

*Patryk Wachowiec, analityk prawny FOR  
Warszawa, dnia 23.02.2024 r.*

## **Komunikat FOR 3/2024:**

### **Nie psujmy więcej legislacji**

W ostatnich latach jakość tworzenia prawa w Polsce uległa znacznemu pogorszeniu. Praktyki takie, jak lekceważenie procedur, omijanie konsultacji społecznych, wykorzystywanie ścieżki poselskiej do projektów rządowych czy „wrzutki” w końcowym etapie procesu legislacyjnego, były stałym elementem politycznego krajobrazu, służącym szybkiemu wdrażaniu woli partii rządzącej, kosztem jakości i transparentności tworzenia prawa. O ile nie były to praktyki nowe, szczególnie od 2015 roku nabrały one wyraźnie na znaczeniu, co potwierdzają także dane empiryczne. Doprowadziło to do dalszej erozji zaufania obywateli do państwa – a co gorsza, podważyło zaufanie do procesów demokratycznych.

Ostatnie osiem lat to przede wszystkim odejście od tworzenia polityk publicznych opartych na dowodach (ang. evidence based policy making) – zarówno, gdy chodzi o formalną działalność ustawodawcy, jak i miękkie praktyki rządzących. Jednym z pierwszych działań była rezygnacja przez nowy rząd z tworzenia założeń projektów ustaw oraz możliwość pominięcia etapu konsultacji społecznych i zbierania opinii od innych organów państwa. Pozwalało to „ukrywać” rządowe projekty ustaw przed opinią publiczną i przedstawiać je na bardzo późnym etapie procesu legislacyjnego, niedługo przed skierowaniem ich do parlamentu.

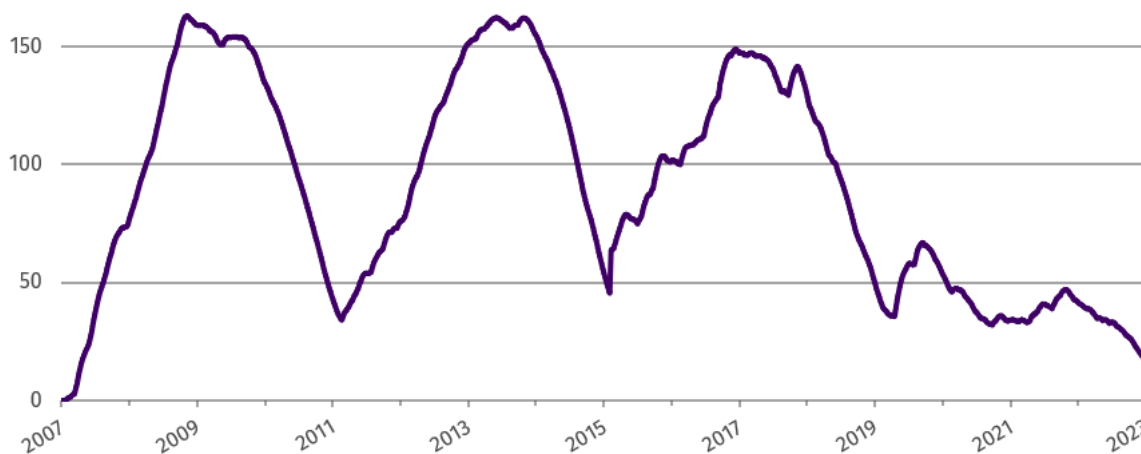
Ostatnie dwie kadencje Sejmu to także wzrost praktyki przedstawiania propozycji rządowych jako projektów sygnowanych przez grupę posłów partii rządzącej – co umożliwiało omijanie wymogów rządowego procesu legislacyjnego. Taka praktyka nie tylko zacierała granicę między rządem a partią rządzącą, ale również umacniała przekonanie o możliwości swobodnego korzystania z zasobów państwa dla realizacji agendy politycznej. W końcu, co za różnica, czy ministerialni urzędnicy piszą projekt dla ministra, czy jego kolegów i koleżanek z Sejmu – przecież wszyscy reprezentują tę samą koalicję... Znamienne jest m.in. to, że niemal wszystkie projekty ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości, w tym np. projekt o Krajowej Radzie Sądownictwa, były wnoszone przez grupy posłów.

Innym obserwowanym zjawiskiem było wykorzystywanie tzw. „wrzutek” poselskich i zgłaszanie kluczowych poprawek, niezwiązanych z przedmiotem projektów, na ostatnich etapach prac legislacyjnych. Jak stwierdzał swego czasu (jeszcze) legalny Trybunał Konstytucyjny, im bliżej do uchwalenia ustawy, tym węższy powinien być zakres tematyczny poprawek. Tymczasem, wesoła twórczość posłów potrafiła w ostatniej chwili zmienić całkowicie sens projektu lub wprowadzić do niego elementy kompletnie z nim niezwiązane – w obu przypadkach powodowało to wątpliwości, czy taka ustawa rzeczywiście przeszła wymagane przez Konstytucję pełne trzy czytania w parlamencie. W ostatniej kadencji głośno było o poprawce zgłoszonej przez posła partii rządzącej Adama Gawędę. Na posiedzeniu, połączonych Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Gospodarki i Rozwoju, na którym pracowano nad ustawą o ubezpieczeniach eksportowych zgłosił on niezwiązaną z przedmiotem ustawy poprawkę zaostrzającą prawo farmaceutyczne.

Politycy nadużywali również zaufania do projektów ustaw prezentowanych jako inicjatywy obywatelskie, które w rzeczywistości były promowane przez partię rządzącą. Taka praktyka miała na celu nadanie kontrowersyjnym projektom waloru „obywatelskości” i manipulowanie opinią publiczną. Dość powiedzieć o sztandarowych propozycjach Suwerennej (wcześniej Solidarnej) Polski, jak projekt ustawy „w obronie Chrześcijan” czy „w obronie lasów”, nachalnie promowane przez polityków tej partii rozsianych po ministerstwach.

Konsekwencją stosowania tych praktyk, szczególnie w ostatniej kadencji parlamentu (2019–2023), było radykalne skrócenie przeciętnego czasu uchwalania ustaw. Jak wyliczyliśmy, w porównaniu do poprzednich kadencji, okres ten skrócił się niemal trzykrotnie, osiągając czas krótszy niż 50 dni. Takie działanie wpłynęło negatywnie na jakość tworzonych ustaw, zwiększając ryzyko błędów legislacyjnych, niezamierzonych konsekwencji czy, przede wszystkim, wpływało negatywnie na legitymację tak uchwalonego prawa.

Wykres 1. Średni czas pomiędzy pierwszym a trzecim czytaniem projektu ustawy w Sejmie od szóstej do dziewiątej kadencji (w dniach) (12-miesięczna średnia ruchoma). Obliczenia własne na podstawie danych sejmowych.



Wracając do sądownictwa: warto zaznaczyć, że kluczowe projekty dotyczące wymiaru sprawiedliwości były nierzadko oparte na nieprawdziwych danych. W przypadku zmian w Trybunale Konstytucyjnym, rekomendacje będące podstawą nowej ustawy zostały wypracowane w 2016 przez roboczy zespół prawników powołany przez Marszałka Sejmu. Efektem działania zespołu był nierzetelny raport, dający partii rządzącej argumenty do „reformowania” TK. Bardziej skrupulatnie podjęto temat zmian w Krajowej Radzie Sądownictwa. Przy pierwszym projekcie ustawy (jedynym przygotowanym w rządzie) sporządzono nawet ocenę skutków regulacji, w której ministerialni specjaliści wyrazili szczerze obawy, co do skutków zmian w KRS w sferze gospodarczej. W efekcie projekt został wycofany, a autora oceny spotkały konsekwencje służbowe.

Niedawne rządy doprowadziły też do osłabienia kadr odpowiedzialnych za legislację oraz ocenę polityk publicznych. Organy takie, jak Biuro Analiz Sejmowych i Rządowe Centrum Legislacji albo były kierowane przez członków partii rządzącej, albo stanowiły trampolinę do lepszych stanowisk dla osób popierających swoim autorytetem niepraworządne decyzje większości parlamentarnej. Z jednej strony negatywnie wpłynęło na rzetelność opinii przygotowywanych do projektów ustaw, a z drugiej pozwoliło byłej już większości parlamentarnej zachowywać pozory legalizmu i twierdzić, że projekty te były oceniane w pełni obiektywnie.

Niemal połowa trzeciej dekady XXI wieku to najlepsza pora, by naprawić wreszcie tworzenie polityk publicznych i proces legislacyjny – przywracając tym samym zaufanie do tego, że państwo działa rzetelnie, nie oszukuje obywateli i współpracuje z nimi w celu rozwiązania ich problemów. Wzmocnienie

roli konsultacji społecznych, większa transparentność czy dalsza cyfryzacja procedur to tylko część rozwiązań. Potrzebujemy ambitnych, innowacyjnych, a być może także nieszablonowych rozwiązań. Skoro chcemy stać się eksporterem naprawy sądownictwa, to dlaczego by nie zwiększyć wolumenu tego eksportu o dobre praktyki tworzenia prawa?

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

tel. 691 908 904

e-mail: [kinga.krolik@for.org.pl](mailto:kinga.krolik@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

## KONTAKT DO AUTORA



### Patryk Wachowiec

Analityk prawny FOR

e-mail: [patryk.wachowiec@for.org.pl](mailto:patryk.wachowiec@for.org.pl)

Twitter: [@PatrykWachowiec](https://twitter.com/PatrykWachowiec)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)