CENTRUM POLITYK PUBLICZNYCH

Rządzenie bez paternalizmu

Rafał Matyja
Dariusz Mącarz
Artur Wołek

5/2022

Kraków, marzec 2022

UNIWERSYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE

MSAP

Tekst został opracowany w ramach Centrum Polityk Publicznych
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów

Korekta
Anna Chrabąszcz
Skład:
Marcin Kukiełka

Wydawca:

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 16
31-510 Kraków
T: 12 293 75 60
E: msap@uek.krakow.pl
www.msap.uek.krakow.pl

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2021

Tekst dostępny na licencji Creative Commons
CC-BY-NC-ND 3.0 PL

Wersją pierwotną tekstu jest wersja elektroniczna.
Tekst jest dostępny bezpłatnie na stronie internetowej Wydawcy.

politykipubliczne.pl

Spis treści

Korekta mechanizmów tworzenia polityk publicznych 5
Główne rekomendacje: państwo partnerskie 7
Podsumowanie i wnioski z analizy 9
Niedoceniony zasób: zmiana stylu polityki 11
Styl rządów PiS: eksperckie oceny trybu legislacji, krótkie vs. długie trwanie problemu 15
- Charakterystyka prac Sejmu VIII kadencji 17
- Analiza szczegółowa 19
- Aspekt pierwszy i drugi: deliberatywność i otwartość procesu 21
- Aspekt trzeci i czwarty: konsensualność i konfliktowość 22

Bibliografia 27
Załącznik 29
- Para pierwsza: kodeks wyborczy 29
- Para druga: polityka rodzinna 30
- Para trzecia: związki metropolitalne 31
- Para czwarta: polityka emerytalna 32
- Para piąta: polityka edukacyjna 33
- Para szósta: polityka emerytalna 34
- Para siódma: polityka pronatalistyczna 35
- Para ósma: podatek od kopalin 36
- Para dziewiąta: ustawa o zgromadzeniach 37

Korekta mechanizmów tworzenia polityk publicznych

Czas zmagań z epidemią podważył wiele stereotypów myślenia o państwie i jego instytucjach nie tylko w kontekście polskim. Model rządzenia oparty na dominacji decyzyjnej rządu i nieprzejrzystości procesu podejmowania decyzji za drzwiami gabinetów nie sprawdził się także w tych warunkach. Wyostrzone zostały społeczno-polityczne koszty takiego sposobu działania w sytuacjach, w których kluczowe staje się budowanie zaufania do działań instytucji państwa i jego kompetencji. Brak współpracy z władzami samorządowymi można uznać za przejaw słabości państwa, którego skutki odczuwają przede wszystkim silniej uzależnione od jego wsparcia grupy obywateli. Niechęć do uzgadniania wprowadzanych restrykcji z reprezentacjami poszczególnych branż gospodarki i grup sektora publicznego była nie tylko dowodem arogancji władzy, ale także poważnym ograniczeniem skuteczności jej oddziaływania na życie społeczne. Sposób przygotowania większości prawodawstwa wprowadzającego restrykcje, jak też tworzącego warunki wsparcia w ramach tarcz i programów, wywołał krytykę wymierzoną w ostentacyjne psucie prawa, dobrych praktyk, naruszania zaufania do państwa.

Okres pandemii uwypuklił także znaczenie dostępu do danych, możliwość korzystania z różnych źródeł wiedzy, wykorzystywania informacji czerpanych z dialogu z partnerami społecznymi. Wychodzenie z kryzysu wywołanego pandemią powinno te nauki uwzględnić. Szczególnie, że historia nie zwalnia i na horyzoncie pojawiają się wyzwania w postaci turbulencji ekonomicznych i napięć w polityce międzynarodowej. Powrót do normalności nie powinien polegać na przywróceniu wiary w moc sprawczą działającego w izolacji od otoczenia i rządzącego przy pomocy poleceń rządu.

Niniejsze opracowanie wskazuje na podstawowe wady modelu w tworzeniu polityk publicznych, jaki funkcjonował przed 2020 r. i nie dotyczy tylko okresu rządów Prawa i Sprawiedliwości. Okres pandemii nie przyniósł jego korekty – przeciwnie – stanowił kontynuację w formie spotęgowanej i pogłębionej (turboewolucja). Drogą do poprawy kondycji instytucji w Polsce jest uwolnienie jej polityki i życia publicznego od ciężaru paternalizmu wraz z towarzyszącymi mu cechami: centralizmem i osłabianiem ustrojowej pozycji samorządu, lekceważeniem partnerów społecznych, osłabianiem roli opozycji

w parlamencie, pomijaniem opinii środowisk eksperckich i naukowych. Zaniechanie będzie miało konsekwencje. Elementem charakteryzującym tworzenie polityk publicznych w Polsce staną się wysokie koszty społeczne, gospodarcze i polityczne ponoszone w wyniku chronicznego braku zaufania w przestrzeni publicznej i niskiego autorytetu państwa. W obliczu zagrożeń dezinformacyjnych, rosnącego napięcia w relacjach międzynarodowych i turbulencji ekonomicznych przyjmą one postać niestabilności politycznej, atrofii instytucji demokratycznych, nieskuteczności prawa oraz błędnych decyzji.

Główne rekomendacje: państwo partnerskie

Zmiana stylu polityki jest jednym z najważniejszych sposobów **zwiększających możliwości działania rządu**, a zarazem pozwala na tworzenie wyrazistej alternatywy wobec modelu opartego na paternalistycznej wyższości rządzących nad społeczeństwem, opozycją, innymi strukturami władzy publicznej. Jego wyrazem mogą być pozornie drugorzędne, nieprzyciągające szerokiej uwagi korekty w sposobie tworzenia prawa w ramach regulaminów prac Rady Ministrów oraz obu izb parlamentu. Wśród nich wskazujemy w pierwszej kolejności na:

- Respektowanie procedur zawartych w rządowym dokumencie „Rządowy Proces Legislacyjny" (z grudnia 2014 r.) oraz rekomendacjach instytucji eksperckich i organizacji pozarządowych – wraz z prowadzonym przez jedną z kluczowych instytucji publicznych (np. Rzecznika Praw Obywatelskich, Najwyższą Izbę Kontroli, Senat lub Kancelarię Prezydenta) monitoringiem naruszeń tej procedury.
- Stworzenie Obszaru Tworzenia Polityk Publicznych jako przestrzeni wypracowania wspólnych rozwiązań między rządem, reprezentacją samorządu, partnerami społecznymi i grupami ekspertów. Obszar taki to zbiór praktyk konsultacyjnych, otwartych konferencji i narad, udostępnianych danych, wyników monitoringu i diagnoz sytuacji, które mogą być organizowane przez rząd lub inne instytucje sektora publicznego, uczelnie, instytuty i grupy eksperckie, think tanki, media i organizacje pozarządowe.
- Wprowadzenie mechanizmu weryfikacji prognoz zawartych w głównych dokumentach strategicznych. Procedura ta powinna mieć miejsce po pięciu i dziesięciu latach od publikacji danego dokumentu.
- Stworzenie procedury gromadzenia i udostępniania danych pozwalających na ewaluację kluczowych polityk publicznych i przesłanek podejmowania decyzji w systemie otwartego dostępu za pośrednictwem serwisu dane.gov.pl. Zakres gromadzonych i udostępnianych danych powinien zostać uzgodniony w drodze konsultacji z organizacjami trzeciego sektora, ekspertami i grupami interesariuszy.

- Ponowne rozważenie postulatów pakietu demokratycznego z 2014 r., przewidującego m.in. wzmocnienie pozycji obywatelskich projektów ustaw, rozszerzenie uprawnień opozycji, ułatwienie procedur związanych z przeprowadzeniem wysłuchania publicznego.
- Wpisanie zmian proceduralnych w koncepcję zmiany stylu rządzenia zdefiniowaną na poziomie prac Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Podsumowanie i wnioski z analizy

Przedstawiona poniżej analiza zmiany stylu rządzenia państwem po 2015 r. została oparta na porównaniu sposobu ustanawiania prawa przez rząd i większość parlamentarną tworzoną przez Prawo i Sprawiedliwość oraz koalicję Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w tożsamych obszarach polityk publicznych w dwóch kadencjach (dziewięć par, po jednej ustawie z okresu 2011-2015 i 2015-2019). Analiza ta została uzupełniona przeglądem uwag do legislacji dotyczącej zmian w sądownictwie i wymiarze sprawiedliwości oraz funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego. Ten ostatni wymiar uprawiania polityk stanowi jednak na tyle specyficzną cechę rządów po 2015 r., iż nie sposób porównać jej z jakimikolwiek działaniami poprzednich ekip.

Na podstawie naszej analizy dostrzegamy, że doszło do redefinicji wartości określających rządzenie – sprawczość została utożsamiona ze zdolnością wprowadzania założeń bez jakichkolwiek zmian i poprawek, w możliwie szybkim trybie i nierzadko z pominięciem formalnych reguł pracy legislacyjnej. Reguły te omijano także poprzez nadawanie projektom, które normalnie byłyby omawiane jako rządowe, statusu projektów poselskich.

Skrócenie czasu pracy przy projektach o wysokim priorytecie politycznym zmniejsza okno, w którym możliwa jest krytyka projektu, debata wokół jego aksjologii, weryfikacja przesłanek i dowodów stojących za projektowanymi rozwiązaniami, a także podważa zaufanie do stanowionego w ten sposób prawa. Można dostrzec ponadto osłabienie mechanizmów wzajemnej kontroli projektów w ministerstwach i urzędach centralnych. W pierwszych miesiącach rządów PiS jeszcze była dostrzegalna wykształcona rola Ministerstwa Finansów jako „audytora" projektów powstających w rządzie. Wraz z okrzepnięciem nowego rządu zniknęło jednak kryterium skrupulatnej finansowej samokontroli.

Warto też wyraźnie podkreślić, że procesy nieuwzględniania czy lekceważenia konsultacji społecznych pojawiały się także przed 2015 r., a prace parlamentarne odbywały się w coraz większym stopniu pod dyktando rządu, z realnym pomijaniem roli opozycji i partnerów społecznych. Reakcją na ten proces było przygotowanie przez ówczesną opozycję z Prawa i Sprawiedliwości pakietu demokratycznego – pakietu, którego nie wprowadzono także po zmianie władzy.

Czasem wśród tych charakterystyk pojawiają się też odwołania do procesu tworzenia polityk publicznych, który w ostatnich pięciu latach często odbiegał i od praktyki lat poprzednich, i od standardów wyznaczanych przez prawo (wykluczanie opozycji z debaty w parlamencie, uniemożliwianie opozycji głosowania w Sejmie, powtórne głosowanie prawidłowo podjętych uchwał, gdy rządzący przegrywają głosowanie, niepublikowanie niewygodnych dla rządu aktów normatywnych, brak lub fikcyjność konsultacji nawet w przypadku obligacji ustawowej, brak oceny skutków regulacji projektów rządowych, wnoszenie przez rząd projektów ustaw jako projektów poselskich). Niektóre z takich działań zdarzały się poprzedniej koalicji, choć w nieporównywalnie mniejszej skali, a zatem zasadne jest pytanie, czy możemy mówić o jakimś specyficznym stylu tworzenia polityki publicznej po 2015 r., czy może mamy do czynienia z **turboewolucją** polskiego chaotycznego i odformalizowanego stylu tworzenia polityki publicznej.

Kadencja Sejmu RP rozpoczynająca się jesienią 2015 r. przyniosła zmianę idącą dalej niż tylko przejęcie odpowiedzialności za prowadzenie polityki przez inny obóz polityczny i wprowadzenie nowej agendy. Wysoka temperatura rywalizacji politycznej i polaryzacja jako podstawowa zasada gry wyznaczyła reguły dla oceny faktów politycznych, priorytetów programowych, diagnozowania wyzwań społeczno-ekonomicznych. Przewartościowania i szanse na głębokie, radykalne zmiany w wielu obszarach polityk stały się wysoce prawdopodobne. Stało się to także udziałem stylu i formy kształtowania poszczególnych polityk, a przede wszystkim widocznych przesunięć w praktyce tworzenia prawa na etapie rządowym oraz parlamentarnym.

Niedoceniony zasób: zmiana stylu polityki

Koncept stylu tworzenia polityki publicznej pozwala uchwycić relatywnie stałe cechy tego, w jaki sposób tworzy się politykę, bez względu na jej treść i partyjno-polityczny kontekst. Pojęcie to powstało bowiem do opisu i analizy różnic sposobów radzenia sobie przez różne kraje ze zbliżonymi problemami publicznymi. Badacze zauważyli bowiem istnienie różniących się między krajami standardowych procedur operacyjnych w procesie tworzenia polityk publicznych. Działały one niezależnie od zmian rządów i były specyficznymi dla poszczególnych krajów odpowiedziami na konieczność podejmowania złożonych decyzji w sytuacji niepewności. Były rutynami, które wytworzyli urzędnicy i politycy, by radzić sobie z ograniczoną wiedzą, czasem i możliwością przetwarzania informacji.

Styl polityczny jest częścią szerszego systemu tworzenia polityki (*policy regime*), na który składają się również paradygmat polityki (ogólne, powszechnie podzielane idee na temat możliwych rozwiązań politycznych) oraz miks polityczny (długotrwale narastające rozwiązania problemów publicznych). Paradygmat i miks odnoszą się raczej do treści polityki, a styl opisuje proces, sposób przygotowania i podejmowania decyzji z zakresu polityki publicznej.

Dzięki badaniu stylów polityki w dużej mierze można zrozumieć, dlaczego pod względem przyjętych rozwiązań (treści) różnią się, przykładowo, szwedzka i francuska polityki publiczne. Pozwala ono na wyjaśnienia bez odwoływania się do rozbudowanych analiz systemów politycznych czy kultury politycznej. Szwedzi w inny sposób odpowiadają na wyzwania w politykach publicznych, bo politycy oczekują od urzędników gotowych rozwiązań problemów, które dopiero pojawią się na agendzie politycznej i sami dość późno włączają się w proces tworzenia polityki, szeroko korzystają z wiedzy eksperckiej, włączają w proces tworzenia polityki grupy interesu. Oczywiście, że takie podejście do tworzenia polityki publicznej zależy zarówno od instytucjonalnych ram polityki, jak i od kultury politycznej, ale wyjaśnienie prostsze, oszczędniej odwołujące się do założeń jest zawsze bardziej atrakcyjne.

Styl polityki powstaje w ramach określanych przez instytucje polityczne. To one w dużej mierze strukturyzują wybory podmiotów tworzących politykę określając, jakie zachowania są dopuszczalne, a jakie nie, czego można spodziewać się po innych aktorach sceny politycznej i jakie oczekiwania są uzasadnione. Styl polityki nie daje się jednak zredukować do instytucji,

gdyż ich reguły są z konieczności ogólne, a styl wypełnia je standardowymi interpretacjami, co jest zgodne z regułą w konkretnej sytuacji, a co nie. Jest to szczególnie ważne w sytuacji nieformalnych reguł polityki, których zakres w różnych krajach jest różny, ale nawet w najbardziej legalistycznych kulturach politycznych uznaje się ograniczoność sformalizowanych ram instytucjonalnych polityki.

Badacze stylów polityki zauważają, że w zachodnich demokracjach styl antycypacyjny zanika, gdyż wyborcy nie są gotowi ponosić kosztów decyzji, które przyniosą korzyści w przyszłości, a w każdym razie politycy nie są gotowi podjąć ryzyka prowadzenia takiej polityki. Najlepszym przykładem jest w tym przypadku polityka w zakresie zabezpieczenia przed klęskami żywiołowymi. Potrafimy dziś dość dobrze prognozować, jakiego rodzaju zagrożenia o charakterze przyrodniczym mogą nas spotkać w przewidywalnej przyszłości i potrafimy się przed nimi dość dobrze zabezpieczać. Badania pokazują jednak, że rządy systematycznie zaniedbują na przykład inwestycje w wały przeciwpowodziowe i innego rodzaju środki zapobiegania powodziom, jak również huraganom, suszom itd. Gotowe są natomiast do ponoszenia wielkich kosztów usuwania strat wywołanych przez katastrofy naturalne.

Drugi bardzo wyraźny trend w stylach polityki to zmierzch korporatyzmu i marginalizacja zinstytucjonalizowanych grup interesu w procesie decyzyjnym. Nie zawsze oznacza to narzucanie aktorom społecznym rozwiązań politycznych przygotowanych przez polityków i urzędników, ale konsultacje z partnerami społecznymi mają dziś dużo mniejszą wagę niż jeszcze w latach 80. XX w.

Wreszcie trzeci trend, często łączony ze zmianą sposobu uprawiania polityki partyjnej, to odejście od długotrwałego przygotowania decyzji politycznych, które miało prowadzić do wypracowania rozwiązań szeroko akceptowanych jako „dobre" na rzecz decyzji szybkich, przynoszących szybki zysk w kategoriach polityki wyborczej.

Takiego narzędzia analizy, jak styl polityki można używać nie tylko porównawczo między krajami, ale i w odniesieniu do zmieniającego się w czasie stylu politycznego danego kraju. Można zatem pytać, czy styl polityczny rządów Margaret Thatcher lub PiS różnił się od stylu rządów ich poprzedników. Można wskazywać na elementy kontynuacji i zmiany w stylu politycznym danego kraju albo wręcz twierdzić, że doszło do zerwania i powstania nowego stylu polityki.

Empiryczne badanie stylu polityki opiera się na poszukiwaniu tych wymiarów analizy, które najlepiej pozwolą uchwycić specyfikę stylu danego rządu. Na początku lat 80., gdy po raz pierwszy zaczęto używać tego narzędzia badania procesu politycznego, zwracano uwagę na wspomniane powyżej dwa wymiary: aktywność vs. antycypowanie problemów publicznych oraz podejście konsensualne vs. narzucanie rozwiązań politycznych aktorom społecznym. Z czasem lista została poszerzona. Najczęściej przywołuje się:

(a) zakres deliberatywności, w sensie zasobów poświęcanych na wypracowanie rozwiązania (przeciwieństwem byłaby pospieszność, gorączkowość procesu decyzyjnego);
(b) stopień otwartości czy przejrzystości procesu decyzyjnego (przeciwieństwem jest skrytość);
(c) centralizacja procesu decyzyjnego (skupienie najważniejszych decyzji w jednym ośrodku);
(d) stopień konfliktowości w ramach procesu decyzyjnego;
(e) otwartość na zmianę (możliwa zmiana radykalna czy tylko inkrementalna).

Większość z powyższych wymiarów stylu polityki da się zoperacjonalizować również w polskim kontekście instytucjonalnym i w związku z tym może służyć jako empiryczna podstawa do uchwycenia specyfiki sposobu tworzenia polityki publicznej przez rząd PiS.

Tabela 1. Zastosowany model analizy stylu polityki

Wymiar stylu polityki	Wskaźnik
Zakres deliberatywności	Czas procedowania na etapie rządowym i parlamentarnym. Jak często procedowano założenia do ustawy? Kiedy wpisywano projekt do rządowego planu legislacyjnego? Jak często nie stosowano w ogóle oceny skutków regulacji? Jak wyglądały uzgodnienia międzyresortowe? Jaka była opinia Rządowego Centrum Legislacji (RCL) Przy projektach poselskich: obszerność uzasadnienia.
Stopień otwartości/skrytości	Ominięcie rządowego procesu legislacyjnego przez wnoszenie projektów rządowych jako poselskich
Konsensualność /narzucanie	Liczba odpowiedzi na zaproszenie do konsultacji w systemie legislacja.gov.pl (fikcyjność konsultacji) Kto z zewnątrz uczestniczył w pracach komisji sejmowej oprawiającej projekt?
Stopień konfliktowości	Wynik głosowania w komisji i w Sejmie (czy opozycja chociaż częściowo poparła projekt?)

Źródło: Opracowanie własne

Paul Cairney zwraca uwagę, że pojęcie stylu polityki odnosi się do decydowania o „normalnych" rozwiązaniach politycznych, a zatem tych, które nie wywołują nadzwyczajnego zainteresowania polityków, mediów i wyborców. Normalna polityka publiczna jest tworzona przez urzędników i dzięki temu charakteryzuje się stabilnymi wzorami zachowań, trwalszymi niż rządy jednego gabinetu czy koalicji. Niektóre nierutynowe decyzje z definicji będą odbiegały od normalnego trybu załatwiania spraw. Do takich nierutynowych zagadnień będą należały kwestie akcentowane w kampanii wyborczej i przez to priorytetowe dla rządu, kwestie, które wyraźnie dzielą rząd i opozycję, kwestie, które dzielą sam rząd oraz kwestie konstytucyjne.

Z punktu widzenia naszego badania jest to bardzo istotna obserwacja. Nawet jeżeli udział urzędników w tworzeniu polityki publicznej w Polsce jest nieporównywalnie mniejszy niż na Zachodzie, to warto uwzględnić fakt, że skupienie uwagi polityków na jakiejś kwestii wybija z rutyny wszystkich istotnych aktorów procesu tworzenia polityki. Dlatego analizując styl polityki rządu PiS, trzeba przynajmniej równoważyć priorytetowe dla rządu projekty w rodzaju 500+ projektami, które nie znalazły się na radarze mediów i hipotetycznie mogły być procedowane przy ograniczonym zaangażowaniu pierwszoplanowych polityków.

Styl rządów PiS: eksperckie oceny trybu legislacji, krótkie vs. długie trwanie problemu

Zasadą, którą przyjęliśmy jest próba porównywania porównywalnego. Pominęliśmy zatem zmiany w wymiarze sprawiedliwości i regułach funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone przez PiS po 2015 r., nie znajdując wobec nich precedensu w poprzednich kadencjach, a sami dokonaliśmy selekcji pary podobnych projektów legislacyjnych podejmowanych w ramach prac Sejmu VII i VIII kadencji.

Na początku warto przytoczyć XIII komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji (OFL), podsumowujący całą VIII kadencję Sejmu (2015-2019), wskazujący na „obniżenie standardów legislacyjnych", przez obchodzenie bądź łamanie przepisów regulujących proces tworzenia prawa, a także ograniczenie przejrzystości samego procesu i „zminimalizowanie wagi konsultacji i opiniowania aktów prawnych". Skrajnym przypadkiem była groźba pozwania przez Ministra Sprawiedliwości autorów krytycznej opinii na temat nowelizacji Kodeksu karnego[1]. Raport OFL podkreśla przy tym, że efektem tego trybu była wadliwość uchwalanego prawa, wyrażająca się m.in. w wielokrotnym nowelizowaniu tej samej ustawy (wymienia w tym kontekście np. 15 nowelizacji *Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*)[2]. OFL zarzuca rządowi zbyt częste stosowanie trybów szczególnych i skracanie czasu konsultacji publicznych[3]. Ważną, z interesującego nas punktu widzenia, obserwacją OFL jest brak odpowiedzi ze strony władz na uwagi formułowane w trakcie konsultacji. Wcześniej były one publikowane jako odniesienie do zestawień zbiorczych. Praktyka ta była coraz częściej zarzucana po 2016 r.[4]

Trzeba też dodać, że działania Obywatelskiego Forum Legislacji dotyczyły także rządów przed 2015 r. Z raportów dotyczących ostatniego roku rządów koalicji PO – PSL można wynotować krytyczne uwagi odnoszące się do: kwestii przygotowywania założeń projektu ustawy, niskiej jakości prowadzonych konsultacji (m.in. brak indywidualnych odpowiedzi na uwagi, brak reakcji ministerstw na stanowiska partnerów społecznych, brak ponownych konsultacji po

[1] Obywatelskie Forum Legislacji, *Ustawa w 2 godziny i 20 minut*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, s. 2.
[2] *Tamże*, s. 7.
[3] *Tamże*, s. 25-27.
[4] *Tamże*, s. 30.

wprowadzeniu zmian)[5]. Większość z tych uwag wydaje się jednak trzeciorzędnymi problemami w kontekście uwag formułowanych w późniejszych raportach OFL.

Trzeba wreszcie odnotować krytykę formułowaną przez opozycyjny do 2015 r. PiS wobec ówczesnej większości rządowej a dotyczącą sposobu prowadzenia prac rządowych i parlamentarnych, w szczególności otwarcia na dialog obywatelski oraz respektowanie praw opozycji. „Zmiana jakości" przyjęła jednak kierunek zgoła odwrotny do głoszonych postulatów. Obserwacje te wspierają też badania przeprowadzone przez Agnieszkę Dudzińską i przedstawione w monografii zatytułowanej *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*[6].

Cechą szczególną sposobu przejmowania władzy przez Prawo i Sprawiedliwość była szybkość, szerokość (zasięg) i głębokość dokonywanych zmian w obrębie kadr związanych z administracją i sektorem finansów publicznych. Grażyna Kopińska w raporcie „Stanowiska publiczne jako łup polityczny" wymienia m.in. „odstąpienie od konkursowego naboru na kierownicze stanowiska", „wprowadzenie zatrudnienia na zasadzie powołań i odwołań", czy „brak ochrony prawnej dla zwalnianych pracowników". Zmiany – jak pokazuje raport – obejmowały nie tylko spółki skarbu państwa i administrację publiczną, w tym stanowiska zarezerwowane wcześniej dla urzędników służby cywilnej, ale także instytucje pozostające pod kontrolą samorządów (Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej), instytuty badawcze i szeroki zakres stanowisk w mediach publicznych.

Podobne ustalenia przyniosło dziennikarskie śledztwo „Pulsu Biznesu" pokazujące rekordowy charakter dokonującej się wymiany. Warto przy tym przypomnieć, że dziennik ten publikował „listy wstydu" także w kadencji obejmującej rządy koalicji PO – PSL. Fakty te stanowią tło, potrzebne do zrozumienia istoty stylu rządzenia państwem po 2015 r. – jako opartego na zaufaniu do kadr partyjnych lub przez struktury partii rekomendowanych oraz na traktowaniu czynników niezależnych jako potencjalnie wrogich wobec reprezentowanego przez rząd i większość parlamentarną interesu publicznego.

---

[5] Obywatelskie Forum Legislacji, Praktyka stosowania Regulaminu Rady Ministrów (pięć pierwszych raportów kwartalnych, obejmujące okres od czerwca 2014 r. do września 2015 r.), Warszawa 2014-2015.

[6] Agnieszka Dudzińska, *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

Warto przypomnieć nieudaną próbę wprowadzenia, poprzez nowelizację ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, rozwiązań umożliwiających natychmiastowe odwołanie przez premiera wójta, burmistrza lub prezydenta oraz zarządu powiatu lub województwa w sytuacji stwierdzenia naruszeń prawa lub braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych. Można także wspomnieć próby odwołania ze stanowisk związanych z opozycją prezydentów Radomia, Łodzi, Lublina i Nowej Soli.

Warto natomiast zaznaczyć, że oprócz analizy różnic stylów między poszczególnymi rządami, zasadne jest też podkreślanie różnic w ich obrębie. Przykładem może być długotrwała i otwarta dyskusja nad przygotowywaną przez resort kierowany przez Jarosława Gowina ustawą regulującą nowe zasady funkcjonowania szkół wyższych i zarządzania nauką. Również skala zmian personalnych w poszczególnych resortach i instytucjach publicznych była różna.

Charakterystyka prac Sejmu VIII kadencji

Sejm VI kadencji obradujący w latach 2006-2011 przyjął 952 akty prawne. Druga kadencja większości PO-PSL (Sejm VII kadencji, 2011-2015) przyniosła dorobek 752 ustaw. Pierwsza kadencja rządów Prawa i Sprawiedliwości, na której się skupiamy, przypominała pierwszą kadencję rządów koalicji Platformy Obywatelskiej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego – przyjęto 923 ustawy.

Należy mieć na uwadze, że rekordowa skala przyjętego nowego prawa podczas VI kadencji Sejmu miała związek z przyjęciem Traktatu Lizbońskiego i konieczności dostosowania prawa krajowego do nowego traktatu europejskiego. VIII kadencji Sejmu (pierwsza kadencja rządu PiS) nie towarzyszył porównywalny czynnik, który mógłby tłumaczyć skalę „produkcji" nowego prawa. Wzrósł także wskaźnik efektywności legislacyjnej – przyjęto 69% projektów ustaw ze wszystkich wniesionych projektów. Dla VI kadencji procent ten wyniósł 63%, a dla kadencji VII – 57%.

W latach 2015-2019 odsetek przyjętych ustaw poselskich zgłaszanych przez posłów partii rządzącej wobec wszystkich przyjętych projektów wyniósł 18%. Wartość dla poprzedzającej kadencji wyniosła 21%. Dla pierwszej kadencji rządów PO-PSL było to 12%. W liczbach

bezwzględnych w VIII kadencji było to o 11 ustaw więcej niż w VII kadencji oraz o 54 więcej, niż w kadencji VI.

Tabela 2. Projekty ustaw złożone w Sejmie

Nr Zakres regulacji	VI kadencja Sejmu (2006-2011)	VII kadencja Sejmu (2011-2015)	VIII kadencja Sejmu (2015-2019)
Liczba przyjętych projektów ustaw	952	752	923
Odsetek projektów rządowych	12%	21%	18%
Wskaźnik efektywności legislacyjnej	63%	57%	69%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej Sejmu www.sejm.gov.pl

Niespotykane wcześniej, błyskawiczne tempo przy pracach nad projektami poselskimi – obejmujące zarówno czas procedowania aktu, jak i ich liczbę – charakteryzowało przede wszystkim pierwsze osiemnaście miesięcy prac Sejmu VIII kadencji (40% ustaw uchwalonych w tym okresie stanowiły projekty posłów koalicji rządzącej[7]).

OFL wylicza zatem, że wraz z upływem kadencji „średni całkowity czas pracy nad projektami ustaw od upublicznienia projektu do dnia podpisania ustawy przez prezydenta stopniowo się wydłużał. W pierwszym roku kadencji było to niecałe 87 dni, w drugim – 190 dni, w trzecim – 207,6 dnia, a w czwartym – 243,1 dni. Warto przypomnieć, że w pierwszym kwartale ustawy powstawały średnio w 19 dni”[8]. Pokazuje to spadek dynamiki legislacyjnej wraz z upływem czasu rządzenia.

Aż 105 ustaw, więc ponad 11% wszystkich projektów przyjęto w czasie krótszym niż miesiąc. „W pierwszym roku VIII kadencji były to aż 44 ustawy (co stanowi 24,2% wszystkich uchwalonych ustaw). W drugim roku 21 ustaw (10%), w trzecim 15 (5,5%), a w ostatnim roku 25 ustaw (10,4%)”.

Na 50 kolejnych projektów ustaw posłów PiS wniesionych w pierwszych 3 miesiącach pracy Sejmu, 47 ustaw zostało przyjętych. Z tego grona dwa akty zostały wycofane przez wnioskodawców, jeden został skierowany do komisji i nie doczekał się procedowania. Wśród 50 pierwszych aktów były zmiany w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, zmiany w kodeksie

[7] Obywatelskie Forum Legislacji, Ustawa w 2 godziny…, s. 2.
[8] Tamże, s. 10.

karnym, prawie podatkowym, ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy przyznającej jednorazowy dodatek emerytom i rencistom, zmian w procesie zatrudniania urzędników służby cywilnej (zniesienie konkursów na wyższe stanowiska), radiofonii i telewizji. Wśród obszernych zmian znalazły się zmiany w prawie o ruchu drogowym, systemie oświaty, prawie wodnym, podatku od niektórych instytucji finansowych, ustawy o policji, prokuraturze, inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych.

Wśród przyjętych 170 projektów 10 ustaw dotyczyło kwestii podatkowych, 7 ustaw odnosiło się do Trybunały Konstytucyjnego, 6 funkcjonowania Sądu Najwyższego, 4 kodeksu cywilnego, a 3 kodeksu wyborczego[9].

OFL zauważył także pojawienie się projektów „skrywanych" w procesie prac legislacyjnych w rządzie. Są to projekty, których nie ma w wykazie prac Rady Ministrów i stają się one widoczne dopiero na etapie prac parlamentarnych. Projekty takie zaczęły pojawiać się w 2018 r. Wyróżniono 29 takich projektów.

W kadencji VIII formalnie trybem pilnym posłużono się tylko 4 razy. W kadencji VII trybem tym posłużono się 16 razy. W kadencji VI 32 razy. OFL zwraca uwagę na to, że faktycznie trybem tym posługiwano się dużo częściej – w dwóch ostatnich latach było to 74 projekty. Doszło też do skracania czasu konsultacji – w ostatnim roku okres ten wynosił średnio 12 dni (14 dni to czas wyznaczony przez przepisy).

Analiza szczegółowa

Bliskiej analizie poddaliśmy po 9 projektów podejmowanych w drugiej kadencji rządów koalicji PO-PSL (2011-2015) i w pierwszej kadencji rządów PiS (2015-2020). Staraliśmy się, by tworzyły one – na ile to możliwe – pary poprzez odniesienie ich do poszczególnych polityk publicznych lub obszarów regulacji. Tabela 3 prezentuje analizowane pary projektów aktów prawnych.

[9] Wszystkie projekty posłów PiS VIII kadencji http://orka.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/projektykl?OpenAgent&8&PiS.

Tabela 3. Analizowane prace legislacyjne

Nr Zakres regulacji	VII kadencja Sejmu (2011-2015)	VIII kadencja Sejmu (2015-2019)
1. Kodeks wyborczy	Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw	Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych
2. Polityka rodzinna	Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie Ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw („Kosiniakowe”)	Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (500 plus)
3. Związki metropolitalne	Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych	Ustawa z dnia 9 marca 2017 o związku metropolitalnym w województwie śląskim
4. Polityka emerytalna	Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw
5. Polityka oświatowa	Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw	Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe
6. Polityka emerytalna	Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych	Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych
7. Polityka pronatalistyczna	Ustawa z dnia 22 lipca 2015 r. o leczeniu niepłodności	Ustawa z 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin "Za życiem"
8. Podatek od kopalin	Ustawa z dnia z 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin	Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin
9. Prawo o zgromadzeniach	Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach	Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach z 13 grudnia 2016 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strony internetowej Sejmu RP (www.sejm.gov.pl).

Szczegółowy opis aktów zamieściliśmy w Załączniku nr 1.

Aspekt pierwszy i drugi: deliberatywność i otwartość procesu

Przeprowadzone przez OFL analizy trybu pracy nad projektami aktów legislacyjnych w Sejmie VII i VIII kadencji pokazują – jak wspomnieliśmy – zasadniczo odmienny poziom problemów z przejrzystością i otwartością całego procesu. Jednym z powodów jest to, że obserwowany średni czas pracy parlamentarnej nad analizowanymi projektami zmniejszył się ponad dwukrotnie.

Tabela 4. Czas pracy nad projektami ustaw

Nr	Projekt	Czas pracy nad projektem 2011-2015		Projekt	Czas pracy nad projektem 2015-2019	
		Rząd	Sejm-Senat		Rząd	Sejm-Senat
1	poselski	0	341	poselski	0	62
2	rządowy	83	71	rządowy	61	15
3	poselski	0	408	rządowy	230	66
4	rządowy	68	34	prezydencki	0	352
5	rządowy	41	69	rządowy	75	33
6	rządowy	43	9	rządowy	201	45
7	rządowy	239	78	rządowy	bd	5
8	rządowy	36	56	poselski	0	52
9	prezydencki	0	298	poselski	0	26

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze stron internetowych Rządowego Centrum Legislacyjnego oraz Sejmu i Senatu RP (www.rcl.gov.pl; sejm.gov.pl, senat.gov.pl).

Istotny jest kontekst regulaminowy. Otóż 1 czerwca 2016 r. rząd zmienił Regulamin pracy Rady Ministrów. Zrezygnowano m.in. z zasady, że pracę nad projektem aktu prawnego rozpoczyna się od przygotowania założeń, ale pozostawiono taką możliwość. Zdaniem Obywatelskiego Forum Legislacji była to zmiana niekorzystna, ograniczająca wagę prac analitycznych oraz likwidująca jeden etap konsultacji publicznych – i to na najważniejszym, bo koncepcyjnym, etapie wypracowywania rozwiązań zaistniałych problemów. W pierwszym roku pracy rządu Zjednoczonej Prawicy, po 1 czerwca 2016 r., przygotowano jeszcze założenia do trzech projektów ustaw, ale prace nad wszystkimi tymi projektami po kilku tygodniach przerwano, a następnie projekty wycofano, bez podawania przyczyn tej decyzji. W drugim roku pracy rządu Zjednoczonej Prawicy utworzono także trzy projekty założeń. Dwa z nich powstały w Ministerstwie Zdrowia, a jeden w Ministerstwie Cyfryzacji. W trzecim roku przygotowano jeden projekt założeń. Był to Projekt założeń do projektu ustawy o czasie pracy maszynistów, nad którym zakończono prace w marcu 2019 r. Do końca kadencji Minister Infrastruktury nie przedstawił projektu ustawy przygotowanej na podstawie tych założeń.

Aspekt trzeci i czwarty: konsensualność i konfliktowość

Kolejnym elementem przeprowadzonej analizy był proces konsultacji oraz konfliktowości proponowanej regulacji widoczny w głosowaniach w komisji sejmowej oraz w parlamencie.

Tabela 5. Konfliktowość i konsensualność prac

Para	Ocena		Ocena	
	Konfliktu	Konsultacji	Konfliktu	Konsultacji
1	Wysoka	Ominięta	Bardzo wysoka	Ominięta
2	Zerowa	Otwarta	Niska	Problematyczna
3	Wysoka[10]	Otwarta[11]	Zerowa	Otwarta
4	Bardzo wysoka[12]	Otwarta	Wysoka	Otwarta
5	Wysoka	Ograniczona	Bardzo wysoka	Ograniczona
6	Bardzo wysoka	Ograniczona	Bardzo wysoka	Otwarta
7	Ekstremalna	Otwarta	Wysoka	Ograniczona
8	Bardzo wysoka	Ograniczona	Zerowa	Ominięta
9	Bardzo wysoka	Otwarta	Bardzo wysoka	Ominięta

* Ekstremalna – gdy projekt był przedmiotem silnych sporów wewnątrz ugrupowań; Bardzo wysoka – gdy projekt był przedmiotem kontrowersji rząd-opozycja; Wysoka – gdy projekt był przedmiotem sporu na osi PO-PiS; Niska – gdy sprzeciw wobec projektu był nieznaczący (jeden z mniejszych klubów, rozproszona politycznie grupa posłów); Zerowa – gdy projekt został zaakceptowany przez całą Izbę.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych opublikowanych na stronie internetowej Sejmu RP (sejm.gov.pl).

Na podstawie wybranych projektów nie można wyciągnąć jednoznacznego wniosku dotyczącego korelacji między jakością procesu konsultacyjnego projektu a poziomem konfliktowości w parlamencie w procesie jego uchwalania.

W tabeli 6 przedstawiamy z kolei bardziej szczegółowy przebieg konsultacji i prac nad projektami ustaw.

[10] Za projektem głosowały kluby PO i SLD, przeciwko PSL i Solidarnej Polski. Klub PiS wstrzymał się od głosu.
[11] Konsultacje miały szeroki zasięg, mimo iż był to projekt poselski.
[12] Projekt poparł także Ruch Palikota.

Tabela 6. Procedury konsultacyjne, prace nad projektami

Para	VII kadencja	VIII kadencja
1	Projekt poselski, niewymagający konsultacji, posiadający 6 stron uzasadnienia. Projekt trafił do prac podkomisji. W jej ramach toczyły się „posiedzenia dyskusyjne", analizowano także ekspertyzę prof. Skotnickiego, a także rozwiązania z innych krajów. Podkomisja rozpatrywała także kwestie wniesione przez PKW. W pracach komisji nie brali udziału przedstawiciele resortów.	Projekt poselski, niewymagający konsultacji. Większość rządowa odrzuciła wnioski o wysłuchanie publiczne oraz dłuższy termin procedowania zmian. W dyskusji podczas prac komisji strona samorządowa wspólnie z posłami opozycji oponowała wobec sposobu przeprowadzania procesu legislacyjnego, a także samych zapisów ustawy. Wsparcia projektowi udzielili przedstawiciele NIST. Projekt skierowano do opinii organizacji samorządowych i innych urzędów. Przedstawiciele organizacji samorządowych brali udział w pracach komisji i na ich forum wyrażali swoje uwagi.
2	Na konsultacje publiczne przeznaczono miesiąc. Uwagi zgłosiły trzy podmioty – OPZZ, NSZZ Solidarność, Ordo Iuris. Projekt przesłano także Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, a opinie zgłosiły dwa samorządy (województwo zachodniopomorskie, Miasto Łódź).	22 grudnia 2016 r. wystosowano pisma do przedstawicieli strony społecznej. Nie opublikowano odpowiedzi oraz sprawozdania z konsultacji. RCL zwracał uwagę na braki w dokumentacji, które wg protokołu z Komitetu Stałego miały być uzupełnione.
3	Projekt poselski, niewymagający konsultacji został rozesłany przez Kancelarię Sejmu do szerokiego zaopiniowana. W odpowiedzi w wypowiedziało się Biuro Analiz Sejmowych, Prokurator Generalny, Polska Izba Inżynierów Budownictwa, Krajowa Izba Urbanistów, 9 województw za pośrednictwem Związku Województw RP, Związek Powiatów RP, Konwent Marszałków Województw RP, Krajowa Rada Izby Architektów RP.	Pismo z zaproszeniem na konsultacje datowane na 25 maja 2016 r. Data zakończenia konsultacji wyznaczona na 6 czerwca. Odbyły się obrady Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Projekt został także wysłany do podmiotów z obszaru Górnego Śląska, które w części wystosowały odpowiedzi. Do projektu odniosło się miasta Jaworzno i Tarnowskie Góry. W czerwcu w MSWiA odbyło się „spotkanie uzgodnieniowe" z podmiotami z regionu.
4	W trakcie konsultacji publicznych w każdym województwie odbyły się posiedzenia Komisji Dialogu Społecznego, zrealizowano kilkadziesiąt spotkań informacyjno-uzgodnieniowych. Swoje uwagi pisemnie zgłosiło 21 podmiotów. Strona związkowa wyraziła sprzeciw wobec podniesienia wieku emerytalnego, pracodawcy poparli projekt rządu.	Projekt prezydencki skierowany na wysłuchanie publiczne. W wysłuchaniu publicznym udział wzięło 16 podmiotów, w tym 7 przedstawicieli resortów lub urzędów centralnych, jeden Prezydenta, 5 związków zawodowych i strony społecznej, 2 organizacji samorządowych, jeden – towarzystw emerytalnych. Podczas wysłuchania publicznego głos sprzeciwu wobec podniesienia wieku zgłosił tylko przedstawiciel Związku Powiatów Polskich.

Para	VII kadencja	VIII kadencja
5	Pismo wystosowano 8 maja 2013 r., określało ono termin 14-dniowy na konsultacje. Pismo skierowano do 79 podmiotów oraz RPO, Rzecznika Praw Dziecka, a także Komisji Wspólnej RiS oraz RiMNiE. Odpowiedzi wystosowało większość podmiotów z listy, również kilka organizacji społecznych. Żaden z resortów nie zgłosił uwag do projektu w trakcie uzgodnień rządowych.	Konsultacje trwały 14 dni. Swoje uwagi zgłosiło 26 podmiotów. Negatywnie o projektach wypowiedziała się strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Rada Dialogu Społecznego.
6	Konsultacje trwały 14 dni, w ich trakcie zgłoszono 29 odpowiedzi. W systemie brak odniesienia się resortu MPiPS do zgłoszonych uwag. Do projektu pozytywnie odniosło się Forum Związków Zawodowych, także OPZZ. Systemowe uwagi oraz krytykę wyraził BCC, Konferencja Lewiatan. Tylko te opinie zostały omówione w OSR przed Radą Ministrów. Krytykując sposób przeprowadzenia konsultacji publicznych i niedoniesienia się do licznych uwag, Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych zwracała się do Przewodniczącego Komitetu Stałego o nierozpatrywanie projektu do czasu odniesienia się do uwag zgłaszanych w konsultacjach oraz przedstawienia analiz prawnych dot. zgodności projektu z konstytucją. Uzgodnienia z KSRM nie odnotowują odniesienia się do tej kwestii. PiS w komisji wnioskowało o wysłuchanie publiczne. Cała opozycja w komisji poparła ten wniosek, a większość rządowa go odrzuciła.	Wyznaczono miesięczny termin odpowiedzi. W maju ponownie przedstawiono poprawiony projekt do konsultacji, wyznaczając dla nich trzy tygodniowy termin. Uwagi zgłosiło blisko 60 podmiotów. Przy pracach pojawiło się także 6 zgłoszeń lobbingowych.

Para	VII kadencja	VIII kadencja
7	Konsultacje trwały 30 dni. Odpowiedziało 13 podmiotów oraz osoby prywatne. Na etapie konsultacji strona rządowa otrzymała także elektronicznie głosy sprzeciwu wobec stosowania zapłodnienia pozaustrojowego. Wśród kwestii budzących kontrowersje wewnątrz rządu było kwalifikowanie metody in vitro jako metody leczenia niepłodności przez MZ. Przeciwko takiej kwalifikacji i rozdzielenia procedury in vitro od innych metod leczenia niepłodności optowało MPiPS (WKK), MS, KPRM (M. Deskur). KPRM oraz MPiPS optowało również za dostępnością metody dla par małżeńskich, ograniczaniem liczny zarodków oraz dostępnością procedury po wyczerpaniu innych możliwości.	OSR nie informuje o realizacji konsultacji. Projekt nie został opublikowany w RCL. Opozycja wstrzymała się od głosu w pracach w komisji, złożyła wniosek o wysłuchanie publiczne, protestowała przeciw trybowi pracy. Ustawę z partii opozycyjnych poparło większość klubu K15 (1/3 wstrzymała się), a także PSL.
8	W trakcie przyspieszonych konsultacji nadesłano 4 odpowiedzi – NSZZ Solidarność – dwie sekcje górnicze oraz ZZ Pracowników Przemysłu Miedziowego, Pracodawcy RP. Wszystkie głosy są krytyczne. Podczas prac w komisjach wspominane były stanowiska m.in. dolnośląskich samorządów, które nie były brane pod uwagę podczas prac rządowych. Opozycja składała wniosek o wysłuchanie publiczne, który został oddalony.	Projekt poselski, niewymagający konsultacji. Przedstawiono jednostronicowe uzasadnienie, bez wyliczeń wpływu na finanse państwa oraz przedsiębiorstwa. Ministerstwo finansów reprezentowane na niskim szczeblu podczas prac komisji, nie zabierało głosu.
9	Projekt prezydencki. Przedstawiciele dwóch komisji, które otrzymały projekt do opiniowania Ryszard Kalisz oraz Marek Biernacki złożyli wniosek o wysłuchanie publiczne. Wniosek przyjęto bez sprzeciwu. W wysłuchaniu udział wzięli przedstawiciel Kancelarii Prezydenta (sekretarz stanu), niżsi rangą przedstawiciele Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, BBN oraz przedstawiciele Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Stowarzyszenia „Marsz Niepodległości", Stowarzyszenia Fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju, Stowarzyszenia Przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii, Fundacji „Panoptykon", Inicjatywy „Stop Wojnie", a także zgłoszony jako lobbysta przedstawiciel Stowarzyszenia Narodów Zjednoczonych w Polsce.	Projekt poselski, niewymagający konsultacji. Projekt zaopatrzono w dwie strony uzasadnienia, a właściwie omówienia projektu. Pojedyncze uwagi zgłaszał przedstawiciel MSWiA. Projekt budził sprzeciw opozycji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze stron internetowych Rządowego Centrum Legislacji (rcl.gov.pl) i Sejmu RP (sejm.gov.pl).

Istotnym elementem uczestnictwa rozmaitych podmiotów w pracach nad ustawą są posiedzenia komisji przygotowującej projekt do drugiego i trzeciego czytania. W czasie prac nad analizowanymi przez nas ustawami regułą była obecność przedstawicieli ministerstw, najczęściej w randze sekretarzy i podsekretarzy stanu, a także przedstawicieli instytucji państwowych, takich jak Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Obywatelskich i Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Rzadziej w obradach uczestniczyli reprezentanci samorządu terytorialnego – prezydenci miast lub przedstawiciele organizacji samorządowych (w parze trzeciej), związków zawodowych, izb gospodarczych i stowarzyszeń przedsiębiorców, organizacji rodziców, a także – w przypadku ustawy o zgromadzeniach – przedstawiciele OBWE, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Sieci Obywatelskiej Watchdog, Stowarzyszenia Marsz Niepodległości i Ruchu Narodowego. W pracach nad zmianami w Kodeksie wyborczym uczestniczyli m.in. przedstawiciele Ruchu Kontroli Wyborów, Solidarnych 2010, Instytutu Rozwoju Regionalnego, Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, Stowarzyszenia Przeciw Bezprawiu, Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Raz odnotowano udział przedstawiciela firmy lobbingowej.

Barierą uczestnictwa w pracach komisji były – na co warto zwrócić uwagę – przypadki przyspieszonego trybu prac, utrudniające lub uniemożliwiające udział reprezentantów sektora pozarządowego. Warto też odnotować przypadki odrzucenia wniosków o wysłuchanie publiczne (w całej VIII kadencji doszło do niego – jak odnotowuje raport OFL – jedynie trzykrotnie[13]), które – jak wskazano powyżej miały miejsce zarówno pod rządami większości PO-PSL, jak i w czasach dominacji PiS.

[13] Obywatelskie Forum Legislacji, *Ustawa w 2 godziny*…, s. 34.

Bibliografia

Teksty naukowe:

Dudzińska Agnieszka, *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

Gadowska Kaja, *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.

Raporty, analizy eksperckie:

Kopińska Grażyna, *Stanowiska publiczne jako łup polityczny. Polityka personalna w okresie 16 listopada 2015 do 31 października 2017 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018.

Obywatelskie Forum Legislacji, *Ustawa w 2 godziny i 20 minut*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019.

Sześciło Dawid, *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018.

Analizowane akty prawne, na podstawie danych o pracach Sejmu (www.sejm.gov.pl):

Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw

Ustawa z dnia 22 lipca 2015 r. o leczeniu niepłodności

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie Ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci

Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin "Za życiem"

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw

Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych

Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin

Nieuchwalone projekty ustaw

Przedłożony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach

Załącznik

Para pierwsza: kodeks wyborczy

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw

Projekt poselski zgłoszony przez posłów większości rządowej rozszerzający możliwość głosowania korespondencyjnego na wszystkich obywateli, a także doprecyzowujący szereg innych kwestii dotyczących organizacji wyborów, wygaszania mandatów posłów do PE, warunków dla lokali wyborczych, dostępu od lokali dla niepełnosprawnych.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy wprowadzenia możliwości głosowania korespondencyjnego, a także udogodnień dla osób niepełnosprawnych; możliwości zmiany przez wójta umiejscowienia lokalu wyborczego w nadzwyczajnych okolicznościach, zmian w zakresie finansowania komitetów wyborczych i środków prowadzenia kampanii wyborczej, likwidacji instytucji zaświadczenia z PKW o rejestracji list kandydatów, bez konieczności zbierania podpisów, uproszczenia regulacji dotyczących skutków łączenia mandatów i jednoczesnego kandydowania oraz obsadzania miejsc po zmarłych kandydatach.

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych

Projekt wzbudził szerokie kontrowersje i przyciągnął uwagę strony społecznej oraz przede wszystkim samorządowej. Uznawany był za antysamorządowy. Przewidywał zmiany ustaw o samorządzie gminy, powiatu, województwa. Drugi obszar zmian dotyczył regulacji kodeksu wyborczego, mającego prowadzić do „zwiększenia roli społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych, a także w kontroli tego procesu i organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów”. Zapisy wprowadzały

m.in. likwidację głosowania korespondencyjnego, ograniczenie kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów, wprowadzenie obligatoryjnych budżetów obywatelskich.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy zgodnie z uzasadnieniem – zmiany ustaw o samorządzie gminy, powiatu, województwa mające na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania niektórych organów publicznych – władzy samorządowej oraz zwiększenia roli społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych, a także kontroli tego procesu i organów opowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów.

Para druga: polityka rodzinna

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie Ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw

Podczas drugiej kadencji rządów PO-PSL wprowadzono wiele rozwiązań w obszarze polityki społecznej nakierowanych na wsparcie rodzin. Wśród nich znalazły się transfery finansowe („kosiniakowe"), wsparcie dla samorządów w organizacji opieki żłobkowej i przedszkolnej, a także rozwiązania dla rodzin posiadających trójkę i więcej dzieci. Program był wymieniony w expose Premier Ewy Kopacz.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy wprowadzenia nowego świadczenia rodzinnego dla rodzin wychowujących dzieci: świadczenia rodzicielskiego, które ma przysługiwać osobom, które urodziły dziecko, a które nie są uprawnione do zasiłku macierzyńskiego lub uposażenia macierzyńskiego (bezrobotni, studenci oraz osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych, jak umowa zlecenie); wprowadzenia minimalnej wysokości wypłaty zasiłku macierzyńskiego oraz proponowanego świadczenia rodzicielskiego w kwocie 1 000 zł.

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci

Po zmianie władzy Prawo i Sprawiedliwość uczyniło politykę prorodzinną jedną ze swoich sztandarowych kwestii programowych, z programem 500+ dla drugiego i każdego kolejnego dziecka w rodzinie (program rozszerzono później także na pierwsze dziecko). Program był krytykowany przez opozycję jako wykraczający poza możliwości finansowe budżetu, a w końcówce rządów PO-PSL oceniany z punktu widzenia Ministerstwa Finansów jako nierealny.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy pomocy finansowej kierowanej do rodzin wychowujących dzieci (do 18. roku życia).

Para trzecia: związki metropolitalne

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych

W Sejmie VII kadencji posłowie większości rządowej złożyli projekt ustawy wprowadzającej związki metropolitalne w postaci powiatu metropolitalnego, który miał usprawnić funkcjonowanie największych aglomeracji miejskich w kraju. W trakcie prac zmieniono tytuł ustawy oraz zmieniono koncepcję z tworzenia powiatów metropolitalnych na związki metropolitalne.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy wprowadzenia nowej formy administrowania na szczeblach samorządów lokalnych, poprzez uregulowanie instytucji powiatu metropolitalnego.

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim

Po zmianie rządów Prawo i Sprawiedliwość przyjęło, w miejsce ustawy o związkach metropolitalnych, ustawę o związku metropolitalnym dla Śląska.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy utworzenia związku metropolitalnego na obszarze Górnego Śląska, eliminując przy tym wady ustawy o związkach metropolitalnych z dnia 9 października 2015 r., takie jak: sposób delimitacji obszarów metropolitalnych, funkcjonowanie zarządu związku i jego trybu wyboru.

Para czwarta: polityka emerytalna

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw

Ustawa podnosząca wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn do 67. roku życia, wprowadzająca możliwość przejścia na częściową emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego, ograniczająca wcześniejsze zakończenie aktywności zawodowej w wybranych zawodach.

Brak opisu Kancelarii Sejmu

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw

Poniesienie wieku emerytalnego przez rząd PO-PSL było przedmiotem ostrej krytyki opozycji i jednym z głównych punktów programowych PiS w kampanii wyborczej. Mimo konsensusu wśród ekspertów dotyczącego negatywnych następstw dla przyszłych emerytów i dla finansów publicznych przywrócenia poprzednio obowiązującego wieku emerytalnego, zdecydowano się na odwrócenie zmian przyjętych w poprzedniej kadencji.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy przywrócenia wieku emerytalnego wynoszącego dla kobiet co najmniej 60 lat oraz dla mężczyzn co najmniej 65 lat; likwidacji emerytury częściowej, a także powrót do rozwiązania, zgodnie z którym objęcie ubezpieczonego gwarancją otrzymania najniższego świadczenia emerytalnego byłoby uzależnione od osiągnięcia zróżnicowanego ze względu na płeć okresu składkowego i nieskładkowego.

Para piąta: polityka edukacyjna

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Rząd PO-PSL kontynuował próbę reformy edukacji podstawowej, której głównym założeniem było rozpoczęcie edukacji szkolnej przez dzieci 6-letnie. Reforma spotyka się z gwałtownym oporem społecznym zorganizowanym wokół akcji „Ratujmy Maluchy". Rząd decyduje się najpierw na odroczenie reformy, a wobec niesłabnącej mobilizacji społecznej przyjęcie regulacji mającej lepiej przygotować szkoły do przyjęcia nowego rocznika uczniów.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy stworzenia w klasach I-III publicznej szkoły podstawowej warunków edukacji podobnych do tych, z którymi dziecko miało do czynienia korzystając z wychowania przedszkolnego, ograniczenia maksymalnej liczby uczniów w klasie do 25, a także w przypadku, gdy utworzony zostanie więcej niż jeden oddział klasy I szkoły podstawowej przypisania uczniów do poszczególnych oddziałów według wieku, począwszy od najmłodszych.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe

PiS wprowadził ustawę rewidującą reformę z 1999 r. i likwidującą gimnazja w systemie edukacji powszechnej, zastępując je 8-letnią szkołą podstawową. Krytyka gimnazjów była obecna w agendzie politycznej PiS, nie stanowiła jednak wiodącego przesłania programowego przed objęciem większości parlamentarnej.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy mechanizmów i trybu wdrożenia nowych regulacji zawartych w ustawie Prawo oświatowe – przewidującej nowy ustrój szkolny oraz modyfikację organizacji szkół i placówek oświatowych.

Para szósta: polityka emerytalna

Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych

W grudniu 2013 r przyjęto ustawę, która zobowiązywała Otwarte Fundusze Emerytalne do przekazania do ZUS 51,5% zgromadzonych pieniędzy. Rząd uzasadniał tę niepopularną decyzję, która została szeroko odebrana jako nacjonalizacja środków indywidualnych zgromadzonych na kontach emerytalnych, koniecznością ograniczenia deficytu budżetowego i utrzymania systemu emerytalnego. Mimo iż ustawa była zgłaszana przez MPiPS, w mediach za jej głównego architekta uchodził minister finansów Jan Rostowski oraz Premier Donald Tusk.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt ustawy dotyczy przeniesienia m.in. wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS, określenia zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE i sposobu przenoszenia uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS.

Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych

Projekt stworzenia PPK był zapowiedziany w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju będącego programowym założeniem dla rządów PiS i był odpowiedzią w postaci programu budowy oszczędności emerytalnych Polaków na spodziewany w przyszłości spadek wysokości emerytur wypłacanych z ZUS.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy realizacji założeń przedstawionych w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w zakresie utworzenia dobrowolnych Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK), polegających na stworzeniu ram prawnych funkcjonowania powszechnego i dobrowolnego systemu oszczędzania z przeznaczeniem na zabezpieczenie potrzeb finansowych po osiągnięciu wieku emerytalnego lub nabyciu uprawnień emerytalnych.

Para siódma: polityka pronatalistyczna

Ustawa z dnia 22 lipca 2015 r. o leczeniu niepłodności

Polska była jedynym krajem w UE, który nie miał regulacji w zakresie sztucznego zapłodnienia. W pierwszej kadencji rządów PO nad ustawą mającą uregulować te kwestie pracował Jarosław Gowin – w ramach ustawy bioetycznej. Projekt nie został przyjęty. Projekt z 2015 r. był ustawą wdrażającą dyrektywę UE o postępowaniu z komórkami i tkankami ludzkimi.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy określenia zakresu badań diagnostycznych, którym należy poddać kandydata na dawcę; określenia wymagań, jakie powinny być spełnione przy orzekaniu o stanie zdrowia dawcy w przypadku, gdy dotyczy to dawstwa partnerskiego komórek rozrodczych, dawstwa komórek rozrodczych do bezpośredniego użycia, dawstwa innego niż dawstwo partnerskie.

Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem"

Ustawa zakładająca wsparcie dla rodziców dzieci, które rodzą się z niepełnosprawnością (zasiłek 4 tys. po urodzeniu). Projekt pojawił się po fali gwałtownych wystąpień – czarnych protestów – przeciwko postulatowi zaostrzenia prawa aborcyjnego w Polsce (odrzucenie projektu obywatelskiego „Ratujmy kobiety" i skierowania do prac projektu Ordo Iuris „Stop Aborcji").

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy pierwszego etapu realizacji działań wskazanych w programie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem" (drugi etap wprowadzony kolejnym projektem ustawy został przewidziany na IV kwartał 2017 r.). Związane z tym zmiany niektórych ustaw obejmują m.in. pomoc uczennicom w ciąży, utworzenie ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych, ze szczególnym uwzględnieniem wczesnego wspomagania rozwoju dzieci; rozwój sieci mieszkań chronionych, w tym mieszkań wspieranych i treningowych; wprowadzenie ułatwień powrotu na rynek pracy opiekunom dzieci niepełnosprawnych.

Para ósma: podatek od kopalin

Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin

Wprowadzenie nowej daniny zapowiedziane było przez Premiera Donalda Tuska w jego drugim expose sejmowym. Rozwiązanie w praktyce dotknęło jednego podmiotu – KGHM Polska Miedź. Spodziewano się ok. 2 mld wpływów do budżetu państwa rocznie.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy wprowadzenia podatku od wydobycia miedzi i srebra; stawki podatkowe będą ustalane odrębnie dla jednej tony wydobytej miedzi oraz dla jednego kilograma wydobytego srebra, a podstawą ich ustalania będzie cena miedzi i srebra (wynikająca z cen tych surowców na rynkach światowych) oraz kurs złotówki do dolara.

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin

Projekt likwidacji podatku miedziowego był jednym z punktów programowych w czasie kampanii wyborczej z 2015 r., a także postulatem środowisk samorządowych zagłębia miedziowego na Dolnym Śląsku. Przyjęcie ustawy było przedmiotem rozmów PiS z ugrupowaniem regionalnym po wyborach samorządowych w 2018 r. i punktem umowy koalicyjnej w sejmiku dolnośląskim. Ostatecznie w miejsce postulowanej likwidacji przyjęto redukcję podatku o 15%.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy obniżenia o 15% wymiaru podatku od niektórych kopalin.

Para dziewiąta: ustawa o zgromadzeniach

Przedłożony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (nieuchwalony przez Sejm)

Projekt ustawy spotkał się z krytyką opozycji, organizacji pozarządowych, a także byłych działaczy opozycji demokratycznej, w tym związanych z obozem władzy. Tłem dla projektu były Marsze Niepodległości, którym towarzyszyły akty wandalizmu, ataki na policję oraz konfrontacje grup przeciwników z manifestującymi. Projekt zwiększał odpowiedzialność organizatorów za przebieg zgromadzenia.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy m.in. wprowadzenia obowiązku informowania przez organizatora o planowanym udziale w zgromadzeniu osób, których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany wyglądu nie będzie możliwe.

Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach

Projekt był szeroko krytykowany przez organizacje obywatelskie, m.in. przez oddanie decyzji w kwestiach organizacji zgromadzeń w ręce wojewody, uprzywilejowanie wydarzeń cyklicznych, a także utrudnienie organizacji kontrmanifestacji przez wyznaczanie dopuszczalnej 100-metrowej odległości.

Opis Kancelarii Sejmu

Projekt dotyczy dodania przepisów mających na celu umożliwienie – w przypadku organizowania zgromadzeń przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej cztery razy w roku, według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku, w dniach świąt państwowych i narodowych, które odbywały się w ciągu ostatnich trzech lat i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii RP wydarzeń – zwrócenia się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń.

Autorzy

Rafał Matyja

Lider zespołu

Doktor habilitowany nauk społecznych. Od 2019 r. profesor w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Politolog, publicysta na stałe współpracujący z „Tygodnikiem Powszechnym" i „Nową Konfederacją".

Dariusz Mącarz

Członek zespołu

Magister stosunków międzynarodowych, Absolwent Uniwersytety Wrocławskiego, studiował także nauki polityczne na Uniwersytecie Północnej Karoliny w USA, uczestniczył w szkole letniej polityk publicznych w Padwie. Pracował w instytucjach kultury we Wrocławiu i Warszawie, brał udział w tworzeniu wieloletniego programu rządowego w obszarze kultury. Obecnie pracuje w dużej firmie szkoleniowej i wydawnictwie Presscom.

Artur Wołek

Członek zespołu

Doktor habilitowany nauk społecznych. Od 2013 r. profesor Akademii Ignatianum w Krakowie, kierownik Katedry Polityki Publicznej i Administracji, a od 2018 r. prorektor tej uczelni. Politolog, wcześniej również publicysta (m. in. „Tygodnik Powszechny", „Gazeta Wyborcza", „Nowe Państwo"). Doradca m.in. Prezydenta Miasta Krakowa oraz pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa.