

3. PROCES STANOWIENIA PRAWA I MOŻLIWOŚCI UCZESTNICTWA

3.1 Wprowadzenie

Pojęcie stanowienia prawa odnosi się do różnych typów aktów prawnych, a także do procesu, który odbywa się na różnych poziomach – krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym, a także europejskim. Prawo tworzy się według określonych reguł. Oznacza to, że akty prawne muszą być w odpowiedni sposób napisane i uchwalane zgodnie z przyjętymi procedurami. Wiedza na ten temat jest pomocna, jeśli chcemy wpływać na tworzone prawo.

3.1.1 Dlaczego warto uczestniczyć

Uczestnictwo w stanowieniu prawa daje obywatelom, pracownikom i społecznościom lokalnym możliwość zabrania głosu i współdecydowania w sprawach, które ich dotyczą, przyczynia się do podejmowania decyzji, które lepiej służą społeczeństwu i są realizacją praw obywatelskich i związkowych.

Pamiętaj: Dzięki udziałowi w stanowieniu prawa:

- Uzyskasz szczegółowe informacje o tym, jakie działania planują władze.
- Poznasz inne opinie na ważny dla ciebie temat.
- Poznasz oponentów, ale i potencjalnych sprzymierzeńców twojej sprawy.
- Możesz przyczynić się do twórczego rozwinięcia proponowanych rozwiązań.
- Przekażesz władzom informacje i propozycje, dzięki którym:
 - dostrzegą potrzeby obywateli i społeczności, z których nie zdawały sobie sprawy,
 - dostrzegą czynniki, których nie brały pod uwagę,
 - rozważą pomysły, które nie przyszły im do głowy,
 - skorygują proponowane rozwiązania.
- Pomożesz władzom podjąć lepszą decyzję
- Dasz władzy do zrozumienia, że nie może ignorować głosu obywateli (i potencjalnych wyborców), ponieważ są świadomi swoich praw i zaangażowani.
- Zadbasz o prawa i potrzeby współobywateli.

3.1.2 Źródła prawa w Polsce

3.1.1.1 Prawo krajowe i miejscowe

Akty prawne, które obowiązują na terenie całej Polski (albo na jej wybranym obszarze), to źródła powszechnie obowiązującego prawa. Poniższy schemat przedstawia najważniejsze z nich według hierarchii ważności w systemie prawa.

Schemat 1: Hierarchia źródeł prawa w Polsce.



**takie, które ratyfikował Parlament w drodze ustawy,*

*** obowiązują tylko na określonym obszarze (np. na terenie gminy, która je wprowadziła).*

Tworzący prawo są obowiązani uwzględniać tę hierarchię – ustawa musi być zgodna z Konstytucją RP, a rozporządzenie wynikać z ustawy.

Konstytucja RP – czyli ustawa zasadnicza jest „najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Określa ramy całego systemu prawnego, gwarantuje fundamentalne prawa i wolności oraz wyznacza najważniejsze zasady ustrojowe.

Umowa międzynarodowa – ratyfikowana przez Parlament w drodze ustawy umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawami krajowymi i jest dla nich punktem odniesienia.

Ustawa – jest uchwalana przez Sejm i Senat, wymaga także podpisu Prezydenta RP. Obowiązuje na terenie całego kraju i reguluje wybrany obszar rzeczywistości. Wyznacza normy postępowania, które mają charakter ogólny i abstrakcyjny – a więc odnoszą się do wielu różnych podmiotów i do różnych sytuacji.

Rozporządzenia – określają szczegółowo sposób wykonania przepisów ustawy. Są wydawane na podstawie zawartego w niej upoważnienia. Ustawa precyzuje, jakich spraw ma dotyczyć rozporządzenie i co ma się w nim znaleźć oraz określać, jaki jest organ właściwy do jego wydania (np. Minister Zdrowia).

Akty prawa miejscowego – wydawane przez organy samorządu terytorialnego: radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa. Obowiązują powszechnie, ale jedynie na terenie działania danego organu samorządu.

Akty prawa wewnętrznego – oprócz prawa, które obowiązuje w wszystkich miejscach Polski lub danej gminy, powiatu lub województwa, istnieje także bardzo wiele aktów prawa wewnętrznego w postaci uchwał czy zarządzeń. Są to dokumenty, które obowiązują tylko w obrębie danej instytucji i podległych mu podmiotów. Wśród nich istotne znaczenie dla ogółu obywateli mają uchwały Rady Ministrów dotyczące dokumentów programowych (programy, strategie).

Ważne: Rządowe strategie uchwalane przez Radę Ministrów określają program działań w wybranym obszarze – np. w zakresie polityki energetycznej czy antykorupcyjnej. Wskazują cele, jakie rząd chce osiągnąć oraz sposoby ich osiągnięcia. Często zawierają plany wprowadzenia nowych lub zmiany istniejących przepisów – ustaw lub rozporządzeń. Warto więc monitorować procesy ich tworzenia i w miarę możliwości, brać w nich czynny udział.

3.1.1.2 Prawo Unii Europejskiej w Polsce

Oprócz prawa stanowionego przez krajowe organy władzy publicznej, nieodłączną częścią polskiego porządku prawnego jest także prawo Unii Europejskiej. Ma ono w systemie prawa bardzo istotną rolę, ponieważ jest stosowane bezpośrednio i ma pierwszeństwo przed prawem krajowym.

Na prawo Unii Europejskiej składają się:

- **Prawo pierwotne** – traktaty, które ustalają najważniejsze zasady funkcjonowania Unii Europejskiej: obszary kompetencji, proces decyzyjny oraz uprawnienia i zakres działalności poszczególnych instytucji UE (m.in. Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat z Lizbony).
- **Prawo wtórne** – są to przede wszystkim akty prawne Unii Europejskiej. Najważniejsze z nich to tzw. akty „prawa twardego” – czyli te, które są dla państw członkowskich wiążące:
 - **Rozporządzenie** – określa reguły zachowania w określonym obszarze, a jego adresatem może być każdy podmiot prawa. Niektórzy porównują rozporządzenia do ustaw krajowych, bo tak jak one mają charakter ogólny i abstrakcyjny (obejmujący bliżej nieokreśloną grupę sytuacji i podmiotów). Rozporządzenie wiąże państwa członkowskie w całości i jest stosowane bezpośrednio – a więc automatycznie przenoszone do porządku krajowego.
 - **Dyrektywa** – akt prawny adresowany do państw członkowskich (a nie do obywateli) i dla nich jest wiążący. Zobowiązuje władze państw członkowskich do osiągnięcia określonego rezultatu w wybranej dziedzinie, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków jej wdrożenia.
 - **Decyzja** – kierowana jest przeważnie do określonego adresata (lub grupy konkretnie wskazanych adresatów) i dla nich jest wiążąca. Adresatem decyzji może być każdy podmiot prawa – zarówno państwa członkowskie, jak i np. grupa przedsiębiorców czy inne podmioty.

Np. W czasie pandemii Covid-19 Komisje Europejska wydała decyzję w sprawie zwolnienia z opłat celnych i VAT artykułów koniecznych do walki z epidemią.

W obrębie prawa wtórnego Unii Europejskiej znajdziemy także zalecenia i opinie. Są to jednak „miękkie” akty prawne, które nie mają mocy wiążącej.

STANOWIENIE PRAWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Duża część prawa w istotnych obszarach, takich jak gospodarka, ochrona środowiska czy ochrona konsumentów, powstaje w instytucjach Unii Europejskiej. Większość unijnych przepisów tworzy się przy pomocy zwykłej procedury ustawodawczej, która polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji. Komisja Europejska jest jedyną instytucją, która może proponować wprowadzenie aktów prawnych w Unii Europejskiej. Komisja może wyjść z propozycją legislacyjną z własnej inicjatywy, ale także w odpowiedzi na inicjatywę obywateli (zob. Europejska Inicjatywa Obywatelska w Rozdz. 4) albo na wniosek innych instytucji UE. W proces tworzenia prawa na poziomie UE obywatele i związki zawodowe mogą włączyć się w następujących formach:

- **Konsultacje z obywatelami.** W przypadku najważniejszych inicjatyw Komisji Europejskiej organizuje się szerokie konsultacje, w ramach których każdy obywatel Unii Europejskiej czy dowolna organizacja może zabrać głos. Komisja przygotowuje się w tym celu specjalny formularz online, dostępny w językach urzędowych UE, także w języku polskim.
- **Konsultacje z ekspertami.** Koncepcję planowanej interwencji konsultuje się często z ekspertami krajowymi. Komisja powołuje w tym celu specjalne komitety lub przesyła ekspertom pytania, na które udzielają pisemnej odpowiedzi.
- **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)** to organ doradczy Unii Europejskiej, reprezentujący organizacje pracowników i pracodawców, a także inne grupy interesu (np. rolników, spedytorów, handlowców) i organizacje obywatelskie z państw członkowskich. Komitet jest przestrzenią debaty nad projektowanymi w UE politykami i prawem. Ma za zadanie dbać, by jak najlepiej odpowiadały one na rzeczywiste społeczne i gospodarcze potrzeby.

Oprócz tego istnieje **prawo petycji** do Parlamentu Europejskiego, a także możliwość złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (zob. Rozdz. 4).

3.1.3 Wymagania dotyczące projektu aktu prawnego

Aby powstające prawo było jak najwyższej jakości, proces opracowania nowych przepisów powinien być gruntownie przemyślany i poddany odpowiednim rygorom. Sposób formułowania treści aktów prawnych określają **„Zasady techniki prawodawczej”**¹⁹.

19. „Zasady techniki prawodawczej”, Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20

Ważne: W Polsce nie tylko przedstawiciele władzy, ale również **obywatele mogą zgłosić własne projekty ustaw**, a **mieszkańcy** danego województwa, powiatu lub gminy - własne projekty **uchwał samorządowych**. Przedstawiamy tutaj wskazówki pomocne w podjęciu takiej inicjatywy (zob. obywatelska inicjatywa ustawodawcza i obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w Rozdz. 4). Przedstawione poniżej zasady tworzenia aktów prawnych zostały zaprezentowane na przykładzie ustawy, ale wszystkie ogólne uwagi dotyczące konceptualizacji i formułowania treści odnoszą się także do aktów prawnych innego typu - m.in. do aktów prawa miejscowego, będących przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

1. CZY USTAWA (LUB NOWELIZACJA USTAWY) JEST POTRZEBNA?

Pierwszym krokiem powinno być rzetelne sprawdzenie, **czy dany obszar rzeczywiście wymaga uregulowania**. Aby to zweryfikować, należy:

- **sprawdzić, jaka jest sytuacja społeczna** w obszarze wymagającym interwencji, charakter i skala problemu, i w jakim kierunku powinny pójść zmiany. Można w tym celu przeprowadzić własne badania albo też wykorzystać istniejące wyniki badań, dane statystyczne i inne źródła informacji, które pozwalają na uzyskanie obiektywnego obrazu danego zjawiska,
- **przeanalizować aktualny stan prawny**, aby upewnić się, czy w porządku prawnym nie istnieją już przepisy, które pozwalałyby na rozwiązanie problemu. Oprócz krajowych aktów prawnych trzeba wziąć pod uwagę także prawo Unii Europejskiej, umowy międzynarodowe i prawodawstwo organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem,
- ocenić, **czy istnieje jakaś inna możliwość rozwiązania** napotkanego problemu, niż uchwalenie ustawy. Nie wszystkie sprawy wymagają tworzenia nowej legislacji, czasem skuteczniejsze mogą się okazać inne drogi interwencji (np. polityczne czy organizacyjne) w ramach już istniejących przepisów,
- wskazać warianty rozwiązania problemu i dla każdego z nich określić potencjalne **skutki społeczne, gospodarcze, organizacyjne, prawne i finansowe**. Refleksja nad możliwymi skutkami poszczególnych rozwiązań jest pomocna w podjęciu decyzji, który scenariusz interwencji przyniesie największe korzyści,
- **zasięgnąć opinii** podmiotów, które mają być objęte interwencją. Uwzględnienie głosu istotnych grup interesariuszy w procesie opracowywania koncepcji działania przynosi liczne korzyści: pozwala lepiej dostosować projektowane rozwiązanie do potrzeb społecznych i zweryfikować jego kształt, a ostatecznie wzmacnia legitymację podjętych interwencji.

2. JAKĄ PRZYJĄĆ KONCEPCJĘ ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH?

Jeśli, w wyniku analizy, okaże się, że nowe regulacje są potrzebne, trzeba zdecydować, jak mają one wyglądać. Warto wziąć pod uwagę różne warianty rozwiązań legislacyjnych. W tym celu dobrze jest:

- ustalić **skutki dotychczasowych uregulowań** prawnych w tej dziedzinie. Projektowanie nowych rozwiązań legislacyjnych wymaga ustalenia, jakie dokładnie problemy i braki wiążą się z obowiązywaniem istniejących przepisów,
- **określić cele**, jakie chce się osiągnąć za pomocą ustawy. Ma to kluczowe znaczenie z punktu widzenia doboru środków i skali interwencji,
- ustalić różne warianty **rozwiązań prawnych**, które mogą służyć osiągnięciu tych celów. Następnie trzeba je przeanalizować i wybrać najlepszy,
- określić przewidywane **skutki** rozważanych wariantów (zarówno te pożądane, jak i uboczne), w tym ich wpływu na **system prawa** oraz **skutki finansowe** ze wskazaniem **źródła** ich pokrycia,
- **dokonać wyboru** optymalnego rozwiązania prawnego.

3. JAK NAPISAĆ TEKST AKTU PRAWNEGO?

Gdy rozwiązania prawne zostały wybrane, trzeba je zapisać w formie aktu prawnego. „Zasady techniki prawodawczej” podpowiadają, jakie kryteria powinna spełniać treść i forma ustawy, by powstający akt prawny był odpowiedniej jakości i dobrze pełnił swoją rolę w systemie prawnym.

A. TREŚĆ USTAWY

Ustawa powinna **wyczerpująco** uregulować daną dziedzinę spraw. Oznacza to, że żadne istotne zagadnienie należące do tej dziedziny nie powinno być w niej pominięte. Z drugiej strony, ważne też, by nie zajmowała się kwestiami spoza tej dziedziny. Wraz z projektem ustawy przygotowuje się projekty rozporządzeń, które mają kluczowe znaczenie dla jej stosowania.

Ustawa powinna być tak skonstruowana, aby od przyjętych w niej regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków. Nie powinna powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach czy ratyfikowanych umowach międzynarodowych, ale może czynić do nich odwołania.

Trzeba też pamiętać, że istotą ustawy są **normy prawne** i nie może ona zawierać wypowiedzi o innym charakterze (takich jak apele, postulaty, zalecenia, upomnienia czy uzasadnienia formułowanych norm). Można je umieścić w uzasadnieniu projektu ustawy.

Każda ustawa powinna zawierać: **tytuł, przepisy merytoryczne oraz przepisy o wejściu ustawy w życie**. Pozostałe treści umieszcza się w zależności od potrzeb. W ustawie można zastosować przepisy przejściowe, dostosowujące i uchylające, jeśli dana dziedzina była już wcześniej regulowana przez inną ustawę. Ustawa może także zawierać przepisy wprowadzające zmiany w innych ustawach (przepisy zmieniające), przepisy epizodyczne oraz przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy. Układ treści musi być zgodny z ustalonym porządkiem (zob. ramka).

Schemat treści ustawy:

1. tytuł,
2. przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe,
3. przepisy zmieniające,
4. przepisy epizodyczne,
5. przepisy przejściowe i dostosowujące,
6. przepisy uchylające, przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy oraz przepisy o wejściu ustawy w życie (przepisy końcowe).

B. FORMA USTAWY

Ustawa powinna być możliwie **przystępna** dla adresatów, a zarazem **precyzyjnie** określać intencje prawodawcy. Przepisy mają być możliwie **zwięzłe i syntetyczne**. Przedstawiane w ramach ustawy typowe sytuacje występujące w obszarze regulowanym ustawą powinny być przedstawione bez nadmiernej szczegółowości. Ustawa musi być jednak zarazem wystarczająco **dokładna**, by móc ją bez większych trudności interpretacyjnych zastosować do konkretnych przypadków.

Przepisy redaguje się **zgodnie z regułami składni języka polskiego**. Nieraz jednak wymóg precyzji języka prawnego wymusza pewne ustępstwa w tej dziedzinie. Przykładem może być częste w aktach prawnych nagromadzenie powtórzeń. Regułą w redagowaniu tekstów prawnych jest to, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Tworząc prawo dla danej dziedziny stosuje się słownictwo stosowane w ustawie podstawowej dla tego obszaru (określanej najczęściej jako „kodeks” lub „prawo” – np. Kodeks pracy, Prawo o zgromadzeniach).

Warto też unikać w ustawie:

1. określeń specjalistycznych, chyba że jest to konieczne dla zapewnienia precyzji tekstu,
2. określeń lub zapożyczeń obcojęzycznych, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim,
3. nowo tworzonych pojęć czy struktur językowych, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia.

4. UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

Do każdego projektu ustawy sporządza się uzasadnienie, które powinno zawierać kluczowe wyjaśnienia dotyczące idei projektu. Jeśli projektodawca wykonał zalecane powyżej kroki przygotowawcze, uzasadnienie jest jedynie podsumowaniem procesu refleksji nad sensem wprowadzenia regulacji w takim kształcie. Dokument powinien zawierać:

- wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu prawnego,
- opis aktualnej sytuacji w dziedzinie, która ma być unormowana,

- wyjaśnienie, w jaki sposób projektowany akt prawny przyczyni się do zmiany obecnego stanu rzeczy,
- informacje o innych możliwych środkach do osiągnięcia zamierzonego w ustawie celu, a jeśli zostały już one podjęte – o rezultatach tych działań.

W przypadku projektów rządowych odrębną część uzasadnienia projektu powinna stanowić **ocena skutków regulacji (OSR)**. Jest to procedura ustalania potencjalnych skutków społeczno-gospodarczych wprowadzanej regulacji. Analiza OSR powinna przedstawić obraz problemu wymagającego rozwiązania oraz symulację przewidywanego oddziaływania planowanej interwencji na istotne obszary, takie jak finanse publiczne, rynek pracy, gospodarkę czy sytuację ekonomiczną i społeczną rodzin.

3.2 Stanowienie prawa na poziomie krajowym

3.2.1 Inicjatywa

Inicjatorami **ustawy** mogą być (zgodnie z art. 118 Konstytucji RP):

- Rada Ministrów,
- Posłowie (zgodnie z Regulaminem Sejmu: komisja sejmowa lub grupa co najmniej 15 posłów),
- Senat,
- Prezydent RP,
- grupa 100 000 obywateli (zob. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Rozdz. 4).

Rozporządzenia mogą wydawać – w zależności od upoważnienia w ustawie: prezydent, Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów, minister kierujący działem administracji rządowej, a także powołany w skład Rady Ministrów przewodniczący komitetu, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Upoważnienie ustawowe określa zakres spraw, który może być regulowany w rozporządzeniu oraz wytyczne dotyczące jego treści.

Programy i strategie rządowe są inicjowane przez Prezesa Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów i uchwalane przez Radę Ministrów.

3.2.2 Przygotowanie projektu

3.2.2.1 Projekt rządowy

3.2.2.1.1 Wprowadzenie

Postępowanie z projektami dokumentów rządowych, opisane poniżej, określa **Regulamin Pracy Rady Ministrów**²⁰. Szczegóły tego procesu mogą jednak podlegać modyfikacjom na podstawie odrębnych przepisów (np. ustawa może określać obowiązki projektodawcy dotyczące uzgodnień, opiniowania czy konsultowania).

20. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013 poz. 979) <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20130000979>

3.2.2.1.2 Fazy procesu

- ***Wpisanie do wykazu prac***

Rząd umieszcza planowane projekty ustaw i rozporządzeń Rady Ministrów w **wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów**, a projekty strategii i programów rządowych w **wykazie prac programowych Rady Ministrów** na wniosek instytucji odpowiedzialnych za dany obszar polityki państwa (czyli tzw. organów wnioskujących)²¹. Projekt rozporządzenia ministra jest wpisywany do **wykazu prac legislacyjnych** tego ministra.

- ***Opracowanie wersji projektu do konsultacji***

Za opracowanie projektów rządowych odpowiadają w Rządzie właściwi ministrowie oraz szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W odpowiednim urzędzie powstaje propozycja treści danego dokumentu, czyli wersja projektu, którą ta instytucja kieruje później do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.

Prawo do opracowania i konsultowania dokumentów rządowych ma również Rządowe Centrum Legislacji, a także inne podmioty, jeśli zostaną do tego upoważnione przez premiera.

Rządowe Centrum Legislacji to instytucja podległa Prezesowi Rady Ministrów. Koordynuje rządowy proces legislacyjny, dba o jego prawidłowy przebieg i czuwa nad jakością powstającego prawa.

- ***Uzgodnienia, konsultacje i opiniowanie projektu***

Z chwilą skierowania projektu ustawy lub rozporządzenia do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektodawca udostępnia projekt w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL).

Ważne: W serwisie Rządowy Proces Legislacyjny www.legislacja/rcl/gov.pl możesz odnaleźć projekt dokumentu rządowego (ustawy, rozporządzenia, strategii), który jest jeszcze w fazie uzgodnień, konsultacji i opiniowania i śledzić postęp prac.

- ***Uzgodnienia***

Projektodawca prowadzi uzgodnienia z członkami Rady Ministrów i szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W określonych przypadkach wskazanych w przepisach – również z innymi wskazanymi instytucjami i podmiotami, których dotyczy projekt. Projekt ustawy jest uzgadniany pod względem prawnym z Rządowym Centrum Legislacji.

- ***Opiniowanie***

Projekt opiniują: (1) Prokuratoria Generalna RP, (2) Urząd Ochrony Konkurencji

21. Zob. np. Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/25,Wykaz-prac-legislacyjnych-i-programowych-Rady-Ministrow.html>

i Konsumentów, (3) inne organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe – jeżeli projekt dotyczy ich zakresu działania. W przypadkach określonych przepisami UE – projekt opiniują instytucje UE, w tym Europejski Bank Centralny. Projekt ustawy może być również skierowany do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów.

W zakresie objętym zadaniami związków zawodowych prawo do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych mają reprezentatywne organizacje związkowe. (zob. 2.1.1 w Rozdz. 2).

Jeśli projekt dotyczy tematów, którymi zajmuje się komisja wspólna Rządu i przedstawicieli partnerów społecznych również ona uczestniczy w opiniowaniu. Na podobnej zasadzie projekt jest przekazywany do zaopiniowania do innych komisji wspólnych.

- **Konsultacje publiczne**

Przy konsultacjach publicznych, projektodawca bierze pod uwagę treść projektu, jego znaczenie, przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień złożoności i jego pilność. W ramach konsultacji publicznych może zwrócić się do organizacji społecznych i innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji o to, by przedstawiły swoje stanowisko. Powinien się przy tym kierować wytycznymi Rady Ministrów w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych ²².

- **Konferencja uzgodnieniowa**

Konferencję uzgodnieniową organizuje się przede wszystkim wtedy, gdy do projektu zgłoszono liczne uwagi. Biorą w niej udział przedstawiciele administracji i instytucji państwowych, które uczestniczyły w uzgadnianiu i opiniowaniu projektu.

Jeśli projektodawca uzna to za użyteczne, może zaprosić na **konferencję uzgodnieniową** przedstawicieli organizacji, które zgłosiły uwagi w ramach konsultacji publicznych, albo zorganizować **odrębną konferencję** z ich udziałem. Wówczas co najmniej 7 dni przed konferencją powinien ich poinformować o tym, jakie uwagi zostały zgłoszone i jakie wobec nich przyjął stanowisko – a co najmniej wskazać, czy je uwzględnił, czy odrzucił.

Projektodawca przygotowuje **raport z konsultacji**, w którym przedstawia wyniki konsultacji publicznych i opiniowania. W raporcie wskazuje podmioty, które przekazały swoje stanowisko lub opinię, omawia ich uwagi i odnosi się do nich. Wytyczne zalecają opublikowanie podsumowania konsultacji w możliwie krótkim terminie, nie później niż w ciągu 60 dni od zakończenia konsultacji.

W przypadku odrzucenia w całości lub części stanowiska organizacji związkowej, która wzięła udział w opiniowaniu projektu, projektodawca informuje ją o tym na piśmie i uzasadnia swoją decyzję.

Wszystkie dokumenty dotyczące prac nad projektem (a więc również raport z konsultacji) udostępniane są w serwisie RPL.

22. Rządowe Centrum Legislacji, Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, przyjęte 5 maja 2015 r. przez Radę Ministrów, www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf

- **Wprowadzenie zmian do projektu**

Na podstawie uzyskanych uwag i opinii projektodawca decyduje, czy i jakie zmiany wprowadzi do projektu. Zmieniony projekt może być poddany kolejnym uzgodnieniom, opiniowaniu i konsultacjom publicznym.

- **Rozpatrzenie projektu**

Projekt jest rozpatrywany kolejno przez komitet lub właściwe komitety i Stały Komitet Rady Ministrów, a następnie, jeśli jest to projekt ustawy lub projekt rozporządzenia, przez komisję prawniczą i potwierdzany przez Stały Komitet Rady Ministrów. Ostatnim krokiem jest rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów (nie dotyczy to rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów).

Rząd zamieszcza w serwisie RPL:

- wersję rządowego projektu ustawy, która jest kierowana do Sejmu,
- projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów skierowanego do podpisu Prezesa Rady Ministrów,
- projekt rozporządzenia ministra skierowanego do podpisu ministra.

Po zakończeniu prac nad treścią Rząd uchwała daną strategię lub przyjmuje dane rozporządzenie, zaś projekt ustawy kieruje do Sejmu.

- **Ogłoszenie/przekazanie do Sejmu.**

Rada Ministrów po rozpatrzeniu i przyjęciu projektu ustawy, kieruje projekt do Sejmu w celu uchwalenia.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów oraz rozporządzenie ministra po podpisaniu ogłasza się w Dzienniku Ustaw. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, chyba że w treści aktu wskazano inny termin.

Uchwała Rady Ministrów w sprawie przyjęcia rządowego programu lub strategii ma status aktu wewnętrznego, a więc obowiązuje tylko jednostki organizacyjnie podległe Radzie Ministrów. Decyduje ona o tym, jakiego typu działania będzie podejmowała administracja rządowa w danej dziedzinie. Nie tworzy ona praw i obowiązków o charakterze powszechnym. Uchwały Rady Ministrów wydane na podstawie ustawy publikowane są w Monitorze Polskim.

- **Odrębny tryb postępowania z rządowymi aktami prawnymi**

Decyzją Prezesa Rady Ministrów (albo z jego upoważnienia Sekretarza Rady Ministrów) projekt rządowy może być opracowany w trybie odrębnym. Dzieje się tak, gdy zostanie on uznany za szczególnie ważny i pilny. Wówczas Rząd może rozpatrzyć projekt (zob. Rozpatrzenie projektu powyżej) z pominięciem procesu konsultacji publicznych, uzgodnień czy opiniowania lub skrócić terminy.

3.2.2.1.3 Możliwości uczestnictwa

Jeszcze zanim rząd przystąpi do prac nad projektem dokumentu rządowego można:

- **sprawdzić**, jakie **projekty** są **w wykazie prac legislacyjnych** lub **programowych**; dzięki temu można się dowiedzieć, jakiego rodzaju regulację rząd planuje przygotować, jakie są jej najważniejsze założenia i śledzić dalsze losy projektu. Wykazy dostępne są on-line na stronach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W fazie przygotowania rządowego projektu można ponadto:

- **zapoznać się z treścią projektu** ustawy lub rozporządzenia i **śledzić postępy** prac nad dokumentem na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego w serwisie: Rządowy Proces Legislacyjny (RPL),
- **dotrzeć do informacji** na temat **konsultowanych projektów rządowych** strategii i programów na **stronach internetowych** i w **biuletynach informacji publicznej** właściwych **ministerstw**,
- **wziąć udział w konsultacjach publicznych** projektu, gdy zostaną one ogłoszone.

W przypadku, gdy przewiduje to prawo (np. Ustawa o związkach zawodowych):

- związek zawodowy (jeśli ma status organizacji reprezentatywnej) może wziąć udział w opiniowaniu projektu.

3.2.2.1.4 Praktyka

Autorzy XIII raportu Obywatelskiego Forum Legislacji, zauważają, że „w wyniku częstego stosowania trybów odrębnych oraz niezgodnego z zapisami Regulaminu pracy Rady Ministrów rezygnowania bez uzasadnienia z prowadzenia konsultacji publicznych w ostatnim roku kadencji [2019] rząd skonsultował mniej niż 2/3 projektów ustaw, nad którymi prowadził prace. Przeciętny czas konsultacji wyniósł niespełna 12 dni²³”.

3.2.2.2 Projekt poselski

3.2.2.2.1 Wprowadzenie

Regulamin Sejmu określa szczegółowo prawa posłów do inicjatywy ustawodawczej, wynikające z Konstytucji. Zgodnie z jego postanowieniami, poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

23. Fundacja im. Stefana Batorego, Ustawa w 2 godziny 20 minut. XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019). https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf

3.2.2.2.2 Fazy procesu

Do przygotowania poselskiego projektu ustawy mają zastosowanie przepisy ogólne. Oznacza to, że tekst musi spełniać standardy techniki prawodawczej. Zgodnie z Regulaminem Sejmu do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, ale nie ma obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji.

Jeśli przed skierowaniem do łaski marszałkowskiej nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Na przykład jeśli projekt wpływa na zadania, którymi zajmują się związki zawodowe, powinien być skierowany w celu zaopiniowania do reprezentatywnych organizacji związkowych (zgodnie z Ustawą o związkach zawodowych, art. 19).

3.2.2.2.3 Możliwości uczestnictwa

Poselski projekt ustawy nie musi być kierowany do konsultacji społecznych.

W przypadku, gdy przewiduje to prawo (np. Ustawa o związkach zawodowych):

- związek zawodowy (jeśli ma status organizacji reprezentatywnej) może wziąć udział w opiniowaniu projektu.

3.2.2.2.4 Praktyka

W praktyce ustawodawczej można znaleźć liczne przykłady inicjatyw rządowych, które były zgłaszane jako projekty poselskie, dzięki czemu można było pominąć czasochłonne procedury (sporządzenie oceny skutków regulacji i konsultacje publiczne i uzgodnienia)²⁴.

3.2.2.3 Projekt senacki

3.2.2.3.1 Wprowadzenie

Senacki projekt ustawy, zanim zostanie skierowany do Sejmu, musi zostać przyjęty przez całą izbę. Sposób postępowania w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu określa Regulamin Senatu, Dział IX²⁵.

3.2.2.3.2 Fazy procesu

Po przygotowaniu projektu ustawy, jest on rozpatrywany w trzech czytaniach. Przed pierwszym czytaniem przewodniczący Komisji Ustawodawczej kieruje projekt ustawy do opiniowania i konsultacji społecznych. Po przyjęciu przez Senat projekt składany jest w Sejmie.

24. Więcej na ten temat w raportach Obywatelskiego Forum Legislacji.

25. www.senat.gov.pl/o-senacie/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/

- **Przygotowanie projektu i złożenie wniosku o rozpatrzenie**

Prace nad projektem może zainicjować komisja lub grupa senatorów. Gdy powstanie projekt, senatorowie kierują go do Marszałka Senatu wraz z uzasadnieniem i z wnioskiem o rozpatrzenie projektu przez Senat.

Marszałek Senatu kieruje projekt ustawy do właściwych komisji, w tym do Komisji Ustawodawczej.

Informacje o senackich inicjatywach ustawodawczych zamieszczone są na stronie internetowej Senatu, gdzie można śledzić postęp prac. www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/

- **Opiniowanie i konsultacje społeczne**

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej kieruje projekt ustawy do opiniowania i konsultacji społecznych, tak by zgłoszone opinie i uwagi mogły być uwzględnione w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy. Na tej podstawie wyznacza termin na ich przedstawienie (Regulamin Senatu, art. 79a).

Opiniowanie. Przewodniczący zwraca się o przedstawienie opinii o projekcie do właściwych instytucji lub organizacji, jeżeli taki obowiązek wynika z przepisów ustawy lub prawa Unii Europejskiej.

Konsultacje społeczne projektu ustawy prowadzone są za pośrednictwem senackiej strony internetowej przy pomocy formularza konsultacyjnego www.senat.gov.pl/formularz-konsultacyjny/

Na stronie Senatu dostępny jest wykaz prowadzonych przez Senat konsultacji społecznych www.senat.gov.pl/prace/konsultacje-i-wysluchania/konsultacje/

- **Pierwsze czytanie i wysłuchanie publiczne**

Pierwsze czytanie ma miejsce na wspólnym posiedzeniu właściwych komisji, w tym Komisji Ustawodawczej. Projekt ustawy przedstawia przedstawiciel wnioskodawcy, odbywa się dyskusja i zgłaszane są wnioski.

Komisje mogą podjąć uchwałę o przeprowadzeniu **wysłuchania publicznego** dotyczącego projektu ustawy. (Zob. Wysłuchanie publiczne w Rozdz. 4).

Informacje o wysłuchaniach publikowane są na stronie Senatu www.senat.gov.pl/prace/konsultacje-i-wysluchania/wysluchanie-publiczne/

Na zakończenie prac w ramach pierwszego czytania komisje sporządzają sprawozdanie, w którym wnioskuje o przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z poprawkami lub odrzucenie projektu.

- **Drugie czytanie**

Drugie czytanie odbywa się na posiedzeniu Senatu. Senator sprawozdawca przedstawia stanowisko komisji, a potem odbywa się dyskusja. Jeśli senatorowie zgłoszą wnioski do projektu, projekt ustawy wraca do komisji, które rozpatrują te wnioski.

- **Trzecie czytanie**

W trzecim czytaniu, na plenarnym posiedzeniu, senator sprawozdawca przedstawia dodatkowe sprawozdanie komisji, a następnie senatorowie głosują nad odrzuceniem lub przyjęciem senackiego projektu ustawy z poprawkami lub bez. Jeśli w drugim czytaniu nie zgłoszono wniosku przeciwnego do wniosku komisji, senatorowie od razu przystępują do głosowania.

- **Skierowanie projektu do Sejmu**

Marszałek Senatu kieruje projekt ustawy przyjęty przez Senat do Marszałka Sejmu. (zob. Uchwalanie ponizej).

3.2.2.3.3 Możliwości uczestnictwa

W fazie przygotowania senackiego projektu ustawy można:

- śledzić postęp prac nad projektem na stronie internetowej Senatu,
- oglądać transmisje z posiedzeń Senatu i komisji senackich w Internecie,
- wziąć udział w posiedzeniach komisji senackich jako obserwator²⁶,
- wziąć udział w konsultacjach społecznych projektu, gdy zostaną ogłoszone,
- wziąć udział w wysłuchaniu publicznym projektu, jeśli o jego przeprowadzeniu postanowi komisja, która rozpatruje projekt ustawy.

W przypadku, gdy przewiduje to prawo (np. Ustawa o związkach zawodowych):

- **związek zawodowy** (jeśli ma status organizacji reprezentatywnej) **może wziąć udział w opiniowaniu projektu.**

3.2.2.3.4 Praktyka

Senat rutynowo kieruje swoje projekty do konsultacji. Jak to wygląda, można prześledzić na przykładzie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jego celem było przywrócenie większej podstawy obliczenia emerytury ubezpieczonym, którzy pobrali wcześniejszą emeryturę bez obiektywnej wiedzy, że kwoty wcześniej pobranej emerytury pomniejszą emeryturę powszechną. Projekt dotyczył głównie kobiet urodzonych w 1953 r., które przeszły na wcześniejszą emeryturę do końca 2008 r.

Konsultacje senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W dniu 19 listopada 2019 r. projekt został skierowany do Komisji Ustawodawczej i Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, a następnego dnia do opiniowania i konsultacji. Projekt zaopiniowało 13 organizacji i instytucji, w tym m.in. Forum Związków Zawodowych, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” oraz Ogólnopolskie

26. Jest to możliwe w określonych przypadkach wskazanych w Regulaminie Senatu.

Porozumienie Związków Zawodowych (miały na to czas do 9 grudnia 2019 r.). Dodatkowo w konsultacjach społecznych uwagi zgłosiło 79 osób fizycznych, które przedstawiły swoją sytuację. Komisja wprowadziła zmiany do projektu, częściowo uwzględniając uwagi zgłoszone w konsultacjach. Między innymi, tak jak postulowały organizacje związkowe, wycofała się z trzymiesięcznego terminu na zgłoszenie wniosku o ponowne ustalenie wysokości emerytury, a także wprowadziła zapis umożliwiający stosowanie przepisów projektu ustawy do renty rodzinnej.

Projekt został uchwalony przez Senat 18 grudnia 2019 r. Ustawa została 22 czerwca 2020 r. przyjęta przez Sejm i podpisana przez Prezydenta RP 8 lipca 2020 r. Całą ścieżkę legislacyjną projektu można prześledzić:

- fazę przygotowania projektu - na stronach Senatu pod adresem:

www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,96.html

- fazę uchwalania - na stronach Sejmu pod adresem:

www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=283

3.2.2.4 Projekt prezydencki

3.2.2.4.1 Fazy procesu

Prawo do inicjatywy ustawodawczej nadaje Prezydentowi Rzeczypospolitej Konstytucja [Art. 118].

Do przygotowania prezydenckiego projektu ustawy mają zastosowanie przepisy ogólne. Oznacza to, że tekst musi spełniać standardy techniki prawodawczej i powinno mu towarzyszyć uzasadnienie. Projekt może podlegać uzgodnieniom, opiniowaniu i konsultacjom, w przypadkach określonych w przepisach ustaw.

Aktualnie Prezydent RP udostępnia na swojej stronie internetowej projekty ustaw, które złożył w Sejmie, pod adresem: www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/

3.2.2.4.2 Możliwości uczestnictwa

W fazie przygotowania prezydenckiego projektu można:

- wziąć udział w konsultacjach społecznych (i zapoznać się z projektem), o ile Prezydent RP takie ogłosi.

W przypadku, gdy przewiduje to prawo (np. Ustawa o związkach zawodowych):

- związek zawodowy (jeśli ma status organizacji reprezentatywnej) może wziąć udział w opiniowaniu projektu.

Z chwilą skierowania projektu ustawy do Sejmu można:

- odszukać treść prezydenckiego projektu ustawy skierowanego do Sejmu na stronie Prezydenta RP lub na stronie Sejmu (zob. Uchwalanie poniżej).

3.2.2.4.3 Praktyka

Zasięg i tryb konsultacji zależy od decyzji Prezydenta, z wyjątkiem przypadków regulowanych ustawą. Przykładem szeroko konsultowanego projektu jest prezydencki projekt ustawy o centrach usług społecznych. Tym nie mniej, należy zauważyć, że konsultacje nie miały charakteru powszechnego.

Konsultacje prezydenckiego projektu ustawy o centrach usług społecznych

W tworzeniu założeń do ustawy o centrach usług społecznych kluczową rolę odegrała Narodowa Rada Rozwoju. Jest to gremium konsultacyjno-doradcze przy Prezydencie. Tworzą je zespoły eksperckie specjalizujące się w wybranych, najistotniejszych dziedzinach funkcjonowania państwa. Jeden z nich przedstawiał założenia ustawy wspólnie z przedstawicielami Kancelarii Prezydenta RP na 36 spotkaniach zorganizowanych w okresie od marca do sierpnia 2018 r., w których uczestniczyli przedstawiciele instytucji rządowych, samorządowych, partnerzy społeczni (m.in. Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej - PFZPSPS) i reprezentanci środowisk zajmujących się polityką społeczną, w szczególności usługami społecznymi, służbami społecznymi i pomocą społeczną (m. in. organizacje pozarządowe).

Zgłoszone uwagi zostały w znacznym stopniu uwzględnione przy tworzeniu wstępnego projektu ustawy. Następnie projekt został poddany konsultacjom. Kancelaria Prezydenta RP zorganizowała we wrześniu 2018 roku 5 spotkań konsultacyjnych (odpowiednio: z pracownikami naukowymi, z przedstawicielami samorządów terytorialnych, z członkami Rady Pomocy Społecznej, przedstawicielami pracowników socjalnych (m.in. PFZPSPS i Związku Zawodowego Pracowników Socjalnych), a także przedstawicielami Ogólnopolskiego Forum Organizatorów Społeczności Lokalnych; z przedstawicielami organizacji pozarządowych świadczących usługi społeczne; z przedstawicielami środowisk osób niepełnosprawnych i działających na ich rzecz. Projekt był też prezentowany przy okazji wydarzeń (m.in. V Forum Inicjatyw Pozarządowych w Krakowie), a także na spotkaniach z interesariuszami regionalnymi, m.in. z wojewódzkich rad działalności pożytku publicznego, wojewódzkich rad rynku pracy, wojewódzkich społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych (zob. Ciąła konsultacyjne w Rozdz. 4). Uczestnicy konsultacji zgłaszali również uwagi drogą elektroniczną. Część z tych uwag uwzględniono w finalnym projekcie ustawy, który został przekazany do Sejmu. Równoległe projekt został przekazany do zaopiniowania Radzie Dialogu Społecznego oraz partnerom społecznym (opinie zgłosiły Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Związek Rzemiosła Polskiego)²⁷.

W praktyce prezydenckie projekty ustaw, jeśli wymagają tego przepisy, są często kierowane do konsultacji (czy raczej opiniowania) do odpowiednich podmiotów i instytucji przez Marszałka Sejmu, po tym, gdy projekt zostanie złożony przez Prezydenta w Sejmie.

27. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/757DA180329B7DB0C125834D006EE702/%24File/3040.pdf>; dalsze losy projektu można prześledzić na stronach Sejmu: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3040>

Np. Prezydencki projekt zmian w prawie oświatowym (sygnatura EW-020-203/20) został złożony w Sejmie 3 lipca 2020 roku, a następnie skierowany do konsultacji, m.in. do reprezentatywnych organizacji związkowych w dniu 7 lipca 2020 roku. Tego samego dnia został skierowany do pierwszego czytania w komisjach.

Przykłady projektów prezydenckich, które zostały poddane powszechnym konsultacjom (a więc takim, w których każdy mógł zgłosić uwagi) znajdziemy za kadencji Bronisława Komorowskiego (w archiwalnej części strony www.prezydent.pl można zapoznać się ze zgłoszonymi uwagami):

- projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (w 2013 r.)²⁸.
- projekt ustawy (z grudnia 2012 r.) o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw²⁹.

3.2.3 Uchwalanie

3.2.3.1 Uchwały Rady Ministrów i rozporządzenia

Rząd uchwała daną strategię lub przyjmuje dane rozporządzenie po zakończeniu prac nad treścią projektu danego dokumentu, o czym była mowa w podrozdziale dotyczącym przygotowania projektu rządowego.

3.2.3.2 Ustawy

O rozpoczęciu prac nad projektem ustawy złożonym w Sejmie decyduje Marszałek Sejmu. Projekt ustawy jest kolejno rozpatrywany przez Sejm (który może projekt odrzucić od razu), następnie ustawa uchwalona przez Sejm trafia do Senatu. Jeśli Senat wniesie poprawki lub odrzuci ustawę, wraca ona do Sejmu. Posłowie mogą przyjąć lub odrzucić poprawki Senatowi, mogą też przegłosować ustawę, którą Senat odrzucił. Ustawę przyjętą przez Sejm Marszałek Sejmu kieruje do Prezydenta. Prezydent może ustawę podpisać lub zawetować lub skierować do Trybunału Konstytucyjnego. Sejm może weto prezydenckie odrzucić większością 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy posłów.

3.2.3.2.1 Fazy procesu

SEJM: ROZPATRYWANIE PROJEKTU USTAWY

- **Pierwsze czytanie**

Po złożeniu projektu ustawy przez jej inicjatora – czyli wnioskodawcę w Sejmie, Marszałek Sejmu kieruje projekt do pierwszego czytania. Pierwsze czytanie odbywa się na ogół na posiedzeniu komisji sejmowej (jednej lub kilku).

28. <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-ochronie-krajobrazu/konsultacje-spoleczne/>

29. <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzie/konsultacje-spoleczne/>

Komisje mogą wysłuchiwać uwag zaproszonych ekspertów. W czasie pierwszego czytania w posiedzeniu komisji uczestniczy upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy. Przedstawia on uzasadnienie projektu, a następnie odbywa się debata, w czasie której udziela on odpowiedzi na pytania zadawane przez posłów. Następnie komisja sporządza sprawozdanie. Umieszcza w nim wniosek o przyjęcie projektu bez poprawek lub o przyjęcie projektu z poprawkami lub o odrzucenie projektu.

W szczególnych przypadkach pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Wówczas już w pierwszym czytaniu posłowie mogą odrzucić ustawę.

Ważne: Po pierwszym czytaniu, a przed szczegółowym rozpatrywaniem projektu komisja może - na wniosek posła - postanowić o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego (Regulamin Sejmu, Art.70a). W przypadku wniosku o odrzucenie projektu najpierw głosowany jest wniosek o odrzucenie. Jeśli projekt nie zostanie odrzucony przez Sejm, wówczas komisja rozstrzyga wniosek o przeprowadzenie wysłuchania. (Zob. też Wysłuchanie publiczne w Rozdz. 4).

• *Drugie czytanie*

W czasie drugiego czytania projektu ustawy, które odbywa się na posiedzeniu plenarnym Sejmu poseł sprawozdawca przedstawia sprawozdanie z prac komisji nad projektem, a następnie debatują nad nim posłowie. Mogą oni zgłaszać nowe poprawki. Jeśli tego nie zrobią, projekt od razu kierowany jest do III czytania. Natomiast, w przypadku, gdy zgłoszą nowe poprawki, projekt najczęściej na powrót trafia do komisji. Komisja rozpatruje je z udziałem wnioskodawcy i przygotowuje dodatkowe sprawozdanie i dopiero wtedy projekt jest kierowany do III czytania .

• *Trzecie czytanie*

W czasie trzeciego czytania, na posiedzeniu Sejmu, poseł sprawozdawca przedstawia bądź dodatkowe sprawozdanie z prac komisji (jeśli ponownie go rozpatrywała) bądź poprawki i wnioski zgłoszone w czasie II czytania.

Posłowie głosują kolejno:

1. za odrzuceniem projektu w całości, jeśli taki był wniosek komisji; W wyniku głosowania posłowie mogą odrzucić projekt. Wówczas ustawa upada. Jeśli projekt nie zostanie odrzucony, posłowie przystępują do głosowania;
2. za przyjęciem poszczególnych poprawek (głosowanych w odpowiednim porządku);
3. za przyjęciem projektu w całości z przegłosowanymi poprawkami (końcowego brzmienia projektu uwzględniającego te zmiany).

Przewaga głosów 'za' nad głosami 'przeciw' przy obecności co najmniej połowy posłów (zwykła większość) oznacza uchwalenie ustawy przez Sejm. Uchwaloną ustawę Marszałek Sejmu przekazuje do Senatu.

SENAT: ROZPATRYWANIE USTAWY UCHWALONEJ PRZEZ SEJM.

Marszałek Senatu kieruje uchwaloną przez Sejm ustawę do **komisji senackiej** (jednej lub kilku komisji).

Ważne: Przewodniczący komisji mogą zlecać sporządzenie opinii oraz mogą zapraszać do udziału w posiedzeniach ekspertów, przedstawicieli środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem pracy komisji oraz inne osoby.

Komisja analizuje ustawę i sporządza sprawozdanie z prac, a w nim wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek lub o przyjęcie ustawy z poprawkami lub o odrzucenie ustawy.

Następnie na posiedzeniu plenarnym Senatu senator sprawozdawca przedstawia sprawozdanie z prac komisji, po czym odbywa się debata, po której senatorowie głosują nad uchwałą (decyduje zwykła większość głosów):

1. za odrzuceniem ustawy; Jeśli Senat odrzuci ustawę, jego uchwała trafia pod obrady Sejmu,
2. za przyjęciem ustawy bez poprawek; Jeśli Senat przyjmie ustawę bez poprawek, Marszałek Sejmu kieruje ją do Prezydenta,
3. za przyjęciem poszczególnych poprawek (głosowanych w odpowiednim porządku),
4. za przyjęciem ustawy uwzględniającej przegłosowane poprawki.

Przyjęte przez Senat poprawki kierowane są pod obrady Sejmu.

Jeśli Senat nie podejmie uchwały w ciągu 30 dni – Marszałek Sejmu kieruje ustawę do Prezydenta.

SEJM: OBRADY NAD STANOWISKIEM SENATU

Jeśli Senat uchwalił wprowadzenie poprawek do ustawy lub jej odrzucenie w całości, dalsze losy ustawy rozstrzygają się w Sejmie.

Stanowisko Senatu analizuje komisja sejmowa, która wcześniej rozpatrywała projekt ustawy. W sprawozdaniu z posiedzenia komisja wnioskuje o przyjęcie senackich poprawek w całości lub części, bądź ich odrzucenie. Poseł sprawozdawca przedstawia to sprawozdanie na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Następnie posłowie **głosują za odrzuceniem lub przyjęciem poszczególnych poprawek** senackich. Do odrzucenia poprawek niezbędna jest kwalifikowana większość: liczba głosów 'za' musi przeważać nad sumą głosów 'przeciw' i 'wstrzymujących się'. Senackie poprawki, które nie zostały odrzucone przez Sejm pozostają w tekście ustawy. Po podpisaniu przyjętej ustawy, Marszałek Sejmu kieruje ją do Prezydenta.

Podobnie, pod głosowanie poddaje się senacki **wniosek o odrzucenie** ustawy w całości. Jeśli zostanie odrzucony kwalifikowaną większością głosów, ustawa kierowana jest do Prezydenta. Jeśli zabraknie kwalifikowanej większości głosów do jego odrzucenia – ustawa upada.

PREZYDENT: PODPISANIE, ZAWETOWANIE LUB SKIEROWANIE USTAWY DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Prezydent ma trzy możliwości (i 21 dni na podjęcie decyzji):

1. Podpisać ustawę od razu.
2. Zawetować ustawę, czyli przekazać do Sejmu do ponownego rozpatrzenia i uzasadnić swój wniosek (tzw. weto prezydenckie),
 - posłowie mogą odrzucić weto prezydenckie większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu Sejmu. W takim przypadku Prezydent musi podpisać ustawę (ciągu 7 dni),
 - w przeciwnym razie proces ustawodawczy się kończy, ustawa upada.
3. Skierować ustawę przed podpisaniem do **Trybunału Konstytucyjnego**,
 - jeśli TK uzna **ustawę za zgodną** z Konstytucją – prezydent musi podpisać ustawę,
 - jeśli TK uzna **ustawę za niezgodną** Konstytucją – proces ustawodawczy się kończy, ustawa upada,
 - jeśli TK uzna **za niezgodne** z Konstytucją **niektóre przepisy ustawy**, które **nie są z nią nierozzerwalnie związane**, Prezydent, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, może:
 - podpisać ustawę z wyłączeniem tych przepisów,
 - zwrócić ustawę **do Sejmu** w celu usunięcia niedogodności. Zmienne przepisy przechodzą całą ścieżkę legislacyjną.

Po podpisaniu ustawy Prezydent zarządza jej opublikowanie w **Dzienniku Ustaw**. Ustawa wchodzi w życie po 14 dniach od jej opublikowania, chyba, że sama określa inny termin jej wejścia w życie.

3.2.3.2.2 Możliwości uczestnictwa

W fazie prac parlamentarnych nad projektem ustawy można:

- śledzić postępek prac na stronach sejmowych,
- oglądać transmisje z posiedzeń Sejmu w Internecie lub TV oraz z komisji sejmowych w Internecie,
- oglądać transmisje z posiedzeń Senatu i komisji senackich w Internecie,
- brać udział w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich jako obserwator³⁰,
- wziąć udział w wysłuchaniu publicznym projektu ustawy w Sejmie, jeśli o jego przeprowadzeniu postanowi komisja, która ten projekt rozpatruje.

30. Jest to możliwe w określonych przypadkach wskazanych w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu

3.2.3.2.3 Praktyka

Sejmowe komisje nieczęsto sięgają po wysłuchanie publiczne. W kadencji Sejmu 2015-2019 odbyły się wysłuchania dotyczące projektów ustaw³¹:

- rządowego - o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (w 2018 roku),
- poselskich – o mediach i o składce audiowizualnej (w 2016 roku),
- prezydenckiego - o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (w 2016 roku).

3.3 Stanowienie prawa na szczeblu samorządowym

Uchwalane przez samorządy prawo miejscowe obejmuje przepisy ustrojowe (którymi są statuty jednostek samorządu terytorialnego), przepisy wykonawcze oraz porządkowe.

Kompetencje jednostek samorządu terytorialnego oraz ogólne zasady stanowienia prawa w samorządach terytorialnych regulują ustawy samorządowe, tj.:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020 poz. 713);
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020 poz. 920);
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2020 poz. 1668).

Zgodnie z tymi kompetencjami jednostki samorządu terytorialnego uchwalają m.in.:

- Wojewódzkie polityki i strategie, dotyczące kreowania rynku pracy oraz zadań w obszarze przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, takie jak: strategia zatrudnienia, program rozwoju ekonomii społecznej, program rozwoju szkolnictwa zawodowego;
- Powiatowe polityki i strategie dotyczące przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, takie jak: powiatowy program przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych;
- Gminne (nieobowiązkowe) polityki i strategie dotyczące przeciwdziałania bezrobociu, np. gminny program przeciwdziałania bezrobociu, program rozwoju przedsiębiorczości; ponadto gminy przyjmują uchwały m.in. w sprawie łączenia lub likwidacji szkół, likwidacji targowisk, szpitali, zakładów budżetowych, opłat targowych i komunalnych.

31. http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page/inf_wys_pub

3.3.1 Inicjatywa uchwałodawcza

Inicjatywa uchwałodawcza przysługuje:

w gminie:

- w wójtowi / burmistrzowi / prezydentowi miasta,
- klubowi radnych, jak również - zależnie od zapisów statutu gminy – każdemu radnemu, przewodniczącemu rady, określonej liczbie radnych, komisji rady,
- grupie obywateli liczącej:
w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób,
w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób,
w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób,

w powiecie:

- zarządowi powiatu,
- klubowi radnych, jak również – zależnie od zapisów statutu powiatu – każdemu radnemu, przewodniczącemu rady, określonej liczbie radnych, komisji rady,
- grupie obywateli liczącej:
w powiecie do 100 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób,
w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób,

w województwie:

- zarządowi województwa,
- klubowi radnych, jak również - zależnie od zapisów statutu powiatu – każdemu radnemu, przewodniczącemu sejmiku określonej liczbie radnych, komisji sejmiku wojewódzkiego,
- grupie obywateli liczącej co najmniej 1000 osób.

UWAGA: Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza została szczegółowo omówiona w Rozdz. 4

3.3.2 Proces stanowienia prawa

3.3.2.1 Przygotowanie projektu

Projekt uchwały powinien zostać przygotowany zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej (zob. Wymagania dotyczące projektu aktu prawnego, Rozdz. 3). Przepisy nie nakładają wprost obowiązku sporządzenia uzasadnienia do projektu uchwały. Jednak w przypadku aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, należy wykazać, że organ podejmujący uchwałę uwzględnił okoliczności, o których mowa w przepisie upoważniającym, czyli w ustawie. W przeciwnym razie uchwałę może zakwestionować organ nadzorczy³². Nie ma obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji.

32. M. Maksymiuk, Tworzenie uchwał jako aktów prawa miejscowego w samorządzie terytorialnym w: G.P. Kubalski (red.), K. Liszka-Michalska, M. Maksymiuk, Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego, Związek Powiatów Polskich, Warszawa.
<https://www.zppp.pl/storage/files/2019-05//53f31020a7c9ede82f49133b88d80a5c6070.pdf> s.20.

Zasady pracy nad projektami uchwał określa statut jednostki samorządu terytorialnego. Możliwe są cztery podejścia:

1. wnioskodawca samodzielnie przygotowuje projekt,
2. wnioskodawca przygotowuje projekt korzystając z pomocy merytorycznej i prawnej administracji samorządowej,
3. wnioskodawca zgłasza inicjatywę uchwałodawczą zarządowi, który opracowuje projekt uchwały (tzn. projekt uchwał opracowuje zawsze organ wykonawczy),
4. wnioskodawca może wybrać pomiędzy wariantem 1 lub 2³³.

Obowiązkowo konsultuje się z mieszkańcami:

- tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin / powiatów oraz ustalanie granic powiatów i gmin,
- ustalanie i zmiana nazw powiatów i gmin oraz siedziby ich władz,
- nadawanie gminie lub miejscowości statusu miasta.

Ponadto **na terytorium danego samorządu mogą być prowadzone konsultacje z mieszkańcami** w przypadkach przewidzianych ustawą (np. ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz **w innych sprawach ważnych dla województwa, powiatu lub gminy**. Jedną z form konsultacji społecznych jest budżet obywatelski (zob. Budżet obywatelski w Rozdz. 4).

Ważne: Organ samorządu może określić tryb i zasady prowadzenia konsultacji społecznych na swoim terenie w odpowiedniej uchwale (często nazywanej regulaminem konsultacji społecznych), co jest dość rozpowszechnioną praktyką.

Powszechnie stosowane formy konsultacji społecznych stosowanych przez samorządy to przyjmowanie uwag na piśmie (drogą tradycyjną i elektroniczną) oraz spotkania otwarte z mieszkańcami. Wiele samorządów, zwłaszcza miejskich, wykorzystuje różne formy warsztatowe (zob. Rozdz. 4).

Reprezentatywne organizacje związkowe mają prawo do opiniowania aktów prawa miejscowego, które dotyczą zadań związków zawodowych.

3.3.2.2 Uchwalanie – wszystkie szczeble samorządu

Projekty aktów prawa miejscowego są rozpatrywane na sesjach rady/sejmiku, które zazwyczaj poprzedza zaopiniowanie projektu przez zarząd (jeśli nie jest inicjatorem projektu) i radcę prawnego (który odpowiada w gminie za sprawdzenie poprawności legislacyjnej i zgodności z przepisami projektów kierowanych do uchwalenia). Zanim projekt trafi na sesję rady/sejmiku, zwykle rozpatrywany

33. Procedura uchwałodawcza w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego, Projekt Organizacje tworzą dobre prawo lokalnie, INPRIS http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Udzia%C5%82_NGO_w_tworzeniu_prawa_miejscowego/03_Procedura_uchwa%C5%82odawcza_w_zakresie_stanowienia_akt%C3%B3w_prawa_miejscowego.pdf

jest przez właściwą merytorycznie komisję rady/sejmiku. Sposób postępowania z projektem uchwały określa szczegółowo statut gminy/powiatu/województwa. Przykładową ścieżkę uchwałodawczą z pewnymi uproszczeniami przedstawiamy poniżej.

Złożenie projektu u przewodniczącego rady. Wnioskodawca, tj. inicjator projektu uchwały, składa dokument u przewodniczącego rady.

Zaopiniowanie przez zarząd. Przewodniczący rady kieruje projekt do zaopiniowania zarządowi (o ile zarząd nie jest jego inicjatorem), np. gdy projekt pociąga za sobą skutki finansowe.

Rozpatrzenie projektu przez komisję rady. Po uzyskaniu opinii zarządu przewodniczący kieruje projekt do właściwej merytorycznie komisji (lub kilku komisji). Na posiedzeniu komisji przedstawiciel wnioskodawcy przedstawia uzasadnienie projektu, odpowiada na pytania radnych. Odbywa się dyskusja, zgłaszane i głosowane są poprawki, które włączane są do projektu. Następnie komisja przekazuje przewodniczącemu rady projekt uchwały wraz ze sprawozdaniem, zawierającym wniosek dotyczący dalszego losu projektu.

Zaopiniowanie przez radcę prawnego. W kolejnym kroku przewodniczący rady kieruje projekt do zarządu, żeby radca prawny zbadał jego zgodność z prawem. Po uzyskaniu opinii radcy prawnego i ewentualnym usunięciu niezgodności z prawem przewodniczący rady kieruje projekt uchwały na sesję rady.

Rozpatrzenie projektu na sesji rady. Na sesji rady wnioskodawca przedstawia uzasadnienie projektu, członek komisji wyznaczony jako sprawozdawca przedstawia sprawozdanie komisji, prezentowana jest opinia radcy prawnego. Radni dyskutują i zgłaszają poprawki, a następnie głosują poprawki, a na koniec całość projektu uchwały.

W przypadku, gdy poprawki są liczne lub istotne dla treści uchwały, rada może odesłać projekt do komisji w celu ich rozpatrzenia. W rozpatrywaniu poprawek uczestniczy wnioskodawca. Projekt jest ponownie kierowany na sesję rady. Dodatkowe sprawozdanie jest przedstawiane na sesji rady przed głosowaniem poprawek.

Przy uchwalaniu aktu prawa miejscowego rada podejmuje decyzje zwykłą większością głosów, w jawnym głosowaniu, przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Przewodniczący rady podpisuje uchwałę niezwłocznie po jej przyjęciu przez radę.

Przestawienie organowi nadzorcemu. W ciągu 7 dni przewodniczący rady jest obowiązany przedstawić uchwałę organowi nadzorcemu (województwie i - jeśli uchwała rodzi skutki finansowe - izbie obrachunkowej). Organ nadzorczy sprawdza, czy uchwała nie jest sprzeczna z prawem, na co ma 30 dni od dnia doręczenia. Może zdecydować o wstrzymaniu wykonania uchwały. Jednostce samorządu przysługuje skarga do WSA.

Ogłoszenie i wejście w życie. Żeby uchwała mogła wejść w życie musi zostać opublikowana. Akty prawa miejscowego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku

urzędowym. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, chyba, że w danej uchwale określono dłuższy termin. Wyjątkiem są przepisy porządkowe, które mogą wejść w życie w terminie krótszym niż ustawowy.

3.3.2.3 Możliwości uczestnictwa

W procesie stanowienia prawa na poziomie samorządowym można:

- wystąpić do gminy/starostwa/urzędu marszałkowskiego z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych,
- wziąć udział w konsultacjach społecznych,
- wziąć udział w sesjach rady gminy/miasta, rady powiatu lub sejmiku wojewódzkiego i posiedzeniach komisji stosownej rady lub sejmiku w charakterze obserwatora,
- śledzić transmisje z sesji rady/sejmiku lub odtworzyć nagrania udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej danej jednostki samorządu terytorialnego.

W rozdziale 4 opisujemy także obywatelską inicjatywę uchwałodawczą i budżet obywatelski, który jest szczególną formą konsultacji społecznych.

Ważne: Kwestie uczestnictwa w sesjach rady/sejmiku i posiedzeniach komisji, w tym możliwość udzielania głosu osobom spoza rady lub sejmiku reguluje statut danej jednostki samorządu terytorialnego.

3.3.2.4 Praktyka

Samorządy terytorialne realizują bardzo liczne procesy konsultacji społecznych z mieszkańcami z wykorzystaniem różnorodnych form (zob. Rozdz. 4), duża część tych procesów dotyczy szeroko pojętego zagospodarowania przestrzeni (organizacja ruchu i infrastruktura transportowa, lokalizacja przystanków, urządzenie terenów zielonych i rekreacyjnych itp.). Najmniej chętnie mieszkańcy komentują dokumenty strategiczne.

Wątpliwości interpretacyjne budzi katalog spraw, które powinny być konsultowane ze związkami zawodowymi. Biorąc pod uwagę rozstrzygnięcia nadzorcze organów administracji rządowej oraz orzeczenia sądowe, **samorząd powinien przesłać do konsultacji związkowej:**

- projekt uchwały w sprawie likwidacji publicznego zakładu opieki zdrowotnej (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 6 listopada 2013 roku, NPII.4131.1.516.2013),
- projekt uchwały w sprawie zmian w strukturze organizacyjnej SP ZOZ (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 kwietnia 2013 roku, LEX-S.4131.9.2013.TN),
- projekt uchwały rady powiatu w sprawie połączenia domów pomocy społecznej oraz nadania statutu domowi pomocy społecznej (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 11 kwietnia 2012 roku, PNK-I.4131.364.2012),

- projekt uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły osobie fizycznej lub prawnej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 lipca 2020 roku, III SA/GI 285/20),
- projekt uchwały w sprawie obowiązkowego wymiaru zajęć niektórych nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 marca 2019 roku, I OSK 1435/17),
- projekt uchwały o zamiarze likwidacji szkoły i uchwały o likwidacji szkoły z tym, że przedstawienie do zaopiniowania projektu jednej z nich oznacza dopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2017 roku, IV SA/Po 1092/16),
- uchwała rady gminy regulująca prawa i obowiązki osób zatrudnionych na stanowiskach psychologów i pedagogów (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 roku, I OSK 2961/14),
- uchwała rady powiatu w przedmiocie likwidacji jednostki budżetowej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 czerwca 2012 roku, IV SA/Wr 729/11),
- uchwała rady gminy w sprawie przepisów porządkowych związanych z przewozem osób i bagaży taksówkami (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 lipca 2001 roku, II SA/Kr 1388/01).