



UNIwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy  
IM. JANA DŁUGOSZA W CZĘSTOCHOWIE  
WYDZIAŁ PRAWA I EKONOMII

MGR MAŁGORZATA WRÓBLEWSKA

**PILNY PROJEKT USTAWY W POLSCE  
– ZAŁOŻENIA KONSTITUCYJNOPRAWNE  
A PRAKTYKA USTROJOWA**

ROZPRAWA DOKTORSKA  
PRZYGOTOWANA W KATEDRZE PRAWA USTROJOWEGO I PORÓWNAWCZEGO

PROMOTOR:

DR HAB. BOGUSŁAW PRZYWORA, PROF. UJD

PROMOTOR POMOCNICZY:

DR WOJCIECH BIAŁOGŁOWSKI

CZĘSTOCHOWA 2023

## Spis treści

<b>Wykaz najważniejszych skrótów .....</b>	<b>6</b>
<b>Wprowadzenie .....</b>	<b>7</b>
<b>Część I Zagadnienia ogólnoteoretyczne .....</b>	<b>16</b>
<b>Rozdział 1 .....</b>	<b>16</b>
<b>Tryb pilny w procedurze ustawodawczej – zagadnienia historyczno-prawne i porównawczo-prawne .....</b>	<b>16</b>
Uwagi wstępne .....	16
1.1. Zagadnienia wprowadzające .....	16
1.2. Tryb pilny w procedurze ustawodawczej – rys historyczny .....	24
1.2.1. Uregulowania konstytucyjne .....	24
1.2.2. Tryb pilny w regulaminach parlamentarnych .....	29
1.2.3. Uprawnienie Rady Ministrów do nadania rządowemu projektowi ustawy trybu pilnego .....	33
1.3. Regulacje dotyczące trybu pilnego w wybranych państwach .....	43
Uwagi końcowe .....	51
<b>Rozdział 2 .....</b>	<b>52</b>
<b>Pilny projekt ustawy – analiza unormowań konstytucyjnych i regulaminowych.....</b>	<b>52</b>
Uwagi wstępne .....	52
2.1. Tryb pilny w Konstytucji RP .....	52
2.2. Katalog wyłączeń z trybu pilnego .....	54
2.3. Wnoszenie poprawek do pilnych rządowych projektów ustaw .....	59
2.4. Postępowanie z pilnym rządowym projektem ustawy .....	62
2.5. Wymogi formalne dla rządowych projektów ustaw .....	65
2.6. Odstępstwo Rady Ministrów od procedowania rządowych projektów ustaw w trybie pilnym .....	81
Uwagi końcowe .....	84

<b>Rozdział 3 .....</b>	<b>90</b>
<b>Procedura przedustawodawcza rządu w tworzeniu projektów ustaw .....</b>	<b>90</b>
Uwagi wstępne .....	90
3.1. Procedura rządu w tworzeniu projektów ustaw – zagadnienia ogólne .....	90
3.2. Model rządowy tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016.....	100
3.3. Obowiązujący model rządowy tworzenia projektów ustaw.....	113
Uwagi końcowe.....	124
<b>Część II Analiza materiałów źródłowych odnośnie do pilnych projektów ustaw w latach 2011-2019.....</b>	<b>125</b>
Uwagi wstępne do rozdziałów .....	125
<b>Rozdział 1 .....</b>	<b>127</b>
<b>Sejm VIII kadencji i Senat IX kadencji (lata 2011-2015).....</b>	<b>127</b>
1.1. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ostateczności rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, ustawy o niektórych zabezpieczeniach finansowych oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze (druk nr 72) .....	127
1.2. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk nr 84) .....	136
1.3. Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 102).....	142
1.4. Rządowy projekt ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. (druk nr 103).....	148
1.5. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 101).....	154
1.6. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 110).....	160
1.7. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz ustawy o systemie oświaty (druk nr 551) .....	165
1.8. Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunków, podpisanej w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r., oraz Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, sporządzonej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r. (druk nr 804) .....	171

1.9. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 835).....	173
1.10. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw procedowany (druk nr 1312) .....	178
1.11. Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1917).....	185
1.12. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (druk nr 2205) . .....	191
1.13. Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty (druk nr 2075) .....	196
1.14. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2315).....	203
1.15. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (druk nr 2446).....	209
<b>Rozdział 2 .....</b>	<b>214</b>
<b>Sejm VIII kadencji i Senat IX kadencji (lata 2015-2019).....</b>	<b>214</b>
2.1. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 2661).....	214
2.2. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2662).....	223
2.3. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (druk nr 2663).....	230
<b>Wnioski de lege lata .....</b>	<b>235</b>
<b>Uwagi końcowe .....</b>	<b>257</b>
***	
<b>Podsumowanie .....</b>	<b>259</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>271</b>
1. Publikacje zwarte .....	271
2. Artykuły naukowe w publikacjach zwartych .....	272
3. Studia i artykuły w czasopismach naukowych.....	276
4. Inne publikacje .....	278
5. Akty normatywne i inne dokumenty .....	279

5.1. Konstytucje i inne akty podstawowe kształtujące ustrój .....	279
5.2. Ustawy .....	280
5.3. Rozporządzenia.....	284
5.4. Zarządzenia .....	284
5.5. Regulaminy i uchwały .....	285
5.6. Orzecznictwo .....	286
5.6.1. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego .....	286
5.6.2. Inne orzeczenia .....	288
5.6.3. Pozostałe źródła .....	288

## Wykaz najważniejszych skrótów

- BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
- Dz. Pr. K. P. – Dziennik Praw Królestwa Polskiego
- Dz. Pr. P. P. – Dziennik Praw Państwa Polskiego
- Dz. Urz. Dep. Spr. T. R. S. K. P. – Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego
- Dz. U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennik Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej
- j.s.t. – jednostki samorządu terytorialnego
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- OS<sub>R(m)</sub> – metodyka oceny skutków regulacji w ujęciu czynnościowym
- OS<sub>R(d)</sub> – metodyka oceny skutków regulacji w ujęciu dokumentu
- Prezydent RP – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
- RCL – Rządowe Centrum Legislacji
- RPL – Rządowy proces Legislacyjny Rządowego Centrum Legislacji
- RpRM – Regulamin pracy Rady Ministrów
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- ZTP – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”

## Wprowadzenie

Od kilku dekad zgłaszane są – zarówno przez środowiska polityczne, naukowe, jak i praktyków – różne postulaty w zakresie tworzenia prawa<sup>1</sup>. Także doktryna prawa poświęca temu zagadnieniu wiele uwagi<sup>2</sup>. Konsekwencją współdziałania ekspertów i praktyków są liczne opracowania<sup>3</sup>, które ilustrują zarówno niedoskonałości procesu tworzenia prawa, jak i wskazują pewne propozycje zmian. Zwracano w nich uwagę w szczególności na: nadmiar regulacji prawnych, niestabilność prawa, brak przejrzystości systemu prawa, niespójność unormowań. Podkreślano także źródła niedoskonałości w procesie ustawodawczym, jak i procesie przedustawodawczym rządu, a zwłaszcza pospieszne i niejednokrotnie bezrefleksyjne procedowanie projektów ustaw często bez wykorzystywania procedury przewidzianej w art. 123 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Analizowane zagadnienie ma z jednej strony istotne znaczenie teoretyczne, z drugiej zaś praktyczne. Dotyczy stosowania trybu pilnego w stosunku do zwykłej procedury ustawodawczej. Regulacje w zakresie trybu pilnego po raz pierwszy wprowadzono do polskiego porządku konstytucyjnego Ustawą Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym<sup>4</sup>, zwaną dalej „Małą konstytucją z 1992 r.”; zostały one zmodyfikowane Ustawą Konstytucyjną z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie Ustawy

---

<sup>1</sup> Zob. szerzej w szczególności: S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982; J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984; J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum 1985; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989; H. Suchocka, *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 1992; R. Piotrowski, *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1998, s. 99 i n.; J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999; S. Wronkowska, *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4, s. 3 i n.

<sup>2</sup> Zob. S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia...*, *op. cit.*; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia...*, *op. cit.*; J. Wróblewski *Teoria Racjonalnego tworzenia...*, *op. cit.*; J. Bafia, *Zasady tworzenia...*, *op. cit.*; H. Suchocka, *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992, J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa...*, *op. cit.*.

<sup>3</sup> Zob. w szczególności: raport z konferencji Rady Legislacyjnej zorganizowanej w dniu 14 grudnia 2005 r. opracowany przez S. Wronkowską: *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i poprawne kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny 2006, nr 1; raport z realizacji projektów: *Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008, s. 190-191, [http://www.batory.org.pl/doc/Proces\\_stanowienia\\_prawa\\_raport.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_raport.pdf); W. Stańkiewicz *Demokracja w Polsce 2007-2009*, [w:] *Obserwatorium demokracji*, Warszawa 2009; *System stanowienia prawa w Polsce – Zielona Księga* Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Warszawa 2013; K.H. Goetza, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, opracowanie wydane w ramach programu Ernst & Young „Sprawne Państwo”, Warszawa 2005; W. Stańkiewicz, *Stanowienie prawa*, [w:] *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2008, s. 45 i n.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 84 poz. 426, z późn. zm.

Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym<sup>5</sup>. Tryb pilny przewiduje także obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r., a jej postanowienia – odnośnie do procedowania w parlamencie – znajdują rozwinięcie w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup>, zwanej dalej Regulaminem Sejmu i w uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu<sup>7</sup>, zwanej dalej Regulaminem Senatu. Natomiast proces przedustawodawczy rządu, który jest najbardziej skomplikowaną procedurą w tworzeniu projektów ustaw został określony zarówno w ustawach, jak i aktach podustawowych. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>8</sup> oraz uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>9</sup> zwana dalej Regulaminem pracy Rady Ministrów (RpRM) są podstawowymi aktami, które regulują kwestie tworzenia rządowych projektów ustaw w procedurze przedustawodawczej rządu.

Istotne znaczenie miało wprowadzenie dnia 1 kwietnia 2009 r. w procedurze przedustawodawczej rządu dodatkowego obligatoryjnego elementu – założeń projektu ustawy<sup>10</sup>. Etap założeń projektu ustawy poprzedzał opracowanie ustawy przez Rządowe Centrum Legislacji<sup>11</sup>.

Przeprowadzenie analiz i konsultacji, niezbędnych do realizacji założeń, wymagało udokumentowania, stanowiącego podstawę do przyjęcia słuszności proponowanej zmiany w systemie prawa. Celem opracowania założeń do projektu ustawy było przede wszystkim zredukowanie negatywnych skutków postępowania przedustawodawczego rządu, opartego na resortowym modelu tworzenia rządowych projektów ustaw. Poza tym obligatoryjne opracowanie przez RCL projektów ustaw na podstawie założeń miało zapewnić legislacyjną poprawność i spójności projektów wnoszonych do Sejmu przez Radę Ministrów, przeciwdziałanie zjawisku inflacji prawa i związanej z nim drobiazgowości tworzonych regulacji prawnych oraz transparentności rządowego postępowania przedustawodawczego

---

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 184.

<sup>6</sup> M.P. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.

<sup>7</sup> M.P. z 2018 r. poz. 846, z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

<sup>9</sup> M.P. z 2022. poz. 348.

<sup>10</sup> A. Szmyt, *Nowelizacja ustawy o Radzie Ministrów*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego*, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 339-343; M. Berek, *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3, s. 14 i 15; M. Malinowska-Wójcicka, *Założenia do projektu ustawy jako element procesu ustawodawczego*, rozprawa doktorska – mps., Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2018, *passim*.

<sup>11</sup> M. Wróblewska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5(1), s. 51 i n.; K. Skotnicki, *Rządowe Centrum Legislacji*, [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, red. D. Górecki, Łódź 2019, s. 229 i n.



rządu<sup>12</sup>. Na rządowe projekty ustaw nałożono znacznie więcej wymogów formalnych, aniżeli na inne projekty ustaw<sup>13</sup>. Dotyczyły one uzasadnienia projektu ustawy oraz dodatkowych dokumentów, jakie należało dołączyć do projektu ustawy.

Obowiązek opracowania uzasadnienia projektu ustawy nie wynikał wprost z Konstytucji RP. Przyjęto jednak, że pośrednio taki obowiązek można odczytać z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP, w którym określono obowiązek wnioskodawcy projektu ustawy do przedstawienia skutków finansowych jej wykonania. Obowiązek ten dotyczy wszystkich podmiotów inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). S. Bożyk określał inicjatywę ustawodawczą jako „(...) prawo wnoszenia pod obrady parlamentu projektów ustaw przez określone podmioty ze skutkiem prawnym, polegającym na formalnym wszczęciu postępowania ustawodawczego. Zasadniczym celem tak rozumianej inicjatywy ustawodawczej jest więc w każdym wypadku zobligowanie parlamentu przez wnioskodawcę do rozpatrzenia zgłoszonego projektu ustawy w ramach przyjętej procedury i ustosunkowanie się do niego poprzez uchwalenie danej ustawy bądź też odrzucenie przedłożonego projektu”<sup>14</sup>.

Skomplikowana procedura przedustawodawcza rządu oraz wiele wymogów formalnych nałożonych na rządowy projekt ustawy niewątpliwie przyczyniały się do wydłużenia czasu do uchwalenia ustawy, a tym samym do osiągnięcia określonego celu.

Taka procedura odnośnie do rządowego projektu ustawy, której nadano tryb pilny, wydawała się – potocznie ujmując – mało „atrakcyjna” dla rządu. Tym samym rząd podejmował różne działania legislacyjne, których celem było nie tylko „pilne” uchwalenie ustawy, ale i „ekstraordynaryjnie pilne”. Takie działania można było zaobserwować:

- po pierwsze – przy kierowaniu do Sejmu poselskich projektów ustaw, które *de facto* opracowywał rząd;
- po drugie – przy procedowaniu rządowego projektu w trybie odrębnym (określonym w RpRM);
- po trzecie – przy stosowaniu wyjątków od obligatoryjnego opracowania przez RCL projektów ustaw na podstawie założeń.

Rozpatrywanie projektu ustawy w trybie odrębnym mogło mieć miejsce, gdy waga lub pilność sprawy wymagała niezwłocznego rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów projektu

---

<sup>12</sup> M. Berek, *Założenia do projektów ustaw...*, *op.cit.*, s. 14 i 15.

<sup>13</sup> Zob. P. Kędziora, *Procedura przygotowania projektu ustawy. Postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowy*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 162.

<sup>14</sup> S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 11.

ustawy, który nie spełniał wymogów określonych w RpRM lub wobec którego nie przeprowadzono wszystkich etapów postępowania przedustawodawczego rządu wskazanych w RpRM (w szczególności uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania, rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów lub właściwy komitet).

Stosowanie wyjątków od obligatoryjnego opracowywania przez RCL projektów ustaw rządowych na podstawie założeń głównie wynikało z planu pracy rządu lub - w uzasadnionych przypadkach - postanowienia Prezesa Rady Ministrów albo działającego z jego upoważnienia Sekretarza Rady Ministrów, na wniosek organu wnioskującego lub RCL. Okres opracowywania obligatoryjnego projektów ustaw na podstawie założeń rozpoczął się 1 kwietnia 2009 r. (w trakcie VI kadencji Sejmu i VII kadencji Senatu), a zakończył się 21 czerwca 2016 r. (w VIII kadencji Sejmu i IX kadencji Senatu). Przyczyną decyzji o odstąpieniu od obligatoryjnego opracowania projektów ustaw na podstawie założeń było wydłużenie całego procesu legislacyjnego i „rozmycie” odpowiedzialności, w wyniku czego powrócono do opracowywania projektów ustaw w resortach.

Za podjęciem tematu rozprawy przemawiały następujące argumenty:

– po pierwsze – skoro tematyka ta ma istotny wymiar zarówno teoretyczny, jak i praktyczny dla stosowania trybu pilnego (szczególna procedura ustawodawcza) w stosunku do zwykłej procedury ustawodawczej, to temu zagadnieniu należy się przyjrzeć, w szczególności w kontekście wymogów formalnych, jakie powinno spełniać uzasadnienie rządowego projektu ustawy, zarówno w postępowaniu przedustawodawczym rządu (§ 27 i 28 RpRM), jak i ustawodawczym (art. 34 ust. 2 -4b Regulamin Sejmu);

– po drugie – przedmiotowa tematyka wydaje się być szczególnie aktualna z uwagi na fakt podejmowania przez środowiska decyzyjne działań polegających na kierowaniu do Sejmu poselskich projektów ustaw. Determinowane jest to w znacznej mierze skomplikowanym charakterem projektów rządowych.

Niniejsza praca zasięgiem obejmuje trzy płaszczyzny badawcze, tj. konstytucyjną, ustawową i regulaminową oraz analizę materiałów źródłowych z VII i VIII kadencji Sejmu oraz VIII i IX kadencji Senatu. Badania dokonano na podstawie materiałów źródłowych opublikowanych na podmiotowych stronach Rządowego Centrum Legislacji oraz Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, a także korzystano z archiwum RCL (sprawy oznaczone numerami: 198/102 oraz 198/24).

W pracy przyjęto jako jej cel zbadanie instytucji trybu pilnego uchwalenia ustawy w prawie polskim z perspektywy teoretycznoprawnej i praktyki ustrojowej. Stąd zasadne było postawienie problemu badawczego w postaci następujących pytań:

- 1) **jakie są prawne (wynikające z Konstytucji RP oraz innych aktów normatywnych) założenia trybu pilnego uchwalenia ustawy w Polsce?**
- 2) **w jakim stopniu i zakresie założenia prawne zostały zrealizowane w praktyce ustrojowej VII i VIII kadencji Sejmu oraz VIII i IX kadencji Senatu?**

Za przyjętym wyborem przemawiał okres „transformacji” tworzenia rządowych modeli w latach 2009-2019<sup>15</sup>. W okresie tym funkcjonowały bowiem dwa odmienne modele rządowe tworzenia projektów ustaw. Na potrzeby pracy odpowiednio przyjęto „rządowy model tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016” oraz „obowiązujący rządowy model tworzenia projektów ustaw”. W pierwszym z nich zasadą było opracowanie przez RCL projektów ustaw na podstawie założeń. Natomiast drugi model, który obowiązuje obecnie, charakteryzuje się tym, że w wyjątkowych przypadkach RCL opracowuje projekty ustaw na podstawie założeń. Przyjmowanie przez rząd założeń projektów ustaw wiązało się bezpośrednio z wykonywaniem przez rząd inicjatywy ustawodawczej<sup>16</sup>.

Podkreślenia wymaga, że po raz pierwszy procedura przedustawodawcza rządu 1 kwietnia 2009 r. odeszła od resortowego modelu tworzenia rządowych projektów ustaw na rzecz opracowywania przez RCL rządowych projektów ustaw, na podstawie założeń (zwanym rządowym modelem tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016), a 22 czerwca 2016 r. zrezygnowała z obligatoryjnego opracowywania przez RCL rządowych projektów ustaw na podstawie założeń na rzecz obowiązującego modelu rządowego tworzenia

---

<sup>15</sup> Okres ten przyjęłam od 1 kwietnia 2009 r., tj. wejścia w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 42, poz. 337), która miała na celu odejście od resortowego modelu tworzenia prawa oraz korzystanie z dorobku Trybunału Konstytucyjnego, co w konsekwencji miało spowodować ograniczenie liczby wydawanych i zmienianych aktów prawnych. Model ten obowiązywał do dnia 21 czerwca 2016 r. Po tym okresie ponownie powrócono do modelu resortowego, który obowiązuje obecnie.

<sup>16</sup> Zob. także w piśmiennictwie: A. Patrzalek, A. Szmyt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1994, s. 117; A. Szmyt, *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, s. 99; J. Repel, Artykuł 118, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 198; M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 9-3; J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005; S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012; M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012; E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014; S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP...*, *op.cit.*; P. Chybalski, Komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz t. 2*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; P. Chybalski, Komentarz do art. 32 oraz do art. 34 ust. 1-7, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018; M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017; P. Kędziora, *Inicjatywa ustawodawcza w Polsce, rozprawa doktorska – mps.*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Warszawa 2019.

projektów ustaw (zwanym obowiązującym rządowym modelem tworzenia projektów ustaw), należało uznać za niezwykle ważne porównanie tego pierwszego modelu z obowiązującym modelem rządowym tworzenia projektów ustaw i zaproponowanie do badania rządowych projektów ustaw, którym nadano tryb pilny w okresie VII i VIII kadencji Sejmu oraz w okresie VIII i IX kadencji Senatu, czyli w latach 2011-2019. Wprawdzie rządowy model tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016 rozpoczął się w trakcie VI kadencji Sejmu i VII kadencji Senatu (dnia 1 kwietnia 2009 r.), jednak dla celów badawczych przyjęto okres przypadający na:

- 1) VII kadencję Sejmu i VIII kadencję Senatu (2011-2015), który w całości obejmował okres obowiązywania przepisów dotyczących modelu rządowego tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016;
- 2) VIII kadencji Sejmu i IX kadencji Senatu (2015-2019), w którym zrezygnowano z obligatoryjnego opracowywania przez RCL rządowego projektu ustawy na podstawie założeń (od dnia 22 czerwca 2016 r., tj. w zasadzie pół roku po rozpoczęciu VIII kadencji Sejmu i IX kadencji Senatu, z tym że tryb pilny po raz pierwszy był nadany rządowemu projektowi ustawy w 2018 r.).

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań istotne znaczenie ma ustalenie:

- 1) czy rządowe projekty ustaw, określone jako pilne, spełniają wymogi formalne wynikające z RpRM oraz Regulaminu Sejmu?
- 2) okresu procedowania nad rządowymi projektami ustaw, którym Rada Ministrów nadała tryb pilny, w procedurze przedustawodawczej rządu i ustawodawczej;
- 3) czy projekty ustaw uznane za pilne były poprzedzone opracowaniami założeń do tych projektów, a także czy były procedowane w trybie odrębnym?
- 4) czy wszystkie etapy postępowania przedustawodawczego dotyczącego projektu ustawy uznanego za pilny były uwzględnione?
- 5) czy komisje sejmowe korzystały z uprawnienia określonego w art. 42 ust. 5 Regulaminu Sejmu, dotyczącego przesłania ponownie projektu ustawy wnioskodawcy projektu ustawy w celu przepracowania projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje sejmowe oraz przedstawienie skutków (zwłaszcza finansowych, w związku ze zgłoszonymi poprawkami) ?.

W celu pełniejszego zilustrowania instytucji trybu pilnego uchwalenia ustawy w pracy uwzględniono aspekty historyczne i porównawcze, odwołując się do współczesnych konstytucji wybranych państw.

Z uwagi na zakres pracy i jej charakter została ona podzielona na dwie części.

Pierwsza z nich składa się z trzech rozdziałów. Celem części pierwszej jest wprowadzenie czytelnika w problematykę postępowania przedustawodawczego rządu i ustawodawczego i w zakresie rządowych projektów ustaw rozpatrywanych w trybie pilnym.

W pierwszej kolejności w rozdziale 1 wyjaśniono pojęcie „ustawa” oraz „**procedura ustawodawcza**”, następnie przedstawiono rys historyczny procedury ustawodawczej trybu pilnego w uregulowaniach konstytucyjnych oraz Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu, a także RpRM. Dla wzbogacenia rozważań przedstawiono także uwagi porównawcze w zakresie tworzenia projektów pilnych w konstytucjach współczesnych.

W rozdziale 2 dokonano analizy trybu pilnego w Konstytucji RP w zakresie podmiotów i przedmiotów pilnego projektu ustawy w unormowaniach konstytucyjnych a także postępowania z pilnym rządowym projektem ustawy w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu, w tym uwzględniono unormowania regulaminowe, a także wymogi formalne, jakie powinien spełniać rządowy projekt ustawy.

Z kolei w rozdziale 3 omówiono procedurę rządu w tworzeniu projektów ustaw, odnosząc się do tworzenia projektów ustaw przez ministerstwa, zwanego „resortowym modelem tworzenia prawa”. Następnie przedstawiono dwie odmienne procedury przedustawodawcze rządu tworzenia projektów ustaw obowiązujące od dnia 1 kwietnia 2009 r. do chwili obecnej, wraz z etapami postępowania, podmiotami uczestniczącymi w tej procedurze oraz sposobem postępowania. Pierwsza procedura dotyczyła okresu od dnia 1 kwietnia 2009 r. do dnia 21 czerwca 2016 r., druga procedura dotyczy okresu od dnia 22 czerwca 2016 r. do chwili obecnej.

Wszystkie trzy rozdziały zawierają uwagi końcowe.

Z kolei w części drugiej pracy, składającej się z wprowadzenia, dwóch rozdziałów oraz wniosków *de lege lata*, przeanalizowano rządowe projekty ustaw, którym nadano tryb pilny w VII kadencji Sejmu i w VIII kadencji Senatu (15 projektów) oraz w VIII kadencji Sejmu i w IX kadencji Senatu (3 projekty).

W części wprowadzającej wyjaśniono cel badania oraz obszar badawczy. Obszarem badawczym były wszystkie rządowe projekty ustaw, którym rząd nadał tryb pilny w VII i VIII kadencji Sejmu oraz w VIII i IX kadencji Senatu, gdzie projekty ustaw opracowywane były w odmiennych modelach rządowych tworzenia projektów ustaw.

Badanie dotyczyło projektów:

- 1) ustawy o zmianie ustawy o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi

- systemami, ustawy o niektórych zabezpieczeniach finansowych oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze;
- 2) ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;
  - 3) ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw;
  - 4) ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r.;
  - 5) ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw;
  - 6) ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw;
  - 7) ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz ustawy o systemie oświaty;
  - 8) ustawy o ratyfikacji Umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunków, podpisanej w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r., oraz Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, sporządzonej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r.;
  - 9) ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw;
  - 10) ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw procedowany;
  - 11) ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw;
  - 12) ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym;
  - 13) ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty;
  - 14) ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw;
  - 15) ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
  - 16) ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw;
  - 17) ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw;
  - 18) ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

W części drugiej pracy zamieszczono badania rządowych projektów ustaw, którym rząd nadał tryb pilny, procedowanych w VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Senatu (rozdział 1) oraz w VIII kadencji Sejmu i IX kadencji Senatu (rozdział 2), a na końcach tych rozdziałów przedstawione zostały wnioski *de lege lata* na podstawie poczynionych ustaleń.

Całość dysertacji kończy podsumowanie, w którym przedstawiono propozycje odpowiedzi na postawiony problem badawczy, a także postulaty służące zwiększeniu „atrakcyjności”<sup>17</sup> trybu pilnego. Jak bowiem pokazuje praktyka – w porównaniu do rządowych projektów ustaw procedowanych w trybie zwykłym – tryb pilny rząd nadał: w III kadencji Sejmu (1997-2001) 19% rządowych projektów ustaw, w IV kadencji Sejmu (2001-2005) 4% rządowych projektów ustaw, w V i VI kadencji Sejmu (odpowiednio: 2005-2007 i 2007-2011) ok. 5% rządowych projektów ustaw, w VII kadencji Sejmu (2011-2015) 3,24 % rządowych projektów ustaw, a w VIII kadencji Sejmu (2015-2019) rząd nadał niecałe 0,5 % rządowym projektom ustaw<sup>18</sup>.

Do przeprowadzenia badań wykorzystano kilka metod badawczych. W części pierwszej zastosowano przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną, dokonując analizy przepisów, zwłaszcza Konstytucji RP, ustawy z dnia 8 września 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>19</sup>, Regulaminu pracy Rady Ministrów (RpRM), Regulaminu Sejmu oraz Regulaminu Senatu. Metodę tę wykorzystano także przy badaniu materiałów źródłowych rządowych projektów ustaw, którym rząd nadał tryb pilny w wybranych kadencjach. Pomocniczo zastosowano także metodę prawnoporównawczą oraz historycznoprawną, a także metodę analizy systemowej, jak również moje praktyczne wieloletnie doświadczenie zawodowe związane z pracą na stanowisku legislatora w Rządowym Centrum Legislacji.

---

<sup>17</sup> M. Borski, B. Przywora, *Postępowanie z projektem pilnym jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy. Praktyki parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 4, s.18.

<sup>18</sup> Dane za: M. Borski, B. Przywora *„Postępowanie z projektem pilnym...”, op.cit.*, s. 18 oraz własne badania dotyczące liczby pilnych rządowych projektów ustaw w VIII kadencji Sejmu.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

# **Część I Zagadnienia ogólnoteoretyczne**

## **Rozdział 1**

### **Tryb pilny w procedurze ustawodawczej – zagadnienia historyczno-prawne i porównawczo-prawne**

#### **Uwagi wstępne**

Celem pierwszego rozdziału jest wprowadzenie w problematykę postępowania ustawodawczego w zakresie rządowych projektów ustaw rozpatrywanych w trybie pilnym. Stąd też dokonano w nim syntetycznego przedstawienia uwarunkowań historycznoprawnych tworzenia rządowych projektów ustaw w trybie pilnym.

Na wstępie, z uwagi na tematykę pracy, wyjaśnione zostały pojęcia „ustawy” oraz „procedury ustawodawczej”. Zasadne było także zasygnalizowanie i zilustrowanie rozwiązań porównawczych w zakresie tworzenia projektów pilnych w konstytucjach współczesnych.

#### **1.1. Zagadnienia wprowadzające**

Konstytucja RP nie uregulowała w sposób całościowy procedury ustawodawczej rozpatrywania ustaw przez Sejm i Senat. Regulacje dotyczące procesu ustawodawczego zostały w niej określone w sposób ogólny. Dotyczy to przepisów art. 119-123 Konstytucji RP. Natomiast szczegółowo doprecyzowuje procedurę ustawodawczą w zakresie rozpatrywania ustaw przez Sejm Regulamin Sejmu<sup>20</sup>, a w zakresie rozpatrywania ustaw przez Senat Regulamin Senatu<sup>21</sup>.

Z kolei proces przedustawodawczy rządu dotyczący opracowania rządowych projektów ustaw, który jest najbardziej skomplikowaną procedurą w tworzeniu ustaw, został określony zarówno w ustawach, jak i aktach podustawowych. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>22</sup> oraz Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>23</sup> (RpRM) są jednymi

---

<sup>20</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.).

<sup>21</sup> Regulamin Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. z 2018 r. poz. 846, z późn. zm.).

<sup>22</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.



z podstawowych aktów, które regulują kwestie tworzenia projektów ustaw na poziomie rządowym.

Przy wprowadzeniu do problematyki rządowych projektów ustaw, konieczne było uwypuklenie zagadnień dotyczących ustaw oraz procedury ustawodawczej, które miały istotne znaczenie z uwagi na tematykę pracy. Tym samym, przechodząc do omówienia uwarunkowań historycznoprawnych tworzenia rządowych projektów ustaw w trybie pilnym, w pierwszej kolejności należy odnieść się do pojęć „ustawa” oraz „procedura ustawodawcza”.

Należy zauważyć, że pojęcie „ustawa” nie zostało ustawowo zdefiniowane, co przyczyniło się do powstania licznych opracowań w przedmiocie omawianego pojęcia<sup>24</sup>. Konstytucja RP nie formułuje ogólnego pojęcia ustawy, co oznacza, iż nawiązała ona do „zastanego” rozumienia tego pojęcia, jakie od dawna uformowało się w Polsce na tle poglądów doktryny i orzecznictwa. Stąd też przedstawiciele doktryny, definiując ustawę, poddali ją analizie na kilku płaszczyznach. Definiując to pojęcie uwzględnić należy znaczenie ustawy w rozumieniu formalnym i materialnym, określającym materię ustawy oraz jej hierarchię w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, a także w rozumieniu sposobu i trybu stanowienia ustawy.

Jak wskazał S. Rozmaryn, ustalenie konstytucyjnego pojęcia „ustawy” było niezmiernie ważne, bowiem stanowiło jeden z czynników determinujących właściwe wykonywanie funkcji ustawodawczej<sup>25</sup>. Według zaś K. Składkowskiego, za ustawę w znaczeniu formalnym przyjmuje się każdy akt nazwany ustawą. Z kolei w znaczeniu materialnym za ustawę uważa się akt sformułowany w formie przepisów prawnych regulujących sferę praw i wolności podmiotów prawa oraz sferę wolnej od ingerencji państwa działalności<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> M.P. z 2022 r. poz. 348.

<sup>24</sup> W piśmiennictwie np.: Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa, 1933 r. s. 7; S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 112; K. Działocha, *Konstytucyjne cechy ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1994; S. Wronkowska, *Problematyka racjonalnego tworzenia...*, *op.cit.*, s. 224. E. Gdulewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 194; T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1998, s. 118; E. Kustra, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Toruń 1997, s. 89; A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, *Przegląd Sejmowy* 1998, nr 3, s. 29; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 133; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 200; M. Dobrowolski, *O pojęciu „ustawy” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 25.

<sup>25</sup> Zob. S. Rozmaryn, *Ustawa...*, *op.cit.*, s. 17.

<sup>26</sup> Zob. K. Składkowski, *Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego – Ustawa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2007, s. 39.

Regulacje prawne cechujące ustawę, to według S. Wronkowskiej takie, które wyczerpująco regulują określone dziedziny życia społecznego<sup>27</sup>. Również ustawa powinna zawierać tylko wypowiedzi normatywne wynikające nie tylko z ZTP<sup>28</sup>, ale przede wszystkim z charakteru normatywnego ustawy w znaczeniu materialnym, co wymusza zamieszczenie w ustawie tylko postanowień mających normatywny charakter<sup>29</sup>. K. Działocha dodatkowo wskazuje, że ustawa ustanawia obowiązki i przyznaje prawa w stosunku do państwa oraz w stosunkach między obywatelami a państwem<sup>30</sup>. Prawo to jednak musi uwzględniać i gwarantować poszanowanie praw i wolności człowieka i obywatela oraz zapewniać społeczeństwu udział w podejmowaniu decyzji państwowych<sup>31</sup>. Z kolei L. Garlicki<sup>32</sup>, omawiając pojęcie ustawy, określał ją również jako akt normatywny o nieograniczonym zakresie przedmiotowym, przy czym zaznaczył, iż niektóre materie mogą być regulowane tylko w drodze ustawy lub jej wyraźnego upoważnienia.

Na temat materii, jaką powinna regulować ustawa, wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że Konstytucja RP nie zawiera żadnych postanowień nakładających na Sejm obowiązku ujmowania określonej materii w jednym akcie prawnym, regulującym ją w sposób wyczerpujący<sup>33</sup>. Dlatego też praktyka umieszczania w ustawach innej materii, obok materii, która stanowi zasadniczy przedmiot konkretnego aktu normatywnego, pomimo, że budzi niekiedy zastrzeżenia z punktu widzenia techniki legislacyjnej<sup>34</sup>, nie może być oceniona jako naruszająca przepisy Konstytucji RP. Konstytucja RP, dla pewnych rodzajów ustaw, określiła materię, jaka powinna być uregulowana. Do ustaw ze zdefiniowaną materią podlegającą regulacji zaliczone zostały: ustawy budżetowe i ustawy o prowizorium budżetowym (art. 219 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP), ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2 Konstytucji RP), ustawy uchwalane na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów

---

<sup>27</sup> S. Wronkowska, *Problematyka racjonalnego tworzenia...*, *op. cit.*, s. 224.

<sup>28</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

<sup>29</sup> Zob. K. Składkowski, *Konstytucja i pozostałe źródła...*, *op. cit.*, s. 39.

<sup>30</sup> K. Działocha, *Konstytucyjne cechy...*, *op. cit.*, s. 36.

<sup>31</sup> J. Sobczak, *Konstytucyjne zasady ustroju – Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010, s. 106-107.

<sup>32</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9., Warszawa 2005, s. 135-136.

<sup>33</sup> Orzeczenie TK z 26 września 1989 r., K 3/89, OTK ZU 1989, poz. 5.

<sup>34</sup> Zgodnie z § 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.

z nierzymskokatolickimi kościołami i związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 5 Konstytucji RP)<sup>35</sup>.

Natomiast materia, która nie powinna być uregulowana, dotyczy ustaw określonych w art. 123 ust. 1 oraz w art. 228 ust. 6 Konstytucji RP. Przepisy te – odpowiednio – zakazują nadawania pewnym kategoriom ustaw trybu pilnego (ustawy podatkowe, ustawy dotyczące wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu i organów j.s.t., ustawy regulujące ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksy) albo wykluczają w czasie trwania stanu nadzwyczajnego możliwość nowelizacji konstytucji, ordynacji wyborczej do Sejmu, Senatu i organów j.s.t., ustawy o wyborze Prezydenta RP, ustawy o stanach nadzwyczajnych.

Wymieniając cechy ustawy odniesiono się również do znajdującego się w Konstytucji RP katalogu zamkniętego<sup>36</sup> źródeł prawa. Konstytucja RP umocniła zasadę prymatu ustawy i jej wyłączności<sup>37</sup>. W katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego ustawę zaszerogowano na drugim miejscu. Wskazano, że przez zamknięty katalog aktów powszechnie obowiązujących w ujęciu przedmiotowym nie należy rozumieć jako wyczerpujące wyliczenie źródeł prawa zgodnie art. 87 Konstytucji RP,<sup>38</sup>. Rozważając umiejscowienie ustaw w źródłach prawa, wskazano, że zajmuje ona, po Konstytucji RP, najwyższe miejsce<sup>39</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, jak wskazał L. Garlicki<sup>40</sup>, że jest ona podporządkowana Konstytucji RP. Dodać należy, że według P. Sarneckiego „wszystkie ustawy, niezależnie od przyjmowanych tytułów (zwłaszcza »kodeksów«) lub też szczególnej procedury stanowienia, posiadają formalnie taką samą moc prawną”<sup>41</sup>.

Źródłem prawa w Polsce nie jest projekt ustawy, mimo że zarówno przepisy Konstytucji RP, jak praktyka, przypisują projektom ustaw pewne znaczenie prawne. Dotyczy

---

<sup>35</sup> Zob. uzupełniająco: W. Białogłowski, „Konstytucyjna” moc Konkordatu?, [w:] *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, red. B. Przywora, A. Rogacka-Lukasik, K. Skotnicki, Częstochowa 2022, s. 845 i n. oraz powołaną tam literaturę. W aspekcie historycznym zob. też: Z. Cybichowski, hasło „Wyznania”, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1930, s. 1171 i n.

<sup>36</sup> K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i praktyce* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 9-13; M. Olszówka, *Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozwiązanie efektywne czy efektywne?*, „Przeгляд Legislacyjny” 2022, nr 2, s. 134-155.

<sup>37</sup> Zob. A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 169-170.

<sup>38</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 426.

<sup>39</sup> M. Dobrowolski, *O pojęciu „ustawy” w procesie legislacyjnym*, „Przeгляд Sejmowy” 2003, nr 2, s. 25.

<sup>40</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo...*, *op.cit.*, s. 135-136.

<sup>41</sup> P. Sarnecki, *Konstytucyjny system źródeł prawa o charakterze powszechnym*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 263.

to przede wszystkim projektu ustawy budżetowej<sup>42</sup>. Poza tym treść projektów ustaw ma często znaczenie dla oceny konstytucyjności<sup>43</sup> uchwalonych ustaw. Nadmienić należy, że istotnym elementem projektu ustawy jest uzasadnienie projektu ustawy. Obowiązek opracowania uzasadnienia projektu ustawy nie wynika wprost z Konstytucji RP. Przyjmuje się jednak, że pośrednio taki obowiązek można odczytać z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP, w którym określono obowiązek wnioskodawcy projektu ustawy do przedstawienia skutków finansowych jej wykonania. Obowiązek ten dotyczy wszystkich podmiotów inicjatywy ustawodawczej<sup>44,45</sup> (art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Na temat usytuowania ustaw w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego wypowiadał się także w swoich orzeczeniach zarówno TK, jak i Sąd Najwyższy. Ten pierwszy stwierdził<sup>46</sup>, że „polskie prawo konstytucyjne nie zna – poza ustawami konstytucyjnymi – żadnej innej kategorii ustaw, usytuowanych w hierarchii źródeł prawa ponad ustawami zwykłymi. Nie zna ono w szczególności kategorii „ustaw organicznych”, występujących w systemach prawnych innych krajów. Takie, jednolite, rozumienie pojęcia ustawy uważano za oczywiste zarówno pod rządem Konstytucji Marcowej, jak w całym okresie powojennym, można więc przyjąć, iż Mała Konstytucja [z 1992 r.] potraktowała je jako »pojęcie zastane« (...)”. Poza tym TK stwierdził, że „w polskim systemie prawa wszystkie ustawy mają tę samą rangę prawną, a więc ustawa późniejsza może zarówno uchylać ustawę wcześniejszą, jak też ustanawiać trwałe bądź czasowe wyjątki od jej postanowień. Wszelkie inne usytuowanie poszczególnych typów ustaw wymagałoby wyraźnej podstawy konstytucyjnej.”. Natomiast Sąd Najwyższy stwierdził, że „wyższości

---

<sup>42</sup> Zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji RP rząd powinien prowadzić gospodarkę finansową państwa na podstawie przedłożonego projektu ustawy budżetowej w sytuacji, gdy w dniu rozpoczęcia roku budżetowego nie weszła w życie ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym.

<sup>43</sup> Przykładowo oceny konstytucyjności dokonuje się w związku z brakiem możliwości zidentyfikowania *ratio legis* określonego przepisu ustawowego na podstawie materiałów legislacyjnych, w szczególności projektu ustawy. Ocena ta może prowadzić do uznania działania ustawodawcy za arbitralne i przez to uzasadniać stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu (por. wyrok TK z 23 listopada 2010 r., K 5/10, OTK-A 2010, nr 9, poz. 106). Poza tym analiza materiałów legislacyjnych, w szczególności projektu ustawy pozwala też niekiedy ustalić, czy nieuwzględnienie określonych podmiotów lub sytuacji w treści przepisu jest zaniechaniem czy tzw. pominięciem ustawodawczym, co ma z kolei znaczenie z punktu widzenia kognicji TK (por. wyrok TK z 22 października 2013 r., SK 14/13, OTK-A 2013, nr 7, poz. 100).

<sup>44</sup> Zob. A. Szmyt, *Wybrane zagadnienia konstytucyjnoprawne problematyki budżetowej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, red. M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.

<sup>45</sup> S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce...*, *op.cit.*; M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym...*, *op.cit.*; E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy...*, *op.cit.*; P. Chybalski, *Komentarz do art. 118...*, *op.cit.*; P. Chybalski, *Komentarz do art. 32 oraz do art. 34 ...*, *op.cit.*; M. Berek, *Rada Ministrów...*, *op.cit.*

<sup>46</sup> Orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK ZU 1994, poz. 39.

jednych ustaw w stosunku do drugich nie można domniemywać, taka hierarchia musiałaby wynikać z Konstytucji”<sup>47</sup>.

Według S. Rozmaryna stanowienie prawa jest istotną cechą, jaką posiada ustawa<sup>48</sup>. Zapewnienie tego wymaga odpowiedniego procedowania. Zgodnie z Konstytucją RP ustawa zostaje uchwalona przez Sejm z udziałem Senatu w konstytucyjnie określonej procedurze ustawodawczej. Ustawa to akt parlamentu i – jak wskazał L. Garlicki – „żaden inny organ państwowy nie może stanowić »ustaw«, co jest oczywistą konsekwencją zarówno zasady podziału władz, jak i zasady demokratycznego państwa prawnego. W obecnym stanie prawnym w Polsce oznacza to też wykluczenie możliwości stanowienia ustaw w drodze referendum. Wykluczenie stanowienia »ustaw« przez inne organy państwowe jest w wielu krajach rozumiane wąsko, bo konstytucje dopuszczają, by inne organy (w praktyce głowa państwa lub rząd) stanowiły akty o mocy ustawy, określane zwykle mianem dekretów lub rozporządzeń z mocą ustawy. Konstytucja z 1997 r. wykluczyła jednak i taką możliwość (jedyne wyjątek przewiduje art. 234), a tym samym nadała ustawie charakter wyłącznego źródła prawa na tym poziomie systemu aktów normatywnych”<sup>49</sup>.

Rozważając charakterystykę ustaw, których stanowienie to złożony proces<sup>50</sup>, należy wyjaśnić pojęcie „procedura ustawodawcza”. Tak jak w przypadku pojęcia „ustawa” Konstytucja RP nie tworzy definicji pojęcia „procedura ustawodawcza”. Potocznie procedurą ustawodawczą określa się proces ustawodawczy, w którym ustawę uchwała Sejm przy udziale Senatu, a Prezydent RP ją podpisuje. Według L. Garlickiego „tryb ustawodawczy jest to całokształt parlamentarnych i pozaparlamentarnych etapów dochodzenia ustawy do skutku, tak jak określa je Konstytucja”<sup>51</sup>. W ramach procedury ustawodawczej kompetencje do tworzenia prawa wykonuje Sejm i Senat będący władzą ustawodawczą. Z kolei rząd będący władzą wykonawczą wykonuje swoje kompetencje w ramach procedury przedustawodawczej określonej dla rządowych projektów ustaw. Proces ustawodawczy, który składa się z wielu etapów, „w istocie swojej jest współdziałaniem władzy ustawodawczej i wykonawczej”<sup>52</sup>.

Wprawdzie Konstytucja RP nie definiuje procedury ustawodawczej, ale reguluje tryb dla poszczególnych rodzajów ustaw.

---

<sup>47</sup> Wyrok SN z dnia 3 lutego 1995 r., I PRN 87/94, OSNAPiUS 1995, nr 12, poz. 147.

<sup>48</sup> Zob. S. Rozmaryn, *Ustawa...*, *op.cit.*, s. 25.

<sup>49</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, *op.cit.*, s. 135-136.

<sup>50</sup> Zob. W. Orłowski, *Sejm i Senat*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin, 2010, s. 273.

<sup>51</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, *op.cit.*, s. 236.

<sup>52</sup> Zob. Z. Cybichowski, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa...*, *op.cit.*, s. 1088.

Konstytucja RP podzieliła tryby procedury ustawodawczej dla ustaw podkonstytucyjnych<sup>53</sup> na procedurę ustawodawczą zwykłą i procedurę ustawodawczą szczególną, co w zależności od rodzaju ustawy wpływa na jej sposób stanowienia. Podział ten dotyczy przede wszystkim odmiennego określenia dla tych procedur ram czasowych, w których ustawy są rozpatrywane.

W przypadku postępowania ustawodawczego zwykłego dotyczącego ustaw, dla których Konstytucja RP nie zastrzega innego trybu postępowania ustawodawczego, określono, że Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie zostanie ona uchwalona przez Senat, ustawa zostaje uznana za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm (art. 121 ust. 2 Konstytucji RP). Uchwalona ustawa zostaje przesłana do Prezydenta RP, który zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji RP ma 21 dni na jej podpisanie, a po podpisaniu ustawa zostaje przesłana do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei w przypadku postępowania ustawodawczego szczególnego<sup>54</sup>, jakim jest tryb pilny, określono, że Senat rozpatruje ustawę w ciągu 14 dni (art. 123 ust. 3 Konstytucji RP), a termin podpisania ustawy przez Prezydenta RP wynosi 7 dni. Zauważenia wymaga, że Konstytucja RP, regulując tryb pilny, określa jednoznacznie, że tryb pilny dotyczy jedynie rządowych projektów ustaw oraz określa materię ustaw (art. 123 ust. 1 Konstytucji RP), które nie mogą być procedowane w trybie pilnym. Odnosząc się do trybu pilnego, należy zwrócić uwagę na dyskusję w doktrynie na temat stosowania trybu pilnego do prac nad projektem ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

Według L. Garlickiego tryb pilny nie może zostać zastosowany do prac nad projektem ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, tj. zakładającej przekazanie przez RP organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach<sup>55</sup>. Stanowisko to wynika z tego, że skoro w odróżnieniu od innych ustaw zwykłych

---

<sup>53</sup> Ustawy o zmianie Konstytucji nie wymieniam, ponieważ ingeruje ona w materię Konstytucji RP.

<sup>54</sup> Poza trybem pilnym dla rządowych projektów ustaw Konstytucja RP określa tryb dla ustawy budżetowej (art. 219 i następnie Konstytucji RP, ustaw ratyfikujących umowy międzynarodowe (art. 90 Konstytucji RP). W literaturze przedmiotu omawia ją R. Mastalski, *Postępowanie Sejmu z projektem ustawy budżetowej*, M. Masternak-Kubiak, *Udział Senatu w procesie uchwalania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa*, M. Mastalska-Kubiak, *Skutki prawne nieuchwalenia ustawy budżetowej przez Sejm*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.

<sup>55</sup> L. Garlicki, *Artykuł 123*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999-2007, s. 8.

Senat nie odnosi się do ustawy uchwalonej przez Sejm, lecz uczestniczy w jej uchwalaniu, to taka odmiennność proceduralna wyklucza zastosowanie trybu pilnego. Natomiast według P. Chybalskiego<sup>56</sup> stanowisko to może budzić wątpliwości, pomimo że pogląd ten jest uzasadniony *de facto* równoprawną pozycją Sejmu i Senatu w tym postępowaniu – co mogłoby wykluczać narzucanie Senatowi w trybie art. 123 ust. 3 krótkiego, 14-dniowego terminu na rozpatrzenie ustawy. „Konieczność zastosowania się do tego terminu stanowi bowiem jedyny konstytucyjny wymóg, jaki Senat musiałby spełnić, uczestnicząc w procedurze uchwalania wspomnianej wyżej ustawy, a regulujący tę procedurę art. 90 ust. 3 Konstytucji RP nie narzuca Senatowi jakichkolwiek terminów. Oznacza to, że teoretycznie możliwe byłoby współstosowanie art. 90 ust. 3 i art. 123 Konstytucji RP.”<sup>57</sup>

Rozważając szczególny tryb postępowania ustawodawczego, jakim jest tryb pilny, odczytać należy go jako „faktyczne uprzywilejowanie danego projektu ustawy, polegające na priorytetowym traktowaniu go w porównaniu z innymi projektami, a także znaczne przyspieszenie całego postępowania ustawodawczego”<sup>58</sup>. Stanowisko to nie było kwestionowane przez przedstawicieli doktryny, która dostrzegała przydatność pilnego trybu ustawodawczego<sup>59</sup>. Jednak niemal zawsze formułowano pewne obawy co do jego stosowania<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> P. Chybalski, *Artykuł 123*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, *op.cit.*, s. 9.

<sup>57</sup> *Ibidem...*, s. 5.

<sup>58</sup> M. Kudej, *Istytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 82.

<sup>59</sup> P. Chybalski, *Artykuł 123...*, *op.cit.*, s. 5.

<sup>60</sup> J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa...*, *op.cit.*, s. 170; A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 184.

## 1.2. Tryb pilny w procedurze ustawodawczej – rys historyczny

### 1.2.1. Uregulowania konstytucyjne

Pilny projekt ustawy określony w Małej Konstytucji z 1992 r. to szczególne „*novum proceduralne*”<sup>61</sup> między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Powstanie szybkiej procedury ustawodawczej kształtowało się latami. Potrzebę uregulowania szybkiej procedury ustawodawczej można upatrywać w tym, jak S. Postner<sup>62</sup> opisał proces ustawodawczy w okresie międzywojennym, tj. że „ustawy są pilne «nieodzownie» potrzebne, rząd prosi, zabiega, nęka albo i błaga, aby ustawę jak najprędzej uchwalić”.

Niewątpliwie pilność projektów ustaw związana była z pilnością osiągnięcia założonych celów. Podejmowane decyzje dotyczące celów, które powinny służyć realizacji państwa, w tym także działalności prawotwórczej, są decyzjami politycznymi<sup>63</sup>. To jednak przy osiąganiu tych celów, jakie stawia sobie rząd, stosowanie szybkiej ścieżki legislacyjnej dla projektów ustaw nie może pozbawić tych postępowań zasadniczych elementów proceduralnych<sup>64</sup> (etapów postępowań, uczestnictwa podmiotów w tworzeniu projektów ustaw). Dążąc do spowodowania lub utrwalania pożądanego stanu w życiu społecznym (celu)<sup>65</sup> za pomocą prawa, należy pamiętać, że prawo to powinno charakteryzować się określonymi właściwościami zapewniającymi jego prestiż oraz sprawność jako instrumentu oddziaływania. Szybkość postępowania nie może być traktowana jako wartość nadrzędna; wartością nadrzędną jest efekt jakości tego postępowania<sup>66</sup>. S. Patyra wskazał, że z pola widzenia nie można stracić wartości demokratycznego procesu, do którego należy ustalenie kształtu decyzji prawotwórczej<sup>67</sup>.

Na temat stosowania trybu pilnego również wypowiedział się J. Jaskiernia<sup>68</sup>, uznając, że postępowanie uproszczone może być traktowane jako „typ postępowania «awaryjnego», będącego wyjątkiem od reguły, stosowanym w rzeczywistej konieczności państwowej (parlamentarnej), gdy zastosowanie trybu zwykłego mogłoby prowadzić do nieodwracalnych

---

<sup>61</sup> A. Gwiżdż, *Pilny projekt...*, *op.cit.*, s.184.

<sup>62</sup> S. Postner, *Rada Prawnicza przy Ministerstwie Sprawiedliwości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, nr 4, s. 998; .

<sup>63</sup> S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia...*, *op.cit.* s. 152.

<sup>64</sup> A. Gwiżdż, *Pilny projekt...*, *op. cit.*, s. 182.

<sup>65</sup> S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia...*, *op.cit.*,s. 31.

<sup>66</sup> A. Gwiżdż, *Pilny projekt...*, *op. cit.*, s. 188.

<sup>67</sup> Szerzej zob. S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011

<sup>68</sup> J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa...*, *op.cit.*, s. 170.



skutków i strat społecznych”. Z uwagą tą koresponduje postulat przywołanego wcześniej A. Gwiżdża<sup>69</sup>, aby z trybu pilnego korzystano jedynie wyjątkowo, bez nadużywania możliwości prowadzenia przyśpieszonych prac ustawodawczych. W przypadku nadużywania korzystania z trybu pilnego tworzenie prawa związanego z tymi projektami powodować będzie zarzuty nierzetelności tworzenia prawa.

Analizując konstytucje w zakresie procedury ustawodawczej, w tym instytucji trybu pilnego, należy zauważyć, że konstytucje międzywojenne ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>70</sup>, Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.<sup>71</sup>, Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>72</sup> oraz Konstytucja z 1952 r. nie regulowały trybu pilnego ani procedury ustawodawczej dotyczącej rozpatrywania projektu ustawy. W dwudziestoleciu międzywojennym nie było przy tym spójności odnośnie do rangi formalnej aktów kształtujących ustrój państwa oraz funkcjonowanie jego organów. W okresie pierwszego prowizorium ustrojowego, gdy w Polsce formalnie była ustanowiona monarchia, obowiązywał tzw. system blokowy, na który składały się patent z dnia 12 września 1917 r. o ustanowieniu władzy państwowej w Królestwie Polskiem<sup>73</sup>, dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem<sup>74</sup> oraz ustawa z dnia 4 lutego 1918 r. o Radzie Stanu Królestwa Polskiego<sup>75</sup>. Z kolei w okresie prowizorium konstytucyjnego ustawionego w 1919 r. głównym aktem ustrojowym była uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa<sup>76</sup>. Dopiero Konstytucja Marcowa w sposób jednolity, na poziomie *stricte* konstytucyjnym ustawy zasadniczej, uregulowała zasady funkcjonowania państwa, w tym wyznaczyła ramy funkcjonowania organów konstytucyjnych.

Dopiero po raz pierwszy instytucja trybu pilnego została uregulowana w tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. Następnie została zmieniana nowelizacją z dnia 17 marca 1995 r.<sup>77</sup>

---

<sup>69</sup> A. Gwiżdż, *Pilny projekt, op.cit.*, s. 184.

<sup>70</sup> Dz. U. Nr. 44 poz. 267, z późn. zm.

<sup>71</sup> Dz. U. Nr 30, poz. 227.

<sup>72</sup> Dz. U. Nr 18, poz. 71, z późn. zm.

<sup>73</sup> Dz. Urz. Dep. Spr. T. R. S. K. P. Nr 5, s. 235.

<sup>74</sup> Dz. Pr. K. P. Nr 1, poz. 1.

<sup>75</sup> Dz. Pr. K. P. Nr 2, poz. 2.

<sup>76</sup> Dz. Pr. P. P. Nr 19, poz. 226.

<sup>77</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 9 listopada 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 15, poz. 729).

Przepisy art. 13 oraz art. 17 Małej Konstytucji z 1992 r. określały tryb uchwalenia ustawy w parlamencie (procedura ustawodawcza), z tym że art. 17 ust. 3 i 4 dodatkowo regulował materię dotyczącą poprawek. Zgodnie z art. 13 Sejm uchwalał ustawy większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, chyba że ustawa konstytucyjna stanowiła inaczej. W tym samym trybie Sejm podejmował inne uchwały, jeżeli przepisy ustaw i uchwał Sejmu nie stanowiły inaczej. Natomiast zgodnie z art. 17 Małej Konstytucji z 1992 r. ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazywał Senatowi, który mógł w ciągu 30 dni ustawę przyjąć lub wprowadzić do jej tekstu poprawki albo ją odrzucić. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania nie podjął stosownej uchwały, ustawę uważało się za przyjętą. Poprawki Senatu, które pociągały za sobą obciążenie budżetu Państwa wymagały wskazania źródeł pokrycia. Natomiast uchwałę Senatu odrzucającą ustawę lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważało się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzucił jej bezwzględną większością głosów.

Z kolei art. 18 Małej Konstytucji z 1992 r. regulował kwestie dotyczące podpisu ustawy przez Prezydenta RP, w tym terminu podpisania ustawy oraz odmowy jej podpisania. Zgodnie z tym przepisem przyjętą przez Sejm i Senat ustawę Marszałek Sejmu przedstawiał Prezydentowi RP do podpisu, z kolei Prezydent RP podpisywał ustawę w ciągu 30 dni, a ustawę budżetową w ciągu 20 dni, od dnia przedstawienia i zarządzał jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazać należy, że Prezydent RP mógł odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 2/3 głosów Prezydent RP w terminie 7 dni podpisywał ustawę i zarządzał jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że zgodnie z ust. 4 wystąpił do TK. Przed podpisaniem ustawy Prezydent RP mógł wystąpić do TK z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Wystąpienie Prezydenta RP do TK wstrzymywało bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. Prezydent RP nie mógł odmówić podpisania ustawy, którą TK uznawał za zgodną z Konstytucją.

Poza tym art. 15 ust. 4 Małej Konstytucji z 1992 r. po raz pierwszy wprowadził instytucję czytania na poziomie konstytucyjnym, określając, iż wnioskodawca mógł wycofać projekt ustawy w toku postępowania legislacyjnego w Sejmie do czasu zakończenia procedury pierwszego czytania. W przypadku wycofania projektu Sejm podejmował decyzję o dalszym toku postępowania. Przepis ten nie określał liczby czytań, co powodowało, że nie ograniczał autonomii Sejmu.

Natomiast art. 15 ust. 3 Małej Konstytucji z 1992 r. określał, że prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w trakcie ich rozpatrywania przez Sejm przysługiwało wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów. Marszałek Sejmu mógł z własnej inicjatywy, a także na wniosek Rady Ministrów odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji. Instytucja poprawek na poziomie konstytucyjnym została również określona po raz pierwszy w Małej Konstytucji z 1992 r., która ograniczała możliwość wnoszenia poprawek dotyczących projektu pilnego, w przypadku kiedy uprzednio nie były przedłożone komisji (oznacza to, że przepis ten wprowadził zakaz wprowadzania nowych poprawek w drugim czytaniu).

Obok wyżej omówionej procedury ustawodawczej Mała Konstytucja z 1992 r. uregulowała po raz pierwszy w art. 16 tryb pilny będący szczególną procedurą ustawodawczą. Należy wskazać, iż inspiracją do określenia w Małej Konstytucji z 1992 r. trybu pilnego był raport Rady Legislacyjnej z 1991 r., w którym dostrzeżono potrzebę zapewnienia warunków ustrojowo-organizacyjnych dla przyspieszenia tworzenia prawa<sup>78</sup>. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, mogła określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny. Poza tym Marszałek Sejmu odmawiał poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej projektu pilnego, która uprzednio nie była przedłożona komisji (art. 16 ust. 3). Terminy do uchwalenia ustawy przez Sejm i podpisania przez Prezydenta RP, w postępowaniu w sprawie ustawy pilnej, skrócono z 30 dni do 7 dni. Omówiony przepis regulujący tryb pilny został zmieniony ustawą konstytucyjną z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>79</sup>.

Odnosząc się do zakresu przedmiotowego regulacji, zauważenia wymaga, że zgodnie z art. 16 ust. 1 Małej Konstytucji z 1992 r. brak było ograniczeń dotyczących rodzajów wnoszonych w trybie pilnym rządowych projektów ustaw. Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, mogła określić praktycznie każdy projekt jako pilny, który nie był przeznaczony do procedowania w innej procedurze szczegółowej. Brak ograniczeń dotyczących klauzuli pilności w zakresie rodzajów wnoszonych przez rząd projektów ustaw pozwolił na bardzo szerokie korzystanie z tej klauzuli, co skutkowało, że niemalże połowa rządowych projektów

---

<sup>78</sup> A. Gwiżdż, *Pilny projekt ...*, *op.cit.*, s. 185.

<sup>79</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 183.

ustaw była uznana za pilny projekt<sup>80</sup>. Nowelizacja z dnia 17 marca 1995 r.<sup>81</sup> dotycząca trybu pilnego zmieniła brzmienie tego przepisu, wprowadzając katalog wyłączeń z trybu pilnego rządowych projektów ustaw. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, mogła określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny, z wyjątkiem projektów ustaw konstytucyjnych, ustawy budżetowej, ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój, właściwość i zasady funkcjonowania organów Państwa oraz samorządu terytorialnego, a także kodeksów. W przypadku projektów ustaw o zmianie ustawy budżetowej za uwaga wymaga, że na podstawie nowelizacji do Małej Konstytucji z 1992 r. za dopuszczalne uznawano rozpatrywanie projektów nowelizacji ustawy budżetowej w trybie pilnym. Należy zauważyć, że nadanie trybu pilnego rządowemu projektowi ustawy nie było i nie jest obowiązkiem Rady Ministrów. Zgodnie z Małą Konstytucją z 1992 r. przywilej ten dotyczył tylko uzasadnionych przypadków. Skłaniało to rząd przy wnoszeniu projektu ustawy do Sejmu, aby rodzaj procedury ustawodawczej dla projektu ustawy był zadeklarowany.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że przepis art. 14 Małej Konstytucji z 1992 r. nakazał określić szczegółową organizację i tryb pracy Sejmu w regulaminie uchwalanym przez Sejm. Poza tym Mała Konstytucja z 1992 r. (art. 16 ust. 2) nakazała uregulowanie w Regulaminie Sejmu odrębności dotyczącej trybu pilnego.

Konsekwencją przepisów dotyczących postępowania ustawodawczego wprowadzonych do Małej Konstytucji z 1992 r. były liczne orzeczenia TK, w tym orzeczenia dotyczące trybu pilnego (w odniesieniu do art. 16 Małej Konstytucji z 1992 r.). Jednym z wyroków dotyczących trybu pilnego, który budził prawdopodobnie największą kontrowersję, był wyrok dotyczący sporu, czy wystąpienie rządu z inicjatywą ustawodawczą nadającą projektowi ustawy tryb pilny ogranicza zakres wnoszenia poprawek przez posłów. Trybunał stwierdził, że „w pilnym trybie ustawodawczym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w projekcie pilnym ustawy pochodzącym od Rady Ministrów. Takie rozszerzenie zakresu regulacji byłoby sprzeczne z wyłącznością inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w pilnym trybie ustawodawczym (byłoby to równoznaczne z podjęciem inicjatywy ustawodawczej przez posłów w trybie, w którym ta inicjatywa nie przysługuje). Zarazem

---

<sup>80</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle Małej konstytucji i Regulaminu Sejmu*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz 1996, raport nr 87,

<sup>81</sup> Dz. U. z 1995 r. poz. 184.

stanowiłoby to przekroczenie konstytucyjnego upoważnienia do działania w sposób odmienny od trybu zwykłego w sprawach, które mogą być normowane tylko w trybie zwykłym”<sup>82</sup>. Wskazania wymaga, że Sejm odrzucił w maju 1996 r. to orzeczenie TK, co świadczyło o braku akceptacji stanowiska TK ze strony Sejmu.

Skupiając się na instytucji trybu pilnego, która jak wskazano powyżej, po raz pierwszy została uregulowana w Małej Konstytucji z 1992 r., zauważenia wymaga, że rozwiązania dotyczące „szybkiej ścieżki legislacyjnej” były już określane przed Małą Konstytucją z 1992 r. Określały je regulaminy wewnętrzne, tzw. parlamentarne.

### **1.2.2. Tryb pilny w regulaminach parlamentarnych**

Analizę regulaminów parlamentarnych należy rozpocząć od pierwszej szybkiej formy postępowania ustawodawczego, która została określona w Tymczasowym Regulaminie Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lutego 1919 r. Wprawdzie, jak wynika z nazwy, miał to być tymczasowy regulamin, to jednak obowiązywał on z niewielkimi zmianami do lutego 1923 r. W Regulaminie tym szybką formę postępowania ustawodawczego określano jako „skrócenie postępowania ustawodawczego”. Zgodnie z art. 44 tego Regulaminu Sejm mógł na wniosek 15 posłów uchwalić skrócenia postępowania formalnego w przypadkach: uwolnienia wniosku lub sprawozdania komisji od drukowania, dopuszczenia natychmiastowej rozprawy bez odesłania do komisji, dopuszczenie rozprawy zaraz po rozdaniu drukowanego sprawozdania komisji oraz wyznaczenie komisji terminu do przedłożenia sprawozdania. Skrócenie postępowania ustawodawczego określonego w Tymczasowym Regulaminie Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej niewątpliwie nie można było porównywać z instytucją trybu pilnego. Wprawdzie Rada Ministrów nie była uprawniona do złożenia wniosku o skrócenie postępowania formalnego we wskazanych powyżej przykładach, a także skrócenie postępowania dotyczyło jedynie formalnych czynności wynikających z postępowania ustawodawczego, to uznać należy, że był to pierwszy krok na poziomie regulaminowym dopuszczający możliwość skrócenia procedury ustawodawczej. Podobnie możliwości skrócenia procesu ustawodawczego przewidywały regulaminy parlamentarne w okresie międzywojnia jak i w okresie powojennym<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Wyrok TK z 19 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK ZU 1996, Nr 1, poz. 1.

<sup>83</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle Małej konstytucji...*, *op.cit.*, s.1.

Kolejny Regulamin Obrad Sejmu został uchwalony 16 lutego 1923 r. i obowiązywał ze zmianami do 16 grudnia 1930 r. Różnica między tym Regulaminem (art. 18) a poprzednim dotyczyła wykluczenia udziału 15 posłów we wniosku skrócenia postępowania formalnego. Przepis art. 20 Regulaminu z 1923 r. stwierdzał, że skrócenie postępowania stawało się wnioskiem formalnym (art. 20), który w przypadku żądania Marszałka Sejmu musiał być złożony na piśmie. Pod wnioskiem formalnym wystarczający był podpis jednego posła. Przesłanką odmawiającą przyjęcia wniosku przez Marszałka Sejmu było hamowanie obrad (art. 21). Z punktu widzenia wnioskowania o skrócenie procedury parlamentarnej nie było to zbyt sformalizowane. Wystarczył wniosek jednego posła, aby skrócić procedurę.

W wyniku wyborów do Sejmu dnia 16 listopada 1930 r. Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem, który uzyskał bezwzględną większość, znowelizował Regulamin Obrad Sejmu. Formalnie była to nowelizacja regulaminu z 1923 r., jednak określano tę nowelizację jako Regulamin z dnia 16 grudnia 1930 r. Regulacje określone w art. 18 dotyczące skrócenia postępowania formalnego nie zostały zmienione. Regulamin ten, ze zmianami z dnia 23 października 1931 r., obowiązywał do dnia 5 października 1935 r. Również Regulamin z 1935 r. powtarzał wcześniejsze regulacje (art. 66). W okresie Polskiej Ludowej Sejm dnia 8 lutego 1947 r. przyjął tymczasowy regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej. Następnie powołano Komisję Specjalną do opracowania regulaminu obrad Sejmu. W wyniku prac Komisji Specjalnej dnia 25 czerwca 1948 r. uchwalono Regulamin Sejmu Ustawodawczego, w którym regulacje dotyczące skrócenia postępowania formalnego, zawarte w regulaminach przedwojennych, nie zostały zmienione.

Kolejny regulamin Sejmu został przyjęty w dniu 1 marca 1957 r.<sup>84</sup> i powtarzał zasadniczo dotychczasowe regulacje dotyczące skrócenia postępowania formalnego. Przepis art. 63 lit e Regulaminu Sejmu dodał możliwość skrócenia przez Sejm postępowania przy uchwaleniu ustawy przez zaniechanie druku sprawozdania komisji i niezwłocznego przystąpienia do drugiego czytania. Ponadto przepis art. 69 określił, iż Marszałek może w związku z dyskusją udzielić głosu dla postawienia wniosku formalnego, o którym mowa w art. 63, z tym że po wysłuchaniu wnioskodawcy i ewentualnie jednego przeciwnika wniosku.

Po uchwaleniu wyżej wymienionego regulaminu przepisy dotyczące skrócenia postępowania formalnego powtarzały jedynie wskazane wcześniej przypadki skracania postępowania ustawodawczego. Dotychczasowe wszystkie przewidziane w regulaminie

---

<sup>84</sup> Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. poz. 145).

Sejmu możliwości skrócenia postępowania były daleko idącą interwencją w tok zwykłego postępowania ustawodawczego. Wprowadzane w regulaminach sejmowych regulacje dotyczące skrócenia postępowania nie odzwierciedlały trybu ustawodawczego uregulowanego w konstytucjach międzywojennych oraz Konstytucji z 1952 r.

Dopiero przemiany ustrojowe, których konsekwencją była Mała Konstytucja z 1992 r. i wprowadzona w niej instytucja trybu pilnego, spowodowały, że Sejm uchwalił w dniu 6 marca 1993 r. nowelizację Regulaminu Sejmu w celu wykonania przepisu art. 16 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r. Zgodnie z tym przepisem regulamin Sejmu miał określać odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. Obok już istniejącego postępowania skróconego z projektami ustaw, nowelizacja dodawała regulacje dotyczące postępowań z pilnymi projektami ustaw. Nowelizując Regulamin Sejmu<sup>85</sup>, dodano w dziale II po rozdziale 1 rozdział 1a pt. „Postępowanie z pilnymi projektami ustaw”. Przepisy art. 56a—56k rozdziału 1a działu II Regulaminu Sejmu określały przykładowo, że Prezydium Sejmu, nadając bieg projektowi ustawy - wniesionemu do Sejmu przez Radę Ministrów w trybie art. 16 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. - zwanemu dalej „pilnym projektem ustawy”, ustalał jednocześnie orientacyjny kalendarz prac w Sejmie nad projektem. Poza tym Prezydium Sejmu mógł zwrócić Radzie Ministrów pilny projekt ustawy w celu uzupełnienia, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu było niekompletne. Z kolei Marszałek Sejmu zarządzał drukowanie pilnych projektów ustaw niezwłocznie po ich otrzymaniu, a projekty ustaw - w uzasadnionych wypadkach - mogły być uznane za doręczone posłom przez podanie do wiadomości, że druki projektu były wyłożone do odbioru w Kancelarii Sejmu.

Rozpatrywane pilnych projektów ustaw odbywało się w dwóch czytaniach, a nie jak w przypadku procedury zwykłej gdzie są trzy czytania). Pierwsze czytanie pilnego projektu ustawy przeprowadzone było na posiedzeniu Sejmu lub komisji (Prezydium Sejmu mógł zarządzić przeprowadzenie pierwszego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 34 ust. 2). Prezydium Sejmu, kierując pilny projekt ustawy do komisji, ustalało jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy jednak niż 30 dni. Pilny projekt ustawy Prezydium Sejmu wprowadzało do porządku dziennego posiedzenia Sejmu, najbliższego po zakończeniu prac komisji. Przed rozpoczęciem drugiego czytania Rada Ministrów mogła wycofać klauzulę pilności. Drugie czytanie pilnego projektu ustawy obejmowało po pierwsze przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy,

---

<sup>85</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1993 r. w sprawie zmiany regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 89).

po drugie przeprowadzenie debaty i zgłaszanie poprawek i po trzecie głosowanie. Marszałek Sejmu odmawiał poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej pilnego projektu ustawy, która uprzednio nie była przedstawiona komisji w formie pisemnej. Drugie czytanie mogło się odbyć nie wcześniej niż trzeciego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji. Zgodnie z art. 56h Marszałek Sejmu przysyłał niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od dnia uchwalenia przez Sejm ustawy pilnej, Marszałkowi Senatu i Prezydentowi RP, potwierdzony swoim podpisem, tekst uchwalonej ustawy. Uchwałę Senatu zawierającą propozycję dokonania określonych zmian w uchwalonej przez Sejm ustawie pilnej lub jej odrzucenia Sejm rozpatrywał na posiedzeniu najbliższym po jej doręczeniu. Prezydium Sejmu - ze względu na złożoność propozycji Senatu - mogło uprzednio skierować uchwałę Senatu do rozpatrzenia przez komisje, które pilny projekt ustawy rozpatrywały. Tekst ustawy pilnej, ustalony w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu, Marszałek Sejmu przysyłał Prezydentowi RP niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od dnia jej uchwalenia. W postępowaniu w sprawie ustawy pilnej, której podpisania Prezydent RP odmówił, Prezydium Sejmu tak określała tok prac nad wnioskiem Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy pilnej, aby od dnia wpłynięcia wniosku Prezydenta RP do dnia ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Sejm nie upłynęło więcej niż siedem dni.

Odnosząc się do Regulaminu Senatu, trzeba zauważyć, że dopiero Konstytucja RP z 1997 r. wskazała, że Regulamin Senatu ma określić odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. Podobnie jak w przypadku Regulaminu Sejmu postąpiono z Regulaminem Senatu. Regulacje wskazane w Regulaminie Senatu są „zasadniczo zbieżne”<sup>86</sup> z Regulaminem Sejmu.

Podkreślić należy, że przed Konstytucją RP Regulamin Senatu z dnia 23 listopada 1990 r.<sup>87</sup> w przepisie art. 53a. w dziale „Postępowanie w sprawie ustaw uchwalonych przez Sejm” określał, że uchwałę w sprawie ustawy pilnej Senat podejmuje w ciągu 7 dni od dnia jej przekazania. Do postępowania w sprawie ustawy pilnej nie mają zastosowania art. 16 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz terminy określone w art. 30 ust. 2, art. 32 ust. 2 i art. 53 ust. 2, które stosuje się do zwykłej procedury ustawodawczej.

---

<sup>86</sup> A. Szmyt, *Jeszcze w sprawie trybu pilnego*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 280.

<sup>87</sup>M.P. z dnia 1991 r. Nr 2, poz. 11.



### **1.2.3. Uprawnienie Rady Ministrów do nadania rządowemu projektowi ustawy trybu pilnego**

Odnosząc się do uprawnienia przyznanego Radzie Ministrów już w Konstytucji Marcowej, dotyczącego prawa inicjatywy ustawodawczej, należy zauważyć, że ustawodawca na podstawie art. 16 Małej Konstytucji z 1992 r. po raz pierwszy przyznał prawo uznania projektu ustawy za pilny tylko Radzie Ministrów. Przywilej ten nie dotyczył projektów ustaw konstytucyjnych, ustaw budżetowych, ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj, właściwość i zasady funkcjonowania organów Państwa oraz samorządu terytorialnego, a także kodeksów. Status pilnego projektu miał oznaczać pierwszeństwo przed innymi projektami i szybkie uchwalenie ustawy, (tzw. szybka ścieżka legislacyjna), co z kolei zapewnić miało rządowi możliwość realizowania najważniejszych zadań państwa. W tym przypadku siedem dni miał zarówno Senat na rozpatrzenie ustawy (art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r.), jak i Prezydent na jej podpisanie (art. 18 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r.). Uprawnienie rządu do uznania projektu ustawy za pilny po uchwaleniu jej przez Radę Ministrów wydawało się oczywiste. Jednak P. Chybalski dostrzegł, iż przedstawiciele doktryny mieli wątpliwości w określeniu momentu, do którego Rada Ministrów mogła uznać projekt ustawy za pilny: „O ile bezsporne jest, że rząd może oznaczać projekty jako pilne w drodze uchwały podjętej niezwłocznie po podjęciu uchwały w sprawie inicjatywy ustawodawczej, a więc kierować do Sejmu projekty uprzednio przez siebie uznane za pilne (...), to ani Konstytucja, ani Regulamin Sejmu nie przesądzają, czy byłoby to dopuszczalne również w późniejszych etapach postępowania ustawodawczego. Analizując ten problem w okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r., J. Mordwiłko oraz W. Odrowąż-Sypniewski, odwołujący się do przepisów Regulamin Sejmu, stwierdzili, że Rada Ministrów uprawniona jest do nadawania klauzuli pilności do zakończenia pierwszego czytania projektu (...). Z kolei A. Szmyt oraz A. Patrzalek, jak się wydaje, uznali, że możliwość taka występuje również w późniejszych fazach postępowania – do chwili, gdy przyspieszenie prac nad projektem »zachowuje sens« (...). Co ciekawe, już w okresie obowiązywania Konstytucji, lecz przy faktycznie niezmiennych regulacjach regulaminowych, J. Mordwiłko zmodyfikował wcześniejszy pogląd, stwierdzając, że »istota projektu pilnego« oraz brzmienie obecnego art. 71 ust. 1 Regulaminu Sejmu »nie pozwala uznać, że Rada Ministrów może

klauzulę pilności dołączyć do projektu w jakimkolwiek stadium prac sejmowych«, lecz musi to nastąpić »najpóźniej do chwili skierowania projektu do Sejmu« (...)»<sup>88</sup>.

Uprawnienie wnoszenia projektu ustawy w trybie pilnym, jakie Mała Konstytucja z 1992 r. przyznała Radzie Ministrów, spowodowało, że Sejm nie miał wpływu na decyzję rządu. Rząd na podstawie swoich działań i celów, jakie chciał osiągnąć, decydował o uznaniu projektu ustawy za pilny. Sejm natomiast miał prawo dokonać oceny wymogów formalnych<sup>89</sup> określonych w Regulaminie Sejmu.

Rząd będący jedynym podmiotem, któremu przysługiwało uprawnienie do trybu pilnego, został wyposażony w odpowiednie kompetencje<sup>90</sup>. W 1992 r. prawodawca po raz pierwszy zastosował zasadę domniemania kompetencji na rzecz rządu. Rząd był kompetentny we wszystkich sprawach polityki państwa, których Konstytucja RP z 1992 r. lub inna ustawa nie zastrzegły dla Prezydenta RP albo innego organu administracji państwowej lub samorządowej. Dzięki tym kompetencjom rząd posiadał wiedzę o zasadności i potrzebie zmiany prawa, co przekładało się na podejmowane decyzje o wykonaniu prawa inicjatywy ustawodawczej, a w konsekwencji jej wykonanie. Rząd, który wykonuje władzę wykonawczą, prowadząc politykę wewnętrzną i zagraniczną oraz kierując całością administracji rządowej, a także zapewniając bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, jest aktywny legislacyjnie - uczestniczy w tworzeniu prawa rangi ustawowej - pomimo, że nie ma władzy ustawodawczej. Dlatego też w celu realizacji najważniejszych zadań państwa, w sposób odpowiedni do potrzeby podjęcia szybkich działań legislacyjnych, wyposażono rząd w instrument w postaci trybu pilnego. Na temat najważniejszych zadań wykonywanych przez Radę Ministrów w związku z jej funkcjami rządzenia pisał M. Grzybowski, wymieniając na początku katalogu tych funkcji, funkcję rządzenia, przez

---

<sup>88</sup> P. Chybalski, *Artykuł 123...., op.cit.*, s. 5. i s. 6.

<sup>89</sup> Zgodnie z art. 31 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. Nr 26, poz. 185) projekty ustaw i uchwał składało się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; wnosząc projekt wnioskodawca wskazywał swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. 2. Do projektu ustawy dołączało się uzasadnienie, które powinno: 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu Państwa, 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych. 3. Uzasadnienie miało przedstawiać również wyniki przeprowadzonych konsultacji i dyskusji publicznych oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynikał z przepisów ustawy.

<sup>90</sup> Kompetencje Rządu określono w rozdziale 4, art. 51 i art. 52 Małej konstytucji z 1992 r.

którą rozumie „kształtowanie celów i priorytetów polityki wewnętrznej, zagranicznej i obronnej państwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego”<sup>91</sup>.

Zdaniem M. Mistygacza<sup>92</sup> oddziaływanie rządu na postępowanie ustawodawcze ma szczególne znaczenie w państwie demokratycznym, ponieważ punkt ciężkości przeniesiony jest do parlamentu jako organu reprezentatywnego społeczeństwa. Takie traktowanie parlamentu zaczęło obowiązywać dopiero od 1989 r.

Wcześniej – w okresie Polski Ludowej, ale również w II Rzeczypospolitej po 1926 r. – parlament, z różnym natężeniem, był pomijany w sferze stanowienia regulacji ustawowych w związku z funkcjonującą równolegle instytucją tzw. ustawodawstwa delegowanego<sup>93</sup>.

W latach 1926-1935 – po wejściu w życie ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję marcową.<sup>94</sup> – Prezydent Rzeczypospolitej został upoważniony do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy:

– na zasadzie art. 44 ust. 5 Konstytucji marcowej – w czasie, gdy Sejm i Senat były rozwiązane, aż do chwili ponownego zebrania się Sejmu – *verba legis* – „w razie nagłej konieczności państwowej (...) w zakresie ustawodawstwa państwowego”; rozporządzenia te nie mogły jednak dotyczyć zmiany Konstytucji i spraw przewidzianych w art. 3 ust. 4, art. 4, art. 5, art. 6, art. 8, art. 49 ust. 2, art. 50 i art. 59 Konstytucji marcowej ani też ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu;

– na zasadzie art. 44 ust. 6 Konstytucji marcowej – na podstawie stosownej ustawy upoważniającej – *verba legis* – „w czasie i w zakresie, przez tę ustawę wskazanych, jednakże z wyjątkiem zmiany Konstytucji”.

Stosownie do art. 44 ust. 7 Konstytucji Marcowej wskazane wyżej rozporządzenia z mocą ustawy miały być wydawane „na wniosek Rady Ministrów i podpisane przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów i wszystkich ministrów, oraz ogłoszone w Dzienniku Ustaw”. Traciły one moc obowiązującą, jeżeli nie zostały złożone

---

<sup>91</sup> M. Grzybowski, *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji (próba typologii)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 191-193; M. Berek, *Konstytucyjne ramy wykonywania przez Prezesa Rady Ministrów funkcji przewodniczącego kolegiального organu władzy publicznej*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015; P. Sarnecki, *Artykuł 146*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, red. L. Garlicki, *op.cit.*

<sup>92</sup> M. Mistygacz „Ewolucja roli Rządu w postępowaniu ustawodawczym”, [w:] *Legislacja Czasu Przemian, Przemiany w legislacji „Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacyjnego*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, 2016, s. 43.

<sup>93</sup> Szerzej na ten temat zob. M. J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, *Przegląd Sejmowy*, 2005, nr 3, s. 47 i n.

<sup>94</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 442.

Sejmowi w ciągu dni 14 po najbliższym posiedzeniu Sejmu lub jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostały przez Sejm uchylone<sup>95</sup>.

Po wejściu w życie w 1935 r. Konstytucji kwietniowej<sup>96</sup> Prezydent Rzeczypospolitej został upoważniony do wydawania dekretów z mocą ustawy. W myśl art. 55:

– ustawa mogła upoważnić głowę państwa do wydawania dekretów w czasie i zakresie, przez nią oznaczonym, z tym że upoważnieniem tym nie mogła być objęta zmiana Konstytucji (ust. 1);

– w czasie, gdy Sejm był rozwiązany, Prezydent mógł – *verba legis* – „wydawać w razie konieczności państwowej dekrety w zakresie ustawodawstwa państwowego” z wyjątkiem: zmiany Konstytucji, ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, budżetu, nakładania podatków i ustanawiania monopoli, systemu monetarnego, zaciągania pożyczek państwowych, zbywania i obciążania nieruchomości państwowego, oszacowanego na kwotę ponad 100.000 złotych (ust. 2).

Co istotne, w tym drugim przypadku zmiana bądź uchylenie dekretu mogło nastąpić tylko dekretem głowy państwa (art. 55 ust. 3 Konstytucji kwietniowej), co oznaczało pozbawienie parlamentu jakiegokolwiek wpływu na materię uregulowaną przez Prezydenta w trybie art. 55 ust. 2 Konstytucji kwietniowej.

Ponadto ustrojodawca wyłączył w art. 56 materie dotyczące organizacji rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej spod jurysdykcji legislacyjnej parlamentu, zastrzegając je do uregulowania dekretami głowy państwa wydawanymi „w każdym czasie”, a zmienianymi lub uchylanymi „tylko przez także dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej”. Także art. 74 pozostawiał w wyłącznej gestii legislacyjnej Prezydenta organizację administracji rządowej, a w szczególności zakres działania jej organów.

Zwrócić należy także uwagę na to, że w art. 57 ust. 2 Konstytucji kwietniowej stwierdzono, że ilekroć Konstytucja lub ustawy dla unormowania poszczególnej dziedziny z zakresu ustawodawstwa wymagały ustawy, dziedzina ta mogła być unormowana również dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej, wydanym w warunkach Konstytucją oznaczonych.

---

<sup>95</sup> Na marginesie odnotować należy spór pomiędzy Sejmem a głową państwa odnośnie do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 maja 1927 r. o prawie prasowym (Dz. U. Nr 45, poz. 398) oraz rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 maja 1927 r. zmieniającego niektóre postanowienia ustaw karnych o rozpowszechnianiu nieprawdziwych wiadomości i o zniewagach (Dz. U. Nr 45, poz. 399). Po przedłożeniu mu tych aktów normatywnych, Sejm uchwałą z dnia 19 września 1927 r. je uchylił, uznawszy je za zbyt ingerujące w wolności obywatelskie. Niemniej jednak publikacja derogacyjnej uchwały sejmowej nastąpiła przez Prezydenta RP dopiero w Dz. U. z 1930 r. Nr 13, poz. 92, prawie po trzech latach (*sic!*).

<sup>96</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227).

Szczególnym rodzajem dekretów z mocą ustawy były akty wydawane na zasadzie art. 79 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, tj. w okresie stanu wojennego, gdyż dotyczyć mogły każdej materii (z wyjątkiem zmiany Konstytucji) i były wydawane bez upoważnienia parlamentu. Instytucje dekretów z mocą ustawy zostały także utrzymane w okresie Polski Ludowej (1944-1989).

Dekrety były wydawane w początkowym okresie powojennego prowizorium konstytucyjnego. W latach 1944-1947 nowa władza w Polsce<sup>97</sup> oprócz kompetencji do wydawania ustaw<sup>98</sup>, miała prawo do wydawania aktów o randze ustawy. Początkowo prawo do wydawania dekretów z mocą ustawy otrzymał Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) na podstawie ustawy z dnia 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocy ustawy<sup>99</sup>. Następnie prawo to otrzymał, na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy<sup>100</sup>, Rząd Tymczasowy, przekształcony z PKWN, który wykonywał to prawo na zasadzie ustawy z dnia 15 sierpnia 1944 r. Również prawo do wydawania dekretów z mocą ustawy otrzymał Rząd Jedności Narodowej, przekształcony z Rządu Tymczasowego, który był uznawany przez większość państw na arenie międzynarodowej za jedyny legalny rząd Polski. Należy zauważyć, że z art. 1 ustawy z dnia 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocy ustawy w związku z art. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy wynikało, że zakres przedmiotowy upoważnienia do wydawania dekretów z mocą ustawy obejmował wszystkie sprawy przewidziane w Konstytucji marcowej do uregulowania w drodze ustawy, z wyjątkiem wyrażenia zgody na ratyfikację przez głowę państwa umów międzynarodowych<sup>101</sup>.

Po wejściu w życie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>102</sup> instytucja dekretów z mocą ustawy została uregulowana w art. 4, który stanowił, co następuje:

„1. Sejm może w drodze ustawy udzielić Rządowi pełnomocnictw do wydawania dekretów z mocą ustawy z wyłączeniem spraw: konstytucji, ordynacji wyborczej, kontroli państwowej, odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej i ministrów, przewidzianej

---

<sup>97</sup> Władza określona ustawą z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. Nr 5, poz. 22, z późn. zm.) oraz ustawą z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz. U. Nr 5, poz. 23, z późn. zm.).

<sup>98</sup> Kompetencje do wydawania ustaw posiadała Krajowa Rada Narodowa.

<sup>99</sup> Dz. U. Nr 1, poz. 3, z późn. zm.

<sup>100</sup> Dz. U. Nr 1, poz. 1, z późn. zm.

<sup>101</sup> Zob. W. Białogłowski, [w:] W. Białogłowski, R. Dybka, *Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 17-19.

<sup>102</sup> Dz. U. Nr 18, poz. 71, z późn. zm.

w art. 27, budżetu, narodowego planu gospodarczego, zmiany systemu monetarnego, poboru rekruta, ustroju samorządu i ratyfikacji umów międzynarodowych.

2. Pełnomocnictwa wymienione w ust. 1 mogą być udzielane tylko na okresy między sesjami lub w razie odroczenia sesji Sejmu oraz na okres po rozwiązaniu Sejmu Ustawodawczego do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu.

3. Prezes Rady Ministrów przedkłada dekrety do zatwierdzenia Radzie Państwa.

4. Prezydent Rzeczypospolitej zarządza ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej dekretów z mocą ustawy, zatwierdzonych przez Radę Państwa i podpisanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów.

5. Dekrety z mocą ustawy nieprzedłożone do zatwierdzenia na najbliższej sesji Sejmu albo których zatwierdzenia Sejm odmówił zwykłą większością tracą moc w dniu zamknięcia lub odroczenia sesji Sejmu, o czym Prezes Rady Ministrów podaje do wiadomości w drodze obwieszczenia, ogłoszonego w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”.

Także Konstytucja PRL z 1952 r. utrzymała instytucję dekretów z mocą ustawy, lecz podmiotem upoważnionym do ich wydawania uczyniła Radę Państwa (art. 25 ust. 1 pkt 4 według pierwotnej numeracji). Mogły być one wydawane między sesjami Sejmu i podlegały przedłożeniu do zatwierdzenia izbie na jej najbliższym posiedzeniu (art. 26 ust. 1 według pierwotnej numeracji).

Szczególną uwagę zwróciło postępowanie prawodawcze dotyczące dekretów w okresie obowiązywania Konstytucji PRL. Jak pisze J. Bafia<sup>103</sup> postępowanie prawodawcze w sprawie dekretów nie było odrębnie regulowane. W przypadku projektów dekretów, jak i projektów ustaw, obowiązywały takie same zasady, bowiem dekrety po uchwaleniu przez Radę Państwa miały moc ustawy. Niezależnie czy dekret był ogłoszony w Dzienniku Urzędowym to był on przedstawiony przez Radę Państwa Sejmowi w celu jego zatwierdzenia.

Procedura ustawodawcza w sprawie dekretu w latach 1952-1989 znacznie różniła się od procedury ustawodawczej w sprawie ustawy<sup>104</sup>. W przypadku procedury ustawodawczej w sprawie dekretu Sejm po zreferowaniu dekretu i po zapoznaniu się z wnioskiem Komisji Prac Ustawodawczych podejmował uchwałę o zatwierdzeniu dekretu. Sejm mógł podjąć także uchwały w sprawie dekretu, o odmówieniu zatwierdzenia dekretu, o uchwaleniu ustawy na wniosek komisji, zawierającej nowe uregulowania spraw będących przedmiotem dekretu,

---

<sup>103</sup> J. Bafia, *Zasady tworzenia...*, *op.cit.*, s. 181.

<sup>104</sup> *Ibidem*, s. 164.

oraz uchylenie dekretu, a także podjąć uchwałę o zatwierdzeniu dekretu i uchwaleniu na tym samym posiedzeniu ustawy częściowo zmieniającej dekret. Zarówno uchwalenie ustawy zawierającej nowe uregulowania będące przedmiotem dekretu oraz uchwalenie na tym samym posiedzeniu ustawy częściowo zmieniającej dekret na wniosek uchwały komisji zastępował wniosek przewidziany w art. 53 Regulaminu Sejmu PRL dotyczący inicjatywy ustawodawczej.

Dekrety, które miały moc ustawy niewątpliwie powodowały, że postępowanie prawodawcze było zasadniczym elementem w tworzeniu prawa. Powodowało to, iż ciężar tworzenia prawa przez uchwalenie dekretu przeniesiony był na postępowanie prawodawcze, co niewątpliwie wpływało na przyspieszenie procesu tworzenia prawa. Z czasem dekreta te zostały zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z mocą ustawy.

Obok przyznanego na podstawie Małej Konstytucji z 1992 r. prawa uznania uchwalonego przez siebie projektu ustawy za pilny ustawodawca konstytucyjny dał Radzie Ministrów również kompetencję do uchwalania rozporządzeń Rady Ministrów z mocą ustawy (art. 23). Prawo do wydawania takiego aktu normatywnego było wprawdzie przewidziane w ustawie konstytucyjnej, lecz samo umocowanie nie było podstawą wystarczającą do ich wydawania.

Warunkiem niezbędnym było wydanie ustawy. Sejm mógł podjąć ustawą bezwzględną większością głosów upoważnić Radę Ministrów, na jej umotywowany wniosek, do wydawania rozporządzeń Rady Ministrów z mocą ustawy. Ustawa ta określała przedmiot regulacji oraz okres obowiązywania upoważnienia. Również Mała Konstytucja z 1992 r. określała katalog projektów ustaw, które nie mogły upoważniać Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Dotyczyło to projektów ustaw takich jak, zmiany Konstytucji, wyborów Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, budżetu Państwa, wolności i praw osobistych obywateli, ich wolności i praw politycznych oraz praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, a także zgody na ratyfikację umów międzynarodowych (dotyczących granic Państwa, sojuszów obronnych oraz umów pociągających za sobą obciążenia finansowe Państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie wymaga upoważnienia wyrażonego w ustawie). W przypadku projektów rozporządzeń z mocą ustawy Prezydent RP podpisywał przedstawione mu przez Radę Ministrów rozporządzenie z mocą ustawy i zarządzał jego ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Przed podpisaniem Prezydent RP mógł wystąpić do TK o stwierdzenie zgodności rozporządzenia Rady Ministrów z mocą ustawy z Konstytucją RP. Prezydent RP mógł odmówić podpisania rozporządzenia Rady

Ministrów z mocą ustawy i w ciągu 14 dni zwrócić je Radzie Ministrów. Zwrócone przez Prezydenta RP rozporządzenie Rady Ministrów z mocą ustawy Rada Ministrów mogło wnieść do Sejmu w postaci projektu ustawy.

W literaturze zwrócono uwagę, że kontrola Sejmu nad rozporządzeniem Rady Ministrów z mocą ustawy zasadniczo nie istniała<sup>105</sup>. Rząd nie miał obowiązku przedkładania rozporządzenia z mocą ustawy Sejmowi celem zatwierdzenia, tak jak było w przypadku wcześniej funkcjonujących instytucji ustawodawstwa delegowanego. Jedynie można było zmienić rozporządzenie Rady Ministrów z mocy ustawy w przypadku uchwalenia ustawy z inicjatywy rządu. Jak wyżej wskazano jedynie Prezydent RP oraz TK były organami, którym przysługiwała kontrola tych rozporządzeń.

W okresie transformacji lat 90. XX w. pozycja ustrojowa Rady Ministrów uległa przekształceniu. Podkreślenia wymaga to, że pozycja ustrojowa Rady Ministrów została ukształtowana w skutek przeprowadzonej w 1996 r. reformy, której celem było elastyczne konstruowanie składu rządu. W wyniku tej reformy zmianie uległy wzajemne relacje między rządem a Sejmem. Po raz pierwszy w art. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów<sup>106</sup>, która weszła w życie 1 stycznia 1997 r. określono, że rząd działa kolegialnie. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 2 tej ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, członek Rady Ministrów był obowiązany do inicjowania i opracowywania, w zakresie swojego działania, polityki rządu, przedkładania inicjatyw i odpowiednich projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów<sup>107</sup>. Z kolei art. 16 tej ustawy określał, że Rada Ministrów ustanawia regulamin swojej pracy, w którym określa w szczególności, tryb działania organów pomocniczych, opiniodawczo-doradczych i komisji wspólnych, oraz tryb przygotowywania dokumentów przedstawianych tym organom i komisjom, tryb zwoływania i odbywania posiedzeń komitetów, rad i zespołów. Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej zawsze przyjmuje formę uchwały Rady Ministrów, którą podejmuje się kolegialnie.

W wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów została uchwalona ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>108</sup>. Zauważenia wymaga, że wskazane

---

<sup>105</sup> P. Tuleja, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 256.

<sup>106</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 492.

<sup>107</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.

<sup>108</sup> Dz. U. Nr. 141, poz. 943.



powyżej ustawy były podstawą do uchwalenia uchwały Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>109</sup>.

Bardzo istotnym elementem procesu tworzenia ustawy był etap postępowania przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu (procedura przedustawodawcza rządu); niezależnie od tego czy etap przygotowania projektu ustawy rządowej jest już inicjatywą ustawodawczą, czy jest nią moment wniesienia projektu do Sejmu,<sup>110</sup> zauważono, że na tym etapie zapadały decyzje o nadaniu rządowemu projektowi ustawy trybu pilnego. Podjęcie decyzji o wszczęciu procedury przedustawodawczej rządu ma niewątpliwie charakter polityczny. Jak wskazywał O. Flidner, „to decyzja polityczna, a nie zalecenia nauki o tworzeniu prawa rozstrzyga o wszczęciu prac nad nową regulacją prawną. Warto jednak podejmować wszelkie wysiłki, by owe decyzje polityczne racjonalizować”<sup>111</sup>. O wpływie polityki na tworzenie prawa pisała w połowie lat dziewięćdziesiątych S. Wronkowska<sup>112</sup>, wskazując, że decyzje w sprawie celów, których realizacji powinna służyć organizacja państwowa, w tym także celów działalności prawotwórczej, są decyzjami politycznymi. Dla racjonalnej działalności prawotwórczej prawodawca, decydując się na ingerencję prawną, powinien wiedzieć, jaki cel chce osiągnąć. W przypadku kiedy cele są nieprecyzyjnie określone, cierpi na tym jakość tworzonego prawa.

W racjonalizowaniu decyzji miał pomagać „katalog pytań do kontroli celowości i poprawności aktu normatywnego.”<sup>113</sup>. Został on opracowany przez S. Wronkowską na podstawie katalogu przyjętego w drodze uchwały przez rząd Republiki Federalnej Niemiec w 1984 r. Katalog ten zawierał pewne modyfikacje uwzględniające cechy polskiego prawodawstwa i był kierunkowskazem w tworzeniu prawa, tak aby projektodawca w swoim działaniu był racjonalny. Postawione w katalogu trzynaście pytań dotyczących celowości, określoności, kosztów, okresu obowiązywania i rodzaju aktu normatywnego miały pomóc w ocenie celowości opracowania projektu ustawy, a tym samym na ich podstawie przewidzieć, czy regulacje zawarte w ustawie odniosą w przyszłości pożądany skutek. Udzielenie odpowiedzi na te pytania pozwalało z jednej strony racjonalnie zdecydować o celowości inicjatywy ustawodawczej, z drugiej zaś strony, w przypadku pozytywnej decyzji co do wniesienia projektu ustawy do Sejmu, pozwalało na przedstawienie projektu w sposób

---

<sup>109</sup> M.P. Nr 15, poz. 144.

<sup>110</sup> Szerzej: A. Szmyt, *W sprawie inicjatywy...*, *op.cit.*, s. 99; J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza...*, *op.cit.*, s. 11.

<sup>111</sup> O Flidner, *Metody usprawniania procesu prawodawczego*, [w:] *Tworzenie Prawa w demokratycznym państwie prawnym* red. H. Suchocka, Warszawa 1992, s. 186.

<sup>112</sup> S. Wronkowska, *Problem racjonalnego tworzenia...*, *op.cit.*, s. 152.

<sup>113</sup> S. Wronkowska, *Katalog pytań ...*, s. 187-192.

prawidłowy i wyczerpujący oraz przygotowanie jego uzasadnienia, co z kolei miało umożliwić w czasie trwania prac parlamentarnych nad tym projektem jego lepsze zrozumienie.<sup>114</sup> Odpowiednikiem katalogu pytań opracowanego przez S. Wronkowską był OSR<sub>(m)</sub> wprowadzona w RpRM uchwałą z dnia 4 września 2001 r.<sup>115</sup>

Analizując warunki skuteczności formalnej wykonania inicjatywy ustawodawczej rządu, wskazania wymaga, że są nimi wymagania, które powinny być spełnione przez projekt ustawy niezależnie czy rząd nadał mu klauzulę trybu pilnego czy nie. Po pierwsze – niezależnie od tego, czy jest to projekt nowej ustawy czy zmieniający ustawę już obowiązującą – projekt powinien mieć formę tekstu prawnego, opracowanego zgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>116</sup>. Po drugie, powinny mu towarzyszyć dodatkowe czynności i związane z nimi dokumenty<sup>117</sup>. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian”<sup>118</sup>. Nie ulega wątpliwości, iż wymagania stawiane rządowi przy wnoszeniu do Sejmu rządowych projektów ustaw są znacznie większe niż w stosunku do pozostałych podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej.

---

<sup>114</sup> Zob. K. Kędziora, *Rozdział 5-7*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora*, Warszawa 2009, s. 155.

<sup>115</sup> Uchwała nr 125 Rady Ministrów zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. Nr 33, poz. 547.

<sup>116</sup> Zob. *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, *passim*; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, *passim*.

<sup>117</sup> Art. 34. ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>118</sup> Wyrok TK z 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23.

### 1.3. Regulacje dotyczące trybu pilnego w wybranych państwach

#### 1.3.1. Uwagi wstępne

Problematyka rozwiązań w zakresie „przyspieszonego” procedowania projektów ustaw dostrzegalna jest w konstytucjach państw Unii Europejskiej, takich jak: Republika Francuska, Republika Włoch, Republika Portugalii, Republika Federalna Niemiec, Republika Finlandii, Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii oraz Rumunia. Spośród tych krajów tryb pilny występuje w ustawodawstwie Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej, Republiki Portugalskiej, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Finlandii, Królestwa Hiszpanii oraz Rumunii, natomiast nie występuje w Republice Austrii<sup>119</sup> oraz w Królestwie Niderlandów (Konstytucja Niderlandów z dnia 28 marca 1814 r.<sup>120</sup> nie zawiera żadnych regulacji odnoszących się do przyspieszenia postępowania legislacyjnego, jedynie regulaminy Drugiej Izby Stanów Generalnych regulują przyspieszenie procedury wyznaczania posiedzeń komisji pracujących nad projektami ustaw). Poza tym, w konstytucjach: Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej oraz Republiki Portugalskiej, Królestwa Hiszpanii, a także Rumunii, istnieje specjalna procedura wydawania dekretów z mocą ustawy, zatwierdzanych następnie przez parlament.

#### 1.3.2. Tryb pilny w wybranych krajach Unii Europejskiej

Odnosząc się w pierwszej kolejności do Konstytucji Republiki Francuskiej<sup>121</sup> (Konstytucji Francuskiej), wskazania wymaga, że Konstytucja Francuska z dnia 4 października 1958 r.<sup>122</sup> przewidywała w art. 45 ust. 2<sup>123</sup> *in fine*, że (...) jeżeli rząd zdecydował zastosować procedurę pilną, a Konferencja Przewodniczących się nie sprzeciwiła, wówczas po jednym tylko czytaniu w każdej z izb Premier, a w przypadku

---

<sup>119</sup> Na temat procedury ustawodawczej Austrii pisała S. Pawłowski, *Model procesu legislacyjnego w Austrii*, [w:] *Leges AB Omnibus Intellego Debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa 2015, s. 92-106.

<sup>120</sup> Konstytucja Królestwa Niderlandów z dnia 28 marca 1814 r. (tłum. A. Głowacki, B. Szepietowska), [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Holandia\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Holandia_pol_010711.pdf). [data dostępu: 27.10.2022 r.]

<sup>121</sup> Zob. także w piśmiennictwie: E. Gdulewicz, *Postępowanie ustawodawcze w V Republice Francuskiej*, [w] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993; A. Patrzałek, *Procedura legislacyjna w parlamencie V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 77 i n.

<sup>122</sup> Konstytucja Republiki Francji z dnia 4 października 1958 r. (tłum. W. Skrzydło), [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf). [data dostępu: 25.10.2022 r.]

<sup>123</sup> Ust. 2 art.45 Konstytucji z 1958 r. został zmieniony przez art. 20 ustawy konstytucyjnej nr 2008-724 z 23 lipca 2008 r.

projektu parlamentarnego, przewodniczący izb, działając wspólnie, mogą spowodować zebranie się parytetowej komisji mieszanej powołanej do zaproponowania tekstu postanowień spornych<sup>124</sup>. Tekst opracowany przez komisję mieszaną mógł być przedłożony przez rząd do zatwierdzenia obu izbom. Z kolei tekst zatwierdzony przez komisję mieszaną mógł być przedłożony przez rząd do zatwierdzenia obu izbom. Żadna poprawka nie mogła być przyjęta bez zgody rządu (art. 45 ust. 2 Konstytucji Francji). Jak słusznie zauważył S. Patyra<sup>125</sup> regulacja ta ograniczała ingerencję parlamentu w treść proponowaną przez rząd. Zwrócić uwagę należy, że do trybu pilnego, o którym mowa w art. 45 ust. 2 nie stosuje się przepisu art. 42 ust. 3 Konstytucji Francuskiej dotyczącego terminów dyskusji w ramach pierwszego czytania w izbie, do której wpłynął rządowy lub parlamentarny projekt ustawy oraz dyskusji w drugiej izbie. Trybu pilnego nie stosuje się również w przypadku ustaw finansowych, projektów ustaw o finansowaniu ubezpieczeń społecznych i projektów dotyczących stanów kryzysowych (art. 42 ust. 4 Konstytucji Francuskiej). Procedura dla tych ustaw została określona w art. 47 i w art. 47-1 Konstytucji Francuskiej.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 oraz art. 47-1 ust. 1 Konstytucji Francuskiej parlament uchwała projekty ustaw finansowych oraz projekty ustaw o finansowaniu ubezpieczeń społecznych w sposób przewidziany w ustawie organicznej. Oba te artykuły przewidują szczególnie tryb uchwalania odpowiednio ustaw finansowych oraz ustaw o finansowaniu ubezpieczeń społecznych, w tym również odwołują się do trybu uregulowanego w art. 45 tej Konstytucji (w artykule tym wymieniony został również tryb pilny), a w pewnych przypadkach przewidują nawet wprowadzenie w życie postanowień projektu obu kategorii ustaw w drodze ordonansu<sup>126</sup>) (tj. rozporządzenia z mocą ustawy).

Stosownie do art. 47 ust. 2 Konstytucji Francuskiej, jeżeli Zgromadzenie Narodowe nie zakończy pierwszego czytania w terminie czterdziestu dni od wniesienia projektu, rząd przesyła projekt ustawy do Senatu, który winien zająć stanowisko w ciągu piętnastu dni. Dalsze postępowanie odbywało się w trybie określonym w art. 45. Ponadto na podstawie

---

<sup>124</sup> Konstytucja Francji (tłum. Wiesław Skrzydło), [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 281-282.

<sup>125</sup> S. Patyra, „Tryb pilny w sejmowym postępowaniu ustawodawczym – reguła czy wyjątek?”, [w:] *Leges AB Omnibus Intellego Debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa 2015, s. 340.

<sup>126</sup> Zgodnie z art. 38 ust. 1 Konstytucji Francji, rząd może w celu wykonania swego programu zwrócić się do Parlamentu o upoważnienie na czas określony do wydawania ordonansów w dziedzinach normalnie należących do zakresu ustawy. Ordonanse są uchwalane na posiedzeniu Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Rady Stanu. Wchodzą w życie po ich opublikowaniu, lecz tracą moc obowiązującą, jeżeli projekt ustawy je zatwierdzającej nie zostanie złożony w Parlamencie przed upływem terminu określonego w ustawie upoważniającej. Mogą zostać zatwierdzone tylko na określonych warunkach. Z upływem terminu, o którym mowa w ustępie pierwszym niniejszego artykułu, ordonanse w sprawach należących do materii ustawowej mogą być zmieniane tylko w drodze ustawy.

art. 47 ust. 3 Konstytucji Francuskiej, jeżeli parlament nie zajął stanowiska w ciągu siedemdziesięciu dni, postanowienia projektu ustawy mogły zostać wprowadzone w życie w drodze ordonansu.

Z kolei, w myśl art. 47-1 ust. 2 Konstytucji Francuskiej, jeżeli Zgromadzenie Narodowe nie zakończyło pierwszego czytania w terminie dwudziestu dni od wniesienia projektu, rząd przysyłał projekt do Senatu, który winien był zająć stanowisko w ciągu piętnastu dni. Dalsze postępowanie odbywało się w trybie określonym w art. 45. Także przepis art. 47-1 ust. 3 Konstytucji Francuskiej, który stanowi, że jeżeli Parlament nie zajął stanowiska w ciągu pięćdziesięciu dni, również określał, że postanowienia projektu mogą zostać wprowadzone w życie w drodze ordonansu.

Konstytucja Francuska również wprowadza pewne ograniczenia dotyczące ustaw organicznych<sup>127</sup>. Dotyczyły one zgodnie z przepisem art. 46 Konstytucji Francuskiej sytuacji, gdy w trybie pilnym uchwalane były ustawy organiczne. Zgodnie z art. 46 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji Francuskiej, zastosowanie trybu pilnego w procedurze, o której mowa w art. 45, powoduje, że rządowy lub parlamentarny projekt nie może być poddany pod dyskusję w izbie pierwszej przed upływem 15 dni od jego złożenia. (...) Jednakże w razie braku zgody między obiema izbami, tekst może być przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe w ostatnim czytaniu, tylko bezwzględną większością głosów jego członków (art. 46 ust. 3 zdanie 2). Należy zauważyć, że ustawy organiczne dotyczące Senatu musiały być uchwalone przez obie izby w tym samym brzmieniu (art. 46 ust. 4 Konstytucji Francuskiej). Zgodnie z art. 46 ust. 5 Konstytucji Francuskiej, ustawy organiczne są promulgowane dopiero po stwierdzeniu przez Radę Konstytucyjną ich zgodności z Konstytucją.

Odnosząc się do ustawodawstwa Królestwa Hiszpanii należy zauważyć, że przepisy Konstytucji Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.<sup>128</sup> również regulują tryb pilny. Odnosząc się do instytucji trybu pilnego wskazania wymaga, iż rząd Hiszpanii<sup>129</sup> co do zasady posiada jedynie uprawnienie do wydawania aktów wykonawczych. Jednak od tej zasady ustawodawca

---

<sup>127</sup> Przepisy konstytucyjne wskazujące materię, która powinna zostać uregulowana w ustawach organicznych są rozproszone. Ustawą organiczną uregulowane powinny być między innymi: pewne zagadnienia z zakresu prawa wyborczego np. art. 25, procedury legislacyjnej np. art. 44, zasady organizacji i funkcjonowania Rady Konstytucyjnej (art. 63), status sędziów i prokuratorów (art. 64), zasady pozbawiania urzędu Prezydenta Republiki (art. 68), zasady odpowiedzialności karnej członków rządu (art. 68-2), kompetencje i sposób interwencji Obróńcy Praw (art. 71-1), niektóre przepisy dotyczące wspólnot zamorskich (art. 74), niektóre przepisy dotyczące Nowej Kaledonii (art. 77), czy też prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej w wyborach lokalnych (art. 88-3).

<sup>128</sup> Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r. (tłum. T. Mołdawa), [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpaniapo\\_1300612.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpaniapo_1300612.pdf) [data dostępu: 25.10.2022 r.].

<sup>129</sup> Szerzej: M. Kłopocka-Jasińska, *Model rządowego procesu legislacyjnego w Hiszpanii*, [w:] *Leges AB Omnibus Intellego Debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa 2015, s. 166-183.

hiszpański wprowadził wyjątek upoważniając rząd do wydawania aktu ustawodawczego, który może przyjąć postać dekretów z mocą ustawy. Zgodnie z przepisem art. 86 Konstytucji Hiszpanii w razie nadzwyczajnej i pilnej potrzeby rząd może stanowić tymczasowe akty ustawodawcze, które przyjmują postać dekretów z mocą ustawy. Akty te nie mogą dotyczyć podstawowych instytucji państwa, prac, obowiązków i wolności obywateli określonych w tytule I Konstytucji Hiszpanii, ustroju wspólnot autonomicznych ani powszechnego prawa wyborczego. Dekrety z mocą ustawy winny być niezwłocznie przedłożone Kongresowi Deputowanych w celu ich rozpatrzenia i poddania pod głosowanie w całości. Jeżeli Kongres nie obraduje, zwołuje się go w ciągu trzydziestu dni po ogłoszeniu dekretu. Kongres jest zobowiązany do wyraźnego wypowiedzenia się w powyższym terminie co do zatwierdzenia lub uchylecia dekretu. Regulamin określa specjalne uproszczone postępowanie dla tego celu. W terminie trzydziestu dni, Kortezy<sup>130</sup> mogą rozpatrzyć je w postępowaniu przyśpieszonym jako projekty ustaw. Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 90 ust. 3 Konstytucji Hiszpanii, okres dwóch miesięcy, którym dysponuje Senat dla zgłoszenia weta wobec projektu lub wprowadzenia do niego poprawek, ulega skróceniu do dwudziestu dni bieżących w stosunku do projektów uznanych przez rząd lub Kongres Deputowanych za pilne. Z kolei zgodnie z rozdziałem VI „Zgłoszenia awaryjne” Regulaminu Zjazdu Deputowanych z dnia 5 marca 1982 r.<sup>131</sup>, w na wniosek dwóch Zespołów Parlamentarnych lub jednej piątej posłów, Stół Kongresu (hiszp. *La Mesa del Congreso*) może uzgodnić rozpatrzenie sprawy w trybie pilnym. Jeżeli porozumienie zostanie zawarte w trakcie trwania procedury, tryb pilny będzie miał zastosowanie do procedur następujących po tej procedurze. Bez uszczerbku dla postanowień art. 91 warunki będą obowiązywać przez połowę czasu ustalonego na zwykłych zasadach.

Z kolei art. 72 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoch z dnia 27 grudnia 1947 r.<sup>132</sup>, regulamin ustala procedury skrócone dla projektów ustaw, które uznane zostały za pilne. Natomiast zgodnie z art. 73 ust. 2 tej Konstytucji, jeżeli izby (każda bezwzględnią większością głosów swych członków) uchwalą pilność projektu, ustawa jest promulgowana w terminie w niej określonym.

---

<sup>130</sup> Zgodnie z art. 66 Konstytucji Hiszpanii Kortezy Generalne reprezentują Lud hiszpański i składają się z Kongresu Deputowanych oraz Senatu. Kortezy Generalne sprawują władzę ustawodawczą Państwa, zatwierdzają budżet państwa, kontrolują działalność Rządu i posiadają pozostałe kompetencje, przyznane im przez Konstytucję. Kortezy Generalne są nietykalne.

<sup>131</sup> Regulamin Kongresu Deputowanych z dnia 5 marca 1982 r., nr 55 (*Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados*). Źródło: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-5196> [data dostępu: 25.10.2022].

<sup>132</sup> Konstytucji Republiki Włoch z dnia 27 grudnia 1947 r. (tłum. Z. Witkowski), [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf). [data dostępu: 25.10.2022].

Zauważyć należy, że podobnie jak w Konstytucji Hiszpanii, Konstytucja Włoch przewiduje również możliwość wydawania przez rząd dekretów z mocą ustawy (art. 77). Rząd jednak musi mieć wyraźne upoważnienie izby. W przypadku, jeżeli w sytuacjach nadzwyczajnej konieczności i pilnej okoliczności rząd podejmie, na swoją odpowiedzialność, dekrety tymczasowe z mocą ustawy, winien tego samego dnia przedstawić je w celu ich przekształcenia w ustawy izbom, które nawet jeśli są rozwiązane, są specjalnie zwoływane i zbierają się w ciągu pięciu dni. Jeżeli dekret nie zostanie przekształcony w ustawę w ciągu sześćdziesięciu dni od jego publikacji traci moc prawną od dnia swego wejścia w życie. Jednakże izby mogą uregulować w formie ustawy stosunki prawne, powstałe w oparciu o przepisy dekretów, które nie zostały przekształcone w ustawę.

Konstytucja Rumunii<sup>133</sup> z dnia 21 listopada 1991 r., wprowadziła tryb pilny zarówno dla projektów ustaw, jak i rozporządzeń rządu. Zgodnie z art. 76 ust. 3 Konstytucji Rumunii na wniosek rządu lub z własnej inicjatywy, parlament może uchylać projekty ustaw lub wnioski ustawodawcze w trybie pilnym, określonym w regulaminie każdej z izb. Z kolei zgodnie z art. 115 ust. 1 Konstytucji Rumunii Parlament może uchwalić ustawę upoważniającą rząd do wydawania rozporządzeń w dziedzinach, które nie stanowią przedmiotu ustaw organicznych<sup>134</sup>. Ustawa upoważniająca ustala w sposób wiążący, przedmiot i okres w jakim mogą być wydawane rozporządzenia (art. 115 ust. 2). Natomiast art. 115 ust. 4 Konstytucji Rumunii stanowi, że rząd może wydawać rozporządzenia o charakterze pilnym tylko w sytuacjach wyjątkowych, których uregulowanie nie może być odroczone, mając przy tym obowiązek uzasadnienia pilności w treści danego aktu. Zgodnie z art. 115 ust. 5 zdanie 1 Konstytucji Rumunii, rozporządzenie o charakterze pilnym wchodzi w życie dopiero po przedłożeniu go do rozpatrzenia w trybie pilnym izbie właściwej do jego rozpatrzenia oraz po jego ogłoszeniu w *Monitorul Oficial al României* (...). Ponadto Konstytucji Rumunii określa katalog wyłączeń kiedy rozporządzenia nie mogą być wydawane. Zgodnie z art. 115 ust. 6 Konstytucji Rumunii rozporządzenia o charakterze pilnym nie mogą być wydawane w sprawach regulowanych ustawami konstytucyjnymi, nie mogą naruszać ustroju podstawowych instytucji państwa, a także praw, wolności i obowiązków określonych w Konstytucji, praw wyborczych, ani nie mogą przewidywać środków przymusowego przejmowania niektórych dóbr na własność publiczną.

---

<sup>133</sup>Konstytucja Rumunii (tłum. A. Cosma),

[https://biblioteka.sejm.gov.pl/wpcontent/uploads/2016/03/Rumunia\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wpcontent/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf). [data dostępu: 25.10.2022.]

<sup>134</sup> Art. 73 ust. 3 lit t Konstytucji Rumunii określa, że ustawą organiczną reguluje się pozostałe dziedziny, dla których w Konstytucji przewiduje się przyjęcie ustaw organicznych. Zgodnie z art. 139 ust. 1 Konstytucji Rumunii, podatki, opłaty i wszelkie wpływy budżetu państwa oraz budżetu państwowych ubezpieczeń społecznych określone są tylko w drodze ustawy (a nie ustawy organicznej).

Z kolei Konstytucja Republiki Portugalii z dnia 2 kwietnia 1976 r.<sup>135</sup> reguluje instytucję trybu pilnego dla dowolnego projektu ustawy. Zgodnie z jej art. 170 Zgromadzenie Republiki może, na wniosek któregokolwiek z deputowanych bądź klubu parlamentarnego lub Rządu, postanowić o rozpatrzeniu w trybie pilnym dowolnego projektu lub propozycji ustawy lub uchwały. Zgromadzenie może również, na wniosek Zgromadzeń Ustawodawczych regionów autonomicznych, postanowić o rozpatrzeniu w trybie pilnym dowolnej propozycji ustawy przedstawionej z ich inicjatywy. Poza tym w konstytucji Portugalii istnieje specjalna procedura dotycząca wydawania dekretów z mocą ustawy. Zgodnie z 198 ust. 1 lit. A Konstytucji Portugalii do kompetencji Rządu w zakresie funkcji ustawodawczych należy wydawanie dekretów z mocą ustawy w materiałach niezastrzeżonych dla Zgromadzenia Republiki. Ponadto zgodnie z lit. b tego przepisu do kompetencji rządu w zakresie funkcji ustawodawczych należy wydawanie dekretów z mocą ustawy w materiałach należących do zakresu względnej wyłączności Zgromadzenia Republiki, na podstawie jego upoważnienia. Zgromadzenie Republiki może poddać ocenie i ewentualnie uchylić dekret z mocą ustawy na zasadach określonych w art. 169 Konstytucji, z wyjątkiem dekretów przyjętych w ramach wyłącznej kompetencji ustawodawczej rządu (do których zgodnie z art. 198 ust. 2 Konstytucji Portugalii należą zagadnienia związane z jego organizacją i funkcjonowaniem).

W ustawodawstwie Republiki Federalnej Niemiec ramy prawne trybu pilnego na szczeblu federalnym uregulowane zostały w Ustawie Zasadniczej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.<sup>136</sup>. Zgodnie z art. 76 Ustawy Zasadniczej Niemiec podmiotami uprawnionymi do wnoszenia projektów ustaw w myśl tego przepisu są rząd federalny, deputowani do Bundestagu oraz Bundesrat, reprezentujący interesy krajów federalnych. Projekty wywodzące się spoza Bundestagu, a więc złożone przez rząd lub Bundesrat, mogą w wyjątkowych sytuacjach zostać oznaczone jako „szczególnie pilne” (niem. *besonders eilbedürftig*), co skutkuje skróceniem do trzech tygodni terminu, w ciągu którego projekt musi ostatecznie trafić do Bundestagu. Z przepisów Ustawy Zasadniczej ani z regulaminu Bundestagu nie wynika natomiast obowiązek przyśpieszonego procedowania nad projektem oznaczonym jako szczególnie pilny po złożeniu go w Bundestagu.

Procedura postępowania z projektami oznaczonymi jako szczególnie pilne przez rząd federalny (art. 76 ust. 2) oraz Bundesrat (art. 76 ust. 3) co do zasady wygląda podobnie,

---

<sup>135</sup> Konstytucja Republiki Portugalskiej (tłum. A. Wojtyczek-Bonnand), [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 640.

<sup>136</sup> Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (tłum. B. Banaszak i A. Malicka), [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 537 i 538.



choć różni się nieco w szczegółach. Projekty rządu federalnego należy najpierw przedstawić Bundesratowi. Bundesrat jest uprawniony do zajęcia stanowiska w sprawie projektu w ciągu sześciu tygodni. Jeżeli z ważnych powodów, w szczególności ze względu na objętość projektu, Bundesrat zażąda przedłużenia tego terminu, wówczas termin ten wynosi dziewięć tygodni. Projekt, który przy przesłaniu do Bundesratu w drodze wyjątku określony został jako szczególnie pilny, może zostać skierowany przez Rząd Federalny po trzech tygodniach, a w przypadku zgłoszenia żądania zgodnie ze zdaniem 3, po sześciu tygodniach do Bundestagu, nawet jeżeli nie wpłynęło jeszcze stanowisko Bundesratu, stanowisko Bundesratu musi zostać niezwłocznie po nadejściu przekazane Bundestagowi. W przypadku projektów dotyczących zmiany niniejszej Ustawy Zasadniczej i przekazania praw suwerennych na podstawie art. 23 lub 24 termin na sporządzenie stanowiska wynosi dziewięć tygodni (zdanie 4 nie znajduje zastosowania). Z kolei zgodnie z art. 76 ust. 3 projekty Bundesratu przedkłada Bundestagowi Rząd Federalny w ciągu sześciu tygodni. Przy tym powinien on przedstawić swoją opinię. Jeżeli z ważnych powodów, w szczególności ze względu na objętość projektu, zażąda on przedłużenia tego terminu, wówczas termin ten wynosi dziewięć tygodni. Jeżeli Bundesrat w drodze wyjątku określi projekt jako szczególnie pilny, termin ten wynosi trzy tygodnie, a w przypadku zgłoszenia żądania, zgodnie ze zdaniem 3, sześć tygodni. W przypadku projektów dotyczących zmiany niniejszej Ustawy Zasadniczej i przekazania praw suwerennych, na podstawie art. 23 lub 24, termin ten wynosi dziewięć tygodni (zdanie 4 nie znajduje zastosowania). Bundestag powinien w odpowiednim terminie przedyskutować projekt i podjąć uchwałę.

Z wskazanego powyżej brzmienia art. 76 Ustawy Zasadniczej Niemiec wynika, że odmiennie regulowane są obowiązki rządu federalnego oraz Bundesratu w odniesieniu do przedkładanych projektów. W przypadku Bundesratu przepis mówi jedynie o zajęciu stanowiska, podczas gdy rząd federalny jest zobowiązany do sporządzenia opinii. Oznacza to, że Bundesrat nie ma obowiązku przekazania swojego stanowiska do przedłożonego mu projektu, zaś rząd federalny co do zasady jest zobligowany do opiniowania wszystkich projektów przedkładanych przez Bundesrat. Odstępstwo od tego obowiązku możliwe jest jedynie w drodze wyjątku oraz zawsze wymaga uzasadnienia<sup>137</sup>. Przyczyną odstąpienia od ww. obowiązku rządu mogą w szczególności być krótkie ramy czasowe, powodujące ryzyko nadmiernego wydłużenia procesu wnoszenia projektu do Bundestagu.

---

<sup>137</sup> H.D. Jarass, B. Pieroth, Art. 76, [w:] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, 7. Aufl., München 2004, s. 934.

Kolejnym ustawodawstwem będącym przedmiotem analizy w zakresie szybkiej ścieżki ustawodawczej jest Konstytucja Republiki Finlandii (Konstytucja Finlandii) z dnia 11 czerwca 1999 r.<sup>138</sup> Zauważenia wymaga, że Konstytucja Finlandii określając tryb pilny odnosi się tylko do projektów dotyczących uchwalenia, uzupełnienia lub uchylenia Konstytucji albo uchwalenia ograniczonego odstępstwa od postanowień Konstytucji. Poza tym wskazuje, że projekt może na mocy uchwały być podjęty większością co najmniej pięciu szóstych oddanych głosów. Zgodnie z § 73 Konstytucji Finlandii projekty dotyczące uchwalenia, uzupełnienia lub uchylenia Konstytucji albo uchwalenia ograniczonego odstępstwa od postanowień Konstytucji zostają w drugim czytaniu pozostawione w zawieszeniu na mocy uchwały podjętej większością oddanych głosów, aż do pierwszej sesji Eduskunty<sup>139</sup> po kolejnych wyborach do Eduskunty. Wówczas projekt, po tym jak właściwa komisja stała przedstawi swoje sprawozdanie, podlega uchwaleniu bez znaczących zmian, na posiedzeniu plenarnym w jednym czytaniu większością przynajmniej dwóch trzecich oddanych głosów. Projekt może jednak, na mocy uchwały podjętej większością co najmniej pięciu szóstych oddanych głosów, zostać uznany za pilny. W takim przypadku projekt nie może zostać nierozstrzygnięty i może zostać uchwalony na mocy decyzji podjętej większością, co najmniej dwóch trzecich oddanych głosów. Przepis ten jest wyjątkiem od procedury zwykłej określonej w § 72 Konstytucji Finlandii. Zgodnie z procedurą zwykłą rozpatrywanie projektu ustawy w parlamencie projekt ustawy rozpatrywany jest w dwóch czytaniach na plenarnym posiedzeniu Eduskunty, po tym jak komisja stała rozpatrująca sprawę przedstawi swoje sprawozdanie. W pierwszym czytaniu przedstawia się projekt ustawy i rozpatruje sprawozdanie komisji stałej, po czym Eduskunta podejmuje decyzję o treści projektu. W drugim czytaniu, które odbywa się najwcześniej w trzecim dniu po zamknięciu pierwszego czytania, Eduskunta decyduje o uchwaleniu lub odrzuceniu projektu ustawy. Projekt ustawy w trakcie pierwszego czytania może być przesłany do Wielkiej Komisji. Szczegółowe przepisy dotyczące rozpatrywania projektu ustawy zawarte są w regulaminie obrad Eduskunty.

---

<sup>138</sup> Konstytucja Republiki Portugalskiej (tłum. J. Osiński), [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia\\_po1010811.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia_po1010811.pdf) [data dostępu 28.10.2022].

<sup>139</sup> Zgodnie z § 24 Konstytucji Finlandii określono, że Eduskunta jest jednoizbowa. Eduskunta składa się z dwustu deputowanych wybieranych na cztery lata. Kadencja Eduskunty rozpoczyna się wraz z ogłoszeniem wyników wyborów i trwa do dnia przeprowadzenia następnych wyborów powszechnych.

## Uwagi końcowe

Tryb pilny, określany również jako „szybka ścieżka legislacyjna”, będący *novum* od 1995 r. w polskiej procedurze ustawodawczej, został na stałe podniesiony do rangi konstytucyjnej w 1997 r., podobnie jak we Francji, Włoszech, Hiszpanii, Portugalii, Niemczech, Finlandii oraz Rumunii. Zauważyć należy, że określony w konstytucjach polskich tryb pilny cechuje się dużą ogólnością. Tryb pilny jest wyjątkiem od procedury zwykłej i przywilejem dla Rady Ministrów. Przywilej ten z czasem ulegał zawężeniu przez ograniczenie przedmiotów projektów ustaw, którym rząd mógł nadać tryb pilny.

Poza określoną w Konstytucji RP instytucją trybu pilnego, zauważenia wymaga, że Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu uszczegółwiają procedurę trybu pilnego. Zanim instytucja trybu pilnego została jednak uchwalona w Konstytucji, a następnie uszczegółwiona w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu podejmowane były już w 1919 r. próby szybszego procedowania projektów ustaw. Określał je Tymczasowy Regulamin Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczyły jedynie szybszego podejmowania czynności ustawodawczych w Sejmie i nie były w żaden sposób uprawnieniem dla rządu (szczegółowa analiza nastąpi w podsumowaniu pracy).

## Rozdział 2

### Pilny projekt ustawy – analiza unormowań konstytucyjnych i regulaminowych

#### Uwagi wstępne

Problematyka pilnego projektu ustawy była dotychczas szeroko podejmowana w piśmiennictwie konstytucyjnym<sup>140</sup> oraz w orzecznictwie TK<sup>141</sup>. Mając to na uwadze, w związku podjętym tematem należy odwołać się do tych ustaleń piśmiennictwa, koncentrując się na ustaleniu, w jakim zakresie i kierunku ustrojodawca determinuje ustawodawcę w zakresie tworzenia projektu pilnego oraz w jakim pozostawia do swobodnego uznania. Przedmiotem tego rozdziału było określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego pilnego projektu ustawy w unormowaniach konstytucyjnych a także regulaminowych. Poza tym przedstawiono wymogi formalne jakie powinien spełniać rządowy projekt ustawy.

#### 2.1. Tryb pilny w Konstytucji RP

Procedura trybu pilnego, stanowiąca odstępstwo od zwykłej procedury ustawodawczej, znajduje zakotwiczenie w Konstytucji RP. Jest ona jedną ze szczególnych procedur ustawodawczych jakie określa Konstytucja RP obok postępowania dotyczącego ustawy budżetowej oraz postępowania dotyczącego projektu ustawy o zmianie ustawy zasadniczej.

---

<sup>140</sup> Przykładowo: A. Szmyt, *Jeszcze w sprawie trybu...*, *op.cit.*, s. 279; W. Odrowąż-Sypniewski, *O dopuszczalności rozpatrywania w trybie pilnym...*, *op.cit.*; W. Skrzydło, *Komentarz do art. 123 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, 2013, M. Borski, B. Przywora, *Postępowanie z projektem pilnym...*, *op.cit.*; P. Czarny, *Modyfikacje trybu ustawodawczego*, [w:] *Prawo Konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki Warszawa 2011, s. 272; S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce...*, *op.cit.*; B. Banaszak, *Postępowanie nad pilnym projektem ustawy*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. B. Banaszak, Warszawa 2008, s. 186-188; L. Garlicki, *Komentarz do art. 123...*, *op. cit.*, P. Chybalski, *Art. 123...*, *op.cit.*

<sup>141</sup> Wyroki TK: z 7 listopada 2013 r. K 31/12, OTKZU -A 2013, Nr 8, poz. 121; z 13 czerwca 2013 r. P 35/12, OTK ZU -A 2013, Nr 5, poz. 59; z 15 lipca 2013 r. K 7/12, OTK ZU- A 2013, Nr 6, poz.; z 9 grudnia 2015 r. K 35/15, OTK ZU -A 2015, Nr 11, poz. 186.

Procedurę trybu pilnego reguluje art. 123 Konstytucji RP, który stanowi, że:

„1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

2. Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.

3. W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni”.

Na wstępie należy wskazać - odnosząc się do pojęcia „tryb pilny” - że w doktrynie pojęcie to nie budzi zasadniczych wątpliwości. Doktryna analizując tryb pilny określa go pojęciami „szczególny przyspieszony tryb postępowania z projektami ustaw”<sup>142</sup>, „klauzula pilności”<sup>143</sup>, „szczególna procedura ustawodawcza”<sup>144</sup> oraz „szybka ścieżka legislacyjna”<sup>145</sup>. W przypadku tego ostatniego pojęcia „szybka ścieżka legislacyjna”, zauważenia wymaga, że pojęcie to może wprowadzać w błąd w związku z tym, że w Regulaminie Sejmu<sup>146</sup> w rozdziale dotyczącym postępowania z ustawami (postępowanie zwykłe) określono możliwość skrócenia przez Sejm w szczególnie uzasadnionych przypadkach postępowania z projektami ustaw (...) (art. 51 Regulaminu Sejmu). W ocenie P. Chybalskiego<sup>147</sup> pojęcie „szybka ścieżka legislacyjna” rozumiana jako tryb pilny jest pojęciem jednoznacznym z regulacjami określonymi w art. 51 Regulaminu Sejmu.

Należy zauważyć, iż (jak wskazano w punkcie 1.3 rozdziału I tej części niniejszej pracy) tryb pilny występuje w różnych krajach Unii Europejskiej i jest różnie określany. Przykładowo w Niemczech tryb pilny określany jest jako „szczególnie pilny” (*besonders eilbedürftig*), we Francji jest to „procedura przyspieszona” (*procédure accélérée*) zwana po nowelizacji Konstytucji w 2008 r. „procedurą nagłą” (*procédure urgence*).

Odnosząc się do kręgu podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej (posłowie, Senat, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów oraz grupa co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu) zauważenia wymaga,

---

<sup>142</sup> A. Gwiżdż, *Pilny projekt...*, *op.cit.*, s.184.

<sup>143</sup> M. Mistygacz, *Ewolucja Roli Rządu...*, *op.cit.*, s. 70.

<sup>144</sup> L. Garlicki, *Rozdział IV „Sejm i Senat”*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, *op.cit.*, s. 4.

<sup>145</sup> P. Chybalski, *Art. 123...op.cit.*; M. Mistygacz, *Ewolucja Roli Rządu...*, *op.cit.*, s. 70.

<sup>146</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r. poz. 503).

<sup>147</sup> P. Chybalski, *Art.. 123...*, *op.cit.* .

że tylko Radzie Ministrów na podstawie art. 123 Konstytucji RP przysługuje prawo uznania uchwalonego przez siebie projektu ustawy za pilny. Jest to przywilej, który dotyczy jedynie Rady Ministrów. Jednak z przywileju tego rząd coraz rzadziej korzysta. Klauzulę pilności rządowym projektom ustaw w stosunku do rządowych projektów ustaw procedowanych w trybie zwykłym rząd nadał w III kadencji Sejmu 19% rządowych projektów ustaw, w IV kadencji Sejmu 4% rządowych projektów ustaw, w V i VI kadencji Sejmu ok. 5% rządowych projektów ustaw, w VII Kadencji Sejmu 3,24 % rządowych projektów ustaw a w VIII kadencji Sejmu rząd nadał niecałe 0,5 % rządowych projektów ustaw<sup>148</sup>. Zauważenia wymaga, że pomimo tego, że oprócz Rady Ministrów władzę wykonawczą sprawuje także Prezydent RP to ustawodawca konstytucyjny przyznał to prawo jedynie Radzie Ministrów. Przywilej ten jednak jest ograniczony przedmiotowo bowiem klauzuli trybu pilnego nie można nadać wszystkim projektom rządowym.

## 2.2. Katalog wyłączeń z trybu pilnego

Konstytucja RP wprowadziła wyłączenia dotyczące projektów ustaw: podatkowych, wyborów Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

Wyłączenie stosowania trybu pilnego dla „ustaw podatkowych” (pojęcie „ustawy podatkowe” wprowadzicie nie zostało zdefiniowane w Konstytucji RP, jednak według doktryny<sup>149</sup> należy je definiować na podstawie art. 217 Konstytucji RP) znalazło swoje uzasadnienie w Konstytucji RP, która dla tych projektów ustaw przewidziała szczególną procedurę ustawodawczą<sup>150</sup> (art. 221-224 Konstytucji RP). Jak wskazuje doktryna<sup>151</sup> wyłączenie projektów ustaw podatkowych z trybu pilnego wynika z tego, że regulacje

---

<sup>148</sup> Dane za: M. Borski, B. Przywora, *Postępowanie z projektem pilnym...*, *op.cit.*, s.18 oraz własne badania dotyczące ilości rządowych projektów ustaw w VIII kadencji Sejmu.

<sup>149</sup> L. Garlicki, *Rozdział IV „Sejm i Senat”...*, *op.cit.*, s. 6.

<sup>150</sup> Zgodnie z art. 221 Konstytucji RP tylko Radzie Ministrów przysługuje wyłączna inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo. Inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów w zakresie ustawy budżetowej jest nie tylko wyłącznym jej uprawnieniem, ale również obowiązkiem wynikającym z art. 222 Konstytucji RP, który nakazuje przedłożenie Sejmowi RP przez Radę Ministrów w określonym terminie projektu ustawy budżetowej. Należy też pamiętać, że uchwalenie ustawy budżetowej wyróżnia się szczególną procedurą. Procedowanie nad ustawą budżetową w parlamencie, w przypadku niespełnienia określonych warunków, wiąże się z konsekwencjami, które zostały określone w art. 225 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej Sejm ma 4 miesiące na skierowanie ustawy do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej. Jeżeli tak się nie stanie to, Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Możliwość skrócenia kadencji Sejmu ma na celu dyscyplinowanie pracy nad najważniejszym aktem, który określa budżet państwa.

<sup>151</sup> P. Chybalski, *Art. 123...*, *op.cit.*, s. 542.

dotyczące spraw podatkowych mają istotny wpływ na obywateli, bowiem dotyczą one szerokiego obszaru społeczeństwa, co wymusza na ustawodawcy zachowanie obowiązujących terminów. W doktrynie<sup>152</sup> zostało jednocześnie dopuszczone stanowisko, że jeżeli projekty ustaw, których przedmiotem są opłaty lub niepodatkowe należności budżetowe, to mogą być rozpatrywane w trybie pilnym.

Z kolei odnosząc się do wyłączenia z trybu pilnego projektów ustaw rządowych dotyczących „wyborów Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego”, zauważenia wymaga, że w doktrynie nie pojawiły się wątpliwości w interpretacji przedmiotu wyłączenia. Wyłączenie odnosi się do wszystkich projektów, które swoim zakresem przedmiotowym regulują wszelkie kwestie dotyczące wyborów wskazanych powyżej podmiotów. Zaznaczenia wymaga, mając na względzie podmioty jakie podlegają wyłączeniom stosowania klauzuli pilności w zakresie regulacji wyborczych, że w przypadku projektów ustaw regulujących kwestię referendum, brak jest przesłanek do tego wyłączenia. Zdaniem doktryny<sup>153</sup> brak było podstaw do zakazania nadawania klauzuli pilności tym projektom ustaw, ponieważ, nie łączą się z regulacją trybu i sposobu wyłaniania wskazanych powyżej podmiotów.

Natomiast w przypadku wyłączonych z trybu pilnego projektów ustaw regulujących „ustrój i właściwości władz publicznych” zauważono, że powodują one znaczące wątpliwości. Jak widać określenie to zostało zastosowane nieprecyzyjnie, a tym samym wzbudziło wiele wątpliwości. W szczególności dotyczą one występującej między pojęciem „ustrój” a pojęciem „właściwości władz publicznych” koniunkcji łącznej wyrazu „i”, który oznacza, że podlega wyłączeniu z klauzuli pilności projekt ustawy, którego zakresem przedmiotowym obejmuje zgodnie z wykładnią literalną łącznie ustrój oraz (i) właściwości władz publicznych. Tak przyjęta interpretacja może prowadzić do wniosków, skutkujących tym, że zostanie nadany tryb pilny w projektowi ustawy, której przedmiotem są rozłącznie regulacje dotyczące właściwości władz publicznych albo tylko regulacje dotyczące ustroju.

Wątpliwości w przedmiotowym zakresie dostrzegła doktryna, wskazując na interpretację spójnika wyrazu „i”. Przyjęcie, że spójnik ten łączy oba terminy (ustrój i właściwość), prowadzi to do wyłączenia z trybu pilnego „wyjątkowo wąskiej kategorii projektów”<sup>154</sup>. Zauważenia wymaga, że brak jest w tym zakresie orzeczeń TK. Wsparciem w interpretacji przedmiotowej kwestii może być wyrok TK w sprawie K 35/15,

---

<sup>152</sup> M. Berek, *Rada Ministrów...*, *op.cit.*

<sup>153</sup> L. Garlicki, *Rozdział IV „Sejm i Senat”...*, *op.cit.*, s. 7.

<sup>154</sup> P. Chybalski, *Art. 123...*, *op.cit.*, s. 544.

który odnosił się do art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu określającego, że pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. TK w tym wyroku stwierdził, że „został naruszony art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, gdyż projekt tej ustawy regulował ustroj władz publicznych, a konkretnie ustroj TK.”. Oznacza to, że mimo użycia spójnika wyrazu „i” należy interpretować wskazany w tym przepisie „ustroj i właściwości władz publicznych” jako wyliczenie enumeratywne, które skutkuje tym, że jeżeli rządowy projekt ustawy obejmuje swoim zakresem jeden z elementów, tj. ustroj albo właściwość władz publicznych, to taki projekt podlega wyłączeniu z nadania trybu pilnego. Poza wskazaną powyżej wątpliwością doktryna dostrzegła również, że pojęcie „ustroj i właściwość władz publicznych” jest mało precyzyjnym<sup>155</sup> określeniem z uwagi na fakt, że „władza publiczna” może się wiązać z „każdą państwową i samorządową jednostką organizacyjną”. Wskazane powyżej wątpliwości niewątpliwie należałoby jednoznacznie rozstrzygnąć. Brak orzeczeń TK w przedmiotowym zakresie z pewnością nie ułatwia tego zadania.

Z uwagi na wątpliwości dotyczące występującej między pojęciem „ustroj” a pojęciem „właściwość władz publicznych” koniunkcji łącznej wyrazu „i” zasadnym jest, aby przestrzec rząd wykonujący swoje kompetencje ustawowe o nienadawaniu klauzuli pilności projektom ustaw, w przypadku gdy zakres przedmiotowy dotyczy któregoś z dwóch zakresów, tj. właściwości władz publicznych lub ustroju. Przyjęcie takiej praktyki powinno ustrzec rząd przed ewentualnymi zarzutami niekonstytucyjności rządowych projektów ustaw związanych z naruszeniem wyłączenia, o którym mowa w art. 123 ust. 1 Konstytucji RP. Analizując przedmiotowe wyłączenie, wydaje się, że do czasu kiedy jednoznacznie TK nie wypowie się w tej kwestii, to zasadnym jest posiłkowanie się wyrokiem TK K 35/15 i uznanie, iż w przypadku projektu ustawy, który będzie regulował swoim zakresem ustroj albo właściwość władz publicznych, nie nakładać klauzuli trybu pilnego. Przykładowym rozwiązaniem tej wątpliwości może być zmiana art. 123 ust. 1 Konstytucji RP, gdzie ustawodawca jednoznacznie przesądzi, czy intencją jest wyłączenie z klauzuli pilności projektów ustaw dotyczących ustroju i właściwości władz publicznych czy wyłączenie z tej klauzuli każdego z osobna projektu ustawy, który będzie określał jeden z tych zakresów

---

<sup>155</sup> L. Garlicki, *Rozdział IV „Sejm i Senat”* ..., *op.cit.*, s. 7.



przedmiotowych, oraz doprecyzowanie pojęcia „władza publiczna” (np. określając w punktach katalog wyłączeń).

Odnosząc się do wyłączenia z trybu pilnego „kodeksów”, należy zauważyć, że również w tym zakresie powstają wątpliwości. Pierwsza wątpliwość dotyczy przepisów ustawy, a konkretnie jakiej materii dotyczą. Jeżeli materia regulowana dotyczy zagadnień kodeksowych, a tytuł projektu ustawy nie oznacza, że jest to kodeks, to czy projekt ustawy może podlegać wyłączeniu z trybu pilnego. Przyjmując, że wyłączeniu podlega tylko projekt ustawy, w którego tytule jest wyraz „Kodeks”, to może prowadzić, w przypadku chęci nadania trybu pilnego (oczywiście tylko nowym projektom ustaw kodeksowych), do użycia w tytule zamiast nazwy „kodeks” nazwy „prawo” (przykładowo ustawa – Prawo zamówień publicznych). Należy zwrócić uwagę, że to od rządu zależy nadanie tytułu rządowemu projektowi ustawy, co niewątpliwie może wiązać się z nadaniem klauzuli pilności. Natomiast, doktryna<sup>156</sup> zauważa, że jeżeli uznać tylko projekt ustawy, który ma w tytule wyraz „kodeks”, za podlegający wyłączeniu z trybu pilnego, to powstaje możliwość omijania wyłączenia z trybu pilnego projektów ustaw, które nie miały w tytule wyrazu „kodeks”, a miały przykładowo wyraz „prawo”. Określenia „kodeksów” podjął się TK<sup>157</sup> twierdząc, że „istotą kodeksu jest stworzenie koherentnej i - w miarę możliwości - zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa, kodeksy przygotowywane i uchwalane są w odrębnej, bardziej złożonej procedurze niż "zwyczajne" ustawy, istotą kodeksu jest dokonanie kodyfikacji danej gałęzi prawa. Dlatego terminy i pojęcia używane przez kodeksy traktuje się jako wzorcowe i domniemywa się, iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie. Jest niesporne, że zarówno aksjologia, jak i technika tworzenia prawa traktuje kodeksy w sposób szczególny.

Zasada prawidłowej legislacji wymaga więc, by ustawodawca nader rozważnie podejmował nowelizację kodeksów, a w każdym razie, by powstrzymał się od nowelizowania ich drogą pośrednią, gdy pozornie niezmieniony tekst kodeksu zostaje wydrążony z treści postanowieniami ustaw szczegółowych. Jest to szczególnie ważne, gdy nowelizacja ma dotyczyć kodeksowych unormowań o charakterze zasadniczym, przesądzających samą istotę poszczególnych instytucji danej gałęzi prawa”. Druga wątpliwość, jaką doktryna wskazuje, dotyczy wyłączenia kodeksów z nadania trybu pilnego w zakresie nowych kodeksów albo ich zmian. Rozwiązania tej wątpliwości można doszukać się w Regulaminie Sejmu, który określa postępowanie z projektami kodeksów. Przepis art. 87 ust. 1 Regulaminu Sejmu stanowi, że do postępowania z projektami kodeksów, projektami

---

<sup>156</sup> P. Chybalski, *Art. 123...*, *op. cit.*, s. 544.

<sup>157</sup> Orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., K 2/94, OTK, ZU 1994, poz. 36.

zmian kodeksów oraz z projektami przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian stosuje się przepisy działu II rozdziału 1, 1a i 14, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej. Oznacza to, że nie stosuje się do nich postępowania z pilnym projektem ustawy.

Odnosząc się do wątpliwości dotyczących wyłączeń z trybu pilnego kodeksów, wydaje się, że o ile wątpliwość druga dotycząca wyłączenia z trybu pilnego kodeksów i ich zmian w świetle art. 87 ust. 1 Regulaminu Sejmu jest wyjaśniona, to nadal pozostaje wątpliwość dotycząca projektów, które w tytule nie mają nazwy Kodeks, a swoim zakresem obejmując materię kodeksów podlegają wyłączeniu z trybu pilnego. Wydaje się, że regulacja w tym zakresie powinna zostać doprecyzowana przez jednoznaczne wskazanie, iż wyłączenie z trybu pilnego dotyczy projektów ustaw obejmujących swym zakresem materię kodeksową. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż zdaniem doktryny wyłączeniu projektów ustaw z trybu pilnego powinny podlegać projekty ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 90 ust. 1 Konstytucji RP), bowiem „zakaz ten można wywodzić z tego fragmentu art. 123, który wyłącza możliwość rozpatrywania w trybie pilnym projektu ustawy regulującej właściwość władz publicznych.”<sup>158</sup>.

Pomimo stanowiska przedstawicieli doktryny (pkt 1.1. rozdział 1 część I niniejszej pracy) należy wskazać, że parlament procedował w VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Senatu projekt ustawy, któremu rząd nadał tryb pilny o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP<sup>159</sup>. Uprawnienie, jakie przysługuje rządowi w zakresie nadania projektowi ustawy trybu pilnego, który oznacza pierwszeństwo przed innymi projektami i szybkie uchwalenie ustawy, zapewnia rządowi możliwość realizowania najważniejszych zadań państwa. W tym przypadku Senat ma na rozpatrzenie ustawy tylko 14 dni, a Prezydent na jej podpisanie – 7 dni. Pozostałe terminy w zakresie trybu pilnego doprecyzowuje Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu. Jak zauważa doktryna<sup>160</sup> przekroczenie terminów określonych w art. 123 ust. 3 Konstytucji RP, choć nie dotyczą one postępowania sejmowego, może stanowić podstawę zaskarżenia do TK proceduralnej prawidłowości uchwalenia ustawy.

---

<sup>158</sup> M. Berek, *„Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze”*, Warszawa 2017.

<sup>159</sup> Przykład ten został omówiony w rozdziale 1 części II dotyczył ustawy o ratyfikacji umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunków, podpisanej w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r., oraz Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, sporządzonej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r.

<sup>160</sup> A. Szmyt, *Jeszcze w sprawie trybu...*, *op.cit.*, s. 280.

### 2.3. Wnoszenie poprawek do pilnych rządowych projektów ustaw

Należy zwrócić uwagę, że w procesie ustawodawczym nadanie trybu pilnego rządowemu projektowi ustawy nie pozbawia zasady rozpatrywania tego projektu w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji RP). Z zasady trzech czytań wynikają także granice poprawek. Na etapie parlamentarnego postępowania ustawodawczego rząd na podstawie art. 119 ust. 2 Konstytucji RP otrzymał prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm. Wnoszone przez rząd poprawki do projektu ustawy mogą dotyczyć projektu rządowego lub projektów ustaw kierowanych przez inne podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej. Prawo to nie przysługuje Prezydentowi RP oraz Senatowi, chyba że poprawki dotyczą ich projektów ustaw.

Odnosząc się do poprawek wnoszonych do rządowych projektów ustaw, którym rząd nadał tryb pilny, istotna jest kwestia dopuszczalnych granic wnoszonych poprawek. Należy zwrócić uwagę, iż o ile poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą, to w przypadku projektów ustaw, którym rząd nadał tryb pilny, nie mogą swym zakresem obejmować materii wyłączonej z trybu pilnego (art. 123 ust. 1 Konstytucji). Muszą one, co do zasady, mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i zostać poddane pierwszemu czytaniu. Jak zauważa doktryna<sup>161</sup> największe kontrowersje wynikają z tego, czy do projektu rządowego rozpatrywanego w trybie pilnym posłowie mogą wносить poprawki. Zagadnieniu temu wiele uwagi poświęcił TK.

W jednym z orzeczeń dotyczącym granic wnoszenia poprawek TK stwierdził, że „w pilnym trybie ustawodawczym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w pilnym projekcie ustawy pochodzącym od Rady Ministrów. Takie rozszerzenie zakresu regulacji byłoby sprzeczne z wyłącznością inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów”<sup>162</sup>. W innym z kolei orzeczeniu TK stwierdził<sup>163</sup>, odnosząc się do dopuszczalności i zakresu wnoszenia poprawek, że zależy to w znacznym stopniu od etapu prac parlamentarnych, na których zostają one wnoszone. TK uznał, że w „postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód (poza projektami rozpatrywanymi w trybie pilnym

<sup>161</sup> M. Mistygacz, *Ewolucja Roli Rządu...*, *op.cit.*, s. 70.

<sup>162</sup> Orzeczenie TK z 19 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK ZU 1996, Nr 1, poz. 1.

<sup>163</sup> Orzeczenie TK z 23 lutego 1999 r. K 25/98, OTK ZU 1999, Nr 2, poz. 23.

oraz projektami, co do których wyłączność inicjatywy ustawodawczej należy do Rady Ministrów), by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, odległa od treści zawartych w inicjatywie ustawodawczej. Etap dokonywania tych modyfikacji jest na tyle wczesny, że nie brakuje czasu na refleksję, konsultację i poznanie reakcji opinii publicznej, a ochronę praw autora inicjatywy ustawodawczej gwarantuje art. 119 ust. 4 Konstytucji, który pozwala wnioskodawcy na wycofanie projektu do czasu zakończenia drugiego czytania. Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego. Daje temu wyraz art. 119 ust. 3 Konstytucji RP, pozwalający Marszałkowi Sejmu odmówić poddanie pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji; ale też na tym etapie postępowania sejmowego Trybunał Konstytucyjny uznał konieczność wyraźnego odróżnienia «poprawki» od «inicjatywy ustawodawczej» (...).”.

Odnosząc się do poprawek zgłaszanych przez Senat, jak słusznie zauważył TK, Senat pracuje już nad ustawą uchwaloną przez Sejm (art. 120 Konstytucji), nie zaś nad projektem ustawy, która była rozpatrywana przez Sejm. Według TK ta konstatacja wynika z wykładni językowej przepisów Konstytucji RP. „O ile bowiem we wszystkich czterech ustępach art. 119, regulującego postępowanie legislacyjne w ramach pierwszej izby parlamentu, mowa o „projekcie ustawy”, o tyle art. 121, traktujący o pracach drugiej izby, posługuje się już słowem „ustawa”. Wynik interpretacji językowej znajduje oparcie w wykładni funkcjonalnej. Jeśli bowiem celem analizowanych przepisów Konstytucji RP jest zachowanie pełnego procesu legislacyjnego co do zasadniczych treści normatywnych ustaw, nie można dopuścić, by na etapie prac senackich do uchwalonej już ustawy, która przeszła trzy czytania, włączano całkowicie nowe treści.”<sup>164</sup>.

Uznając, że niedopuszczalne jest modyfikowanie projektu ustawy rozpatrywanej w trybie pilnym na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu, to tym bardziej niedopuszczalne jest jak stwierdził<sup>165</sup> TK rozszerzenie zakresu regulacji rozpatrywanej w trybie pilnym w ramach poprawek senackich, będących końcowym etapem prac legislacyjnych.

Mając na względzie zakres i czas składania poprawek do rządowych projektów ustaw, które rozpatrywane są w trybie pilnym, zauważenia wymaga, że rząd, chcąc uwzględnić poprawki, które mogłyby dotyczyć zakresowo katalogu ustaw podlegających wyłączeniu

---

<sup>164</sup> Wyrok TK z 18 kwietnia 2012 r., K 33/11, OTK ZU –A 2012, Nr 4, poz. 40.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

(art. 123 ust. 1 Konstytucji RP) zgodnie z art. 75 Regulaminu Sejmu<sup>166</sup>, może przed rozpoczęciem drugiego czytania wycofać<sup>167</sup> klauzulę pilności. Jest to uprawnienie, które przysługuje jedynie rządowi w zakresie projektów przez niego wnoszonych. Konsekwencją cofnięcia klauzuli pilności jest to, że dotychczasowe postępowanie w trybie pilnym zostaje przekształcone w postępowanie zwykłe. Oznacza to, że nie stosuje się terminów wskazanych w Konstytucji RP ani w regulaminach sejmowych i senackich określonych dla trybu pilnego oraz orientacyjny kalendarz dla projektu ustawy z klauzulą pilności przestaje obowiązywać.

W przypadku nieskorzystania z możliwości wycofania klauzuli pilności ważne jest aby ustawodawca pomimo „pośpiechu”, skorzystał z regulacji, które mogą gwarantować rzetelne tworzenie prawa. Do takich regulacji należą przepisy art. 42 ust. 4 i 5 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z tymi przepisami komisje mogą wystąpić do ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o opinię w tym zakresie zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej (...). Ponadto Marszałek Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy projektu ustawy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych (...). Zauważyć należy, że regulacje te mają charakter fakultatywny co oznacza, że podmioty te nie mają obowiązku ich stosowania. O ile komisja przeważnie występuje o opinię w zakresie zgodności projektu ustawy z prawem unii europejskiej, niezależnie czy projekt objęty jest prawem unii europejskiej czy nie, to komisja nie kieruje do Marszałka Sejmu wniosku o wystąpienie<sup>168</sup> do wnioskodawcy w sprawie przedstawienia skutków dla projektu ustawy, w szczególności finansowych.

---

<sup>166</sup> M.P. z 2022 r. poz. 990, z późn. zm.

<sup>167</sup> Jak wskazuje S. Patyra,, „praktyka sejmowa postępowania legislacyjnego, wskazywała, że Rada Ministrów rzadko korzysta z wycofania projektu”. Przykładowo wskazano, że w VI kadencji Sejmu (stan na dzień 22 grudnia 2010 r.) dotyczyło to dwóch spośród 30 projektów opatrzonych tą klauzulą. S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce...*, *op.cit.*

<sup>168</sup> Ocena ta wynika z przeprowadzonego badania w oparciu o projekty rządowe, którym nadano tryb pilny w VII i VIII kadencji Sejmu oraz VIII i IX kadencji Sejmu, które opisałam w części II niniejszej pracy.

## 2.4. Postępowanie z pilnym rządowym projektem ustawy

Tryb pilny jest uprawnieniem, jakie przysługuje rządowi do nadania projektowi ustawy klauzuli pilności, co oznacza pierwszeństwo przed innymi projektami. Tym samym daje to rządowi możliwość szybkiego realizowania najważniejszych zadań państwa. W tym przypadku Senat ma na rozpatrzenie ustawy tylko 14 dni, a Prezydent RP na jej podpisanie – 7 dni.

W wyniku wymogu wynikającego z art. 123 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącego, że Regulamin Sejmu oraz Regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego, zauważenia wymaga, że zarówno Regulamin Sejmu jak i Regulamin Senatu uszczegóławiają procedurę postępowania z projektem ustawy, która ma być rozpatrywana w trybie pilnym.

Należy podkreślić, że przedmiotowa procedura określona w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu różni się od procedur dla postępowania z projektami ustaw zwykłych.

Porównanie obydwóch regulaminów w zakresie trybu pilnego prowadzi do konkluzji, że tylko Regulamin Sejmu poświęca tej materii oddzielny rozdział. W przypadku przepisów dotyczących trybu pilnego określonych w Regulaminie Sejmu wskazać należy, że w rozdziale 2 działu II Regulaminu Sejmu „Postępowania z projektem pilnym” zostało określone, że Marszałek Sejmu, nadając bieg takiemu projektowi ustawy, ustala jednocześnie orientacyjny kalendarz prac w Sejmie nad takim projektem ustawy. Oznacza to, że Marszałek ma dużą swobodę w określeniu harmonogramu prac (brak terminu końcowego do uchwalenia ustawy niewątpliwie wpływa na swobodę Marszałka Sejmu w określaniu kalendarza prac). Zarządzenie drukowania pilnego projektu ustawy powinno nastąpić niezwłocznie po jego otrzymaniu (art. 72 ust. 1). Z tym, że w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się odstępstwo od regulaminowego wymogu doręczenia posłom druku, na rzecz podania do wiadomości, że druk projektu jest wyłożony do odbioru w Kancelarii Sejmu (w art. 72 ust. 2). W przypadku projektów pilnych Marszałek Sejmu może przesądzić o dopuszczalności rozpatrzenia projektu w pierwszym czytaniu, bez zachowania 7-dniowego terminu od dnia doręczenia posłom druku (art. 73 ust. 1). Bardzo ważnym elementem jest określenie przez Marszałka terminu przedstawienia przez komisje sejmowe sprawozdań, który nie może być dłuższy niż 30 dni (art. 73 ust. 2). Według doktryny<sup>169</sup> przekroczenie takiego terminu dla projektu ustawy procedowanej w trybie pilnym raczej nie stanowi samoistnej podstawy

---

<sup>169</sup> A. Szmyt, *Jeszcze w sprawie trybu...*, *op.cit.* s. 281.

do zaskarżenia przed TK, pod warunkiem że nie naruszono faktycznie „idei” pilności. Należy jednak liczyć się z tym, że TK może oceniać, czy „idea” trybu pilnego nie narusza zasady prawidłowej legislacji, pomimo że brak jest w procedurze Sejmowej końcowego terminu do uchwalenia ustawy. Kolejnym etapem w procedurze Sejmowej, po zakończeniu prac komisji nad projektem ustawy, jest wprowadzenie tego projektu do porządku najbliższego posiedzenia Sejmu (art. 74). Podkreślenia wymaga, że pilny tryb nie ogranicza prac komisji sejmowych nad rządowymi projektami ustaw bowiem stosuje się do nich przepisy procedury zwykłej, tj. art. 40–43 Regulaminu Sejmu. Projekty te mogą być kierowane do komisji, a także może być powołana podkomisja w celu szczegółowego rozpatrzenia projektu. Konsekwencją prac komisji jest przedstawienie Sejmowi sprawozdania.

Przekazanie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi RP uchwalonej przez Sejm ustawy, następuje niezwłocznie przez Marszałka Sejmu, nie później niż w ciągu 3 dni od dnia uchwalenia ustawy (art. 77). Także tożsamy termin został określony dla przekazania ustawy Prezydentowi RP, w przypadku gdy tekst ustawy pilnej, ustalono w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu (art. 79). W przypadku skierowania przez Prezydenta RP wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy, której projekt wniesiony był jako pilny, Prezydium Sejmu obowiązane jest tak określić tok prac nad wnioskiem Prezydenta RP, aby od dnia jego wpłynięcia do dnia rozstrzygnięcia sprawy nie upłynęło więcej niż 7 dni (art. 80).

Na tle Regulaminu Senatu procedura na etapie rozpatrywania ustawy pilnej przez Senat podporządkowana jest konstytucyjnemu wymogowi zakończenia prac w terminie 14 dni od dnia jej przekazania przez Marszałka Sejmu, dlatego też, jak już wyżej wskazałam Regulamin Senatu nie przewiduje odrębnego rozdziału, w którym by określił dodatkowe odrębność dla trybu pilnego. W Regulaminie Senatu określa się jedynie kilka uproszczeń proceduralnych (art. 71 ust. 2). Ustawa, której nadano tryb pilny, nie wymaga opinii Konwentu Seniorów dotyczących opiniowania projektów porządku obrad Senatu, a także dotyczących planu pracy oraz wypowiedzania się w sprawie terminów posiedzeń Senatu. Poza tymi uproszczeniami przewiduje się również, że Marszałek Senatu nie musi przestrzegać 7-dniowego terminu, w którym powinien informować senatorów, Prezydenta, Marszałka Sejmu, Prezesa Rady Ministrów, o planowanym terminie posiedzenia i porządku obrad. Również nie obowiązuje reguła, że w porządku obrad uwzględnia się jedynie te projekty, które znane są senatorom z druków im rozdanych nie później niż na 3 dni przed posiedzeniem.

Odnosząc się do terminów dotyczących trybu pilnego, należy podkreślić, że jedynymi terminami określonymi przez ustrojodawcę są: 14 dni, które Senat

ma na rozpatrzenie ustawy, oraz 7 dni, które Prezydent RP ma na jej podpisanie. Konstytucja milczy w tej materii co do procedowania w Sejmie; także przepisy Regulaminu Sejmu nie określają dla tej izby terminu końcowego do zakończenia procedowania w trybie pilnym rządowego projektu ustawy, przez jego uchwalenie. Jedynym okresem, który określa termin prac sejmowych nad projektem pilnym jest 30-dniowy termin dla komisji sejmowych do przedstawienia sprawozdania (art. 73 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

Brak określenia terminu końcowego dla uchwalenia ustawy, z klauzulą pilności, przez Sejm zasadniczo może skutkować tym, że czas procedowania projektu w trybie pilnym nie będzie różnić się od czasu procedowania nad ustawą w trybie zwykłym, a nawet może zdarzyć się tak, że procedowanie w trybie zwykłym będzie przeprowadzone w terminie szybszym niż przewidzianym dla trybu pilnego.

Pomimo, że szybkość pracy nad projektem ustawy zależy od Sejmu, rząd może zasadniczo w różny sposób przyspieszać prace sejmowe. Przykładowo jedną z praktyk rządu, która ma na celu przyspieszenie tych prac, jest określenie w przepisie końcowymiennej daty wejścia w życie ustawy, co przekłada się na konieczność uchwalenia ustawy przez Sejm w takim terminie, aby zagwarantować Senatowi i Prezydentowi RP konstytucyjne terminy. Oczywiście przykład ten może dotyczyć zarówno projektów ustaw procedowanych w trybie pilnym, jak i zwykłym.

Jak zauważa doktryna „długotrwałość – bądź wręcz przewlekłość – postępowania może rodzić pytanie o uchybienie przez Sejm przepisom art. 123 Konstytucji RP, konkretnym przepisom regulaminowym czy zasadom przyzwoitej legislacji na tle konkretnego postępowania i wynikające z tego konsekwencje (...). Przekroczenie terminów określonych w art. 123 ust. 3 Konstytucji RP, choć nie dotyczą one postępowania sejmowego, mogą stanowić podstawę zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego proceduralnej prawidłowości uchwalenia ustawy”<sup>170</sup>.

Odnosząc się do przykładu, gdzie w projekcie ustawy określono w przepisie końcowym datę dzienną wejścia w życie ustawy, zastrzec należy, że niedopuszczalna będzie sytuacja wymuszająca na Prezydencie RP podpisanie ustawy w krótszym terminie konstytucyjnym niż 21 dni bądź 7 dni. Znalazło to też odzwierciedlenie w wyroku TK Kp 2/18, który podzielił i rozwinął stanowisko wcześniejszego wyroku TK<sup>171</sup>, „że określenie daty wejścia w życie ustawy z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi RP terminu podjęcia decyzji w przedmiocie podpisania ustawy (dwadzieścia jeden dni w art. 122 ust. 2

---

<sup>170</sup>A. Szmyt, *Jeszcze w sprawie trybu ...*, *op.cit.*, s. 280.

<sup>171</sup>Wyrok TK z 23 lipca 2013 r., Kp 1/13, OTK ZU –A 2013, Nr 6, poz. 83.



Konstytucji albo siedem dni w art. 123 ust. 3 Konstytucji) stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, że ustawodawca uchybił standardowi demokratycznego państwa prawnego w aspekcie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*".

## 2.5. Wymogi formalne dla rządowych projektów ustaw

Odnosząc się do wymogów formalnych uzasadnień projektów ustaw, zauważyć należy, że wymogi dotyczące uzasadnień projektów ustaw określone w Regulaminie Sejmu zarówno w przypadku ustaw procedowanych w trybie zwykłym, jak i w trybie pilnym są tożsame. Uzasadnienie projektów ustaw w jednej i drugiej procedurze powinno odpowiadać wymogom formalnym określonym w Regulaminie Sejmu. Zauważenia wymaga także, że wprowadzie obowiązek przedstawienia uzasadnienia projektu ustawy nie wynika wprost z Konstytucji RP, jednak można założyć, że obowiązek ten wynika pośrednio z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP stanowiącego, że wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Jak wskazuje doktryna<sup>172</sup> „chodzi o to, by Sejm i Senat znały nie tylko powody wniesienia projektu (o czym musi informować załączone uzasadnienie projektu), ale także skutki finansowe, jakie wykonywanie tej ustawy pociągnie za sobą.”. W kontekście powyższego, jeżeli przyjęto za obowiązek przedstawienia w uzasadnieniu projektu ustawy skutków finansowych jej wykonania, to brak w uzasadnieniu tego elementu może skutkować wadliwością<sup>173</sup> konstytucyjną projektu w związku z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP. Zastrzec należy jednak, że brak w uzasadnieniu pozostałych elementów dotyczących wymogów formalnych nieposiadających podstawy w przepisach konstytucyjnych nie może być uznany za niezgodny z konstytucją. Zdaniem L. Garlickiego „Konstytucja nie wymaga, by uzasadnienie projektu ustawy zawierało jeszcze inne elementy niż określone w art. 118 ust. 3.”<sup>174</sup>, jednak nie ma przeszkód prawnych aby Regulamin Sejmu zawierał dodatkowe elementy, które będą obowiązywać podmioty mające inicjatywę ustawodawczą. Wprawdzie Konstytucja RP nie mówi o innych wymogach formalnych, jakie powinien spełnić projekt ustawy, to jednak doktryna<sup>175</sup> odnosi się do tych wymogów. W przypadku uzasadnienia nie kwestionuje dołączania uzasadnienia do projektu ustawy ani nie ma zastrzeżeń do wymagań, jakie mają

---

<sup>172</sup> W. Skrzydło do art. 118..., *op. cit.*, s. 120.

<sup>173</sup> P. Chybalski, *Postępowanie w Sejmie komentarz do art. 34 ust. 1-7 Regulaminu Sejmu*, [w:] Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 188.

<sup>174</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 118...*, *op. cit.*, s. 22.

<sup>175</sup> S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, *Przegląd Sejmowy* 2000, nr 2, s. 76. i s.173.

zostać zamieszczone w uzasadnieniu. Zdaniem L. Garlickiego<sup>176</sup> dopuszczalne jest formułowanie pozakonstytucyjnych wymogów uzasadnienia w regulaminie Sejmu, co wiąże się z brzmieniem art. 112 Konstytucji RP. Skoro art. 112 Konstytucji RP uprawnia do określenia w regulaminie Sejmu „sposobów wykonywania” obowiązków organów państwowych wobec Sejmu, to można też odnieść to do sposobu określania „uprawnień” tych organów, do których zalicza się inicjatywa ustawodawcza. W doktrynie wymogi formalne określające elementy uzasadnienia projektu ustawy wiążą wszystkie podmioty mające inicjatywę ustawodawczą.

Wymogi formalne dotyczące projektów ustaw rządowych z klauzulą pilności stosuje się w związku z art. 71 ust. 2 Regulaminu Sejmu dotyczącym wstępnej kontroli projektu. W tym miejscu należy zaznaczyć, że wprawdzie rozdział 2 „Postępowanie z pilnymi projektami ustaw” Regulaminu Sejmu określa liczne odesłania do zwykłej procedury ustawodawczej to brak jest jednak ogólnego nakazu odpowiedniego stosowania tych regulacji w sprawach nieuregulowanych w tym rozdziale, co niewątpliwie może wiązać się z naruszeniem zasady określoności<sup>177</sup> wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Konsekwencją naruszenia tej zasady są wątpliwości interpretacyjne w stosowaniu w trybie pilnym odesłań do art. 34 Regulaminu Sejmu.

Z uwagi, że przedmiotem tej pracy jest analiza i badanie rządowych projektów ustaw rozpatrywanych w trybie pilnym, to przywołany katalog wymogów będzie rozszerzony o wymogi dla rządowych projektów ustaw. Należy zauważyć, że wymogi formalne dla rządowych projektów ustaw mają znacznie szerszy katalog wymogów formalnych niż katalog wymogów formalnych dla projektów ustaw kierowanych do Sejmu przez pozostałe podmioty mające inicjatywę ustawodawczą. Poza tym wymogi formalne, które umieszcza się w uzasadnieniu rządowego projektu ustaw, są mocno sformalizowane. Zgodnie z RpRM wymogi te umieszcza się w różnych częściach uzasadnienia tego projektu. W związku z tym, omawiając wymogi formalne, zostaną one podzielone na dwie grupy, a miejsca, w których umieszcza się te wymogi, również będą wskazane.

---

<sup>176</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 118...*, *op. cit.*, s. 22.

<sup>177</sup> Np. wyroki TK: z 15 września 1999 r., K 11/99, OTK ZU 1999, Nr 6, poz. 116; z 11 stycznia 2000 r. K 7/00, OTK ZU 2000, Nr 7, poz. 259; z 30 października 2001 r. K 33/00, OTK ZU 2001, Nr 7, poz. 217; z 21 marca 2001 r. K 24/00, OTK ZU 2001, Nr 3, poz. 51; z 22 maja 2002 r. K 6/02, OTK ZU -A 2002, Nr 3, poz. 33; z 3 grudnia 2002 r. P 13/02, OTK ZU -A 2002, Nr 7, poz. 90; z 20 listopada 2002 r. K 41/02, OTK ZU -A 2002, Nr 6, poz. 83; z dnia 29 października 2003 r. K 53/02, OTK ZU -A 2003, Nr 8, poz. 83.

Do wymogów formalnych uzasadnień projektów ustaw wnoszonych do Sejmu zgodnie z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu<sup>178</sup>, które dotyczą wszystkich podmiotów mających inicjatywę ustawodawczą, zalicza się:

- 1) wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy;
- 2) przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana;
- 3) wykazywanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym;
- 4) przedstawienie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych;
- 5) wskazywanie źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 6) przedstawienie założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych;
- 7) zawarcie oświadczenia o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenia, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Następnym wymogiem formalnym uzasadnienia projektu ustawy, w przypadku ustawy określającej zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, jest to, aby odpowiadało ono wymogom określonym w art. 66 ust. 2 i art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>179</sup> (art. 34 ust. 2a Regulaminu Sejmu)<sup>180</sup>. Wymogami tymi, zgodnie z art. 66 ust. 2, są wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w tym oceny wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców i analiza możliwości osiągnięcia celu tego aktu normatywnego za pomocą innych środków, które zamieszcza się w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego lub w ocenie skutków regulacji, stanowiącej odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Z kolei zgodnie z art. 68 ww. ustawy, wymogami tymi są w przypadku stwierdzenia wpływu projektu aktu normatywnego na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, przy opracowaniu projektu aktu normatywnego dążenie do proporcjonalnego ograniczania obowiązków

---

<sup>178</sup> M.P. z 2022 r. poz. 990, z późn. zm.

<sup>179</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

<sup>180</sup> Zmieniony przepis 34 ust. 2a wraz z dodanym przepisem 34 ust. 2b weszła w życie 8 grudnia 2022 r. uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 1204) i modyfikuje wymóg określony w art. 34 ust. 2a Regulaminu Sejm, (w związku z brakiem spójności art. 32 ust. 2a poprzedniego Regulaminu Sejmu z art. 66 ust. 2 i art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r. poz. 24, 974 i 1570), który obowiązywał z przed wejścia w życie Regulaminu Sejmu) przez odesłanie do art. 66 ust. 2 i 68 ww. ustawy.

administracyjnych wobec tych przedsiębiorców albo uzasadnienia braku możliwości zastosowania takich ograniczeń.

Poza tym wymogiem formalnym w Regulaminie Sejmu dodano w dniu 8 grudnia 2022 r. uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>181</sup> nowy wymóg dotyczący tego, że uzasadnienie projektu ustawy zawierającej przepisy regulacyjne lub przepisy określające wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>182</sup> powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 50f ust. 1 tej ustawy. Wymogami tymi są wskazanie powodów uznania projektowanych przepisów regulacyjnych lub projektowanych wymogów dotyczących świadczenia usług transgranicznych za zgodne z zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru, które przedstawia się w sposób szczegółowy, umożliwiając weryfikację zgodności tych przepisów lub wymogów z wymienionymi zasadami, w uzasadnieniu projektu aktu prawnego, w tym aktu normatywnego, zawierającego te przepisy lub wymogi albo w załączniku do oceny skutków regulacji, stanowiącej odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego.

Ilekcroć w pracy będę odnosić się do metodyki OSR w ujęciu czynnościowym będę ją oznaczała skrótem „OSR<sub>(m)</sub>”, natomiast jeżeli będę odnosić się do OSR jako dokumentu, będę używać skrótu „OSR<sub>(d)</sub>”.

Następnym wymogiem formalnym, jakie powinno spełniać uzasadnienie projektu ustawy, jest przedstawienie wyników przeprowadzanych konsultacji oraz informacji o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Zaznaczenia wymaga, że jedynie w przypadku 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. Z uwagi na to, że wymóg dotyczący przedstawienia wyników przeprowadzanych konsultacji oraz informacji o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy, określony jest również w RpRM<sup>183</sup>, który umieszcza ten wymóg w oddzielnej części uzasadnienia do projektu

---

<sup>181</sup> M.P. z 2022 r. poz. 1204.

<sup>182</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1646, ze zm.

<sup>183</sup> M.P. z 2022 r. poz. 348.

ustawy OSR<sub>(d)</sub> to zostanie on przedstawiony go po omówieniu wymogów formalnych, jakie należy określić w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Niewykonywanie wskazanych uprzednio wymogów wiąże się – zgodnie z art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu – z tym, że Marszałek Sejmu może zwrócić<sup>184</sup> projekt ustawy wnioskodawcy. Projekt ustawy może zostać zwrócony, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2–3.

Odnosząc się do kolejnych wymogów formalnych określonych w art. 34 ust. 4, 4a i 4b Regulaminu Sejmu należy podkreślić, iż dotyczy on jedynie rządu. Wymóg określony w art. 34 ust. 4 Regulaminu Sejmu dotyczy wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy, do którego należy dołączyć projekty podstawowych aktów wykonawczych. Natomiast wymóg określony w art. 34 ust. 4a Regulaminu Sejmu przypadku projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej wniesionego przez Radę Ministrów, w którym do uzasadnienia należy dołączyć projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy, a także tabelę zgodności projektowanych przepisów z przepisami prawa Unii Europejskiej. Z kolei wymóg określony w art. 34 ust. 4b Regulaminu Sejmu nakłada na Radę Ministrów obowiązek przesłania wraz z wniesionym przez siebie projektem ustawy zgłoszenia podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem ustawy w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa<sup>185</sup>, z dołączeniem jednocześnie informacji o kolejności wniesienia tych zgłoszeń. Wymóg oczywiście dotyczy sytuacji, kiedy takie podmioty się zgłosiły.

Wymogi formalne, które ma zawierać uzasadnienie projektu ustawy, są niemalże analogicznie określone w uchwale nr 190 Rady Ministrów - Regulamin pracy Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (RpRM)<sup>186</sup> oraz w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>187</sup> (ZTP), z tym, że zarówno RpRM i ZTP uzupełniają te wymogi formalne o kolejne.

Wymogi formalne określone w RpRM dotyczą wszystkich rządowych projektów ustaw (niezależnie czy projekty te będą objęte klauzulą pilności czy nie) oraz podlegają na etapie postępowania przedustawodawczego kontroli rządu.

---

<sup>184</sup> Z danych zamieszczonych na stronie internetowej Sejmu wynika, że w VII i VIII kadencji Sejmu Marszałek Sejmu nie zwracał projektu ustawy Radzie Ministrów, w związku z brakami formalnymi dotyczącymi projektu uzasadnienia projektu ustawy.

<sup>185</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 248.

<sup>186</sup> M.P. z 2022 r. poz. 348.

<sup>187</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

Odnosząc się do wskazanych powyżej wymogów formalnych należy wskazać, że wymogi te umieszczane są w przypadku rządowego projektu ustawy w uzasadnieniu projektu, który zgodnie z RpRM podzielony jest na dwie części. Pierwsza część to uzasadnienie, natomiast odrębna część uzasadnienia to OSR<sub>(d)</sub>.

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy umieszcza się wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 1-3 i pkt 7 Regulaminu Sejmu, dotyczące wyjaśnienia potrzeby i celu wydania ustawy, przedstawienia rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana, oraz wykazania różnicy między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym. Zaznaczyć należy, że wymogi te są istotne w ocenie racjonalności podejmowanych decyzji projektodawcy, dlatego też powtórzone zostały w § 27 ust. 3 pkt 1-3 RpRM oraz w § 12 ZTP.

Według J. Wróblewskiego<sup>188</sup> „z punktu widzenia idei racjonalnego tworzenia prawa każda decyzja prawodawcza winna być uzasadniona.”. Również „z punktu widzenia właściwej techniki prawodawczej każdy projekt aktu prawodawczego powinien posiadać odpowiednie uzasadnienie.”

Zawarte w uzasadnieniu elementy, o których mowa w Regulaminu Sejmu, RpRM oraz ZTP mają istotne znaczenie dla podmiotów uczestniczących w procesie legislacyjnym, zarówno na etapie procedury przedustawodawczej rządu, jak i parlamentarnym. Informacje zawarte w uzasadnieniu pozwalają na ocenę *ratio legis* projektowanych regulacji oraz ich konsekwencji. Wskazania wymaga, iż uzasadnienie projektu ustawy, które szczegółowo omawia potrzeby i cel wydania ustawy, przedstawia rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, oraz wykazuje różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, a co do zasady skutkuje tym, że regulacje zawarte w tym projekcie ustawy są opracowane na wyższym poziomie niż regulacje projektu ustawy, którego uzasadnienie nie zawiera tych elementów bądź elementy te cechują się dużą ogólnością. Przyczyną nieprecyzyjnego omówienia tych elementów bądź ich braku, przede wszystkim, może być nieznanostwo materii, która ma być regulowana. Zdaniem J. Wawrzyniaka „na ogół w parze z marnym uzasadnieniem projektu idzie marnej jakości projekt ustawy (...)”. Poza tym uważa on, że „jeśli bowiem uzasadnienie, które traktować trzeba jako coś na kształt diagnozy choroby, robione jest pobieżnie i bez należytej staranności (na co zezwalają przepisy art. 34 regulaminu Sejmu), to i leczenie choroby, czyli projekt ustawy, a następnie

---

<sup>188</sup> J. Wróblewski, *Zasady tworzenia...*, *op.cit.*, s. 127.

najprawdopodobniej ustawa są merytorycznie niedostosowane do społecznych potrzeb i oczekiwań.”<sup>189</sup>.

Również w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, poza wymogami wynikającymi z art. 34 ust. 2 pkt 1-4b Regulaminu Sejmu, przedstawia się dwa wymogi formalne, które określa RpRM.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy powinno zawierać ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (§ 27 ust. 3 pkt 4 lit. b RpRM). Poza tym powinien przedstawić informację dotyczącą przedstawienia projektu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia (§ 27 ust. 4 RpRM).

W odrębnej części uzasadnienia rządowego projektu ustawy, w OSR<sub>(d)</sub> umieszcza się kolejne wymogi formalne określone w art. 34 ust. 2 pkt 4 i 5 oraz w ust. 3 Regulaminu Sejmu dotyczące przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych a także wskazania źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wyników przeprowadzanych konsultacji, a także informacji o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy, oraz wymogi, które określają RpRM i ZTP.

Co do wymogu dotyczącego określenia skutków finansowych, w świetle poczynionych ustaleń należy stwierdzić, że przedstawienie skutków finansowych w OSR<sub>(d)</sub>, stanowi szczególną wartość. Potwierdza to Konstytucja RP, która wskazała ten wymóg jako jedyny w art. 118 ust. 3.

Z kolei – odnośnie do wymogu formalnego dotyczącego konsultacji w procesie tworzenia prawa, który jest umieszczony w OSR<sub>(d)</sub> – należy wskazać, że RpRM reguluje kwestie dotyczące przeprowadzenia konsultacji publicznych. Zgodnie z § 36 RpRM organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu ustawy, 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,

---

<sup>189</sup> J. Wawrzyniak, *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 1, s. 17.

uwzględniając wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy. *Wytyczne do przeprowadzenia Oceny wpływu oraz Konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*<sup>190</sup> zostały opracowane przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w 2015 r. Mają one charakter fakultatywny i nie wiążą organów, są jedynie dla nich wskazówką.

Należy wskazać, iż znaczącą rolę w tworzeniu wytycznych odegrało Ministerstwo Gospodarki. Wstępnie zdecydowano, że opracowane zostaną wytyczne do procesu konsultacji, które w przyszłości będą mogły posłużyć do prac nad ustawą. W dniu 10 października 2006 r. Rada Ministrów przyjęła przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki *Wytyczne do oceny skutków regulacji*<sup>191</sup>, w których sformułowano następujące zalecenia:

- 1) należy dążyć do zasięgnięcia opinii partnerów społecznych na jak najwcześniejszym etapie opracowywania aktów normatywnych;
- 2) zakres opiniowania powinien być w miarę możliwości najszerszy;
- 3) obowiązek konsultowania z partnerami społecznymi, wynikający z obowiązujących ustaw, stanowi jedynie minimum, które powinno być rozszerzane przy ustalaniu listy podmiotów, którym należy przekazywać do zaopiniowania propozycje aktów normatywnych, należy uwzględnić w szczególności grupy podmiotów, na które będzie oddziaływać projektowany akt.

W praktyce wytyczne te nie są wykorzystywane jako narzędzie do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Pracownicy ministerstw nie stosują wytycznych albo stosują je w ograniczonym zakresie. Zdarza się również, że część pracowników ministerstw nie wie o ich istnieniu<sup>192</sup>.

Zauważenia wymaga, że przeprowadzenie przez rząd konsultacji ma charakter fakultatywny (nieobowiązkowy) w zakresie skierowania projektu do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska. Fakultatywność konsultacji wywołuje w doktrynie szerokie zainteresowanie

---

<sup>190</sup> Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r., a opracowany w Ministerstwie Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w celu wsparcia osób zaangażowanych w proces stanowienia prawa w ramach jednego z elementów realizujących Program „Lepsze Regulacje 2015” oraz § 24 ust. 3 i § 36 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

<sup>191</sup><http://www.mg.gov.pl/Reforma+Regulacje/konsultacje/> [data dostępu: 25.02.2018].

<sup>192</sup> *Dokonywanie oceny wpływu w ramach Rządowego Procesu Legislacyjnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2018, s 17.



i wątpliwości. Zdaniem doktryny „Swoboda, jaką cieszą się ministrowie w konsultacjach społecznych i ograniczona kontrola merytoryczna inicjatyw ministerialnych ze strony centrum rządu, prowadzą do maksymalizacji, na drodze ustawodawczej, korzyści sektorowych i względnego lekceważenia wpływu ustawodawstwa na całe społeczeństwo.”<sup>193</sup>.

W procesie tworzenia prawa projekt powinien być przedstawiony organizacjom społecznym, w tym organizacjom pracodawców i związków zawodowych w celu wyrażenia opinii i uwag o projekcie. Wskazania wymaga, że na poziomie rządowym prowadzona jest lista<sup>194</sup> podmiotów do konsultacji. Lista ta jest na bieżąco uzupełniania (obecnie w wykazie zgłoszonych jest 348 podmiotów).

Pomimo tego, jak wskazano w raporcie z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”, przeprowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego<sup>195</sup>, ministerstwa nie wywiązywały się z zaleceń OSR<sub>(d)</sub>, które nakładało na nie obowiązek przedstawienia wyników konsultacji ze wszystkimi podmiotami, a wręcz przeciwnie, zachowywały się pasywnie i oczekiwały od zainteresowanych, że sami zgłoszą uwagi. Większość ministerstw nie wychodziło poza swoje ustalone listy partnerów. W raporcie wskazano również, że zasięganie opinii powinno być prowadzone na jak najwcześniejszym etapie prac legislacyjnych, najlepiej podczas przygotowywania OSR<sub>(d)</sub>, w szczególności na etapie analizy problemu i wskazania celów podejmowanego działania.

Niechęć jaka dotyczyła konsultacji publicznych powodowała obawy co do całego procesu legislacyjnego. Przeprowadzenie właściwie konsultacji publicznych powinno być gwarantem rzetelnie przeprowadzonego procesu legislacyjnego. Umożliwienie podmiotom udziału w tworzeniu projektów ustaw, przez konsultowanie ich, cechuje demokratyczne systemy prawne. Poza tym konsultacje publiczne są wsparciem dla wnioskodawcy projektu, który może poznać nastroje społeczne względem proponowanych regulacji oraz ich opinie.

Uzyskanie opinii podmiotów społecznych i przeanalizowanie ich przez wnioskodawcę pozwala na uwzględnienie ewentualnych uwag zgłoszonych przez te podmioty. Do najważniejszych korzyści z prowadzenia konsultacji należą lepsze rozpoznanie stanowisk różnych grup odbiorców proponowanego rozwiązania, poprawa rozwiązań będących przedmiotem konsultacji, nowe propozycje rozwiązań, upowszechnienie informacji

---

<sup>193</sup> Klaus H. Goetz R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, opracowanie wydane w ramach programu Ernst Young & Sprawne Państwo, maj 2005 [data dostępu: 29.04.2009].

<sup>194</sup> <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/konsultacje-publiczne> [dostęp: 4.12.2022 r.].

<sup>195</sup> [http://www.batory.org.pl/doc/Proces\\_stanowienia\\_prawa\\_raport.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_raport.pdf) s. 34,188 i 190 [data dostępu: 05.09.2014].

o prowadzonych działaniach i większa akceptacja społeczna. Pomimo korzyści wynikających z konsultacji projektów ustaw wydaje się, że nadal jest to kłopotliwy obowiązek na co zwracano uwagę w doktrynie<sup>196</sup> oraz w orzeczeniach TK. W zdaniu odrębnym orzeczenia TK K 31/06 wskazano, że konsultacje „bywają traktowane czysto ornamentacyjnie”.

Jak istotna jest prawidłowo opracowana OSR<sub>(m)</sub>, w tym spełniająca wszystkie wymogi wynikające z przepisów prawa świadczą liczne publikacje.

Definiując OSR<sub>(m)</sub>, W. Szpringer i W. Rogowiecki<sup>197</sup> twierdzą, że jest to narzędzie analityczne, które pozwala na zidentyfikowanie konsekwencji regulacji prawnych zgodnie z najlepszą wiedzą fachową. Przy czym główną cechą OSR<sub>(m)</sub> jest koncentracja na ocenie kosztów i korzyści wynikających z regulacji. Należy również pamiętać, iż OSR<sub>(m)</sub> wpływa na kształtowanie racjonalnej polityki tworzenia prawa<sup>198</sup>. Omawiając model racjonalnego tworzenia prawa, J. Wróblewski wskazał, iż racjonalny prawodawca nie stawia sobie celów, których w ramach istniejącej polityki społecznej realizować nie może. Od rozważań nad możliwościami realizacji zależy więc strategia wyborów celów, uwarunkowana zarówno wiedzą o środkach, jaki i porównaniem ceny ich użycia z wartością wybieranych celów<sup>199</sup>.

W związku z tym przyjmuje się, że rozpoczęcie procesu tworzenia prawa jest działaniem celowym, przemyślanym i uzasadnionym. Nie oznacza to jednak, że na kolejnych etapach tego procesu nie można oceniać jego zasadności, przebiegu czy rezultatów przyjętych rozwiązań. Wręcz przeciwnie. Jest to proces żywy, który jest cały czas aktualizowany i dostosowywany do istniejących przepisów i uwarunkowań społecznych i ekonomicznych. W tym celu wykorzystuje się ważny element metodyki<sup>200</sup> prac prawotwórczych, jakim jest ustalenie przewidywanych konsekwencji przyjętych rozwiązań w zakresie społecznym gospodarczym, prawnym i finansowym, jakim jest OSR<sub>(m)</sub>.

W związku z tym, że w OSR<sub>(m)</sub> podlegają badaniu ekonomiczne i społeczne konsekwencje proponowanych lub istniejących regulacji prawnych, została ona zaklasyfikowana do dziedziny nauki określonej pojęciem „prawo i ekonomia”. Dlatego też w tej metodzie badań wykorzystuje się narzędzia stosowane w ekonomii. Narzędzia ekonomiczne wzbogacają naukę prawa o zastosowanie metod ekonomii do analizy efektów norm prawnych, przede wszystkim zasady efektywności. Opisując główne problemy

---

<sup>196</sup> Raport z konferencji Rady Legislacyjnej zorganizowanej w dniu 14 grudnia 2005 r., oprac. S. Wronkowska, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.

<sup>197</sup> W. Szpringer, W. Rogowski, *Ocena skutków regulacji*, [w:] *Analiza polskiej praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001-2005*, red. R. Zubek, Warszawa 2007, s. 31.

<sup>198</sup> J. Wróblewski, *Zasady tworzenia...*, *op.cit.*, rozdział V.

<sup>199</sup> *Ibidem*, s. 124.

<sup>200</sup> W. Szpringer, W. Rogowski, *Ocena skutków...*, *op.cit.*, s. 12 i 13.

metodologiczne, wskazuje się, iż w ekonomicznej analizie prawa potrzebne jest pełniejsze uwzględnianie społecznego kontekstu działalności gospodarczej. W. Szpringer, W. Rogowski<sup>201</sup> uzasadniają to tym, że ekonomiczna analiza prawa przyczynia się do poznania złożonych zagadnień regulacyjnych oraz szerokiego zastosowania narzędzi mikroekonomii, które są punktem wyjścia do badania prawa. (...) Ekonomiczną analizę prawa nazywają oni „mikroekonomią stosowaną”. I tak dorobek ekonomiczny analizy prawa jest wykorzystywany do badania, z wykorzystaniem metody ekonomicznej, skutków rozwiązań prawnych przed wprowadzeniem regulacji (*ex ante*) oraz po wprowadzeniu tych regulacji (*ex post*).

Wprowadzenie w 2002 r. OSR<sub>(m)</sub> było bacznie obserwowane i analizowane przez środowiska zajmujące się teoretyczną i praktyczną problematyką tworzenia prawa. W konsekwencji przeprowadzonych badań w okresie od 2002—2005 praktyka OSR<sub>(m)</sub> spotkała się z krytyką. Dotyczyła ona podejścia do tych ocen, które było bardzo ogólnikowe i nie poparte rzetelną, skwantyfikowaną ekonomiczną analizą ekonomicznych skutków proponowanych regulacji<sup>202</sup>. Zlecone przez J. Winczorka badania wszystkich (117) projektów rządowych wniesionych do Sejmu RP między 1 stycznia a 30 czerwca 2004 r. pokazały, że instytucja ta w ogóle nie funkcjonuje<sup>203</sup>. Badanie to wykazało między innymi, że tylko w dwóch przypadkach projektodawcy przedstawili w ocenie skutków regulacji porównanie kosztów i korzyści. Przy czym tylko w jednym przypadku analizę można było uznać za całościową, czyli odnoszącą się do wszystkich skutków i wszystkich korzyści wynikających z uchwalenia ustaw. Z kolei R. Zubek<sup>204</sup> w okresie 2001–2005 przebadął pod kątem analizy porównania kosztów i korzyści 162 oceny skutków regulacji i na tej podstawie stwierdził, że w żadnej nie podjęto próby takiej analizy.

Również S. Wronkowska<sup>205</sup> wskazywała, iż istotnym mankamentem procesu tworzenia prawa w Polsce jest brak systematycznych badań nad funkcjonowaniem prawa w praktyce oraz rzetelnej oceny projektów z punktu widzenia efektów, które mogą wywoływać w życiu społecznym. Sytuacja ta nie zmienia się od lat. Nie ma instytucji, które prowadziłyby systematyczne obserwacje zalet, wad i kosztów wprowadzanych unormowań, ani systemu gromadzenia obserwacji, ani nawyku zlecenia badań postlegislacyjnych.

---

<sup>201</sup> W. Szpringer, W. Rogowski, *Ocena skutków...*, *op.cit.*, s. 13 .

<sup>202</sup> P. Rymaszewski, P. Kurka P. Dobrowolski, *Reforma procesu stanowieniu prawa*, Zeszyt BRE Bank –Case nr 72/2004, s. 15.

<sup>203</sup> J. Kochanowski, *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, 2005, nr 1, s. 229.

<sup>204</sup> W. Szpringer, W. Rogowski, *Ocena skutków...*, *op.cit.*, s.43.

<sup>205</sup> S. Wronkowska, *Raport z konferencji...*, *op.cit.*, s. 16.

Zatem OSR<sub>(m)</sub> w tamtym okresie pozostawała wyjątkowo słabą stroną polskiego procesu prawodawczego.

Według W. Szpringera i W. Rogowskiego<sup>206</sup> przyczynę słabości funkcjonowania OSR<sub>(m)</sub> należałoby upatrywać zarówno po stronie legislacyjnej, jak i po stronie instytucjonalnej.

Pomimo dokonywanych korekt, które miały wpłynąć na poprawę OSR<sub>(m)</sub>, praktyka rządu w tym zakresie nadal spotykała się z krytyką.

W 2009 r. rozpoczęto wprowadzanie zmian w aktach prawnych dotyczących procesu tworzenia prawa, w tym OSR<sub>(m)</sub>. W dniu 1 kwietnia 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 337). Konsekwencją wprowadzonej ogólnej zasady była uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – RpRM<sup>207</sup>.

Zasadą ogólną nowelizacji tej ustawy jest regulacja określona w przepisie art. 7 ust. 2 ustawy, która stanowi, iż członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzeniach Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w RpRM.

RpRM przewidywał, że projekty ustaw będą opracowywane na podstawie założeń projektu ustawy, przy czym sporządzenie projektu tych założeń należeć będzie do właściwego organu wnioskującego. W ramach tego postępowania na pierwszym miejscu przed opracowaniem projektu założeń do projektu ustawy organ wnioskujący dokonywał OSR<sub>(m)</sub>. Zakres tej oceny był określony w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanego aktu normatywnego (§ 9 ust. 1 RpRM).

W związku z tym, iż obowiązek opracowywania założeń spadł co do zasady na ministerstwa, to do ich obowiązków należało też przygotowanie w tym zakresie OSR<sub>(d)</sub> (§ 9 ust. 4 RpRM).

Zgodnie z przepisem § 11 ust. 1 RpRM przed skierowaniem do uzgodnień organ wnioskujący przysyłał Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projekt aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem w celu zaopiniowania OSR<sub>(d)</sub>, w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji społecznych (...). Należy wskazać, iż przepis § 11 ust. 1 RpRM nie był stosowany w przypadku opracowania przez RCL projektu ustawy na podstawie założeń (w trybie art. 6 ust. 1b RpRM) (§ 11 ust. 4 RpRM). Tak przyjęte rozwiązania

---

<sup>206</sup> W. Szpringer, W. Rogowski, *Ocena skutków ...*, *op.cit.*, s.10.

<sup>207</sup> M.P. z 2009 r. Nr 20, poz. 246.

argumentowano tym, że skoro projekt ustawy powstaje na podstawie szczegółowych i skonsultowanych publicznie założeń, do których dołącza się OSR<sub>(d)</sub>, to sam projekt ustawy nie wymaga już konsultacji<sup>208</sup>. Taka interpretacja wydaje się nie być spójna z wymogiem formalnym dla uzasadnienia, o którym mowa w art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu dotyczącym przedstawienia w tym projekcie wyników przeprowadzanych konsultacji oraz informacji o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu).

Wkrótce po tych zmianach, bo już w 2011 r., do RpRM<sup>209</sup> wprowadzono kolejne poprawki zmniejszające wymagania merytoryczne dotyczące projektów założeń. Zawężono znacznie wymagania wobec projektu założeń (§ 9 ust. 3 RpRM), a miejsce OSR<sub>(d)</sub> zajął „test regulacyjny”, który zawierać miał w szczególności wstępną analizę ekonomiczną, finansową i społeczną, w tym oszacowanie obciążeń regulacyjnych, oraz porównania z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach. Natomiast OSR<sub>(m)</sub> dokonywana była, w przypadku opracowania projektu ustawy przez RCL, przed skierowaniem projektu na stały komitet Rady Ministrów albo do uzgodnień.

Test regulacji<sup>210</sup>, miał być tak jak OSR<sub>(m)</sub> narzędziem analitycznym, pozwalającym na zidentyfikowanie konsekwencji regulacji prawnych w ramach oceny wpływu<sup>211</sup>.

Test regulacyjny dołączało się do wniosku o wprowadzenie projektu założeń projektu ustawy bądź projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Test miał przedstawiać wyniki OSR<sub>(m)</sub> i zawierać w szczególności zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu, określenie celu i istoty interwencji, informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu założeń, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu założeń, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych, wstępną analizę ekonomiczną,

---

<sup>208</sup>G. Kopińska, *Najważniejsze wnioski i rekomendacje*, [w:] *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku, red. M. Grabski, Fundacja im. Stefana Batorego, s. 9.

<sup>209</sup>M.P. z 2011 r. Nr 113, poz. 1146.

<sup>210</sup> Test regulacyjny uchwałą nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniającą Regulamin pracy Rady Ministrów zastąpiony został OSR<sub>(d)</sub>.

<sup>210</sup> Np. Strategia Rozwoju Kraju 2020.

<sup>211</sup> Zgodnie z programem „Lepsze Regulacje 2015” ocena wpływu (OW) to proces polegający na identyfikacji i analizie problemu (w tym identyfikacji interesariuszy), określeniu celów interwencji publicznej, określeniu możliwych opcji realizacji celów, analizie kosztów i korzyści tych opcji oraz analizie ewaluacyjnej obowiązującego prawa. OW jest dokonywana przy współudziale interesariuszy trwającym aż do momentu przyjęcia aktu prawnego. W ramach procesu stanowienia prawa w zakresie oceny wpływu opracowywane są trzy dokumenty: test regulacyjny na etapie projektu założeń projektu ustawy, Ocena Skutków Regulacji *ex ante* na etapie projektu aktu prawnego oraz OSR *ex post* na etapie obowiązywania aktu prawnego.

finansową i społeczną, w tym oszacowanie obciążeń regulacyjnych a także porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach.

Dodanie przepisów dotyczących testu regulacyjnego spowodowało, iż również w treści OSR<sub>(d)</sub> miały być zawarte informacje umożliwiające porównanie z danymi zawartymi w tekście regulacyjnym. Ponadto w treści OSR<sub>(d)</sub> miała być zawarta informacja dotycząca „wskazania źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń”, co stanowiło realizację postulatu rozszerzenia zakresu OSR<sub>(m)</sub> oraz metodyki jej przeprowadzania.

Należy wskazać, iż w przypadku wprowadzenia w projekcie ustawy istotnych zmian w stosunku do założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów, gdy założenia te poddano wcześniej konsultacjom publicznym, skierowanie do konsultacji publicznych projektu ustawy opracowanej na podstawie założeń przyjętych przez Radę Ministrów było obowiązkowe.

Te zmiany zaniepokoiły organizacje pozarządowe, gdyż obawiały się one, że nastąpi dalsze ograniczenie udziału obywateli w procesie legislacyjnym w związku z tym, że konsultacjom społecznym miały podlegać na etapie założeń jedynie projekty założeń projektów ustaw<sup>212</sup>, bez OSR<sub>(d)</sub> będącej odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy (§ 10 ust. 6 RpRM). Obywatelskie Forum Legislacji<sup>213</sup> zwróciło uwagę, iż treść zmienionego w grudniu 2011 r. RpRM prowadzi do ograniczenia partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa. W październiku 2013 r. w związku z uchwaleniem dnia 22 stycznia 2013 r. przez Radę Ministrów programu „Lepsze regulacje 2015”<sup>214</sup>, uchwalono nowy RpRM<sup>215</sup>, który obowiązywał od 1 stycznia 2014 r. Podstawowym założeniem nowego RpRM, jak wynika z uzasadnienia, było uporządkowanie przepisów określających formalnoprawne ramy funkcjonowania Rady Ministrów i jej członków. Głównym kierunkiem zmian w zakresie konsultacji publicznych był obowiązek sporządzenia raportu z ich przeprowadzenia. Zrezygnowano również z wyznaczenia maksymalnego terminu na zgłaszanie uwag, a termin minimalny w wypadku aktów normatywnych wydłużono do czternastu dni.

---

<sup>212</sup> Tworzenie i Konsultowanie Rządowych Projektów Ustaw „Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 r. Fundacji im. Stefana Batorego.

<sup>213</sup> *System stanowienia prawa w Polsce – Zielona Księga*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 87.

<sup>214</sup> Por.: <http://WWW.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Program+Lepsze+regulacje+2015> [data dostępu: 04.11. 2014 r.].

<sup>215</sup> Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979).

Ważną zmianą było również wprowadzenie oceny skutków regulacji *ex post*. W. Staśkiewicz<sup>216</sup> zauważa, iż RpRM<sup>217</sup> precyzyjnie opisuje instytucję OSR<sub>(m)</sub> i procedury jej opracowywania. Od 2016 r. dokonano ponownie zmian RpRM<sup>218</sup> w zakresie OSR<sub>(d)</sub>. Zmiany te dotyczyły dodania kolejnych elementów w OSR<sub>(d)</sub>, zniesienia wymogu opracowywania testu regulacyjnego oraz zmiany podmiotów, które mają koordynować sporządzanie OSR<sub>(d)</sub>. Obecnie koordynację zgodnie z tą zmianą zapewnia osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, zwana dalej „koordynatorem OSR<sub>(m)</sub>”. W przypadku niewyznaczenia koordynatora OSR<sub>(m)</sub> jego zadania wykonuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 29 ust. 1 RpRM<sup>219</sup>). Z kolei Szef Rządowego Centrum Analiz przedstawia opinię o projekcie ustawy w zakresie zgodności tego projektu z celami polityki Rządu oraz prognozowanymi skutkami społecznymi, gospodarczymi i prawnymi (§ 61a ust. 1 pkt 1 RpRM). Obecnie OSR<sub>(d)</sub>, który stanowi oddzielną część uzasadnienia, co do zasady opracowany jest na formularzu, którego wzór Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 28 ust. 5 RpRM). Wzór formularza powinien zawierać wszystkie wymogi, o których mowa w § 28 ust. 2-4 i ust. 4a i 4b RpRM, jakie ma omawiać OSR<sub>(d)</sub>.

Zalicza się do nich:

- 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny;
- 2) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;
- 3) informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków;
- 4) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, o których mowa w pkt 1, oraz na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na: sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety j.s.t., rynek pracy oraz konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców,

---

<sup>216</sup> W. Staśkiewicz, *„Społeczne role legislatora, [w:] Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji, Księga jubileuszowa na XX – lecie Polskiego Towarzystwa legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016, s. 131.

<sup>217</sup>M. P. z 2013 r. poz. 979.

<sup>218</sup>M.P. z 2016 r. poz. 494.

<sup>219</sup> M.P. z 2022 r. poz. 348.

- 5) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów j.s.t.;
- 6) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń;
- 7) OSR projektu ustawy zawiera także zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu, określenie celu i istoty interwencji oraz porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach;
- 8) OSR projektu ustawy, który nie jest przedstawiany do konsultacji publicznych, zawiera wskazanie przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych;
- 9) w przypadku projektu ustawy, która określa zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, OSR<sub>(d)</sub> zawiera także: wyniki analizy zgodności projektu z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646, z późn. zm) oraz wyniki analizy zgodności projektu z art. 50f ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1646 oraz z 2022 r. poz. 1616).

Poza OSR<sub>(d)</sub> określoną w RpRM również ZTP określają działania, jakie powinny poprzedzać decyzję o przygotowaniu projektu ustawy (§ 1 ust. 1 ZTP). Przepis ten wskazuje na działania (czynności) stanowiące elementy OSR<sub>(m)</sub>. Jak słusznie zauważył R. Zubek<sup>220</sup>, w latach 2001–2005 nie było spójności między ZTP a regułami OSR<sub>(m)</sub> określonymi w RpRM. W szczególności OSR<sub>(m)</sub> nie były traktowane jako narzędzie pomocy w realizacji modelu racjonalnego przygotowania projektów.

Należy wskazać, iż wymogi formalne, jakie powinno spełniać uzasadnienie projektu ustawy przed skierowaniem do Sejmu, podlegają sprawdzeniu przez Radę Ministrów, a po skierowaniu do Sejmu przez Marszałka Sejmu w zakresie wymogów, o których mowa w Regulaminie Sejmu. Zgodnie z art. 71 ust. 2 Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może zwrócić Radzie Ministrów pilny projekt ustawy w celu uzupełnienia, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu jest niekompletne. Marszałkowi Sejmu przysługuje uprawnienie, o charakterze fakultatywnym, do zwrotu Radzie Ministrów pilnego projektu ustawy, w celu jej uzupełnienia, lecz, co łatwo zauważyć, Marszałek Sejmu nie korzysta zbyt często z tego uprawnienia<sup>221</sup> (dotyczy to zarówno rządowych projektów ustaw z klauzulą pilności jak i bez tej klauzuli).

---

<sup>220</sup> R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, s. 7. <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12180262910.pdf> [data dostępu: 19.01.2015].

<sup>221</sup> Zob. J. Konecka, *Analiza projektów ustaw*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 91.



Zaznaczyć należy, że w przypadku braku w dołączonym uzasadnieniu wyjaśnienia zastosowania klauzuli pilności, jak wskazuje doktryna<sup>222</sup>, Marszałek Sejmu nie ma podstaw do zwrotu pilnego projektu ustawy

Odnosząc się do formy, w jakiej należy złożyć rządowy projekt ustawy na ręce Marszałka Sejmu, należy stwierdzić, że projekt ten opracowuje się zgodnie z ZTP. Warto wskazać, że w doktrynie zauważono, że możliwość kontroli przez Marszałka Sejmu wymogu dotyczącego składania projektu w formie pisemnej jest „wątpliwe”<sup>223</sup>.

## **2.6. Odstępstwo Rady Ministrów od procedowania rządowych projektów ustaw w trybie pilnym**

Analizując procedowanie projektów ustaw w trybie pilnym, należy zwrócić uwagę, iż rządowe projekty ustaw procedowane w trybie zwykłym mogą być procedowane znacznie szybciej niż te w trybie pilnym. Odstępstwa te mogą wynikać ze stosowania przez rząd zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, która kwalifikowana<sup>224</sup> jest przez część<sup>225</sup> doktryny jako jedna z zasad prawidłowej legislacji wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. M. Zubik<sup>226</sup> przedstawiając zasadę proporcjonalności, ukazuje ją raz jako zasadę wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, a raz jako zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przedstawiając zasadę proporcjonalności jako zasadę wyrażoną w art. 2 wskazuje, że przybiera ona postać zakazu nadmiernej ingerencji oraz zakazu arbitralnego traktowania”. Znajduje zastosowanie wtedy, gdy Konstytucja RP wyznacza zakres ochrony danego prawa, a jednocześnie – w sposób wyraźny lub dorozumiany – dopuszcza ingerencję władz publicznych w sferę danego prawa chronionego konstytucyjnie. Przyjąć należy, że szybsze procedowanie projektów ustaw w trybie zwykłym niż w trybie pilnym pod pewnymi warunkami jest możliwe.

---

<sup>222</sup> M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*. Wydawnictwo Sejmowe. 2002 r., s. 65

<sup>223</sup> P. Chybalski, *Postępowanie w Sejmie. Komentarz do art. 34 ust. 1-7 Regulaminu Sejmu*, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 183.

<sup>224</sup> T. Zalański, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 54; M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, s. 55.

<sup>225</sup> M. Wróblewska, *Zasada prawidłowej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, [w:] *25 lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Szymanek, Warszawa, 2023. s. 113-131.

<sup>226</sup> M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski...*, *op.cit.*, s. 55.

TK stwierdził w orzeczeniu<sup>227</sup>, że szybkie rozpatrywanie przez parlament projektu ustawy bez klauzuli pilności – nawet z maksymalnym skróceniem wszelkich terminów – jest dopuszczalne, a niekiedy wręcz konieczne, i nie jest równoznaczne z nadaniem takiemu projektowi klauzuli pilności. Wskazuje również, że „Sam fakt szybkiego procedowania nad projektem ustawy nie stwarza żadnych podstaw do odnoszenia tego stanu faktycznego do konstytucyjnie określonego trybu pilnego. Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności.”. Jednocześnie TK podkreśla, że pośpiech w uchwalaniu ustaw nie jest pożądany, może jednak być niezbędny ze względu na stan spraw państwowych, wymogi prawne czy też konkretną sytuację faktyczną. Znane są sytuacje, gdy określone projekty ustaw były uchwalane i publikowane w Dzienniku Ustaw w ciągu trzech – czterech dni, co – samo w sobie – nie oznaczało jednak złamania Konstytucji RP. TK przestrzega jednak, aby ustawodawca unikał takich działań. Przykładowo takie działania były podejmowane przy ustawach COVID-owych<sup>228</sup>.

---

<sup>227</sup> Wyrok TK z 22 lutego 2006 r. K 4/06, OTK ZU –A 2006, Nr 2, poz. 24.

<sup>228</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374), ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 567), ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych (Dz. U. poz. 694), ustawa z dnia 19 czerwca 2022 r. o opłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, którą Sejm uchwalił w dniu 19 czerwca 2020 r. (Dz. U. poz. 1086), ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o wsparciu rynku ubezpieczeń należności handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym COVID-19 (Dz. U. poz. 1422), ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U. poz. 1493), ustawa z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747), ustawa z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2157), ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2327), ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 159), ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 981), ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1192), Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2368), ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2317).

Tempo prac ustawodawczych dotyczących projektów ustaw COVID-owych pomimo braku nałożenia przez rząd klauzuli pilności było „ekstremalnie szybkie”. Projekty te na etapie parlamentarnym były procedowane w kilka bądź kilkanaście dni, a Prezydent RP podpisywał je niezwłocznie<sup>229</sup>. O ile tempo pierwszych trzech ustaw COVID-owych, w związku z ich zakresem regulacji, było na tamten niepewny czas uzasadnione, to kolejne ustawy COVID-owe, w związku ze swym przedmiotem regulacji, wydaje się, że nie powinny być procedowane w tak szybkim tempie.

Sposób procedowania jednej z ustaw COVID-owych (ustawa z dnia 19 czerwca 2022 r. o opłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, którą Sejm uchwalił w dniu 19 czerwca 2020 r.<sup>230</sup>) został dostrzeżony w zdaniu odrębnym sędziego TK A. Zielonackiego do postanowienia TK z 12 października 2022 r. (sygn. akt P 5/22), w którym stwierdzono, że w szczególności w ramach tzw. ustawodawstwa COVID-owego „praktyka legislacyjna polskiego parlamentu w dużej liczbie przypadków rażąco narusza standardy konstytucyjne, a zakwestionowany art. 38 pkt 3 ustawy czerwcowej jest tego kolejnym ewidentnym dowodem. Nowelizacja art. 85 k.k. została dokonana „przy okazji” ustawą, której przedmiotem były – z jednej strony – zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych wynikających z rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 oraz działań podejmowanych w celu zapobiegania i przeciwdziałania im oraz ich zwalczania, a z drugiej – zasady prowadzenia uproszczonego postępowania o zatwierdzenie układu w związku z występowaniem choroby COVID-19.”. Jak wynika z pisma procesowego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. P 5/22, nie jest dopuszczalne, aby zmiany w kodeksie były procedowane przez Sejm w tempie

---

<sup>229</sup> Przykładowo w przypadku: ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U. poz. 1493), Prezydent podpisał ustawę 11 dnia od jej otrzymania, ustawy z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 981), Prezydent podpisał ustawę 7 dnia od jej otrzymania, ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1192), Prezydent podpisał ustawę 7 dnia od jej otrzymania, Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2317), Prezydent podpisał ustawę 10 dnia od jej otrzymania.

<sup>230</sup> Dz. U. poz. 1086.

szybszym, aniżeli przewidziane dla trybu pilnego, bez realnego wymogu uczestnictwa w procesie legislacyjnym posłów i senatorów.

## Uwagi końcowe

Rząd, jako jedyny podmiot, jest uprawniony do nadania projektowi ustawy klauzuli pilności, jednak z pewnymi wyłączeniami przedmiotowymi, którymi są projekty: ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyborów Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

Należy wskazać, że rząd może przed rozpoczęciem drugiego czytania wycofać klauzulę pilności. Jest to uprawnienie, które przysługuje tylko rządowi w zakresie projektów przez niego wnoszonych. Pomimo, że jest to uprawnienie, które przysługuje rządowi, to jedyną podstawą prawną jego uregulowania jest Regulamin Sejmu. Konsekwencją cofnięcia klauzuli pilności jest przekształcenie trybu pilnego w postępowanie ustawodawcze zwykłe. Dzieje się to przykładowo w sytuacji, gdy rząd uwzględnia poprawki, które mogłyby dotyczyć zakresowo katalogu ustaw podlegających wyłączeniu.

W tym względzie obowiązująca Konstytucja RP różni<sup>231</sup> się od Małej Konstytucji z 1992 r. bowiem ogranicza ona możliwość modyfikowania treści rządowego projektu ustawy w zakresie poselskich poprawek. Obowiązująca Konstytucja RP w przeciwieństwie do Małej Konstytucji z 1992 r. ujednoliciła kompetencję Marszałka Sejmu dotyczącą odmowy poddania pod głosowanie poprawek poselskich niezgłoszonych wcześniej w formie pisemnej właściwej komisji sejmowej rozpatrującej projekt. Obecnie reguluje tę możliwość odmowy art. 119 ust. 3 Konstytucji RP, który równa procedowanie rządowego projektu ustawy z klauzulą pilności ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Poza tym różnica między tymi konstytucjami dotyczy wydłużenia procesu ustawodawczego przez zwiększenie liczby czytań, tj. do trzech czytań, także równając procedowanie rządowego projektu ustawy z klauzulą pilności ze zwykłą procedurą ustawodawczą, co wydłuża proces ustawodawczy dla tego projektu.

Poza ustawodawstwem konstytucyjnym tryb pilny jest określony w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu, z tym że tylko pierwszy z nich poświęca tej materii oddzielny

---

<sup>231</sup> S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego, pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, s. 75.

rozdział; różni się on od procedur dla postępowania z projektami ustaw zwykłych.

Analizując terminy dotyczące trybu pilnego, określone w art. 123 ust. 3 Konstytucji RP, należy zauważyć, że przekroczenie tych terminów, choć nie dotyczą one postępowania sejmowego, może stanowić podstawę zaskarżenia do TK proceduralnej prawidłowości uchwalenia ustawy. Z kolei odnosząc się do sejmowych terminów dla trybu pilnego, przepisy Regulaminu Sejmu nie określają terminu końcowego do zakończenia procedowania w trybie pilnym rządowego projektu ustawy, co może mieć wpływ na szybkość uchwalenia rządowego projektu ustawy. Jak wskazuje doktryna brak terminów w procesie ustawodawczym „stwarza sejmowi sprawność do neutralizowania zamiarów rządu, związanych z relatywnie szybkim wprowadzeniem pożądanej regulacji prawnej.”<sup>232</sup>. Konsekwencją braku końcowego terminu przykładowo może być nieformalne wydłużanie procesu legislacyjnego w zakresie rządowego projektu pilnego.

Badając wymogi formalne co do uzasadnienia projektu ustawy, jakie określa w pierwszej kolejności Konstytucja RP, a następnie Regulamin Sejmu, RpRM oraz ZTP, to należy wskazać, że wymogi formalne dla rządowych projektów ustaw są najbardziej obszerne i wymagające odpowiedniej ilości czasu na ich realizację. Należałoby założyć, że w postępowaniu ustawodawczym rządowe projekty ustaw niezależnie, czy są procedowane w trybie pilnym czy zwykłym, powinny być poprawne, niebudzące wątpliwości. Niestety projekty rządowe obarczone są licznymi poprawkami zarówno redakcyjnymi, jak i merytorycznymi, co wykazane zostało we wnioskach *de lege lata* w części II niniejszej pracy (szczegółowa analiza nastąpi w podsumowaniu pracy).

---

<sup>232</sup> S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce...*, *op.cit.*, s. 76.

Poniższa tabela przedstawia konstytucyjne ramy procesu ustawodawczego w latach 1992-1997.

Tabela. 1 Proces ustawodawczy w konstytucjach w latach 1992-1997

<p><b>Mała Konstytucja z 1992 r.</b>  <b>Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426)</b></p>	<p><b>Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. (Dz. U. Nr 38, poz. 183).</b></p>	<p><b>Konstytucja RP z 1997 r.</b></p>
<p>Brak regulacji określającej liczbę czytań</p>		<p><b>Art. 119 ust. 1</b>                  Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach.</p>
<p><b>Art. 15 ust. 3</b>                  Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w trakcie ich rozpatrywania przez Sejm przysługuje wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów. Marszałek Sejmu może z własnej inicjatywy, a także na wniosek Rady Ministrów odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.</p>		<p><b>Art. 119 ust. 2</b>                  Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów.  <b>Art. 119 ust. 3.</b>                  Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.</p>
<p><b>Art. 15 ust. 4.</b>                  Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania legislacyjnego w Sejmie do czasu zakończenia procedury pierwszego czytania projektu. W razie wycofania projektu Sejm podejmuje decyzję o dalszym toku postępowania.</p>		<p><b>Art. 119 ust. 4</b>                  Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu.</p>
<p><b>Art. 13</b>                  Sejm uchwała ustawy większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, chyba że ustawa konstytucyjna stanowi inaczej. W tym samym trybie Sejm podejmuje inne uchwały, jeżeli przepisy ustaw i uchwał Sejmu nie stanowią inaczej.</p>		<p><b>Art. 120</b>                  Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej.</p>

<p><b>Art. 17</b></p> <p>1. Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.</p> <p>2. Senat może w ciągu 30 dni ustawę przyjąć lub wprowadzić do jej tekstu poprawki albo ją odrzucić. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uważa się za przyjętą.</p> <p>3. Poprawki Senatu pociągające za sobą obciążenie budżetu Państwa wymagają wskazania źródeł pokrycia.</p> <p>4. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów.</p>		<p><b>Art. 121</b></p> <p>1. Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.</p> <p>2. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.</p> <p>3. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.</p>
---	--	---

<p><b>Art. 18</b></p> <p>1. Przyjętą przez Sejm i Senat ustawę Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi do podpisu.</p> <p>2. Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 30 dni, a ustawę budżetową w ciągu 20 dni, od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.</p> <p>3. Prezydent może odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 2/3 głosów Prezydent w terminie 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że zgodnie z ust. 4 wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego.</p> <p>4. Przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.</p>		<p><b>Art. 122</b></p> <p>1. Po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej.</p> <p>2. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.</p> <p>3. Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.</p> <p>4. Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.</p> <p>5. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3.</p> <p>6. Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją lub z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg, określonego w ust. 2, terminu do podpisania ustawy.</p>
---	--	--



<p><b>Art. 16. ust. 1</b> (Tryb pilny) Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, może określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny.</p>	<p><b>Art. 16 ust. 1</b> (Tryb pilny) Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, może określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny, z wyjątkiem projektów ustaw konstytucyjnych, ustawy budżetowej, ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój, właściwość i zasady funkcjonowania organów Państwa oraz samorządu terytorialnego, a także kodeksów.</p>	<p><b>Art. 123 ust. 1</b>(Tryb pilny) Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.</p>
<p><b>Art. 16 ust. 2</b> Regulamin Sejmu określa odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.</p>		<p><b>Art. 123 ust. 2.</b> Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.</p>
<p><b>Art. 16 ust. 3.</b> Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej projektu pilnego, która uprzednio nie była przedłożona komisji.</p>		<p><b>Brak regulacji</b></p>
<p><b>Art. 16 ust. 4</b> W postępowaniu w sprawie ustawy pilnej terminy określone w art. 17 ust. 2 oraz w art. 18 ust. 2 ulegają skróceniu do 7 dni.</p>		<p><b>Art. 123 ust. 3</b> W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni.</p>
<p><b>Art. 14</b> Szczegółową organizację i tryb pracy Sejmu określa regulamin uchwalany przez Sejm.</p>		<p><b>Art. 112</b> Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.</p>

*Źródła: opracowanie własne.*

## Rozdział 3

### Procedura przedustawodawcza rządu w tworzeniu projektów ustaw

#### Uwagi wstępne

Istotą tego rozdziału było przeanalizowanie procedury przedustawodawczej rządu w tworzeniu projektów ustaw, jaka obowiązywała od dnia 1 kwietnia 2009 r. do chwili obecnej. Analiza dotyczyła dwóch różnych modeli rządowego tworzenia ustaw (model rządowy tworzenia ustaw w latach 2009-2016 i obowiązujący model rządowy tworzenia ustaw), co wydaje się dla tej pracy dodatkowo ciekawym elementem. Analizowanie procedury przedustawodawczej rządu na podstawie dwóch modeli obejmowało etapy postępowania rządu, podmioty uczestniczące w tej procedurze oraz sposoby postępowania.

Podkreślenia wymaga, że po raz pierwszy w polskiej procedurze rządu w dniu 1 kwietnia 2009 r. przyjęto zasadę, zgodnie z którą projekty ustaw opracowywało się na podstawie założeń. W realizacji tej zasady istotnym podmiotem było RCL, które, zapewniając obsługę prawną Rady Ministrów, opracowywało rządowe projekty ustaw na zasadach i w trybie określonych w RpRM (przepis § 5 RpRM) (model tworzenia rządowych projektów ustaw w latach 2009-2016). Zasada ta obowiązywała do dnia 21 czerwca 2016 r., zmienił ją RpRM. Zrezygnowano z obligatoryjnej zasady opracowywania rządowych projektów ustaw na podstawie założeń. Przy czym pozostawiono możliwość, działając w trybie odrębnym, opracować taki projekt założeń (§ 99 pkt 2 lit. a RpRM), w którym nadal mowa jest o opracowywaniu założeń do projektów ustaw jednak, jedynie w charakterze fakultatywny (obowiązujący model rządowy tworzenia projektów ustaw). Poza tym wskazano działania, jakie podejmuje rząd na podstawie RpRM w celu pilnego procedowania rządowych projektów ustaw.

#### 3.1. Procedura rządu w tworzeniu projektów ustaw – zagadnienia ogólne

Biorąc pod uwagę główny nurt badań (rozdział 1 i rozdział 2 części II niniejszej pracy) oraz jak postępowały moje ustalenia (wnioski *de lege lata* w części II niniejszej pracy), to zasadne jest poczynić ustalenia teoretyczne w stosunku do przeprowadzonych badań, w jaki sposób i w jakim trybie są tworzone rządowe projekty ustaw, którym Rada Ministrów

nadała tryb pilny, i wprowadzić czytelnika w przepisy, które powinien stosować rząd. Z punktu widzenia pracy jest bardzo istotne pokazanie procedury przedustawodawczej rządu w tworzeniu projektów ustaw, jaka obowiązywała od dnia 1 kwietnia 2009 r. do chwili obecnej, wraz z etapami postępowania, podmiotami uczestniczącymi w tej procedurze oraz sposobem postępowania.

Procedura rządu poprzedzająca postępowanie ustawodawcze jest najbardziej skomplikowaną procedurą w tworzeniu rządowych projektów ustaw. Związane jest to przede wszystkim z tym, że proces ten składa się z kilku etapów oraz że w etapach tych uczestniczy wiele podmiotów. Regulacje dotyczące podstaw prawnych tworzenia rządowych projektów ustaw znajdują się zarówno w ustawach, jak i aktach podustawodawczych oraz w RpRM. Ustawa o Radzie Ministrów oraz RpRM niewątpliwie są podstawowymi aktami normatywnymi określającymi proces tworzenia prawa przez rząd. Procedura ta poddawana jest nieustannym zmianom o różnym zakresie. Uwagę zwraca w szczególności zaistniała zmiana rządowego procesu tworzenia projektów ustaw z tak zwanego modelu resortowego na tak zwany nowy model tworzenia rządowych projektów ustaw oparty o założenia do tych projektów.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw<sup>233</sup> była pierwszym krokiem zastępującym resortowy model tworzenia projektów ustaw na model tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016 oparty na założeniach do projektów ustaw.

Przechodząc do omówienia zmian w zakresie modelu rządowego tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016, jakie miały miejsce na podstawie wyżej wymienionej ustawy, w pierwszej kolejności należy odnieść się do procedury przedustawodawczej rządu w tworzeniu projektów ustaw przed nowelizacją przedmiotowej ustawy.

Tryb opracowywania projektów ustaw charakteryzował się resortowością (projekty ustaw opracowywane były w ministerstwach). Taki stan przyczyniał się do tego, że projekty ustaw były niedoskonałe. Niedoskonałość w zakresie tworzenia projektów ustaw przejawiała się w niewyciąganiu należytych wniosków z popełnionych błędów legislacyjnych (w tym niewykorzystywaniu dorobku orzecznictwa TK), a także w braku oceny efektywności i skuteczności prawa *ex post*<sup>234</sup>.

Przyczynę takiego stanu rzeczy upatrywano w modelu resortowym tworzenia projektów ustaw, który okazał się być bardzo niedoskonały na każdym etapie prac

---

<sup>233</sup> Dz. U. Nr 42, poz. 337.

<sup>234</sup> Zob. Raport Rady Legislacyjnej, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.

nad rządowymi projektami ustaw, co było przedmiotem krytyki kierowanej do rządu<sup>235</sup>. Na temat resortowego modelu tworzenia projektów ustaw wypowiedziała się wielokrotnie doktryna<sup>236</sup>, która od lat krytykowała prawotwórczość resortową. Dostrzegała ona, że nie można oczekiwać w pełni zadowalających rezultatów w zakresie doskonalenia resortowej działalności prawotwórczej, jeżeli zarazem nie udoskonali się reguł stanowienia<sup>237</sup> aktów prawnych, na podstawie których podejmowane są w praktyce resortowe decyzje o tworzeniu prawa. Do wyeliminowania wad prawotwórczej działalności resortowej nieodzowne było więc dokonanie w całym systemie prawnym zmian trwale sprzyjających temu procesowi.

Na skutek przyjętej przez rząd krytyki powołano instytucję dokonującą wstępnej selekcji impulsów legislacyjnych. Na tej podstawie dnia 1 stycznia 2000 r. powstało RCL, które w pierwotnej formie miało zajmować się koordynacją i wspieraniem ministerstw w prawidłowym realizowaniu proponowanych przez te ministerstwa zmian w prawie. Pomimo powołania RCL, zdaniem S. Wronkowskiej<sup>238</sup> RCL nie zostało wyposażone w kompetencje pozwalające na współdecydowanie o przebiegu rządowego procesu legislacyjnego. Natomiast S. Staśkiewicz, uważając podobnie jak S. Wronkowska, stwierdził że „Obecnie nie są tymi podmiotami ani poszczególne resorty, ani Ministerstwo Sprawiedliwości, ani Rządowe Centrum Legislacji, ani – co naturalne – Rada Ministrów. Żaden z tych podmiotów nie dysponuje w miarę całościową wiedzą o funkcjonujących aktach prawnych.”<sup>239</sup>.

W konsekwencji przedstawionej przykładowo krytyki jak i postulatów kierowanych do rządu w licznych publikacjach<sup>240</sup>, ówczesny rząd doprowadził do nowelizacji ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie dnia 1 kwietnia 2009 r. i wprowadziła zmiany w zakresie tworzenia prawa, czego

---

<sup>235</sup> Zob. Raport Rady Legislacyjnej Przegład Legislacyjny, 2005, nr 1, Instytutu Spraw Publicznych pt. „Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce”, red. L. Kolarskiej – Bobińskiej, str. 51-52; J. Bafian, *Zasady tworzenia...*, *op.cit.*, część II rozdział 3 pkt 2; K. H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce...*, *op.cit.*; W. Staśkiewicz, *Obserwatorium demokracji...*, *op.cit.*

<sup>235</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 42, poz. 337).

<sup>236</sup> S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego...*, *op.cit.*, str. 105

<sup>237</sup> J. Wróblewski *Zasady tworzenia...*, *op.cit.*, str. 17.

<sup>238</sup> Raport Rady..., *op.cit.*

<sup>239</sup> S. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa...*, *op.cit.*

<sup>240</sup> Zob. Raport Rady... *op.cit.*; Instytutu Spraw Publicznych pt. „Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce”, pod redakcją prof. Leny Kolarskiej – Bobińskiej, str. 51-52, J. Bafian, *Zasady tworzenia...*, *op.cit.*, str. 46; K. H. Goetz i R. Zubek, *Stanowienie prawa...*, *op.cit.* S. Staśkiewicz, *Obserwatorium demokracji...*, *op.cit.*

konsekwencją było uregulowanie w RpRM nowego modelu rządowego tworzenia projektów ustaw na podstawie założeń.

Głównym kierunkiem zmiany wyżej wymienionej ustawy było powierzenie RCL zadania polegającego na opracowywaniu przez RCL rządowych projektów ustaw na podstawie założeń projektu ustawy (nowy model tworzenia projektów ustaw) (art. 14c pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów ). Sporządzanie projektu założeń projektu ustawy powierzono według właściwości organu wnioskującego, tj. członkom Rady Ministrów, Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, oraz innym podmiotom, jeżeli zostały upoważnione przez Prezesa Rady Ministrów albo jeżeli upoważnienie do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego wynikało z przepisów odrębnych, w szczególności upoważniony był w tym zakresie pełnomocnik rządu, przy czym, zgodnie z uchwałą nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. – zmieniającą uchwałę –RpRM<sup>241</sup>, założenia te były uzgadniane pod względem prawnym i formalnym z RCL.

Natomiast już po kolejnej zmianie RpRM<sup>242</sup> z dnia 29 października 2013 r. założenia były uzgadniane z RCL tylko pod względem prawnym i przyjmowane przez Radę Ministrów jako dokumenty rządowe w trybie określonym w RpRM.

Opracowywanie projektów ustaw na podstawie założeń projektów ustaw (§ 6 ust. 1b) powierzono co do zasady RCL na zasadach i w trybie określonym w RpRM, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowywanie określonych rodzajów projektów ustaw powierzono właściwości innych podmiotów, a także gdy w uzasadnionych przypadkach Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów, na wniosek organu wnioskującego lub Prezes RCL, postanowił o opracowaniu projektu ustawy przez organ wnioskujący. RCL opracowywało projekty ustawy na podstawie założeń do projektu ustawy, a następnie, po sporządzeniu projektu ustawy, RCL przekazywało go organowi wnioskującemu w celu zapoznania się z projektem i zgłoszeniem ewentualnych uwag. W przypadku gdy były propozycje zmiany regulacji, projekt jeszcze raz był sprawdzany pod kątem spójności i poprawności przez legislatora w RCL.

Kolejną istotną zmianą wyżej wskazanej nowelizacji było powierzenie RCL zadania polegającego na analizowaniu orzecznictwa TK, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu

---

<sup>241</sup>M.P. z 2009 r. Nr 20, poz. 246.

<sup>242</sup> Uchwała nr 190 Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979).

Pierwszej Instancji, pod względem wpływu na polski system prawa (art. 14c pkt 4 ustawy z o Radzie Ministrów). Przypomnieć należy, iż S. Wronkowska w swoim raporcie, wskazywała, że celowym jest utworzenie instytucji, która mogłaby gromadzić wiedzę na temat funkcjonowania ustaw i aktów wykonawczych, analizowała postulaty pod adresem prawa oraz sygnalizowała potrzebę kodyfikacji czy systematyzacji gałęzi prawa - do jego zadań powinno też należeć wykonywanie wyroków TK. Odnosząc się do omówionego w uzasadnieniu projektu ustawy<sup>243</sup> *ratio legis* wskazanej wyżej regulacji należy wskazać, że projektodawca także dostrzegł potrzebę istnienia wyspecjalizowanego podmiotu, do którego zakresu działania należałoby bieżące dokonywanie takich analiz w skali zbiorczej. Konsekwencją ustanowienia takiego obowiązku było dokonywanie przez RCL legislacyjnych ocen skutków orzeczeń wyżej powołanych sądów i trybunałów pod względem ich wpływu na polski system prawa, a następnie przygotowywanie stosownych propozycji normatywnych. Powierzenie RCL tego zadania miało szczególne znaczenie w aspekcie orzeczeń TK, stwierdzających niezgodność ustaw z Konstytucją RP lub z ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. W tym kontekście regulacja ta miała umożliwić należyte wykonywanie przez RCL funkcji podmiotu właściwego do spraw opracowywania, uzgadniania i wnoszenia projektów aktów prawnych w zakresie związanym z wykonywaniem orzeczeń TK<sup>244</sup>. Jak ważne było powierzenie tego zadania RCL na podstawie wyżej wymienionej ustawy świadczy fakt, że przed jego powierzeniem Prezes Rady Ministrów, analizując krytyczne oceny jak i postulaty kierowane do Rządu dotyczące nienależytego wykonywania wyroków TK, upoważnił dnia 21 kwietnia 2008 r. Prezesa RCL do opracowywania i wnoszenia projektów aktów prawnych w zakresie związanym z wykonywaniem orzeczeń TK. Następną zmianą wprowadzoną w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów było oprócz, jak to miało miejsce sprzed nowelizacji, redagowania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, również ich udostępnianie na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach (art. 14c pkt 6 ustawy). Zaznaczyć należy, że już w kolejnej nowelizacji ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie

---

<sup>243</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 42, poz. 337).

<sup>244</sup> Jak wskazał K. Sobczak, *Rządowe Centrum Legislacji. 15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa*, Warszawa 2015, s. 126, po powierzeniu RCL wykonywania zadania polegającego na analizowaniu orzecznictwa TK, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji pod względem wpływu na polski system prawa, w wyniku oceny wykonywania orzeczeń TK okazało się, że w 400 orzeczeniach TK, były zawarte oczekiwania dotyczące podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>245</sup> mowa jest jedynie o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Wynika to z tego, że od dnia 1 stycznia 2012 r. Dziennik Ustaw wydawany jest w formie elektronicznej, z zachowaniem kolejności pozycji w danym roku kalendarzowym. W Dzienniku Ustaw ogłaszane są akty normatywne i inne akty prawne, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią (art. 9 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>246</sup>). Dniem ogłoszenia aktu jest dzień jego ogłoszenia w postaci elektronicznej na stronie internetowej organu wydającego Dziennik Ustaw. Dzień ogłoszenia aktu w postaci elektronicznej umieszczony jest w obrębie nagłówka strony. Zadanie to było niewątpliwie odpowiedzią na potrzebę udoskonalenia reguł stanowienia prawa przez zwiększenie transparentności, a tym samym przejrzystości systemu prawa. Dokonana zmiana miała spowodować, że w związku z publikacją dzienników będzie umożliwione powszechna i natychmiastowa ich dostępność. Aby rządowy proces tworzenia prawa nie budził więcej zastrzeżeń, co do braku jego transparentności, na właściwe organy administracji rządowej, w tym RCL, nałożono szereg zadań w zakresie informowania o pracach związanych z tworzeniem prawa. Prezesowi RCL powierzono zadanie opracowania, dla celów informacyjnych, oraz udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej RPL na stronie podmiotowej RCL i aktualizacji opisu procedur przyjmowania projektów dokumentów rządowych. W związku z obowiązkiem publicznego udostępniania informacji przez władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności w zakresie tworzenia projektów aktów normatywnych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 z późn. zm.), RCL utworzyło platformę pod nazwą „Rządowy Proces Legislacyjny”, na której są publikowane informacje o podjęciu przez organy administracji rządowej decyzji dotyczących rozpoczęcia prac nad projektami aktów normatywnych i o uzyskaniu akceptacji przez wpisanie danego projektu do odpowiedniego wykazu prac Rady Ministrów, wraz z tymi projektami oraz wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad tym projektem. W skutek wprowadzonych zmian w ustawie o Radzie Ministrów pamiętano o dokonaniu nowelizacji ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa<sup>247</sup>. Celem tej nowelizacji było zapewnienie legislacyjnych konsekwencji nałożenia na członków

---

<sup>245</sup> Dz. U. Nr 117, poz. 676.

<sup>246</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.

<sup>247</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 42, poz. 337.

Rady Ministrów obowiązku opracowywania projektów założeń projektów ustaw. Zgodnie z nowelizacją ustawy przygotowywany przez Radę Ministrów program prac legislacyjnych dotyczący projektów ustaw zawierać miał nie tylko – jak to miało miejsce w stanie prawnym sprzed nowelizacji – wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu ustawy, a także imienia i nazwiska oraz stanowiska lub funkcji osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu ustawy, lecz również wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu założeń projektu ustawy, wraz z imieniem i nazwiskiem oraz stanowiskiem lub funkcją osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu założeń projektu ustawy. Niewątpliwie przedmiotowa regulacja została wprowadzona w konsekwencji krytyki kierowanej do rządu w związku z brakiem planowania legislacyjnego. Według doktryny<sup>248</sup> „Polski cykl planowania legislacyjnego jest krótki nie jest zsynchronizowany, z kalendarzem parlamentarnym (...). Ministrowie mogą w każdym czasie opracować projekty ustaw poza planem.”. Planowaniu legislacyjnemu zarzucano również niski stopień realizacji planów legislacyjnych oraz brak jasnych reguł w ich przygotowaniu<sup>249</sup>.

Konsekwencją dokonanych zmian ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw była uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>250</sup>, która była kilkakrotnie<sup>251</sup> nowelizowana (model tworzenia projektów ustaw obowiązywał do 21 czerwca 2016 r., kiedy rząd Prawa i Sprawiedliwości zmienił ten model, przywracając w zasadzie resortowy model tworzenia prawa).

Uchwalenie uchwały Rady Ministrów nr 38 zmieniającej uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów było legislacyjną konsekwencją realizacji nałożonego przez Prezesa Rady Ministrów na RCL zadania polegającego na przedstawieniu propozycji zmian ustawowych, zmierzających do usprawnienia rządowego procesu przedustawodawczego w zakresie opracowywania projektów ustaw, jak również do poprawy jakości stanowionego prawa przez odejście od resortowego modelu tworzenia prawa, co zostało już zasygnalizowane wcześniej.

Jak wynikało z uzasadnienia do uchwały, celem tej zmiany było unormowanie zasad i trybu opracowywania przez RCL rządowych projektów ustaw. Przewidywano, że projekty będą opracowywane na podstawie założeń projektu ustawy, przy czym

---

<sup>248</sup> R. Zubek, K. H. Goetz, M. Lodge, *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową*, Ernst & Young, Warszawa 2007.

<sup>249</sup> A. Pietryka *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, Warszawa 2012.

<sup>250</sup> M. P. Nr 20, poz. 246.

<sup>251</sup> Zmiany wymienionej uchwały zostały ogłoszone w M.P. z 2010 r. Nr 5, poz. 47, z 2011 r. Nr 1, poz. 6, Nr 50, poz. 553, Nr 78, poz. 785 i Nr 113, poz. 1146 oraz z 2013 r. poz. 979, z 2015 r. poz. 1063.



sporządzenie projektu tych założeń należeć będzie do właściwego organu wnioskującego. Projekt założeń miał być uzgadniany z członkami Rady Ministrów, oraz pod względem prawnym i formalnym z RCL (w kolejnej zmianie tylko prawnym), a następnie przyjmowany przez Radę Ministrów jako dokument Rządowy w trybie określonym w regulaminie pracy Rady Ministrów. Założenia te miały w szczególności przedstawić niezbędne do opracowania projektu ustawy propozycje rozstrzygnięć i ich uzasadnienie w zakresie dotyczącym:

- 1) zakresu podmiotowego i przedmiotowego projektowanej ustawy lub podmiotów i spraw wyłączonych z zakresu jej regulacji, a także objaśnień podstawowych określeń użytych w projektowanej ustawie;
- 2) spraw dotyczących przepisów merytorycznych;
- 3) upoważnień do wydania aktów wykonawczych, z uwzględnieniem w szczególności określenia organu właściwego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytycznych dotyczących jego treści;
- 4) spraw odnoszących się do odpowiedzialności karnej, z uwzględnieniem w szczególności określenia rodzaju czynu zabronionego przez projektowaną ustawę (przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie albo wykroczenie skarbowe), znamion czynu zabronionego i rodzajów kar, środków karnych lub innych środków o charakterze karnym, a także spraw dotyczących odpowiedzialności karno-administracyjnej;
- 5) spraw dotyczących wpływu projektowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych;
- 6) spraw dotyczących przepisów dostosowujących;
- 7) przewidywanego terminu wejścia w życie projektowanej ustawy lub jej poszczególnych przepisów.

Z kolei nieco później bo w październiku 2013 r. w związku z uchwaleniem dnia 22 stycznia 2013 r. przez Radę Ministrów programu „Lepsze regulacje 2015”<sup>252</sup> uchwalono nowy RpRM<sup>253</sup>, który obowiązywał od dnia 1 stycznia 2014 r. i nie zmieniał zasadniczo modelu tworzenia projektów ustaw na podstawie założeń, a jedynie

---

<sup>252</sup>[https://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/Biblioteka\\_PL/Program\\_Lepsze\\_Regulacje\\_2015\\_01.pdf](https://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/Program_Lepsze_Regulacje_2015_01.pdf) [data dostępu: 27 grudnia 2022 roku].

<sup>253</sup> Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979).

uzupełniał o kolejne regulacje. Zauważyć można, że nowy RpRM był bardziej obszerny<sup>254</sup> niż RpRM sprzed zmiany. Od obowiązywania regulacji dotyczących opracowywania projektów ustaw na podstawie założeń do końca 2014 r. RCL opracowało 111 projektów ustaw na podstawie założeń<sup>255</sup>.

Podstawowym założeniem zmiany w modelu rządowym tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016, jak wynikało z jego uzasadnienia, było uporządkowanie przepisów określających formalno-prawne ramy funkcjonowania Rady Ministrów i jej członków. Uporządkowanie miało służyć zwiększeniu przejrzystości procesu legislacyjnego. Przykładowo doprecyzowano regulacje określające wymogi co do zawartości informacyjnej dokumentów rządowych, a w szczególności OSR<sub>(d)</sub> projektów aktów normatywnych oraz udostępniania ich opinii publicznej w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny” udostępnionym w BIP RCL, jak również kwestia konsultacji publicznych projektów dokumentów rządowych. Zdaniem prawodawcy głównym kierunkiem zmian w zakresie konsultacji publicznych miał być obowiązek sporządzenia raportu z ich przeprowadzenia. Jednocześnie zrezygnowano z wyznaczenia maksymalnego terminu na zgłaszanie uwag, a termin minimalny w wypadku aktów normatywnych wydłużono do 14 dni. W treści OSR<sub>(d)</sub> pojawiły się „wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń”, co stanowiło realizację postulatu dotyczącego rozszerzenia zakresu OSR<sub>(d)</sub> oraz metodyki jej przeprowadzania (pkt 1.2.3. rozdziału 2 część I niniejszej pracy). Ważną zmianą było również wprowadzenie OSR *ex post*.

Poza tym w RpRM zapisano wprost regułę wprowadzania projektu do właściwego wykazu prac. Zdaniem prawodawcy taka regulacja miała na celu wymuszenie na rządzie planowania prac legislacyjnych, co miało również spowodować zmniejszenie inflacji prawa.

Model rządowy tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016 miał być istotnym krokiem odejścia od resortowego modelu tworzenia projektów ustaw. Zdaniem prawodawcy opracowywanie rządowych projektów ustaw przez jeden podmiot powinno sprzyjać ujednolicaniu stosowanych środków techniki prawodawczej, a tym samym – zapewnić legislacyjną poprawność i spójności projektów ustaw wnoszonych do Sejmu przez Radę Ministrów. Ponadto prawodawca twierdził, iż ustanowienie obowiązku opracowywania, uzgadniania i przedkładania Radzie Ministrów przez właściwego członka Rady Ministrów albo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projektu założeń projektu ustawy sprzyjać

---

<sup>254</sup> RpRM z dnia 29 października 2013 r. liczyła już 174 paragrafów natomiast wcześniejszy RpRM liczył 69 paragrafów.

<sup>255</sup> Zob. dane przytoczone w: Rządowe Centrum Legislacji. *15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa*, Warszawa 2015, wkładka informacyjna.

będzie transparentności rządowego postępowania przedustawodawczego, bowiem przyjęte przez Radę Ministrów założenia projektu ustawy miały określać zarówno potrzebę jak i cel uchwalenia projektowanej ustawy, a także propozycje rozstrzygnięć normatywnych, które powinien zawierać projekt założeń, wraz z ich uzasadnieniem. Starannie sporządzone, prawidłowo uzgodnione i poddane rzetelnym konsultacjom społecznym założenia projektu ustawy miały być także nowoczesnym instrumentem planowania legislacyjnego o charakterze analitycznym.

Poza tym opracowanie, uzgodnienie i przedłożenie Radzie Ministrów przez właściwego członka Rady Ministrów albo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projektu założeń projektu ustawy miało stanowić etap postępowania legislacyjnego, którego zadaniem miało być przede wszystkim dokonanie przez Radę Ministrów oceny celowości ewentualnego opracowania projektu ustawy, co miało sprzyjać przeciwdziałaniu zjawisku inflacji prawa.

Odnosząc się do oceny stanu prawa i jego tworzenia, należy podkreślić, iż doktryna wielokrotnie krytykowała zjawisko inflacji prawa. Przykładowo wskazywała, że „organy państwa wydają zbyt wiele aktów prawnych, co wobec nie dość precyzyjnego uchylania obowiązujących aktów prawnych utrudnia to orientację w stanie prawnym już nie tylko obywatelom, ale nawet organom tworzenia prawa. Podkreślano, że liczba obowiązujących aktów jest nadmierna w stosunku do możliwości ich efektywnego stosowania przez organy państwa.”<sup>256</sup>.

Model rządowy tworzenia projektów ustaw, jak wynika z uzasadnienia RpRM, miał przeciwdziałać spowolnieniu postępowania przedustawodawczego rządu, w szczególności w zakresie dotyczącym projektów ustaw zmierzających do dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i jego wykonywania, które Rada Ministrów zamierzała uznać za pilne w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji RP, a także innych projektów ustaw o szczególnej doniosłości społecznej, ekonomicznej lub prawnej. W tym celu prawodawca przewidywał, że RpRM będzie statuował z jednej strony uproszczony tryb postępowania w sprawie projektów ustaw, które zostały opracowane przez RCL na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń projektów ustaw, z drugiej zaś – kompetencję Prezesa Rady Ministrów albo działającego z jego upoważnienia Sekretarza Rady Ministrów do wyrażania, w uzasadnionych przypadkach, zgody na opracowanie projektu ustawy na dotychczasowych zasadach, jeżeli wniosek taki złoży organ wnioskujący lub Prezes RCL.

---

<sup>256</sup> S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia...*, op.cit., część druga, rozdział IV.

### 3.2. Model rządowy tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016

Analizując model rządowy tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016 w celu uzyskania przejrzystości tekstu został podzielony na dwie części. Pierwsza część dotyczy opracowywania projektu założeń projektu ustawy, a druga część projektu ustawy. Z kolei każda część składa się z etapów. Przechodząc do omówienia poszczególnych części, przypomnieć należy ogólną zasadę określoną w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów dotyczącą obowiązku inicjowania i opracowywania projektów ustaw. Zgodnie z tą zasadą członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów ustaw na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów (art. 7 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów). Oznacza to, że członek Rady Ministrów poza tym, że miał obowiązek inicjowania i opracowywania polityki rządu, to również miał obowiązek opracowywania projektów założeń projektu ustaw i projektów ustaw na posiedzenia Rady Ministrów na zasadach i w trybie określonym w RpRM. Zauważenia wymaga, że **po raz pierwszy w polskiej procedurze rządowej przyjęto taką zasadę, gdzie projekty ustaw opracowuje się na podstawie założeń. W realizacji tej zasady istotnym podmiotem było RCL.** Przyjęto, iż RCL, zapewniając obsługę prawną Rady Ministrów, oprócz opracowywania stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów prawnych oraz do projektów założeń projektów ustaw (art. 14c pkt 1 i 2 ustawy o Radzie Ministrów), także zapewni obsługę prawną przez opracowywanie rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonych w RpRM, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowywanie określonych rodzajów projektów ustaw należy do właściwości innych podmiotów. Konsekwencją powyższego było określenie w przepisie § 5 RpRM zasady dotyczącej opracowywania projektu ustawy wymagającego uprzedniego przyjęcia przez Radę Ministrów założeń tego projektu.

Model rządowy tworzenia projektu ustawy w latach 2009-2016 określony został w RpRM (rozdział 1 i 2 działu IV pt „Przepisy szczególne dotyczące postępowania z projektami niektórych dokumentów rządowych”) z tym, że przepisy § 101 i 111 RpRM określone w tych rozdziałach odsyłają do stosowania przepisów działu III RpRM ze zmianami wynikającymi z przepisów tych rozdziałów.

## MODEL RZĄDOWY TWORZENIA PROJEKÓW USTAW W LATACH 2009-2016 W PODZIALE NA ETAPY<sup>257</sup>

*I część – procedura przedustawodawcza rządu dotycząca projektu założeń projektu ustawy*

### *1. Etap planowania*

Rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu założeń projektu ustawy poprzedzone było złożeniem wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych (§ 25 ust. 1 RpRM). Wniosek o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac przedstawiało się na formularzu, którego wzór Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieszczał w BIP na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 25 ust. 2 RpRM).

Zgodnie z § 102 ust. 1 RpRM do wniosku o wprowadzenie projektu założeń projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów organ wnioskujący dołączał test regulacyjny. W przypadku gdy projekt założeń projektu ustawy nie był przedstawiony do konsultacji publicznych w tekście regulacyjnym, organ opracowujący projekt założeń projektu ustawy był obowiązany wskazać przyczyny rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznej.

W przypadku gdy Rada Ministrów lub jego organ pomocniczy wystąpili o dokonanie oceny testu regulacyjnego przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, to skierowanie projektu założeń do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy mogło nastąpić po dokonaniu tej oceny (§ 105 ust. 1 RpRM), a także po wpisaniu do danego wykazu (§ 31 RpRM). Decyzję w tej sprawie podejmował Zespół do spraw programowania prac Rządu.

### *2. Etap uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy*

---

<sup>257</sup> A. Markowska, A. Waszyńska, *Rządowy proces legislacyjny – opis procedury*, Warszawa 2014.

Proces uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektu założeń projektu ustawy, co do zasady prowadził organ wnioskujący (§ 34 RpRM), chyba że do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia tego projektu założeń był uprawniony członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz inny podmiot, jeżeli został upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów lub upoważnienie do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu założeń projektu ustawy wynikało z przepisów odrębnych, w szczególności upoważniony w tym zakresie był pełnomocnik rządu, dalej zwani „organem wnioskującym. Również minister mógł upoważnić do opracowania lub do prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania założeń centralny organ administracji rządowej podległy temu ministrowi lub przez niego nadzorowany (§ 20 RpRM).

Z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy, (dotyczy to również projektu ustawy) organ wnioskujący udostępnia projekt w BIP na stronie podmiotowej RCL, w serwisie RPL. Jeżeli projekt został skierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania w różnych terminach, udostępnienie w RPL następowało z chwilą wykonania pierwszej z tych czynności. Udostępnieniu w RPL podlegały również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem, w tym zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem wniesione w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (§ 52 RpRM).

Projekt założeń projektu ustawy podlegał uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Projekt założeń projektu ustawy podlegał również uzgodnieniom pod względem prawnym z RCL, a także w przypadkach określonych w odrębnych przepisach projekt założeń podlegał uzgodnieniom ze wskazanymi w tych przepisach organami lub podmiotami, których zakresu działania dotyczył projekt (§ 35 RpRM).

Poza tym w ramach uzgodnień projektu założeń projektu ustawy minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przedstawiał dodatkowo opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, jeżeli wystąpił o to organ wnioskujący, Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 107 ust. 2 RpRM).

Organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu założeń projektu ustawy, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawiał projekt

do konsultacji publicznych, w tym mógł skierować ten 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 (§ 36 ust. 1 RpRM).

Poza tym organ wnioskujący powinien był kierować projekt założeń projektu ustawy o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub gospodarczych do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów. Również Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes RCL lub Sekretarz Rady Ministrów mogli w każdym przypadku skierować projekt założeń projektu ustawy do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną z własnej inicjatywy. O skierowaniu projektu do zaopiniowania informowali organ wnioskujący (§ 37 RpRM).

Również projekt założeń projektu ustawy organ wnioskujący powinien zostać poddany opiniowaniu organu administracyjnego rządowego lub innego organu i instytucji państwowej, których zakres działania dotyczył projekt, a także w przypadkach określonych w odrębnych przepisach projekt założeń projektu ustawy powinien zostać poddany opiniowaniu podmiotów wskazanych w tych przepisach, natomiast projekt, którego przepisy dotyczyły problematyki objętej zakresem działania komisji wspólnej rządu i przedstawicieli samorządu terytorialnego, kościołów, partnerów społecznych lub innych podmiotów, powinien być przekazany do zaopiniowania właściwej komisji wspólnej (§ 38 RpRM).

W przypadkach określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej organ wnioskujący w ramach procesu opiniowania projektu założeń projektu ustawy powinien być przedstawiony organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia (§ 39 RpRM).

W wyniku uzgodnień projektu założeń projektu ustawy następowało uzgodnienie treści projektu albo stwierdzenie rozbieżności stanowisk. Organ wnioskujący rozstrzygał w sprawie uwag zgłoszonych w ramach procesu konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego. Wszelkie uwagi o charakterze legislacyjnym lub redakcyjnym nie były traktowane jako rozbieżność. Rozstrzygał je organ wnioskujący, z tym że uwagi o charakterze legislacyjnym rozstrzygał w uzgodnieniu z RCL albo pozostawiał do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą (§ 49 RpRM).

Zauważyć należy, że na etapie uzgodnień organ wnioskujący mógł także zorganizować konferencję uzgodnieniową, jeżeli uznał, że jej przeprowadzenie przyczyni się do właściwego

prowadzenia uzgodnień lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy, w szczególności w przypadku zgłoszenia do projektu licznych uwag. Do udziału w konferencji uzgodnieniowej organ wnioskujący był obowiązany zaprosić przedstawicieli podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu założeń projektu ustawy w ramach uzgodnień lub opiniowania. Kwestia organizowania konferencji uzgodnieniowej miała charakter fakultatywny, a tym samym pozostawiona była do oceny jej organizowania organowi wnioskującemu. Zauważenia wymaga, że organ wnioskujący mógł zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w celu przeprowadzenia konferencji uzgodnieniowej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (§ 42 ust. 2 RpRM).

W przypadku gdy do projektu założeń zgłoszono liczne uwagi, a organ wnioskujący nie zdecydował się na zorganizowanie konferencji uzgodnieniowej, to przekazanie takiego projektu do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów mogło skutkować zwróceniem projektu przez przewodniczącego komitetu z zaleceniem zorganizowania konferencji uzgodnieniowej (§ 61 ust. 1 RpRM).

### 3. *Etap komitetów Rady Ministrów*

Projekt założeń projektu ustawy do rozpatrzenia przez komitet właściwy<sup>258</sup> do rozpatrywania określonych kategorii spraw, zwany dalej „właściwym komitetem”, wnosił organ wnioskujący, chyba że przepisy regulujące tryb pracy danego komitetu stanowiły inaczej (§ 53 RpRM). Projekt założeń wnosilo się do rozpatrzenia, za pośrednictwem sekretarza właściwego komitetu (§ 54 RpRM). Projekt założeń projektu ustawy mieszczący się w zakresie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. Nr 161, poz. 1277), mający szczególne znaczenie w zakresie realizacji polityki państwa, prawa krajowego, budżetu państwa lub gospodarki, do którego rozpatrywania i rozstrzygania Komitet do Spraw Europejskich został upoważniony w uchwale Rady Ministrów wydanej na podstawie tych przepisów, był rozpatrywany przez Stały Komitet Rady Ministrów przed rozpatrzeniem przez Komitet do Spraw Europejskich (§ 55 RpRM).

---

<sup>258</sup> W stanie prawnym z obowiązywania uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979) funkcjonowały dwa komitety do rozpatrywania spraw określonej kategorii tj. Komitet do spraw Cyfryzacji, który został powołany zarządzeniem nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (M.P. poz. 395) oraz Komitet do spraw Europejskich, który został utworzony ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. Nr 161, poz. 1277).



Zauważenia wymaga, iż pomimo wskazanej kolejności rozstrzygania spraw przez komitety, to zgodnie z przyjętą praktyką projekt założeń projektu ustawy rozpatrywały najpierw Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji<sup>259</sup>, a dopiero po nim Komitet do Spraw Europejskich<sup>260</sup>, a na końcu Stały Komitet Rady Ministrów. Po rozpatrzeniu projektu założeń Stały Komitet Rady Ministrów mógł przyjąć projekt bez zmian i rekomendować go Radzie Ministrów, przyjąć projekt ze zmianami i rekomendować go Radzie Ministrów, rekomendować Radzie Ministrów odrzucenie projektu lub wyrazić opinię o projekcie (§ 67 ust. 1 RpRM).

Zauważenia wymaga, że Sekretarz właściwego komitetu udostępniał w RPL projekt założeń projektu ustawy wniesiony do rozpatrzenia przez komitet, wraz z wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad projektem (§ 57 RpRM). Stały Komitet Rady Ministrów mógł również rozstrzygnąć o ponownym rozpatrzeniu projektu po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie, a w szczególności mógł zobowiązać organ wnioskujący do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania lub do opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień lub skierować projekt do zaopiniowania (§ 67 ust. 4 RpRM).

Projekt założeń projektu ustawy mógł być również procedowany w trybie obiegowym. Zgodnie z § 68 ust. 1 RpRM Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów mógł, na wniosek organu wnioskującego albo z inicjatywy własnej, zarządzić rozpatrzenie projektu założeń projektu ustawy w trybie obiegowym.

#### *4. Etap przyjęcia założeń przez Radę Ministrów*

Projekt założeń projektu ustawy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów wnosił organ wnioskujący, za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów. Projekt ten wносиło się po rozpatrzeniu przez Stały Komitet Rady Ministrów (§ 81 i 82 ust. 1 RpRM).

Po rozpatrzeniu projektu założeń projektu ustawy Rada Ministrów mogła przyjąć projekt bez zmian, przyjąć projekt ze zmianami albo go odrzucić. Rada Ministrów mogła

---

<sup>259</sup> Przykładowe sprawy dotyczące Komitetu do spraw Cyfryzacji to budowa systemu teleinformatycznego, modyfikacja systemu teleinformatycznego, udostępnianie danych w postaci elektronicznej w celu wykorzystania do realizacji zadań publicznych oraz wdrożenie usług publicznych realizowanych drogą elektroniczną.

<sup>260</sup> Komitet został utworzony ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do spraw Europejskich (Dz. U. Nr 161, poz. 1277).

także rozstrzygnąć o ponownym rozpatrzeniu projektu po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie, a w szczególności mogła zobowiązać organ wnioskujący do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania lub do opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu założeń albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień, skierować projekt do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów lub inny organ wewnętrzny Rady Ministrów, z określeniem terminu do zajęcia stanowiska lub zobowiązaniem Komitetu do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania lub opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień, skierować projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów lub wskazany organ wewnętrzny Rady Ministrów (§ 90 ust. 1 i 2 RpRM).

W przypadku przyjęcia projektu założeń projektu ustawy przez Radę Ministrów Sekretarz Rady Ministrów powierzał sporządzenie tekstu ostatecznego założeń zgodnego z rozstrzygnięciami Rady Ministrów organowi wnioskującemu lub innemu organowi w uzgodnieniu z RCL i właściwą komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 109 RpRM). Ostateczny tekst założeń projektu ustawy, w przypadku wprowadzenia zmian w projekcie założeń projektu ustawy wniesionym do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, Sekretarz Rady Ministrów udostępniał w RPL (§ 110 RpRM).

## *II część – procedura przedustawodawcza rządu dotycząca projektu ustawy*

### *1. Etap opracowania projektu ustawy przez RCL*

**Co do zasady projekt ustawy, na podstawie założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów, sporządzał RCL we współpracy z organem wnioskującym, który w przekazywał RCL szczegółowe propozycje rozwiązań niezbędnych do sporządzenia projektu ustawy oraz przedstawiał informacje i wyjaśnienia dotyczące projektu ustawy. Członkowie Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, pełnomocnicy rządu oraz inne podmioty uprawnione do opracowywania projektów aktów normatywnych, w zakresie swojej właściwości, współpracowali z RCL**

**i organem wnioskującym przy opracowywaniu projektu ustawy, w tym przedstawiali niezbędne informacje i wyjaśnienia (§ 112 RpRM).**

Zauważenia, wymaga, iż pomimo opracowywania projektu ustawy na podstawie założeń przyjętych przez Radę Ministrów RCL opracowywało projekt ustawy również zgodnie z systemem prawa krajowego jak i prawa Unii Europejskiej. Projekt ustawy był redagowany zgodnie z ZTP, a także zgodnie z wytycznymi dotyczącymi niektórych zagadnień legislacyjnych oraz językowych zebranych w zbiorze pt. „Dobre praktyki legislacyjne”<sup>261</sup>.

**Poza opracowywaniem treści normatywnej projektu ustawy RCL opracowywało część uzasadnienia, która obejmowała wykazanie różnicy między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym. Pozostała część uzasadnienia była uzupełniana przez organ wnioskujący na dalszym etapie prac legislacyjnych (§ 114 RpRM).**

## 2. *Etap przekazania projektu ustawy przez RCL organowi wnioskującemu*

Po sporządzeniu projektu ustawy RCL przekazywało go organowi wnioskującemu (§ 115 ust. 1 RpRM), umieszczając pod tekstem projektu ustawy podpis kierownika komórki organizacyjnej RCL oraz informację, iż tekst został opracowany pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym (§ 113 RpRM). Po przekazaniu projektu ustawy organ wnioskujący mógł zgłosić do tego projektu uwagi (§ 115 ust. 2 RpRM).

W przypadku zgłoszenia przez organ wnioskujący uwag do opracowanego przez RCL projektu ustawy, RCL sporządzało i przekazywało organowi wnioskującemu nowy tekst projektu ustawy uwzględniający zgłoszone uwagi, z tym że zagadnienia o charakterze legislacyjnym rozstrzygało RCL (§ 115 ust. 3 RpRM).

## 3. *Etap uzgadniania, konsultowania publicznego i opiniowania projektu ustawy*

Organ wnioskujący kierował przekazany przez RCL projekt ustawy do dalszych prac legislacyjnych po jego uzupełnieniu zgodnie z wymogami określonymi w RpRM, w szczególności po sporządzeniu i dołączeniu do projektu ustawy uzasadnienia wraz z OSR<sub>(d)</sub> (§ 116 RpRM). Kierując projekt do uzgodnień, w przypadku dokonania zmian w opracowanym przez RCL projekcie ustawy, organ wnioskujący wskazywał i uzasadniał

---

<sup>261</sup> <https://rcl.gov.pl/> [data dostępu: 11.01.2022].

te zmiany w stosunku do założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów (§ 117 RpRM).

Proces uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektu ustawy, co do zasady, prowadził organ wnioskujący (§ 34 RpRM), chyba że do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu ustawy był uprawniony członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub inny podmiot, jeżeli został upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów lub upoważnienie do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu ustawy wynikało z przepisów odrębnych, w szczególności upoważniony w tym zakresie był pełnomocnik rządu, dalej zwani (organem wnioskującym). Także minister mógł upoważnić do opracowania lub do prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu ustawy centralny organ administracji rządowej podległy temu ministrowi lub przez niego nadzorowany (§ 20 RpRM).

RpRM przewidywał możliwość, rezygnacji przez organ wnioskujący skierowania projektu ustawy do uzgodnień (§ 118 ust. 1 RpRM), ale wtedy organ wnioskujący miał obowiązek przedstawienia go wraz z uzasadnieniem ministrowi właściwemu do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, który opiniował zgodność projektu z prawem Unii Europejskiej, oraz Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który zajmował stanowisko dotyczące OSR<sub>(m)</sub>, w szczególności pod względem jej zakresu oraz zakresu konsultacji publicznych i opiniowania.

Projekt założeń podlegał uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 35 ust. 1 RpRM).

Jeżeli Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stwierdził niezgodność projektu ustawy z przyjętymi założeniami, organ wnioskujący w zakresie, w jakim nie podzielał oceny zgodności projektu ustawy z przyjętymi założeniami, stwierdzał rozbieżność, wprowadzał zmiany do projektu albo sporządzał lub uzupełniał informację, o której mowa w § 117 (§ 118 ust. 2 i 3 RpRM).

Organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu ustawy, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawiał projekt do konsultacji publicznych, w tym mógł skierować ten 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 (§ 36 ust. 1 RpRM).

Poza tym organ wnioskujący powinien skierować projekt ustawy o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub gospodarczych do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów. Również Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes RCL lub Sekretarz Rady Ministrów mogli, z własnej inicjatywy, w każdym przypadku skierować projekt założeń projektu ustawy do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną. O skierowaniu projektu do zaopiniowania informowali organ wnioskujący (§ 37 RpRM).

Również projekt ustawy organ wnioskujący powinien poddać opiniowaniu przez organ administracyjny rządowy lub inne organu i instytucje państwowej, których dotyczył zakres działania projektu, a także w przypadkach określonych w odrębnych przepisach, projekt ustawy powinien zostać poddany opiniowaniu podmiotów wskazanych w tych przepisach, ze szczególnym uwzględnieniem projektu dotyczącego problematyki objętej zakresem działania komisji wspólnej rządu i przedstawicieli samorządu terytorialnego, kościołów, partnerów społecznych lub innych podmiotów, który powinien być przekazany do zaopiniowania właściwej komisji wspólnej (§ 38 RpRM).

W przypadkach określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej organ wnioskujący w ramach procesu opiniowania projektu ustawy powinien zostać przedstawiony organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia (§ 39 RpRM).

W wyniku uzgodnień projektu ustawy treści projektu została uzgodniona albo została stwierdzona rozbieżność stanowisk. Organ wnioskujący rozstrzygał w sprawie uwag zgłoszonych w ramach procesu konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego. Wszelkie uwagi o charakterze legislacyjnym lub redakcyjnym nie były traktowane jako rozbieżności. Rozstrzygał je organ wnioskujący, z tym że uwagi o charakterze legislacyjnym rozstrzygał w uzgodnieniu z RCL albo pozostawiał do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą (§ 49 RpRM).

Należy dodać, że na etapie uzgodnień organ wnioskujący mógł także zorganizować konferencję uzgodnieniową, jeżeli uznał, że jej przeprowadzenie przyczyni się do właściwego prowadzenia uzgodnień lub opiniowania projektu ustawy, w szczególności w przypadku zgłoszenia do projektu licznych uwag. Do udziału w konferencji uzgodnieniowej organ wnioskujący był obowiązany zaprosić przedstawicieli podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu ustawy w ramach uzgodnień lub opiniowania. Kwestia organizowania konferencji

uzgodnieniowej miała charakter fakultatywny, a tym samym pozostawiona była do oceny organu wnioskującego. Zauważenia wymaga, że organ wnioskujący mógł zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w celu przeprowadzenia konferencji uzgodnieniowej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (§ 42 ust. 2 RpRM).

W przypadku gdy do projektu ustawy zgłoszono liczne uwagi, a organ wnioskujący nie zdecydował się na zorganizowanie konferencji uzgodnieniowej, to przekazanie takiego projektu do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów mogło skutkować zwróceniem projektu przez przewodniczącego komitetu z zaleceniem zorganizowania konferencji uzgodnieniowej (§ 61 ust. 1 RpRM).

Ponadto organ wnioskujący we współpracy z RCL mógł dokonywać zmian w treści projektu ustawy na podstawie ustaleń przyjętych w toku uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu ustawy lub na podstawie ustaleń przyjętych w toku konferencji uzgodnieniowej (§ 121 RpRM).

#### 4. *Etap komitetów Rady Ministrów*

Organ wnioskujący wnosił projekt ustawy do rozpatrzenia przez komitet<sup>262</sup> właściwy do rozpatrywania określonych kategorii spraw, chyba że przepisy regulujące tryb pracy danego komitetu stanowiły inaczej (§ 53 RpRM). Projekt ustawy był noszony do rozpatrzenia za pośrednictwem sekretarza właściwego komitetu (§ 54 RpRM). Projekt ustawy mieszczący się w zakresie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. Nr 161, poz. 1277), mający szczególne znaczenie w zakresie realizacji polityki państwa, prawa krajowego, budżetu państwa lub gospodarki, do których rozpatrywania i rozstrzygania Komitet do Spraw Europejskich został upoważniony w uchwale Rady Ministrów wydanej na podstawie tych przepisów, był rozpatrywany przez Stały Komitet Rady Ministrów przed rozpatrzeniem przez Komitet do Spraw Europejskich (§ 55 RpRM).

---

<sup>262</sup> W stanie prawnym z obowiązywania uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979) funkcjonowały dwa komitety do rozpatrywania spraw określonej kategorii tj. Komitet do spraw Cyfryzacji, który został powołany zarządzeniem nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (M.P. poz. 395) oraz Komitet do spraw Europejskich, który został utworzony ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. Nr 161, poz. 1277).

Należy podkreślić, iż zgodnie z przyjętą praktyką projekt ustawy rozpatrywał najpierw komitet do spraw Cyfryzacji,<sup>263</sup> następnie Komitet do Spraw Europejskich, a na końcu Stały Komitet Rady Ministrów. Po rozpatrzeniu projektu ustawy Stały Komitet Rady Ministrów mógł przyjąć projekt bez zmian i rekomendować go Radzie Ministrów, przyjąć projekt ze zmianami i rekomendować go Radzie Ministrów, rekomendować Radzie Ministrów odrzucenie projektu lub wyrazić opinię o projekcie (§ 67 ust. 1 RpRM).

Następnie Sekretarz właściwego komitetu udostępniał w RPL projekt ustawy wniesiony do rozpatrzenia przez komitet, wraz z wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad projektem (§ 57 RpRM). Stały Komitet Rady Ministrów mógł również rozstrzygnąć o ponownym rozpatrzeniu projektu po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie, a w szczególności mógł zobowiązać organ wnioskujący do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania lub do opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień lub skierować projekt do zaopiniowania (§ 67 ust. 4 RpRM).

Projekt ustawy mógł być również procedowany w trybie obiegowym. Zgodnie z § 68 ust. 1 RpRM Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów mógł, na wniosek organu wnioskującego albo z inicjatywy własnej, zarządzić rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego w trybie obiegowym.

##### *5. Etap przyjęcia projektu ustawy przez Radę Ministrów*

Rada Ministrów podejmowała uchwałę o przyjęciu projektu ustawy i uchwałę o skierowaniu projektu ustawy do Sejmu oraz jednocześnie udzielała upoważnienia członkowi Rady Ministrów do reprezentowania jej w toku prac parlamentarnych zgodnie z właściwością.

Jeżeli projekt ustawy wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów był opracowywany przez RCL, w pracach parlamentarnych, poza przedstawicielem rządu brali udział, na zaproszenie właściwych organów Sejmu i Senatu, odpowiednio właściwi ministrowie, inne organy administracji rządowej lub Prezes RCL albo ich przedstawiciele. Do udziału

---

<sup>263</sup> Przykładowe sprawy dotyczące Komitetu do Spraw Cyfryzacji to budowa systemu teleinformatycznego, modyfikacja systemu teleinformatycznego, udostępnianie danych w postaci elektronicznej w celu wykorzystania do realizacji zadań publicznych oraz wdrożenie usług publicznych realizowanych drogą elektroniczną.

w pracach parlamentarnych nad projektem ustawy Prezes RCL wyznaczał przedstawiciela, na wniosek organu wnioskującego (§ 124 RpRM). Na żądanie właściwych organów Sejmu i Senatu, w uzgodnieniu z przedstawicielem rządu, udzielali wyjaśnień i informacji oraz przedstawiali opinie w zakresie swojej właściwości (§ 48 ust. 1 RpRM).

#### *Tryb odrębny i wyjątki w procedowaniu projektów założeń*

Projekt ustawy opracowywanego przez RCL, co do zasady, nie kierowano do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą (§ 122 ust. 1 RpRM). Jednak od tej zasady był wyjątek. Dotyczyło to sytuacji, kiedy zakres zmian projektu ustawy był znaczny, wtedy Prezes RCL mógł zdecydować o rozpatrzeniu projektu przez Komisję Prawniczą. W takim przypadku występował do organu wnioskującego o przekazanie do RCL projektu ustawy zgodnego z ustaleniami Stałego Komitetu Rady Ministrów. RCL sporządzało tekst projektu uwzględniający ustalenia dokonane przez Komisję Prawniczą i przekazywało go organowi wnioskującemu (§ 122 ust. 2 i 3 RpRM).

Poza wyżej wymienionym trybem procedowania przedustawodawczego rządu projektu założeń oraz projektu ustawy opracowanej na podstawie założeń RpRM przewidywał odrębny tryb postępowania, o którym decydował Prezes Rady Ministrów (§ 98 RpRM). O trybie odrębnym Prezes Rady Ministrów decydował, wyrażając zgodę na umieszczenie tego projektu, w porządku obrad Rady Ministrów lub na jego rozpatrzenie w trybie obiegowym lub bezpośrednio na posiedzeniu Rady Ministrów, na którym projekt założeń projektu ustawy albo projekt ustawy miał być rozpatrywany (§ 100 RpRM). Rozpatrywanie projektu założeń projektu ustawy i projektu ustawy w trybie odrębnym mogło mieć miejsce, gdy waga lub pilność sprawy wymagała niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, zaś projekt założeń projektu ustawy lub projektu ustawy nie spełniały wymogów określonych w RpRM, w szczególności nie przeprowadzono wobec nich wszystkich etapów wskazanych w RpRM (w szczególności uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania, rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów lub właściwy komitet) lub terminy przeprowadzenia tych etapów zostały skrócone (skrócenie terminów opiniowania lub konsultacji publicznych).

Poza tymi odstępstwami wynikającymi z RpRM należy się odnieść do określonych w RpRM **wyjątków stosowania modelu rządowego tworzenia prawa w latach 2009-2016**. Wyjątki te dotyczyły sytuacji wynikających z planu pracy rządu lub, w uzasadnionych



przypadkach, postanowienia Prezesa Rady Ministrów albo działającego z jego upoważnienia Sekretarza Rady Ministrów, na wniosek organu wnioskującego lub RCL (§ 6 ust. 1a RpRM).

Przyglądając się odstępstwom i wyjątkom określonym w § 6 ust. 1a RpRM można było zauważyć, że pomimo modelu rządowego tworzenia ustaw w latach 2009-2016 Prezes Rady Ministrów, kierując się pilnością sprawy, mógł odstępować od poszczególnych etapów postępowań przewidzianych dla tego modelu rządowego tworzenia projektów ustaw, a także mógł odstąpić od stosowania tego modelu, przyjmując resortowy model tworzenia ustaw.

### **3.3. Obowiązujący model rządowy tworzenia projektów ustaw**

Model rządowy tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016 obowiązywał z niewielkimi zmianami do dnia 21 czerwca 2016 r., kiedy to nowy rząd – niezmienny powierzonego RCL zadania dotyczącego opracowywania projektu ustawy określonego w art. 14c pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów – przyjął uchwałę nr 62 z dnia 1 czerwca 2016 r. w przedmiocie zmiany RpRM (od tego czasu RpRM był siedmiokrotnie nowelizowany). Celem uchwały, jak wskazuje projektodawca, była potrzeba modyfikacji procesu legislacyjnego w zakresie procedur dotyczących projektu założeń projektu ustawy oraz projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń projektu ustawy.

**Modyfikacja polegała na tym, że zrezygnowano z zasady opracowywania rządowych projektów ustaw na podstawie założeń. Przy czym RpRM przewidział możliwość, w trybie odrębnym, opracowywania projektu założeń projektu ustawy (§ 99 pkt 2 lit. a RpRM).** Zgodnie z tą regulacją tryb odrębny polega na określeniu szczególnych warunków opracowania, przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wniesienia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego lub niektórych z tych czynności, w tym nałożenia na organ wnioskujący obowiązku uprzedniego przedstawienia Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub wskazanemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów założeń dokumentu rządowego albo przedstawienia tego dokumentu rządowego lub OSR<sub>(m)</sub>, w odniesieniu do projektu aktu normatywnego. Powyższa regulacja oznacza, że projekt ustawy opracowuje właściwy organ wnioskujący zgodnie z procedurą przyjętą dla opracowywania projektów ustaw. Z reguły jest

to ten sam podmiot, który opracował i wniósł do rozpatrzenia projekt założeń tego projektu ustawy.

Zdaniem projektodawcy **wiele projektów ustaw nie było opracowywanych na podstawie założeń**. Poza tym opracowywanie projektów ustaw na podstawie założeń nie przyczyniło się do skrócenia łącznego czasu do przeprowadzenia rządowego procesu legislacyjnego, na co wskazywano wprowadzając w 2009 r. model rządowy tworzenia projektu ustaw. J. Rusiniak – będąca w okresie zmian modelu (odejścia od obligatoryjnego opracowywania projektu ustawy na podstawie założeń) Prezesem RCL<sup>264</sup> – twierdziła, iż pisanie ustaw przez RCL wydłuża cały proces legislacyjny i rozmywa odpowiedzialność<sup>265</sup>.

Poza tą istotną modyfikacją projektodawca dokonał kilka innych zmian. Odstąpiono od wymogu dołączenia testu regulacyjnego do wniosku o wpis projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych. **Zdaniem projektodawcy zmniejszenie wymogów formalnych na etapie planowania prac Rady Ministrów nie powinno wpłynąć na zmniejszenie wymagań dotyczących dokonywania analiz przewidywanych skutków projektu ustawy, gdyż ich wyniki miały być przedstawiane razem z projektem ustawy.**

Opisując obecny model rządowy tworzenia projektów ustaw określony na podstawie RpRM<sup>266</sup>, zostanie podzielony na etapy. Przechodząc do omówienia poszczególnych etapów tego modelu, wskazać należy, iż podmiotem uprawnionym do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego jest członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes RCL, lub inny podmiot, jeżeli został upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów, a także inny podmiot jeżeli 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 (§ 20 ust. 1 RpRM), zwany dalej organem wnioskującym.

---

<sup>264</sup> Prezes RCL w latach: 2005-2007 oraz 2015-2020.

<sup>265</sup> A. Dąbrowska, G. Rzeczkowski, „Polityka” z 7 marca 2012 r.

<sup>266</sup> M.P. z 2022 r. poz. 348.

## OBOWIĄZUJĄCY MODEL RZĄDOWY TWORZENIA PROJEKTÓW USTAW W PODZIALE NA ETAPY

### *1. Etap planowanie*

Organ wnioskujący składa wniosek o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych (§ 25 RpRM). Wniosek ten rozpatruje Zespół do spraw Programowania Prac Rządu. We wniosku organ wnioskujący określa cele projektu, proponowane środki realizacji, oddziaływanie na życie społeczne nowych regulacji prawnych, spodziewane skutki i następstwa projektowanych regulacji prawnych, sposoby mierzenia efektów nowych regulacji prawnych. Poza tym do tego wniosku dołącza się ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (§ 25a RpRM). Wniosek o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac przedstawia się także, podobnie jak w modelu rządowego tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016, na formularzu, którego wzór Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieszcza w BIP na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zaznaczyć należy, iż już w toku rozpatrywania wniosku o wprowadzenie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Zespół do spraw Programowania Prac Rządu może postanowić o powierzeniu opracowania projektu ustawy innemu podmiotowi niż organ wnioskujący, w szczególności RCL. W takim przypadku organ wnioskujący współpracuje z podmiotem, któremu powierzono opracowanie projektu ustawy, i udziela mu pomocy, w szczególności przez udostępnianie informacji i dokumentów oraz przekazywanie szczegółowych propozycji rozwiązań niezbędnych do opracowania projektu. Po opracowaniu projektu ustawy podmiot opracowujący projekt ustawy przekazuje projekt organowi wnioskującemu. Organ wnioskujący kieruje projekt ustawy opracowany przez jeden z wyżej wskazanych podmiotów do dalszych prac legislacyjnych po jego uzupełnieniu zgodnie z wymogami określonymi w RpRM, w szczególności po sporządzeniu i dołączeniu do projektu ustawy jego uzasadnienia wraz z OSR<sub>(d)</sub> przedstawiającą wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Zmiany w projekcie ustawy opracowanej przez wyżej wymieniony podmiot organ wnioskujący wprowadza we współpracy z tym podmiotem (§ 25a. RpRM).

## 2. *Etap uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu ustawy*

Proces uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektu ustawy co do zasady prowadzi organ wnioskujący (§ 34 RpRM).

Skierowanie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu ustawy, który podlega wpisowi do właściwego wykazu prac legislacyjnych następuje po wpisaniu projektu do tego wykazu. Kierując projekt ustawy do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, przedstawia się informację o numerze projektu we właściwym wykazie prac legislacyjnych albo wykazie prac programowych Rady Ministrów oraz o terminie planowanego przyjęcia tego projektu, jeżeli termin został określony (§ 31 RpRM).

Jeżeli wystąpi o to Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy, skierowanie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu aktu normatywnego może nastąpić po dokonaniu OSR<sub>(m)</sub> przez koordynatora OSR<sub>(m)</sub>. Projekt aktu normatywnego do oceny OSR<sub>(m)</sub> kieruje organ wnioskujący (§ 32 ust. 1 i 2 RpRM).

Tak jak w poprzednim modelu, z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu ustawy organ wnioskujący udostępnia projekt w BIP na stronie podmiotowej RCL, w serwisie RPL. Jeżeli projekt zostaje skierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania w różnych terminach, udostępnienie w RPL następuje z chwilą wykonania pierwszej z tych czynności. Udostępnieniu w RPL podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem, w tym zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem wniesione w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (§ 52 RpRM).

Projekt ustawy podlega uzgodnieniom pod względem prawnym z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także z RCL (§ 35 ust. 1 i 2 RpRM).

Organ wnioskujący, tak jak w przypadku poprzedniego modelu, bierze pod uwagę treść projektu ustawy, a także uwzględnia inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność i 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 (§ 36 ust. 1 RpRM).

Projekt aktu normatywnego o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub gospodarczych zostaje skierowany do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów. W celu uzyskania opinii organ wnioskujący występuje z wnioskiem do Prezesa RCL o skierowanie projektu do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną. Zauważyć należy, że Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes RCL lub Sekretarz Rady Ministrów mogą, z własnej inicjatywy, w każdym przypadku skierować projekt ustawy do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną. O skierowaniu projektu do zaopiniowania informuje się organ wnioskujący (§ 37 RpRM). Również organ wnioskujący kieruje projekt ustawy do zaopiniowania przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, inne organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe – jeżeli projekt dotyczy ich zakresu działania. Poza tym w przypadkach określonych w odrębnych przepisach projekt ustawy przekazuje się do zaopiniowania podmiotom wskazanym w tych przepisach, w szczególności projekt, którego przepisy dotyczą problematyki objętej zakresem działania komisji wspólnej Rządu i przedstawicieli samorządu terytorialnego, kościołów, partnerów społecznych lub innych podmiotów, przekazuje się do zaopiniowania właściwej komisji wspólnej (§ 38 RpRM), a także w przypadkach określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej organ wnioskujący w ramach procesu opiniowania projektu dokumentu rządowego przedstawia go organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia (§ 39 ust. 1).

Organ wnioskujący, kierując projekt ustawy do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, wskazuje termin do zajęcia stanowiska. Jeżeli termin do zajęcia stanowiska nie wynika z przepisów odrębnych, organ wnioskujący wyznacza go, biorąc pod uwagę przedmiot, zakres i objętość projektu ustawy, zakres podmiotów, na które projekt oddziałuje, oraz pilność sprawy. Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 14 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia. Jeżeli skutki nieprzedstawienia stanowiska nie wynikają z przepisów odrębnych, organ wnioskujący może uznać nieprzedstawienie stanowiska w wyznaczonym terminie za uzgodnienie treści projektu lub przedstawienie opinii pozytywnej, a w przypadku konsultacji publicznych – za rezygnację z przedstawienia stanowiska. W ramach uzgodnień członek Rady Ministrów przedstawia stanowisko do projektu ustawy w szczególności w zakresie swojego działania (§ 41 RpRM).

Ponadto w trakcie uzgodnień projektu aktu normatywnego koordynator OSR<sub>(m)</sub> zajmuje stanowisko dotyczące OSR<sub>(m)</sub>, w szczególności pod względem jej zakresu

i zakresu konsultacji publicznych i opiniowania projektu. W ramach uzgodnień projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przedstawia dodatkowo opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. W przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej w opinii wskazuje się również regulacje projektu, które wykraczają poza ten cel (§ 42 RpRM).

W wyniku uzgodnień projektu ustawy następuje uzgodnienie treści projektu albo stwierdzenie rozbieżności stanowisk. Organ wnioskujący rozstrzyga w sprawie uwag zgłoszonych w ramach procesu konsultacji publicznych lub opiniowania projektu ustawy. Wszelkie uwagi o charakterze legislacyjnym lub redakcyjnym nie są traktowane jako rozbieżności. Rozstrzyga je organ wnioskujący, z tym że uwagi o charakterze legislacyjnym rozstrzyga w uzgodnieniu z RCL albo pozostawia do rozpatrzenia przez Komisję Pawniczą (§ 49 RpRM).

Zauważyć należy, że na etapie uzgodnień organ wnioskujący, również jak w przypadku poprzedniego modelu, może zorganizować konferencję uzgodnieniową, jeżeli uzna, że jej przeprowadzenie przyczyni się do właściwego prowadzenia uzgodnień lub opiniowania projektu ustawy, w szczególności w przypadku zgłoszenia do projektu licznych uwag. Do udziału w konferencji uzgodnieniowej organ wnioskujący jest obowiązany zaprosić przedstawicieli podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu ustawy w ramach uzgodnień lub opiniowania. Zapraszając na konferencję uzgodnieniową, organ wnioskujący nie później niż na 7 dni przed dniem tej konferencji przedstawia zestawienie zgłoszonych uwag wraz z ustosunkowaniem się do nich, w którym wskazuje na ich uwzględnienie, nieuwzględnienie albo konieczność wyjaśnienia (§ 44 RpRM). Z uwagi na to, że kwestia organizowania konferencji uzgodnieniowej ma nadal charakter fakultatywny, tym samym pozostawiona jest do oceny organu wnioskującego. Nadal pozostawiona została możliwość zwrócenia się organu wnioskującego do Prezesa Rady Ministrów, za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, o przeprowadzenie konferencji uzgodnieniowej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Konferencji przewodniczy wówczas członek Rady Ministrów wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo sekretarz lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W wyniku ustaleń dotychczas przyjętych w toku uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu oraz przedstawionych stanowisk organ wnioskujący dokonuje zmian w tekście projektu ustawy. Zmieniony projekt ustawy organ wnioskujący przedstawia członkom Rady Ministrów oraz Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także RCL -

chyba że zakres zmian projektu jest nieznaczny. Poza tym zmieniony projekt ustawy organ wnioskujący przedstawia podmiotom, którym przekazał projekt do zaopiniowania, oraz podmiotom, do których skierował projekt w celu przedstawienia stanowiska w ramach konsultacji publicznych – w przypadku wprowadzenia istotnych zmian w obszarze zainteresowania tych podmiotów. Także organ wnioskujący może przedstawić zmieniony projekt dokumentu rządowego do konsultacji publicznych (§ 48 RpRM).

### 3. *Etap komitetów Rady Ministrów*

Tak samo jak w poprzednim modelu rządowym tworzenia projektów ustaw, również w tym modelu projekt ustawy jest kierowany do rozpatrzenia przez komitet właściwy<sup>267</sup> do rozpatrywania określonych kategorii spraw, zwany dalej „właściwym komitetem”, chyba że przepisy regulujące tryb pracy danego komitetu stanowią inaczej (§ 53 RpRM). Projekt ustawy wnosi organ wnioskujący za pośrednictwem sekretarza właściwego komitetu (§ 54 RpRM). Projekt mieszczący się w zakresie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 2084), mający szczególne znaczenie w zakresie realizacji polityki państwa, prawa krajowego, budżetu państwa lub gospodarki, do których rozpatrywania i rozstrzygania Komitet do Spraw Europejskich został upoważniony w uchwale Rady Ministrów wydanej na podstawie tych przepisów, jest rozpatrywany przez Stały Komitet Rady Ministrów, przed rozpatrzeniem przez Komitet do Spraw Europejskich (§ 55 RpRM).

Zauważenia wymaga, iż nadal zgodnie z przyjętą praktyką, pomimo regulacji określonej w § 55 RpRM projekt ustawy rozpatruje najpierw komitet do spraw Cyfryzacji<sup>268</sup>, następnie Komitet do Spraw Europejskich, a na końcu Stały Komitet Rady Ministrów.

Również w tym modelu po rozpatrzeniu projektu ustawy Stały Komitet Rady Ministrów może przyjąć projekt bez zmian i rekomendować go Radzie Ministrów, przyjąć projekt ze zmianami i rekomendować go Radzie Ministrów, rekomendować Radzie Ministrów

---

<sup>267</sup> W stanie prawnym z obowiązywania uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz.348) w procesie legislacyjnym wyróżnia się dwa komitety do rozpatrywania spraw określonej kategorii tj. Komitet do spraw Cyfryzacji, który został powołany zarządzeniem Nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (M.P. z 2021 r. poz. 231), oraz Komitet do spraw Europejskich, który został utworzony ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 2084).

<sup>268</sup> Przykładowe sprawy dotyczące Komitetu do spraw Cyfryzacji to rozpatrywanie projektów dokumentów rządowych, w tym ustaw związanych z informatyzacją, budowa systemu teleinformatycznego, modyfikacja systemu teleinformatycznego, udostępnianie danych w postaci elektronicznej w celu wykorzystania do realizacji zadań publicznych oraz wdrożenie usług publicznych realizowanych drogą elektroniczną.

odrzuć projekt lub wyrazić opinię o projekcie (§ 67 ust. 1 RpRM). Poza tym Stały Komitet Rady Ministrów może również rozstrzygnąć o ponownym rozpatrzeniu projektu po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie, a w szczególności może zobowiązać organ wnioskujący do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania lub do opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu ustawy albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień, skierować ten projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów lub wskazany organ wewnętrzny Rady Ministrów.

Tak samo jak w poprzednim modelu również w tym sekretarz właściwego komitetu udostępnia w RPL projekt ustawy wniesiony do rozpatrzenia przez komitet, wraz z wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad projektem (§ 57 RpRM).

Projekt ustawy może także być procedowany w trybie obiegowym. Zgodnie z § 68 ust. 1 RpRM Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów, może na wniosek organu wnioskującego albo z inicjatywy własnej, zarządzić rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego w trybie obiegowym.

Jeżeli porównamy obecny model z poprzednim, to od razu można zauważyć rolę Stałego Komitetu Rady Ministrów w zakresie procedowania nad projektem ustawy. Różnica dotyczy tego, że Stały Komitet Rady Ministrów dwukrotnie pracuje nad projektem. Pierwszy raz kiedy projekt ustawy wnosi do rozpatrzenia organ wnioskujący po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu oraz w przypadku projektu ustawy regulującej sprawę objętą zakresem działania właściwego komitetu – po rozpatrzeniu projektu przez właściwy komitet lub komitety (wniosek o rozpatrzenie przez Stały Komitet Rady Ministrów projektu ustawy oraz projekt ustawy wraz z jego uzasadnieniem i OSR<sub>(d)</sub>, co do zasady, przekazuje się w postaci elektronicznej na elektroniczną skrzynkę podawczą Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Z kolei drugi raz kiedy Stały Komitet Rady Ministrów potwierdza, w trybie obiegowym, projekt ustawy, który był przedmiotem Komisji Prawniczej prowadzonej przez pracownika RCL albo który był zwolniony z rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą (§ 80a ust. 1 RpRM). Potwierdzenie następuje przez akceptację tego projektu po przekazaniu go przez organ wnioskujący (§ 80b ust. 1 RpRM).



#### 4. *Etap Komisji Prawniczej*

Przed wniesieniem projektu ustawy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów organ wnioskujący kieruje projekt do RCL z wnioskiem o rozpatrzenie przez Komisję Prawniczą (§ 71 RpRM).

Projekt ustawy kierowany do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą uwzględnia ustalenia właściwych komitetów i Stałego Komitetu Rady Ministrów. Do projektu dołącza się uzasadnienie wraz z OSR<sub>(d)</sub>, opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych – projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy. Jeżeli projekt nie spełnia tych wymogów Prezes RCL może wystąpić do organu wnioskującego o uzupełnienie projektu lub braków formalnych wniosku w wyznaczonym terminie, a jeżeli projekt lub wniosek nie zostaną uzupełnione – zwrócić projekt organowi wnioskującemu (§ 72 RpRM).

Komisja Prawnicza ocenia projekt ustawy pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, w szczególności zgodność przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa i zasadami techniki prawodawczej, jak również uwzględnienia opinię Rady Legislacyjnej oraz poprawność językową. Zagadnienia prawne, które mogą wyłonić się w trakcie rozpatrywania projektu, Komisja Prawnicza rozstrzyga w drodze uzgodnienia. W razie nieuzgodnienia rozstrzygnięcia przewodniczący może samodzielnie rozstrzygnąć zagadnienie prawne, poddać zagadnienie prawne pod głosowanie i rozstrzygnąć je z uwzględnieniem opinii większości członków Komisji Prawniczej. Zagadnienia prawne dotyczące zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, na wniosek przewodniczącego, rozstrzyga przedstawiciel urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

W wyniku prac Komisja Prawnicza ustala brzmienie projektu ustawy pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym (§ 76 RpRM). Z posiedzenia Komisji Prawniczej sporządza się protokół obejmujący jej ustalenia, które w szczególności mogą mieć formę tekstu projektu z naniesionymi poprawkami (§ 77 RpRM).

Zaznaczyć należy, że w uzasadnionych przypadkach Prezes RCL może zwolnić projekt ustawy z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, w tym z zastrzeżeniem wprowadzenia określonych poprawek. Poza tym Prezes RCL przed wyznaczeniem posiedzenia Komisji Prawniczej albo zwolnieniem projektu z obowiązku rozpatrzenia przez

komisję może przedstawić organowi wnioskującemu stanowisko zawierające uwagi do projektu (§ 78 RpRM). Organ wnioskujący z kolei opracowuje po Komisji Prawniczej tekst projektu i przesyła go do RCL wykonując ustalenia Komisji Prawniczej – w celu weryfikacji zgodności projektu z ustaleniami Komisji Prawniczej albo na wniosek Prezesa RCL – w celu weryfikacji poprawności wprowadzenia w projekcie poprawek (§ 79 RpRM).

Wskazać należy, że również RCL udostępnia w RPL projekt ustawy skierowany z wnioskiem o rozpatrzenie przez Komisję Prawniczą, wraz z wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad projektem. RCL udostępnia także w RPL protokół z posiedzenia Komisji Prawniczej albo informację o zwolnieniu projektu ustawy z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, nie później niż w terminie 5 dni od dnia rozpatrzenia projektu albo zwolnienia projektu z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą (§ 80 RpRM).

##### *5. Etap przyjęcia ustawy przez Radę Ministrów*

Projekt ustawy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów wnosi organ wnioskujący za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów. Projekt ten wnosi się po jego potwierdzeniu przez Stały Komitet Rady Ministrów (§ 81 i 82 ust. 1 RpRM).

W przedmiotowym modelu tak jak w poprzednim, po rozpatrzeniu projektu ustawy Rada Ministrów może przyjąć projekt bez zmian, przyjąć projekt ze zmianami albo odrzucić projekt. Rada Ministrów może także rozstrzygnąć o ponownym rozpatrzeniu projektu po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie, a w szczególności może zobowiązać organ wnioskujący do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania lub do opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu ustawy albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień, skierować projekt do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów lub inny organ wewnętrzny Rady Ministrów, z określeniem terminu do zajęcia stanowiska lub zobowiązaniem Komitetu do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania lub opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień lub skierować projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów lub wskazany organ wewnętrzny Rady Ministrów (§ 90 ust. 1 i 2 RpRM).

Po przyjęciu projektu ustawy przez Radę Ministrów Sekretarz Rady Ministrów powierza sporządzenie tekstu ostatecznego zgodnego z rozstrzygnięciami Rady Ministrów organowi wnioskującemu lub innemu organowi w uzgodnieniu z RCL i właściwą komórką

organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo RCL w uzgodnieniu z właściwą komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Poza tym Sekretarz Rady Ministrów może zarządzić przedstawienie tekstu ostatecznego projektu dokumentu rządowego członkom Rady Ministrów w celu potwierdzenia, w wyznaczonym terminie nie dłuższym niż 3 dni od udostępnienia tekstu ostatecznego, dokonanych po posiedzeniu Rady Ministrów dodatkowych uzgodnień projektu ustawy lub brzmienia przepisów, których ostateczną redakcją Sekretarz Rady Ministrów powierzył jednemu z ww. podmiotów (§ 93 ust. 1 RpRM).

W przypadku projektu ustawy podlegającej notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych członek Rady Ministrów przekazuje projekt koordynatorowi krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych w celu notyfikacji projektu w trybie i na zasadach określonych tymi przepisami (§ 95 RpRM).

Sekretarz Rady Ministrów udostępnia w RPL projekt stanowiący przedmiot prac Rady Ministrów wraz z wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad projektem (§ 97 RpRM).

#### *Tryb odrębny*

Zauważenia wymaga, że poza ww. trybem procedowania projektu ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu RpRM przewiduje odrębny tryb postępowania, o którym w tym modelu decyduje Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów (§ 98 RpRM). O trybie odrębnym Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów decyduje, wyrażając zgodę na umieszczenie projektu ustawy w porządku obrad Rady Ministrów lub zgodę na jego rozpatrzenie w trybie obiegowym lub bezpośrednio na posiedzeniu Rady Ministrów, na którym projekt ustawy będzie rozpatrywany (§ 100 RpRM).

Rozpatrywanie projektu ustawy w trybie odrębnym, tak jak w przypadku poprzedniego modelu może mieć miejsce, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, zaś projekt ustawy nie spełnia wymogów określonych w RpRM, w szczególności nie przeprowadzono wobec niego wszystkich etapów wskazanych w RpRM (w szczególności uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania, rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów lub właściwy komitet) lub terminy przeprowadzenia tych etapów zostały skrócone (skrócenie terminów opiniowania lub konsultacji publicznych).

## *Uwagi końcowe*

Pomimo różnic w przedstawionych dwóch modelach rządowych tworzenia projektów ustaw w zakresie podmiotów uprawnionych do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu ustawy, a także dotyczącym różnicy w czasie procedowania projektów ustaw, **modele te nie różniły się w zakresie trybu odrębnego oraz przeprowadzenia konsultacji publicznych określonych w RpRM.**

Zarówno w modelu rządowym tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016, jak i w obowiązującym modelu rządowym tworzenia projektów ustaw regulacje określone w RpRM dotyczące trybu odrębnego oraz przeprowadzenie konsultacji publicznych są tożsame. Oznacza to, że niezależnie od modelu zgodnie z RpRM, Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów może w określonych przypadkach zdecydować o procedowaniu projektu ustawy w trybie odrębnym, a organ wnioskujący o potrzebie przeprowadzenia konsultacji publicznych.

Odnosząc się do powyższego można przyjąć - pomimo braku w RpRM instytucji trybu pilnego – że tryb odrębny, jak i fakultatywność konsultacji publicznych są instrumentem dającym możliwość pilnego uchwalenia projektu ustawy przez rząd. W praktyce zdarza się nawet, że projekt ustawy kierowany jest bezpośrednio na posiedzenie Rady Ministrów.

Również takim instrumentem w modelu rządowym tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016 była regulacja określona w § 6 ust. 1a RpRM dotycząca wyjątku od opracowywania projektu założeń projektu ustawy (kiedy wynikało to z planu pracy rządu lub postanowienia, w uzasadnionych przypadkach, Prezesa Rady Ministrów albo działającego z jego upoważnienia Sekretarza Rady Ministrów, na wniosek organu wnioskującego lub RCL).

**Z dotychczasowych badań wynika, że projekty pilne co do zasady nie były opracowywane na podstawie założeń projektów ustaw (szczegółowa analiza nastąpi w podsumowaniu).**

## **Część II Analiza materiałów źródłowych odnośnie do pilnych projektów ustaw w latach 2011-2019**

### **Uwagi wstępne do rozdziałów**

W drugiej części pracy zbadano przebieg rządowych projektów ustaw, którym rząd nadał tryb pilny, skierowanych do Sejmu w VII i VIII kadencji Sejmu oraz w VIII i IX kadencji Senatu, proponując do badania okres dwóch pełnych kadencji Sejmu – VII i VIII oraz VIII i IX kadencji Senatu (od dnia 8 listopada 2011 r. do dnia 10 listopada 2019 r.). Poza tym przedstawiono wnioski *de lege lata*. Wybór wyżej wymienionego okresu nie był przypadkowy. W związku z tym, że rządowa procedura po raz pierwszy z dniem 1 kwietnia 2009 r. odeszła od resortowego modelu tworzenia rządowych projektów ustaw na rzecz opracowywania przez RCL rządowych projektów ustaw na podstawie założeń, zwanym „modelem rządowym tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016”, a z dniem 22 czerwca 2016 r. zrezygnowała z obligatoryjnego opracowywania przez RCL rządowego projektu ustawy na podstawie założeń zwanego „obowiązującym modelem rządowym tworzenia projektów ustaw”, uznać należy za niezwykle ważne, aby porównać model rządowy tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016 z obowiązującym modelem rządowym tworzenia projektów ustaw przez zaproponowanie do badania rządowych projektów ustaw, którym nadano tryb pilny w okresie VII i VIII kadencji Sejmu oraz w okresie VIII i IX kadencji Senatu. Wprowadzie model rządowy tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016 zaczął obowiązywać w trakcie VI kadencji Sejmu i VII kadencji Senatu (dnia 1 kwietnia 2009 r.), jednak dla celów badawczych proponuje się przyjęcie okresu przypadającego na VII kadencję Sejmu i VIII kadencję Senatu, który w całości obejmował okres obowiązywania przepisów dotyczących modelu rządowego tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016 oraz okresu przypadającego na VIII kadencję Sejmu i IX kadencję Senatu, w którym zrezygnowano z obligatoryjnego opracowywania przez RCL rządowego projektu ustawy na podstawie założeń, (od dnia 22 czerwca 2016 r., tj. w zasadzie pół roku po rozpoczęciu VIII kadencji Sejmu i IX kadencji Senatu, z tym, że tryb pilny po raz pierwszy był nadany rządowemu projektowi ustawy w 2018 r.).

Dokonując badania materiałów źródłowych korzystano ze stron RCL<sup>269</sup> i sejmowych<sup>270</sup>, a także z archiwum RCL (znak sprawy: 198/102 oraz 198/24).

Badanie rządowych projektów ustaw, którym nadano tryb pilny, przeprowadzone było na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 337) oraz jej zmian do 10 listopada 2019 r., uchwały Rady Ministrów nr 38 z dnia 31 marca 2009 r. zmieniającej uchwałę – Regulamin Rady Ministrów (M.P. poz. 246), a także jej zmian do listopada 2019 r., które wprowadziły zmiany w rządowej procedurze poprzedzającej postępowanie ustawodawcze, określone w części I pracy „obowiązującym modelem rządowym tworzenia projektów ustaw”, oraz uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. i uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu. Przedmiotem badania były dwa modele rządowe tworzenia projektów ustaw.

Istotnym elementem tego badania było ustalenie, jak te odmienne modele wpływały na opracowywanie rządowych projektów ustaw. W przypadku opracowania ustaw w VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Sejmu opracowanie tych projektów wymagało obligatoryjnego przyjęcia przez Radę Ministrów założeń projektu ustawy przed opracowaniem przez RCL projektu ustawy na podstawie tych założeń, z tym że RpRM określał dwa wyjątki odstąpienia od przygotowania przez resort założeń i opracowywania przez RCL projektu ustawy (kiedy wynikało to z planu pracy rządu lub postanowienia, w uzasadnionych przypadkach, Prezesa Rady Ministrów albo działającego z jego upoważnienia Sekretarza Rady Ministrów, na wniosek organu wnioskującego lub RCL).

Z kolei w przypadku opracowywania ustaw w VIII kadencji Sejmu i IX kadencji Senatu zrezygnowano z obligatoryjnego opracowywania przez RCL rządowego projektu ustawy na podstawie założeń. Pomimo dwóch różnych modeli *de facto* nie było zasadniczych różnic dotyczących wymogów formalnych, jakie musiały spełniać projekty ustaw na poszczególnych etapach, czy to rządowym czy to parlamentarnym. Niemalże tożsame wymogi formalne dla rządowych projektów ustaw określone w różnych modelach tworzenia rządowych projektów ustaw VII i VIII kadencji Sejmu oraz VIII i IX kadencji Senatu dodatkowo stanowią ciekawy element badawczy.

---

<sup>269</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/> [dostęp:10.03.2023].

<sup>270</sup> <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5B74E85624976E49C1257980002AB5FF> [dostęp: 10.03.2023].

## Rozdział 1

### Sejm VIII kadencji i Senat IX kadencji (lata 2011-2015)

#### **1.1. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ostateczności rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, ustawy o niektórych zabezpieczeniach finansowych oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze<sup>271, 272</sup> (druk nr 72)**

##### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył nowelizacji ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o niektórych zabezpieczeniach finansowych. Projekt implementował dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady, która miała na celu redefiniowanie pojęć systemu płatności oraz systemu rozrachunku papierów wartościowych przez objęcie także realizacji rozliczeń prowadzonych przez partnerów centralnych lub izby rozliczeniowe; rozszerzenia definicji zagranicznego postępowania upadłościowego, wprowadzenia instytucji systemu interoperacyjnego (współpracującego). Nowelizacja przepisów dotyczyła także ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze w zakresie uczestnictwa podmiotów w systemie interoperacyjnym, a także przepisów ustawy o niektórych zabezpieczeniach finansowych w zakresie wierzytelności kredytowej jako kategorii aktywów stanowiących przedmiot zabezpieczenia wierzytelności finansowej.

---

<sup>271</sup> Stan prawny – badanie projektu ustawy przeprowadzone zostało na podstawie obowiązujących aktów normatywnych w czasie tworzenia przedmiotowego projektu, w tym uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 221, z późn. zm.).

<sup>272</sup> Projekt procedowany w VII Kadencji, w latach 2011–2015.

## **2. Cel wydania aktu**

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy celem nowelizacji było wykonanie prawa Unii Europejskiej. Dotyczyło to wdrożenia do polskiego systemu prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/44/WE z dnia 6 maja 2009 r. zmieniającej dyrektywę 98/26/WE w sprawie zamknięcia rozliczeń w systemach płatności i rozrachunku papierów wartościowych oraz dyrektywę 2002/47/WE w sprawie uzgodnień dotyczących zabezpieczeń finansowych w odniesieniu do systemów powiązanych i do wierzytelności kredytowych (Dz. Urz. UE L 146 z 10.06.2009).

## **3. Konsultacje<sup>273</sup>**

W OSR<sub>(d)</sub> przedmiotowy projekt ustawy został poddany konsultacjom społecznym, jednak w RPL brak było dokumentów dotyczących tych konsultacji.

## **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) nie został opracowany na podstawie założeń, w związku z wnioskiem projektodawcy dotyczącym zwolnienia z obowiązku opracowywania założeń do projektu ustawy;
- 2) był procedowany zgodnie z Programem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer projektu ustawy na rok 2011 lp. 1;
- 3) wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tym projektem, udostępniono w RPL; jednocześnie w RPL nie zostały wskazane etapy konsultacji społecznych, w szczególności brak jest dokumentów dotyczących konsultacji, oraz nie zostały dołączone dokumenty dotyczące uzgodnień międzyresortowych, natomiast z informacji wynikającej z OSR<sub>(d)</sub> uzyskujemy potwierdzenie, że takie etapy zostały przeprowadzone (§ 11a ust. 1 RpRM);
- 4) na poziomie rządowym, jak wynikało z uzasadnienia do projektu ustawy, był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych<sup>274</sup> (brak w RPL dokumentów dotyczących tych etapów). Również projekt ustawy był przedmiotem obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów, Komisji Prawniczej, Komitetu do Spraw Europejskich, Rady Ministrów;

---

<sup>273</sup> Na potrzeby niniejszego badania użyto pojęcia „konsultacje”, bez rozróżnienia w tym miejscu na konsultacje społeczne albo publiczne. Instytucja konsultacji została omówiona w części I rozdziale II pkt. 2.5. niniejszej pracy.

<sup>274</sup> Pismo z dnia 8 lipca 2011 r. znak FN/FN-7/0301/7/18/WOS/2010/794.



- 5) został opracowany co do zasady zgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>275</sup> (§ 10 ust. 1 RpRM).

## 5. Elementy formalne<sup>276</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akt normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(d)</sub>

---

<sup>275</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. poz. 908, z późn. zm.).

<sup>276</sup> Elementy uzasadnienia i OSR<sub>(d)</sub> określone są w:

1) **§ 10 RpRM:**

„1. Projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, ustalonymi w odrębnym trybie.

2. Do projektu aktu normatywnego organ wnioskujący dołącza uzasadnienie, obejmujące:

- 1) przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana, oraz wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu,
- 2) wykazanie różnic między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym,
- 3) charakterystykę i ocenę przewidywanych, związanych z wejściem w życie aktu skutków prawnych, w tym w szczególności dotyczących ograniczenia uznaniowości i uproszczenia stosowanych procedur,
- 4) informację, czy projekt aktu normatywnego podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych - w przypadku projektów zawierających przepisy techniczne,
- 5) informację o przedstawieniu projektu dokumentu rządowego zgodnie z § 12a.

3. Uzasadnienie projektów ustaw powinno odpowiadać wymaganiom określonym w ustawach oraz w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Uzasadnienie do projektu ustawy dostosowującej polskie prawo do prawa Unii Europejskiej, zwanego dalej "projektem ustawy dostosowawczej", obok wymogów określonych w ust. 2, 3 i 6, powinno zawierać:

- 1) tabelaryczne zestawienie przepisów prawa Unii Europejskiej, których wdrożenie jest celem projektu ustawy dostosowawczej i projektowanych przepisów prawa polskiego,
- 2) wyjaśnienie dotyczące terminu wejścia w życie ustawy dostosowawczej lub niektórych jej przepisów, określające przyczyny wejścia w życie ustawy dostosowawczej lub niektórych jej przepisów w danym terminie oraz zawierające informacje, czy proponowany termin wejścia w życie uwzględnia założenia strategii akcesyjnej i wymogi procesu dostosowawczego.

5. (*uchylony*)

6. Odrębną część uzasadnienia stanowi ocena-skutków regulacji (OSR) zawierająca:

- 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny,
- 2) wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa,
- 3) przedstawienie wyników analizy wpływu aktu normatywnego w szczególności na:
  - a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
  - b) rynek pracy,
  - c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw,
  - d) sytuację i rozwój regionalny,
- 4) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

6a. Do projektu aktu normatywnego organ wnioskujący dołącza zgłoszenia podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, a także informację o kolejności wniesienia tych zgłoszeń lub informację o ich braku.

7. Do projektu należy także dołączyć, opracowaną przez organ wnioskujący, wstępną opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, a jeżeli projekt przewiduje wydanie aktów wykonawczych, należy dołączyć projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji.

7a. Do projektu ustawy dostosowawczej organ wnioskujący dołącza projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy”;

2) **Art. 34 ust. 1 Regulamin Sejmu RP:**

1. W uzasadnieniu do przedmiotowego projektu ustawy – wskazano różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym, z uwzględnieniem rzeczywistego stanu w dziedzinie, która miała być unormowana, wskazano, zakres wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/44/WE z dnia 6 maja 2009 r. zmieniającej dyrektywę 98/26/WE w sprawie zamknięcia rozliczeń w systemach płatności i rozrachunku papierów wartościowych oraz dyrektywę 2002/47/WE w sprawie uzgodnień dotyczących zabezpieczeń finansowych w odniesieniu do systemów powiązanych i do wiarygodności kredytowych (Dz. Urz. UE L 146 z 10.06.2009).
2. OSR<sub>(d)</sub> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:
  - 1) podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa – zgodnie z zapisem projekt ustawy będzie oddziaływał przede wszystkim na podmioty prowadzące systemy rozliczeniowe i rozrachunku papierów wartościowych zarówno na gruncie prawa polskiego, jak i innego państwa członkowskiego. Spośród tych podmiotów wyróżniono:

---

„1. Projekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem.

2. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

3. 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.”

3) **art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych** wskazuje, że

„Przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu:

- 1) określenie wysokości tych skutków;
- 2) wskazanie źródeł ich sfinansowania;
- 3) opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów.

Ponadto zgodnie z ust. 1a w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na: 1) budżet państwa; 2) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne; 3) pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. Z kolei zgodnie z ust. 1b w przypadku projektów ustaw, które przewidują obowiązywanie przepisów w okresie krótszym niż 10 lat budżetowych, maksymalne limity wydatków, o których mowa w ust. 1a, określa się na ten okres. Przepisu ust. 1c nie stosuje się. Przepis ust. 1c określa, że Rada Ministrów przedstawia Sejmowi, trzy lata przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 1a, projekt zmiany ustawy określającej maksymalne limity wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażone kwotowo, na kolejnych 10 lat budżetowych wykonywania ustawy.

Narodowy Bank Polski, Krajową Izbę Rozliczeniową, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, partnerów centralnych, agentów rozliczeniowych, agentów rozrachunkowych, izby rozliczeniowe, inne podmioty prowadzące systemy płatności. W zakresie zmienianej ustawy o niektórych zabezpieczeniach finansowych ustawa miała oddziaływać na podmioty, które są uprawnione do ustanowienia lub przyjęcia zabezpieczenia finansowego. Należą do nich: Narodowy Bank Polski, banki centralne innych państw, Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Rozrachunków Międzynarodowych, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, Międzynarodowa Korporacja Finansowa, Między-amerykański Bank Rozwoju, Azjatycki Bank Rozwoju, Afrykański Bank Rozwoju, Bank Rozwoju Rady Europy, Nordycki Bank Inwestycyjny, Karaibski Bank Rozwoju, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Fundusz Inwestycyjny, Między amerykańska Korporacja Inwestycyjna, domy maklerskie, zagraniczne osoby prawne prowadzące działalność maklerską oraz zagraniczne firmy inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwestycyjnych w zakresie zarządzania funduszami inwestycyjnymi otwartymi, fundusze inwestycyjne otwarte oraz spółki zarządzające funduszem zagranicznym, banki, instytucje kredytowe lub instytucje finansowe, towarzystwa emerytalne, partnerzy centralni, agenci rozrachunkowi lub izby rozliczeniowe, agenci rozliczeniowi, zakłady ubezpieczeń, organy władzy publicznej działające w imieniu Skarbu Państwa, zagraniczne organy administracji publicznej państwa członkowskiego Unii Europejskiej, których zadaniem jest w szczególności zarządzanie długiem publicznym lub posiadające zezwolenie na prowadzenie rachunków dla klientów;

- 2) zakres konsultacji – wskazano, że projekt ustawy przekazano do konsultacji następującym podmiotom: Narodowemu Bankowi Polskiemu, Komisji Nadzoru Finansowego, Krajowej Izbie Rozliczeniowej, Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Związkowi Banków Polskich, Krajowemu Depozytowi Papierów Wartościowych, Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędowi Komunikacji Elektronicznej, Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych, Najwyższej Izbie Kontroli, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej, Związkowi Banków Spółdzielczych, Polskiej Izbie Ubezpieczeń, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Komitetowi Agentów Rozliczeniowych, Giełdzie Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie, Radzie

Banków Depozytariuszy, Izbie Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych, Izbie Zarządzającej Funduszami i Aktywami, Izbie Domów Maklerskich, Stowarzyszeniu Inwestorów Indywidualnych, Polskiemu Stowarzyszeniu Inwestorów Kapitałowych, Stowarzyszeniu Emitentów Giełdowych, Związkowi Maklerów i Doradców, Stowarzyszeniu Rynków Finansowych ACI Polska. OSR również zawiera uwagi zgłoszone przez Związek Banków Polskich, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, Komisji Nadzory Finansowego oraz Europejskiego Banku Centralnego oraz wyjaśnienia do tych uwag;

- 3) OSR<sub>(d)</sub> zawierał informacje dotyczące braku wpływu proponowanych regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego, na rynek pracy, na konkurencyjność gospodarki oraz sytuację i rozwój regionalny.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu ustawy:

- 1) opinia ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 18 lipca 2011 r. znak: DPUE-920-270-11/pk/1 SM-1538), przy czym należy zwrócić uwagę na fakt, że projekt ten jest zgodny z prawem Unii Europejskiej (§ 18 ust. 1 RpRM);
- 2) tabelaryczne zestawienie przepisów prawa Unii Europejskiej, których wdrożenie jest celem projektu ustawy;
- 3) nie dołączono dokumentów zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektowaną ustawą w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa gdyż, jak wynika z uzasadnienia do projektu żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy (§ 10 ust. 6a RpRM);
- 4) nie dołączono projekty aktów wykonawczych, gdyż projekt ustawy nie przewidywał wydania aktów wykonawczych (§ 10 ust. 7a RpRM).

## **7. Etap parlamentarny przy pracy nad projektem<sup>277</sup>**

### **1. Sejm:**

- 1) w dniu 13 grudnia projekt został skierowany do I czytania do Komisji Finansów Publicznych – termin na przedstawienie sprawozdania komisji wyznaczono do dnia 10 stycznia 2012 r.;
- 2) II i III czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu – w dniach 11 i 13 stycznia 2012 r.;
- 3) w dniu 13 stycznia 2012 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>278</sup> ustawę Prezydentowi i Marszałkowi Senatu.

### **2. Senat wniósł dwie poprawki.**

## **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

W dniu 19 stycznia się w dniu 3 stycznia 2012 r. – przyjęto sprawozdanie podkomisji.

- 1) posiedzenie komisji odbyło się w dniu 10 stycznia 2012 r. – przyjęto projekt z poprawkami;
- 2) w dniu 24 stycznia 2012 r. – Senat wniósł dwie poprawki, w tym tylko jedna, o charakterze redakcyjnym, została przyjęta.

## **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

Projekt został uchwalony z poprawkami. Poprawki miały charakter redakcyjno-legislacyjny. Poprawka legislacyjna dotyczyła doprecyzowania odwołania do przepisów o kredycie konsumenckim. Komisja Finansów Publicznych, uwagi na poprawki wniosowała do Ministra Spraw Zagranicznych, aby przedstawił opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Na wniosek<sup>279</sup> Komisji Finansów Publicznych, w związku z przedłożonym

---

<sup>277</sup> Zgodnie z art. 73 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. poz. 47, z późn. zm.) Marszałek Sejmu, kierując pilny projekt ustawy do komisji, ustala im jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy jednak niż 30 dni. Z kolei zgodnie z art. 95b tego regulaminu Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, ustala jednocześnie kalendarz prac w Sejmie nad projektem, biorąc pod uwagę terminy wykonania prawa Unii Europejskiej.

<sup>278</sup> Zgodnie z art. 77 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. poz. 47, z późn. zm.) Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od dnia uchwalenia przez Sejm ustawy pilnej, Marszałkowi Senatu i Prezydentowi, potwierdzony swoim podpisem, tekst uchwalonej ustawy

<sup>279</sup> Zgodnie z art. 42 ust. 4 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. poz. 47, z późn. zm.) w sprawach dotyczących zgodności przepisów rozpatrywanych projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej obowiązkowe jest zasięgnięcie opinii ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Termin przedstawienia opinii przez ministra-określa komisja.

sprawozdaniem (druk 108), Minister Spraw Zagranicznych przedstawił opinię<sup>280</sup>, iż projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

## **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym – od dnia 18 lutego 2011 r. do dnia 29 listopada 2011 r., z tym że do Sejmu RP projekt przekazano dnia 9 grudnia 2011 r.,
- 2) parlamentarnym – od dnia 12 grudnia 2011 r. do dnia 27 stycznia 2012 r. (termin przekazania do Prezydenta)

– łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 342 dni;

Dnia 16 lutego 2012 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 173).

---

<sup>280</sup> DPUE-920-270-11/12/pk/1019, SH-66.

## Wnioski

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się następujące wnioski:

- 1) OSR<sub>(d)</sub> nie zawierał analizy oceny wpływu proponowanych regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżet j.s.t., na rynek pracy, na konkurencyjność gospodarki oraz na sytuację i rozwój regionalny, która mogłyby potwierdzić zawarte w OSR<sub>(d)</sub> informacje dotyczące wyżej wymienionych wpływów; tym samym przedstawiony OSR<sub>(d)</sub>, niestety nie spełniał zasadniczych oczekiwań, a wręcz mógł budzić wątpliwość co do jego rzetelności;
- 2) do RPL nie zostały dołączone dokumenty z etapu uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji. Taka sytuacja mogła prowadzić do powstania wątpliwości co do transparentności procesu tworzenia prawa. W założeniu procesu tworzenia projektów ustaw niepodważalnymi wartościami są rzetelność i transparentność projektu;
- 3) należy stwierdzić, że na etapie parlamentarnym, terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane oraz na wniosek Komisji Finansów Publicznych została przedłożona przez Ministra Spraw Zagranicznych opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej; ponadto przyjęte przez Sejm poprawki miały charakter redakcyjno-legislacyjny, co nie powodowało potrzeby, aby Komisja wnioskowała do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 17;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 19;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 5.

## **1.2. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>281</sup> <sup>282</sup> (druk nr 84)**

### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył nowelizacji ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Przedmiotem zmiany było podniesienie stopy procentowej składki na powszechne ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatników.

### **2. Cel wydania aktu**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych realizował zapowiedzi Premiera z expose z dnia 18 listopada 2011 r. Celem projektu ustawy było zmniejszenie deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie funduszu rentowego oraz zwiększenie pokrycia wydatków funduszu rentowego wpływami ze składek, co w perspektywie wieloletniej miało sprzyjać zbilansowaniu się wpływów i wydatków funduszu rentowego. Osiągnięciem przedmiotowego celu miało być podniesienie składki rentowej płaconej przez pracodawcę o 2%.

### **3. Konsultacje<sup>283</sup>**

Jak wskazywano w OSR<sub>(d)</sub> przedmiotowy projekt ustawy został poddany konsultacjom, jednak w RPL brak było pisma w sprawie przekazania projektu do konsultacji. Jak wskazano dalej w OSR<sub>(d)</sub> termin konsultacji przedmiotowego projektu ustawy został skrócony do 21 dni, ze względu na okołobudżetowy charakter projektu, który miał zapewnić dodatkowe wpływy do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, i to było przyczyną przyspieszonego wejścia w życie ustawy. Podmioty, które brały udział w konsultacjach, to organizacje pracodawców oraz organizacje związkowe (łącznie 8 podmiotów). Projekt został skierowany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu Samorządu Terytorialnego.

### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) nie został opracowany na podstawie założeń;

---

<sup>281</sup> Stan prawny – badanie projektu ustawy przeprowadzone zostało na podstawie obowiązujących aktów normatywnych w czasie tworzenia przedmiotowego projektu, w tym uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 221, z późn. zm.).

<sup>282</sup> Projekt procedowany w VII Kadencji, w latach 2011–2015.

<sup>283</sup> Na potrzeby niniejszego badania użyto pojęcia „konsultacje”, bez rozróżnienia w tym miejscu na konsultacje społeczne albo publiczne. Instytucja konsultacji została omówiona w części I rozdziale II pkt. 2.5. niniejszej pracy.



- 2) był procedowany zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów – numer UA8;
- 3) wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tymi projektami, udostępniono w RPL (§ 11a ust. 1 RpRM);
- 4) procedowany **był w odrębnym trybie** - na poziomie rządowym, jak wynikało z OSR<sub>(d)</sub> projektu ustawy, był przedmiotem konsultacji, z uwagi na fakt, że w RPL zamieszczono pisma z uwagami uczestników uzgodnień (brak w RPL pism wnioskodawcy dotyczących tych etapów) uznać należy, że projekt był również przedmiotem uzgodnień międzyresortowych. Ponadto projekt był przedmiotem obrad Rady Ministrów oraz został przyjęty przez Radę Ministrów;
- 5) został opracowany, co do zasady zgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>284</sup> (§ 10 ust. 1 RpRM).

**5. Elementy formalne<sup>285</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akt normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(d)</sub>**

1. Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy wskazywało różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym, w tym przedstawiało rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana – wskazano, że zgodnie z szacunkami wynikającymi z projektu ustawy budżetowej na 2012 r. kwota deficytu w tym funduszu, w przypadku pozostawienia składki rentowej na dotychczasowym poziomie, oscyłowałaby w granicach 17 mld zł. W wyniku tej zmiany składka na ubezpieczenie rentowe miała wzrosnąć z 6% do 8% i kształtować się na poziomie 1,5% po stronie ubezpieczonego oraz 6,5% po stronie płatnika składek. W przypadku pracodawców oznaczałoby to powrót do stanu z pierwszej połowy 2007 r.
2. OSR<sub>(d)</sub> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określało:
  - 1) podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa – wskazano, że rozwiązania przedstawione w ustawie miały wpływ na budżet państwa, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, płatników składek – czyli podmioty gospodarcze zatrudniające pracowników, osoby prowadzące działalność gospodarczą, j.s.t. oraz inne niż wymienione powyżej jednostki szeroko rozumianego sektora finansów publicznych;
  - 2) zakres konsultacji – zostały wskazane organizacje związkowe oraz organizacje pracodawców, którym został przesłany projekt aktu prawnego do zaopiniowania.

---

<sup>284</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>285</sup> Patrz odnośnik nr 276, druk nr 72.

Również OSR<sub>(d)</sub> zawierał zgłoszone przez te podmioty uwagi i wyjaśnienia do tych uwag; ponadto wnioskodawca poinformował, że projekt został skierowany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego;

- 3) wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa budżety j.s.t. – wskazano, że oszacowanie proponowanej zmiany dokonano przy założeniach makroekonomicznych przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012; oceniono, iż przy tych założeniach proponowane zmiany spowodują zwiększenie wpływów składkowych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; wskazano również na fakt, że wzrost wydatków z tytułu kosztów pracy w efekcie końcowym był korzystny dla sektora finansów publicznych; natomiast w odniesieniu do reguł wydatkowych przyjęto, że mogły one być neutralne dla poziomu wydatków podsektora samorządowego (w szczególności jednostek samorządu terytorialnego i ich związków);
- 4) wpływ regulacji na rynek pracy i konkurencyjność przedsiębiorstw – wskazano nieznaczny wpływ na rynek pracy, który jednak miał być odczuwalny dla małych podmiotów gospodarczych, zatrudniających do kilku osób, oraz pewnych grup osób prowadzących działalność gospodarczą na progu jej rentowności, a to z kolei miało zmniejszyć konkurencyjność podmiotów gospodarczych; podwyższona kwota składki rentowej nie miała powodować istotnego wzrostu bezrobocia, które było kształtowane zarówno przez sytuację gospodarczą oraz sezonowość prac, jak również inne czynniki regulujące stosunki pracy, np. wysokość minimalnej płacy;
- 5) wpływ regulacji na gospodarstwa domowe – wykazano, że miała ona wpływ na gospodarstwa domowe, jednak w przypadku gospodarstw domowych osób, które nie prowadziły działalności gospodarczej, wpływ był nieznaczny i pośredni; wzrost kosztów pracy prowadzić miał do zmniejszenia popytu na pracę oraz możliwości zmniejszenia przestrzeni do ewentualnego wzrostu wynagrodzeń, ocenę wpływu regulacji na sytuację i rozwój regionalny – wskazano, że projektowana zmiana nie wpływała na rozwój regionalny.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu ustawy:

- 1) opinia ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 12 grudnia 2011 r. znak: DPUE-920-1438-11/as/2 SM/2611), przy

czym należy zwrócić uwagę na fakt, że projekt ten nie był objęty prawem Unii Europejskiej (§ 18 ust. 1 RpRM);

- 2) nie dołączono dokumentów zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektowaną ustawą w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, ponieważ – jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy – nie wpłynęło żadne zgłoszenie (§ 10 ust. 6a RpRM) projektów aktów wykonawczych, bowiem projekt ustawy nie przewiduje ich wydania (§ 10 ust. 7a RpRM).

## **7. Etap parlamentarny prac nad projektem ustawy<sup>286</sup>**

### 1. Sejm:

- 1) w dniu 16 grudnia 2011 r. projekt został skierowany do I czytania w Komisji Finansów Publicznych oraz do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny – termin na przedstawienie sprawozdania komisji wyznaczono do dnia 20 grudnia 2011 r.;
- 2) II i III czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu – w dniu 21 grudnia 2011 r.;
- 3) w dniu 21 grudnia 2011 r. Marszałek Sejmu przekazał ustawę Marszałkowi Senatu, a w dniu 22 grudnia Prezydentowi.

### 2. Senat nie wniósł poprawek.

## **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Posiedzenie komisji odbyło się w dniu 20 grudnia 2011 r. – zakończono I czytanie.

## **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

Poprawki zgłoszone w I czytaniu zostały odrzucone w całości<sup>287</sup>. Projekt został uchwalony bez poprawek. Z uwagi na brak poprawek nie wnioskowano<sup>288</sup> do Ministra Spraw Zagranicznych, aby przedstawił opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

## **10. Okres procedowania na etapie rządowym**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 24 listopada 2011 r. (wskazano termin na podstawie daty opracowania projektu ustawy widniejącej w RPL) do dnia 16 grudnia 2011 r.,
  - 2) parlamentarnym od dnia 16 grudnia 2011 r. do dnia 21 grudnia 2011 r. (termin przekazania do Prezydenta)
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 28 dni;

---

<sup>286</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

<sup>287</sup> Sprawozdanie z dnia 20 grudnia 2011 r. Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o pilnym rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk nr 91).

<sup>288</sup> Patrz odnośnik nr 279, druk nr 72.

Dnia 30 grudnia 2011 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1706).

## **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) brak spójności w pkt 5 OSR<sub>(d)</sub> między szacowaniem skutków finansowych, w zakresie oceny wpływu regulacji na rynek pracy i konkurencyjność przedsiębiorstw oraz wpływu regulacji na gospodarstwa domowe a oceną wpływu na sytuację i rozwój regionalny. Pierwsza określała, że regulacje będą oddziaływać między innymi przez zmniejszenie konkurencyjności podmiotów gospodarczych, zmniejszenie popytu na pracę, zmniejszenie wzrostu wynagrodzeń, a także wpłynie na gospodarstwa domowe prowadzące działalność gospodarczą, z kolei druga określała, że proponowane regulacje nie wpływają na rozwój regionalny. Twierdzono, że projekt nie wpływał na rozwój regionalny, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na wzrost bezrobocia oraz przyczyny tego wzrostu, co prowadziło do sprzecznych wniosków. Zabrakło takiej analizy, która wykazałaby występowanie płacy minimalnej w różnych regionach Polski, bowiem w przypadku zwiększenia ceny pracy w regionach o wysokiej częstości występowania płacy minimalnej proponowane regulacje mogły mieć bardziej negatywne skutki dla rynku pracy niż w regionach zamożniejszych;
- 2) brak w pkt 5 OSR<sub>(d)</sub> przedstawienia analizy potwierdzającej twierdzenie wnioskodawcy w kwestii dotyczącej wpływu projektowanej regulacji na gospodarstwa domowe, przedsiębiorców, w tym małych podmiotów gospodarczych (o takie analizy wnioskowała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów<sup>289</sup>);
- 3) brak analizy, co do skutków finansowych - ustawa, nie pozwalała wykazać końcowych kosztów proponowanych regulacji - powstała wątpliwość związana z zabezpieczeniem środków w budżecie państwa. Mogło świadczyć to o braku rzetelności w przygotowaniu projektu ustawy. Na podstawie powyższej analizy można wyciągnąć wnioski, że należałoby zwiększyć wiarygodność projektu przez przykładowo omówienie wyników przeprowadzanych konsultacji (wnioskodawca przedstawił jedynie uwagi podmiotów, bez odniesienia się do nich oraz nie przedstawił informacji o opinii Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz opinii Zespołu Trójstronnej Komisji do spraw ubezpieczeń społecznych);

---

<sup>289</sup> Pisma: z dnia 2 grudnia 2011 r. DKRM-10-184(3)/11, 155101/11 oraz z dnia 6 grudnia 2011 r. DKRM-10-184(4)/11, 157205/11.

- 4) odstąpienie od opracowania projektu założeń do projektu ustawy oraz wątpliwy etap uzgodnień i tryb odrębny<sup>290</sup> wpływa na rzetelność projektu ustawy. Oczywiście procedowanie projektu ustawy, z zachowaniem wszystkich etapów, przeprowadzone w odpowiednim czasie mogłoby przyczynić się do prawidłowej analizy proponowanych regulacji, a tym samym do wykluczenia wszelkich wątpliwości;
- 5) terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane oraz, z uwagi na brak poprawek, nie wnioskowano do Ministra Spraw Zagranicznych, aby przedstawił opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 1;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 2;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 10.

---

<sup>290</sup> § 8a RpRM (M.P. poz. 221, z późn. zm.).

### **1.3. Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>291 292</sup> (druk nr 102)**

#### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył nowelizacji ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zakresie uelastycznienia procesu obniżania wieku rozpoczynania obowiązku szkolnego i wydłużenia o 2 lata okresu, w którym o podjęciu nauki w szkole podstawowej decydują rodzice.

#### **2. Cel wydania aktu**

Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw miał na celu uelastycznienie procesu obniżania wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego przez przedłużenie o 2 lata okresu, w którym to rodzice decydują, czy dziecko sześciolatnie podejmie naukę w szkole podstawowej. Obowiązek szkolny miał zostać wprowadzony od dnia 1 września 2014 r.

#### **3. Konsultacje<sup>293</sup>**

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że termin konsultacji przedmiotowego projektu ustawy dla związków zawodowych<sup>294</sup> został skrócony z 30 dni do 21 dni. W piśmie wnioskodawcy<sup>295</sup> o skierowaniu projektu ustawy do konsultacji ze związkami zawodowymi wskazano przyczynę skrócenia terminu. Przesłanką skrócenia terminu były według wnioskodawcy oczekiwania społeczne, aby jak najszybciej rozstrzygnąć termin objęcia obowiązkiem szkolnym wszystkie sześciolatnie dzieci. W przypadku partnerów społecznych w zależności od grupy termin konsultacji został również zmieniony z 14 dni na 10 dni. Wnioskodawca, na wniosek Stowarzyszenia Rzecznika Praw Rodziny, dopuścił Rzecznika Praw Rodziny do konsultacji i wyznaczył mu termin krótszy niż 7 dni.

#### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) zwolniono z obowiązku opracowywania założeń na podstawie wniosku<sup>296</sup> wnioskodawcy; przedmiotowy wniosek został uzasadniony potrzebą pilnego uchwalenia proponowanych w projekcie zmian z uwagi na wyraźne oczekiwania

---

<sup>291</sup> Patrz odnośnik nr 271, druk nr 72.

<sup>292</sup> Patrz odnośnik nr 272, druk nr 72.

<sup>293</sup> Patrz odnośnik nr 273 druk nr 72.

<sup>294</sup> Dz. U. z 2001 r. poz. 854, z późn. zm.

<sup>295</sup> Pismo z dnia 24 listopada 2011 r. (znak. DKON-WKN-WD-021-34/11).

<sup>296</sup> Pismo z dnia 22 listopada 2011 r. (znak: BO-WRP-GC-04-20-2011).

społeczne dotyczące jak najszybszego rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących terminu objęcia obowiązkiem szkolnym wszystkie dzieci sześćioletnie;

- 2) był procedowany zgodnie z Wykazem prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (numer UD4);
- 3) wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tym projektem udostępniono w RPL (§ 11a ust. 1 RpRM);
- 4) na poziomie rządowym był przedmiotem konsultacji, uzgodnień międzyresortowych, obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów, został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, a następnie rozpatrzony i przyjęty przez Radę Ministrów; został opracowany, co do zasady zgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>297</sup> (§ 10 ust. 1 RpRM).

#### **5. Elementy formalne<sup>298</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akty normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy jak i OSR<sub>(d)</sub>**

1. W uzasadnieniu do przedmiotowego projektu ustawy zostały określone różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym, również został przedstawiony rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana – wskazano między innymi, że ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 458, z późn. zm.) wprowadzała od dnia 1 września 2011 r. obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego przez dzieci pięcioletnie oraz od dnia 1 września 2012 r. obowiązek szkolny dla dzieci sześćioletnich, z jednoczesnym wskazaniem, że w latach 2009–2011 decyzja o rozpoczęciu edukacji dziecka w wieku sześciu lat ma być podejmowana przez rodziców.
2. OSR<sub>(d)</sub> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:
  - 1) podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa – wskazano, że regulacje oddziałują na uczniów, nauczycieli, dyrektorów szkół podstawowych i przedszkoli, rodziców, organy prowadzące szkoły podstawowe i przedszkola, w tym j.s.t.;
  - 2) zakres konsultacji – wskazano listę związków zawodowych oraz partnerów społecznych, do których został przesłany projekt aktu prawnego do zaopiniowania; również wskazano, że projekt był przedmiotem konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, Komisją Rządu i Mniejszości Narodowych

---

<sup>297</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>298</sup> Patrz odnośnik nr 276, druk nr 72.

i Etnicznych oraz Rzecznikiem Praw Dziecka, Rzecznikiem Praw Obywatelskich. OSR<sub>(d)</sub> zawierał uwagi zgłoszone przez wyżej wymienione podmioty oraz informacje wnioskodawcy o uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu uwag. Porównanie listy z OSR<sub>(d)</sub> wykazało nieścisłości. W OSR<sub>(d)</sub> został wymieniony Instytut Nauk Społeczno- Ekonomicznych, który nie znalazł się na liście, a zgłosił swoje uwagi. Nie ma też informacji, czy projekt ustawy został przekazany<sup>299</sup> do zaopiniowania do Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów Naukowych oraz do Polskiej Komisji Akredytacyjnej;

- 3) wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego – wskazano, że projektowana ustawa nie generuje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetu j.s.t.. Przedmiotowy wpływ regulacji na sektor finansów publicznych został określony z uwzględnieniem założenia prognozowanej liczby sześcioletnich uczniów w latach szkolnych 2012/2013 oraz 2013/2014. Założono, że w przypadku przesunięcia o 2 lata terminu wprowadzenia obowiązku szkolnego dla dzieci sześcioletnich, w latach 2012–2014, średnioroczna liczba uczniów szkół objętych subwencjonowaniem będzie kształtowała się na zbliżonym poziomie. Takie założenie doprowadziło do wniosku, że nie było konieczne określanie maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 50 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednocześnie Minister Finansów<sup>300</sup> oraz RCL<sup>301</sup> zwrócili uwagę, że w OSR<sub>(d)</sub> nie wskazano skutków finansowych proponowanych zmian dla budżetu państwa oraz budżetu k.s.t., a jedynie podano liczbę uczniów szkół i w zależności od przyjętych założeń, liczbę sześcioletnich dzieci, które mogłyby realizować obowiązek szkolny – podana została liczba uczniów szkół podstawowych w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014. Tym samym nie został wypełniony wymóg wyrażony w art. 50 ustawy o finansach publicznych, który wskazywał Minister Finansów. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na zmianę stanowiska Ministra Finansów. Na etapie Komitetu Rady Ministrów<sup>302</sup> Minister Finansów podtrzymał uwagi, natomiast na skutek ustaleń

---

<sup>299</sup> Pismo Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 listopada 2011 r. znak. DKOW-WKN-WD-021-34/11.

<sup>300</sup> Pismo z dnia 7 grudnia 2011 r. znak: ST5/0310/35/FLN/2011/17596,

<sup>301</sup> Pismo z dnia 1 grudnia 2011 r. znak: RCL.DPS.50-117/11.

<sup>302</sup> Wyciąg z protokołu ustaleń nr 48/2011 posiedzenia stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2011 r.



wnioskodawcy z Ministrem Finansów odstąpił on od uwag w kwestii dotyczącej wypełniania wymogu związanego z art. 50 ustawy o finansach publicznych. Konsekwencją przyjętego stanowiska uznającego, że projekt nie pociąga za sobą obciążenia dla budżetu państwa oraz budżetów j.s.t., było to, że w OSR<sub>(d)</sub> nie zostały określone wskaźniki źródeł finansowania;

- 4) wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw – wskazano, że projektowane regulacje nie miały wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw, jednocześnie wskazując, że projektowane regulacje mogą częściowo opóźnić proces wcześniejszego (o 1 rok) wejścia na rynek pracy absolwentów szkół, którzy rozpoczną realizację obowiązku szkolnego w wieku 6 lat;
- 5) ocenę wpływu regulacji na sytuację i rozwój regionalny – wskazano, że projektowane rozwiązania nie miały wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu ustawy:

- 1) opinia ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 30 grudnia 2011 r., znak: DPUE-920-1445-11/jf/3), przy czym należy zwrócić uwagę na fakt, że projekt ten nie był objęty prawem Unii Europejskiej (§ 18 ust. 1 RpRM);

nie dołączono do dokumentów zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektowaną ustawą w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, ponieważ – jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy – nie wpłynęło żadne zgłoszenie (§ 10 ust. 6a RpRM). Nie zostały dołączone także projekty aktów wykonawczych, bowiem projekt ustawy nie przewiduje wydania aktów wykonawczych (§ 10 ust. 7a RpRM).

## **7. Etap parlamentarny przy pracy nad projektem<sup>303</sup>**

1. Sejm:

- 1) w dniu 5 stycznia 2012 r. projekt został skierowany do I czytania w Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – termin na przedstawienie sprawozdania komisji wyznaczono do dnia 24 stycznia 2012 r.,

---

<sup>303</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

- 2) II i III czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu – w dniach 25 i 27 stycznia 2012 r.,
- 3) w dniu 27 stycznia 2012 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>304</sup> ustawę Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi;

2. Senat nie wniósł poprawek.

### **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Posiedzenie Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej odbyło się w dniu:

- 1) 12 stycznia 2012 r. – zakończono I czytanie;
- 2) 26 stycznia 2012 r. – odrzucono poprawki zgłoszone w II czytaniu w całości.

### **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

Z uwagi na brak poprawek nie wnioskowano<sup>305</sup> do Ministra Spraw Zagranicznych, aby przedstawił opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

### **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 24 listopada 2011 r. do dnia 4 stycznia 2012 r.,
  - 2) parlamentarnym od dnia 4 stycznia 2012 r. do dnia 27 stycznia 2012 r.
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 65 dni.

Dnia 16 lutego 2012 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 176).

### **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) OSR<sub>(d)</sub> nie określał wskaźników źródeł finansowania. Podany wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, (w tym budżet państwa oraz budżety j.s.t., nie zawierał skutków finansowych proponowanych zmian dla budżetu państwa oraz budżetu j.s.t.) (wskazana została jedynie liczba uczniów szkół i, w zależności od przyjętych założeń, liczba dzieci sześciolletnich, które skorzystałyby z możliwości realizacji obowiązku szkolnego – liczba uczniów szkół podstawowych w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014). OSR<sub>(d)</sub> zawierał jedynie wyjaśnienia, że projektowana ustawa nie będzie generować dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetu j.s.t. Zgodnie z OSR<sub>(d)</sub> nie było konieczne określenie maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych

---

<sup>304</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.

<sup>305</sup> Patrz odnośnik nr 279, druk nr 72.

(o których mowa w art. 50 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) z uwagi na fakt, że w przypadku przesunięcia o 2 lata terminu wprowadzenia obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich w latach 2012–2014 średnioroczna liczba uczniów szkół objętych subwencjonowaniem będzie kształtowała się na zbliżonym poziomie.

Wyjaśnienie to wydaje się być zbyt powierzchowne, a tym samym budzące wątpliwości co do spełnienia wymogu formalnego OSR<sub>(d)</sub> - określenie skutków finansowych proponowanych zmian dla budżetu państwa oraz budżetu j.s.t.;

- 2) OSR<sub>(d)</sub> powinien przynajmniej odnieść się do wcześniej określonych w tym zakresie skutków finansowych, wyrażonych w przyjętej przez Sejm RP dnia 19 marca 2009 r. ustawie o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (wprowadzającej obowiązek szkolny dla dzieci sześciolletnich do dnia 1 września 2012 r.). Jeżeli spojrzymy na OSR<sub>(d)</sub> pod kątem konsultacji społecznych, to w pierwszym momencie trudno wnioskodawcy zarzucić, że nie spełnił tego wymogu. Jednak nasuwa się pytanie, dlaczego Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów Naukowych oraz Polska Komisja Akredytacyjna nie otrzymały projektu ustawy do konsultacji;
- 3) przeprowadzone badanie wskazywało na zbyt szybkie procedowanie projektu ustawy. Mogło to wiązać się ze zbyt dużym ryzykiem popełnienia błędu. W tym szczególnym przypadku pojawiło się sporo wątpliwości, w tym co do materii finansów. Nie można bowiem lekceważyć wpływu uregulowań prawnych na budżet państwa czy na finanse j.s.t. Być może zagrożenie nie istniało, lecz w wyniku pominięcia istotnych informacji zawsze może pojawić się wątpliwość. Tym samym może zostać podważone zaufanie do rządu lub ustawodawcy;
- 4) odnosząc się do etapu parlamentarnego, zauważenia wymaga, iż terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane oraz, z uwagi na brak poprawek, nie wnioskowano do Ministra Spraw Zagranicznych, aby przedstawił opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 2;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 5;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 1.

#### **1.4. Rządowy projekt ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r.<sup>306, 307</sup> (druk nr 103)**

##### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy miał charakter epizodyczny. Zaproponowane regulacje obejmowały rolników, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. b i pkt 34 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, z wyłączeniem rolników, którzy prowadzili działalność w zakresie działań specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. *o ubezpieczeniu społecznym rolników* i ich domowników oraz domowników wyżej wymienionych rolników. Zmiany dotyczyły sposobu ustalania wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników, a ponadto wskazywały podmioty zobowiązane do opłacenia tych składek. Projektowana ustawa nowelizowała także ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

##### **2. Cel wydania aktu**

Projekt ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. miał na celu wykonanie wyroku TK<sup>308</sup>, który orzekł o niezgodności art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim wskazany przepis ustawy określał zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów.

##### **3. Konsultacje<sup>309</sup>**

Jak wynika z OSR<sub>(d)</sub> projekt był skierowany do konsultacji. Z uwagi jednak na brak udostępnionych w RPL dokumentów, wraz z projektem ustawy nie można odnieść się do terminów wyznaczonych dla związków zawodowych. Również brak jest informacji, czy projekt został przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu

---

<sup>306</sup> Patrz odnośnik nr 271, druk nr 72.

<sup>307</sup> Patrz odnośnik nr 272, druk nr 72.

<sup>308</sup> Wyrok TK z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07 (Dz. U. z 2010 r. Nr 205, poz. 1363).

<sup>309</sup> Patrz odnośnik nr 273, druk nr 72.

Terytorialnego. Badanie zostało przeprowadzane z wykorzystaniem dokumentów znajdujące się w archiwach RCL (znak sprawy: 198/102).

#### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) nie był opracowany na podstawie założeń;
- 2) był procedowany zgodnie z Wykazem prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, numer UA11;
- 3) jak i dokumenty dotyczące tego projektu nie zostały udostępnione w RPL pomimo informacji w OSR wskazującej na udostępnienie projektu ustawy w RPL (§ 11a ust. 1 RpRM).
- 4) na poziomie rządowym był poddany konsultacji, jak wynika z OSR<sub>(a)</sub>, przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów, a także został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, a następnie rozpatrzony i przyjęty przez Radę Ministrów. Nie zostały przeprowadzone uzgodnienia międzyresortowe dotyczące przedmiotowego projektu. Przyczyny takiego stanu rzeczy można było upatrywać w tym, że wcześniej zostały przeprowadzone uzgodnienia międzyresortowe dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym rolników<sup>310</sup>, a przedmiotowy projekt był ich konsekwencją;

został opracowany zgodnie, co do zasady z zasadami techniki prawodawczej<sup>311</sup> (§ 10 ust. 1 RpRM).

#### **5. Elementy formalne<sup>312</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akty normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(a)</sub>**

1. W uzasadnieniu do przedmiotowego projektu ustawy zostały pokazane różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym, z jednoczesnym przedstawieniem rzeczywistego stanu w dziedzinie, która miała być unormowana – wskazano, między innymi, że składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne zgodnie z art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych były finansowane z budżetu państwa niezależnie od statusu materialnego osób, o których mowa w art. 86 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy; zaproponowane

---

<sup>310</sup> Pismo z dnia 20 grudnia 2011 r. MZ-UZ-PR-0212025984-1/AM/11

<sup>311</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>312</sup> Patrz odnośnik nr 276, druk nr 72.

rozwiązanie dotyczyło nowego sposobu ustalenia wysokości składki za rolników i ich domowników, w stosunku do domowników rolników prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, w tym określiło podmioty obowiązane do płacenia składek.

2. OSR<sub>(d)</sub> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:

- 1) podmioty, na które oddziaływała projektowana ustawa – wskazano, że regulacje będą oddziaływać na rolników i ich domowników oraz na Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
  - 2) zakres konsultacji społecznych – wskazano, że projekt został przesłany do konsultacji ze związkami zawodowymi rolników indywidualnych, tj. Niezależnemu Samorządnemu Związkowi Zawodowemu Rolników Indywidualnych „Solidarność”, Związkowi Zawodowemu Rolnictwa „Samoobrona” oraz Krajowemu Związkowi Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych. Projekt ustawy został również skonsultowany z organizacjami pracodawców: Pracodawcami Rzeczypospolitej Polskiej, Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Związkiem Rzemiosła Polskiego i Business Center Club. Również wskazano uwagi zgłoszone przez te podmioty oraz informacje o uwzględnieniu lub o nieuwzględnieniu uwag;
  - 3) wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa, budżety j.s.t. – wskazano, że zgodnie z obowiązującymi obecnie rozwiązaniami z budżetu państwa są finansowane składki i na ubezpieczenie zdrowotne za rolników i ich domowników, z wyjątkiem rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, w wysokości rocznej wynoszącej 1 862 006 tys. zł. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami budżet państwa miałby finansować wyżej wymienioną kwotę pomniejszoną o składki wpłacone przez rolników. Z kolei wpływy miesięczne ze składek na ubezpieczenie zdrowotne, które wpłaciliby rolnicy, zostały oszacowane na podstawie danych z KRUS, przy założeniu 100% ściągłości składki i uwzględnieniu wskaźnika udziału ubezpieczonych prowadzących gospodarstwa rolne w liczbie ubezpieczonych ogółem. Wykazano również, że proponowane rozwiązanie nie zmniejszy planowanych przychodów Narodowego Funduszu Zdrowia;
- wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz ocenę wpływu regulacji na sytuację i rozwój regionalny – jednoznacznie wskazano, że projektowane rozwiązania nie będzie miało wpływu w przedmiotowych zakresach.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu:

- 1) opinia ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 4 stycznia 2012 r. znak: DPUE-920-1512-11/mz/4), przy czym należy zwrócić uwagę na fakt, że projekt ten nie był objęty prawem Unii Europejskiej (§ 18 ust. 1 RpRM);

nie dołączono dokumentów zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektowaną ustawą w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, ponieważ – jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy (str. 8 OSR) – nie wpłynęło żadne zgłoszenie (§ 10 ust. 6a RpRM). Nie zostały dołączone również projekty aktów wykonawczych, bowiem projekt ustawy nie przewidywał ich wydania (§ 10 ust. 7a RpRM).

## **7. Etap parlamentarny przy pracy nad projektem ustawy<sup>313</sup>**

1. Sejm:

- 1) w dniu 11 stycznia 2012 r. odbyło się I czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu;
- 2) II i III czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu – w dniach 12 i 13 stycznia 2012 r.;
- 3) w dniu 13 stycznia 2013 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>314</sup> ustawę Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi.

2. Senat nie wniósł poprawek.

## **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Posiedzenie komisji odbyło się w dniu:

- 1) 11 stycznia 2012 r., na którym przyjęto sprawozdanie o projekcie w brzmieniu przedłożonym,
- 2) 12 stycznia 2012 r. przyjęto poprawki zgłoszone w II czytaniu w części.

## **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

Poprawki<sup>315</sup> zgłoszone w II czytaniu, zostały, z wyjątkiem jednej odrzucone. Przedmiotowa zmiana dotyczyła art. 1 projektu ustawy w zakresie wyłączenia rolników, którzy prowadzili

---

<sup>313</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

<sup>314</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.

<sup>315</sup> Dodatkowe sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z dnia 12 stycznia 2012 r. (Druk nr 125-A).

działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, i dodatkowo w gospodarstwie rolnym oraz domowników wyżej wymienionych rolników. W wyniku przyjętej poprawki Komisja Polityki Społecznej i Rodziny zobowiązała Ministra Spraw Zagranicznych do przedłożenia opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej<sup>316</sup>. Minister Spraw Zagranicznych uznał, że poprawka ujęta w dodatkowym sprawozdaniu Komisji była zgodna z prawem Unii Europejskiej.

## **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 1 grudnia 2011 r. do dnia 5 stycznia 2012 r.,
- 2) parlamentarnym od dnia 5 stycznia 2012 r. do dnia 13 stycznia 2012 r.

łącznie czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 35 dni.

Dnia 1 lutego 2012 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 123).

## **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski, że:

- 1) mamy do czynienia z odstępstwem od opracowywania projektu na podstawie założeń bowiem projekt nie został opracowany na podstawie założeń;
- 2) dla przedmiotowego projektu ustawy nie przeprowadzono etapu uzgodnień międzyresortowych;
- 3) projekt nie został udostępniony w RPL podczas gdy w OSR projektu ustawy wskazano, że projekt ten został w nim udostępniony;
- 4) jeżeli przyjrzymy się elementom formalnym, które projekt ustawy zawierał, to wskazany w OSR<sub>(d)</sub> wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa, wydaje się być omówiony w sposób ogólny. W OSR<sub>(d)</sub> wskazano jedynie, że z budżetu państwa będą finansowane składki na ubezpieczenie zdrowotne za rolników i ich domowników, z wyjątkiem rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, w wysokości rocznej wynoszącej 1 862 006 tys. zł, pomniejszone o składki wpłacone przez rolników. Bardzo trudno ustosunkować się do twierdzeń o takim poziomie ogólności. Wydaje się, że OSR<sub>(d)</sub> powinien przynajmniej wskazać szacowaną wysokość rocznej składki (za 2012 r.), jaka wpłynie do budżetu państwa po wejściu w życie ustawy, tak aby móc oszacować, jakimi kosztami w wyniku tych regulacji zostanie on obciążony;

---

<sup>316</sup> Pismo z dnia 13 stycznia 2012 r. znak: DPUE-930-1512-11/12/mz/5.



- 5) przyjęta w drugim czytaniu poprawka do projektu, która niewątpliwie oddziałuje na roczne składki wpływające do budżetu państwa, nie została poddana dodatkowej analizie pomimo, że komisja mogła wnioskować do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych. W rezultacie można przyjąć, że przy tak przedstawionej OSR<sub>(d)</sub> oraz przyjętej sejmowej poprawce *de facto* wnioskodawca i ustawodawca nie miał wiedzy jakie przynajmniej w przybliżeniu, skutki finansowe, w związku z wejściem w życie ustawy, poniesie budżet państwa;
- 6) praca nad ustawą rozpoczęła się zbyt późno. Zgodnie z wyrokiem TK z dnia 26 października 2010 r. (sygn. akt K 58/07). Na jego podstawie przepis zmieniany w projekcie ustawy utracił moc obowiązującą z upływem 15 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, czyli od dnia 3 listopada 2010 r. Zgodnie z analizą okres procedowania na etapie rządowym rozpoczął się dnia 1 grudnia 2011 r. Nie ma wątpliwości, że gdyby prace rozpoczęły się wcześniej, to możliwe byłoby dokonanie prawidłowej i rzetelnej analizy finansowej, przygotowanie projektu ustawy na podstawie założeń oraz właściwe przeprowadzenie uzgodnień międzyresortowych;
- 7) odnosząc się do etapu parlamentarnego, należy podkreślić, iż terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane oraz to, że na wniosek Komisji Polityki Społecznej i Rodziny została przedłożona przez Ministra Spraw Zagranicznych opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Przyjęta przez Sejm poprawka miała charakter merytoryczny, co mogło mieć wpływ na skutki finansowe dla budżetu państwa, jednak Komisja nie wnioskowała do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tej zmiany.

Projekt skierowany do Sejmu RP:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 4;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 5;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 4.

## **1.5. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>317,318</sup> (druk nr 101)**

### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył nowelizacji ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin oraz ustawę z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych.

### **2. Cel wydania aktu**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw był konsekwencją zapowiedzi Prezesa Rady Ministrów z expose z dnia **18 listopada 2011 r.** Celem projektu ustawy była ochrona budżetów gospodarstw domowych emerytów i rencistów z niższymi świadczeniami. Jak wynikało z uzasadnienia projektu ustawy (str. 2) cel ten mógł zostać osiągnięty w przypadku podwyższenia w 2012 r. wszystkim emerytom i rencistom świadczeń w jednakowej kwocie. Regulacja ta miała również zastosowanie do emerytur i rent rolników indywidualnych, służb mundurowych oraz świadczeń pozaubezpieczeniowych, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, rent socjalnych, emerytur pomostowych, nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych, rent dla kombatantów oraz inwalidów wojennych i wojskowych.

### **3. Konsultacje<sup>319</sup>**

Termin konsultacji projektu ustawy dla związków zawodowych skrócono do 21 dni, ze względu na konieczność wejścia w życie z dniem 1 marca 2012 r. ustawy, jak również z uwagi na fakt, że regulacja ta umożliwiała podwyższenie, wyższe niż wynikające z dotychczasowych przepisów, najniższych świadczeń emerytalno-rentowych, co miało zapewnić emerytom i rencistom lepsze zabezpieczenie socjalne w dobie kryzysu gospodarczego. W uzasadnieniu projektu ustawy i w OSR<sub>(d)</sub> brak było informacji, czy projekt został przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

---

<sup>317</sup> Patrz odnośnik nr 271, druk nr 72.

<sup>318</sup> Patrz odnośnik nr 272, druk nr 72.

<sup>319</sup> Patrz odnośnik nr 273, druk nr 72.

#### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) zwolniony z obowiązku opracowywania założeń, wynikający z Planu Prac Rządu, numer 38;
- 2) był procedowany zgodnie z Wykazem prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UA7;
- 3) wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tymi projektami, udostępniono w RPL (§ 11a ust. 1 RpRM);
- 4) na poziomie rządowym był przedmiotem, konsultacji, uzgodnień międzyresortowych, obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów i został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, a następnie rozparzony i przyjęty przez Radę Ministrów;
- 5) został opracowany zgodnie, co do zasady z zasadami techniki prawodawczej<sup>320</sup> (§ 10 ust. 1 RpRM).

#### **5. Elementy formalne<sup>321</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akt normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(d)</sub>**

##### 1. Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy

- 1) zawierało różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym – zostały wskazane wysokości świadczeń przed waloryzacją wraz z przepisami (waloryzacja wskaźnika), które obowiązywały do dnia 1 marca 2012 r., oraz proponowane wskaźniki waloryzacyjne, wraz z waloryzacją kwotową,
- 2) przedstawiało rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana.

##### 2. OSR<sub>(d)</sub> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:

- 1) podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa – wskazano, że regulacje będą oddziaływać na budżet państwa, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na osoby pobierające emerytury i renty oraz osoby pobierające świadczenia, których wzrost jest powiązany z zasadami waloryzacji;
- 2) zakres konsultacji społecznych – wskazano listę partnerów społecznych, do których został przesłany projekt aktu prawnego do zaopiniowania, uwagi zgłoszone przez tych partnerów społecznych oraz informacje o uwzględnieniu lub o nieuwzględnieniu uwag;

---

<sup>320</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>321</sup> Patrz odnośnik nr 276, druk nr 72.

- 3) wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa budżety j.s.t. – wskazano, że projektowana ustawa nie wpływała na poziom finansowania jednostek sektora finansów publicznych, w tym na budżety j.s.t., a tym samym nie generowała dodatkowych kosztów dla budżetu państwa; jednocześnie zostało wykazane, że świadczenia emerytalno-rentowe zostaną podniesione o kwotę 71 zł, co oznacza wydatek ponad 6,9 mld zł. Łączny koszt waloryzacji miał zatem wynosić 7,2 mld zł, a więc dokładnie tyle, ile zarezerwowano na ten cel w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012. W proponowanych przepisach przyjęto rozwiązanie polegające na tym, że dodatki i świadczenia pochodne będą waloryzowane wskaźnikiem waloryzacji 104,8 %, natomiast świadczenia emerytalno-rentowe będą podwyższane jednakową kwotą; niezbędna kwota konieczna do zapewnienia waloryzacji świadczeń i dodatków waloryzowanych została obliczona na około 0,28 mld zł. Wskazano również na fakt, że od 2013 r. miał zacząć funkcjonować (obecnie obowiązujący) mechanizm podwyższania świadczeń emerytalno-rentowych, co zostało przedstawione w tabeli z szacowanymi kosztami waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych z FUS w latach 2013–2024, przy założeniu, że od 2013 r. będzie obowiązywać obecna waloryzacja świadczeń w oparciu o wskaźnik wzrostu cen i usług w gospodarstwach emerytów i rencistów, podwyższony o 20% wzrost płac realnych. Należy też zwrócić uwagę, że wnioskodawca – Minister Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), przedstawiając wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa oraz budżety j.s.t., nie przeprowadził właściwej analizy, jak wynika z pisma z dnia 2 stycznia 2012 r. (znak: RCL. DPS.50-125(2)/11), skutków finansowych spowodowanych zwiększeniem kwoty najniższej emerytury, która miała stanowić podstawę do przyznania lub do obliczenia wysokości innych świadczeń określonych w projekcie (np. dodatku mieszkaniowego przysługującego w przypadku, gdy średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, oraz opłaty za przebywanie w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej, który udziela świadczeń całodobowych, ustalonej w wysokości odpowiadającej 250% najniższej emerytury). Brak analizy w przedmiotowym zakresie MPiPS uzasadnił tym, że w pierwszym przypadku wpływ

wyższego wzrostu niższej emerytury i renty na liczbę uprawnionych do dodatku mieszkaniowego będzie co najwyżej nieznaczny (...), z kolei w drugim przypadku wskazał, że opłaty za pobyt w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej, który udziela świadczeń całodobowych i ponosi koszty wyżywienia i zakwaterowania, powodują skutek finansowy tak mały, że właściwie pomijalny,

- 4) wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw – wskazano brak wpływu,
- 5) **ocenę wpływu regulacji na sytuację i rozwój regionalny** – przyjęto, że projektowane rozwiązania nie wpłyną na sytuację i rozwój regionalny,
- 6) **wskaźniki źródeł finansowania** – przyjęto, że projekt nie pociągnie za sobą dodatkowych obciążeń budżetu państwa, natomiast skutek finansowy mieści się w zarezerwowanych na ten cel środkach zapisanych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012; natomiast wprowadzone regulacje nie wpłyną na budżety j.s.t.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu ustawy:

- 1) opinia ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej dotycząca zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 2 stycznia 2012 r. znak: DPUE-920-1487-12/jf/3, SM-10). Przy czym należy zwrócić uwagę na fakt, że projekt ten nie był objęty prawem Unii Europejskiej (§ 18 ust. 1 RpRM);
- 2) niestety do projektu ustawy nie zostały dołączone dokumenty zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektowaną ustawą w trybie przepisów o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa, ponieważ – jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy (str. 10 uzasadnienia) – nie wpłynęło żadne zgłoszenie (§ 10 ust. 6a RpRM). Nie zostały również dołączone projekty aktów wykonawczych, gdyż projekt ustawy nie przewidywał ich wydania (§ 10 ust. 7a RpRM).

## **7. Etap parlamentarny projektu ustawy<sup>322</sup>**

### 1. Sejm:

- 1) w dniu 5 stycznia 2012 r. projekt został skierowany do I czytania do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny – termin na przedstawienie sprawozdania komisji wyznaczono do dnia 11 stycznia 2012 r.;
- 2) II i III czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu – w dniach 12 i 13 stycznia 2012 r.;
- 3) w dniu 13 stycznia 2013 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>323</sup> ustawę Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi;

### 2. Senat nie wniósł poprawek.

## **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Posiedzenie komisji odbyło się w dniu:

- 1) 10 stycznia 2012 r., na którym przyjęto poprawki o charakterze redakcyjno-legislacyjnym;
- 2) 12 stycznia 2012 r. na którym odrzucono poprawki zgłoszone w II czytaniu w całości<sup>324</sup>.

## **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

W wyniku przyjętych poprawek o charakterze redakcyjno-legislacyjnym Komisja Polityki Społecznej i Rodziny zobowiązała Ministra Spraw Zagranicznych do przedłożenia opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej<sup>325</sup>. Minister Spraw Zagranicznych uznał, że poprawka ujęta w dodatkowym sprawozdaniu Komisji nie została objęta prawem Unii Europejskiej.

## **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 12 grudnia 2011 r. do dnia 4 stycznia 2012 r.;
  - 2) parlamentarnym od dnia 4 stycznia 2012 r. do dnia 13 stycznia 2012 r.
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 34 dni;

Dnia 31 stycznia 2012 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 118).

---

<sup>322</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

<sup>323</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.

<sup>324</sup> Sprawozdanie z dnia 10 stycznia 2012 r. Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (Druk nr 107) oraz dodatkowe sprawozdanie z dnia 12 stycznia 2012 r. Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (Druk nr 107 -A).

<sup>325</sup> Pismo z dnia 13 stycznia 2012 r. znak: DPUE-920-1487/12/jf/SM-81.

## **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) brak spójności między pkt 1 OSR<sub>(d)</sub> (dotyczącym podmiotów, na które oddziałuje projektowana ustawa) a pkt 6 OSR<sub>(d)</sub> (dotyczącym wskaźników źródeł finansowania). Z pkt 1 wynika, że regulacje będą oddziaływać na budżet państwa, z kolei pkt 6 określa, że projekt nie pociąga za sobą dodatkowych obciążeń budżetu państwa. Tak przedstawione uzasadnienia wzajemnie się wykluczają. Zapis w OSR<sub>(d)</sub> wywołuje wątpliwość co do procesu przeprowadzenia tej oceny, pomimo dość szczegółowej analizy zawierającej wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, budżet państwa oraz budżety j.s.t.. Przy zapisach w pkt 1 i pkt 6 OSR<sub>(d)</sub> przeprowadzona analiza wydaje się być wątpliwa. Pojawia się pytanie dotyczące wiarygodności danych i rzetelności oceny;
- 2) że wprowadzenie opracowanie projektu na podstawie założeń projektu ustawy wydłuża etap rządowy tworzenia rządowego projektu ustawy (co z pewnością nie było intencją projektodawcy, skoro projekt ustawy Rada Ministrów uchwaliła w ciągu 25 dni od przeprowadzenia konsultacji publicznych) to jednak procedowanie projektu z zachowaniem tego etapu mogłoby przyczynić się do bardziej rzetelnej analizy proponowanych regulacji;
- 3) odnosząc się do etapu parlamentarnego, zauważenia wymaga, iż terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane oraz że na wniosek Komisji Polityki Społecznej i Rodziny została przedłożona przez Ministra Spraw Zagranicznych opinia o tym, że projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Ponadto podkreślenia wymaga, że przyjęte przez Sejm poprawki miały charakter redakcyjno-legislacyjny, co nie powodowało potrzeby, aby Komisja wnioskowała do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych zmian.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 9;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 10;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 6.

## **1.6. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw<sup>326, 327</sup> (druk nr 110)**

### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył nowelizacji ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz: ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o zawodzie felczera, z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentystry oraz ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych.

### **2. Cel wydania aktu**

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że celem nowelizacji było kilka głównych kierunków zmian. Po pierwsze, na podstawie decyzji podejmowanej przez Ministra Zdrowia, możliwość objęcia refundacją leku, innego niż określono w Charakterystyce Produktu Leczniczego, wskazanego do stosowania, dawkowania lub podawania. Po drugie, ustalenia marży detalicznej w wysokości 100% wartości urzędowej marży detalicznej stosowanej dla leków i środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego sprowadzanych z zagranicy. Po trzecie, odstąpienie od karania lekarzy, którzy niewłaściwie wypisali recepty, oraz objęcie abolicją lekarzy, którzy wadliwie wypisali recepty przed dniem wejścia w życie nowelizacji. Po czwarte, uproszczenie zasad wystawiania recept, tj. ograniczenia obowiązków lekarzy. Po piąte, obowiązkowe udostępnienie – na stronie internetowej oraz w BIP Urzędu Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – charakterystyk produktów leczniczych leków ujętych w obwieszczeniu.

### **3. Konsultacje**

Wnioskodawca nie przeprowadził konsultacji społecznych.

### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) nie został opracowany na podstawie założeń, brak jest informacji o złożonym wniosku o wyrażeniu zgody na odstąpienie od opracowania założeń;
- 2) procedowany poza wykazem prac legislacyjnych;

---

<sup>326</sup> Patrz odnośnik nr 271, druk nr 72.

<sup>327</sup> Patrz odnośnik nr 272, druk nr 72.



- 3) wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tymi projektami, udostępniono w RPL (§ 11a ust. 1 RpRM);
- 4) został opracowany niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>328</sup> (§ 10 ust. 1 RpRM);
- 5) **procedowany w odrębnym trybie** - na poziomie rządowym był przedmiotem jedynie obrad Rady Ministrów oraz został przyjęty przez Radę Ministrów.

#### **5. Elementy formalne<sup>329</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akty normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(d)</sub>**

1. Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy w zasadzie nie zawiera tych elementów, jakie uzasadnienie powinno określać. Niestety w uzasadnieniu wskazany cel nowelizacji ustawy przedstawiony jest w sposób niezwykle syntetyczny, niemalże powtarzający proponowane regulacje. W pozostałym zakresie uzasadnienie zamiast omawiać proponowane regulacje, w tym wskazać różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym oraz przedstawić rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana, powtarza brzmienie proponowanych przepisów, wskazując jedynie w sposób bardzo ogólny do czego przyczynią się poszczególne zmiany.
2. OSR<sub>(d)</sub> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy:
  - 1) określa podmioty objęte regulacją czyli: świadczeniobiorców, świadczeniodawców, lekarzy, lekarzy dentyistów, felczerów oraz starszych felczerów, aptekarzy i Narodowy Fundusz Zdrowia;
  - 2) w OSR<sub>(d)</sub> w pkt 2 zamiast informacji dotyczących przebiegu konsultacji publicznych umieszczono informację o udostępnieniu tego projektu w BIP Ministerstwa Zdrowia, a także w RPL; ponadto brak jest informacji, czy projekt podlegał opiniowaniu i czy został przekazany do zaopiniowania, w szczególności w przypadku obowiązku zasięgnięcia takich opinii;
  - 3) zawierał informacje dotyczące braku wpływu proponowanych regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżet j.s.t., na rynek pracy, na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw, na sytuację i rozwój regionalny; natomiast zawierał informacje świadczące o tym, że regulacje będą oddziaływać na ochronę zdrowia przez

---

<sup>328</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>329</sup> Patrz odnośnik nr 276, druk nr 72.

zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla osób uprawnionych do wystawiania recept.

## **6. Dokumenty dołączone**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu ustawy:

- 1) opinia Ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 10 stycznia 2012 r. znak: DPUE-920-35-12/mz/1. SM-65), wskazująca że projekt ten jest zgodny z prawem Unii Europejskiej (§ 18 ust. 1 RpRM);
- 2) nie zostały dołączone dokumenty zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektowaną ustawą w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. W uzasadnieniu brak informacji o zainteresowaniu pracami nad projektowaną ustawą w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (§ 10 ust. 6a RpRM);
- 3) nie zostały dołączone także projekty aktów wykonawczych (§ 10 ust. 7a RpRM), pomimo że projekt ustawy przewiduje wydanie aktu wykonawczego.

## **7. Etap parlamentarny przy pracy nad projektem ustawy<sup>330</sup>**

1. Sejm:

- 1) w dniu 11 stycznia 2012 r. projekt został skierowany do I czytania w Komisji Zdrowia – termin na przedstawienie sprawozdania komisji wyznaczono do dnia 12 stycznia 2012 r.;
- 2) II i III czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu – w dniach 12 i 13 stycznia 2012 r.;
- 3) w dniu 13 stycznia 2012 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>331</sup> ustawę Marszałkowi Senatu a oraz Prezydentowi;

2. Senat nie wniósł poprawek.

## **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Posiedzenie komisji odbyło się w dniu:

- 1) 11 stycznia 2012 r.– zakończono I czytanie oraz przyjęto projekt z poprawkami i wnioskami mniejszości<sup>332</sup>;
- 2) 12 stycznia 2012 r. Komisja Zdrowia<sup>333</sup> przyjęła poprawki zgłoszone w II czytaniu w części (przyjęła dwie poprawki z trzech).

---

<sup>330</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

<sup>331</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.

<sup>332</sup> Sprawozdanie Komisji Zdrowia, druk nr 111 z dnia 11 stycznia 2012 r.

## **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

W związku z przyjętymi poprawkami Komisja Zdrowia zobowiązała Ministra Spraw Zagranicznych do przedłożenia opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej<sup>334</sup>; Minister Spraw Zagranicznych uznał, że poprawki ujęte w dodatkowym sprawozdaniu Komisji były zgodne z prawem Unii Europejskiej.

Poprawki te miały charakter redakcyjno-legislacyjny i merytoryczny. Poprawki merytoryczne dotyczyły:

- 1) przepisu art. 47 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych określającego tryb odwoławczy w przypadku kontroli recept w aptekach w stosunku do zaleceń pokontrolnych wydanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 2) usunięcia jednej z przesłanek (utrudnienia czynności kontrolnych) dla rozwiązania ze skutkiem natychmiastowym przez Narodowy Fundusz Zdrowia umowy na recepty; dodania przepisu który odnosi się do umorzenia postępowań dotyczących naruszeń wynikających z art. 48 ust. 8 ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (tzw. abolicja dla aptekarzy).

## **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 10 stycznia 2012 r. do dnia 11 stycznia 2012 r.,
  - 2) parlamentarnym od dnia 11 stycznia 2012 r. do dnia 13 stycznia 2012 r.
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 4 dni;

Dnia 25 stycznia 2012 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 95).

## **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) uzasadnienie projektu ustawy było niewątpliwie pozbawione elementów przedstawiających rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana, elementów wykazujących różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym oraz brak było w uzasadnieniu informacji o przedstawieniu projektu ustawy

---

<sup>333</sup> Dodatkowe sprawozdanie Komisji Zdrowia, druk nr 111-A z dnia 12 stycznia 2012 r.

<sup>334</sup> Pismo z dnia 13 stycznia 2012 r. znak: DPUE-920-35-12mz/13 SM-82, druk nr111-A.

bądź braku przedstawienia tego projektu organom, o których mowa w § 12a RpRM<sup>335</sup>, na co zwrócono uwagę na posiedzeniu Komisji Zdrowia;

- 2) OSR nie zawierał informacji o przeprowadzeniu jakiejkolwiek analizy oceny wpływu proponowanych regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżet j.s.t., na rynek pracy, na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw, na sytuację i rozwój regionalny oraz na ochronę zdrowia oraz również nie zawierał informacji o przeprowadzonych konsultacjach. Zawarte w nim stwierdzenia dotyczące wcześniej wymienionych wpływów nie zostały potwierdzone żadnymi analizami;
- 3) niezwykle pośpiech rządu i parlamentu w pracach nad ustawą doprowadził do sytuacji, w której w pierwszym czytaniu do Sejmu złożono wnioski mniejszości i poprawki, a w drugim poprawki, co potwierdza, że projekt ustawy nie został przygotowany właściwie. Poprawki przyjęte przez Sejm miały zarówno charakter merytoryczny, jak i redakcyjny;
- 4) odnosząc się do etapu parlamentarnego, zauważenia wymaga, iż terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane oraz to, że na wniosek Komisji Zdrowia została przedłożona przez Ministra Spraw Zagranicznych opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Ponadto podkreślenia wymaga, że przyjęte przez Sejm poprawki miały nie tylko charakter redakcyjno-legislacyjny ale również charakter merytoryczny, co mogło mieć wpływ na skutki finansowe, dla budżetu państwa; jednak Komisja nie wniosowała do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych w związku z tymi poprawkami.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 4;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 4;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 1.

---

<sup>335</sup> Organ wnioskujący jest obowiązany przedstawić projekt dokumentu rządowego także właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu celem uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia, w przypadkach określonych w obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przepisów Unii Europejskiej.

## **1.7. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz ustawy o systemie oświaty<sup>336,337</sup> (druk nr 551)**

### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy nowelizował ustawę z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej oraz ustawę o systemie oświaty. Projekt dotyczył zapewnienia między innymi większego zakresu anonimowości informacji gromadzonych w systemie informacji oświatowej np. danych przekazywanych przez szkoły, placówki oświatowe, i inne jednostki wykonujące zadania z zakresu oświaty. Ponadto modyfikował mechanizm zmierzający do zagwarantowania niezbędnego poziomu rzetelności danych dotyczących wczesnego wspomagania rozwoju dziecka oraz kształcenia specjalnego.

### **2. Cel wydania aktu**

Celem przedmiotowego projektu ustawy była konieczność wprowadzenia rozwiązań technicznych, co było konsekwencją działań organizacyjno-technicznych wdrażających rozwiązania techniczne w ramach projektowania systemu teleinformatycznego, służących uruchamianiu nowego systemu informacji oświatowej (SIO).

### **3. Konsultacje<sup>338</sup>**

Projektowana ustawa była przedmiotem konsultacji. Podmiotami konsultacji była między innymi Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST), związki zawodowe oraz partnerzy społeczni (łącznie 47 podmiotów). W pismach wnioskodawcy (pisma z dnia 16 kwietnia 2012 r.) kierowanych do partnerów społecznych w sprawie zgłaszania uwag, w zależności od grupy (dla związków zawodowych<sup>339</sup>, Fundacji im. Stefana Batorego, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Fundacja) wyznaczono na dzień 7 maja 2012 r., natomiast dla Centralnych Komisji Egzaminacyjnych wyznaczono na dzień 16 kwietnia 2012 r.

### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) projekt nie został opracowany na podstawie założeń gdyż został zwolniony z obowiązku opracowywania założeń, wynikający z Planu Prac Rządu;

---

<sup>336</sup> Patrz odnośnik nr 271, druk nr 72.

<sup>337</sup> Patrz odnośnik nr 272, druk nr 72.

<sup>338</sup> Patrz odnośnik nr 273, druk nr 72.

<sup>339</sup> Dz. U. z 2001 r. poz. 854, z późn. zm.

- 2) projekt ustawy był procedowany zgodnie z Wykazem prac legislacyjnych Rady Ministrów (UD23);
- 3) przedmiotowy projekt ustawy, wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tymi projektami udostępniono w RPL (§ 11a ust. 1 RpRM);
- 4) projekt ustawy na poziomie rządowym był przedmiotem konsultacji, uzgodnień międzyresortowych, został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, Stały Komitetu Rady Ministrów. Komisja Prawnicza zwołała projekt z rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą. W konsekwencji projekt został przekazany pod obrady Rady Ministrów oraz został przez ten organ przyjęty, projekt aktu normatywnego, co do zasady został opracowany na podstawie zasad techniki prawodawczej<sup>340</sup> (§ 10 ust. 1 RpRM).

#### **5. Elementy formalne<sup>341</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akty normatywny, w zakresie uzasadnienia do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(d)</sub>**

1. W uzasadnieniu do przedmiotowego projektu ustawy określono różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym, w tym przedstawiono rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana - wskazano przy proponowanych regulacjach obecnego stanu prawnego, ze szczegółowym omówieniem przesłanek, jakimi kierował się wnioskodawca, i celu, jaki ma zostać osiągnięty w wyniku wprowadzenia tej zmiany.
2. OSR<sub>(d)</sub> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:
  - 1) **podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa** – wskazano, że regulacje oddziałują na publiczne i niepubliczne szkoły i placówki oświatowe, organy prowadzące szkoły i placówki oświatowe, jednostki samorządu terytorialnego, właściwych ministrów, osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, organy sprawujące nadzór pedagogiczny, podmioty, które organizują oraz przeprowadzają sprawdzian i egzaminy oraz egzaminy eksternistyczne, Centralną Komisję Egzaminacyjną i okręgowe komisje egzaminacyjne, podmioty, które organizują oraz przeprowadzają egzaminy na tytuły czeladnika i mistrza w zawodzie – izby rzemieślnicze;
  - 2) **zakres konsultacji** – wskazano związki zawodowe oraz partnerów społecznych, którym projekt aktu prawnego został przesłany do zaopiniowania, w tym wskazał uwagi zgłoszone do projektu ustawy przez te podmioty oraz informacje

---

<sup>340</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>341</sup> Patrz odnośnik nr 276, druk nr 72.

uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu uwag; ponadto wnioskodawca poinformował, że w związku z przekazaniem do zaopiniowania projektu ustawy KWRiST, zgodnie z postanowieniem tej Komisji do wyrażenia opinii wiążącej został upoważniony Zespół ds. Społeczeństwa Informacyjnego. Zgodnie ze stanowiskiem Zespołu z dnia 4 czerwca 2012 r. projekt został uzgodniony z KWRiST;

- 3) **wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa budżety jednostek samorządu terytorialnego** - wskazano, że wejście w życie projektu ustawy nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Również zmiana ustawy o systemie oświaty nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Koszty związane z projektowanymi zmianami zostaną pokryte ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 w ramach Działania 3.1 POKL – projekt „Usprawnienie systemu zbierania i analizy danych dotyczących funkcjonowania systemu oświaty m.in. przez rozwój systemu informacji oświatowej”, którego realizacja miała zakończyć się dnia 30 kwietnia 2013 r. Na realizację projektu przewidziano w okresie od 1 stycznia 2009 r. do dnia 30 kwietnia 2013 r. kwotę 16 800 000 zł, w tym 2 520 000 zł krajowego wkładu publicznego. W ramach tego projektu zostało przygotowywane oprogramowanie dla systemu informacji oświatowej tworzonego na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej. Założono, że przepisy niniejszego projektu ustawy wejdą w życie przed rozpoczęciem gromadzenia danych w zmodernizowanym systemie (zgodnie z art. 124 ustawy rozpoczęcie kompletnego przekazania danych miało nastąpić w terminie do dnia 9 kwietnia 2013 r. według stanu na dzień 31 marca 2013 r.), dlatego nie przewidywano tworzenia odrębnego oprogramowania dostosowanego do zmian wprowadzanych w projekcie ustawy ani też odrębnego procesu wdrażania tych zmian;
- 4) **wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz na sytuację i rozwój regionalny** – wskazano, że projektowane regulacje nie miały wpływu.

## 6. Dokumenty dołączone

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu:

- 1) opinia Ministra Spraw Zagranicznych (MSZ) o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 2 lipca 2012 r. znak: DPUE-920-429-

12/as/4). Nadmienić należy, że projekt ten nie był sprzeczny z prawem Unii Europejskiej (§ 18 ust. 1 RpRM);

- 2) projekt wykonawczy (§ 10 ust. 7a RpRM);
- 3) nie dołączono dokumentów zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektowaną ustawą w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (§ 10 ust. 6a RpRM), ponieważ jak wynikało z uzasadnienia do projektu, nikt takiego zainteresowania nie zgłosił.

## **7. Etap parlamentarny projektu ustawy<sup>342</sup>**

### **1. Sejm:**

- 1) w dniu 9 lipca 2012 r. projekt został skierowany do I czytania w Komisjach Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – termin na przedstawienie sprawozdania komisji wyznaczono do dnia 24 lipca 2012 r.;
- 2) II i III czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu – w dniach 25 i 27 lipca 2012 r.;
- 3) w dniu 27 lipca 2012 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>343</sup> ustawę Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi.

### **2. Senat nie wniósł poprawek.**

## **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Posiedzenie komisji odbyło się w dniu:

- 1) 12 lipca 2012 r.– zakończono I czytanie oraz skierowano projekt do komisji nadzwyczajnej;
- 2) 23 lipca 2012 r. Komisje Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przyjęły projekt z poprawkami;
- 3) 26 lipca 2012 r. Komisje Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej odrzuciły poprawki zgłoszone w II czytaniu.

## **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

W związku z przyjętymi poprawkami po I czytaniu Komisje Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej zobowiązały Ministra Spraw Zagranicznych do przedłożenia opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej; Minister Spraw Zagranicznych uznał, że poprawki ujęte w dodatkowym sprawozdaniu Komisji były zgodne z prawem Unii Europejskiej.

---

<sup>342</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

<sup>343</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.



Poprawki te miały w większości charakter redakcyjno-legislacyjny. Dwie poprawki zgłoszone po I czytaniu miała charakter merytoryczny. Poprawki merytoryczne dotyczyły:

- 1) zmiany nr 6 w zakresie zwiększenia anonimowości w zbieraniu danych wrażliwych;
- 2) art. 4 przepisu końcowego (terminu wejścia w życie z 14 dni od dnia ogłoszenia na datę dzienną 31 sierpnia 2012 r.).

#### **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy by procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 5 kwietnia 2012 r. do dnia 3 lipca 2012 r.;
  - 2) parlamentarnym od dnia 6 lipca 2012 r. do dnia 27 lipca 2012 r.
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 116 dni;

Dnia 20 sierpnia 2012 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 941).

#### **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) w trakcie przeprowadzonej analizy elementów formalnych, jakie powinien spełniać projekt ustawy, można zauważyć, że w uzasadnieniu dość szczegółowo zostały omówione elementy przedstawiające rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być uregulowana, oraz elementy wskazujące różnicę między dotychczasowym stanem prawnym a projektowanymi zmianami;
- 2) w OSR<sub>(d)</sub> brakuje przeprowadzonej analizy oceny wpływu proponowanych regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i na budżet j.s.t., na rynek pracy, na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz na sytuację i rozwój regionalny;
- 3) brak założeń dla przedmiotowego projektu ustawy;
- 4) odnosząc się do etapu parlamentarnego, zauważenia wymaga, iż terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane oraz to, że na wniosek Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Polityki Społecznej i Rodziny została przedłożona przez Ministra Spraw Zagranicznych opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Ponadto podkreślenia wymaga, że przyjęta przez Sejm poprawka miała charakter merytoryczny, co mogło mieć wpływ na skutki finansowe dla budżetu państwa, jednak Komisja nie wniosowała do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tej zmiany.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 24;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 21;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 11.

**1.8. Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunków, podpisanej w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r., oraz Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, sporządzonej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r.<sup>344</sup> (druk nr 804)**

W związku z tym, że opracowywanie i uzgadnianie projektów umów międzynarodowych, instrukcji negocjacyjnych i innych dokumentów związanych z zawieraniem i wypowiedaniem umów międzynarodowych, jak wynika z § 65 Regulaminu pracy Rady Ministrów, regulują odrębne przepisy, odstępuję od analizy tego projektu ustawy w zakresie dotyczącym procedury rządowej.

**1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczy ratyfikacji umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunków, podpisanej w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r., oraz Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, sporządzonej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r.

**2. Cel wydania aktu**

Celem przedmiotowego projektu ustawy była potrzeba przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA).

**3. Etap parlamentarny projektu ustawy<sup>345</sup>**

1. Sejm:

- 1) I czytanie – odbyło się w Komisji Gospodarki oraz Komisji Spraw Zagranicznych w dniu 16 października 2012 r.;
- 2) po sprawozdaniu Komisji Spraw Zagranicznych została przedstawiona opinia<sup>346</sup> MSZ o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej;
- 3) II i III czytanie – Sejm RP na 24. posiedzeniu w dniu 23 i 24 października 2012 r.;
- 4) w dniu 27 października 2012 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>347</sup> ustawę Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi.

2. Senat RP nie wniósł poprawek.

---

<sup>344</sup> Patrz odnośnik nr 272 druk nr 72.

<sup>345</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

<sup>346</sup> Opinia MSZ z dnia 23 października (znak: DPUE-920-748-12/ma/6.

<sup>347</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.

#### **4. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Posiedzenie komisji odbyło się w dniu 23 października 2012 r.– zakończono I czytanie oraz dokonano poprawek redakcyjnych i jednej poprawki legislacyjnej, która dotyczyła wejścia w życie ustawy.

#### **5. Okres procedowania**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 29 czerwca 2012 r. do dnia 16 października 2012 r.;
  - 2) parlamentarnym od dnia 16 października 2012 r. do dnia 24 października 2012 r.
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 87 dni.

Dnia 14 listopada 2012 r. została ogłoszona ustawa w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1245).

#### **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy w zakresie jedynie wymogów formalnych na etapie parlamentarnym zauważenia wymaga, iż terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane oraz że Komisja Gospodarki oraz Komisja Spraw Zagranicznych nie wnioskowały o przedłożenie przez Ministra Spraw Zagranicznych opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej ani nie wnioskowały do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, w związku ze zgłoszoną poprawką dotyczącą zmiany terminu wejścia w życie ustawy.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 1;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 30.

## **1.9. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw<sup>348, 349</sup> (druk nr 835)**

### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył przesunięcia na dzień 1 stycznia 2015 r. terminu wejścia w życie dwóch ustaw: ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych oraz ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności. Zmiany obejmują usunięcie wszystkich artykułów definiujących warstwę elektroniczną dowodu osobistego w związku z utworzeniem jednolitego rynku cyfrowego oraz zniesieniem od dnia 1 stycznia 2016 r. obowiązku meldunkowego, a także likwidację niektórych przepisów towarzyszących zameldowaniu. Konsekwencją tych zmian była również zmiana ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

### **2. Cel wydania aktu**

Projekt ustawy miał na celu przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych wraz z rezygnacją z warstwy elektronicznej dowodu osobistego, bowiem przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności oraz zmiana ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych miało zlikwidować niektóre uciążliwości przy realizacji obowiązku meldunkowego.

### **3. Konsultacje<sup>350</sup>**

W (RPL), w zakładce „Konsultacje” nie zamieszczono pism wnioskodawcy dotyczących konsultacji. Jedynie ukazało się pismo w sprawie konsultacji Federacji Związków Pracowników Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie”. Z kolei w zakładce „Uzgodnienia” zawieszono pisma w sprawie konsultacji kierowane do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) oraz wojewodów. W piśmie kierowanym do wojewodów wyznaczono 7-dniowy termin na zgłaszanie uwag. Z pkt II OSR<sub>(d)</sub> wynika, że projekt ustawy również został przekazany do zaopiniowania Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych.

### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

---

<sup>348</sup> Patrz odnośnik nr 271, druk nr 72.

<sup>349</sup> Patrz odnośnik nr 272, druk nr 72.

<sup>350</sup> Patrz odnośnik nr 273, druk nr 72.

- 1) zwolniony z obowiązku opracowania założeń, wynikający z Planu Prac Rządu;
- 2) opracowany zgodnie z Wykazem prac legislacyjnych Rady Ministrów (numer UD 28, UD 41),
- 3) wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tymi projektami udostępniono w RPL; niestety brakuje zakładki „Komisja Prawnicza”;
- 4) opracowano zgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>351</sup> (§ 10 ust. 1 RpRM);
- 5) na poziomie rządowym był poddany konsultacjom oraz uzgodnieniom międzyresortowym, następnie został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów oraz rozpatrzony i przyjęty przez Radę Ministrów i, jak wynika z pisma<sup>352</sup> kierowanego do Sekretarza Rady Ministrów, projekt ustawy został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

**5. Elementy formalne<sup>353</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akt normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(a)</sub>**

1. W uzasadnieniu do przedmiotowego projektu ustawy wskazano w zasadzie zależność projektu ustawy od realizacji projektu pl.ID, a nie różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym, która miała być unormowana. W kwietniu 2012 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji opublikowało raport Państwo 2.0. – Nowy start dla e-administracji, który analizuje dotychczasową realizację publicznych projektów informatycznych przez administrację, w tym projektu pl.ID – Polska ID karta. Najważniejsze zdiagnozowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji problemy to: brak pełnego zabezpieczenia środków budżetowych państwa w związku z koniecznością wydawania nowych elektronicznych dowodów osobistych, niewłaściwie przyjęta sekwencja prac realizacyjnych (nie uwzględniono priorytetów realizacji i integracji rejestrów państwowych), nierealnie zdefiniowane rezultaty projektu.
2. OSR będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:
  - 1) podmioty, na które oddziaływała projektowana ustawa – wskazano, że projekt oddziałuje na Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Administracji i Cyfryzacji, wojewodów, organy gmin, obywateli polskich i cudzoziemców, podmioty gospodarcze (firmy tworzące aplikacje alternatywne) oraz inne instytucje

<sup>351</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>352</sup> Pismo z dnia 19.10.2012 r. DP - III 0231/46/12.

<sup>353</sup> Patrz odnośnik nr 276, druk nr 72.

przygotowujące się lub będące w fazie integracji z Systemem Rejestrów Państwowych, np. Ministerstwo Finansów;

- 2) zakres konsultacji – w OSR<sub>(d)</sub> wskazano, że projektowana ustawa została zamieszczona, zgodnie z wymogami art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.), w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz RPL. Zainteresowanie pracami nad projektem zgłosiła Gildia Sp. z o.o. Ponadto wskazano, że projekt ustawy został przekazany również do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych oraz wojewodom. OSR<sub>(d)</sub> zawierał uwagi zgłoszone przez podmioty biorące udział w konsultacjach oraz informacje o uwzględnieniu oraz o nieuwzględnieniu uwag;
- 3) wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa budżety j.s.t. – wskazano, że skutki finansowe zmian w zakresie zniesienia niektórych uciążliwości przy realizacji obowiązku meldunkowego zaproponowanych w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych będą neutralne dla budżetu państwa;
- 4) wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz zawierał ocenę wpływu regulacji na sytuację i rozwój regionalny – wskazano, że projektowane rozwiązania nie miało wpływu w przedmiotowych zakresach, z wyłączeniem ewentualnego wpływu na wzrost konkurencyjności gospodarki w związku z brakiem możliwości upowszechnienia stosowania podpisu elektronicznego dokumentów w stosunkach cywilnoprawnych.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu ustawy:

- 1) opinia Ministra Spraw Zagranicznych o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 17 października 2012 r. znak: DPUE-920-1051-12/kp/SM-1937), przy czym należy zwrócić uwagę na fakt, że projekt ten nie był objęty prawem Unii Europejskiej (§ 18 ust. 1 RpRM);
- 2) do projektu ustawy dołączono dokument zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektowaną ustawą w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, natomiast w uzasadnieniu do projektu ustawy nie pojawiła się jakakolwiek informacja o wpłynięciu zgłoszenia (§ 10 ust. 6a RpRM);
- 3) nie zostały dołączone także projekty aktów wykonawczych (§ 10 ust. 7a RpRM), pomimo że projekt ustawy przewiduje wydanie aktu wykonawczego.

## **7. Etap parlamentarny projektu ustawy<sup>354</sup>**

### **1. Sejm:**

- 1) w dniu 29 października 2012 r. projekt został skierowany do I czytania w Komisji Spraw Wewnętrznych – termin na przedstawienie sprawozdania komisji wyznaczono na dzień 16 listopada 2012 r.;
- 2) II i III czytanie odbyło się na 27 posiedzeniu Sejmu – w dniach 21 i 23 listopada 2012 r.;
- 3) w dniu 23 listopada 2012 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>355</sup> ustawę Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi.

2. Senat wniósł poprawki<sup>356</sup> – na 28 posiedzeniu Sejmu przyjęto część poprawek.

## **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Posiedzenie komisji odbyło się w dniu:

- 1) 7 listopada 2012 r.– zakończono I czytanie oraz skierowano projekt do podkomisji nadzwyczajnej;
- 2) 16 listopada 2012 r. Komisja Spraw Wewnętrznych przyjęła sprawozdanie o projekcie w brzmieniu przedłożenia;
- 3) 21 listopada 2012 r. skierowano projekt ponownie do komisji w związku ze zgłoszonymi poprawkami. Komisja Spraw Wewnętrznych odrzuciła poprawki zgłoszone w II czytaniu;
- 4) 5 grudnia 2012 r. Komisja przyjęła w części poprawki Senatu.

## **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

W związku z uchwałą Senatu Sejm przyjął cztery poprawki z ośmiu. Poprawki te miały charakter redakcyjno-legislacyjny (dotyczyły ujednoczenia przepisów oraz uporządkowania przepisu przez usunięcie definicji). Jednocześnie w wyniku zgłoszonych poprawek Senatu Komisja zobowiązała Ministra Spraw Zagranicznych do przedłożenia opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Minister Spraw Zagranicznych przedłożył opinię<sup>357</sup> o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej uznając, że poprawki ujęte w uchwale Senatu nie są objęte zakresem prawa Unii Europejskiej.

---

<sup>354</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

<sup>355</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.

<sup>356</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw.

<sup>357</sup> Opinia MSZ z dnia 4 grudnia 2012 r. (znak: DPUE-920-1051-12/kp/7).



## **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 14 września 2012 r. do dnia 29 października 2012 r.,
  - 2) parlamentarnym od dnia 29 października 2012 r. do dnia 7 grudnia 2012 r.
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 85 dni;

Dnia 14 grudnia 2012 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1407).

### **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) brak jest w OSR<sub>(d)</sub> analiz dotyczących wpływu regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na sytuację i rozwój regionalny, pomimo, że projekt ustawy zawierał wszystkie elementy formalne. Ostatecznie można przyjąć, że projektodawca nie miał wiedzy, jakie przynajmniej w przybliżeniu skutki finansowe mogą być spowodowane wejściem w życie projektowanej ustawy. Świadczy o tym sposób przygotowania OSR<sub>(d)</sub> oraz rodzaj poprawek zgłoszonych i przyjętych na etapie parlamentarnym;
- 2) brak założeń dla przedmiotowego projektu ustawy;
- 3) odnosząc się do etapu parlamentarnego, terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane oraz, na wniosek Komisji Spraw Wewnętrznych, została przedłożona przez Ministra Spraw Zagranicznych opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Ponadto przyjęte przez Sejm poprawki miały charakter redakcyjno-legislacyjny, co nie powodowało potrzeby, aby Komisja wnioskowała do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych poprawek.

Projekt skierowany do Sejmu

- 1) liczba stron projektu ustawy – 25;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 15;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 13.

## **1.10. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw procedowany<sup>358, 359</sup> (druk nr 1312)**

### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył nowelizacji trzech ustaw: ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej oraz ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

### **2. Cel wydania aktu**

Celem przedmiotowego projektu była przede wszystkim zmiana w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty polegająca na systematycznym zwiększaniu dostępności wychowania przedszkolnego, które z dniem 1 września 2017 r. miało zapewnić wszystkim dzieciom w wieku od 3 do 5 lat miejsce do realizacji wychowania przedszkolnego w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego. W tych placówkach wysokość opłat pobieranych od rodziców za korzystanie przez ich dzieci z wychowania przedszkolnego miała zostać ustawowo uregulowana.

### **3. Konsultacje<sup>360</sup>**

Projektowana ustawa była przedmiotem konsultacji społecznych. Podmiotami, które brały w nich udział, były między innymi: Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST), Forum Rodziców przy Ministrze Edukacji Narodowej, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Państwowa Komisja Akredytacyjna, związki zawodowe oraz partnerzy społeczni (łącznie 101 podmiotów). W pismach wnioskodawcy (pisma z dnia 19 grudnia 2012 r.) kierowanych do związków zawodowych wyznaczono 21-dniowy termin zgłaszania uwag, partnerom społecznym oraz Forum Rodziców przy Ministrze Edukacji Narodowej wyznaczono 14-dniowy termin zgłaszania uwag, natomiast Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka oraz Państwowej Komisji Akredytacyjnej (pismo z dnia 27 grudnia 2012 r.) wyznaczono 11-dniowy termin na zgłaszanie uwag. Należy zwrócić uwagę, że termin konsultacji przedmiotowego projektu ustawy dla związków zawodowych<sup>361</sup> został skrócony z 30 dni do 21 dni. W piśmie wnioskodawcy o skierowaniu projektu ustawy do konsultacji ze związkami zawodowymi, jako przyczynę skrócenia terminu wskazano możliwość zapewnienia jak najszybszego wsparcia finansowego dla gmin w realizacjach zadań z zakresu wychowania przedszkolnego.

---

<sup>358</sup> Patrz odnośnik nr 271, druk nr 72.

<sup>359</sup> Patrz odnośnik nr 272, druk nr 72.

<sup>360</sup> Patrz odnośnik nr 273, druk nr 72.

<sup>361</sup> Dz. U. z 2001 r. poz. 854, z późn. zm.

#### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) opracowywany na podstawie założeń, wynikający z Planu Prac Rządu, (numer ZD 24);
- 2) procedowany zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów (numer UD65), wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tymi projektami, udostępniono w RPL (§ 11a ust. 1 RpRM);
- 3) na poziomie rządowym był przedmiotem konsultacji, uzgodnień międzyresortowych, obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów i został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, a następnie rozparzony i przyjęty przez Radę Ministrów;
- 4) został opracowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>362</sup> (§ 10 ust. 1 RpRM).

#### **5. Elementy formalne<sup>363</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akt normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(d)</sub>**

1. Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy wskazywało różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym oraz przedstawiało rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana – został przedstawiony dotychczasowy system finansowania gmin w zakresie zadań dotyczących wychowania przedszkolnego, w tym została ujęta wysokość dofinansowywania tych zadań z budżetu państwa. Zostały również uwzględnione różnice w przypadku przekształcenia innej formy wychowania przedszkolnego do wymogów przedszkola.
2. OSR<sub>(d)</sub> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:
  - 1) podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa – wskazano, że regulacje będą oddziaływać na publiczne i niepubliczne przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego, organy prowadzące publiczne i niepubliczne przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego – j.s.t., właściwych ministrów, osoby fizyczne i osoby prawne niebędącej j.s.t., rodziców, których dzieci korzystają z wychowania przedszkolnego w publicznych i niepublicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania przedszkolnego;
  - 2) zakres konsultacji społecznych – wskazano podmioty, w tym listę partnerów społecznych oraz związki zawodowe, do których został przesłany projekt aktu prawnego

---

<sup>362</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>363</sup> Patrz odnośnik nr 276, druk nr 72.

do zaopiniowania, uwagi zgłoszone przez tych partnerów społecznych oraz informacje o uwzględnieniu lub o nieuwzględnieniu uwag;

- 3) wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa, budżety j.s.t. – wskazano, że projektowana ustawa wymagała zaplanowania w budżecie państwa środków finansowych. Środki te miały być przekazane gminom w formie dotacji celowej na tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego, podnoszenie jakości edukacji przedszkolnej oraz na obniżenie opłat za świadczenia przekraczające czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach samorządowych. W tym zakresie przedstawiona została analiza finansowa sytuacji gmin po wejściu w życie projektowanych zmian;
- 4) wpływ regulacji na rynek pracy – wskazano między innymi, że projektowana ustawa powinna wpłynąć na wzrost zatrudnienia, ze względu na konieczność tworzenia nowych miejsc wychowania przedszkolnego; jednocześnie nie zostały dołączone żadne analizy na podstawie, których przyjęto takie założenie. Na podstawie badań dotyczących strukturalnych uwarunkowań aktywności zawodowej kobiet w Polsce z 2009 r. wykazano, że proponowane zwiększenie dostępności do wychowania przedszkolnego może pozytywnie wpływać na możliwość poszukiwania i podejmowania pracy przez rodziców, a zwłaszcza przez matki;
- 5) wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw – wskazano, że projektowana ustawa nie wpłynie bezpośrednio na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw;
- 6) ocenę wpływu regulacji na sytuację i rozwój regionalny – wskazano, że projektowane rozwiązania mogą doprowadzić do zmniejszenia się dysproporcji w dostępie do wychowania przedszkolnego pomiędzy regionami;
- 7) wpływ projektowanej ustawy na aspekty społeczne – wskazano również wpływ projektowanej ustawy na aspekty społeczne związane z dostępnością do zajęć dodatkowych, oferowanych obecnie odpłatnie, oraz wykazano gotowość rodziców do skorzystania z miejsc w tych placówkach dla dzieci czteroletnich od dnia 1 września 2015 r. i trzyletnich od dnia 1 września 2017 r.;
- 8) wskaźniki źródeł finansowania – brak oceny w tym zakresie.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu ustawy:

- 1) opinia ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej dotycząca zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 25 lutego 2012 r. znak: DPUE-920-18-13/jf/3). Przy czym należy zwrócić uwagę na fakt, że projekt ten nie był objęty prawem Unii Europejskiej (§ 18 ust. 1 RpRM);
- 2) dwa projekty aktów wykonawczych;  
do projektu ustawy nie zostały dołączone dokumenty zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektowaną ustawą w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, gdyż jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy (str. 10), nie wpłynęło żadne zgłoszenie (§ 10 ust. 6a RpRM).

## **7. Etap parlamentarny projektu ustawy<sup>364</sup>**

1. Sejm:

- 1) w dniu 30 kwietnia 2013 r. projekt został skierowany do I czytania w Komisji Edukacji, Nauk i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – termin na przedstawienie sprawozdania komisji wyznaczono na dzień 29 maja 2013 r.;
- 2) II i III czytanie odbyło się na 43 posiedzeniu Sejmu – w dniach 12 i 13 czerwca 2013;
- 3) w dniu 24 czerwca 2013 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>365</sup> ustawę Prezydentowi.

2. Senat nie wniósł poprawek.

## **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Posiedzenie komisji odbyło się w dniu:

- 1) 14 maja 2013 r. – zakończono I czytanie oraz skierowano projekt do podkomisji nadzwyczajnej;
- 2) 21 maja 2013 r. – Komisja Edukacji, Nauk i Młodzieży oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przyjęły projekt z poprawkami;  
12 czerwca 2013 r. – skierowano projekt ponownie do komisji w związku ze zgłoszonymi poprawkami. Komisja Edukacji, Nauk i Młodzieży oraz Komisja

---

<sup>364</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

<sup>365</sup> Zgodnie z art. 77 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. poz. 47, z późn. zm.) Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od dnia uchwalenia przez Sejm ustawy pilnej, Marszałkowi Senatu i Prezydentowi, potwierdzony swoim podpisem, tekst uchwalonej ustawy

Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej wniosły<sup>366</sup> o odrzucenie z ośmiu czterech poprawek zgłoszonych w II czytaniu.

### **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

W związku ze zgłoszoną poprawką merytoryczną dotyczącą zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu dzieciom możliwości skorzystania z wychowania przedszkolnego przez rozszerzenie katalogu podmiotów o niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 90 ust. 1c, położonych na obszarze gminy, pozostałe poprawki były konsekwencją tej poprawki.

Jednocześnie w wyniku zgłoszonych poprawek Komisja zobowiązała Ministra Spraw Zagranicznych do przedłożenia opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Minister Spraw Zagranicznych przedłożył opinię<sup>367</sup> o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej uznając, że poprawki ujęte w dodatkowym sprawozdaniu nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

### **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym:
    - a) założenia do projektu ustawy od dnia 3 października 2012 r. do dnia 18 grudnia 2012 r.,
    - b) opracowanie projektu ustawy od dnia 19 grudnia 2012 r. do dnia 30 kwietnia 2013 r.,
  - 2) parlamentarnym od dnia 30 kwietnia 2013 r. do dnia 13 czerwca 2013 r.
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 121 dni;

Dnia 18 lipca 2013 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 827).

### **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) przedstawiony w projekcie ustawy OSR nie określał źródeł finansowania wprowadzanych zmian pomimo zapisu w pkt 3 (dotyczącego wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa, budżety j.s.t.) informującego, że projektowana ustawa będzie wymagała zaplanowania w budżecie państwa środków finansowych. Środki miały być przekazane gminom w formie dotacji celowej na tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego,

---

<sup>366</sup> Dodatkowe sprawozdanie Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Druk nr 1377-A, z dnia 12 czerwca 2013 r.

<sup>367</sup> Opinia MSZ z dnia 13 czerwca 2013r. (znak: DPUE-920-18-13/as/7).

podnoszenie jakości edukacji przedszkolnej oraz na obniżenie opłat za świadczenia przekraczające czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach samorządowych. W tym zakresie przedstawiona została analiza finansowa sytuacji gmin po wejściu w życie projektowanych zmian. Podkreślić należy, że projektowana ustawa określała maksymalny limit wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy. W OSR<sub>(d)</sub> został określony wpływ proponowanych regulacji na rynek pracy i tutaj od razu można było zauważyć, że nie zostały przedstawione żadne analizy, w których zostałyby potwierdzone, jak proponowane regulacje powinny wpłynąć na rynek pracy. Podobna sytuacja dotyczyła zapisu w OSR<sub>(d)</sub> dotyczącego proponowanych regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw, oraz na sytuację i rozwój regionalny. Niestety nie zostało to poparte badaniami, przez co zapisy w OSR<sub>(d)</sub> wydają się wątpliwe. Jest to szczególnie zastanawiające, gdyż ten projekt ustawy, jako jeden z nielicznych, został opracowany na podstawie założeń do projektu ustawy. Tymczasem w OSR<sub>(d)</sub> pojawiło się sporo nieścisłości, czy wręcz braków w zakresie źródeł finansowania;

- 2) pozytywnym elementem tego projektu były konsultacje społeczne, które były przeprowadzone zarówno przy opracowywaniu założeń, jak i przy projekcie ustawy. Niezależnie od powyższego nie można pominąć faktu, że na etapie parlamentarnym zostały wprowadzone poprawki, które mogły wpływać na skutki finansowe budżetu państwa;
- 3) terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane oraz na wniosek Komisji Edukacji, Nauk i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej została przedłożona przez Ministra Spraw Zagranicznych opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Przyjęta przez Sejm poprawka miała charakter merytoryczny, co mogło mieć wpływ na skutki finansowe dla budżetu państwa, jednak Komisja nie wniosowała do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tej zmiany.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 32;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 51;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 66.



## **1.11. Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>368 369</sup> (druk nr 1917)**

### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył nowelizacji pięciu ustaw: ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy, ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Projekt dotyczył między innymi zmian przepisów w zakresie rekrutacji dzieci i młodzieży do publicznych przedszkoli, szkół i placówek na rok 2014/2015.

### **2. Cel wydania aktu**

Celem przedmiotowego projektu było wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2013 r. sygn. akt K 38/12 (Dz. U. poz. 87), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a w konsekwencji niekonstytucyjność rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych (Dz. U. Nr 26, poz. 232, z późn. zm.).

### **3. Konsultacje<sup>370</sup>**

Podmiotami konsultacji byli między innymi: Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, związki zawodowe oraz partnerzy społeczni. Należy zaznaczyć, że termin konsultacji przedmiotowego projektu ustawy dla związków zawodowych<sup>371</sup> został skrócony z 30 dni do 21 dni, jednocześnie wyjaśniając przyczynę skrócenia terminu. W przypadku pozostałych podmiotów termin wyznaczono na 14 dni.

### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) wynikał z Planu Prac Rządu i został zwolniony z obowiązku opracowania założeń;
- 2) opracowany zgodnie z Wykazem prac legislacyjnych Rady Ministrów (numer UB15);

<sup>368</sup> Patrz odnośnik nr 271, druk nr 72.

<sup>369</sup> Patrz odnośnik nr 272, druk nr 72.

<sup>370</sup> Patrz odnośnik nr 273, druk nr 72.

<sup>371</sup> Dz. U. z 2001 r. poz. 854, z późn. zm.

- 3) wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tym projektem udostępniono w RPL (§ 11a ust. 1 RpRM);
- 4) na poziomie rządowym był przedmiotem konsultacji, uzgodnień międzyresortowych, obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów i został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, a następnie rozpatrzony i przyjęty przez Radę Ministrów;
- 5) został opracowany, co do zasady zgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>372</sup> (§ 10 ust. 1 RpRM).

**5. Elementy formalne<sup>373</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akt normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(d)</sub>**

1. Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy wskazywało różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym oraz przedstawiało rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana – zostały wskazane między innymi dotychczasowe rozwiązania dotyczące rekrutacji do publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego, publicznych szkół i innych placówek, przekazania szkoły lub placówki do prowadzenia innemu podmiotowi, dostępu do opieki świetlicowej, również rozwiązań dotyczących przekazania szkoły lub placówki do prowadzenia innemu podmiotowi oraz zatrudniania w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego specjalistów niebędących nauczycielami, którzy mogą prowadzić zajęcia z dziećmi, gdy dyrektor uzna, że przygotowanie tych osób jest wystarczające.
2. OSR<sub>(d)</sub> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określała:
  - 1) podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa – wskazano, że projektowana ustawa będzie oddziaływać na publiczne przedszkola, publiczne inne formy wychowania przedszkolnego, publiczne szkoły i placówki, organy prowadzące przedszkola, publiczne inne formy wychowania przedszkolnego, publiczne szkoły i placówki, jednostki samorządu terytorialnego, właściwych ministrów, osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz organy sprawujące nadzór pedagogiczny;
  - 2) zakres konsultacji społecznych – wskazano listę związków zawodowych oraz partnerów społecznych, którym projekt aktu prawnego został przesłany do zaopiniowania; również wskazano, że projekt był przedmiotem konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, Komisją Wspólną Rządu

---

<sup>372</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>373</sup> Patrz odnośnik nr 276, druk nr 72.

i Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Sekretariatem Konferencji Episkopatu Polski; w OSR<sub>(d)</sub> zostały umieszczone uwagi zgłoszone przez wyżej wymienione podmioty oraz informacje o uwzględnieniu oraz o nieuwzględnieniu uwag;

- 3) wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa oraz budżety j.s.t. – wskazano, że projektowana ustawa nie generowała dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetu j.s.t. w zakresie projektowanych zmian dotyczących rekrutacji do publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego, publicznych szkół i innych placówek, przekazania szkoły lub placówki do prowadzenia innemu podmiotowi oraz dostępu do opieki świetlicowej. W przypadku zmian dotyczących rekrutacji do publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego, publicznych szkół i innych placówek dokonano zmiany zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie znalazł się też zapis potwierdzający, że regulacje te zostały określone w obowiązujących przepisach. W przypadku zmiany dotyczącej przekazania szkoły lub placówki do prowadzenia innemu podmiotowi zwrócono uwagę na fakt, że w wyniku takiego przekazania może pojawić się zmiana poziomu wydatków ponoszonych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego wynikająca z różnicy pomiędzy kosztami ponoszonymi dotychczas na prowadzenie tych szkół i placówek a dotacjami. Jednak z przeprowadzonych szacunków wynikało, że wysokość tych dotacji w większości przypadków ukształtowała się na poziomie niższym niż koszty ponoszone z budżetów j.s.t. jednostek samorządu terytorialnego. Przy omawianiu wpływu zmiany dotyczącej dostępu do opieki świetlicowej zostało przedstawione funkcjonowanie świetlic w latach szkolnych 2006/2007–2012/2013;
- 4) wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz na sytuację i rozwój regionalny – wskazano, że projektowane regulacje nie miały wpływu na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz na sytuację i rozwój regionalny.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu:

- 1) opinia ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 4 listopada 2013 r., znak: DPUE-920-882-13/jf/5), przy czym należy zwrócić

uwagę na fakt, że projekt ten nie był objęty prawem Unii Europejskiej (§ 18 ust. 1 RpRM);

2) dwa projekty aktów wykonawczych;

nie zostały dołączone dokumenty zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektowaną ustawą w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, ponieważ, jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, nie wpłynęło żadne zgłoszenie (§ 10 ust. 6a RpRM).

## **7. Etap parlamentarny projektu ustawy<sup>374</sup>**

1. Sejm:

- 1) w dniu 18 listopada 2013 r. projekt został skierowany do I czytania w Komisji Edukacji, Nauk i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – termin na przedstawienie sprawozdania komisji wyznaczono na dzień 3 grudnia 2013 r.;
- 2) II i III czytanie odbyło się na 55. posiedzeniu Sejmu – w dniach 4 i 6 grudnia 2013 r.;
- 3) w dniu 6 grudnia 2013 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>375</sup> ustawę Marszałkowi Senatu a w dniu 9 grudnia 2013 r. Prezydentowi.

2. Senat nie wniósł poprawek.

## **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Posiedzenie komisji odbyło się w dniu:

- 1) 21 listopada 2013 r. – zakończono I czytanie oraz skierowano projekt do podkomisji nadzwyczajnej;
- 2) 2 grudnia 2013 r. Komisja Edukacji, Nauk i Młodzieży oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przyjęły projekt z poprawkami;
- 3) 4 grudnia 2013 r. skierowano projekt ponownie do komisji w związku ze zgłoszonymi poprawkami. Komisja Edukacji, Nauk i Młodzieży oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej wniosła<sup>376</sup> o odrzucenie w całości poprawek zgłoszonych w II czytaniu.

---

<sup>374</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

<sup>375</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.

<sup>376</sup> Dodatkowe sprawozdanie Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o pilnym rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw., z dnia 4 grudnia 2013 r. Druk nr 1952-A.

## 9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy

Przyjęte poprawki miały charakter redakcyjny i legislacyjny (porządkujący i ujednocający). Natomiast zaproponowana poprawka dotycząca art. 1 pkt 3 projektu ustawy dotycząca zatrudniania w uzasadnionych przypadkach w przedszkolu publicznym za zgodą kuratora oświaty osoby niebędącej nauczycielem do prowadzenia zajęć rozwijających zainteresowania, posiadającej przygotowanie uznane przez dyrektora przedszkola za odpowiednie do prowadzenia danych zajęć - miała charakter merytoryczny.

Jednocześnie w wyniku zgłoszonych poprawek Komisja zobowiązała Ministra Spraw Zagranicznych do przedłożenia opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Minister Spraw Zagranicznych przedłożył opinię<sup>377</sup> o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, uznając, że poprawki ujęte w dodatkowym sprawozdaniu nie są objęte zakresem prawa Unii Europejskiej.

## 10. Okres procedowania

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 28 sierpnia 2013 r. do dnia 15 listopada 2013 r.,
  - 2) parlamentarnym od dnia 15 listopada 2013 r. do dnia 6 grudnia 2013 r.
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to **101 dni**;

Dnia 3 stycznia 2014 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 7).

## Wnioski

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) opisany w OSR<sub>(d)</sub> wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz budżety j.s.t. jednostek, wskazywał, iż projektowane zmiany nie będą powodować dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa ani też dla budżetów j.s.t. Przedmiotowe wyjaśnienie wydawało się być zbyt powierzchowne, a tym samym budzące wątpliwości co do spełnienia wymogu formalnego OSR<sub>(m)</sub>, jakim jest określenie skutków finansowych proponowanych zmian dla budżetu państwa oraz budżetu j.s.t.. OSR<sub>(m)</sub> powinien przynajmniej odnieść się do wcześniej określonych w tym zakresie skutków finansowych wyrażonych w nowelizowanych ustawach. Niewątpliwie brakowało wskazania kosztów dostosowania w zakresie długości pobytu dzieci w świetlicach<sup>378</sup> oraz kosztów

<sup>377</sup> Opinia MSZ z dnia 5 grudnia 2013r. (znak: DPUE-920-882-13/jf/9).

<sup>378</sup> W piśmie z dnia 15 października 2013 (znak DAS-10-107(5)13/KB), wskazano, że OSR wymaga uzupełnienia o koszty dostosowania w zakresie długości pobytu dzieci w świetlicach.

dostosowania zatrudniania w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego specjalistów niebędących nauczycielami mogących prowadzić zajęcia z dziećmi, gdy dyrektor uznał, że przygotowanie tych osób było wystarczające. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2013 r. został ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej dnia 18 stycznia 2013 r. i zgodnie z orzeczeniem ustawodawca miał 12 miesięcy od dnia ogłoszenia na poprawienie przepisów. Ustawa zmieniająca te przepisy została ogłoszona 3 stycznia 2014 r., a prace na etapie rządowym rozpoczęły się dnia 28 sierpnia 2013 r. Takie chronologiczne zestawienie jednoznacznie pokazało, że prace nad projektem rozpoczęły się po 7 miesiącach od ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Niewątpliwie zostało mało czasu na właściwe procedowanie nad projektem ustawy. Pewnie to też było powodem braku analiz na podstawie których przyjęto, że proponowane regulacje powinny wpłynąć na rynek pracy, oraz braku przeprowadzenia jakiegokolwiek analizy oceny wpływu proponowanych regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowania przedsiębiorstw, oraz na sytuację i rozwój regionalny. Tak wskazany OSR mógł budzić wątpliwość co do jej rzetelności;

- 2) odnosząc się do etapu parlamentarnego, terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane oraz na wniosek Komisji Edukacji, Nauk i Młodzieży oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej została przedłożona przez Ministra Spraw Zagranicznych opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Ponadto podkreślenia wymaga, że w przyjętych przez Sejm poprawkach oprócz poprawek redakcyjno-legislacyjnych uchwalona została poprawka o charakterze merytorycznym, co mogło mieć wpływ na skutki finansowe dla budżetu państwa, jednak Komisja nie wniosowała do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tej zmiany.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 55;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 64;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 26.

## **1.12. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym<sup>379 380</sup> (druk nr 2205)**

### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył stworzenia możliwości przyszłego rozwoju e-usług dla obywateli i przedsiębiorców świadczonych drogą elektroniczną, polegających na szerszym udostępnianiu danych i informacji zgromadzonych w centralnej ewidencji pojazdów.

### **2. Cel wydania aktu**

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym było zwiększenie jakości obrotu pojazdami używanymi na polskim rynku przez udostępnianie on-line danych o pojazdach. Przepisy tej ustawy gwarantowały zainteresowanym kupnem pojazdu nieodpłatną weryfikację informacji o tym pojeździe w Centralnej Ewidencji Pojazdów.

### **3. Konsultacje<sup>381</sup>**

Zgodnie z informacją zawartą w piśmie<sup>382</sup> Ministra Spraw Wewnętrznych projekt ustawy był przedmiotem konsultacji społecznych. Natomiast we wstępie w OSR w pkt 2 dotyczącym konsultacji społecznych wskazano, że projekt nie wymagał tych konsultacji, zaś w dalszej części wskazano, że w toku konsultacji społecznych uwagi zgłosiła Polska Izba Stacji Kontroli Pojazdów oraz Związek Dealerów Samochodowych. Niestety w RPL nie zamieszczono dokumentów dotyczących tych konsultacji.

### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) nie został opracowany na podstawie założeń, brak jest informacji o złożonym wniosku o wyrażeniu zgody na odstąpienie od opracowania założeń;
- 2) był procedowany zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów (numer UD134);
- 3) wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tymi projektami, udostępniono w RPL, z wyjątkiem dokumentów dotyczących etapu konsultacji publicznych oraz Komisji Prawniczej (§ 11a ust. 1 RpRM);

---

<sup>379</sup> Patrz odnośnik nr 271, druk nr 72.

<sup>380</sup> Patrz odnośnik nr 272, druk nr 72.

<sup>381</sup> Patrz odnośnik nr 273, druk nr 72.

<sup>382</sup> Pismo z dnia 20 stycznia 2014 r. DP-I-0231-25/13/PK.

- 4) na poziomie rządowym był przedmiotem konsultacji, uzgodnień międzyresortowych, obrad Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, a następnie rozpatrzony i przyjęty przez Radę Ministrów;
- 5) był opracowany, co do zasady zgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>383</sup> (§ 10 ust. 1 RpRM).

**5. Elementy formalne<sup>384</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akt normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(d)</sub>**

1. Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy wskazywało różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym oraz przedstawiało rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana – zostały przedstawione między innymi dotychczasowe rozwiązania dotyczące możliwości udostępniania danych i informacji zgromadzonych w Centralnej Ewidencji Pojazdów (CEP) podmiotom uprawnionym, właścicielowi lub posiadaczowi pojazdu oraz innym podmiotom jedynie po wykazaniu przez nich uzasadnionego interesu i złożeniu odpowiedniego wniosku.
2. OSR<sub>(d)</sub> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:
  - 1) podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa – wskazano, że projektowana ustawa będzie wpływać na pracę ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jako organu prowadzącego CEP, oraz na obywateli;
  - 2) zakres konsultacji społecznych – wskazano, że projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) oraz zgodnie z § 11a ust. 1 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), i udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Projekt Legislacyjny. Dodatkowo projekt został przekazany do zaopiniowania Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. OSR<sub>(d)</sub> zawierał uwagi zgłoszone przez Polską Izbę Stacji Kontroli Pojazdów oraz Związek Dealerów Samochodowych oraz informacje o uwzględnieniu oraz o nieuwzględnieniu uwag;

---

<sup>383</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>384</sup> Patrz odnośnik nr 276, druk nr 72.



- 3) wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa oraz budżety j.s.t. – wskazano, że projektowana ustawa nie generowała kosztów po stronie państwa, jak wskazano wynika to z tego, że projektowana e-usługa miała funkcjonować w ramach infrastruktury systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Centralnej Ewidencji Kierowców (CEPiK). Tym samym koszty jej budowy i uruchomienia miały zostać pokryte w całości ze środków Funduszu CEPiK;
- 4) wpływ regulacji na rynek pracy oraz na sytuację i rozwój regionalny – wskazano, że projektowana ustawa nie wpływa na rynek pracy, sytuację i rozwój regionalny,
- 5) wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw – wskazano, że projektowana ustawa zwiększyła jakość obrotu pojazdami używanymi na polskim rynku, tym samym zwiększyła konkurencyjność podmiotów działających szczególnie na rynku wtórnym pojazdów.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu:

- 1) w RPL, w zakładce skierowanie do Sejmu, nie zamieszczono opinii Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Opinię MSZ umieszczono w zakładce „Rada Ministrów” i zawierała ona informację, że projekt ustawy nie był sprzeczny z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 13 lutego 2014 r., znak: DPUE.920.1735.2014/8/bc), przy czym należało zwrócić uwagę na fakt, że na stronach Sejmu nie umieszczono opinii MSZ;
- 2) do projektu ustawy nie zostały dołączone dokumenty zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektowaną ustawą w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. W uzasadnieniu do projektu ustawy brak było informacji w tym zakresie (§ 10 ust. 6a RpRM);
- 3) w RPL w zakładce „skierowanie do Sejmu” nie został zamieszczony projekt aktu wykonawczego, natomiast został zamieszczony w zakładce „Rada Ministrów”. Na stronach Sejmu projekt aktu wykonawczego nie został zamieszczony.

## **7. Etap parlamentarny projektu ustawy<sup>385</sup>**

1. Sejm:

- 1) w dniu 12 marca 2014 r. projekt został skierowany do I czytania w Komisji Spraw Wewnętrznych – termin na przedstawienie sprawozdania komisji wyznaczono na dzień 1 kwietnia 2014 r.;

---

<sup>385</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

- 2) II i III czytanie odbyło się na 65. posiedzeniu Sejmu – w dniach 2 i 4 kwietnia 2014 r.;
- 3) w dniu 4 kwietnia 2014 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>386</sup> ustawę Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi RP.

2. Senat nie wniósł poprawek.

### **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Posiedzenie komisji<sup>387</sup> odbyło się w dniu 19 marca 2014 r. – zakończono I czytanie oraz przyjęto projekt z poprawkami.

### **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

Na posiedzeniu Komisji Spraw Wewnętrznych przyjęto poprawki redakcyjno-legislacyjne oraz poprawki merytoryczne dotyczącą uzupełnienia katalogu danych ewidencji pojazdów. Jednocześnie w wyniku zgłoszonych poprawek Komisja zobowiązała Ministra Spraw Zagranicznych do przedłożenia opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

### **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 8 listopada 2013 r. do dnia 6 marca 2014 r.,
  - 2) parlamentarnym od dnia 7 marca 2014 r. do dnia 4 kwietnia 2014 r.
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 106 dni.

Dnia 25 kwietnia 2014 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 529).

### **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) opisany w OSR<sub>(d)</sub> w pkt 3 wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa oraz budżety j.s.t., który wskazywał, że projektowana ustawa nie generowała kosztów po stronie państwa oraz że koszty jej budowy i uruchomienia zostały pokryte w całości ze środków Funduszu CEPiK, wydawał się być opisany zbyt powierzchownie. Wyjaśnienie, że koszty budowy struktury i uruchomienia zostały pokryte w całości ze środków Funduszu CEPiK budziły wątpliwość co do spełnienia wymogu formalnego OSR<sub>(m)</sub>, jakim jest określenie skutków finansowych proponowanych zmian dla budżetu państwa oraz budżetu j.s.t.. Z pewnością wskazanie, że koszty budowy struktury i uruchomienia zostały pokryte w całości ze środków Funduszu CEPiK nie mogły być uznane za analizę. W OSR powinno znaleźć się przynajmniej odniesienie do wcześniej określonych w tym zakresie skutków finansowych wyrażonych w nowelizowanej ustawie;

---

<sup>386</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.

<sup>387</sup> Sprawozdanie Komisji Spraw Wewnętrznych z dnia 19 marca 2014 r., druk nr 2227.

- 2) odnosząc się do określonego w OSR<sub>(d)</sub> wpływu proponowanych regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, nie wskazano żadnych analiz na podstawie, których przyjęto, że proponowane regulacje powinny zwiększyć jakość obrotu pojazdami używanymi na polskim rynku, a tym samym zwiększyć konkurencyjność podmiotów działających szczególnie na rynku wtórnym pojazdów;
- 3) w OSR<sub>(d)</sub> brak przeprowadzenia jakichkolwiek analiz oceny wpływu na rynek pracy oraz na sytuację i rozwój regionalny;
- 4) odnosząc się do etapu parlamentarnego, zauważenia wymaga, iż terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane oraz że Komisja Spraw Wewnętrznych wystąpiła o opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej (na stronach Sejmu jednak brak tej opinii). Ponadto podkreślenia wymaga, że poza poprawkami redakcyjno-legislacyjnymi jedna poprawka miała charakter merytoryczny, co mogło mieć wpływ na skutki finansowe dla budżetu państwa, jednak Komisja nie wniosowała do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tej zmiany.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 3;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 4;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 4.

### **1.13. Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty<sup>388 389</sup> (druk nr 2075)**

#### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył umożliwienia ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego zlecenie opracowania i wydania podręczników lub ich części oraz wprowadzenia ich do użytku szkolnego.

#### **2. Cel wydania aktu**

Celem niniejszej nowelizacji jest umożliwienie ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, jak również ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego zlecenia opracowywania i wydania podręczników lub ich części. Jednocześnie, wprowadza się mechanizm dopuszczania do użytku szkolnego tych podręczników.

#### **3. Konsultacje<sup>390</sup>**

Projekt nie był kierowany do konsultacji publicznych i opiniowania.

#### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) zwolniony z obowiązku opracowywania założeń, wynikający z Planu Prac Rządu,
- 2) opracowany zgodnie z Wykazem prac legislacyjnych Rady Ministrów (numer UD145),
- 3) wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tymi projektami, udostępniono w RPL (§ 52 RpRM);
- 4) na poziomie rządowym nie był kierowany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania, natomiast był rozpatrywany przez Stały Komitet Rady Ministrów oraz został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, a następnie rozpatrzony i przyjęty przez Radę Ministrów – projekt był procedowany **w trybie odrębnym (§ 99 pkt 3 RpRM)**;
- 5) był opracowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>391</sup> (§ 26 ust. 2 RpRM).

#### **5. Elementy formalne<sup>392</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akt normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(d)</sub>**

---

<sup>388</sup> Stan prawny – badanie projektu ustawy przeprowadzone jest w oparciu o obowiązujące akty normatywne w czasie tworzenia przedmiotowego projektu, w tym uchwałę Rady Ministrów nr 190 z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979).

<sup>389</sup> Patrz odnośnik nr 272, druk nr 72.

<sup>390</sup> Patrz odnośnik nr 273, druk nr 72.

<sup>391</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

---

<sup>392</sup> Elementy uzasadnienia i OSR<sub>(d)</sub> określone są w:

1. § 27 ust. 3 uzasadnienie projektu aktu normatywnego powinno:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu;
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
- 3) wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie);
- 4) zawierać:
  - a) oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej,
  - b) ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

4. W projekcie dokumentu rządowego albo jego uzasadnieniu, jeżeli jest sporządzane, przedstawia się informację dotyczącą przedstawienia projektu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

2. § 28. 1. Odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego stanowi ocena skutków regulacji, która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych aktu normatywnego, o której mowa w § 24 ust. 3, zwana dalej „OSR”.

2. OSR zawiera w szczególności:

- 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny;
- 2) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;
- 3) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, o których mowa w pkt 1, oraz na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:
  - a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
  - b) rynek pracy,
  - c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców;
- 4) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

3. OSR<sub>(d)</sub> projektu ustawy zawiera także informacje umożliwiające porównanie z danymi zawartymi w teście regulacyjnym, o którym mowa w § 102 i § 128.

4. OSR projektu ustawy albo projektu rozporządzenia, który nie jest przedstawiany do konsultacji publicznych, zawiera wskazanie przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych.

5. OSR<sub>(d)</sub> przedstawia się na formularzu, którego wzór Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

3. Art. 34. 1. Regulamin Sejmu RP (M.P. poz. 47, z późn. zm) – Projekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. 2. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno: 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych, 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. 3. 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.

3) art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. poz. 1240, z późn. zm) wskazuje, że przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu: 1) określenie wysokości tych skutków; 2) wskazanie źródeł ich sfinansowania; 3) opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów. Ponadto zgodnie z ust. 1a w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych

1. Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy:

- 1) wyjaśniało potrzebę i cel wydania ustawy oraz rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana, a także została wykazana różnica między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym – zgodnie z obecnym stanem prawnym minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, jak również minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego mogli dopuszczać do użytku szkolnego podręczniki na wniosek podmiotu posiadającego autorskie prawa majątkowe do podręcznika. Obowiązujące przepisy przewidywały również możliwość dofinansowywania przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania podręczników przeznaczonych do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej (art. 13 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) oraz podręczników do kształcenia specjalnego dla uczniów z upośledzeniem umysłowym, niewidomych, słabowidzących i niesłyszących (art. 71d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty), a także możliwość dotowania podręczników do kształcenia zawodowego (art. 130 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.);
- 2) zawierało oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – wykazane zostało, iż przedmiot regulacji ustaw nie był objęty prawem Unii Europejskiej;
- 3) nie zawierało oceny organu wnioskującego stwierdzającego czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych;

2. OSR<sub>(d)</sub><sup>393</sup> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:

- 1) podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa – wskazując, że projektowana regulacja oddziałuje na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz na ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego;

---

wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na: 1) budżet państwa; 2) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne; 3) pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. Z kolei zgodnie z ust. 1b w przypadku projektów ustaw, które przewidują obowiązywanie przepisów w okresie krótszym niż 10 lat budżetowych, maksymalne limity wydatków, o których mowa w ust. 1a, określa się na ten okres. Przepisu ust. 1c nie stosuje się. Przepis ust. 1c określa, że Rada Ministrów przedstawia Sejmowi, trzy lata przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 1a, projekt zmiany ustawy określającej maksymalne limity wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażone kwotowo, na kolejnych 10 lat budżetowych wykonywania ustawy.

<sup>393</sup> Została sporządzona na formularzu, o którym mowa w § 28 ust. 5.

- 2) jaki problem jest rozwiązywany – były praktyki wydawnictw, które powodowały utrudnienia w korzystaniu z podręczników przez kolejny rocznik uczniów bądź wykluczały taką możliwość; praktyki prowadziły do sytuacji, w której rodzice zmuszeni byli do corocznego zakupu podręczników szkolnych, co z kolei przekładało się na ograniczenie dostępu dzieci i młodzieży do edukacji szkolnej;
- 3) jaki problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich Unii Europejskiej – w tym wypadku wskazano na bardzo zróżnicowane rozwiązania w poszczególnych krajach – zapewnienie uczniom dostępu do bezpłatnych podręczników wyglądało różnorodnie: począwszy od centralnych zakupów zamówionych przez szkoły podręczników (np. Słowacja, Chorwacja), aż po zdecentralizowane systemy zakupu podręczników przez organy prowadzące lub szkoły (np. w niektórych landach w Niemczech, w Finlandii, Czechach, Anglii, Irlandii Północnej);
- 4) rekomendowane rozwiązania – wprowadzane rozwiązanie umożliwiło ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania oraz ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zlecenie opracowywania i wydania podręczników lub ich części i jednocześnie umożliwiło dopuszczanie do użytku szkolnego tych podręczników;
- 5) istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:
  - a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego – wskazano brak wpływu,
  - b) rynek pracy – w przypadku podjęcia decyzji o skorzystaniu z uprawnień, jakie daje projekt ustawy, wejście w życie ustawy mogło pociągać za sobą ograniczenie zatrudnienia w branży wydawniczej i wzrost zatrudnienia w innych branżach,
  - c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz wpływ na rodzinę obywateli i gospodarstwa domowe – wskazano brak danych w tym zakresie dla tych podmiotów, wyjątek stanowili przedsiębiorcy, dla których projekt prowadził do spadku zakupu podręczników szkolnych,
  - d) źródła finansowania – w przypadku podjęcia decyzji o skorzystaniu z uprawnień, jakie daje projekt ustawy, źródłem finansowania działań miały być środki przewidziane w budżetach właściwych ministrów; niestety wykorzystanie rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy z natury rzeczy było trudne

do oszacowania, nie było też możliwe zaprojektowanie wydatków na ten cel na przestrzeni dziesięciu lat,

- e) w OSR<sub>(d)</sub> w miejscu dotyczącym informacji o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu wskazano, że ze względu na ograniczony zakres zmiany zrezygnowano z przeprowadzenia konsultacji; tym samym do projektu ustawy nie dołączono raportu z konsultacji (§ 51 RpRM).

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu ustawy:

- 1) opinia Ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 21 stycznia 2014 r., znak: DPUE-920-36-14/jf,MS/2);
- 2) nie dołączono projektu aktu wykonawczego, gdyż projekt ustawy nie przewidywał wydania aktu wykonawczego (§ 10 ust. 7a RpRM).

## **7. Etap parlamentarny projektu ustawy<sup>394</sup>**

1. Sejm:

- 1) w dniu 23 stycznia 2014 r. projekt został skierowany do I czytania do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży – termin na przedstawienie sprawozdania komisji wyznaczono do dnia 18 lutego 2014 r.;
- 2) II i III czytanie odbyło się na 61. posiedzeniu Sejmu – w dniach 19 lutego i 21 lutego 2014 r.;
- 3) w dniu 21 lutego 2014 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>395</sup> ustawę Marszałkowi Senatu, a dnia 24 lutego 2014 r. Prezydentowi.

2. Senat nie wniósł poprawek.

## **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

1. Posiedzenie komisji odbyło się w dniu:

- 1) 5 lutego 2014 r. – zakończono I czytanie,
- 2) 18 lutego 2014 r. – przyjęto projekt z poprawkami,
- 3) 19 lutego 2014 r. – Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży wniosła o odrzucenie poprawki, zgłoszonej w II czytaniu w całości.

2. Posiedzenie podkomisji odbyło się w dniu 7 lutego 2014 r. – przyjęto sprawozdanie podkomisji.

---

<sup>394</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

<sup>395</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.



## **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy:**

Na posiedzeniu Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży przyjęto poprawki redakcyjno-legislacyjne oraz poprawkę merytoryczną związaną z obowiązkiem podania przez dyrektora szkoły do publicznej wiadomości zestawu podręczników, który obowiązuje w roku szkolnym. Jednocześnie na wniosek<sup>396</sup> Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży w wyniku zgłoszonych poprawek komisja zobowiązała Ministra Spraw Zagranicznych do przedłożenia opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej<sup>397</sup>.

## **10. Okres procedowania**

Projekt był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 14 stycznia 2014 r. do dnia 22 stycznia 2014 r.,
  - 2) parlamentarnym od dnia 22 stycznia 2014 r. do dnia 21 lutego 2014 r.
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 38 dni.

Dnia 7 marca 2014 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 290).

## **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) przedmiotowy projekt ustawy był opracowany na etapie rządowym w odrębnym trybie (bez przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych, konsultacji oraz opiniowania). Wskazane w OSR<sub>(d)</sub> w pkt 5 wyjaśnienie, w którym zawarto informację, że projekt nie był kierowany do konsultacji i opiniowania ze względu na ograniczony zakres zmiany, jest niezrozumiałe. Etap procesu tworzenia prawa, jakim niewątpliwie są konsultacje, nie tylko dotyczył praw i obowiązków związanych z relacją obywatel – władza, ale także dawał możliwość skutecznej komunikacji, która pozwala na podejmowanie przez organy państwowe jak najlepszych decyzji, z pożytkiem dla obywateli; skutek, jaki wywoływał zakres zmiany (polegającej na zleceniu opracowania i wydania podręczników lub ich części oraz wprowadzenia ich do użytku szkolnego, a także bez odpowiednio określonego *vacatio legis*), niewątpliwie wpływał na przedsiębiorców. Zmiana ta mogła spowodować ograniczenie zatrudnienia w branży wydawniczej (pkt 9 OSR<sub>(d)</sub>) oraz mogła wpływać na rodziców uczniów.

---

<sup>396</sup> Patrz odnośnik nr 279, druk nr 72.

<sup>397</sup> Pismo z dnia 18 lutego 2014 r. oraz pismo z dnia 20 lutego 2014 r. znak: DPUE-920-52.2014/10mkam-11/12/mz/5.

W OSR<sub>(d)</sub> w pkt 6 znajdował się zapis, w którym wnioskodawca próbował przekonać o niemożności oszacowania wykorzystania przewidzianych w projekcie ustawy rozwiązań oraz wydatków na ten cel na przestrzeni 10 lat. Powyższy zapis mógł bardziej świadczyć o nieprzeprowadzeniu analizy skutków finansowych dla budżetu państwa, a to z kolei prowadzi do wniosku o nierzetelnie przeprowadzonej OSR<sub>(m)</sub>;

- 2) z pewnością zwolnienie z obowiązku opracowywania projektu na podstawie założeń nie było pozytywnym elementem w procesie decyzyjnym, co też mogło wpływać na OSR<sub>(m)</sub>, a tym samym na cały projekt ustawy;
- 3) odnosząc się do etapu parlamentarnego, zauważenia wymaga, iż terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane oraz to, że na wniosek Komisji Polityki Społecznej i Rodziny została przedłożona przez Ministra Spraw Zagranicznych opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Ponadto podkreślenia wymaga, że przyjęta przez Sejm poprawka miała charakter merytoryczny, co mogło mieć wpływ na skutki finansowe dla budżetu państwa, jednak Komisja nie wnioskowała do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tej zmiany.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 1;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 1;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 3.

## **1.14. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>398 399</sup> (druk nr 2315)**

### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotem ustawy były nowelizacje ustaw: ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Zmiany dotyczyły między innymi nałożenia na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania zadania wyposażenia szkół podstawowych w bezpłatny podręcznik do zajęć z zakresu edukacji, wprowadzenia dotacji celowej dla organów prowadzących szkoły podstawowe i gimnazja z przeznaczeniem na zakup podręczników, nałożenia na szkoły podstawowe i gimnazja obowiązku zapewnienia uczniom bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych, w tym zasad wyboru podręczników przez nauczycieli, zasad dopuszczania podręczników do użytku szkolnego.

### **2. Cel wydania aktu**

Celem ustawy była poprawa warunków realizacji konstytucyjnego prawa do nauki oraz obowiązku zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, przez zwiększenie dostępności podręczników dla uczniów.

### **3. Konsultacje**

Projekt był przedmiotem konsultacji i opiniowania. Podmiotami konsultacji były podmioty społeczne oraz związki zawodowe (łącznie 75 podmiotów) Podkreślenia wymaga, że termin konsultacji przedmiotowego projektu ustawy dla podmiotów społecznych został wyznaczony na 14 dni, a dla związków zawodowych<sup>400</sup> na 21 dni. Do projektu ustawy dołączono raport z konsultacji (§ 51 RpRM), który również zawierał zgłoszone uwagi podmiotów oraz wyjaśnienia do tych uwag.

### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) opracowany zgodnie z Wykazem prac legislacyjnych Rady Ministrów (numer UA40);
- 2) został zwolniony z obowiązku opracowywania założeń, wynikający z Planu Prac Rządu;

<sup>398</sup> Patrz odnośnik nr 388, druk nr 2075.

<sup>399</sup> Patrz odnośnik nr 272, druk nr 72.

<sup>400</sup> Dz. U. z 2001 r. poz. 854, z późn. zm.

- 3) wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tymi projektami, udostępniono w RPL (§ 52 RpRM);
- 4) na poziomie rządowym był kierowany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji, został rozpatrywany i przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów, zwolniony z rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, a następnie rozpatrzony i przyjęty przez Radę Ministrów;
- 5) został opracowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>401</sup> (§ 26 ust. 2 RpRM).

## **5. Elementy formalne<sup>402</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akty normatywny, w zakresie uzasadnienia do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(d)</sub>**

### 1. Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy:

- 1) zostały przedstawione potrzeba i cel wydania ustawy oraz rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana, a także została wykazana różnica między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym - wskazano, proponowane zmiany, które polegały między innymi na: nałożeniu na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania zadania wyposażenia szkół podstawowych w bezpłatne podręczniki do zajęć edukacyjnych dla uczniów klas I–III, wprowadzeniu dotacji celowej dla organów prowadzących szkoły podstawowe i gimnazja z przeznaczeniem na zakup podręczników oraz umożliwieniu rodzicom wpływu na ustalanie szkolnego zestawu podręczników lub materiałów edukacyjnych nałożeniu na szkoły podstawowe i gimnazja obowiązku zapewnienia uczniom bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych, w tym zasad wyboru podręczników przez nauczycieli, zasad dopuszczania podręczników do użytku szkolnego. Jednocześnie został wskazany zakres modyfikacji rzeczywistego stanu prawnego w zakresie będącym przedmiotem proponowanych regulacji;
- 2) nie zawierało oświadczenia organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.;
- 3) nie zawierało oceny dotyczącej notyfikacji, o nie podleganiu tych regulacji notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

### 2. OSR<sub>(d)</sub><sup>403</sup> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:

---

<sup>401</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>402</sup> Patrz odnośnik nr 392, druk nr 2075.

<sup>403</sup> Została sporządzona na formularzu, o którym mowa w § 28 ust. 5.

- 1) podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa – wskazano, że projektowana regulacja oddziałuje na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, wydawców podręczników szkolnych, podmioty zajmujące się sprzedażą i dystrybucją nowych podręczników, w tym hurtownie książek, szkoły oraz nauczycieli, rodziców uczniów, rzeczoznawców opiniujących podręczniki;
- 2) jaki problem jest rozwiązywany – ograniczenie wydatków rodzin na podręczniki szkolne;
- 3) jak został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich Unii Europejskiej – w tym wypadku wskazano na bardzo zróżnicowane rozwiązania w poszczególnych krajach;
- 4) informacje na temat zakresu, czasu trwania oraz zawierał podsumowanie wyników konsultacji - wskazano w raporcie z konsultacji między innymi listę podmiotów społecznych oraz związków zawodowych objętych konsultacjami. W raporcie z konsultacji oraz w uzasadnieniu do projektu, a także OSR<sub>(d)</sub> zwracał uwagę na brak informacji dotyczącej przekazania projektu do opiniowania właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, w szczególności informacji, czy projekt przekazano do opinii Komisji Wspólnot Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- 5) rekomendowane rozwiązania – wskazano, że projektowane zmiany między innymi polegały na nałożeniu na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania zadania wyposażenia szkół podstawowych w bezpłatny podręcznik do zajęć z zakresu edukacji, wprowadzeniu dotacji celowej dla organów prowadzących szkoły podstawowe i gimnazja z przeznaczeniem na zakup podręczników, nałożeniu na szkoły podstawowe i gimnazja obowiązku zapewnienia uczniom bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych, w tym zasad wyboru podręczników przez nauczycieli, zasad dopuszczania podręczników do użytku szkolnego;
- 6) wpływ na:
  - a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety j.s.t. – wskazano, że w latach 2014-2024 budżet państwa w zakresie wydatków związanych z projektowanymi zmianami ponosił koszty, natomiast budżet j.s.t. nie były obciążone tymi kosztami,

- b) rynek pracy – wskazano korzystny wpływ na rynek pracy przez to, że korzyść była związana z dysponowaniem przez rodziców środkami finansowymi, które do tej pory przeznaczane były na zakup podręczników szkolnych,
- c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę obywateli i gospodarstwa domowe – wskazano, że projektowane regulacje zwolnią rodziny i obywateli z obowiązku zaopatrywania się w podręczniki we własnym zakresie – oszczędność czasu, a to spowoduje, że środki niewydane przez rodziców na podręczniki szkolne będą wspierały rozwój przedsiębiorstw w całej gospodarce. Wskazano również wpływ tych regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu ustawy:

- 1) opinia Ministra Spraw Zagranicznych o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 10 kwietnia 2014 r., znak: DPUE-920-253.2014/2/mkam/msz). Wskazać należy, iż na stronach Sejmu nie umieszczono opinii MSZ;
- 2) raport z konsultacji (§ 51 RpRM);
- 3) dwa projekty aktów wykonawczych.

## **7. Etap parlamentarny projektu ustawy<sup>404</sup>**

1. Sejm:

- 1) w dniu 22 kwietnia 2014 r. projekt został skierowany do I czytania na 66. posiedzeniu Sejmu. Po I czytaniu projekt przekazano do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży;
- 2) II i III czytanie odbyło się na 68. posiedzeniu Sejmu – w dniach 28 maja i 30 maja 2014 r.;
- 3) w dniu 30 maja 2014 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>405</sup> ustawę Marszałkowi Senatowi i Prezydentowi.

2. Senat nie wniósł popraw.

## **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

1. Posiedzenie komisji odbyło się w dniu:

- 1) 6 maja 2014 r. – skierowano do podkomisji stałej;
- 2) 21 maja 2014 r. – przyjęto projekt z poprawkami;

---

<sup>404</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

<sup>405</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.

- 3) 28 maja 2014 r. – Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży przyjęła poprawki zgłoszone w części.
2. Posiedzenia podkomisji odbyły się w dniu 8 i 14 maja 2014 r. – przyjęto sprawozdanie podkomisji.

### **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

Na posiedzeniu Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży przyjęto poprawki redakcyjno-legislacyjne, oraz poprawki merytoryczne między innymi dotyczącej prawa wyboru przez dyrektora szkoły innego podręcznika Jednocześnie na wniosek<sup>406</sup> Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży w wyniku zgłoszonych poprawek zobowiązano Ministra Spraw Zagranicznych do przedłożenia opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

### **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 19 lutego 2014 r. do dnia 18 kwietnia 2014 r. (z tym, że dnia 23 kwietnia Rząd przekazał do Sejmu dwa akty wykonawcze,
  - 2) parlamentarnym od dnia 18 kwietnia 2014 r. do dnia 30 maja 2014 r.
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 60 dni.

Dnia 23 czerwca 2014 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 811).

### **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) dotyczący uzasadnienia do projektu ustawy, że pomimo szczegółowego omówienia potrzeby i celu wydania ustawy oraz rzeczywistego stanu w dziedzinie, która miała być unormowana, a także wykazania różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym uzasadnienie nie wypełniało wszystkich wymogów formalnych. W uzasadnieniu nie wskazano opinii co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej oraz oceny dotyczącej notyfikacji opracowanej na podstawie przepisów dotyczących funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych;
- 2) odnosząc się do etapu parlamentarnego, zauważenia wymaga, iż terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane

---

<sup>406</sup> Patrz odnośnik nr 279, druk nr 72.

oraz to, że na wniosek Komisji Edukacji, Nauk i Młodzieży wnioskowała do Ministra Spraw Zagranicznych o opinię dotyczącą zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Przyjęte przez Sejm poprawki, które miały również charakter merytoryczny, co mogło mieć wpływ na skutki finansowe dla budżetu państwa, nie spowodowały wystąpienia Komisji z wnioskiem do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, w związku z tymi poprawkami.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 39;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 39;
- 3) liczba stron raportu z konsultacji – 2;
- 4) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 15.



## **1.15. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>407 408</sup> (druk nr 2446)**

### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył zmiany zasad wymiaru czasu pracy osób niepełnosprawnych legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym lub umiarkowanym.

### **2. Cel wydania aktu**

Celem niniejszej nowelizacji jest wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego RP z dnia 13 czerwca 2013 r. sygn. akt K 17/11 (Dz. U. poz. 791), w którym Trybunał orzekł o niekonstytucyjności art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia zastosowanie skróconego czasu pracy do osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności od uzyskania zaświadczenia lekarskiego o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy.

### **3. Konsultacje<sup>409</sup>**

Projekt był przedmiotem konsultacji i opiniowania. Podmiotami konsultacji były podmioty społeczne oraz związki zawodowe (łącznie 38 podmiotów). Należy podkreślić, że termin konsultacji przedmiotowego projektu ustawy dla podmiotów społecznych i związków zawodowych<sup>410</sup> został wyznaczony na 30 dni.

### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) został zwolniony z obowiązku opracowywania założeń, wynikający z Planu Prac Rządu;
- 2) projekt opracowany zgodnie z Wykazem prac legislacyjnych Rady Ministrów (numer UB28);
- 3) przedmiotowy projekt ustawy wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tymi projektami został udostępniony w RPL (§ 52 RpRM);
- 4) projekt ustawy na poziomie rządowym był kierowany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji i opiniowania, był rozpatrywany i przyjęty przez Stały

---

<sup>407</sup> Patrz odnośnik nr 388, druk nr 2075.

<sup>408</sup> Patrz odnośnik nr 272, druk nr 72.

<sup>409</sup> Patrz odnośnik nr 273 druk nr 72.

<sup>410</sup> ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych

Komitet Rady Ministrów, a następnie został rozpatrzony i przyjęty przez Radę Ministrów. Projekt ustawy nie skierowano na Komisję Prawniczą, bowiem wnioskodawcą było Rządowe Centrum Legislacji;

- 5) projekt aktu normatywnego był opracowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>411</sup> (§ 26 ust. 2 RpRM).

## **5. Elementy formalne<sup>412</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akt normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(d)</sub>**

### 1. Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy:

- 1) wyjaśniało potrzebę i cel wydania ustawy oraz przedstawiało rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana, a także wykazywało różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym – zgodnie z wyrokiem TK wskazano na niezgodność obowiązujących regulacji z Konstytucją RP, jednocześnie zostały dość szczegółowo omówione różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym;
- 2) zawierało oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – wykazane zostało, że przedmiot regulacji ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej;
- 3) zawierało ocenę dotyczącą notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, ze wskazaniem, że projekt jej nie podlega.

### 2. OSR<sub>(d)</sub><sup>413</sup> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:

- 1) podmioty, na które oddziaływała projektowana ustawa – wskazano, że projektowana regulacja będzie wpływać na osoby niepełnosprawne oraz pracodawców;
- 2) jaki problem był rozwiązywany – wskazano stanowisko Trybunału Konstytucyjnego RP wyrażone w przedmiotowym wyroku;
- 3) jakie rozwiązania przyjęto w innych krajach, w szczególności w krajach członkowskich Unii Europejskiej – brak informacji o rozwiązaniach przyjętych w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE;
- 4) informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowania wyników konsultacji – została przedstawiona, między innymi, lista podmiotów objętych konsultacjami;

---

<sup>411</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>412</sup> Patrz odnośnik nr druk 392 druk 2075.

<sup>413</sup> Został sporządzony na formularzu, o którym mowa w § 28 ust. 5.

- 5) rekomendowane rozwiązania – wskazano, że istotą przedkładanego projektu było wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą wymiar czasu pracy osób niepełnosprawnych, legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym lub umiarkowanym, nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo, i co istotne – bez konieczności spełnienia przez te osoby jakichkolwiek dodatkowych warunków (uzyskania zaświadczenia lekarskiego o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy);
- 6) istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:
- a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety j.s.t. – wskazano, że nie było możliwe oszacowanie skutków finansowych, jakie spowodować może dla sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i budżetów j.s.t., wejście w życie projektowanej regulacji. Wynikało to z faktu, że nie były dostępne dane dotyczące całkowitej liczby pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, liczby pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne według stopnia niepełnosprawności zatrudnionych pracowników oraz liczby pracowników niepełnosprawnych pracujących 7 lub 8 godzin dziennie,
  - b) rynek pracy – brak wpływu,
  - c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, oraz wpływ na rodzinę obywateli i gospodarstwa domowe – wskazano, że wejście w życie projektowanej regulacji wpłynie na sytuację pracodawców w ten sposób, że pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym lub umiarkowanym zobowiązani byli do stosowania skróconego wymiaru czasu pracy wobec wyżej wymienionych osób niepełnosprawnych, w sytuacji gdy przed dniem wejścia w życie ustawy osoby te były zatrudnione w wymiarze 8 godzin dziennie i 40 godzin tygodniowo. Skrócenie wymiaru czasu pracy nie może powodować obniżenia wynagrodzenia przysługującego niepełnosprawnym pracownikom. Istotnym w dofinansowaniu był fakt, że może ono być udzielane w formie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, w zależności od stopnia niepełnosprawności zatrudnionego pracownika, a nie od wymiaru czasu pracy, w jakim pracownik ten jest zatrudniony;
- 7) dodatkowo w OSR<sub>(d)</sub> w pkt 12określającym, w jaki sposób i kiedy nastąpiła ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostały zastosowane, wskazano, że nie było możliwe określenie chociażby szacunkowej liczby osób niepełnosprawnych

legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym lub znacznym zatrudnionych w wymiarze czasu pracy wynoszącym 7 godzin dziennie i 35 godzin tygodniowo bądź 8 godzin dziennie i 40 godzin tygodniowo, dlatego też nie jest możliwe wskazanie i zastosowanie mierników pozwalających na oszacowanie, jaka liczba pracowników posiadających wyżej wymienione orzeczenie o stopniu niepełnosprawności będzie pracowała, po wejściu w życie projektowanej zmiany, według skróconego wymiaru czasu pracy.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu:

- 1) opinia Ministra Spraw Zagranicznych o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 26 marca 2014 r., znak: DPUE-920-269/14jf/1);
- 2) raport z konsultacji (§ 51 RpRM).

## **7. Etap parlamentarny przy pracy nad projektem<sup>414</sup>**

1. Sejm:

- 1) w dniu 6 czerwca 2014 r. odbyło się I i II czytanie na 69. posiedzeniu Sejmu RP, a dnia 10 czerwca 2014 r. odbyło się III czytanie na 69. posiedzeniu Sejmu;
- 2) w dniu 10 czerwca 2014 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>415</sup> ustawę Marszałkowi Senatu a 11 czerwca 2014 r. Prezydentowi RP.

2. Senat RP nie wniósł poprawek.

## **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Projekt nie został przekazany do komisji sejmowych.

## **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

Brak poprawek.

## **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 14 marca 2014 r. do dnia 30 maja 2014 r.,
- 2) parlamentarnym od dnia 30 maja 2014 r. do dnia 10 czerwca 2014 r.

– łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 77 dni.

Dnia 1 lipca 2014 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 877).

## **Wnioski**

---

<sup>414</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

<sup>415</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) braku określenia skutków finansowych związanych z wprowadzeniem w życie proponowanej zmiany. Oczywisty był fakt, że skrócenie czasu pracy osób niepełnosprawnych, oczywiście niezaprzeczalnie korzystne dla tych osób, wiązało się z finansowymi obciążeniami. Tymczasem w OSR<sub>(d)</sub> w pkt 6 przyjęto argumentację, która miała przekonać o niemożności przeprowadzenia oszacowania skutków finansowych, jakie spowodować mogła dla sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i budżetów j.s.t., wejście w życie projektowanej ustawy. Szczególnie, że Minister Finansów<sup>416</sup> zgłaszał uwagi i również wskazywał na brak przeprowadzenia analizy, która w jego ocenie była konieczna, bowiem każda zmiana powinna zawierać wpływ proponowanego rozwiązania na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżet j.s.t.;
- 2) niewątpliwie do stanu wskazanego w pkt 1 mogło przyczynić się nieprzygotowanie założeń do projektu ustawy. Dodatkowo projekt ustawy został przygotowany przez RCL, które nie dysponowało wiedzą merytoryczną, a w szczególności danymi, na podstawie których można było określić wpływ proponowanej regulacji na sektor finansów. Należało zatem zadać pytanie, czy w takiej sytuacji powinno się wzmocnić współpracę przy tworzeniu prawa z odpowiednimi resortami, tak aby uzyskać dane z odpowiednich resortów;
- 3) dotyczący tego, że zbyt późno uruchomiono prace nad projektem. W tym przypadku wyrok został ogłoszony 9 lipca 2013 r. i zgodnie z nim projektodawca miał 12 miesięcy na dokonanie zmiany. Tymczasem procedowanie na etapie rządowym rozpoczęło się dopiero w marcu 2014 r. i trwało do końca maja tegoż roku.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 1;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 7;
- 3) liczba stron raportu z konsultacji – 4;
- 4) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 6.

---

<sup>416</sup> Pismo z dnia 10 kwietnia 2014 r. FS4/0310/295/SAA/14.

## Rozdział 2

### Sejm VIII kadencji i Senat IX kadencji (lata 2015-2019)

#### 2.1. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>417, 418</sup> (druk nr 2661)

##### 1. Przedmiot ustawy

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył zmiany między innymi ustaw: z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej. Zmiany te miały na celu, między innymi, ograniczenie nieprawidłowości, czyli w szczególności doprecyzowanie przepisów w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz dotyczących postępowania w przypadku wystąpienia pożarów.

##### 2. Cel wydania aktu

Celem zmiany było między innymi rozwiązanie problemu porzucania odpadów przez podmioty gospodarujące odpadami w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych, jak również w miejscach, w których zakończono działalność w zakresie gospodarki odpadami.

##### 3. Konsultacje<sup>419</sup>

Projekt był przedmiotem konsultacji, w tym opiniowania. Lista podmiotów, do których skierowano pismo w sprawie zgłaszania uwag do projektu (15 podmiotów), jak i lista podmiotów, które zgłosiły uwagi do tego projektu (55), wskazana została w raporcie z konsultacji. Na przedstawienie stanowiska dla tych podmiotów wyznaczono termin 7-dniowy. Ponadto projekt ustawy został skierowany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną

---

<sup>417</sup> Stan prawny – badanie projektu ustawy przeprowadzone jest zgodnie z obowiązującymi aktami normatywnymi w czasie tworzenia przedmiotowego projektu, w tym z uchwałą Rady Ministrów nr 190 z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

<sup>418</sup> Projekt procedowany w VIII Kadencji, (w latach 2015–2019).

<sup>419</sup> Patrz odnośnik nr 273, druk nr 72.

Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST). Dnia 18 czerwca 2018 r. projekt ustawy był rozpatrzony na posiedzeniu Zespołu do Spraw Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska KWRiST, natomiast w dniu 25 czerwca 2018 r. miał zostać zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

#### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) został zwolniony z obowiązku opracowywania założeń projektu ustaw na podstawie wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów;
- 2) zawarty w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów (**UD395**);
- 3) procedowany przedmiotowy projekt ustawy wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tymi projektami udostępniono w RPL (§52 RpRM);
- 4) na poziomie rządowym był procedowany zgodnie z § 61 ust. 5 RpRM<sup>420</sup> (nie został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, ani nie był zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą). Projekt ustawy był jednocześnie kierowany na Stały Komitet Rady Ministrów oraz do konsultacji. Został przyjęty przez Radę ministrów;
- 5) był opracowany niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>421</sup> (§ 26 ust. 2 RpRM).

#### **5. Elementy formalne<sup>422</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akt normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(d)</sub>**

---

<sup>420</sup> Za zgodą przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów Komitet może rozpatrzyć projekt ustawy niespełniający wymagań określonych w § 58 lub § 60 RpRM.

<sup>421</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>422</sup> Elementy uzasadnienia i OSR<sub>(d)</sub> określone są w:

1. § 27 ust. 3 uzasadnienie projektu aktu normatywnego powinno:
  - 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu;
  - 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
  - 3) wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie);
  - 4) zawierać:
    - a) oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej,
    - b) ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.
4. W projekcie dokumentu rządowego albo jego uzasadnieniu, jeżeli jest sporządzane, przedstawia się informację dotyczącą przedstawienia projektu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.
2. § 28. 1. Odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego stanowi ocena skutków regulacji, która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych aktu normatywnego, o której mowa w § 24 ust. 3, zwana dalej „OSR”.
2. OSR<sub>(d)</sub> zawiera w szczególności:
  - 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny;
  - 2) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;

1. Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy:

- 1) wyjaśniało potrzebę i cel wydania ustawy oraz przedstawiało rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana, a także wykazywało różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym – wskazano, że w obecnym stanie prawnym brak było kompetencji dla Państwowej Straży Pożarnej w zakresie

- 
- 3) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, o których mowa w pkt 1, oraz na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:
- a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
  - b) rynek pracy,
  - c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców,
  - d) **sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych;**
- 4) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.
3. **OSR<sub>(d)</sub> projektu ustawy zawiera także zidentyfikowanie rozwiązywanego problem, określenie celu i istoty interwencji oraz porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach.**
4. OSR projektu ustawy albo projektu rozporządzenia, który nie jest przedstawiany do konsultacji publicznych, zawiera wskazanie przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych.
5. OSR<sub>(d)</sub> przedstawia się na formularzu, którego wzór Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
3. Art. 34. 1. Regulamin Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2012 r. poz. 32) - Projekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. 2. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno: 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych, 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. 3. 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.
- 3) **art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych** (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) wskazuje, że przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu: 1) określenie wysokości tych skutków; 2) wskazanie źródeł ich sfinansowania; 3) opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów. Ponadto zgodnie z ust. 1a w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na: 1) budżet państwa; 2) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne; 3) pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. Z kolei zgodnie z ust. 1b w przypadku projektów ustaw, które przewidują obowiązywanie przepisów w okresie krótszym niż 10 lat budżetowych, maksymalne limity wydatków, o których mowa w ust. 1a, określa się na ten okres. Przepisu ust. 1c nie stosuje się. Przepis ust. 1c określa, że Rada Ministrów przedstawia Sejmowi, trzy lata przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 1a, projekt zmiany ustawy określającej maksymalne limity wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażone kwotowo, na kolejnych 10 lat budżetowych wykonywania ustawy.



dopuszczenia przez straż pożarną obiektu do użytkowania przed rozpoczęciem działalności w zakresie gospodarki odpadami; wskazano również, że obowiązujące przepisy dawały możliwość magazynowania odpadów przez okres aż 3 lat, natomiast obecnie wymierzane administracyjne kary pieniężne za porzucenie odpadów nie przynoszą oczekiwanych rezultatów z powodu zbyt niskich kwot lub długich procedur administracyjno-sądowych;

- 2) zawierało oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – wskazano na zgodność przedmiotu regulacji ustaw z prawem Unii Europejskiej;
- 3) nie zawierało w ocenie organu wnioskującego informacji o tym, czy projekt aktu podlegał notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych,
- 4) zawierało informację o tym, że zainteresowanie pracami nad tym projektem w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa zgłosiło Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elektrownie.

2. OSR<sub>(d)</sub><sup>423</sup> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:

- 1) podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa – wykazano, że projektowana regulacja oddziaływała na j.s.t.– gminy, województwa, starostwa, organy inspekcji ochrony środowiska, regionalne dyrekcje ochrony środowiska, komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej, pomioty prowadzące działalność w zakresie zbierania odpadów lub przetwarzania odpadów, podmioty prowadzące międzynarodowy obrót odpadami w celu ich unieszkodliwienia oraz podmioty wnioskujące o wydanie decyzji o transgraniczne przemieszczanie odpadów;
- 2) jaki problem był rozwiązywany – wykazano, że zmiana rozwiązuje problem coraz częściej występującej procedury porzucania odpadów przez podmioty gospodarujące odpadami zarówno w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych, jak również w miejscach, w których zakończono działalność w zakresie gospodarki odpadami;
- 3) rekomendowane rozwiązania – wskazano na konieczność: wprowadzenia obowiązku posiadania zabezpieczenia roszczeń dla przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami, wprowadzenia nowego przepisu nakazującego posiadanie na własność terenu, doszczegółowienia wymagań dla magazynowania

---

<sup>423</sup> Została sporządzona na formularzu, o którym mowa w § 28 ust. 5.

odpadów, wprowadzenie wymogu prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów, wprowadzenia obowiązku dopuszczenia obiektu, w tym miejsc magazynowania odpadów, do użytkowania na podstawie opinii Państwowej Straży Pożarnej, wprowadzenia możliwości odmowy wydania przez organ właściwy decyzji na gospodarowanie odpadami w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów dotyczących gospodarki odpadami przez podmiot wnioskujący oraz zmiany w zakresie uprawnień organów ochrony środowiska do wydania zezwoleń na zbieranie odpadów;

4) zakres i czas trwania konsultacji – wskazano, między innymi, podmioty objęte konsultacjami oraz podkreślono, że projekt ustawy został zamieszczony w RPL, istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:

a) sektor finansów publicznych – wskazano, że przedmiotowe regulacje nie powodują zwiększenie wydatków sektora finansów publicznych; przedstawiona ocena wykazywała potencjalne oszczędności dla sektora finansów publicznych (dotyczące ograniczenia postępowań w sprawach zgromadzenia nielegalnie odpadów oraz postępowań egzekucyjnych w administracji) i jednocześnie wskazywała na potencjalne wydatki, które może ponieść budżet państwa w związku z dodatkowymi obowiązkami marszałków województw, z koniecznością utworzenia 2 etatów dla inspektorów we wszystkich wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska i delegaturach w przypadku wprowadzenia zmian zaproponowanych w projekcie ustawy. Należałoby również podkreślić, że do oszacowania kosztów przyjęto wyłącznie koszty stałe nie związane z utworzeniem i wyposażeniem stanowisk pracy i szkoleniami. Jednak w przypadku jednostek Państwowej Straży Pożarnej, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji projektowanych zadań, pojawiła się konieczność wzmocnienia kadrowego i dotyczyło to co najmniej 1/3 komend powiatowych (miejskich) PSP – chodziło o średnio jeden etat oficerski specjalisty w miejscach, w których organy PSP były szczególnie obciążone zadaniami wynikającymi z projektowanych regulacji, oczywiście z uwzględnieniem ich aktualnej sytuacji kadrowej. Prowadziło to do zwiększenia normatywu etatowego Państwowej Straży Pożarnej o przynajmniej 110 etatów, co przy zaszeregowaniu średnio w grupie uposażenia przewidzianego dla etatu specjalisty w komendzie powiatowej

(miejskiej) PSP, bez wątpliwości było związane z zapewnieniem w kolejnych latach środków finansowych na ten cel,

- b) rynek pracy – wskazano, między innymi, że regulacje wprowadzane przez ustawę mogło spowodować ograniczenie występowania problemu porzucania odpadów oraz ograniczenie innych nieprawidłowości, co z kolei miało zwiększyć ilość odpadów przetwarzanych w sposób zgodny z przepisami z zakresu gospodarki odpadami oraz wymusić wzmocnienie rynku związanego z przetwarzaniem odpadów, a w szczególności związanych z ich recyklingiem – najbardziej pożądaną formą przetwarzania – powodując tym samym wzrost zatrudnienia w sektorze gospodarki odpadami,
  - c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe – wskazano, że zmiany powinny pozytywnie wpłynąć na konkurencyjność i przedsiębiorczość w sektorze gospodarki odpadami; wynika to z faktu, że podmioty działające z naruszeniem przepisów zaniżają ceny usług związanych z odbiorem i przetwarzaniem odpadów, co stawia w niekorzystnej sytuacji podmioty, które tych przepisów przestrzegają,
  - d) rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe – wskazano, iż zmiany powinny mieć pozytywny wpływ na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe przez zmniejszenie ewentualnych zagrożeń dla zdrowia ludzi lub środowiska, czy też uciążliwości wynikających z niewłaściwie prowadzonej gospodarki odpadami,
  - e) zmiany obciążeń regulacyjnych – wykazano, że zmiany te mogły zwiększyć liczbę dokumentów i liczbę procedur,
  - f) obciążenia dotyczące przystosowania do elektronizacji – nie dotyczą,
  - g) sposób i okres ewaluacja efektów projektu – wskazano że ewaluacja mogła odbywać się na podstawie sprawozdania z Krajowego planu gospodarki odpadami – dokument przygotowywany i przedkładany Radzie Ministrów co 3 lata – oraz aktualizacji Krajowego planu gospodarki odpadami – dokument przygotowywany nie rzadziej niż co 6 lat;
- 5) w OSR<sub>(d)</sub>:
- a) nie wskazano jak został rozwiązany problem w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich Unii Europejskiej,
  - b) nie wskazano czy zmiana wpływa na osoby starsze i niepełnosprawne.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu:

- 1) opinia Ministra Spraw zagranicznych o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 18 czerwca 2018 r., znak: DPUE-920-853.2018/2/ag);
- 2) raport z konsultacji;
- 3) do projektu ustawy, który był kierowany do Sejmu w dniu 22 czerwca 2018 r., nie dołączono aktów wykonawczych. Zostały one przesłane dopiero 25 czerwca 2018 r.

## **7. Etap parlamentarny przy pracy nad projektem<sup>424</sup>**

1. Sejm:

- 1) w dniu 22 czerwca 2018 r. projekt został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu;
- 2) I czytanie odbyło się na 65. posiedzeniu Sejmu – w dniu 27 czerwca 2018 r., na którym Sejm przekazał projekt do pracy w Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa<sup>425</sup>;
- 3) II i III czytanie odbyło się na 66. posiedzeniu Sejmu – w dniach 3 i 5 lipca 2018 r.;
- 4) w dniu 6 lipca 2018 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>426</sup> ustawę Marszałkowi Senatu i Prezydentowi

2. Senat w dniu 13 lipca 2018 r. podjął uchwałę w sprawie przedmiotowej ustawy zgłaszając poprawki.

## **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa odbyło się w dniu:

- 1) 28 czerwca 2018 r. po I czytaniu rozpatrzono część zmian projektu ustawy;
- 2) 2 lipca 2018 r. przyjęto projekt z poprawkami;
- 3) 5 lipca 2018 r. przyjęto poprawki zgłoszone w II czytaniu w części;
- 4) 18 lipca 2018 r. przyjęto w całości poprawki zgłoszone przez Sejm.

---

<sup>424</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

<sup>425</sup> Sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 2 lipca 2018 r., druk nr 2676.

<sup>426</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.

## **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

Na posiedzeniach Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa przyjęto poprawki redakcyjno-legislacyjne oraz poprawki merytoryczne związane. Podczas tych prac między innymi Biuro Legislacyjne Sejmu wskazało, że projekt będzie wymagał bardzo dużej ilości poprawek o charakterze redakcyjnym i legislacyjnym (ponad sto poprawek). Poza tymi komisja wniosła do Sejmu o przyjęcie w części zarówno poprawek zgłoszonych po I i II czytaniu a także poprawek Senatu (15 poprawek), które miały charakter redakcyjno-legislacyjny oraz merytoryczny. Po II czytaniu przyjęto z 27 poprawek 12. Jednocześnie zauważenia wymaga, że brak było w sprawozdaniach Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wniosku<sup>427</sup> dotyczącego przedłożenia opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej oraz wniosku do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tej zmiany.

## **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy był odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 7 czerwca 2018 r. do dnia 22 czerwca 2018 r.,
  - 2) parlamentarnym od dnia 22 czerwca 2018 r. do dnia 20 lipca 2018 r.
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to 43 dni.

Dnia 21 sierpnia 2018 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1592).

## **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) zarówno OSR<sub>(m)</sub>, jak i procedowanie projektu na poziomie rządowym zostały przeprowadzone nierzetelnie ponieważ:
  - a) przeprowadzone konsultacje wydają się mieć charakter pozorny. Przemawia za tym to, że jak wynika z OSR<sub>(d)</sub> projekt został przekazany konsultacji i wyznaczony został dla nich 7-dniowy termin do zgłaszania uwag i jednocześnie projekt ten został w tym samym czasie przekazany na Komitet Stały Rady Ministrów. Ominięcie przedmiotowych etapów (tryb odrębny), w tym brak przeprowadzenia Komisji Prawniczej, bądź pozorne przeprowadzenie konsultacji, niewątpliwie wpłynęło na liczne poprawki zgłaszane do tego projektu na poziomie parlamentarnym,

---

<sup>427</sup> Patrz odnośnik nr 279, druk nr 72.

- b) braku jest spójności OSR<sub>(d)</sub> pkt 6 (wpływ na sektor finansów publicznych) wskazującego, że przedmiotowe regulacje nie powodują zwiększenia wydatków sektora finansów publicznych z uwagi na potencjalne oszczędności dotyczące postępowań administracyjnych z pkt 8 (zmiana obciążeń regulacyjnych) wskazującym, że zmiana obciążeń regulacyjnych spowoduje zwiększenie liczby dokumentów oraz zwiększenie liczby procedur. Brak spójności we wskazanym zakresie prowadzi do pytania, czy faktycznie proponowane regulacje nie powodują dodatkowych kosztów dla budżetu państwa. Po przeanalizowaniu pkt 6 wątpliwość jest tym bardziej uzasadniona, gdyż, jak wskazano w tym punkcie, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji projektowanych zadań będzie konieczne zapewnienie Państwowej Straży Pożarnej w kolejnych latach środków finansowych. Niestety nie zostały wskazane kwoty oraz okres, kiedy środki te będą przekazane Państwowej Straży Pożarnej i czy będą obciążały dodatkowo budżet państwa. Dodatkowa nieścisłość jest związana z brakiem informacji o wpływie regulacji na osoby starsze i niepełnosprawne, pomimo wymogu wynikającego z RpRM (§ 28 ust. 2 pkt 3 lit. d RpRM);
- 2) odnosząc się do etapu parlamentarnego, że o ile terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane to jednak Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nie wnioskuje o przedłożenie opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej oraz nie wnioskuje do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, w wyniku wprowadzonych licznych poprawek merytorycznych;
  - 3) zgłoszone przez Biuro Legislacyjne Sejmu poprawki redakcyjno-legislacyjne (ponad sto), świadczyły, że projekt ustawy na etapie rządowym niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 28;
- 2) liczba stron uzasadnienie do projektu – 13;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 11;
- 4) liczba stron raportu z konsultacji – 4.

## **2.2. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>428 429</sup> (druk nr 2662)**

### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył niniejszej nowelizacji ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz 14 innych ustaw. Projekt dotyczył zapewnienia stałego mechanizmu dofinansowania zarówno działań kontrolnych, jak i badań oraz oceny stanu środowiska, zmiany w sposobie funkcjonowania laboratoriów i sieci pomiarowych Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ), wzmocnienie systemu zapewnienia i kontroli jakości w badaniach monitoringowych w ramach krajowych laboratoriów referencyjnych oraz wzmocnienie skuteczności działalności kontrolnej IOŚ.

### **2. Cel wydania aktu**

Celem zmiany było między innymi zmodyfikowanie organizacji IOŚ pod kątem racjonalizowania jej struktury i wypracowania nowego systemu finansowania.

### **3. Konsultacje<sup>430</sup>**

Projekt był przedmiotem konsultacji. Listę podmiotów, do których skierowano pismo w sprawie zgłaszania uwag do projektu (16 podmiotów), wskazano w OSR<sub>(d)</sub> w pkt 5. Na przedstawienie stanowiska wyznaczono tym podmiotom termin 6-dniowy, natomiast związkom zawodowym wyznaczono termin 21-dniowy. Ponadto projekt ustawy został skierowany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST). Do projektu został dołączony raport z konsultacji.

### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządowej**

Projekt ustawy:

- 1) został zwolniony z obowiązku opracowywania założeń projektu ustaw na podstawie wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów;
- 2) został zawarty w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów (UD396);
- 3) wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tymi projektami został udostępniony w RPL (§52 RpRM);  
na poziomie rządowym, był procedowany zgodnie z § 61 ust. 5 RpRM (nie został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, nie był rozpatrzony przez Komisję

---

<sup>428</sup> Patrz odnośnik nr 417, druk nr 2661.

<sup>429</sup> Patrz odnośnik nr 418, druk nr 2661.

<sup>430</sup> Patrz odnośnik nr 273, druk nr 72.

Prawniczą ani zwolniony z Komisji Prawniczej), natomiast został skierowany na Stały Komitet Rady Ministrów oraz do konsultacji;

4) został opracowany niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>431</sup> (§ 26 ust. 2 RpRM).

**5. Elementy formalne<sup>432</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akt normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak i OSR<sub>(d)</sub>**

1. Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy:

- 1) wyjaśniało potrzebę i cel wydania ustawy oraz przedstawiało rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana, a także wykazywało różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym – zostało wykazane, że ukształtowana w 1998 roku struktura IOŚ w zasadzie w niezmienionej formule funkcjonowała do dnia dzisiejszego. Również wskazano, że obecnie brakowało skutecznego systemu kontroli i monitorowania, także brakowało optymalizacji kosztów działania służb ochrony środowiska;
- 2) zawierało oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, ze wskazaniem, że przedmiot regulacji ustawy nie był objęty prawem Unii Europejskiej;
- 3) wskazywało, że projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

2. OSR<sub>(d)</sub><sup>433</sup> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:

- 1) podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa – wykazano, że projektowana regulacja ma oddziaływać na Głównego IOŚ, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie”, Policję oraz inne organy kontroli, w tym Krajową Administrację Skarbową, a także podmioty podlegające kontroli IOŚ;
- 2) rozwiązywany problem – wykazano, że organizacja IOŚ w ówczesnym jej kształcie, w szczególności w związku z obowiązkami wynikającymi z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, była nieefektywna i powinna zostać zmodyfikowana pod kątem zrationalizowania jej struktury i wypracowania nowego systemu finansowania;

---

<sup>431</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

<sup>432</sup> Patrz odnośnik nr 422, druk nr 2661.

<sup>433</sup> Została sporządzona na formularzu, o którym mowa w § 28 ust. 5.



- 3) rekomendowane rozwiązania – zaproponowano, między innymi, potrzebę umożliwienia prowadzenia na terenie całego kraju kontroli, zainicjowanych przez Głównego IOŚ, przez wyspecjalizowane zespoły kontrolne złożone z inspektorów z różnych terytorialnie wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, co spowodowałyby wzmocnienie kadrowe tych inspekcji. Ponadto rekomendowano zapewnienie inspektorowi IOŚ pomocy innych organów kontroli lub Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych; również zwiększenie wysokości stawek administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych za naruszenia wymagań ochrony środowiska, określonych w przepisach innych ustaw, mogła stanowić narzędzie wzmocniające egzekwowanie przestrzegania prawa i przyczynić się i do skutecznej walki z szarą strefą oraz doprowadzić do zwiększenia wpływów do budżetu państwa;
- 4) zakres i czas trwania konsultacji – zostały wymienione podmioty objęte konsultacjami oraz podano informację to tym, że projekt ustawy został zamieszczony w RPL, co zgodne jest z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Projekt nie podlegał opiniowaniu, konsultacjom ani uzgodnieniom z organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym;
- 5) rozwiązania problemu w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich Unii Europejskiej – został przedstawiony sposób funkcjonowania organów inspekcyjnych w innych krajach;
- 6) istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:
  - a) sektor finansów publicznych – przedmiotowe regulacje w zakresie zadań IOŚ miały być finansowane z budżetu państwa, środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz środków Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”; w obszernej analizie dotyczącej środków finansowania wskazano również skutki finansowe dla budżetu państwa w odniesieniu do poszczególnych proponowanych regulacji,
  - b) rynek pracy – proponowane regulacje miały korzystnie wpłynąć na rynek pracy w związku z planowanym wzmocnieniem działań inspekcyjno-kontrolnych i monitoringowych, co prowadziło do zatrudnienia w IOŚ pracowników specjalizujących się w ochronie środowiska; eliminacja szarej strefy miała mieć istotny wpływ na działania legalnych przedsiębiorstw i przyczynić się do zwiększenia ich konkurencyjności; konsekwencją miał być rozwój firm oraz powstanie nowych miejsc pracy,

- c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz wpływ na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe – przedmiotowe regulacje miały wpływać na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, przez stworzenie mechanizmów prowadzących do skutecznego egzekwowania prawa i ograniczenia funkcjonowania tzw. szarej strefy; tym samym zmiany zaproponowane w projekcie powinny pośrednio skutkować polepszeniem sytuacji przedsiębiorców działających legalnie i respektujących przepisy z zakresu ochrony środowiska,
- d) rodzinę – w związku ze zwiększeniem wynagrodzeń dla pracowników IOŚ (łącznie kwota 77 mln zł netto rocznie) mogła poprawić się sytuacja materialna tych rodzin, co powinno przyczynić się do zwiększenia konsumpcji,
- e) zmiany obciążeń regulacyjnych – w zależności od zadań zmiany te zwiększyły albo zmniejszyły liczbę dokumentów oraz zwiększyły albo zmniejszyły liczbę procedur,
- f) sposób i okres ewaluacji efektów projektu – dla ewaluacji przyjęto roczne odstępy;
- 7) w OSR<sub>(d)</sub> nie wskazano czy zmiana wpływała na osoby starsze i niepełnosprawne.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu ustawy:

- 1) opinia Ministra Spraw Zagranicznych o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 22 czerwca 2018 r., znak: DPUE-920-852.2018/6/ag);
- 2) raport z konsultacji;
- 3) do projektu ustawy, który był kierowany do Sejmu w dniu 22 czerwca 2018 r., nie zostały dołączone akty wykonawcze; nastąpiło to dopiero 25 czerwca 2018 r.

## **7. Etap parlamentarny przy pracy nad projektem<sup>434</sup>**

### **1. Sejm:**

- 1) w dniu 22 czerwca 2018 r. projekt został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu;
- 2) I czytanie odbyło się na 65. Posiedzeniu Sejmu – w dniu 27 czerwca 2018 r., na którym Sejm przekazał projekt do pracy w Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa<sup>435</sup>;

---

<sup>434</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.

- 3) II i III czytanie odbyło się na 66. posiedzeniu Sejmu – w dniach 3 i 5 lipca 2018 r.;
  - 4) w dniu 6 lipca 2018 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>436</sup> ustawę Marszałkowi Senatu i Prezydentowi RP.
2. Senat w dniu 13 lipca 2018 r. podjął uchwałę<sup>437</sup> w sprawie przedmiotowej ustawy, zgłaszając poprawki.

#### **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa odbyło się w dniu:

- 1) 27 czerwca 2018 r. przyjęto projekt z poprawkami;
- 2) 5 lipca 2018 r. przyjęto poprawki zgłoszone w II czytaniu w części;
- 3) 18 lipca 2018 r. przyjęto w całości poprawki zgłoszone przez Sejm.

#### **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

Na posiedzeniach Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa przyjęto poprawki redakcyjno-legislacyjne oraz poprawki merytoryczne. Podczas tych prac między innymi Biuro Legislacyjne Sejmu wskazało, że projekt będzie wymagał bardzo dużej ilości poprawek o charakterze redakcyjnym i legislacyjnym. Poza tymi komisja wniosła do Sejmu o przyjęcie w części poprawek zgłoszonych po I i II czytaniu a także poprawek Senatu (9 poprawek), które miały charakter redakcyjno-legislacyjny oraz merytoryczny. Jednocześnie zauważenia wymaga, że brak jest w sprawozdaniach Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wniosku<sup>438</sup> dotyczącego przedłożenia opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej oraz wniosku do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych w związku ze zgłoszonymi poprawkami.

#### **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

- 1) rządowym od dnia 7 czerwca 2018 r. do dnia 22 czerwca 2018 r.,
  - 2) parlamentarnym od dnia 22 czerwca 2018 r. do dnia 20 lipca 2018 r.
- łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to **43 dni**;

---

<sup>435</sup> Sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 27 czerwca 2018 r., druk nr 2677.

<sup>436</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.

<sup>437</sup> Uchwała Senatu z dnia 13 lipca 2018 r. do druku nr 2738.

<sup>438</sup> Patrz odnośnik nr 279, druk nr 72.

Dnia 3 sierpnia 2018 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1479).

### **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

- 1) zarówno OSR<sub>(m)</sub>, jak i procedowanie projektu na poziomie rządowym zostały przeprowadzone nierzetelnie ponieważ:
  - a) projekt był procedowany w trybie odrębnym (nie został skierowany do uzgodnień międzyresortowych oraz nie był przedmiotem Komisji Prawniczej ani nie został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą). Na etapie konsultacji projekt został przekazany do konsultacji w skróconym 21-dniowym terminie dla związków zawodowych oraz 6-dniowym dla podmiotów społecznych i jednocześnie został przekazany na Stały Komitet Rady Ministrów. Tak przeprowadzone konsultacje wydają się mieć charakter pozorny. Procedowanie w taki sposób nad projektem ustawy wydaje się mocno niepoprawne. Ominięcie przedmiotowych etapów bądź pozorne przeprowadzenie konsultacji, w szczególności zaniechanie Komisji Prawniczej, wpłynęło na wątpliwe przygotowanie projektu ustawy, co uwidoczniło się w postaci licznych poprawek zgłaszanych do tego projektu na poziomie parlamentarnym. Procedowanie na etapie rządowym obejmowało tylko 15 dni. W przypadku tak dużych zmian niewątpliwie był to zbyt krótki czas na prawidłowe przeprowadzenie procesu legislacyjnego. Oczywistym jest, że tworzeniu przedmiotowego projektu towarzyszył duży pośpiech zarówno przy redagowaniu przepisów, jak i opracowywaniu OSR<sub>(d)</sub>,
  - b) w OSR<sub>(d)</sub> brak jest analizy dotyczącej oceny wpływu na rynek pracy oraz konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, oraz rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe. Ponadto w OSR nie wskazano wpływu na osoby starsze i niepełnosprawne, pomimo wymogu wynikającego z RpRM (§ 28 ust. 2 pkt 3 lit. d RpRM);
- 2) odnosząc się do etapu parlamentarnego, że o ile terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane to jednak Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nie wnioskowała o przedłożenie opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej oraz nie wnioskowała do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, w wyniku wprowadzonych licznych poprawek, w tym merytorycznych;

- 3) mając na uwadze zgłoszone przez Biuro Legislacyjne Sejmu poprawki redakcyjno-legislacyjne, można przyjąć, że projekt ustawy był opracowany na etapie rządowym niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 47;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 17;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 25;
- 4) liczba stron – raport z konsultacji – 142.

### **2.3. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>439 440</sup>(druk nr 2663)**

#### **1. Przedmiot ustawy**

Przedmiotowy projekt ustawy dotyczył modyfikacji przepisów prawa dotyczących zasad ochrony dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego, tj. ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy z dnia z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

#### **2. Cel wydania aktu**

Celem niniejszej nowelizacji było dążenie do efektywnego sposobu ochrony dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego przez wykorzystanie narzędzi cywilnoprawnych.

#### **3. Konsultacje<sup>441</sup>**

Projekt nie był kierowany do konsultacji i opiniowania.

#### **4. Informacje o projekcie ustawy w procedurze przedustawodawczej rządu**

Projekt ustawy:

- 1) został zwolniony z obowiązku opracowywania założeń projektu ustawy decyzją Prezesa Rady Ministrów;
- 2) procedowany był poza wykazem prac legislacyjnych;
- 3) wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tymi projektami, udostępniono w RPL (§52 RpRM);
- 4) na poziomie rządowym był procedowany decyzją Prezesa Rady Ministrów w odrębnym trybie (§ 98 RpRM). Projekt został bezpośrednio skierowany na Radę Ministrów (nie został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji i opiniowania oraz nie był rozpatrywany przez Stały Komitet Rady Ministrów oraz nie był zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą);
- 5) był opracowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>442</sup> (§ 26 ust. 2 RpRM).

---

<sup>439</sup> Patrz odnośnik nr 417, druk nr 2661.

<sup>440</sup> Patrz odnośnik nr 418, druk nr 2661.

<sup>441</sup> Patrz odnośnik nr 273, druk nr 72.

<sup>442</sup> Patrz odnośnik nr 275, druk nr 72.

## **5. Elementy formalne<sup>443</sup> projektu ustawy, jakie powinien spełniać akt normatywny, w zakresie uzasadnienia zarówno do projektu ustawy, jak OSR<sub>(d)</sub>**

### 1. Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy:

- 1) wyjaśniało potrzebę i cel wydania ustawy oraz przedstawiało rzeczywisty stan w dziedzinie, która miała być unormowana, a także wykazywało różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym – wskazano, że w obecnym stanie prawnym ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. poz. 369) wprowadziła do polskiego porządku prawnego nowe narzędzia ochrony dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i prawa karnego. ;zawierało oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – potwierdzono, iż przedmiot regulacji ustaw jest zgodny z prawem Unii Europejskiej;
- 2) zawierało ocenę organu wnioskującego zawierającą z informacją, że projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych .

### 2. OSR<sub>(d)</sub><sup>444</sup> będący odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy określał:

- 1) podmioty, na które oddziaływała projektowana ustawa – wykazano, że projektowana regulacja oddziaływała na Instytut Pamięci Narodowej oraz na powszechne jednostki organizacyjne prokuratury;
- 2) rozwiązywany problem – wskazano jedynie wszystko to co zawierało uzasadnienie do projektu ustawy;
- 3) rekomendowane rozwiązania – została wskazana potrzeba uchylecia art. 55a i art. 55b ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, a tym samym zmiany przepisów w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary;
- 4) istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:
  - a) rynek pracy – wykazano, że zmiana nie miała wpływu na rynek pracy,

---

<sup>443</sup> Patrz odnośnik nr 422, druk nr 2661.

<sup>444</sup> Została sporządzona na formularzu, o którym mowa w § 28 ust. 5.

- b) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, oraz rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe – przyjęto, że zmiana nie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, natomiast w przypadku rodziny, obywateli i gospodarstw domowych nie wskazano czy zmiana miała wpływ na te podmioty;

5) w OSR<sub>(d)</sub>:

- a) nie wskazano, jak został rozwiązany problem w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich Unii Europejskiej,
- b) nie wskazano w pkt 6 (wpływ sektor finansów publicznych) żadnych informacji dotyczących wpływu sektora finansów publicznych, w tym brak jest informacji dotyczącej źródeł finansowania,
- c) nie wskazano, czy zmiana wpłynęła na osoby starsze i niepełnosprawne,
- d) w miejscu dotyczącym informacji o konsultacjach wskazano, między innymi, że stosownie do postanowień uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), decyzją Prezesa Rady Ministrów projekt został skierowany bezpośrednio do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w trybie przewidzianym w § 98 tej uchwały; projekt nie podlegał przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

## **6. Dokumenty dołączone do projektu**

Wykaz dokumentów, które były lub powinny być dołączone do projektu ustawy:

- 1) opinia Ministra Spraw Zagranicznych o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej (pismo z dnia 27 czerwca 2018 r., znak: DPUE-920-207.2016/21/MN);
- 2) do projektu ustawy nie zostały dołączone projekty aktów wykonawczych, gdyż projekt ustawy nie przewidywał ich wydania (§ 59 ust. 3 pkt 7 oraz § 72 ust. 2 pkt 3 RpRM).

## **7. Etap parlamentarny projektu ustawy<sup>445</sup>**

1. Sejm:

- 1) w dniu 27 czerwca 2018 r. projekt został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu;
- 2) I, II i III czytanie odbyło się na 65. Posiedzeniu Sejmu – w dniu 27 czerwca 2018 r.;

---

<sup>445</sup> Patrz odnośnik nr 277, druk nr 72.



3) w dniu 27 czerwca 2018 r. Marszałek Sejmu przekazał<sup>446</sup> ustawę Marszałkowi Senatu i Prezydentowi.

2. Senat nie wniósł poprawek.

### **8. Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Brak

### **9. Poprawki na etapie parlamentarnym do projektu ustawy**

Projekt został uchwalony w pierwotnym brzmieniu skierowanym do Sejmu.

### **10. Okres procedowania**

Projekt ustawy był procedowany odpowiednio na etapie:

1) rządowym w dniu 26 czerwca 2018 r.

2) parlamentarnym w dniu 27 czerwca 2018 r.

– łączny czas procedowania na poziomie rządowym i parlamentarnym to **2 dni**.

Dnia 2 lipca 2018 r. ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1277).

### **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się wnioski:

1) przedmiotowy projekt był procedowany zarówno na etapie rządowym i parlamentarnym w ekspresowym tempie (dwa dni):

a) przedmiotowy projekt ustawy na etapie rządowym był procedowany zgodnie z decyzją Prezesa Rady Ministrów w odrębnym trybie (nie został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji i opiniowania oraz nie był rozpatrywany przez Stały Komitet Rady Ministrów, nie był przedmiotem Komisji Prawniczej, a tym bardziej nie został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą);

b) W OSR<sub>(d)</sub> nie wskazywał przyczyn, które spowodowały, że projekt ten nie był kierowany do konsultacji i opiniowania;

2) w OSR<sub>(d)</sub> w pkt 6 nie został przedstawiony wpływ proponowanych regulacji na sektor finansów publicznych, w tym brak źródeł finansowania, oraz nie został opisany wpływ na osoby starsze i niepełnosprawne, pomimo wymogu wynikającego z RpRM (§ 28 ust. 2 pkt 3 lit. d RpRM);

3) odnosząc się do etapu parlamentarnego, zauważenia wymaga, iż terminy regulaminowe dla procedowania projektu w trybie pilnym zostały zachowane.

---

<sup>446</sup> Patrz odnośnik nr 278, druk nr 72.

W związku nieprzyjęciem przez Sejm poprawek nie wnioskowano o opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej ani o nowy OSR<sub>(d)</sub>.

Projekt skierowany do Sejmu:

- 1) liczba stron projektu ustawy – 1;
- 2) liczba stron uzasadnienia do projektu – 3;
- 3) liczba stron OSR<sub>(d)</sub> – 4

## Wnioski *de lege lata*

Istotą tego rozdziału było sformułowanie wniosków *de lege lata* z analizy przebiegu rządowych projektów ustaw, którym rząd nadał tryb pilny, skierowanych do Sejmu w VII i VIII kadencji Sejmu oraz w VIII i IX kadencji Senatu.

W tym czasie w trybie pilnym było procedowanych 18 rządowych projektów ustaw, które rząd uznał za pilne. Poniższa tabela ilustruje okres procedowania przedstawodawczego rządu i ustawodawczego tych projektów oraz ustawy, które podlegały badaniu.

**Tabela 1.** Okres procedowania w trybie pilnym rządowych projektów ustaw

Nr druku	Tytuł projektu ustawy	Cel wydania aktu	Data wpływu na etapie rządowym	Data uchwalenia ustawy przez Sejm	Łączny czas procedowania
<b>VII KADENCJA SEJMU I VIII KADENCJA SENATU</b>					
72	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, ustawy o niektórych zabezpieczeniach finansowych oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze	Wykonanie prawa Unii Europejskiej: dotyczyło to wdrożenia do polskiego systemu prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/44/WE z dnia 6 maja 2009 r. zmieniającej dyrektywę 98/26/WE w sprawie zamknięcia rozliczeń w systemach płatności i rozrachunku papierów wartościowych oraz dyrektywę 2002/47/WE w sprawie uzgodnień dotyczących zabezpieczeń finansowych w odniesieniu do systemów powiązanych i do wiarytelności kredytowych (Dz. Urz. UE L 146 z 10.06.2009).	18.02.2011 r.	27.01.2011 r.	342 dni
84	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych	Wykonanie expose Prezesa Rady Ministrów - celem projektu ustawy było zmniejszenie deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie funduszu rentowego oraz zwiększenie pokrycia wydatków funduszu rentowego wpływami ze składek	24.11.2011 r.	21.12.2011 r.	28 dni

102	Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw	Uelastycznienie procesu obniżania wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego przez przedłużenie o 2 lata okresu, w którym to rodzice decydują, czy dziecko sześciolatnie podejmie naukę w szkole podstawowej	24.11.2011 r.	27.01.2012 r.	65 dni
103	Rządowy projekt ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r.	wykonanie wyroku TK	01.12.2011r.	13.01.2012 r.	35 dni
101	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	Zapowiedzi Prezesa Rady Ministrów z expose – ochrona budżetu gospodarstw domowych emerytów i rencistów	12.12.2011 r.	13.01.2012 r.	34 dni
110	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw	Możliwość objęcia refundacją leku, innego niż określono w Charakterystyce Produktu Leczniczego, ustalenia marży detalicznej w wysokości 100% wartości urzędowej marży detalicznej stosowanej dla leków i środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego sprowadzanych z zagranicy oraz odstąpienie od karania lekarzy, którzy niewłaściwie wypisali recepty, oraz objęcie abolicją lekarzy, którzy wadliwie wypisali recepty przed dniem wejścia w życie nowelizacji.	10.01.2012 r.	13.01.2012 r.	4 dni
551	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz ustawy o systemie oświaty	Konieczność wprowadzenia rozwiązań technicznych, co było konsekwencją działań organizacyjno-technicznych wdrażających rozwiązania techniczne w ramach projektowania systemu teleinformatycznego	05.04.2012 r.	27.07.2012 r.	116 dni

803	Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunków, podpisanej w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r., oraz Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, sporządzonej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r.	Potrzeba przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Europejskiej Agencji Kosmicznej	29.06.2012 r.	24.10.2012 r.	87 dni
835	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw	Przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych wraz z rezygnacją z warstwy elektronicznej dowodu osobistego	14.09.2012 r.	07.12.2012 r.	85 dni
1312	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku od 3-5 lat	03.10.2012 r.	13.06.2012 r.	121 dni
1917	Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	Wykonanie wyroku TK	28.08.2013 r.	06.12.2013 r.	101 dni
2205	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym	Zwiększenie jakości obrotu pojazdami używanymi na polskim rynku	08.11.2013 r.	04.04.2014 r.	106 dni
2075	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty	Umożliwienie ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania oraz ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego zlecenia opracowania i wydawania podręczników szkolnych	14.01.2014 r.	21.02.2014 r.	38 dni
2315	Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	Celem ustawy była poprawa warunków realizacji konstytucyjnego prawa do nauki oraz obowiązku zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, przez zwiększenie dostępności podręczników dla uczniów	19.02.2014 r.	30.05.2014 r.	60 dni
2446	Rządowy projekt ustawy	Wykonanie wyroku TK	14.03.2014	10.06.2014	77 dni

	o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych		r.	r.	
<b>VIII KADENCJA SEJMU I IX KADENCJA SENATU</b>					
2661	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw	Rozwiązanie problemu porzucania odpadów przez podmioty gospodarujące odpadami	07.06.2018 r.	20.07.2018 r.	43 dni
2662	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw	Modyfikacja organizacji Inspekcji Ochrony Środowiska	07.06.2018 r.	20.07.2018 r.	43 dni
2663	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary	Ochrona dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego przez wykorzystanie narzędzi cywilnoprawnych	26.06.2018 r.	27.06.2018 r.	2 dni

*Źródło: opracowanie własne.*

Z poczynionych analiz nasuwają się następujące wnioski.

Po pierwsze, projekty ustaw procedowane w trybie pilnym dotyczyły w przeważającej mierze nowelizacji ustaw (16 projektów). Jedynie dwa projekty nie nowelizowały ustaw (druk nr 103 oraz druk nr 803). Jeden projekt ustawy wykonywał wyrok TK (będący ustawą epizodyczną - projekt ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r.), z kolei drugi projekt dotyczył ustawy o ratyfikacji Umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunków, podpisanej w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r., oraz Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, sporządzonej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r. której celem była potrzeba przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Europejskiej Agencji Kosmicznej.

Po drugie, najdłużej procedowanym rządowym projektem ustawy był projekt o zmianie ustawy o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, ustawy niektórych zabezpieczeniach finansowych oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, czas jego procedowania wynosił prawie rok (342 dni) (druk nr 72), natomiast najkrócej procedowanym rządowym projektem był projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy

o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, czas procedowania wynosił dwa dni (druk nr 2663).

Po trzecie, nasuwa się też wniosek, że najwięcej nowelizacji w trybie pilnym dotyczyło ustawy o systemie oświaty, która była w trakcie trwania VII kadencji Sejmu i VIII kadencja Senatu nowelizowana sześciokrotnie. Najdłuższy okres procedowania projektów ustaw dotyczących systemu oświaty wynosił 132 dni, a najkrótszy 52 dni. Okres procedowania nad projektami ustaw policzono od momentu wszczęcia postępowania na etapie rządowym (od pierwszego pisma przygotowanego przez wnioskodawcę projektu ustawy) do uchwalenia ustawy przez Sejm.

Po czwarte, warto zwrócić uwagę na projekt ustawy (druk nr 2663) procedowany w VIII kadencji Sejmu i IX kadencji Senatu w okresie dwóch dni. W procedurze przedustawodawczej rząd procedował ten projekt w trybie odrębnym. RpRM przewiduje tryb odrębny, który wielokrotnie w przypadku analizowanych projektów był wykorzystywany, to jednak procedowanie projektu przez okres dwóch dni (niezależnie od tego czy projektowi nadaje się tryb pilny) nie powinno zostać uznane za poprawne. Wprawdzie cel wydania aktu, jakim jest ochrona dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i jego obywateli, jest niezmiernie ważny i istotny dla interesów państwa, to jednak okres procedowania może budzić niepokój, tym bardziej, że brak jest wyjaśnienia powodów tak szybkiego procedowania, zwłaszcza na etapie rządowym, gdzie projekt ustawy był kierowany bezpośrednio na posiedzenie Rady Ministrów.

Po piąte, odnosząc się do projektów, wykonujących wyroki TK (w VII i VIII kadencji Sejmu oraz VIII i IX kadencji Senatu były trzy projekty) zwraca uwagę okres między datą wydania wyroku TK a datą rozpoczęcia prac w postępowaniu przedustawodawczym rządu. Zauważyć można, że uruchomione prace nad projektami ustaw wykonujących wyroki TK są zbyt późne. W przypadku opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (druku nr 2446) wyrok został ogłoszony dnia 9 lipca 2013 r. i zgodnie z nim projektodawca miał dwanaście miesięcy na dokonanie zmiany. Tymczasem procedowanie na etapie rządowym rozpoczęło się dopiero w marcu 2014 r. czyli cztery miesiące od ogłoszenia wyroku i trwało do końca maja tegoż roku. Równie późno rozpoczęły się prace w przypadku projektu ustawy zmieniającej ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1917). Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2013 r. został ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej dnia 18 stycznia 2013 r. i zgodnie z orzeczeniem ustawodawca miał 12 miesięcy od dnia ogłoszenia na poprawienie przepisów. Ustawa zmieniająca te przepisy została ogłoszona dnia 3 stycznia

2014 r., a prace na etapie rządowym rozpoczęły się dnia 28 sierpnia 2013 r. Takie chronologiczne zestawienie jednoznacznie pokazuje, że prace nad projektem rozpoczęły się po siedmiu miesiącach od ogłoszenia wyroku TK. Z kolei w przypadku projektu ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. (druk nr 103), zgodnie z wyrokiem TK z dnia 26 października 2010 r. (sygn. akt K 58/07) przepis zmieniany w projekcie ustawy utracił moc obowiązującą z upływem piętnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, czyli od dnia 3 listopada 2010 r. Zgodnie z analizą okres procedowania na etapie rządowym rozpoczął się dnia 1 grudnia 2011 r., a ustawa została ogłoszona 1 lutego 2012 r.

Analiza projektów, których celem było wykonanie wyroków TK, prowadzi do wniosków, że nie tylko projektom nadano tryb pilny ale, **również rząd nie podejmował niezwłocznych kroków w celu wykonania wyroków co w jednym z przypadków spowodowało, że przepis utracił moc (druk nr 103).**

Warto też sformułować wnioski w odniesieniu do przeprowadzonej w tabeli 2 analizy projektów ustaw w zakresie modelu rządowego tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016 skierowanych do procedowania w trybie pilnym oraz poszczególnych elementów tego procesu.

**Tabela 2.** Zestawienie projektów ustaw pod kątem realizacji założeń projektu ustawy

Nr druku	Tytuł projektu ustawy	Model procedowania projektu ustawy na podstawie założeń	Odstąpienie od opracowania projektu na podstawie założeń	
			w związku z wnioskiem	w związku z Planem Prac Rady Ministrów
<b>VII KADENCJA SEJMU I VIII KADENCJA SENATU</b>				
72	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, ustawy o niektórych zabezpieczeniach finansowych oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze	–	+	+
84	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych	–	–	+



102	Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw	-	+	+
103	Rządowy projekt ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r.	-		+
101	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	-		+
110	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw	-	-	procedowany poza Wykazem prac legislacyjnych Rady Ministrów
551	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz ustawy o systemie oświaty	--	-	+
803	Rządowy projekt ustawy <sup>1</sup> o ratyfikacji Umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunków, podpisanej w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r., oraz Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, sporządzonej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r.	-	-	-
835	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw	-	-	+
1312	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	+	-	-
1917	Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	-	-	+
2205	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym	-	-	+
2075	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty	-	-	+

2315	Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	–	–	+
2446	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	–	–	+
<b>VIII KADENCJA SEJMU I IX KADENCJA SENATU</b>				
2661	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw	–	–	brak wymogu opracowania projektu na podstawie założeń, pomimo tego w RPL wskazano, że projekt zwolniony z obowiązku opracowywania założeń projektu ustaw na podstawie wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów
2662	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw	–	–	brak wymogu opracowania projektu na podstawie założeń, pomimo tego w RPL wskazano, że projekt zwolniony z obowiązku opracowywania założeń projektu ustaw na podstawie wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów
2663	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary	–	–	brak wymogu opracowania projektu na podstawie założeń, pomimo tego w RPL wskazano, że projekt zwolniony z obowiązku opracowywania założeń

*Źródła: opracowanie własne*

### Objaśnienia:

<sup>1</sup> Projekt ustawy nie podlega analizie w zakresie etapu rządowego procesu tworzenia prawa z uwagi, iż zgodnie z § 65 RpRM umowy międzynarodowe regulowane są odrębnymi przepisami.

Należy zauważyć się, że w VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Senatu przy tworzeniu rządowych projektów ustaw (projektów pilnych) z tego modelu skorzystano tylko raz. W pozostałych przypadkach odstąpiono od opracowywania projektów rządowych na podstawie założeń projektów ustaw. Odstąpienie od opracowywania projektu ustawy na podstawie założeń było dla dwóch rządowych projektów ustaw wynikiem zgody Prezesa Rady Ministrów na opracowanie projektu ustawy bez założeń do projektu ustawy, a dla dwunastu rządowych projektów ustaw wynikało to z planu prac Rady Ministrów (wpisanie do planu od razu projektu ustawy). Zauważenia wymaga, odnosząc się do projektów ustaw z VIII kadencji Sejmu i IX kadencji Senatu opracowanych w obowiązującym modelu tworzenia rządowych projektów ustaw (brak opracowania projektów ustaw na podstawie założeń), że w RPL widnieje informacja dotycząca tego, że projekty były zwolnione z obowiązku opracowywania założeń. W świetle powyższego można wnioskować, że opracowane bez założeń rządowe projekty ustaw w trybie pilnym od samego początku były traktowane przez rząd jako pilne oraz to, że rząd w zasadzie nie przejmował się zbyt dużą zmianą modeli rządowych tworzenia projektów ustaw skoro nawet nie dostrzegł w VIII Kadencji Sejmu, że nie ma obowiązku opracowania założeń projektu ustawy.

Pomimo możliwości odstąpienia od opracowywania założeń projektów ustaw, co w zasadzie w VII kadencji Sejmu było w 99% realizowane do projektów ustaw, którym nadano tryb pilny, model ten nie znalazł akceptacji wśród rządzących i został już w VIII kadencji Sejmu uchylony.

Interesujące wnioski sformułować można także w zakresie etapów w procesie przedstawodawczym rządu dla projektów ustaw. Wynika to z tabeli nr 3.

**Tabela 3.** Etapy w procesie przedstawodawczym rządu dla projektów ustaw

Nr druku	Tytuł projektu	Konsultacje	Uzgodnienia międzyresortowe	Komitet do spraw Certyfikacji Rady Ministrów	Komitet do Spraw Europejskich	Komitet Stały Rady Ministrów	Komisja prawnicza	Rada Ministrów
<b>VII KADENCJA SEJMU I VIII KADENCJA SENATU</b>								
72	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami,	+	+	-	+	+	+	+

	ustawy o niektórych zabezpieczeniach finansowych oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze							
84	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych	+	+	-	-	-	-	+
102	Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw	+	+	-	-	+	+	+
103	Rządowy projekt ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r.	+	+	-	-	+	+	+
101	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	+	+	-	-	+	+	+
110	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw	-	-	-	-	-	-	+
551	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz ustawy o systemie oświaty	+	+	+	-	+	+	+
803	Rządowy projekt ustawy <sup>1</sup> o ratyfikacji Umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunków, podpisanej w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r., oraz Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, sporządzonej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r.	-	-	-	-	-	-	+
835	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw	+	+	-	-	+	+	+
1312	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	+	+	-	-	+	+	+
1917	Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	+	+	-	-	+	+	+
2205	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym	+	+	+	-	+	+	+

2075	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty	-	-	-	-	+	+	+
2315	Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	+	+	-	-	+	+	+
2446	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	+	+	-	-	+	-	+
<b>VIII KADENCJA SEJMU I IX KADENCJA SENATU</b>								
2661	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw	+	-	-	-	+	-	+
2662	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw	+	-	-	-	+	-	+
2663	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary	-	-	-	-	-	-	+

*Źródła: opracowanie własne.*

#### Objaśnienia:

<sup>1</sup> Projekt ustawy nie podlega analizie w zakresie etapu rządowego procesu tworzenia prawa z uwagi, iż zgodnie z § 65 RpRM umowy międzynarodowe regulowane są odrębnymi przepisami.

Z powyższego wynika, że nie wszystkie rządowe projekty ustaw były przedmiotem wszystkich etapów rządowego procesu tworzenia projektów ustaw, którym rząd nadał tryb pilny:

- 1) do konsultacji nie przekazano trzech projektów ustaw (druki: nr 110, 2075 i 2663);
- 2) do uzgodnień międzyresortowych nie przekazano pięciu projektów ustaw (druki: nr 110, 2075, 2662, 2662 oraz 2663);
- 3) na Komisję Prawniczą nie przekazano sześciu projektów ustaw (druki: nr 84, 110, 2446, 2661, 2662 oraz 2663).

W przypadku komitetów Rady Ministrów przedmiotem obrad Komitetu do spraw Cyfryzacji Rady Ministrów były dwa projekty (druki: nr 551 i 2205), jeden projekt był przedmiotem obrad Komitetu do Spraw Europejskich (druki nr 72), natomiast trzy projekty ustaw (druki: nr 84, 110 oraz 2663) nie były przedmiotem Stałego Komitetu Rady Ministrów. Dla czterech projektów ustaw przyjęto tryb odrębny. Druk nr 803 nie został ujęty

w tych wyliczeniach z uwagi na to, że zgodnie z § 65 RpRM umowy międzynarodowe regulowane są odrębnymi przepisami (poza etapem Rady Ministrów).

Na podstawie przeprowadzonej analizy nasuwają się następujące wnioski.

Po pierwsze, pozytywnie należy ocenić realizację konsultacji w zdecydowanie większości projektów ustaw (z 17 projektów ustaw procedowanych na podstawie RpRM tylko dla trzech nie przeprowadzono konsultacji). Konsultacje są niezwykle ważnym etapem w procesie tworzenia projektów ustaw, w szczególności z punktu widzenia zapewnienia udziału partnerów społecznych w tym procesie. Oczywiście można dyskutować co do zakresu i sposobu ich realizacji (brak przestrzegania reguł czasowych do przeprowadzenia konsultacji, w tym zbyt krótki czas na konsultacje, brak odpowiedzi ministrów na uwagi zgłaszane przez podmioty społeczne oraz pomijanie niektórych uprawnionych do konsultacji podmiotów), jednak generalnie można przyjąć, że obowiązek konsultacji został realizowany w 14 projektach procedowanych ustaw. Przykładowo można wskazać na projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 102), który został przekazany do konsultacji podmiotom wskazanym na liście do konsultacji. Należy zauważyć, że podmioty wskazane na liście różnią się od tych podmiotów wymienionych w OSR<sub>(d)</sub>. Nie ma też informacji, czy projekt ustawy został przekazany do zaopiniowania do Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów Naukowych oraz do Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Po drugie, odnosząc się do braku przeprowadzenia etapu uzgodnień międzyresortowych dla pięciu projektów, zauważenia wymaga, że ich cele rzutowały na stosunki społeczne i obowiązki organów państwowych. Etap uzgodnień międzyresortowych jest etapem szerokich uzgodnień, kiedy wnioskodawca (ale i w konsekwencji rząd), uzyskuje odpowiedzi na pytania o oddziaływanie projektowanej regulacji na sferę stosunków społecznych, budżet państwa (w tym j.s.t.), oraz na obowiązujące akty normatywne należące do zakresu działania organów biorących udział w tych uzgodnieniach, co w rezultacie może wpłynąć na ostateczny kształt rządowego projektu ustawy. Dotyczyło to pięciu projektów ustaw obejmujących zakresem przedmiotowym refundację leków, modyfikację Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ochrony dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego przez wykorzystanie narzędzi cywilnoprawnych. W przypadku projektów ustaw, które dotyczyły:

- 1) refundacji leków (druk nr 110),
- 2) systemu oświaty (druk nr 2075),

3) ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej (druk nr 2663), również nie były przeprowadzone konsultacje. Wprawdzie projekty te procedowane były w trybie odrębnym, to jednak - mając na względzie cel i przedmiot regulacji - pozbawienie projektu tego etapu mogło skutkować brakiem rzetelności w jego opracowaniu.

Po trzecie, projekt ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej (druk nr 2663), jak i projekt ustawy dotyczący refundacji leków (druk nr 110) poza brakiem uzgodnień międzyresortowych również nie był przedmiotem obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Po czwarte, w VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Senatu trzy projekty ustaw nie były przedmiotem Komisji Prawniczej (druki: nr 84, 110 i 2446). Z tym, że w przypadku druku nr 2446 projekt był opracowywany przez RCL. Zatem w pewnym stopniu można usprawiedliwić procedowanie tego projektu bez skierowania go na Komisję Prawniczą. W VIII kadencji Sejmu żaden z procedowanych rządowych projektów ustaw nie był kierowany do RCL z wnioskiem o rozpatrzenie go przez Komisję Prawniczą.

Druki: nr 2661 i 2662 nie były rozpatrywane w trybie odrębnym, ale na podstawie § 61 ust. 5 RpRM stanowiącego, że za zgodą Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów Komitet może rozpatrzeć projekt dokumenty rządowego niespełniający wymagań określonych w § 58 lub § 60 RpRM. W przypadku druku nr 2663, pomimo trybu odrębnego, w tym braku uzgodnień międzyresortowych i braku rozpatrzenia projektu ustawy przez Komisję Prawniczą, projekt został przyjęty przez Sejm bez poprawek.

Natomiast w przypadku druków: nr 2661 i 2662 brak rozstrzygnięcia projektu przez Komisję Prawniczą skutkowało na poziomie parlamentarnym dużą liczbą poprawek, w tym redakcyjno-legislacyjnych. Upatrywać takiego stanu można w obszerności projektów ustaw.

W przypadku druku nr 2663 liczba stron projektu liczyła 1, a dla druków: nr 2661 i 2662 liczba stron wynosiła odpowiednio 28 i 47, co niewątpliwie wpływało na trudność w realizacji wymogu formalnego w zakresie zasad techniki prawodawczej w procedurze przedustawodawczej rządu pozbawionej etapu Komisji Prawniczej.

**Mając na uwadze przedmiotowy wymóg formalny, dotyczący tego, aby projekt był opracowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, przyjęto, że wymóg ten jest zrealizowany gdy służby legislacyjne w ministerstwach czuwają nad przestrzeganiem tych zasad, a Komisja Prawnicza rozpatruje projekt albo projekt jest zwolniony z obowiązku rozpatrywania przez Komisję Prawniczą oraz projekt opracowany jest przez RCL.** Przyjmując to założenie można uznać, że brak skierowania projektu do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą druki: nr 2661 i 2662 przyczynił się do licznych

poprawek w Sejmie i w Senacie, co spowodowało, że przekazane projekty ustaw do Sejmu nie spełniały tego wymogu.

Poniższa tabela ilustruje spełnienie wymogów formalnych rządowych projektów ustaw wskazanych w RpRM i Regulaminie Sejmu.

**Tabela 4.** Spełnienie wymogów formalnych rządowych projektów ustaw

Nr druku	Tytuł projektu	Uzasadnienie do projektu ustawy	OSR <sub>(d)</sub>	Źródła finansowania <sup>2</sup>	Opinia/oświadczenie o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej albo, że projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej	Akty wykonawcze do projektu ustawy
<b>VII KADENCJA SEJMU I VIII KADENCJA SENATU</b>						
72	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, ustawy o niektórych zabezpieczeniach finansowych oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze <sup>1</sup>	+	+	– <sup>4</sup>	+	– <sup>3</sup>
84	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych <sup>1</sup>	+	+	– <sup>4</sup>	+	– <sup>3</sup>
102	Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw <sup>1</sup>	+	+	– <sup>4</sup>	+	– <sup>3</sup>
103	Rządowy projekt ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. <sup>1</sup>	+	+	–	+	– <sup>3</sup>
101	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw <sup>1</sup>	+	+	–	+	– <sup>3</sup>
110	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw <sup>1</sup>	– <sup>5</sup>	+	– <sup>4</sup>	+	–
551	Rządowy projekt ustawy	+	+	– <sup>4</sup>	+	+



	o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz ustawy o systemie oświaty <sup>1</sup>					
803	Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunków, podpisanej w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r., oraz Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, sporządzonej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r. <sup>6</sup>	-	-	-	-	-
835	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw <sup>1</sup>	+	+	- <sup>4</sup>	+	-
1312	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw <sup>1</sup>	+	+	+	+	+
1917	Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw <sup>1</sup>	+	+	- <sup>4</sup>	+	+
2205	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym <sup>1</sup>	+	+	- <sup>4</sup>	+	+
2075	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty <sup>7</sup>	- <sup>8</sup>	+	- <sup>4</sup>	+	- <sup>3</sup>
2315	Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw <sup>7</sup>	- <sup>9</sup>	+	+	+	+
2446	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	+	+	- <sup>10</sup>	+	- <sup>3</sup>
<b>VIII KADENCJA SEJMU I IX KADENCJA SENATU</b>						
2661	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw <sup>11</sup>	- <sup>8</sup>	+ <sup>13</sup>	-	+	- <sup>12</sup>

2662	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw <sup>11</sup>	+	+ <sup>13</sup>	+	+	- <sup>12</sup>
2663	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary <sup>11</sup>	+	+ <sup>13</sup>	- <sup>10</sup>	+	- <sup>3</sup>

Źródła: opracowanie własne.

### Objaśnienia:

<sup>1</sup> Elementy formalne projektu ustaw oceniane na podstawie uchwały Rady Ministrów z nr 49 z dnia 19 marca 2002 r. RpRM (M.P. poz. 221, z późn. zm.).

<sup>2</sup> Art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.).

<sup>3</sup> Wymóg nie dotyczy, ponieważ projekt ustawy nie przewiduje wydania aktu wykonawczego.

<sup>4</sup> Brak wpływu.

<sup>5</sup> Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy nie zawierał elementów, jakie uzasadnienie powinno określać.

<sup>6</sup> W związku z tym, że opracowywanie i uzgadnianie projektów umów międzynarodowych, instrukcji negocjacyjnych i innych dokumentów związanych z zawieraniem i wypowiedzaniem umów międzynarodowych, jak wynika z § 65 Regulaminu pracy Rady Ministrów regulują odrębne przepisy, projekt ustawy nie podlega analizie w zakresie wskazanym w tabeli 4.

<sup>7</sup> Elementy formalne projektu ustaw oceniane na podstawie uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. RpRM (M.P. poz. 979).

<sup>8</sup> Uzasadnienie nie zawierało oceny organu wnioskującego stwierdzającego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

<sup>9</sup> W uzasadnieniu brak oświadczenia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej oraz brak oceny dotyczącej notyfikacji o niepodleganiu tych regulacji notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

<sup>10</sup> Brak wskazania wpływu regulacji na budżet państwa.

<sup>11</sup> Elementy formalne projektu ustaw oceniane na podstawie uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. RpRM (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

<sup>12</sup> Do projektu ustawy, który był kierowany do Sejmu w dniu 22 czerwca 2018 r., nie dołączono aktów wykonawczych. Zostały one przesłane dopiero 25 czerwca 2018 r.

<sup>13</sup> W OSR<sub>(d)</sub> brak informacji o wpływie regulacji na osoby starsze i niepełnosprawne, pomimo wymogu wynikającego z § 28 ust. 2 pkt 3 lit. d uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. RpRM (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

Podkreślić warto, że w trakcie analizy 18 projektów ustaw, którym nadano tryb pilny, wymogi formalne w zakresie elementów uzasadnienia, jak i OSR<sub>(d)</sub> dla rządowych projektów ustaw - w związku z trzykrotną zmianą RpRM - uległy nieznacznej zmianie. Natomiast wymogi formalne dla rządowych projektów ustaw określone w art. 34 ust. 2 Regulaminie Sejmu pozostały bez zmian.

Analiza procedowanych w trybie pilnym projektów ustaw w zakresie wymogów formalnych, jakie te projekty powinny spełniać, wskazuje, po pierwsze, że do wszystkich

projektów ustaw dołączono uzasadnienie oraz OSR<sub>(d)</sub>, a pod drugie, że również we wszystkich przypadkach były przedstawione opinie w zakresie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

Jednakże informacje zawarte w uzasadnieniu i OSR<sub>(m)</sub> były na różnym poziomie szczegółowości, co w niektórych przypadkach nie wyczerpywało wymogów formalnych w zakresie elementów, jakie uzasadnienie i OSR<sub>(d)</sub> powinny zawierać.

Zauważenia wymaga, że tylko jeden projekt ustawy (druk nr 2315) z analizowanych projektów ustaw nie zawierał w uzasadnieniu oświadczenia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej (albo oświadczenia, że projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej), jednak dołączono opinię o zgodności tego projektu z prawem Unii Europejskiej, co wydaje się być wystarczające, aby uznać ten wymóg za spełniony.

W jednym z uzasadnień projektów ustaw (druk nr 110) niewłaściwie opisano wymogi dotyczące celu projektu ustawy i wskazania różnic między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym oraz przedstawienia rzeczywistego stanu w dziedzinie, która miała być unormowana. Wymóg formalny co do celu projektu ustawy opisany był niezwykle syntetycznie, niemalże powtarzając proponowane regulacje, natomiast drugi wymóg powtarzał brzmienie proponowanych przepisów, wskazując jedynie w sposób bardzo ogólny do czego przyczynią się poszczególne zmiany.

Z kolei jedno z uzasadnień projektów ustawy (druk nr 2075) nie zawierało wymogu formalnego dotyczącego oceny organu wnioskującego stwierdzającego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, natomiast uzasadnienie do projektu ustawy (druk nr 2315), oprócz braku wymogu dotyczącego oceny organu wnioskującego odnośnie do notyfikacji, nie zawierało wymogu dotyczącego oświadczenia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

Odnosząc się do wymogu dotyczącego OSR<sub>(d)</sub>, jak już zostało wskazane, wszystkie projekty ustaw wprowadzające miały dołączony OSR<sub>(d)</sub>, ale w większości przypadków były one przedstawione na dużym poziomie ogólności. Wymogi formalne, w zakresie poszczególnych elementów OSR<sub>(d)</sub>, które powinny być określone i poddane analizie, były nieprzestrzegane, co wiązało się z brakiem rzetelności w opracowaniu projektu ustawy. Zarzut dotyczący braku poprawności OSR<sub>(d)</sub> był najczęściej podnoszony we wnioskach poczynionych przy analizie rządowych projektów ustaw (w rozdziale 1 i 2 tej części pracy).

Po trzecie szczególną uwagę w OSR<sub>(d)</sub> zwrócono na wymóg dotyczący wpływu regulacji na budżet państwa, w tym budżet j.s.t., w kontekście źródeł finansowania. W zakresie tego wymogu w większości przypadków można było zauważyć, że przeprowadzona analiza dotycząca wpływu regulacji na te budżety cechowała się dużym stopniem ogólności. Niekiedy OSR<sub>(m)</sub> jedynie wskazywał informację o braku wpływu na te budżety (podobnie w większości OSR<sub>(d)</sub> określano pozostałe elementy dotyczące skutków społecznych, co zostało wskazane w badaniach i we wnioskach).

Po czwarte można było również dostrzec w OSR<sub>(d)</sub> brak spójności między analizowanymi elementami OSR<sub>(d)</sub>. Przyjmując do wiadomości, że niektóre analizowane projekty ustaw nie mają wpływu na budżet państwa (informacje w OSR<sub>(d)</sub> wnioskodawcy projektu), to również należy przyjąć, że nie ma podstaw do określania źródeł finansowania, a tym samym wymóg formalny w tym zakresie uznać należy za spełniony. Jednak w przypadku gdy wymóg formalny w zakresie elementu dotyczącego wskazania skutków finansowych, jakie wywołuje projekt ustawy na budżet państwa, w tym budżet j. s. t., nie zawiera analizy w przedmiotowym zakresie bądź jest zredagowany w sposób niejasny, budzący wątpliwości, to nie można uznać, że wymóg ten jest spełniony. Przykładem takim jest OSR<sub>(d)</sub> wskazany w projekcie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. (druk nr 103). W OSR<sub>(d)</sub> wskazano, opisując wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety j.s.t., że planuje się zmniejszenie wydatków budżetu państwa w przedmiotowym zakresie. Zgodnie z rozwiązaniami obowiązującymi obecnie budżet państwa jest obowiązany do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne za rolników i ich domowników, z wyjątkiem rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, w wysokości rocznej wynoszącej 1 862 006 tys. zł. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami budżet państwa finansowałby wyżej wymienioną kwotę pomniejszoną o składki wpłacone przez rolników. Wpływy miesięczne ze składek na ubezpieczenie zdrowotne, które wpłaciliby rolnicy, zostały oszacowane na podstawie danych z KRUS, zakładając 100% ściągalsności składki, przez uwzględnienie wskaźnika udziału ubezpieczonych prowadzących gospodarstwa rolne w liczbie ubezpieczonych ogółem. Analizując ten wymóg formalny wskazany, w OSR<sub>(d)</sub> (druk nr 103) trudno stwierdzić, czy budżet państwa będzie ponosić koszty oraz jakie będą źródła finansowania. Podobnie jest w przypadku ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 2661). Tak przygotowane OSR<sub>(d)</sub> powinny być przedmiotem krytyki i niewątpliwie powinny zostać poddane ponownej analizie.

Po piąte, w przypadku projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 101) zauważono, podczas analizy tego projektu, brak spójności między pkt 1 OSR<sub>(d)</sub> (dotyczącym podmiotów, na które oddziałuje projektowana ustawa) a pkt 6 OSR<sub>(d)</sub> (dotyczącym wskaźników źródeł finansowania). Z pkt 1 wynika, że regulacje będą oddziaływać na budżet państwa, z kolei pkt 6 określa, że projekt nie pociąga za sobą dodatkowych obciążeń budżetu państwa. Tak przedstawiony OSR<sub>(d)</sub>, z którego wynika, że oddziałuje na budżet państwa bez określenia źródeł finansowania uznano za brak spełnienia wymogu w zakresie określenia źródeł finansowania. Z kolei brak spełnienia wymogu dotyczącego wskazania skutków finansowych, jakie wywołuje projekt ustawy na budżet państwa, w tym budżet j.s.t., w tym źródeł finansowania dostrzeżono w OSR<sub>(d)</sub> projektu ustawy (druk nr 2446) o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W OSR<sub>(d)</sub> wskazano, że nie jest możliwe oszacowanie skutków finansowych, jakie spowodować może dla sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i budżetów j.s.t., wejście w życie projektowanej regulacji. Odnosząc się natomiast do OSR<sub>(d)</sub> w zakresie wskazania ww. skutków finansowych dla projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą, wskazania wymaga, że w OSR<sub>(d)</sub> w żaden sposób nie odniesiono się do tego wymogu (w OSR<sub>(d)</sub> sporządzonym na formularzu, w opisie tego wymogu brak jest informacji). Jedynie w trzech projektach ustaw OSR<sub>(d)</sub> zawierał informacje, że regulacje obciążają budżet państwa oraz wskazywał źródła finansowania a projekt ustawy wskazał regulę wydatkową (druki nr 1312, 2315 i 2662).

Po szóste, odnosząc się do ostatniego wymogu formalnego dotyczącego dołączenia do projektu ustawy aktów wykonawczych, jeżeli projekt ustawy przewidywał wydanie aktu wykonawczego, wskazania wymaga, że w dwóch przypadkach wymóg ten nie został spełniony (druki: nr 110 i 835), a w dwóch przypadkach (druki: nr 2661 i 2662) wymóg ten został uzupełniony (do projektów ustaw, który był kierowany do Sejmu w dniu 22 czerwca 2018 r., nie dołączono aktów wykonawczych. Zostały one przesłane dopiero 25 czerwca 2018 r.).

Po siódme, z analizy wynika, że pomimo niespełnienia wymogów formalnych w zakresie uzasadnienia projektu ustawy (w czterech przypadkach), w zakresie OSR<sub>(d)</sub> wskazania skutków finansowych jakie wywołuje projekt ustawy na budżet państwa, w tym budżet j.s.t., w tym źródeł finansowania (w pięciu przypadkach) oraz niedołączenia

aktów wykonawczych, jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktu wykonawczego (w dwóch przypadkach), to projektom tym nadany został numer druku i były przedmiotem parlamentarnej procedury. Należy zauważyć, że obszerność uzasadnienia i OSR<sub>(d)</sub> w poszczególnych projektach były na różnych poziomach, co wynikało niewątpliwie z zakresu, jaki był przedmiotem regulacji.

Po ósme, należy podkreślić, że to na Marszałku Sejmu spoczywa obowiązek sprawdzenia, czy projekt ustawy spełnia ww. wymogi. Nie ulega wątpliwości, że procedowanie projektu ustawy w trybie pilnym nie uzasadnia pomijania tych wymogów.

Warto też podkreślić wnioski dotyczące prac z projektami na etapie parlamentarnym. Kwestie te ilustruje tabela nr 5.

**Tabela 5.** Etap parlamentarny projektów ustaw

Nr druku	Tytuł projektu	Zachowanie terminów <sup>1</sup> regulaminowych dla procedowania projektu ustawy	Poprawki Sejmowe lub Senackie legislacyjne redakcyjne	Poprawki Sejmowe lub Senackie merytoryczne	Opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej opracowana na wniosek komisji sejmowych lub senackich	OSR <sub>(d)</sub> opracowany na wniosek komisji sejmowych lub senackich
<b>VII KADENCJA SEJMU I VIII KADENCJA SENATU</b>						
72	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, ustawy o niektórych zabezpieczeniach finansowych oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze	+	+	-	+	-
84	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych	+	-	-	-	-
102	Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw	+	-	-	-	-
103	Rządowy projekt ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r.	+	-	+	+	-
101	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o	+	+	-	+	-

	emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw					
110	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw	+	+	+	+	-
551	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz ustawy o systemie oświaty	+	+	+	+	-
803	Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunków, podpisanej w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r., oraz Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, sporządzonej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r.	+	-	-	-	-
835	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw	+	+	-	+	-
1312	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	+	+	+	+	-
1917	Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	+	+	+	+	-
2205	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym	+	+	+	+	-
2075	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty	+	+	+	+	-
2315	Rządowy projekt ustawy zmieniający ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	+	+	+	+	-

2446	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	+	-	-	-	-
<b>VIII KADENCJA SEJMU I IX KADENCJA SENATU</b>						
2661	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw	+	+	+	-	-
2662	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw	+	-	-	-	-
2663	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary	+	-	-	-	-

*Źródła: opracowanie własne.*

### Objaśnienia:

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 73 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. poz. 47, z późn. zm.) Marszałek Sejmu, kierując pilny projekt ustawy do komisji, ustala im jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy jednak niż 30 dni. Z kolei zgodnie z art. 95b tego regulaminu Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, ustala jednocześnie kalendarz prac w Sejmie nad projektem, biorąc pod uwagę terminy wykonania prawa Unii Europejskiej, z kolei zgodnie z art. 77 Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od dnia uchwalenia przez Sejm ustawy pilnej, Marszałkowi Senatu i Prezydentowi, potwierdzony swoim podpisem, tekst uchwalonej ustawy. Zgodnie z art. 71 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2010 r. poz. 542, z późn. zm.) uchwałę w sprawie ustawy wniesionej jako projekt pilny Senat podejmuje w ciągu 14 dni od dnia jej przekazania.

Z analiz nasuwają się następujące wnioski.

Po pierwsze, na etapie parlamentarnym uwagę zwraca brak wniosków komisji sejmowych o przedstawienie przez rząd skutków, zwłaszcza finansowych, w przypadku poprawek o charakterze merytorycznym wnoszonych przez te komisje bądź przez Senat. Zauważenia wymaga, że w VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Senatu w dwunastu projektach ustaw Sejm lub Senat wносиły poprawki o charakterze merytorycznym i o charakterze redakcyjno-legislacyjnym, natomiast nie korzystano z uprawnienia - wnioskowania do rządu o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych wynikających z tych poprawek.

Po drugie, komisje sejmowe występowały (11 razy) do ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o opinię o zgodności projektu



ustawy z prawem Unii Europejskiej, w wyniku wnoszonych poprawek redakcyjno-legislacyjnych jak i merytorycznych. W jednym przypadku w związku z tym, że poprawka miała charakter jedynie redakcyjno-legislacyjny komisja sejmowa nie uznała za zasadne wystąpienie o opinię do Ministra Spraw Zagranicznych. Z kolei w VIII kadencji Sejmu ani razu komisje sejmowe nie skorzystały z tego uprawnienia mimo poprawek redakcyjno-legislacyjnych i merytorycznych w przypadku druków: nr 2661 i 2662.

Można sądzić, że w wyniku wnoszenia poprawek na kolejnych stadiach postępowania ustawodawczego i braku aktualizacji skutków poprawnej regulacji, ani władza ustawodawcza ani wykonawcza nie miała wiedzy, jakie skutki społeczno-finansowo-gospodarcze wywoływać miała ogłoszona ustawa. Odnosząc się do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 2661), który był obszernym projektem liczącym 28 stron i był procedowany w parlamencie niecały miesiąc (od dnia 22 czerwca 2018 r. do 20 lipca 2018 r.), zauważenia wymaga, że na posiedzeniach komisji sejmowych dokonano wielu poprawek (ponad sto poprawek o charakterze redakcyjno-legislacyjnym oraz wiele poprawek merytorycznych). Przy tak obszernym projekcie oraz licznych poprawkach należy zauważyć, że staje się niemożliwe, aby bez dodatkowej OSR<sub>(m)</sub> mieć wiedzę, jakie skutki będą wywoływać poprawki.

## **Uwagi końcowe**

Podsumowując powyższe ustalenia dotyczące rządowych projektów ustaw, którym rząd nadał tryb pilny w VII i VIII kadencji Sejmu oraz w VIII i IX kadencji Senatu, gdzie projekty ustaw opracowywane były w dwóch odmiennych modelach rządowych tworzenia projektów ustaw, nasuwa się wniosek, że w VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Senatu model rządowy tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016, który rozszerzał proces tworzenia prawa o etap założeń do projektów ustaw był niezauważalny. Badając rządowe projekty, którym nadano tryb pilny, tylko w jednym przypadku opracowano projekt ustawy na podstawie założeń. Pomijanie etapu założeń niewątpliwie było związane z potrzebą szybkiego skierowania projektu ustawy do Sejmu. Z analizy wynika, że w przypadku procedowania projektu na podstawie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1312) okres procedowania był drugim z najdłuższych okresów procedowania projektów, którym nadano tryb pilny (121 dni). Etap założeń wydłużał proces opracowania projektów ustaw. Można zatem wnosić, że rząd mając świadomość

rezygnował z tego etapu. Wskazania wymaga, że dla wszystkich projektów ustaw terminy do rozpatrzenia projektu ustawy oraz przekazania Prezydentowi RP do podpisu zostały dochowane.

## Podsumowanie

Formułując wnioski końcowe niniejszej pracy, należy odnieść się do postawionego problemu badawczego, sformułowanego w postaci następujących pytań:

- 1) jakie są prawne (wynikające z Konstytucji RP oraz innych aktów normatywnych) założenia trybu pilnego uchwalenia ustawy w Polsce?
- 2) w jakim stopniu i zakresie zostały zrealizowane w praktyce ustrojowej VII i VIII kadencji Sejmu oraz VIII i IX kadencji Senatu?

Przypomnieć należy, że za przyjętym wyborem przemawiał okres „transformacji” tworzenia rządowych modeli w latach 2009-2019. W okresie tym funkcjonowały bowiem dwa odmienne modele rządowe tworzenia projektów ustaw. Na potrzeby pracy odpowiednio przyjęto „rządowy model tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016” oraz „obowiązujący rządowy model tworzenia projektów ustaw”. Podkreślenia wymaga, że po raz pierwszy procedura przedustawodawcza rządu dnia 1 kwietnia 2009 r. odeszła od resortowego modelu tworzenia rządowych projektów ustaw na rzecz opracowywania przez RCL rządowych projektów ustaw, na podstawie założeń (zwanym rządowym modelem tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016), a dnia 22 czerwca 2016 r. zrezygnowała z obligatoryjnego opracowywania przez RCL rządowych projektów ustaw na podstawie założeń na rzecz obowiązującego modelu rządowego tworzenia projektów ustaw (zwanym obowiązującym rządowym modelem tworzenia projektów ustaw). Stąd uznano za niezwykle ważne porównanie tego pierwszego modelu z obowiązującym modelem rządowym tworzenia projektów ustaw i zaproponowanie do badania rządowych projektów ustaw, którym nadano tryb pilny w okresie VII i VIII kadencji Sejmu oraz w okresie VIII i IX kadencji Senatu.

Z poczynionych ustaleń można sformułować poniższe wnioski.

Odnośnie do części pierwszej rozprawy:

**Po pierwsze**, instytucję trybu pilnego, po raz pierwszy uregulowano w Małej Konstytucji z 1992 r. Inspiracją do ustanowienia wówczas trybu pilnego był raport Rady Legislacyjnej z 1991 r., w którym dostrzeżono potrzebę zapewnienia warunków ustrojowo-organizacyjnych dla przyspieszenia tworzenia prawa<sup>447</sup>. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Małej Konstytucji z 1992 r. Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, mogła określić wniesiony przez siebie projekt

---

<sup>447</sup> A. Gwiżdż, *Pilny projekt...*, *op.cit.*, s. 185.

ustawy jako pilny. Brak ograniczeń dotyczących klauzuli pilności w zakresie rodzajów wnoszonych przez rząd projektów ustaw pozwoliło na bardzo szerokie korzystanie z tej klauzuli, co skutkowało, że niemalże połowa rządowych projektów ustaw była uznana za pilny projekt<sup>448</sup>. Nowelizacja z dnia 17 marca 1995 r.<sup>449</sup> spowodowała, że regulacja dotycząca trybu pilnego jest zasadniczo tożsama z Konstytucją RP z 1997 r. Tryb pilny, który jest uprawnieniem polegającym na uznaniu uchwalonego przez projektu ustawy za pilny, przysługuje tylko jednemu podmiotowi mającemu prawo inicjatywy ustawodawczej, tj. Radzie Ministrów.

Poza powyższymi ustaleniami, podczas poszukiwania instytucji „szybkiej ścieżki legislacyjnej” uwagę zwróciło postępowanie prawodawcze dotyczące tzw. ustawodawstwa delegowanego w postaci rozporządzeń oraz dekretów z mocą ustawy (pkt 1.2.3. rozdziału 1 części I niniejszej pracy). Abstrahując od motywów politycznych, które towarzyszyły wprowadzeniu tych instytucji prawnych do odnośnych regulacji ustrojowych, niewątpliwie wpływały one na przyspieszenie procesu legislacyjnego na poziomie ustawodawczym; ewentualnie – stanowiły one tzw. wentyl bezpieczeństwa w razie paraliżu parlamentu (co szczególnie widać na przykładzie regulacji z 1992 r.).

**Po drugie**, należy odnotować, że Konstytucja RP nie przewiduje scedowania kompetencji ustawodawczych z parlamentu na którykolwiek organ egzekutywy, z wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnej opisanej w art. 234 ust. 1 (stan wojenny) z taksatywnym wyliczeniem materii, które podlegać mogą unormowaniu w drodze rozporządzenia z mocą ustawy, wydanego przez Prezydenta RP (art. 228 ust. 3–5 w związku z art. 234 ust. 1 zdanie pierwsze *in fine*). Natomiast specjalna procedura wydawania dekretów z mocą ustawy, zatwierdzonych następnie przez parlament, obowiązuje na gruncie uregulowań: Francji, Włoch, Portugalii, Hiszpanii i Rumunii.

**Po trzecie**, instytucja ta znajduje zakotwiczenie także w obowiązującej Konstytucji RP. Na podstawie art. 123 Konstytucji RP Radzie Ministrów przysługuje prawo uznania uchwalonego przez siebie projektu ustawy za pilny. Jest to przywilej, który dotyczy jedynie Rady Ministrów. Jednak z przywileju tego rząd coraz rzadziej korzysta mimo, że przepis ten określa krótszy termin dla Senatu i Prezydenta, niż w procedurze zwykłej tj. 14-dniowy dla Senatu i 7-dniowy dla Prezydenta RP.

---

<sup>448</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle Malej..., op.cit.*

<sup>449</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym, Dz. U. poz. 184.

Należy zauważyć, że ustawodawca konstytucyjny nie wprowadził w Konstytucji RP dla Sejmu ograniczenia czasowego do zakończenia procedowania w trybie pilnym rządowego projektu ustawy, wskazując jedynie termin dla Senatu oraz Prezydenta RP.

**Po czwarte**, poza ustawodawstwem konstytucyjnym tryb pilny jest określony w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu, z tym że tylko Regulamin Sejmu poświęca tej materii oddzielny rozdział „Postępowania z projektem pilnym” (punkt 2.4 rozdziału 2 części I niniejszej pracy). Należy zauważyć, że postępowanie przedustawodawcze rządu ma charakter wieloetapowy, co niewątpliwie nie wpływa na szybkie procedowanie rządowego projektu ustawy z klauzulą pilności. Nie sprzyja temu też fakt, że również w Regulaminie Sejmu brak jest określenia terminu końcowego do zakończenia procedowania w trybie pilnym rządowego projektu ustawy, co ma wpływa na szybkość uchwalenia rządowego projektu ustawy w Sejmie. Alternatywą dla tego trybu pilnego może być procedowanie każdego projektu ustawy na podstawie art. 51 Regulaminu Sejmu. Przepis ten określa instytucję skrócenia postępowania z projektami ustaw. Zgodnie z tą regulacją Sejm w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami ustaw przez:

- 1) przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu;
- 2) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji;
- 3) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji.

Zgodnie z przyjętymi unormowaniami w RpRM przypomnieć należy, odnosząc się do RpRM, że tryb odrębny, jak i fakultatywność konsultacji (nieobowiązkowość) w zakresie skierowania projektu do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska są instrumentami dającym możliwość pilnego uchwalenia w procedurze przedustawodawczej rządu projektu ustawy.

Rozpatrywanie projektu ustawy w trybie odrębnym, tak jak w przypadku poprzedniego modelu rządowego tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016 może mieć miejsce, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, zaś projekt ustawy nie spełnia wymogów określonych w RpRM, w szczególności nie przeprowadzono wobec niego wszystkich etapów wskazanych w RpRM (w szczególności uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania, rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów lub właściwy komitet) lub terminy przeprowadzenia tych etapów zostały skrócone

(skrócenie terminów opiniowania lub konsultacji publicznych). W praktyce zdarza się, że projekt ustawy procedowany na podstawie trybu odrębnego kierowany jest bezpośrednio na posiedzenie Rady Ministrów. W przypadku analizowanych rządowych projektów ustaw, które zostały uznane za pilne, omawiany tryb odrębny był kilkakrotnie wykorzystywany. Jednak procedowanie projektu w takim trybie przez okres dwóch dni (niezależnie od tego czy projektowi rząd nadał tryb pilny) nie powinno zostać uznane za poprawne. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku projektu ustawy (druk nr 2663) procedowanego, w VIII kadencji Sejmu i IX kadencji Senatu w okresie 2 dni, co prowadzi do wniosku, że taki okres procedowania może budzić wątpliwości. Wątpliwości te przede wszystkim mogą prowadzić do postawienia pytania, czy projekt tworzony w tak ekstremalnie szybkim trybie (1 dzień procedowania nad projektem ustawy na etapie rządowym oraz 1 dzień procedowania ustawy w Sejmie) nie zagraża rzetelności tworzenia prawa. Wprawdzie cel wydania aktu, jakim jest ochrona dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i jego obywateli, jest niezmiernie ważny i istotny dla interesów państwa, to jednak okres procedowania może budzić niepokój, tym bardziej, że brak jest wyjaśnienia powodów tak szybkiego postępowania, zwłaszcza na etapie rządowym, gdzie projekt ustawy był kierowany bezpośrednio na posiedzenie Rady Ministrów. Należy również zauważyć, że obok trybu odrębnego RpRM przewiduje rozpatrzenie przez Stały Komitet Rady Ministrów, za zgodą Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, projektu ustawy, który nie spełnia wymogów określonych w § 58 lub § 60 RpRM. Druki: nr 2661 i 2661 nie były rozpatrywane w trybie odrębnym, ale na podstawie § 61 ust. 5 RpRM. Procedowanie na podstawie tego przepisu również przyspiesza zakończenie procesu przedustawodawczego rządu.

**Po piąte**, kolejnym instrumentem umożliwiającym przyspieszone procedowanie rządowego projektu ustawy jest rozwiązanie fakultatywności konsultacji. Pozwala to na podstawie RpRM w uzasadnionych przypadkach odstąpić od ich przeprowadzenia (organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu ustawy, 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).

**Po szóste**, wskazanymi powyżej instrumentami dającym możliwość szybkiego procedowania rządowego projektu ustawy w VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Senatu, w modelu rządowym tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016 była regulacja określona w § 6 ust. 1a RpRM dotycząca wyjątków od opracowywania projektu założeń projektu ustawy (kiedy wynikało to z planu pracy rządu lub postanowienia, w uzasadnionych przypadkach, Prezesa Rady Ministrów albo działającego z jego upoważnienia Sekretarza Rady Ministrów, na wniosek organu wnioskującego lub RCL). Mając na uwadze instrumenty dające możliwość szybkiego procedowania rządowego projektu ustawy określone w RpRM, zauważenia wymaga, iż zarówno odrębny tryb, zgoda Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów (§ 61 ust. 5 RpRM), nieprzeprowadzenie konsultacji, jak i wyjątki od opracowywania projektu założeń projektu ustawy mogły być stosowane dla rządowych projektów ustaw, którym rząd nadał klauzulę pilności, jak i projektów, którym nie zamierzał jej nadać.

W świetle powyższego, dostrzegając instrumenty pilnego procedowania, jakimi dysponował rząd (zarówno w poprzednim modelu rządowym tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016, jak i w obowiązującym modelu rządowym tworzenia projektów ustaw, oraz dostrzegając wysiłki rządu poczynione w kierunku opracowania projektów na podstawie założeń, **dojść można do wniosku, iż bardziej racjonalne było podjąć próby poprawy poprzedniego modelu rządowego tworzenia projektów ustaw, a nie odstępować od tego modelu.** Przemawia za tym również to, że „poprzedzanie opracowywania projektów ustaw dokumentami o charakterze programowym jest obecnie standardem w demokratycznych państwach europejskich”<sup>450</sup>. W tym miejscu zasadnie A. Szmyt<sup>451</sup> akcentował, że opracowywanie założeń do projektów ustaw w związku z rozwiązaniami zawartymi w regulacjach dotyczących tych założeń, które świadczyły o braku woli dokonania rzeczywistej zmiany, może skutkować odejściem od tego modelu. Wprawdzie nadal art. 14c pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów określa, że RCL zapewnia obsługę prawną przez opracowywanie rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonych w RpRM, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowywanie określonych rodzajów projektów ustaw należy do właściwości innych podmiotów, to w RpRM opracowanie założeń projektu ustawy nie ma już dla rządu charakteru obligatoryjnego.

---

<sup>450</sup> M. Malinowska-Wójcicka, *Założenia do projektu ustawy jako element procesu ustawodawczego*, rozprawa doktorska – mps., Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, Warszawa, 2018, s. 239.

<sup>451</sup> A. Szmyt, *Nowelizacja ustawy o Radzie Ministrów*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego*, red. J. Połuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 339-343.

W pewnym stopniu zgodzić należy się z argumentami M. Berka, że niedoskonałości w rządowej procedurze prawodawczej powinno się przezwyciężyć przez wdrażanie odpowiednich korekt, przede wszystkim określając zakres dopuszczalnych wyjątków od regulaminowej reguły opracowywania założeń oraz przez sprawowanie należytego nadzoru nad procesem legislacyjnym<sup>452</sup>. Także w tym procesie warto w większym stopniu uwzględnić ekspercki charakter legislatorów<sup>453</sup>.

**Po siódme**, stworzenie modelu rządowego tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016, polegającego na opracowywaniu przez RCL projektów ustaw na podstawie założeń było wynikiem krytyki i postulatów kierowanych do rządu (o czym pisano w pkt 3.1. rozdziału 3 części I niniejszej pracy). **Opracowywane przez RCL projekty ustaw były oceniane lepiej od projektów ustaw przygotowywanych przez resorty. Rada Legislacyjna w swoich sprawozdaniach pozytywnie odnosiła się do projektów, które były opracowywane przez RCL, wskazując, iż „dało się zaobserwować pewną regułę generalną polegającą na tym, że wyższy standard legislacyjny prezentowały akty tworzone przez Rządowe Centrum Legislacji”**<sup>454</sup>.

Jednak pomimo instrumentów umożliwiających szybkie procedowanie rządowego projektu ustaw, jakie posiada rząd w sytuacjach wymagających pilnej interwencji legislacyjnej, to przedstawiona analiza ustawodawstwa COVID-owego (pkt 2.6. rozdziału 2 części I niniejszej pracy) **pokazała, że było wiele projektów innych niż pilne i były procedowane podczas jednego posiedzenia**. Rząd podejmował różne działania legislacyjne, których celem było nie pilne ale „super pilne” uchwalenie ustawy.

**Po ósme**, poza wskazanym przykładem ustawodawstwa COVID-owego uwagę zwraca również inny mechanizm przyspieszający procedowanie projektów ustaw. Są nimi poselskie projekty ustaw, które różnią się w procedowaniu rządowych projektów ustaw. Zjawisko to zbadał M. Kudej<sup>455</sup>. Szybkość procedowania poselskich projektów ustaw, w przeciwieństwie do rządowych projektów ustaw, związane jest z tym, że procedura ta pozbawiona jest wielu etapów procedury przedustawodawczej rządu, jakie występują w rządowej procedurze tworzenia projektów ustaw, a uzasadnienia poselskich projektów

---

<sup>452</sup> M. Berek, *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?* Przegląd Legislacyjny, nr 3, 2016. s. 26.

<sup>453</sup> K. Skotnicki, Rządowe Centrum Legislacji, s. 238

<https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/40606/229-241-skotnicki.pdf?seque> [data dostępu: 27.01.2023 r.].

<sup>454</sup> Sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej XI Kadencji.

<sup>455</sup> M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995 r. s. 15.



ustaw nie są szczegółowe (ograniczona liczba wymogów formalnych dla poselskich projektów ustaw). Poza tym poselskie projekty pomijają konsultacje publiczne przed wniesieniem projektu do łaski marszałkowskiej.

Odnosnie do części drugiej rozprawy:

**Po pierwsze**, na podstawie przeprowadzonych badań obejmujących analizę materiałów źródłowych dotyczących projektów ustaw, które Rada Ministrów uznała za pilne, obejmujących VII i VIII kadencję Sejmu oraz VIII i IX kadencję Senatu wynika, że w ramach procedury:

- 1) przedustawodawczej rządu i ustawodawczej – procedowano rządowy projekt najdłużej 342 dni (druk 72), a najkrócej 2 dni (okres, liczony od momentu wszczęcia postępowania na etapie rządowym (od pierwszego pisma przygotowanego przez wnioskodawcę projektu ustawy) do uchwalenia ustawy przez Sejm) (tabela 1 pt. „Okres procedowania w trybie pilnym rządowych projektów ustaw”);
- 2) przedustawodawczej rządu – tylko raz w VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Senatu opracowywany był na podstawie założeń projekt ustawy z klauzulą pilności (tabela 2 pt. „Zestawienie projektów ustaw pod kątem realizacji założeń projektu ustawy”);
- 3) przedustawodawczej rządu – nie wszystkie projekty były przedmiotem wszystkich etapów tej procedury. Do konsultacji nie przekazano trzech projektów ustaw, do uzgodnień międzyresortowych, nie przekazano pięciu projektów ustaw, z kolei na Komisję Prawniczą nie przekazano sześciu projektów ustaw, z tym że w przypadku jednego projektu był on opracowywany przez RCL, zatem można usprawiedliwić procedowanie tego projektu bez skierowania go na Komisję Prawniczą. W przypadku komitetów Rady Ministrów trzy projekty ustaw nie były przedmiotem Stałego Komitetu Rady Ministrów. Dla czterech projektów ustaw przewidziano tryb odrębny [(dla trzech projektów w VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Senatu i jednego projektu ustawy w VIII kadencji Sejmu i IX kadencji Senatu, w tej kadencji również dwa projekty ustaw były wnoszone bezpośrednio na Stały Komitet Rady Ministrów (§ 61 ust. 5 RpRM)] (tabela 3 pt. „Etapy w procesie przedustawodawczym rządu dla projektów ustaw”);
- 4) przedustawodawczej rządu i ustawodawczej – wymogi formalne dotyczące § 27 i 28 RpRM oraz art. 34 ust. 2–4b Regulaminu Sejmu były na różnym poziomie realizowane (tabela 4 pt. „Spełnienie wymogów formalnych rządowych projektów ustaw”). Analiza procedowanych w trybie pilnym projektów ustaw w zakresie

wymogów formalnych, jakie te projekty powinny spełniać, wskazuje, że do wszystkich projektów ustaw dołączono uzasadnienie oraz OSR<sub>(d)</sub>. Również we wszystkich przypadkach były przedstawione opinie w zakresie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Informacje zawarte w uzasadnieniu i OSR<sub>(d)</sub> były na różnym poziomie szczegółowości, co w niektórych przypadkach nie wyczerpywało wymogów formalnych w zakresie elementów, jakie uzasadnienie i OSR<sub>(d)</sub> powinny zawierać. Zauważenia wymaga, że tylko w jednym projekcie uzasadnienia projektu ustawy niewłaściwie opisano wymogi dotyczące celu projektu ustawy i wskazania różnic między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym oraz przedstawienia rzeczywistego stanu w dziedzinie, która miała być unormowana. Z kolei jedno uzasadnienie projektu ustawy nie zawierało wymogu formalnego dotyczącego oceny organu wnioskującego stwierdzającego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. Odnosząc się do wymogu dotyczącego OSR<sub>(d)</sub>, jak już zostało wskazane, wszystkie projekty ustaw wprawdzie miały dołączony OSR<sub>(d)</sub>, ale w większości przypadków były one przedstawione w sposób mało rzetelny. Wymogi formalne, w zakresie poszczególnych elementów OSR<sub>(d)</sub>, które powinny być określone i poddane analizie, nie były przestrzegane, co wskazywało na niedbałe opracowanie projektu ustawy. Zarzut dotyczący braku poprawności OSR<sub>(m)</sub> był najczęściej podnoszony we wnioskach poczynionych po analizie rządowych projektów ustaw (rozdział 1 i 2 części II niniejszej pracy). Szczególną uwagę w OSR<sub>(d)</sub> zwrócono na wymóg dotyczący wpływu regulacji na budżet państwa, w tym budżet j.s.t., w kontekście źródeł finansowania. W zakresie tego wymogu w większości przypadków można było zauważyć, że przeprowadzona analiza dotycząca wpływu regulacji na te budżety cechowała się dużym stopniem ogólności.

Analizując wymogi formalne, jakie powinien spełnić projekt ustawy, można wnioskować, że pomimo niespełnienia wymogów formalnych w zakresie uzasadnienia projektu ustawy (w czterech przypadkach), wskazania skutków finansowych, jakie wywołuje projekt ustawy na budżet państwa, w tym budżet j.s.t., w tym źródeł finansowania, w zakresie OSR<sub>(d)</sub> (w pięciu przypadkach) oraz niedołączenia aktów wykonawczych, jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktu wykonawczego (w dwóch przypadkach), to projektom tym nadany został numer druku i były przedmiotem parlamentarnej procedury. Niejasnym jest, w jaki sposób

zostały oceniane wymogi określone w RpRM i Regulaminie Sejmu dotyczące uzasadnienia oraz OSR<sub>(d)</sub>. W związku z uchwaleniem projektu ustawy, najpierw przez Radę Ministrów, a następnie uchwalenie ustawy przez Sejm, wystarczającym warunkiem było przyjęcie, że projekt ustawy zawierał uzasadnienie i OSR<sub>(d)</sub> i uznać, że spełniał wymogi formalne;

- 5) ustawodawczej – przede wszystkim nie korzystano z uprawnienia określonego w art. 42 ust. 5 Regulaminu Sejmu dotyczącego przesłania ponownie do Rady Ministrów projektu ustawy w celu przepracowania projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych zmian w związku ze zgłoszonymi poprawkami (tabela 5 pt. „Etap parlamentarny projektu ustaw”).

**Po drugie**, unormowania Konstytucji RP, Regulaminu Sejmu, Regulaminu Senatu oraz RpRM, a także poczynionych badań (punkty 2.1 i 2.4 rozdziału 2 części I oraz część II niniejszej pracy) przede wszystkim ograniczają one liczbę rządowych projektów ustaw, którym nadano klauzulę pilności. Na ograniczenie to, wpływa wiele przyczyn. Wśród nich wymienić należy zrównanie procedur ustawodawczych zwykłej z trybem pilnym, w zakresie **ujednoczenia w Konstytucji RP w obu trybach, dotyczących kompetencji Marszałka Sejmu, tj. odmowy poddania pod głosowanie poprawek poselskich niezgłoszonych wcześniej w formie pisemnej właściwej komisji sejmowej rozpatrującej projekt**. Obecnie reguluje tę odmowę przepis art. 119 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji. Poza tym zrównanie **liczby czytań, tj. do trzech, wydłużyło proces ustawodawczy** dla rządowych projektów ustaw z klauzulą pilności;

Ponadto wskazać należy na katalog wyłączeń z trybu pilnego (art. 123 ust. 1 Konstytucji). Rząd, jako jedyny z władzy wykonawczej, jest uprawniony do nadania rządowemu projektowi ustawy klauzuli pilności, jednak z pewnymi wyłączeniami przedmiotowymi. Określa je katalog, wskazując w nim projekty podlegające wyłączeniu z trybu pilnego, tj. projekty ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyborów Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Należy przypomnieć, iż w okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r., gdzie dla rządowych projektów ustaw, którym

nadano tryb pilny nie było katalogu wskazującego projekty podlegające wyłączeniu, niemalże połowa rządowych projektów ustaw była uznawana za pilne projekty<sup>456</sup>.

**Po trzecie**, poza unormowaniami, które wpływają na ograniczenia, należy wskazać, że zasadniczo przestrzegane są regulacje dotyczące procedowania tych projektów określone w RpRM oraz w Regulaminie Sejmowym i Regulaminie Senatu.

Zaznaczyć należy, że rząd w celu szybkiego uchwalenia ustawy, w nielicznych przypadkach, korzystał z trybu odrębnego dla rządowych projektów ustaw, którym nadał klauzulę pilności. Odnosząc się do procedowania rządowych projektów ustaw na podstawie założeń rząd na czternaście projektów ustaw z klauzulą pilności tylko raz skorzystał z modelu rządowego tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016. Dla pozostałych trzynastu projektów ustaw odstąpiono od opracowania założeń projektów ustaw (nie liczę projektu ustawy o ratyfikacji Umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunków, podpisanej w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r., oraz Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, sporządzonej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r. która podlega odrębnemu trybowi). Wynikało to z planu pracy rządu lub postanowienia, w uzasadnionych przypadkach, Prezesa Rady Ministrów albo działającego z jego upoważnienia Sekretarza Rady Ministrów, na wniosek organu wnioskującego lub RCL (§ 6 ust. 1a RpRM).

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że model rządowy tworzenia projektów ustaw w latach 2009-2016, który określa wyjątki od opracowywania projektów ustaw na podstawie założeń, nie ograniczał rządu do szybkiego procedowania projektów ustaw. Tym samym oba modele rządowe mając możliwość stosowania odpowiednio wyjątków oraz trybów odrębnych nie ograniczają rządu w szybkim procedowaniu rządowych projektów ustaw.

Z kolei odnosząc się do sposobu realizacji, wymogów formalnych określonych w RpRM dla rządowych projektach ustaw z klauzulą pilności, należy zauważyć, że wymogi te dla większości projektów nie są właściwie realizowane, co wskazywałam, we wnioskach pod badanymi projektami ustaw oraz we wnioskach *de lege lata* (część II niniejszej pracy).

Analizując wymogi formalne, w szczególności wymogi formalne dla uzasadnienia projektu ustawy, jakie określa Konstytucja RP, a następnie Regulamin Sejmu i RpRM wskazać należy, w szczególności na wymóg formalny dotyczący przedstawienia skutków

---

<sup>456</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle Małej konstytucji...*, *op.cit.*

finansowych wykonania ustawy. Jak już pisałam w pkt 2.5. rozdziału 2 części II niniejszej pracy, jest to wymóg nie tylko wynikający z Regulaminu Sejmu czy RpRM, ale przede wszystkim wymóg konstytucyjny nałożony na wnioskodawcę projektu ustawy w art. 118 ust. 3 Konstytucji RP. Jest jedynym przewidzianym w ustawie zasadniczej wymogiem formalnym, który musi zostać spełniony wraz z wniesieniem projektu ustawy. Brak spełnienia tego wymogu w uzasadnieniu projektu ustawy może zostać uznany za obarczony niezgodnością z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP. Przyczyną niekonstytucyjności nie byłby jednak sam brak uzasadnienia, lecz brak wskazania skutków finansowych wykonania projektowanej ustawy. W zakresie tego wymogu jak wskazałam we wnioskach *de lege lata* w większości przypadków można było zauważyć, że przeprowadzona analiza dotycząca wpływu regulacji na te budżety cechował duży stopień ogólności. W przypadku kiedy wymóg formalny w zakresie elementu dotyczącego wskazania skutków finansowych, jakie wywołuje projekt ustawy na budżet państwa, w tym budżet j.s.t., nie zawiera analizy w przedmiotowym zakresie bądź jest zredagowany w sposób niejasny, budzący wątpliwości, to nie można uznać, że wymóg ten jest spełniony. Tym bardziej nie jest on spełniony, kiedy OSR<sub>(d)</sub>, nie zawierał analizy w tym zakresie, a jedynie wskazywał w jednym zdaniu informację o braku wpływu na te budżety. Również można był dostrzec w OSR<sub>(d)</sub> brak spójności między analizowanymi elementami (między skutkami finansowymi jakie wywołuje projekt ustawy na budżet państwa, w tym budżet j.s.t., a źródłami finansowymi) OSR<sub>(m)</sub>.

\* \* \*

W kontekście powyższych ustaleń wydaje się zasadne sformułowanie następujących wniosków *de lege ferenda*:

**Po pierwsze**, zasadne byłoby rozważenie wprowadzenia do Konstytucji RP „sztywnych” ram czasowych odnośnie do procedowania trybu pilnego. Służyłoby to zwiększeniu „atrakcyjności” tej instytucji. Rząd miałby bowiem przewidywalny horyzont czasowy procedowania w tym trybie.

**Po drugie**, do rozważenia pozostaje także rozwiązanie uregulowania tej materii na poziomie regulaminowym.

**Po trzecie**, wzięwszy po uwagę wymogi formalne, o których mowa w art. 34 ust. 2-4b Regulaminu Sejmu, należy postulować, aby w przypadku braku uzasadnienia albo należytego OSR<sub>(m)</sub>, Marszałek Sejmu obligatoryjnie odsyłałby projekty ustaw, którym nadano tryb pilny, w celu uzupełnienia w określonym terminie braków formalnych. Zgodnie z art. 34 ust. 7

Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2-3. Postulat ten dotyczy zarówno wszystkich rządowych projektów ustaw, jak i ustaw kierowanych do Sejmu przez pozostałe podmioty mające inicjatywę ustawodawczą. W badanych projektach ustaw dwa razy rząd uzupełniał przesłany projekt o akty wykonawcze. Natomiast pomimo wskazanych, we wnioskach *de lege lata* brakach formalnych projekty nie były zwracane.

**Po czwarte**, zasadne jest także aby Marszałek Sejmu obligatoryjnie odsyłał pozostałe projekty ustaw w przypadkach niespełnienia wymogów formalnych. Rozwiązanie to sprzyjałoby zahamowaniu „obchodzenia” przez rząd przypisanej mu przez ustrojodawcę ścieżki legislacyjnej, polegającej na tym, że projekty autorstwa rząd (poszczególnych resortów) trafiają do łaski marszałkowskiej formalnie jako projekty poselskie.

**Po piąte**, kolejny postulat dotyczy poprawek zgłaszanych w Sejmie do rządowych projektów ustaw. Mianowicie, w razie zgłoszenia poprawki obligatoryjnym powinno być przedstawienie przez rząd nowego OSR<sub>(d)</sub> oraz nowej opinii o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej uwzględniających te poprawki. Należy zauważyć, że przepisy art. 42 ust. 4 i 5 Regulaminu Sejmu regulują przedmiotowe kwestie, jednak mają one charakter fakultatywny, co powoduje, że wymóg ten, w szczególności w przypadku określonym w art. 42 ust. 5 Regulaminu Sejmu, nie jest realizowany. Zgodnie z art. 42 ust. 4 i 5 Regulaminu Sejmu w przypadku, gdy istnieje wątpliwość, czy projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej, komisje mogą wystąpić do ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o opinię w tym zakresie. Termin przedstawienia opinii określają komisje. Poza tym Marszałek Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych zmian; wniesiony projekt Marszałek Sejmu kieruje wprost do komisji. Zrealizowanie tego postulatu powinno przyczynić się do rzetelnego tworzenia projektów ustaw.

**Po szóste** wreszcie, wydaje się celowe ujednolicenie wymogów formalnych wszystkich projektów ustaw, niezależnie od trybu w jakim miałyby być uchwalone. Wymogi formalne określone w RpRM dla rządowych projektów ustaw są najbardziej rozbudowane, a co za tym idzie wymagają większego zaangażowania merytorycznego.

## Bibliografia

### 1. Publikacje zwarte

- Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009.
- Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.
- Białogłowski W., Dybka R., *Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Borski M., Głajcar R., Przywora P., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec 2015.
- Bożek M., *Władza ustrojodawcza w konstytucjonalizmie niemieckim*, Warszawa 2013.
- Bożyk S., *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Cywichowski Z., *Polskie prawo państwowe*, t. 2, Warszawa, 1933.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.
- Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Kruk M., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 1997.
- Kudej M. *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002.
- Kudej M., *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995.
- Mistygacz M., *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Tryb pilny w świetle Małej konstytucji i Regulaminu Sejmu*, Biuro Studiów i Ekspertyz 1996.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.

Piotrowski R., *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1998.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2007.

Suchocka H., *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 1992.

Szmyt A. (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.

Szmyt A., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

Szpringer W., Rogowski W., *Ocena skutków regulacji, Analiza polskiej praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001-2005*, red. R. Zubek, Warszawa 2007.

Tkaczyk E., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

Tuleja P., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995.

Warylewski J. (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000.

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012.

Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982.

Wróblewski J. *Teoria Racjonalnego tworzenia prawa*, 1985.

Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.

Zalasiński T., *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021.

## **2. Artykuły naukowe w publikacjach zwartych**

Białogłowski W., „Konstytucyjna moc” Konkordatu?, [w:] *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, red. B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, Częstochowa 2022.

Berek M., *Konstytucyjne ramy wykonywania przez Prezesa Rady Ministrów funkcji przewodniczącego kolegiального organu władzy publicznej*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015;



- Cybichowski Z., hasło „Wyznania”, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1930.
- Chybalski P., *Postępowanie w Sejmie komentarz do art. 34 ust. 1-7 Regulaminu Sejmu*, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red., A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Art. 118*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Chybalski P., *Art. 123*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Chybalski P., *Art. 32 oraz art. 34 ust. 1-7*, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Czarny P., *Modyfikacje trybu ustawodawczego*, [w:] *Prawo Konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki Warszawa 2011.
- Działocha K., *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.
- Flidner O., *Metody usprawniania procesu prawodawczego*, [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992.
- Garlicki L., *Art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Art. 123*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Gdulewicz E., *Konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010.
- Grzybowski M., *System rządów (Sejm - Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy*, [w] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.
- Gwiżdż A., *Pilny projekt ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa, 1994.
- Jarass H. D., B. Pieroth, *Art. 76* [w:] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, 7. Aufl., München 2004.

- Kędzióra P., *Procedura przygotowania projektu ustawy. Postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowy*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009.
- Kłopocka-Jasińska M., *Model rządowego procesu legislacyjnego w Hiszpanii*, [w:] *Leges AB Omnibus Intellego Debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa 2015.
- M. Mastalska-Kubiak, *Skutki prawne nieuchwalenia ustawy budżetowej przez Sejm*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.
- Mistyga M., *Ewolucja roli Rządu w postępowaniu ustawodawczym*, [w:] *Legislacja Czasu Przemian, Przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacyjnego*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016.
- Orłowski W., *Sejm i Senat*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010.
- Paczocho J., Rogowski W., *Ocena skutków przepisów a perspektywa wdrożenia reformy regulacji*, [w:] *Poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. W. Szpringer, W. Rogowski, Warszawa 2007.
- Patrzłek A., Szmyt A., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.
- Patyra S., *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego, pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011.
- S. Patyra S., *Tryb pilny w sejmowym postępowaniu ustawodawczym – reguła czy wyjątek?*, [w:] *Leges AB Omnibus Intellego Debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa 2015.
- Pawłowski S., *Model procesu legislacyjnego w Austrii*, [w:] *Leges AB Omnibus Intellego Debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa 2015.
- Rogowski W., Szpringer W., *Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa*, [w:] *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. W. Szpringer, W. Rogowski, Warszawa 2007.
- Sarnecki P., *Art. 146*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.

- Składowski K., *Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego – Ustawa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2007.
- Skotnicki K., *Organizacja Sejmu RP*, [w:] *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów. VI kadencja*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007.
- Skotnicki K., *Formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2012.
- Skotnicki K., *Konstytucyjne uwarunkowania wyborów do Senatu RP*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014.
- Skotnicki K., *Kilka uwag w sprawie kierunków reformy Senatu*, [w:] *Prawa człowieka - społeczeństwo obywatelskie - państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tulei, M. Florczak-Wątor, S. Kubasa, Warszawa 2010.
- Skotnicki K., *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, [w:] *20 lat transformacji ustrojowej w Polsce, 51 Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2010.
- K. Skotnicki, *Rządowe Centrum Legislacji*, [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, red. D. Górecki, Łódź 2019.
- Sobczak J., *Konstytucyjne zasady ustroju – Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010.
- Staśkiewicz W., *Społeczne role legislatora*, [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji, Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016.
- Szmyt A., *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004.
- Szmyt A., *Problem konstytucjonalizacji zasad legislacyjnych*, [w:] *Problemy prawodawstwa w nowej konstytucji PRL*, red. A. Patrzalek, Wrocław 1988.
- Szmyt A., *Wybrane zagadnienia konstytucyjnoprawne problematyki budżetowej* [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, red. M. Kruk, J. Trzcíński, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Szmyt A., *Tryb stanowienia ustaw - szanse i zagrożenia*, [w:] *Zagadnienia Prawa Parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007.

Szmyt A., *Akty ustawodawcze w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997.

Szmyt A., *Jeszcze w sprawie trybu pilnego*[w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Doświadczenia i inspiracje, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.

Szmyt A., *Nowelizacja ustawy o Radzie Ministrów*, red. J. Posłuszny , J Buczkowski, K. Eckhardt [w] *Studia z prawa konstytucyjnego*, Przemyśl – Rzeszów, 2009.

J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – Teoria Prawo, Praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, wydawnictwo Biuro Trybunału Konstytucyjnego, , Warszawa 2005.

Wróblewska M., *Zasada prawidłowej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, [w:] *25 lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Szymanek, Warszawa, 2023.

Zakrzewski W., Gdulewicz E., *Źródła prawa konstytucyjnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010.

Gdulewicz E., *Postępowanie ustawodawcze w V Republice Francuskiej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993.

### 3. Studia i artykuły w czasopismach naukowych

Berek M., *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy*, Przegląd Legislacyjny 2016, Nr 3.

Borski M., Przywora B., *Postępowanie z projektem pilnym jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy. Praktyki parlamentarnej*, Przegląd Sejmowy 2016, Nr 4.

Dobrowolski M., *O pojęciu „ustawy” w procesie legislacyjnym*, Przegląd Sejmowy 2003, Nr 2.

Goetz K.H., Zubek R., *Stanowienia prawa w Polsce: reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Ius et Lex 2005, Nr. 1.

Gwiżdż A., *Wybrane problemy procesu legislacyjnego w Polsce. Ocena i propozycje zmian*, Przegląd Legislacyjny 1996, Nr 1.

J. Konecka J., *Analiza projektów ustaw*, Przegląd Sejmowy 1993, Nr 1.

Kochanowski J., *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, Ius et Lex 2005, Nr 1.

- Kosikowski C., *Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz prowadzenie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja?*, Przegląd Legislacyjny 2006, Nr 1.
- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy 1998, Nr 2.
- Nowakowski M. J., *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy 2005, Nr 3.
- Orłowski W., *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, Studia Iuridica Lublinesia 2014, Nr 22.
- Odrowąż-Sypniewski W., *O dopuszczalności rozpatrywania w trybie pilnym projektów ustaw obejmujących „materię wyłączoną” określoną w art. 123 ust. 1 Konstytucji*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2000, Nr 4.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Tryb pilny w świetle Małej konstytucji i Regulaminu Sejmu*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz 1996.
- Olszówka M., *Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozwiązanie efektywne czy efektowne?*, Przegląd Legislacyjny 2022, Nr 2.
- Osiecka-Chojnacka J., *System oceny skutków regulacji w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych 2008, Nr 2.
- Patrzalek A., *Procedura legislacyjna w parlamencie V Republiki Francuskiej*, Przegląd Sejmowy 1994, Nr 3.
- Patyra S., *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, Studia Iuridica Lublinesia 2014, Nr 22.
- Patyra S., *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego, pod rządami Konstytucji z 1997*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2011, nr 1.
- Postner S., *Rada Prawnicza przy Ministerstwie Sprawiedliwości*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1925, Nr 4.
- Szmyt A., *Rządowe służby prawne w procesie przygotowania projektu ustawy*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1987, Nr 38.
- Szmyt A., *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, Gdańskie Studia Prawnicze 2014, Nr 31.
- Szmyt A., *Opiniodawczo-doradcza obsługa sejmowych prac ustawodawczych, Ekspertyzy i Opinie Prawne*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 1997, Nr 4.

Szmyt A., *Z problematyki prac komisyjnych Sejmu*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, Nr 21.

Szmyt A., *Zakres i treść Konstytucji RP z 1997 r.*, *Zeszyty Prawne Biura Analiz Sejmowych* 2012, Nr 4.

Szmyt A., *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, *Ruch Prawniczy* 1986.

Wronkowska S., *Ekspert a proces tworzenia prawa*, *Państwo i Prawo* 2000, Nr 9.

Wronkowska S., *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, *Państwo i Prawo* 2007, Nr 4.

*Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procedurami legislacyjnymi*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015.

Raport Rady Legislacyjnej Przegląd Legislacyjny 2005, Nr 1.

Rozmaryn S., *Kontrola konstytucyjności ustaw*, *Państwo i Prawo* 1948.

Rymaszewski P., Kurka P., Dobrowolski P., *Reforma procesu stanowieniu prawa*, *Zeszyt BRE Bank –Case nr 72/2004*.

Wróblewska M., *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis* 2016, vol. 5(1).

#### 4. Inne publikacje

Dąbrowska A., Rzeczkowski G., *Polityka z 7 marca 2012 r.*

Kopińska G., *Najważniejsze wnioski i rekomendacje*, [w:] *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012.

*Dokonywanie oceny wpływu w ramach Rządowego Procesu Legislacyjnego*, NIK, Warszawa 2018.

Pietryka A., *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012.

Sobczak K., *Rządowe Centrum Legislacji. 15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa*, Warszawa 2015.

Staśkiewicz W., *Stanowienie prawa*, [w:] *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2008.

Staśkiewicz S., *Demokracja w Polsce 2007-2009*, [w:] *Obserwatorium demokracji w Polsce*, red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, J. Kucharczyka, Warszawa 2009.

Zubek R., *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji Polsce?*, opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich (wersja ostateczna 26/01/2007).

*Tworzenie i Konsultowanie Rządowych Projektów Ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 r.*, Fundacja im. Stefana Batorego.

*System stanowienia prawa w Polsce – Zielona Księga*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013.

Wawrzyniak J., *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, Przegląd Legislacyjny 2004, Nr 1.

Zubek R., Goetz K.H., Lodge M., *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową*, Ernst & Young, Warszawa 2007.

Berek M., *O konsultacjach społecznych bez przekłamań*, Rzeczpospolita z 8.2.2012 r.

Regulamin Kongresu Deputowanych z dnia 5 marca 1982 r., nr 55 (*Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados*).

Kędziora K., *Inicjatywa ustawodawcza w Polsce*, rozprawa doktorska – mps., WPiA UMCS w Lublinie, Warszawa 2019.

Malinowska-Wójcicka M., *Założenia do projektu ustawy jako element procesu ustawodawczego*, rozprawa doktorska – mps., WPiA Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2018.

## **5. Akty normatywne i inne dokumenty**

### **5.1. Konstytucje i inne akty podstawowe kształtujące ustrój**

Patent z dnia 12 września 1917 r. o ustanowieniu władzy państwowej w Królestwie Polskim (Dz. Urz. Dep. Spr. T. R. S. K. A. Nr 5, s. 235).

Dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiego (Dz. Pr. K. P. Nr 1, poz. 1.) .

ustawa z dnia 4 lutego 1918 r. o Radzie Stanu Królestwa Polskiem (Dz. Pr. K. P. Nr 2, poz. 2).

Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz. Pr. P. P. Nr 19, poz. 22).

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 442).

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227).

Ustawa z dnia 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz. U. RP, Nr 1, poz. 3). Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 18, poz. 71 ze zm.).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101).

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1994 r., Nr 61, poz. 251).

Ustawa konstytucyjna z dnia 9 listopada 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 15, poz. 729).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

## **5.2. Ustawy**

Ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. Nr 5, poz. 22, z późn. zm).

Ustawa z dnia 8 września 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z U. z 2022 r. poz. 1188).  
ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 2022 poz. 2512).



Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634).

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

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do spraw Europejskich (Dz. U. 2020 r. 2084).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 42, poz. 337).

Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 117, poz. 676).

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854).

Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1646 oraz z 2022 r. poz. 1616).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r. poz. 24, 974 i 1570).

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374).

Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 567).

Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych (Dz. U. poz. 694).

Ustawa z dnia 19 czerwca 2022 r. o opłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, którą Sejm uchwalił w dniu 19 czerwca 2020 r. (Dz. U. poz. 1086).

Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o wsparciu rynku ubezpieczeń należności handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym COVID-19 (Dz. U. poz. 1422), ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U. poz. 1493).

Ustawa z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747).

Ustawa z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2157).

Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2327).

Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 159).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 981).

Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1192).

Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2368).

Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2317).

Ustawa z dnia 27 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, ustawy o niektórych zabezpieczeniach finansowych oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. poz. 173).

Ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 1706).

Ustawa z dnia 27 stycznia 2012 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 176).

Ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. (Dz. U. poz. 123).

Ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 118).

Ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 95).

Ustawa z dnia 27 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz ustawy o systemie oświaty (Dz. U. poz. 941).

Ustawa z dnia 24 października 2012 r. o ratyfikacji Umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunków, podpisanej w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r., oraz Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, sporządzonej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r. (Dz. U. poz. 1245).

Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1407).

ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw procedowany (Dz. U. poz. 827).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. zmieniająca ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 7).

ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. poz. 529).

Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. zmieniająca ustawę o systemie oświaty (Dz. U. poz. 290).

Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 811).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 877).

ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1592).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479).

Ustawa z dnia 27 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. poz. 1277).

### **5.3. Rozporządzenia**

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 maja 1927 r. o prawie prasowym (Dz. U. Nr 45, poz. 398).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 maja 1927 r. zmieniającego niektóre postanowienia ustaw karnych o rozpowszechnianiu nieprawdziwych wiadomości i o zniewagach (Dz. U. Nr 45, poz. 399).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

### **5.4. Zarządzenia**

Zarządzenie nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów (M.P. Nr 27, poz. 447).

Zarządzenie nr 514 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (M.P. z 2023 r. poz. 261).

Zarządzenie nr 98 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów (M.P. poz. 1171, z późn. zm.)

Zarządzenie nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie Stałego komitetu Rady Ministrów (M.P. z 2021 r. poz. 327).

Zarządzenie nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (M.P. poz. 395.)

Zarządzenie nr 131 Prezesa Rady Ministrów z 30 września 2016 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów M.P. z 2016 r. poz. 946.

Zarządzenie nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu.

## 5.5. Regulaminy i uchwały

Tymczasowy Regulamin Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lutego 1919 r., tekst: „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.

Regulamin Obrad Sejmu z 16 lutego 1923 r., tekst: „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.

Regulamin Obrad Sejmu z 16 grudnia 1930 r., tekst: „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1.

Regulamin Sejmu z 5 października 1935 r., tekst: „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2.

Regulamin Sejmu Ustawodawczego z 25 czerwca 1948 r., tekst: „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 21 listopada 1952 r., tekst: „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3.

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. Nr 19, poz. 145).

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. o zmianie regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. Nr 21, poz. 127).

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. Nr 21, poz. 151).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. poz. 47, z późn. zm.).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r. poz. 483, z późn. zm.).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulaminu Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846, z późn. zm.).

Uchwała Rady Ministrów Nr 160 z 23 listopada 1987 r. w sprawie Regulaminu pracy Rady Ministrów i Prezydium Rządu MP Nr 38, poz. 331.

Uchwała nr 125 Rady Ministrów z 4 września 2001 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 547).

Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 221).

Uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 246).

Uchwała Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. zmieniająca uchwałę - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 221).

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

uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 494).

uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).

Uchwała nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015”.

## **5.6. Orzecznictwo**

### **5.6.1. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego**

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 września 1989 r., K 3/89, OTK ZU 1989, poz. 5.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK ZU 1994, poz. 39.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 1994 r. K 2/94, OTK ZU 1994, poz. 36.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK ZU 1996, Nr 1, poz. 1.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK ZU 1999, Nr 2, poz. 23.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 września 1999 r., K 11/99, OTK ZU 1999, Nr 6, poz. 116.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2000 r. K 7/00, OTK ZU 2000, Nr 7, poz. 259.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2001 r. K 33/00, OTK ZU 2001, Nr 7, poz. 217.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2001 r. K 24/00, OTK ZU 2001, Nr 3, poz. 51.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2002 r. K 6/02, OTK ZU -A 2002, Nr 3, poz. 33.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2002 r. P 13/02, OTK ZU -A 2002, Nr 7, poz. 90.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2002 r. K 41/02, OTK ZU -A 2002, Nr 6, poz. 83.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2003 r, K 53/02, OTK ZU -A 2003, Nr 8, poz. 83.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2006 r. K 4/06, OTK ZU -A 2006, Nr 2, poz. 24.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2006 r. K 31/06, OTK ZU -A 2006, Nr 9, poz. 135.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 2010 r., K 5/10, OTK ZU-A 2010, Nr 9, poz. 106

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2012 r., K 33/11, OTK ZU -A 2012, Nr 4, poz. 40.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r. K 31/12, OTKZU -A 2013, Nr 8, poz. 121.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2013 r. P 35/12, OTK ZU –A 2013, Nr 5, poz. 59.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2013 r. K 7/12, OTK ZU- A 2013, Nr 6, poz. 76.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lipca 2013 r. Kp 1/13, OTK ZU -A 2013, Nr 6, poz. 83.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2013 r., SK 14/13, OTK ZU -A 2013, Nr 7, poz. 100.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r. K 35/15, OTK ZU –A 2015, Nr 11, poz. 186.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2019 r. Kp 2/18, OTK ZU -A 2019, poz. 39.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 12 października 2022 r. P 5/22, OTK ZU –A 2022, poz. 61.

### 5.6.2. Inne orzeczenia

Wyrok Sądu Najwyższego z 3 lutego 1995 r., I PRN 87/94, OSNAPiUS 1995, nr 12, poz. 147.

### 5.6.3. Pozostałe źródła

*Konstytucja Republiki Portugalskiej* (tłum. Agnieszka Wojtyczek-Bonnand), [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

*Konstytucja Republiki Włoch z dnia 27 grudnia 1947 r.* Tłumaczenie Z. Witkowski [w] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

*Konstytucja Rumunii* (tłum. Andrzej Cosma), [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

*Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.* tłumaczenie T. Mołdawa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2011.

*Konstytucja Francji* (tłum. Wiesław Skrzydło), [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2011.

*Królestwa Niderlandów z dnia 28 marca 1814 r.* (tłumaczenie Andrzej Głowacki, Beata Szepietowska). Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2011.

*Konstytucja Republiki Portugalskiej* (tłum. Joachim Osiński), [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

*Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec* (tłum. Bogusław Banaszak i Agnieszka Malicka), [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

Markowska A, Waszyńska A., *Rządowy proces legislacyjny – opis procedury*, Opracowanie Rządowego Centrum Legislacji Warszawa 2014.

Pietryka A., *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa, Raporty, Opinie, Sprawozdania*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2011.

*Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa, 1 czerwca 2009.

*Rządowe Centrum Legislacji. 15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa*, wkładka informacyjna, Warszawa 2015.



Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa sierpień 2009 r. Dokument rządowy rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2009 r. (KRM – 0102-40-09).

wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Ministerstwo Gospodarki 2014.

Sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej XI Kadencji.

Program „Lepsze Regulacje 2015”.

*System stanowienia prawa w Polsce– Zielona Księga*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013.

<https://rci.gov.pl/> [data dostępu: 11.01.2022].

[tps://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/Biblioteka\\_PL/Program\\_Lepsze\\_Regulacje\\_2015\\_01.pdf](https://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/Program_Lepsze_Regulacje_2015_01.pdf) [data dostępu: 27.12.2022].

<https://app.amanote.com/v4.0.29/research/notetaking?resourceId=16SEAXQBKQvf0Bh iTejj> [data dostępu 17.01.2023].

<https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12180262910.pdf> [data dostępu: 20.12.2022].

<http://WWW.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Program+Lepsze+regulacje+2015> [data dostępu: 04.11.2014].

<https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/konsultacje-publiczne> [dostęp 04.12.2022].

[https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia\\_pol010811.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia_pol010811.pdf) [data dostępu 28.10.2022].

[http://www.batory.org.pl/doc/Proces\\_stanowienia\\_prawa\\_raport.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_raport.pdf) [data dostępu: 7.11.2016].

[http://www.mg.gov.pl/Reforma + Regulacje/ konsultacje/](http://www.mg.gov.pl/Reforma+Regulacje/konsultacje/). [data dostępu: 08.06.2017].

<https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/40606/229-241-skotnicki.pdf?sequence> [data dostępu: 27.01.2023].

[https://biblioteka.sejm.gov.pl/wpcontent/uploads/2016/03/Rumunia\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wpcontent/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf). [data dostępu: 25.10.2022.].

<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-5196> [data dostępu: 25.10.2022].

[https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Holandia\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Holandia_pol_010711.pdf). [data dostępu: 27.10.2022 r.].

[https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia\\_pol010811.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia_pol010811.pdf) [data dostępu 28.10.2022].