

PROJEKT

UCHWAŁA

SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 1. W uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 , 1092 i 1204) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 34 dodaje się art. 34a i art. 34b w brzmieniu:

„Art. 34a. 1. Marszałek Sejmu kieruje poselskie projekty ustaw, projekty ustaw złożone przez Prezydenta, i grupę obywateli kieruje do konsultacji publicznych przez zamieszczenie w Systemie Informacyjnym Sejmu.

2. Marszałek Sejmu wyznacza termin na przedstawienie opinii w ramach konsultacji publicznych nie krótszy niż 14 dni od dnia zamieszczenia projektu ustawy w Systemie Informacyjnym Sejmu.

3. Marszałek Sejmu, równocześnie z zamieszczeniem w Systemie Informacyjnym Sejmu, w celu zasięgnięcia opinii, przesyła projekty ustaw, o których mowa w ust. 1, do:

- 1) ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, zwanych dalej „organizacjami samorządowymi”, jeżeli projekt ustawy dotyczy funkcjonowania samorządu terytorialnego;
- 2) Biura Rady Dialogu Społecznego w celu wydania opinii przez stronę pracowników i stronę pracodawców Rady Dialogu Społecznego, zwane dalej łącznie „stronami społecznymi RDS”, jeżeli projekt ustawy dotyczy stosunków pracy lub działalności gospodarczej

- wyznaczając termin do przedstawienia opinii nie krótszy niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od

następnego dnia roboczego, z wyłączeniem soboty, następującego po dniu przekazania założeń albo projektu wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

4. Marszałek Sejmu zarządza zamieszczenie w Systemie Informacyjnym Sejmu opinii otrzymanych w ramach konsultacji publicznych oraz opinie otrzymane od stron społecznych RDS.

Art. 34b. 1. Do uzasadnienia poselskiego projektu ustawy dołącza się ocenę skutków regulacji, która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, o której mowa w art. 34 ust. 2 pkt 4, zwana dalej „OSR”.

2. OSR zawiera w szczególności:

- 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowana ustawa;
- 2) informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu ustawy za pomocą innych środków;
- 3) przedstawienie wyników analizy wpływu projektu ustawy na podmioty, o których mowa w pkt 1, oraz wpływu projektu 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, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorców, małych i średnich 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 projektu ustawy, który określa zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, zawiera także:

- 1) wyniki analizy zgodności poselskiego projektu ustawy z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r. poz. 24);

2) informację o zastosowaniu proporcjonalnych ograniczeń obowiązków administracyjnych wobec przedsiębiorców albo uzasadnienie braku możliwości zastosowania takich ograniczeń, o których mowa w art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców.

3. OSR poselskiego projektu ustawy zawiera także:

- 1) zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu;
- 2) określenie celu i istoty interwencji;
- 3) porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach.

4. OSR przedstawia się na formularzu, którego wzór Marszałek Sejmu zamieszcza w Systemie Informacyjnym, uwzględniając potrzebę zapewnienia spójności OSR sporządzanych do poselskich projektów ustaw z OSR sporządzanymi do projektów ustaw składanych przez Radę Ministrów.”;

2) w art. 36 wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1b otrzymuje brzmienie:

„1b. Do autopoprawki stosuje się odpowiednio przepisy art. 34-34b.”;

b) po ust. 1c dodaje się ust. 1d w brzmieniu:

„1d. Autopoprawka nie może wykraczać poza przedmiot projektu ustawy.”;

c) ust. 4a otrzymuje brzmienie:

„4a. Do poprawek stosuje się art. 34. Do poprawki, która wywołuje istotne skutki społeczne i gospodarcze oraz wpływa na finanse publiczne, wnioskodawca dołącza OSR do projektu ustawy uwzględniający poprawkę albo oświadczenie, że poprawka nie wywołuje istotnych skutków społecznych i gospodarczych.”;

d) dodaje się ust. 4b w brzmieniu:

„4b. Poprawki nie mogą wykraczać poza przedmiot projektu ustawy.

4c. Treść autopoprawek i poprawek wraz ze zaktualizowanym OSR albo oświadczeniem, że poprawka nie wywołuje istotnych skutków społecznych i gospodarczych, umieszcza w Systemie Informacyjnym Sejmu.”;

e) ust. 6-9 otrzymują brzmienie:

„6. Rozpatrywanie ustaw (uchwał) dotyczących:

- 1) funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, obejmuje zasięgnięcie opinii organizacji samorządowych;
- 2) stosunków pracy lub działalności gospodarczej obejmuje zasięgnięcie opinii stron społecznych RDS.

7. Organizacje samorządowe i strony społeczne RDS mają prawo do przedstawienia opinii do projektu ustawy. Marszałek Sejmu wyznacza termin na przedstawienie opinii nie krótszy niż 14 dni, chyba że stosuje się art. 34a ust. 2.

8. Opinie, o których mowa w ust. 7, dostarcza się odpowiednio członkom komisji sejmowych bądź wszystkim posłom.

9. Przedstawiciele organizacji samorządu i stron społecznych mają prawo do zaprezentowania opinii na posiedzeniu komisji sejmowych.”;

3) w art. 37 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu oraz umieszczenia w Systemie Informacyjnym Sejmu.”;

4) art. 38 otrzymuje brzmienie:

„Art. 38 1. O posiedzeniu komisji, na którym odbywać się ma pierwsze czytanie, zawiadamia się wszystkich posłów, a w przypadku projektów ustaw, o których mowa w art. 36 ust. 6, zawiadamia się także organizacje samorządowe i Biuro Rady Dialogu Społecznego.

2. Każdy poseł może wziąć udział w tym posiedzeniu albo pisemnie zgłosić uwagi lub propozycje poprawek.”;

5) w art. 39 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Sejm, kierując projekt do komisji, może wyznaczyć im również termin przedstawienia sprawozdania, uwzględniając terminy, o których mowa w art. 34a ust. 2, i w art. 40 ust. 5, oraz czas potrzebny do zapoznania się z opiniami organizacji samorządowych i stron społecznych RDS.

6) w art. 40 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Termin pierwszego posiedzenia komisji wyznacza się nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia przekazania projektu do organizacji samorządowych i stron społecznych RDS, chyba że stosuje się art. 34a ust. 2.”;

7) w art. 42:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Przy rozpatrywaniu projektów ustaw (uchwał) komisje i podkomisja biorą pod uwagę opinie przedstawione przez inne komisje sejmowe i posłów. Komisje i podkomisja wysłuchują opinii przedstawicieli organizacji samorządów i stron społecznych RDS oraz mogą wysłuchiwać także opinii zaproszonych ekspertów.”;

b) ust. 2a otrzymuje brzmienie:

„2a. Poprawki po ich ustnym zgłoszeniu na posiedzeniu komisji lub podkomisji przedstawia się wraz z uzasadnieniem na piśmie przewodniczącemu komisji lub podkomisji. Poprawki powinny zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu. Jeżeli poprawka wywołuje istotne skutki społeczne i gospodarcze oraz wpływa na finanse publiczne, wnioskodawca w terminie dwóch dni roboczych, dołącza do zgłoszonej poprawki OSR do projektu uwzględniający poprawkę albo oświadczenie, że poprawka nie zmienia skutków społecznych i gospodarczych projektu ustawy, ani jego wpływu na finanse publiczne.”;

c) po ust. 2a dodaje się ust. 2b i 2c w brzmieniu:

„2b. Poprawki nie mogą wykraczać poza przedmiot projektu ustawy”;

2c. Marszałek Sejmu zarządza umieszczenie poprawek wraz z uzasadnieniem oraz OSR albo oświadczeniem, o którym mowa w ust. 2a, w Systemie Informacyjnym Sejmu.”;

d) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Marszałek Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie OSR uwzględniającej zmiany wprowadzone wskutek przepracowania projektu albo oświadczenia, że przepracowany projekt nie zmienia skutków społecznych i gospodarczych projektu, ani jego wpływu na finanse publiczne. Wniesiony projekt Marszałek Sejmu kieruje wprost do komisji.

e) po ust. 5 dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. Przepracowany projekt, o którym mowa w ust. 5, przewodniczący komisji udostępnia przedstawicielom organizacji samorządowych i stron społecznych RDS oraz kieruje do umieszczenia w Systemie Informacyjnym Sejmu.”;

8) w art. 43:

a) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. W przypadku zgłoszenia poprawek na posiedzeniu komisji lub podkomisji, komisja lub podkomisja nie może ich głosować przed upływem trzech dni roboczych w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy, z wyłączeniem soboty, od dnia przekazania

ich treści posłom, organizacjom samorządowym i stronom społecznym RDS oraz umieszczenia w Systemie Informacyjnym Sejmu.”;

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie i doręczenie posłom sprawozdań komisji, zgłoszonych poprawek i wniosków mniejszości, wraz z uzasadnieniami i OSR albo oświadczeniami, że poprawka albo wniosek mniejszości nie zmienia skutków społecznych i gospodarczych projektu ustawy, ani jego wpływu na finanse publiczne, oraz umieszczenie ich w Systemie Informacyjnym Sejmu.”;

9) w art. 44 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Do poprawek stosuje się art. 34. Do poprawki dołącza się OSR do projektu ustawy uwzględniającą poprawkę albo oświadczenie, że poprawka nie zmienia skutków społecznych i gospodarczych projektu ustawy, ani jego wpływu na finanse publiczne.”;

10) w art. 47:

a) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie dodatkowego sprawozdania komisji i poprawek oraz wniosków mniejszości, wraz z uzasadnieniami i OSR albo oświadczeniami, że poprawka albo wniosek mniejszości nie zmienia skutków społecznych i gospodarczych projektu ustawy, ani jego wpływu na finanse publiczne, oraz umieszczenie ich w Systemie Informacyjnym Sejmu.”;

b) w ust. 6 po wyrazie „posłom” dodaje się wyrazy „oraz. zamieszczeniu w Systemie Informacyjnym Sejmu”;

11) art. 51 otrzymuje brzmienie:

„Art. 51 1. Sejm może skrócić postępowanie z projektami ustaw ze względu pilną konieczność podjęcie działań służących bezpośrednio:

- 1) zapewnieniu bezpieczeństwa i obronności państwa lub wywiązania się ze zobowiązań sojuszniczych, w szczególności w związku z wprowadzeniem stanu wojennego albo stanu wyjątkowego;
- 2) zapobiegnięciu lub usunięciu skutków klęski żywiołowej;
- 3) ochronie życia i zdrowia ludzi w czasie ogłoszonego stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii w rozumieniu ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r.

o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2022 r. poz. 1657 z poz. zm.¹⁾);

- 4) zapewnieniu ciągłości działania lub ochrony infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023 r. poz. 122);
- 5) zapewnieniu ciągłości funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy publicznej.

2. Sejm może skrócić postępowanie z projektami uchwał, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione wypadki.

3. Skrócenie postępowania z projektami ustaw oraz uchwał może polegać na:

- 1) przystąpieniu do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu,
- 2) przystąpieniu do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji lub
- 3) przystąpieniu do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji.”;

- 12) w art. 70f ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Wysłuchanie publiczne odbywa się na nie więcej niż trzech posiedzeniach komisji.”;

- 13) w art. 72 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie pilnych projektów ustaw niezwłocznie po ich otrzymaniu, a następnie niezwłocznie zamieszczenie ich w Systemie Informacyjnym Sejmu.”;

- 14) w art. 73:

- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Pierwsze czytanie pilnego projektu ustawy przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji. Marszałek Sejmu może zarządzić przeprowadzenie pierwszego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 37 ust. 4, jeżeli projekt ustawy dotyczy spraw, o których mowa w art. 51 ust. 1.”;

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z Dz.U. z 2022 r. poz. 2280, 2705, 2770 i 2674

- b) dodaje się ust. 2b w brzmieniu:
„2b. Pierwsze posiedzenie komisji wyznacza się nie wcześniej niż po upływie dziesięciu dni roboczych od dnia przekazania projektu do organizacji samorządowych i Biura Rady Dialogu Społecznego.”;
- 15) w art. 95b dodaje się drugie zdanie w brzmieniu:
„Kalendarz prac nie może jednak naruszać terminów, o których mowa w art. 34a ust. 2, art. 36 ust. 7, art. 37 ust. 2 oraz art. 39 ust. 3.”;
- 16) w art. 95d w ust. 1 dodaje się drugie zdanie w brzmieniu:
„Do poprawki stosuje się art. art. 36 ust. 4a.”;
- 17) w art. 107 w ust. 2 dodaje się drugie zdanie w brzmieniu:
„Do poprawki stosuje się art. art. 36 ust. 4a.”;
- 18) w art. 126a ust. 2 otrzymuje brzmienie:
„2. Informacje, sprawozdania i raporty, o których mowa w ust. 1, doręcza się posłom oraz zamieszcza w Systemie Informacyjnym Sejmu.”;
- 19) w art. 199 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:
„4. Kancelaria Sejmu niezwłocznie udostępnia każdy wniesiony do Marszałka Sejmu projekt ustawy (uchwały) wraz z dokumentami towarzyszącymi postępowaniu z danym projektem ustawy (uchwały) w Systemie Informacyjnym Sejmu, w zakładce lub podstronie przeznaczony do przedstawienia przebiegu prac nad tym projektem.”;
- 20) po art. 201a dodaje się art. 201aa w brzmieniu:
„Art. 201aa 1. Przedstawicielom organizacji samorządowych i stron społecznych RDS prawo wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu w zakresie umożliwiającym wykonywanie tej działalności.
2. Osobie, o której mowa w ust. 1, na wniosek właściwej organizacji samorządowej albo Rady Dialogu Społecznego wydawana jest karta wstępu. Okresowa karta wstępu wydawana jest na czas określony i upoważnia do korzystania z określonego wejścia oraz poruszania się we wskazanych rejonach budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu.
3. Osoba, o której mowa w ust. 1, jest obowiązana nosić okresową kartę wstępu w czasie przebywania w budynkach pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu, przypiętą do ubrania w miejscu umożliwiającym identyfikację.

4. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, składany jest na urzędowym formularzu i zawiera następujące dane dotyczące podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingsową:

- 1) imię (imiona) i nazwisko oraz numer ewidencyjny PESEL osoby, o której mowa w ust. 1,
- 2) wskazanie organizacji samorządowej albo strony Rady Dialogu Społecznego, której jest przedstawicielem.

5. Do wniosku, o którym mowa w ust. 2, załącza się zdjęcie osoby, o której mowa w ust. 1, oraz upoważnienie organu zarządzającego organizacji samorządu albo właściwej strony Rady Dialogu Społecznego.

6. Osoba, o której mowa w ust. 1, ma obowiązek poinformować o zmianie danych objętych wnioskiem, o którym mowa w ust. 2, w terminie 7 dni od dnia jej wystąpienia.”;

7. Dane zawarte we wniosku, o którym mowa w ust. 2, oraz w załączonych dokumentach, o których mowa w ust. 5, z wyjątkiem numeru ewidencyjnego PESEL oraz adresu osoby fizycznej, podlegają udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu.

8. Marszałek Sejmu może ograniczyć do trzech liczbę przedstawicieli każdej organizacji samorządu oraz każdego reprezentatywnego związku zawodowego i reprezentatywnej organizacji pracodawców, którym zostanie przyznane prawo wstępu.”.

Art. 2. Do projektów ustaw, które przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały nie były przedmiotem pierwszego czytania, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Projektowana zmiana Regulaminu Sejmu ma dwa zasadnicze cele: rozszerzenie konsultacji publicznych w toku postępowania legislacyjnego w Sejmie oraz zwiększenie przejrzystości procesu stosowania prawa. Proponuje się także ograniczenie praktyki nadmiernie szybkiego procedowania projektów ustaw, które obecnie często jest jedną z głównych przyczyn niskiej jakości stanowionego prawa. Mając na uwadze, że najszerzy i najskuteczniejszy dostęp do dokumentów dotyczących sejmowego procesu legislacyjnego zapewniają strony internetowe Sejmu, proponuje się także dodanie wymogów publikowania dokumentów powstałych w toku postępowania z ustawami w Systemie Informacji Sejmu.

Wprowadzenie proponowanych zmian pozwoli także na zrealizowanie kamienia milowego F2.1 "Usprawnienie procesu stanowienia prawa" Krajowego Planu Odbudowy, który zakłada m.in. zmianę Regulaminu Sejmu, która wprowadzi obowiązek przeprowadzania oceny skutków regulacji i konsultacji społecznych w przypadku projektów ustaw zgłaszanych przez posłów i senatorów, aby zapewnić bardziej strukturalne zaangażowanie interesariuszy i ekspertów w proces stanowienia prawa; oraz ograniczy stosowanie przyspieszonych procedur do ściśle określonych i wyjątkowych przypadków (zob. Załącznik do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, COM(2022) 268 final, Bruksela, 1.6.2022 r.).

Konsultacje publiczne poselskich i obywatelskich projektów ustaw

Jednym z istotnych elementów demokratycznego procesu legislacyjnego są konsultacje publiczne. O ile Regulamin Rady Ministrów przewiduje, co do zasady, prowadzenie konsultacji publicznych, to Regulamin Sejmu nie zapewnia konsultacji projektów poselskich (tj. złożonych przez komisje sejmowe i grupy co najmniej 15 posłów - art. 32 Regulaminu Sejmu), prezydenckich, senackich i obywatelskich. W związku z tym w projektowanym art. 34a ust. 1 przewiduje się, że Marszałek Sejmu będzie zobowiązany kierować prezydenckie, poselskie i obywatelskie projekty ustaw do konsultacji publicznych przez zamieszczenie w Systemie Informacyjnym Sejmu. Termin na przedstawienie opinii nie może być krótszy niż 14 dni (art. 34a ust. 2). Senackie projekty ustaw powinien konsultować sam Senat, co wymaga zmian regulaminu Senatu.

Szczególną rolę w dialogu społecznym pełnią Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Rada Dialogu Społecznego. W tych gremiach uczestniczą bowiem ogólnopolskie organizacje reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego, związki zawodowe i organizacje pracodawców. W związku z tym, organizacje samorządu oraz strona pracowników i strona pracodawców Rady Dialogu Społecznego powinny być uprawnione do zaprezentowania swoich opinii posłom, także w odniesieniu do projektów prezydenckich, poselskich i obywatelskich. Dlatego, uwzględniając konieczność zapewnienia spójności postanowień Regulaminu Sejmu z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, oraz art. 5 ust. 4 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, w projektowanym art. 34a ust. 3, przewiduje się, że termin na przedstawianie opinii przez te organizacje w zasadzie nie może być krótszy niż 30 dni, a tylko w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym może być skrócony do 21 dni.

W związku z powyższym, w art. 39 ust. 3 dodano wymóg, aby Sejm wyznaczając komisji sejmowej termin do przedstawienia sprawozdania, uwzględniał termin na zaopiniowanie projektu ustawy przez organizacje samorządowe i stronę społeczną RDS, (tj. 30 albo 21 dni), określony w art. 34a ust. 2, oraz termin na zwołanie pierwszego posiedzenia komisji, określony w art. 40 ust. 5 (14 dni).

Uwzględnienie roli strony społecznej Rady Dialogu Społecznego

W przypadku innych projektów niż poselskie i obywatelskie, czyli przede wszystkim projektów rządowych, należy zapewnić możliwość przedstawienia opinii nie tylko organizacjom samorządowym, ale także organizacjom reprezentatywnym. Te organizacje powinny mieć zapewniony termin co najmniej 14 dni na przedstawienie opinii na piśmie i na posiedzeniach komisji sejmowych (zmieniony art. 36 ust. 6-9). Zabezpieczeniu wykonania tych rozwiązań będzie służył nowy przepis art. 40 ust. 5, w myśl którego termin pierwszego posiedzenia komisji nie powinien być wyznaczany przed upływie 14 dni od dnia przekazania projektu do nie tylko organizacjom samorządowym, ale także organizacjom reprezentatywnym. Wprowadzenie terminu uniemożliwiającego rozpoczęcie prac w komisjach sejmowych bez zapewnienia odpowiedniego czasu na zapoznanie z projektem jest podyktowane tym, że nadmierny pośpiech w procesie stanowienia prawa to przyczyna nadmiaru nowych, zbędnych regulacji, a nawet ich niedopracowania, które skutkuje potrzebą pilnych nowelizacji. Tymczasem, stabilne i dopracowane ramy prawne są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania nie tylko obywateli, ale także jednostek samorządu i przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 42 ust. 5 Regulaminu Sejmu, 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. Taki przepracowany projekt Marszałek Sejmu kieruje wprost do komisji. W związku z propozycją wprowadzenia zestandaryzowanego OSR, przewiduje się wprowadzenie obowiązku dołączenia przez wnioskodawcę zaktualizowanego OSR albo oświadczenia, że przepracowanie projektu nie zmienia skutków społecznych i gospodarczych projektu, ani jego wpływu na finanse publiczne (projektowany art. 45 ust. 2).

OSR poselskich i obywatelskich projektów ustaw

Obecne regulacje Regulaminu Sejmu nakazują wskazanie w uzasadnieniach projektów ustaw skutków projektowanych rozwiązań. O ile do projektów rządowych dołączane są oddzielne formularze zawierające kluczowe informacje o skutkach projektów ustaw, to inne projekty ustaw takie oceny zawierają sporadycznie. Ten problem dotyczy przede wszystkim projektów poselskich i obywatelskich. Tymczasem, każdy projekt ustawy powinien podlegać podobnej ocenie. Dlatego proponuje się dodanie art. 34b, który przewiduje sporządzanie zestandaryzowanej oceny skutków regulacji (OSR) poselskich i obywatelskich projektów ustaw. Wymagana treść OSR została określona w sposób analogiczny do ocen przygotowywanych zgodnie z regulaminem Rady Ministrów (§ 28 ust. 1, 2, 3 i 5 Regulaminu Rady Ministrów).

Zgodnie z projektowanym art. 34b ust. 4, Marszałek Sejmu określi wzór formularza OSR, uwzględniając potrzebę zapewnienia spójności z formularzami OSR stosowanymi przez Radę Ministrów.

Przejrzysty tryb zgłaszania autopoprawek i poprawek

Jednym z najmniej przejrzystych elementem polskiego procesu legislacyjnego jest zgłaszanie poprawek do projektów ustaw. Często zdarza się bowiem, że przeprowadzenie należytej analizy poprawek zgłaszanych w trakcie posiedzenia komisji i podkomisji, z uwagi na tempo pracy, jest bardzo utrudnione. Niekiedy zdarza się, że nie ma możliwości odniesienia się do ich treści, a zwykle nie można też poznać ich uzasadnienia. Jest to zjawisko tym bardziej szkodliwe, że niektóre poprawki pociągają za sobą tak istotne skutki społeczne i gospodarcze, że dołączona do projektu OSR traci aktualność. W związku z tym projekt nowelizacji Regulaminu Sejmu w art. 36 ust. 4a przewiduje, że poprawkom wnioskodawcy będzie musiało

towarzyszyć uzasadnienie (będzie miał zastosowanie art. 34) oraz zaktualizowany OSR, o ile poprawka wywołuje istotne skutki społeczne i gospodarcze. Analogiczne rozwiązanie zostało przewidziane w odniesieniu do poprawek zgłaszanych w trakcie posiedzeń komisji i podkomisji (art. 43 ust. 2a i 2b) oraz na posiedzeniu plenarnym Sejmu (dodawany art. 44 ust. 1a). Takie same wymogi należy postawić także poprawkom do projektów wykonujących prawo unijne (art. 95d ust. 1 zda. 2) oraz projektu ustawy budżetowej (art. 107 ust. 2 zd. 2). W odniesieniu do poprawek poselskich zgłaszanych ustnie, w art. 42 ust. 2a przewiduje się, że zgłaszający poprawkę powinien w ciągu dwóch dni dołączyć do poprawki zaktualizowany OSR albo oświadczenie, że poprawka nie wymaga zmiany OSR. Ten termin jest spójny z projektowanym art. 43 ust. 2a, który przewiduje, że poprawki zgłaszane ustnie mogą być głosowane nie wcześniej niż po trzech dniach roboczych, z wyłączeniem soboty.

Mimo utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok o sygn. K 3/98; podobnie zob. wyroki z: 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 140 i 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49), w polskiej praktyce sejmowej nadal często zgłaszane są poprawki, które istotnie wykraczają poza przedmiot ustawy. W rezultacie podważana jest zasada przyjmowania ustawy w trzech czytaniach. Takie doniosłe propozycje zmian prawa nie są przedmiotem pełnego procesu legislacyjnego, w tym konsultacji społecznych. W związku z tym celowe jest wprowadzenie do Regulaminu Sejmu wyraźnego przepisu, który zakazuje zgłaszania autopoprawek i poprawek wykraczających poza przedmiot projektowanej ustawy (art. 36 ust. 1d i 4b oraz art. 42 ust. 2b). Treść wszystkich autopoprawek i poprawek, z uzasadnieniami i ewentualnie zaktualizowanymi OSR, powinna być zamieszczana w Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 36 ust. 4c i art. 42 ust. 2b i 2c oraz art. 44 ust. 1a i 4). Dzięki tym rozwiązaniom sejmowy proces legislacyjny będzie bardziej przejrzysty, a poprawki będą mogły być poddane dokładniejszej analizie.

Nie powinno budzić wątpliwości, że w przypadku ustaw dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, stosunków pracy i działalności gospodarczej, organizacje samorządu i organizacje reprezentatywne powinny mieć zapewnioną możliwość udziału ich przedstawicieli na posiedzeniu komisji sejmowej na którym odbywa się pierwsze czytanie takiego projektu ustawy (nowe brzmienie art. 38 - ust. 1 *in fine*). To rozwiązanie uzupełnia zatem ogólne uprawnienie do zaprezentowania opinii na posiedzeniach komisji, o którym mowa w art. 36 ust. 9 Regulaminu Sejmu.

Poprawki i wnioski mniejszości, wraz z uzasadnieniami i OSR albo oświadczeniami, że poprawka albo wniosek mniejszości nie zmienia skutków społecznych i gospodarczych projektu ustawy, ani jego wpływu na finanse publiczne, powinny być zamieszczane w Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 43 i art. 47 ust. 5).

Zapewnienie czasu na analizę projektu ustawy

Bez wątplenia jedną z przyczyn przyjmowania ustaw, które zawierają nietrafione rozwiązania, jest nadmierny pośpiech. Wielokrotnie zdarzało się, że naprędce przyjmowane przepisy wymagały nowelizacji zanim nawet weszły w życie. W związku z tym w projektowanym art. 37 ust. 4 nie znalazła się możliwość wyznaczenia pierwszego czytania projektu ustawy przed upływem siedmiu dni od dnia doręczenia druku posłom. Ponadto, proponuje się, aby warunkiem rozpoczęcia biegu tego terminu było także zamieszczenia druku w Systemie Informacyjnym Sejmu. Jedynymi wyjątkami od zasady siedmiodniowego uprzedzenia o pierwszym czytaniu powinny być okoliczności uzasadniające zastosowanie skróconego trybu procedowania ustaw, które na nowo określa projektowany art. 51 Regulaminu Sejmu (zob. art. 51 ust. 3).

Nie może być wątpliwości, że fakt, iż przepisy projektowanej ustawy wykonują prawo Unii Europejskiej nie może być pretekstem do pozbawienia odpowiedniego czasu na zapoznania się z projektem ustawy. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że okres na transpozycję prawa unijnego albo przyjęcia przepisów umożliwiających wykonania rozporządzeń unijnych niemal zawsze wynosi co najmniej rok, a zwykle jest nawet dłuższy. W związku z tym, biorąc pod uwagę, że gros projektów ustaw wykonujących prawo unijne pochodzi od Rady Ministrów, nie ma żadnego powodu, aby jedyną wytyczną przy ustalaniu kalendarza prac nad takimi projektami były terminy wykonania prawa unijnego. Opieszałość Rady Ministrów nie może skutkować pozbawieniem posłów i strony społecznej minimalnego czasu na zapoznanie się z projektem ustawy i opiniami strony samorządowej i strony społecznej (zob. art. 37 ust. 4 i art. 39 ust. 3). Podobnie, także w przypadku tych projektów należy zapewnić przestrzeganie terminów na wyrażenie opinii przez organizacje samorządowe i organizacje reprezentatywne (art. 34a ust. 2 i art. 36 ust. 7). Dlatego w art. 95b Regulaminu Sejmu proponuje się dodać zdanie drugie w brzmieniu: „Kalendarz prac nie może jednak naruszać terminów, o których mowa w art. 34a ust. 2, art. 36 ust. 7, art. 37 ust. 4 oraz art. 39 ust. 3.”.

Ograniczenie skróconych postępowań

Dopuszczony na mocy art. 51 Regulaminu Sejmu skrócony tryb postępowania polega na przystąpieniu do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu, do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania do komisji lub niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania. W praktyce zatem może nie mieć zastosowania żaden termin na przygotowanie się do pierwszego czytania i przygotowanie poprawek albo wniosków, a także zaopiniowanie projektu przez organizacje samorządowe albo organizacje reprezentatywne. Oczywiście, w absolutnie wyjątkowych przypadkach taki tryb postępowania może być uzasadniony. Stąd w projektowanym art. 51 ust. 3 nie zmienia się sposobów skrócenia skróconego postępowania z ustawami i uchwałami.

Obowiązujący przepis art. 51 Regulaminu Sejmu przewiduje, że Sejm może skrócić postępowanie z projektami ustaw „w szczególnie uzasadnionych wypadkach”. Tak ogólna i niedookreślona przesłanka powoduje, że skrócony tryb postępowania stosowany jest zbyt często. Dlatego należy wyraźnie określić zamknięty katalog sytuacji szczególnej wagi, w których tryb skrócony jest dopuszczalny. W związku z tym, w projektowanym art. 51 ust. 1 proponuje się, aby skrócony tryb postępowania mógł być zastosowany wyłącznie, gdy zachodzi pilna konieczność podjęcie działań służących bezpośrednio:

- 1) zapewnieniu bezpieczeństwa i obronności państwa lub wywiązania się ze zobowiązań sojuszniczych, w szczególności w związku z wprowadzeniem stanu wojennego albo stanu wyjątkowego,
- 2) zapobiegnięciu lub usunięciu skutków klęski żywiołowej,
- 3) ochronie życia i zdrowia ludzi w czasie ogłoszonego stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii w rozumieniu ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2022 r. poz. 1657 z późn. zm.2).
- 4) zapewnieniu ciągłości działania lub ochrony infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023 r. poz. 122),
- 5) zapewnieniu ciągłości funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy publicznej.

Natomiast proponuje się pozostawienie ogólnej przesłanki skróconego postępowania z uchwałami (art. 51 ust. 2), które nadal mogłyby być procedowane w trybie skróconym w uzasadnionych wypadkach. Uchwały nie regulują bowiem sytuacji prawnej obywateli, a więc ich przyspieszone procedowanie nie grozi przyjęciem niedopracowanych przepisów.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z Dz.U. z 2022 r. poz. 2280, 2705, 2770 i 2674

Zmiany w postępowaniu z pilnymi projektami ustaw rządowych

W myśl 123 ust. Konstytucji 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. Konstytucja wymaga jedynie, aby termin rozpatrzenia pilnego projektu ustawy przez Senat wynosił 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosił 7 dni. Konstytucja pozostawia ustalenia odrębności postępowania w Sejmie do uregulowania w Regulaminie Sejmu. Regulamin określa te odrębności w rozdziale 2 "Postępowanie z pilnymi projektami ustaw".

Zgodnie z art. 71 ust. 1 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi ustawy wniesionemu do Sejmu przez Radę Ministrów w trybie art. 123 Konstytucji, może zarządzić przeprowadzenie pierwszego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 37 ust. 4, czyli przed upływem siedmiu dni od doręczenia posłom druku projektu. Wyznaczenie tak krótkiego czasu na zapoznanie się z projektem ustawy niezwykle rzadko jest uzasadnione. Dlatego proponuje się, aby skrócenie tego ważnego terminu było dopuszczalne tylko w wyjątkowych przypadkach, które uzasadniają także skrócenie postępowania sejmowego, tj. w przypadku konieczności podjęcia działań służących bezpośrednio: zapewnieniu bezpieczeństwa i obronności państwa lub wywiązania się ze zobowiązań sojuszniczych, w szczególności w związku z wprowadzeniem stanu wojennego albo stanu wyjątkowego; zapobieżenia lub usunięcia skutków klęski żywiołowej; ochrony życia i zdrowia ludzi w czasie ogłoszonego stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii; zapewnienia ciągłości działania lub ochrony infrastruktury krytycznej lub zapewnienia ciągłości funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy publicznej. (por. projektowany art. 51 ust. 1).

Proponuje się, aby pilne projekty ustaw niezwłocznie były nie tylko drukowane, ale także zamieszczane w Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 72 ust. 1). Pilność projektu nie może bowiem ograniczyć jawności postępowania legislacyjnego w Sejmie.

W przypadku pilnego projektu ustawy, w myśl art. 73 ust. 1, Marszałek Sejmu kierując projekt do komisji, ustala termin przedstawienia sprawozdania do 30 dni. W związku z tym, w przypadku takich projektów należy skrócić termin na zaopiniowanie tych projektów przez organizację samorządu i organizacje reprezentatywne. Proponuje się, aby w takich przypadkach pierwsze posiedzenie komisji nie mogło być wyznaczone wcześniej niż po

upływie dziesięciu dni roboczych od dnia przekazania projektu tym organizacjom (dodawany art. 73 ust. 2b).

Publikacja dokumentów w Systemie Informacyjnym Sejmu

Współcześnie jednym z najbardziej skutecznych narzędzi zapewnienia przejrzystości działania władz jest sieć Internet. W związku z tym w Systemie Informacyjnym Sejmu powinny być zamieszczane nie tylko projekty ustaw i sprawozdania komisji sejmowych, ale także inne dokumenty towarzyszące tym projektom (dodawany ust. 4 w art. 199), w szczególności zgłoszone poprawki i wnioski mniejszości łącznie z uzasadnieniami i OSR (art. 43 ust. 5 i art. 47 ust. 5 i 6). Marszałek Sejmu, zgodnie ze zmienionym art. 72 ust. 1, będzie zobowiązany do zamieszczania projektów ustaw w Systemie Informacyjnym Sejmu.

W Systemie Informacyjnym Sejmu powinny być zamieszczone także wszystkie informacje, sprawozdania i raporty przedkładane Sejmowi, z wyjątkiem informacji dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych lub czynności i działań profilaktycznych podejmowanych przez instytucje i organy władzy państwowej (projektowane nowe brzmienie art. 126a ust. 2 w zw. z art. 126aa).

Dostęp do terenu Sejmu dla przedstawicieli strony społecznej Rady Dialogu Społecznego

Obowiązujący Regulamin Sejmu zapewnia wydanie przepustek do budynków Sejmu lobbystom. Dlatego nie jest zrozumiałe, dlaczego takie uprawnienie nie przysługuje wskazanym przedstawicielom organizacji samorządu i organizacji reprezentatywnych. W związku z tym, proponuje się, aby każdej organizacji przysługiwały trzy przepustki (dodawany art. 201aa).

Dopuszczenie wydłużenia wysłuchania publicznego

Wiele projektów ustaw jest obszerna lub cieszy się ogromnym zainteresowaniem, a ograniczenie wysłuchania do jednego posiedzenia komisji jest często zdecydowanie niewystarczające. Dlatego w projektowanym art. 70f w ust 2 proponuje się dopuszczenie przeprowadzenia wysłuchania publicznego na trzech posiedzeniach komisji.

Przepis przejściowy i wejście w życie.

W art. 3 proponuje się, aby projektowane zmiany - podobnie jak inne zmiany Regulaminu Sejmu przyjmowane w przeszłości - weszły w życie z dniem podjęcia. Aby nie zakłócać toczących się postępowań, do projektów ustaw, które przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały nie były przedmiotem pierwszego czytania, miały jednak zastosowanie przepisy dotychczasowe (art. 2).