



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Rządowy proces legislacyjny jako dowód fikcyjności podziału władz w Polsce

Author: Robert Radek

Citation style: Radek Robert. (2021). Rządowy proces legislacyjny jako dowód fikcyjności podziału władz w Polsce. "Przegląd Prawa Konstytucyjnego" (2021), nr 5, s.101-113. DOI: 10.15804/ppk.2021.05.07



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Robert Radek¹

Rządowy proces legislacyjny jako dowód fikcyjności podziału władz w Polsce

Słowa kluczowe: rząd, proces legislacyjny, konstytucja, podział władzy

Keywords: government, legislative process, constitution, separation of powers

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest analizie rządowego procesu legislacyjnego w kontekście uwarunkowań reżimu politycznego w Polsce. Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na specyfikę rządowego procesu legislacji, a także wyjaśnienie jego największych wad. Autor stara się wykazać, że nastąpiło zachwianie przejrzystości i transparentności ustawodawstwa oraz dochodzi na tym tle do deformacji w zakresie trójpodziału władzy. Ośrodki rządowy i parlamentarny wzajemnie się przenikają, a zaobserwowana funkcjonalna jedność władzy wykonawczej i ustawodawczej, świadcząca o zamkniętym sposobie zarządzania, powoduje że panujący dyskurs legislacyjny jest w znacznym stopniu iluzoryczny, co niestety nie wzmacnia jakości tworzonego prawa w Polsce. Obserwacja negatywnych zjawisk po wyborach w 2015 r. niestety potwierdza te tendencje.

Abstract

The government legislative process as proof of the fictitious division of powers in Poland

The article is devoted to the analysis of the government's legislative process in the context of Poland's political regime conditions. The purpose of this article is to draw

¹ ORCID ID: 0000-0003-1674-6600, doktor, Instytut Nauk Politycznych, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Śląski w Katowicach. E-mail: robert.radek@us.edu.pl.

attention to the specifics of the government's legislative process and explain its significant drawbacks. The author tries to show that the transparency of the legislation has been disturbed and that, in this context, there is a deformation of the separation of powers. Government and parliamentary centres interpenetrate each other, and the observed functional unity of the executive and legislative authorities, which proves a secure management method, causes the prevailing legislative discourse to be illusory essentially. It does not strengthen the quality of the law being created in Poland. Unfortunately, the observation of negative phenomena after the 2015 elections confirms these trends.

✱

Zagadnienia związane z problematyką tworzenia aktów prawnych w demokratycznych reżimach politycznych są jednymi z ważniejszych zagadnień ustrojowych. Nie bez przyczyny zainteresowania prawników, ale także politologów czy socjologów oscylują wokół tych zagadnień, gdyż jakość tworzonego prawa ma ogromne znaczenie zarówno dla samego państwa, jak i jego mieszkańców. Można w tym kontekście użyć pewnego podniosłego stwierdzenia, które brzmi, że w tworzonym prawie materializuje się idea demokratycznego państwa prawnego. Dzieje się tak ponieważ to nikt inny, jak tylko sami obywatele poprzez swoich przedstawicieli stosując właściwe procedury decydują o kształcie rozwiązań prawnych w danym państwie, legitymizując przy tym konkretną władzę i jej działania.

W wielu opracowaniach podkreśla się, że przejrzyste i partycypacyjne prowadzenie procesu tworzenia aktów prawnych jest korzystne zarówno dla przedstawicieli władzy, jak i samych obywateli. Dzieje się tak ponieważ udział wielu podmiotów w rzetelnym, profesjonalnym i dokładnym procesie legislacyjnym zwiększa szanse na wykrycie błędów, poznanie nowych opinii i faktów i tym samym podniesienie jakości uchwalanego prawa. Zawsze szersza perspektywa, nie obarczona pośpiechem, lecz za to wzbogacona różnorodną wiedzą pozwala wnieść wiele cennych uwag w ten jakże złożony i trudny proces legislacyjny. Co więcej transparentnie i partycypacyjnie tworzone normy prawne mogą liczyć na dużą społeczną akcepta-

cję oraz wolę ich przestrzegania, co w dalszej perspektywie budować może wzrost zaufania obywateli do państwa².

Prawo w ogóle jest jednym z podstawowych narzędzi sprawowania władzy, a sam proces jego tworzenia, czy się to komuś podoba, czy też nie, ma silny charakter polityczny. Ważnym zadaniem badaczy staje się dlatego rozpoznanie tych mechanizmów, które decydują w państwie o sposobach kreacji prawa i regulach tego procesu.

Nie ulega wątpliwości, że naczelnym organem odpowiedzialnym we współczesnych demokracjach za proces tworzenia prawa jest władza ustawodawcza, którą w przypadku Polski jest dwuizbowy parlament – Sejm Rzeczypospolitej i Senat Rzeczypospolitej. Co prawda w polskim porządku konstytucyjnym inicjatywa ustawodawcza przysługuje: grupie posłów, Senatowi RP, Prezydentowi RP, Radzie Ministrów, a także grupie 100 tys. obywateli³, to jednak cały proces legislacji odbywa się w parlamencie, a w zasadzie w izbie niższej – Sejmie, która z uwagi na swoje upartyjnienie jest areną nieustającego ścierania się różnorodnych interesów politycznych.

Zasada trójpodziału władzy przyznaje kluczową rolę w sferze prawodawczej organom władzy ustawodawczej dlatego należy za Andrzejem Bałabanem podkreślić, że uprawnienia pozostałych podmiotów w tym względzie, w tym zwłaszcza władzy wykonawczej muszą być prowadzone do form podrzędnych i służebnych⁴.

Wskazany katalog podmiotów mogących inicjować proces ustawodawczy nie oznacza wcale, że są one niezależnymi, samodzielnymi podmiotami w tym zakresie. Tak samo jak nie świadczy to o czymś, co możnaby nazwać pluralizmem w zakresie legislacji. Uważna obserwacja procesu legislacyjnego w Polsce może bowiem skłaniać ku postawieniu tezy o unifikacji tego procesu, który może mieć negatywne skutki społeczno-polityczne. Okazuje się, że pomimo konstytucyjnie zapewnianego podziału władz system zarządza-

² Rozważania na ten temat A. Michalak, *Rządowy proces legislacyjny – uwagi na tle praktyki legislacyjnej lat 2015–2018*, [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, red. D. Górecki, Łódź 2019, s. 121; G. Kopińska, *Rządowy proces legislacyjny*. Warszawa 2015, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Rzadowy%20proces%20legislacyjny.pdf> (10.09.2019); M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.

³ Zob. art. 118 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (78 poz. 483 ze zm.).

⁴ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 67.

jący w Polsce stanowi jedność, a funkcje parlamentu sprowadzają się *de facto* jedynie do zatwierdzania decyzji rządowych⁵. Jak podkreśla Agnieszka Dudzińska, która przeprowadziła bardzo gruntowne analizy procesu legislacyjnego w Polsce, wspomniane zjawisko jedności władzy ustawodawczej i wykonawczej jest dowodem na brak rzeczywistego podziału władz i można je łatwo prześledzić badając „efektywność inicjatyw legislacyjnych w zależności od ich autora, spójność wewnątrzklubową przejawiającą się w głosowaniach, zwyczaj zgłaszania projektów rządowych jako poselskich, uzyskiwanie akceptacji rządu dla każdej poprawki czy swoistą nadreaktywność parlamentarzystów głównego klubu w odniesieniu do zapytań, które opozycja kieruje do przedstawicieli rządu”⁶.

Niewątpliwie takie rozwiązanie ma swoje zalety, gdyż tworzone w ten sposób przepisy cechują się dużą spójnością, a zarazem można je w sposób prosty i bez żadnych wątpliwości przyporządkować do jednego podmiotu władczego (ośrodka decyzji). Z drugiej jednak strony takie podporządkowanie posłów wobec rządu bardzo wyraźnie wskazuje na istotny brak rozdzielania władz i tym samym podważa istotę parlamentu jako głównego podmiotu stanowiącego prawo w Polsce, dodatkowo poddając w wątpliwość faktyczną transparentność całego procesu⁷.

W tej sytuacji okazuje się, że prace parlamentarne nad ustawą toczą się wedle reguł narzuconych w innym miejscu, co powoduje, że to co obserwujemy w pozornie oczywistym i klarownym etapie, okazuje się jedynie teatrum, grą pozorów, dzięki którym legitymizuje się decyzje polityczne.

Tymczasem obserwowany w zasadzie od początku transformacji Polsce, a zwłaszcza po wejściu naszego państwa do Unii Europejskiej, wzrost liczby uchwalanych aktów prawnych wcale nie przekłada się na jakość tworzonego prawa. Słowa krytyki adresowane są nie tylko do samego procesu legislacyjnego, ale także efektów, które przynosi. Nadmiar regulacji prawnych, niestabilność prawa, brak przejrzystości systemu prawa, niespójność unormowań,

⁵ Część obserwatorów polskiej sceny politycznej skłania się do określania Sejmu RP jako „maszynki do głosowania”. Zob. P. Zaremba, *Sejm staje się atrapą*, „Dziennik” z 26 lipca 2008 r.

⁶ A. Dudzińska, *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015, s. 26.

⁷ Ibidem.

przypadkowość a nie planowość, a także fasadowość konsultacji społecznych bardzo źle świadczą nie tylko kulturze prawnej w Polsce, ale również o samych decydentach politycznych.

Pomimo podejmowanych starań i powołania w 1999 r. Rządowego Centrum Legislacji (RCL)⁸, które miało przygotowywać projekty aktów normatywnych oraz koordynować proces legislacyjny Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej⁹, okazało się, że oczekiwana poprawa jakości legislacji wcale nie nastąpiła. Okazało się, że jedną z głównych przyczyn niektórych poważnych problemów ustawodawstwa w Polsce, cechującego się rozrostem, niestabilnością, nadmierną szczegółowością, a także skłonnością do uchwalania aktów prawnych preferujących wąskie grupy społeczne kosztem dobra zbiorowego, jest nadmierne zdecentralizowanie stanowienia prawa. Oprócz tego zarzutu, pojawił się kolejny, o braku celowości wydania lub zmiany ustawy, co potwierdza przypadkowość działań legislacyjnych *ad hoc* bez żadnego sensownego planu. Również konsultacje społeczne okazały się słabym zabezpieczeniem jakości legislacji, będąc jedynie swego rodzaju „kłopotliwym obowiązkiem” a nie rodzajem rzetelnej debaty społecznej¹⁰.

Pokładane nadzieje w powołaniu Rządowego Centrum Legislacji okazały się niespełnione i RCL faktycznie było jednostką pozostającą poza głównym nurtem procesu tworzenia prawa, zajmując się jedynie jego technicznymi aspektami¹¹.

Rządowy proces legislacyjny w praktyce regulowany jest głównie przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów. Sam Regulamin jak i jego kolejne

⁸ K. Skotnicki, *Rządowe Centrum Legislacji*, [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, red. D. Górecki, Łódź 2019, s. 231 i n.; Zob. również informacje dostępne na stronie Rządowego Centrum Legislacji – www.rcl.gov.pl (10.08.2021).

⁹ W. Orłowski, *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” 2014, nr 22, s. 490; A. Michalak, *op.cit.*, s. 122–123.

¹⁰ O tym pisała S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i popieranie kierunku zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „*Przegląd Legislacyjny*” 2006, nr 1, s. 12–13. Tymczasem wydłużony okres obrad nad projektem ustawy wraz z jawnością dyskusji sprzyja perswazji wewnątrz parlamentu i ma zapobiegać zdaniem wielu ekspertów różnego rodzaju naciskom i deformacjom legislacyjnym. Por. B. Banaszak, *Porównawcze praw konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze 2004, s. 492.

¹¹ A. Michalak, *op.cit.*, s. 124.

zmiany przyjmowane są uchwałą Rady Ministrów – jest więc aktem podstawowym, niższego rzędu, co oznacza, że zasady tworzenia i konsultowania aktów prawnych rząd może zmieniać w każdej chwili bez pytania o stanowisko pozostałych uczestników tego procesu. Od wielu lat proces tworzenia prawa, zwłaszcza na etapie rządowym jest krytykowany przez podmioty w nim uczestniczące przede wszystkim za przykładanie niewielkiej wagi do procesu konsultacji, za brak dialogu. Proces legislacyjny jest zdaniem wielu obserwatorów prowadzony w sposób mało przejrzysty, gdyż nie są znani autorzy, a często także powody zmian wprowadzanych w trakcie prac nad projektami aktów prawnych, co naraża go na wystąpienie zjawisk korupcyjnych. Rząd odpowiada wprowadzaniem zmian często dość chaotycznych. W 2009 r. zdecydowano, że projekty ustaw będą poprzedzane przygotowaniem założeń, których wypracowanie odbywałoby się właśnie dzięki prowadzonym konsultacjom społecznym. Niestety już w grudniu 2011 r. wprowadzono kolejne zmiany polegające na drastycznym zmniejszeniu wymagań merytorycznych wobec założeń ustaw, co spowodowało, że dotychczasowa praktyka konsultacji nie zdążyła się jeszcze ugruntować. Prezentowane założenia odtąd stanowić miały jedynie krótki dokument prezentujący intencje prawodawcy i obejmować wyłącznie związane przedstawienie celu projektowanej ustawy oraz zakresu przewidywanej regulacji. Dodatkowo ocenę skutków regulacji założeń zastąpiono „testem regulacyjnym”. Zminimalizowanie wymagań w zakresie sposobu przygotowania projektów założeń ustaw i zmniejszenie znaczenia tego procesu wzbudziło zaniepokojenie organizacji pozarządowych, które obawiały się, że w świetle zmian z 2009 r. – spowoduje to dalsze ograniczanie udziału obywateli w procesie legislacyjnym¹².

Faktycznie z przeprowadzonych kilka lat temu przez Fundację Batorego badań wynikało, że¹³:

- „niemal 77% badanych dokumentów było konsultowanych wyłącznie na etapie projektu ustawy. Działo się tak, mimo że w *Zasadach konsultacji*¹⁴ rekomendowano rozpoczynanie konsultacji na jak najwcześniejszym etapie. Proces konsultacyjny tylko czterech projektów

¹² G. Kopińska, op.cit., s. 2.

¹³ Ibidem, s. 3.

¹⁴ Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych, który został rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z 30

ustaw objętych badaniem rozpoczęła się na najwłaściwszym etapie, czyli w fazie rozważania potrzeby zmiany,

- instytucje przygotowujące projekty ustaw korzystały niemal wyłącznie z dwóch tradycyjnych technik konsultacji (zawartych w Regulaminie pracy RM) – udostępnienia projektu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej ministerstwa i na portalu Rządowego Centrum Legislacji (100%) oraz zaproszenia do wyrażenia opinii (90%). Tylko dla jedenastu badanych dokumentów znaleziono dane świadczące o tym, że w procesie prowadzenia konsultacji użyto narzędzia zalecane w *Zasadach konsultacji* – takie jak przeprowadzenie badania opinii interesariuszy czy choćby zorganizowanie konferencji, seminarium lub publicznej dyskusji,
- w wypadku blisko jednej trzeciej procedowanych projektów zastosowano techniki konsultacji nieadekwatne do zakresu zmiany, na przykład konsultowanie bardzo kontrowersyjnych zmian tylko na etapie projektu ustawy czy niepoddanie ponownej konsultacji projektu istotnie zmienionego w trakcie prac rządowych,
- znaleziono tylko jeden przykład właściwie sformułowanego celu konsultacji, a tymczasem, by konsultacje były efektywne, konieczne jest jasne określenie celów, jakim mają one służyć. W *Zasadach konsultacji* podkreśla się, że na poszczególnych etapach tworzenia projektu ustawy cele są różne. Zwracając się do instytucji i osób, od których pragnie się uzyskać opinię – bez względu na to, czemu mają służyć konsultacje – należy jasno wyartykułować oczekiwania (na przykład postawić pytania, na które zamierza się uzyskać odpowiedzi),
- w niemal 70% analizowanych projektów ustaw nie znaleziono dokumentów świadczących o przekazaniu interesariuszom jakiegokolwiek informacji zwrotnej. Niektóre resorty, na przykład Ministerstwo Zdrowia czy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, z zasady nie odpowiadały na uwagi zaprezentowane podczas konsultacji, tłumacząc to brakiem czasu lub brakiem takiego wymogu zapisanego w Regulaminie pracy RM³.

Podobnie jak w przypadku konsultacji sporo uwag krytycznych zgłoszono do poziomu analizy problemów, sposobu udokumentowania potrzeb zmiany i zaproponowanych rozwiązań. Jak podano w raporcie w większości przypadków głównym ich celem było raczej poszukiwanie i prezentowanie uzasadnień wcześniej podjętych decyzji natury politycznej, w mniejszym zaś stopniu było dokumentowanie procesu tworzenia prawa opartego na dowodach. Zjawisko to bardzo wyraźnie uwidoczniło się na przykładzie kilku projektów, w których jako uzasadnienie podjęcia interwencji legislacyjnej przedstawiano wymienienie potrzeby zmiany w danej dziedzinie w *expose* Prezesa Rady Ministrów. W takich sytuacjach nie próbowano analizować możliwości zastosowania innych rozwiązań, ale po prostu realizowano wskazane zadanie¹⁵.

Dyskusyjne pod względem jakości było również przedstawianie wskaźników, a także ram czasowych ich osiągnięcia. Jedynie w wypadku 13% projektów uznano, iż przedstawiono poddające się pomiarowi ilościowe wskaźniki osiągnięcia celów. W ponad 75% analizowanych projektów ustaw nawet nie podjęto takiej próby. Również ponad 70% badanych projektów nie miało opisanych sposobów osiągnięcia zdefiniowanych celów interwencji, które zawierałyby wskazanie mocnych i słabych stron zaproponowanych rozwiązań. Przeważnie autor projektu ustawy prezentował tylko jeden sposób osiągnięcia celu, w uzasadnieniu ograniczano się zaś do zreferowania tego, na czym ma polegać proponowana regulacja. Prawie wszystkie badane przez Fundację Batorego projekty ustaw (90%) były przygotowywane bez założeń, co również należy ocenić krytycznie¹⁶.

Przygotowując uzasadnienia i oceny skutków regulacji, zaledwie 25% przeanalizowanych projektów wykorzystywało rezultaty badań i analiz, powołując się na publikacje lub wykorzystując dane statystyczne, najczęściej z Głównego Urzędu Statystycznego lub policji oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego lub orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dominującą, a w zasadzie jedyną techniką opracowywania skutków regulacji była tzw. „analiza prawna”¹⁷.

¹⁵ G. Kopińska, op.cit., s. 4.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Warto zaznaczyć, że w różnych poradnikach, m.in. w *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji* są zalecane specyficzne techniki opracowywania tego rodzaju dokumentów takie jak metoda SMART czy ‘problem tree’.

Zaledwie 1/4 badanych projektów ustaw zawierała analizę społecznego aspektu regulacji, tj. wpływu proponowanych zmian na sytuację społeczną. Najprawdopodobniej tę niezwykle istotną sferę oddziaływania działań legislacyjnych rządu w dokumentach towarzyszących projektom ustaw analizowano tak rzadko, ponieważ obowiązek jej przeprowadzenia nie był jednoznacznie zapisany w Regulaminie pracy Rady Ministrów obowiązującym w 2012 r.¹⁸

Promowanie dobrych praktyk w zakresie legislacji przez Unię Europejską, między innymi dzięki programowi *Better Regulation*, zaowocowało przyjęciem w 2013 r. nowego regulaminu pracy Rady Ministrów RP, który wszedł w życie 1 stycznia 2014 r.¹⁹ Wprowadzono w nim pojęcie konsultacji publicznych czy obowiązek sporządzenia raportu z ich przeprowadzenia. Nadal jednak samo prowadzenie konsultacji nie było obligatoryjne a także nie istniał obowiązek odniesienia się do otrzymanych uwag. Zmiany powyższe a także inne, wśród których można wymienić: przygotowanie założeń ustawy, identyfikację podmiotów, na które ma oddziaływać nowe prawo (tzw. test regulacyjny), przewidywanie skutków projektowanych zmian, czy ocenę efektów przeprowadzonych już reform, oceniono pozytywnie. Podkreślano, że nowy regulamin dał podstawy do pełnej realizacji w trakcie rządowego procesu legislacyjnego, standardów demokratycznego państwa prawnego oraz postulatu racjonalnego prawodawcy. Jedynym jego mankamentem było to, że w regulacjach zapisano, iż konsultacje publiczne i sposób ich prowadzenia pozostawia się w gestii organu wnioskującego. Niestety takie przepisy spowodowały, że jeśli organ władzy publicznej z jakiś przyczyn chciał ograniczyć stopień partycypacji poniżej zbędnego minimum, to na gruncie ówczesnego Regulaminu było to dopuszczalne²⁰.

Kolejne nowelizacje Regulaminu Pracy Rady Ministrów, m.in. z 2016 r.²¹ zmieniły ponad 1/3 dotychczasowych rozwiązań prawnych. Niestety kierunek zmian okazał się szkodliwy dla jakości procesu legislacyjnego, a co najdziwniejsze zmiany tłumaczono tym, że wiele ustaw rządowych, mimo istniejącego wcześniej obowiązku, przygotowywano bez przyjęcia założeń przez Radę Mi-

¹⁸ G. Kopińska, op.cit., s. 5.

¹⁹ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013, poz. 979).

²⁰ A. Michalak, op.cit., s. 125.

²¹ Uchwała nr 62 Rady Ministrów z 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2016, poz. 494).

nistrów²². Takie rozumowanie należy ocenić bardzo krytycznie, gdyż zakłada ono, że skoro przepisy nie są konsekwentnie stosowane przez urzędy centralne administracji publicznej, to jest to wystarczający powód do ich derogacji²³.

Zmiany w Regulaminie pracy Rady Ministrów zaowocowały dalszymi negatywnymi konsekwencjami i wpisywały się w poważną zmianę w sposobie tworzenia prawa jaka dokonała się po wyborach parlamentarnych w Polsce w 2015 r. Odpowiadało to woli politycznej większości parlamentarnej, która chciała przede wszystkim przyspieszyć prace legislacyjne, bez względu na to jakie to przyniesie skutek w zakresie jakości legislacji.

Sejm stał się więc areną bezpardonowego przeforsowywania wszelkich pomysłów ośrodka decyzyjnego partii rządzącej, co znajdowało wyraz w następujących działaniach.

Po pierwsze, zrezygnowano z tworzenia założeń do projektów ustaw²⁴.

Po drugie, zrezygnowano z inicjowania projektów przez samą Radę Ministrów na rzecz inicjatywy poselskiej, co nazwano „by-passowaniem projektów rządowych”²⁵. Wybór ścieżki poselskiej jest atrakcyjniejszy, gdyż pozwala szybciej i mniej uciążliwie przygotować projekt na etapie przed parlamentarnym. Projekty zgłaszane jedynie z nazwy przez posłów, a będące *de facto* rozwiązaniem wypracowanym w samym rządzie, przeczą zasadzie trójpodziału władzy i wyraźnie potwierdzają fasadowość demokracji w Polsce. Choć wydaje się zrozumiałe, że skoro projekty poselskie nie przechodzą procesu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i publicznych oraz pełnego opiniowania i Oceny Skutków Regulacji, to jednak nadużywanie, a w zasadzie zastępowanie w niemal 100%, inicjatywy rządowej tym mechanizmem jest wielkim nadużyciem. Dodatkowo obarczone jest to ryzykiem większej liczby błędów, a co za tym idzie koniecznością dokonywania kolejnych nowelizacji.

Po trzecie, znacząco ograniczono rolę konsultacji społecznych lub zaczęto ją pomijać. Ilustracją tej patologii jest nierealizowanie przepisów zawar-

²² Uzasadnienie do projektu nowelizacji Regulaminu Prac Rady Ministrów www.obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2016/04/regulamin-RM_uzasadnienie.pdf (22.09.2021).

²³ A. Michalak, op.cit., s. 125–126.

²⁴ W okresie dwóch lat od powołania gabinetu Beaty Szydło (2015–2017) w przygotowanych przez Radę Ministrów 158 projektów ustaw zaledwie 3 projekty zawierały założenia. Zob. Ibidem, s. 127.

²⁵ Zob. szerzej przykłady opisane przez A. Dudzińska, op.cit., s. 89–91.

tych w artykule 129 Regulaminu Rady Ministrów, które wskazują, że „(...) wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia”. Najczęściej w ministerstwach przedstawiających projekty aktów prawnych na konsultacje publiczne przewidziana jest 14 dni i to bez jakiegokolwiek uzasadnienia. Oba terminy są i tak sprzeczne z ogólnymi rekomendacjami Komisji Europejskiej, która sugerowałaby, aby czas tych konsultacji nie był krótszy niż 6 tygodni. Praktyka w tym obszarze dowodzi, że nawet terminy dwutygodniowe nie są dochowywane (średni czas przeznaczony na konsultacje wyniósł 13 dni), a zdarzały się pojedyncze przykłady jedno- lub dwudniowych konsultacjach²⁶.

Po czwarte, proces ustawodawczy w sposób nieuzasadniony przyspieszono nadając wielu projektom tryb pilności. Tymczasem wiele z nich w ogóle nie wymagało takiego charakteru. Z drugiej strony trzeba podkreślić, że nawet nie nadanie takiego trybu nie miało istotnego wpływu, gdyż często bardzo szybka ścieżka legislacyjna realizowana w Sejmie *de facto* dawała taki sam efekt jak zastosowanie trybu pilnego. Zresztą już od dłuższego czasu obserwowano zmniejszającą się liczbę projektów ustaw, które Rada Ministrów uznawała za pilne²⁷.

Po piąte, opinie legislatorów i ekspertów zewnętrznych bardzo często były ignorowane. Dowodzi to po raz kolejny, że projekty poselskie są w rzeczywistości zakamuflowanymi projektami rządowymi. Dzięki temu unika się konsultacji publicznych, ale również w sytuacji przedstawiania swoich racji przez interesariuszy i posiłkowania się opiniami ekspertów zewnętrznych wszelkie pomysły i uwagi merytoryczne są torpedowane i przegłosowywane w komisjach większością głosów rządzących.

Podsumowując, rządowy proces legislacyjny realizowany w Polsce dowodzi, że nastąpiło zachwianie przejrzystości i transparentności ustawodawstwa oraz dochodzi na tym tle do deformacji w zakresie trójpodziału władzy.

²⁶ Konsultacje projektu ustawy o zmianie ustawy o rencie socjalnej, podwyższającego wysokość kwoty renty socjalnej trwały jeden dzień, zaś opiniowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych trwało dwa dni. Zob. dokumentację projektu dostępną na stronach Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12310800> (22.09.2021) oraz <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12307900> (22.09.2021).

²⁷ Por. szerzej M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 285–292; S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 234; A. Michalak, op.cit., s. 129–131.

Ośrodki rządowy i parlamentarny wzajemnie się przenikają i jak podkreśla część ekspertów²⁸ zgłaszanie inicjatyw ustawodawczych przez posłów tworzących większość parlamentarną jest w istocie sprzeczne z logiką systemu parlamentarno-gabinetowego. Przecież to rząd będący emanacją większości parlamentarnej realizuje program wyborczy, którego naturalną konsekwencją powinien być program prac legislacyjnych. To rząd w istocie wytycza cele strategiczne, zaś już sama inicjatywa ustawodawcza stanowi narzędzie ich realizacji. Skoro pojawiają się projekty „parlamentarne”, które nie są projektami opozycji, co możnaby jeszcze zrozumieć, to jednak powinny one mieć charakter incydentalny i uzupełniać, a nie zastępować inicjatorską działalność rządu.

Obserwowane od wyborów w 2015 r. w Polsce systematyczne obniżanie standardów stanowienia prawa przejawia się niedopracowaniem projektów pod względem legislacyjnym i systemowym. Pośpiech, brak konsultacji lub ich celowe przyspieszanie nie sprzyja eliminowaniu błędów i usterek, i powoduje, że zaufanie obywateli do państwa systematycznie spada. Tak silny brak wiarygodności ustawodawcy przyczynia się do utrwalania niskiej kultury prawnej w ogóle.

Zaobserwowana funkcjonalna jedność władzy wykonawczej i ustawodawczej, świadcząca o zamkniętym sposobie zarządzania, powoduje że panujący dyskurs legislacyjny jest w znacznym stopniu fasadowy i podporządkowany ściśle określonym rolom z niewielkimi możliwościami przyjmowania argumentów i uwag. Parlament w zasadzie służy legitymizowaniu decyzji rządu, a nie rzeczywistej debacie, dzięki której wypracowywałoby się jak najlepsze rozwiązania prawne, które w konsekwencji wzmocniłyby model demokratycznego państwa prawnego.

Literatura

- Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje sejmu RP*, Warszawa 2011.
Banaszak B., *Porównawcze prawa konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze, Kraków 2004.
Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.

²⁸ M. Mistygacz, op.cit., s. 364.

- Dudzińska A., *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015.
- Kopińska G., *Rządowy proces legislacyjny*, Warszawa 2015.
- Michalak A., *Rządowy proces legislacyjny – uwagi na tle praktyki legislacyjnej lat 2015–2018*, [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, red. D. Górecki, Łódź 2019.
- Mistyga M., *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012.
- Orłowski W., *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” 2014, nr 22.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Skotnicki K., *Rządowe Centrum Legislacji*, [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, red. D. Górecki, Łódź 2019.
- Wronkowska S., *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i popieranie kierunku zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „*Przegląd Legislacyjny*” 2006, nr 1.
- Zaremba P., *Sejm staje się atrapą*, „*Dziennik*” z 26 lipca 2008 r.