



ORGANIZACJE POZARZĄDOWE
W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA



ORGANIZACJE POZARZĄDOWE
W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA



**POLSKI INSTYTUT
ROZWOJU SPOŁECZNEGO
I GOSPODARCZEGO**

Wszelkie prawa zastrzeżone

Warszawa 2022

ISBN 978-83-966508-2-5



**KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO**



NIW
Narodowy Instytut Wolności
Centrum Promocyjnego i Edukacyjnego



Rządowy Program
Fundusz Inicjatyw
Obywatelskich
na lata 2021–2030

NOWE FIO

**SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU
FUNDUSZ INICJATYW OBYWATELSKICH NOWEFIO NA LATA 2021-2030**

Spis treści

Wprowadzenie.....	3
Rozdział I - Źródła prawa.....	6
1.1 Definicja, klasyfikacje i rodzaje źródeł prawa.....	7
1.2 System źródeł prawa.....	13
1.3 Źródła prawa krajowego powszechnie obowiązującego.....	21
1.3.1 Konstytucja.....	21
1.3.2 Ustawa.....	30
1.3.3 Rozporządzenie.....	32
1.3.4 Akty prawa miejscowego.....	36
1.4 Źródła prawa wewnętrznie obowiązującego.....	38
1.5 Krajowy porządek prawny a prawo międzynarodowe i Unii Europejskiej.....	40
1.5.1 Prawo międzynarodowe.....	40
1.5.2 Prawo Unii Europejskiej.....	44
Rozdział II - Stanowienie prawa.....	48
2.1 Proces legislacyjny.....	49
2.2 Proces uchwałodawczy.....	59
2.3 Kontrola i nadzór nad procesem legislacyjnym i uchwałodawczym.....	63
2.3.1 Trybunał konstytucyjny.....	63
2.3.2 Wojewoda.....	65
2.3.3 Prezes Rady Ministrów.....	67
2.4 Stanowienie prawa pochodnego Unii Europejskiej.....	69
2.4.1 Stanowienie aktów ustawodawczych.....	69

2.4.2 Stanowienie aktów nieustawodawczych.....	73
Rozdział III - Udział organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa.....	76
3.1 Petycje.....	77
3.2 Inicjatywa ustawodawcza.....	79
3.3 Inicjatywa uchwałodawcza.....	85
3.4 Konsultacje społeczne.....	92
3.5 Opiniowanie.....	98
3.6 Debata publiczna.....	99
3.7 Dialog społeczny.....	100
3.8 Referendum.....	106
3.9 Wysłuchanie publiczne.....	119
3.10 Europejska inicjatywa obywatelska.....	122
Rekomendacje.....	128
Podsumowanie.....	159
BIBLIOGRAFIA.....	163



Wprowadzenie

Poprzez aktywność w różnych sferach działań publicznych organizacje pozarządowe, do których należą fundacje, stowarzyszenia, uczestniczą w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Istotnym przejawem tej aktywności jest ich partycypacja w tworzeniu prawa.

Tworzenie prawa to złożony proces, obejmujący czynności o zróżnicowanym charakterze, jak np.: nieformalna inspiracja ustawodawcza, określenie celów regulacji i wybór prawnych środków ich realizacji, wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą, sporządzanie projektu ustawy, rozpatrywanie projektu ustawy w Parlamencie, uchwalenie ustawy i wiele innych¹.

Stanowienie prawa zalicza się do podstawowych form tworzenia prawa. Jest celowym, świadomym procesem dokonywanym w sposób jednostronny przez upoważniony podmiot, w wyniku którego powstają normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym², tj. normy skierowane do pewnej grupy adresatów, dotyczące powtarzających się zachowań i zdarzeń. Jego centralnym elementem jest wydanie aktu normatywnego - swoistego dokumentu, odznaczającego się charakterystyczną strukturą i napisanego w szczególnym języku³.

¹ M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008 r., s. 1.

² M. Kaczocha, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna. Repetytorium i* Warszawa 2019 r., s. 14.

³ A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii, testy*, Warszawa 2021 r., s. 104.

W obecnym porządku prawnym - krajowym i europejskim - istnieje wiele instrumentów pozwalających organizacjom pozarządowym na uczestniczenie w stanowieniu prawa. Celem publikacji jest dostarczenie przedstawicielom organizacji pozarządowych wiedzy, niezbędnej do świadomego i efektywnego udziału w tym procesie.

W pierwszym rozdziale pracy przedstawiono definicję, klasyfikację i rodzaje źródeł prawa. Opisano system źródeł prawa w Polsce, uporządkowany na zasadzie hierarchicznej budowy oraz źródła prawa o charakterze powszechnie i wewnątrznie obowiązującym. Określono w nim również stosunek pomiędzy krajowym porządkiem prawnym prawem międzynarodowym i prawem Unii Europejskiej. W drugim rozdziale publikacji zaprezentowano przebieg procesów: ustawodawczego i uchwałodawczego w Polsce oraz organy, które sprawują nad nimi nadzór i kontrolę. Dodatkowo przedstawiono podstawowe założenia stanowienia aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej. W trzecim, a zarazem ostatnim rozdziale publikacji opisano szeroki katalog instrumentów, za pomocą których organizacje pozarządowe mogą partycypować w procesie stanowienia prawa.



Rozdział I

Źródła prawa

1.1 Definicja, klasyfikacje i rodzaje źródeł prawa

Już od czasów rzymskich w nauce prawa powszechnie stosowany jest termin „**źródła prawa**”. W celu jego uściślenia powstały liczne klasyfikacje⁴.

W naukach historycznych można wyróżnić **źródła powstania lub istnienia prawa** oraz **źródła poznania prawa**. Źródłami powstania prawa są wszelkie formy powstawania i wprowadzania w życie norm prawnych. Do źródeł poznania prawa zaliczamy z kolei wszystko to, co pozwala nam poznać treść norm prawnych, jakie obowiązywały w przeszłości. Mogą być to zarówno przedmioty historyczne, jak np. kamienny stożek, na którym wyryto mezopotamski zbiór praw - Kodeks Hammurabiego, jak też współczesne publikacje aktów normatywnych, ogłaszanych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród źródeł poznania możemy wyróżnić źródła urzędowe, tj. pochodzące od prawodawcy oraz źródła prywatne, opracowane przez osoby prywatne, np. w celach dydaktycznych⁵.

Nauka teorii prawa rozróżnia dwa **znaczenia źródeł prawa: materialne i formalne**. W ujęciu materialnym źródłem prawa są wszelkie czynniki wpływające na kształt norm prawnych. Zaliczamy do nich czynniki obiektywne, takie jak klimat, czy położenie geograficzne, jak też czynniki

⁴ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004 r., s. 109.

⁵ Patrz dalej.

subiektywne, np. zamiar ustawodawcy. Czynnikiem wpływającym na treść norm prawnych są również: założenia ideologiczne, przyjęte systemy wartości, przekonania religijne oraz tradycje narodowe. Natomiast źródła prawa w ujęciu formalnym to organy władzy państwowej odpowiedzialne za tworzenie prawa, formy działalności prawotwórczej tych organów, jej rezultaty, a także reguły odnoszące się do recepcji prawa, polegającej na przejściu obcego systemu prawa bądź modelu rozwiązań prawnych⁶.

Z uwagi na **sposób powstawania źródeł prawa**, możemy wyróżnić następujące rodzaje tych źródeł: zwyczaj (obyczaj), precedensowe orzecznictwo sądowe, akt normatywny, umowa oraz opinie wybitnych prawników⁷.

Zwyczaj prawny jest najstarszym źródłem prawa. Powstaje na ogół oddolnie, bez udziału władzy państwowej, a nawet wbrew jej woli. Jego twórca pozostaje najczęściej anonimowy. Co do zasady, normy zwyczajowe regulują stosunki panujące pomiędzy osobami przynależącymi do określonej społeczności. Dopiero w drugiej kolejności porządkują relacje zachodzące między członkami tej społeczności a instytucjami władzy publicznej⁸.

⁶ Tamże, s. 110.

⁷ Patrz dalej.

⁸ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003 r., s. 135.

Reguła postępowania, która jest stosowana w praktyce społecznej może stać się prawem, jeżeli spełni następujące warunki:

- przez pewien czas funkcjonuje w danej grupie społecznej, przekonanej o bezwzględnej potrzebie jej przestrzegania,
- jej treść jest dokładnie sprecyzowana,
- jest uznawana przez organy państwowe przy podejmowaniu decyzji i rozstrzyganiu spraw.

W przeszłości zwyczaj prawny odgrywał doniosłą rolę w powolnie rozwijających się społeczeństwach. Obecnie został wyparty przez prawo stanowione⁹.

Odmianą zwyczaju jest **precedens sądowy**, w którym sąd, tj. podmiot stosujący prawo, odgrywa rolę organu tworzącego prawo¹⁰. W rozumieniu potocznym precedens jest to dokonane po raz pierwszy rozstrzygnięcie danej sprawy, które służy za uzasadnienie lub przykład przy załatwianiu bądź rozstrzyganiu podobnych spraw. W krajach, które stosują zasadę związania sądu precedensem, orzecznictwo sądowe w sprawach indywidualnych stanowi istotne źródło prawa. W związku z potrzebą rozstrzygnięcia nowego, dotychczas nieznanego przypadku, sędzia opierający się na swojej wiedzy i doświadczeniu, a także kierujący się poczuciem słuszności, tworzy odpowiednią regułę decyzji. Jeśli jest

⁹ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o ...*, s. 110-111.

¹⁰ Tamże, s. 112.

dostatecznie słuszna, racjonalna i sprawiedliwa oraz pochodzi od autorytetu prawniczego, może zostać precedensem - podstawą następnych rozstrzygnięć, jakie zapadają przed sądami w analogicznych lub podobnych przypadkach. Tworzenie prawa za pomocą precedensowych orzeczeń sądowych pozwala na przystosowanie norm do potrzeb danej społeczności, ujawniających się podczas załatwiania konkretnych spraw, które trafiły następnie przed organy wymiaru sprawiedliwości. Z jednej strony zapewnia elastyczność prawotwórstwa. Z drugiej - jest odpowiedzią na potrzebę równego traktowania w podobnych przypadkach, stanowiących przedmiot rozpoznania sądowego¹¹.

W Polsce prawo precedensowe nie jest uznawane za odrębny rodzaj prawa. Sędziowie podlegają aktom prawa stanowionego, zatem nie odgrywają wprost funkcji prawotwórczej. Precedensowe orzecznictwo sądowe jest natomiast rozpowszechnione głównie w Anglii, USA, Kanadzie i Australii. Niemniej nie stanowi jedyne typu prawa - występuje tam również prawo ustawowe¹².

Przeciwieństwem do prawa zwyczajowego jest **prawo stanowione**, w którym wyspecjalizowane organy władzy ustawodawczej tworzą akty normatywne, postępując zgodnie z wymogami dotyczącymi odpowiedniej procedury i formy. Jest systemem funkcjonowania prawa

¹¹ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do ...*, s. 137.

¹² Tamże, s. 137.

typowym dla krajów Europy kontynentalnej. Już w starożytności rozwijało się w sposób równoległy do prawa zwyczajowego, np. Prawo Dwunastu Tablic, stanowiące pierwszą konsolidację rzymskiego prawa zwyczajowego. Dopiero w epoce współczesnej akty normatywne uzyskały pozycję dominującą w ramach form tworzenia prawa¹³.

Akty stanowienia prawa są zwrócone ku przyszłości, tj. mają charakter prospektywny. Wprowadzają nakazy, zakazy i dozwolenia w odniesieniu do wskazanych rodzajowo adresatów oraz bliżej niedookreślonej liczby stanów rzeczy (generalność)¹⁴.

Odmianą prawa stanowionego jest **umowa**. W jej tworzeniu uczestniczą co najmniej dwa podmioty, posiadające zdolność tworzenia prawa lub większa liczba takich podmiotów (odpowiednio umowy dwustronne i wielostronne). W okresie średniowiecza umowy były formą prawa lennego pomiędzy feudałami. Obecnie należą do rzadkości w systemie prawa krajowego. Jednak są charakterystyczne dla prawa międzynarodowego publicznego. Możemy wyróżnić umowy międzynarodowe o zasięgu regionalnym, jak np. traktaty dotyczące powstania oraz funkcjonowania Unii Europejskiej, a także o zasięgu uniwersalnym, np. tworzone przez Organizację Narodów Zjednoczonych¹⁵.

¹³ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o ...*, s. 111.

¹⁴ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do ...*, s. 139.

¹⁵ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o ...*, s. 111-112.

Elementami cechującymi umowę publicznoprawną są wielość i równorzędność podmiotów tworzących prawo oraz zasada wzajemności, rozumiana jako szczególny stosunek pomiędzy normami wchodzącymi w skład tej umowy¹⁶. Zasady, jakie tradycyjnie stosujemy do umów cywilnoprawnych mają zastosowanie do także umów publicznoprawnych. Niemniej podstawą dla umowy cywilistycznej jest istniejące prawo, podczas gdy w przypadku umowy publicznoprawnej strony samodzielnie tworzą prawo¹⁷.

Ostatnim źródłem powstania prawa są **opinie wybitnych prawników**. Jest to instytucja wywodząca się ze starożytnego Rzymu, gdzie niektórzy prawnicy otrzymywali przywilej, uprawniający do tworzenia reguł prawnych w zakresie przedkładanych im spraw, na podstawie których sędziowie wydawali wyrok. Opinie były tworzone również przez średniowiecznych uczonych prawników i przypisywano im w praktyce moc prawa¹⁸. Współcześnie opinie prawników oddziałują na osoby stosujące prawo i ustawodawcę siłą autorytetu intelektualnego. Niemniej nie mają żadnej mocy prawnej. Mogą jednak służyć np. sądom powszechnym lub Trybunałowi Konstytucyjnemu w procesie uzasadniania rozstrzygnięć¹⁹.

¹⁶ G. L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003 r., s. 161.

¹⁷ Tamże, s. 161.

¹⁸ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o ...*, s. 113.

¹⁹ G. L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki...*, s. 163.

1.2 System źródeł prawa

Każde państwo posiada **system źródeł prawa**, rozumiany jako całość odpowiednio uporządkowanych źródeł prawa, jakie w nim obowiązują. Podstawowym źródłem prawa w systemie prawa kontynentalnego są akty normatywne. Moc obowiązująca aktów normatywnych jest taka sama, niemniej różnią się: przedmiotem, podmiotem, mocą prawną oraz trybem stanowienia i publikowania²⁰.

Przedmiot aktu normatywnego to dziedzina stosunków społecznych, jaka może zostać uregulowana przez określony akt (pozioma systematyka systemu źródeł prawa). Łączy się zwykle z kompetencją danego organu, np. Sejm i Senat regulują w drodze ustawy podstawowe prawa człowieka i obywatela²¹.

Podmiot aktu normatywnego to określone organy powołane w danym kraju do stanowienia prawa, które tworzą pewną hierarchię z parlamentem na czele. **Moc prawna aktu normatywnego** jest uzależniona od pozycji zajmowanej w tej hierarchii przez organ, który go ustanowił (systematyka pionowa systemu źródeł prawa)²².

Przez **tryb stanowienia oraz publikowania aktu normatywnego** należy rozumieć procedurę, zgodnie z którą akt prawny dochodzi do skutku. Jest to tryb rozbudowany, składający się z etapów: inicjatywy

²⁰ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o ...*, s. 113.

²¹ Tamże, s. 113.

²² Patrz dalej.

ustawodawczej, uchwalenia aktu, jego promulgacji i publikacji w urzędowym organie prasowym oraz tzw. „vacatio legis” - okresu pomiędzy publikacją a wejściem w życie aktu prawnego, dzięki któremu określona grupa adresatów może zapoznać się z jego treścią²³.

O **systemie źródeł prawa obowiązującego w Polsce** mówimy w znaczeniu formalnym. Należą do niego akty normatywne, rozumiane jako finalne wytwory procesu prawodawczego²⁴, uporządkowane na **zasadzie hierarchicznej budowy**. Oznacza, że poszczególne typy aktów normatywnych posiadają określoną rangę (szczebel) w odniesieniu do pozostałych typów, przez co można wyróżnić akty niższej i wyższej rangi. Zasadniczymi konsekwencjami hierarchicznej budowy tego systemu są:

- wymóg zapewnienia zgodności aktów niższej rangi z aktami normatywnymi wyższego szczebla; brak takiej zgodności prowadzi do wadliwości aktu niższego szczebla, który umożliwia sądowi jego pominięcie przy orzekaniu bądź uchylenie; wyjątkowo może prowadzić do nieważności aktu o niższej randze;
- wymóg zmiany, zawieszenia lub uchylenia aktu danego szczebla poprzez wydanie aktu normatywnego tego samego lub wyższego szczebla;

²³ Tamże, s. 114.

²⁴ A. Bałaban, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 87, 88, 89, 90, 91*, Warszawa 2021 r., s. 16.

-
- zakaz normowania określonych materii przez akty normatywne poniżej danego szczebla oraz
 - zakaz wydawania aktów normatywnych najniższego szczebla bez wcześniej udzielonego upoważnienia w ramach aktu wyższej rangi; są to akty wykonawcze, które w odróżnieniu od samoistnych aktów normatywnych, można wydawać na mocy ogólnej kompetencji konstytucyjnej organu do stanowienia prawa²⁵.

System źródeł prawa w Polsce określa art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁶ Odznacza się dualistycznym charakterem, tj. rozróżnia **źródła prawa powszechnie i wewnętrznie obowiązującego**²⁷.

Zakres obowiązywania przepisów prawa powszechnie obowiązującego może obejmować wszystkie podmioty w państwie. W szczególności mogą określać sytuację prawną obywateli, osób prawnych, stowarzyszeń i organizacji oraz aparatu władzy publicznej na szczeblu centralnym i terenowym. Sytuacja prawna większości z ww. podmiotów nie może być kształtowana na podstawie aktów prawa o charakterze wewnętrznym. Dlatego akty prawa powszechnie obowiązującego stanowią jedyny sposób regulacji ich praw i obowiązków, zadań oraz form działania²⁸.

²⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021 r., s. 147.

²⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²⁷ P. Ochmann, *Konstytucja i inne źródła prawa* [w:] *Prawo Konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2018 r., s. 34.

²⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 142.

Ustrojodawca przyjął w Konstytucji **przedmiotowo i podmiotowo zamknięty** system źródeł prawa. Aspekt przedmiotowy zamknięcia oznacza, że Konstytucja w sposób wyczerpujący określa formy aktów, które mogą zawierać normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym. Ustawy zwykłe nie stanowią podstawy do rozszerzenia tego katalogu i określenia dodatkowych aktów prawa powszechnie obowiązującego, nieznanych Konstytucji²⁹.



²⁹ Tamże, s. 142.

Konstytucja i ustawy są **aktami o charakterze samoistnym**. Oznacza to, że mogą być wydawane w zakresie ogólnej kompetencji organu władzy, który posiada prawo do ich stanowienia i nie potrzebuje w tym celu żadnego szczegółowego upoważnienia. Zbliżony charakter posiadają również ratyfikowane umowy międzynarodowe. Z kolei rozporządzenia zawsze muszą posiadać **charakter aktów wykonawczych** - mogą być wydawane jedynie na mocy upoważnienia ustawowego, szczegółowego pod kątem: przedmiotowym, podmiotowym oraz treściowym. Wykonawczy charakter cechuje również akty prawa miejscowego³⁰.

Aspekt podmiotowy zamknięcia oznacza, że Konstytucja określa wyczerpujący katalog organów, które posiadają upoważnienie do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na szczeblu centralnym. W zakresie polskich organów państwowych:

wyłączne prawo do stanowienia konstytucji posiada parlament;

wyłączne prawo stanowienia ustaw zwykłych posiada parlament; jedynie w czasie stanu wojennego Prezydent może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy, o ile Sejm nie może zgromadzić się na posiedzenie;

prawo do stanowienia rozporządzeń posiadają wyłącznie te organy, którym taką kompetencję przyznała Konstytucja, tj.: Prezydent, Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów, ministrowie kierujący

³⁰ Tamże, s. 142-143.

działami administracji rządowej, przewodniczący komitetów określonych w ustawach oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji; prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego posiadają organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, działające na podstawie oraz w granicach określonych w upoważnieniach ustawowych³¹.

Cechą charakterystyczną **aktów prawa wewnętrznego** jest z kolei ograniczony zakres ich obowiązywania. Mogą być kierowane wyłącznie do jednostek podległych organizacyjnie organowi, który je wydaje. W związku z faktem, że musi zaistnieć węzeł podległości pomiędzy adresatem autorem aktów prawa wewnętrznemu obowiązującego, nie występuje tak ścisła potrzeba reglamentacji zasad ich stanowienia, jak w przypadku prawa powszechnie obowiązującego. Co więcej, nie ma potrzeby nadawania systemowi aktów prawa wewnętrznego zamkniętego charakteru³².

W art. 93 ust. 1 Konstytucji ustawodawca przewidział następujące rodzaje aktów prawa wewnętrznemu obowiązującego:

³¹ Tamże, s. 143.

³² Tamże, s. 144.



Nie jest to wyliczenie enumeratywne. System aktów prawa wewnętrznego ma **charakter przedmiotowo i podmiotowo otwarty**³³. Konstytucja nie wprowadza ograniczeń co do organów, posiadających prawo do ich wydania oraz nazw, jakie mogą przybrać³⁴. Akty prawa wewnętrznego obowiązującego może wydać każdy organ władzy, który posiada podporządkowane mu jednostki organizacyjne, o ile kompetencja do ich wydania została przewidziana w ustawie (**charakter niesamoistny**). Bez tak elastycznego ujęcia aparat państwowy nie byłby w stanie funkcjonować. Adresatem aktów prawa wewnętrznego obowiązującego nie może być obywatel, dlatego też nie istnieje niebezpieczeństwo, że rozszerzająca interpretacja systemu źródeł tego prawa będzie kolidować ze środkami ochrony wolności i praw jednostki³⁵.

³³ Tamże, s. 145.

³⁴ P. Ochman n, *Konstytucja i inne źródła prawa* [w:] *Prawo ...*, s. 42.

³⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 145.

Akty prawa wewnętrznego muszą spełniać następujące wymogi:

ich adresatem mogą być wyłącznie jednostki administracyjne podległe organizacyjnie organowi władzy publicznej wydającemu ten akt,

obowiązują wyłącznie ww. jednostki administracyjne i nie działają na zewnątrz, w tym nie stanowią podstawy do wydania decyzji względem obywateli, osób prawnych i innych podmiotów,

ich wydanie może nastąpić jedynie w ramach ustawy, określającej ogólną kompetencję organu do wydawania wewnątrznie obowiązującego aktu prawa³⁶.

Wszystkie akty prawa wewnątrznie obowiązującego muszą być zgodne z prawem powszechnie obowiązującym. W żadnym wypadku nie mogą z nimi kolidować. Unormowanie pewnej materii w przepisach prawa o charakterze powszechnym, oznacza wyjęcie tego zagadnienia spod kompetencji organów władzy publicznej wydających akty prawa wewnętrznego³⁷.

Podział źródeł prawa na akty prawa powszechnie i wewnątrznie obowiązującego ma **charakter dychotomiczny**. Każdy akt normatywny musi przybrać formę jednego z ww. aktów prawa. Należy wykluczyć tezę o istnieniu pośredniej kategorii aktów, wydawanych na podstawie

³⁶ Patrz dalej.

³⁷ Patrz dalej.

ogólnych kompetencji stanowiących je organów, nie wynikających z przyzwolenia konstytucyjnego³⁸.

1.3 Źródła prawa krajowego powszechnie obowiązującego

1.3.1 Konstytucja

Termin „konstytucja” wywodzi się od łacińskiego czasownika *constituere*, tłumaczonego jako „porządkować” „urządzać”.

W starożytnym Rzymie pojęcie funkcjonowało jako synonim działalności: ustrojodawczej, polegającej na nadawaniu państwu ustroju oraz ustawodawczej, regulującej sprawy bieżące życia codziennego. W czasach średniowiecza termin był kojarzony z organizacją i zasadami życia zakonnego. W XVIII w. Monteskiusz określał konstytucję jako fundamentalne prawa państwa, faktyczny ustrój polityczny i całokształt wartości środowiska dotyczących panującego ustroju. Aktualne znaczenie terminu „konstytucja” ma związek z przewrotem umysłowym z przełomu XVIII i XIX w. Jest kojarzone z formą państwa i systemem rządów oraz określeniem organizacji życia społeczno-politycznego³⁹.

Współczesny konstytucjonalizm zna liczne **podziały konstytucji**. Można wyróżnić konstytucje w **ujęciu materialnym**, rozumiane jako rzeczywisty ustrój państwa, niezależnie od tego, czy został zapisany w akcie prawnym o najwyższej mocy oraz konstytucje w **znaczeniu formalnym** -

³⁸ Tamże, s. 146-147.

normy, których źródłem jest akt prawny posiadający szczególną nazwę. Konstytucje można też podzielić na **pisane**, stanowiące odpowiednik konstytucji w ujęciu formalnym oraz konstytucje **niepisane**, oparte na prawie zwyczajowym⁴⁰. Z uwagi na tryb zmiany konstytucji możemy wyróżnić konstytucje: **szttywne**, charakteryzujące się wyższą mocą prawną niż ustawy zwykłe (ustawy muszą być z nimi zgodne i nie mogą ich zmienić) i **elastyczne**, zmieniane w takim samym trybie, co ustawy (w konsekwencji ustawodawca może ingerować w konstytucję)⁴¹. Przez wzgląd na zakres regulacji rozróżniamy konstytucje: **jednolite**, obejmujące w jednym akcie całą materię konstytucyjną oraz **złożone**, w skład których wchodzi kilka aktów, regulujących określony wycinek materii konstytucyjnej⁴².

Konstytucja pełni rozmaite **funkcje**, podlegające zmianom wynikającym z rozwoju życia społecznego. Są rozumiane jako skutki społeczne, jakie wywołuje w społeczeństwie i cele, jakie spełnia. W literaturze prawa konstytucyjnego wymienia się najczęściej następujące funkcje konstytucji:

³⁹ R. P. Krawczyk, *Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawniczych*, red. D. Górecki, Kraków 2006 r., s. 20.

⁴⁰ Tamże, s. 20-21.

⁴¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 44.

⁴² Tamże, s. 44.

-
- 1) **prawną** - jest częścią obowiązującego systemu prawnego; jako akt prawny zapobiega chaosowi prawnemu oraz reguluje stosunki społeczne i polityczne;
 - 2) **stabilizującą** - określa główne zasady całego systemu prawa; jest gwarantem ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego; nadaje kierunek działalności prawotwórczej;
 - 3) **dynamiczną** - stymuluje rozwój społeczny; ustawodawca powinien dążyć do wykonania zawartego w niej planu, kierując się w szczególności bieżącymi realiami społeczno-politycznymi;
 - 4) **integracyjną** - ma powodować wzrost zainteresowania społeczeństwa życiem publicznym oraz identyfikację obywateli z państwem; wpływa na sposób sprawowania władzy w państwie i zapewnia kontrolę obywateli nad działalnością państwa;
 - 5) **organizatorską** - na jej podstawie tworzy się wewnętrzne struktury państwa, a także określa się zasady jego funkcjonowania i organizacji;
 - 6) **wychowawczą i propagandową** - wyraża system wartości, które uzyskały w danym momencie społeczną akceptację i formułuje program na przyszłość poprzez uściślenie pewnych idei; zmierzając do ich realizacji, wpływa na świadomość społeczeństwa i jego poszczególnych członków⁴³.

⁴³ R. P. Krawczyk, *Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego* [w:] *Polskie prawo ...*, s. 27 i 28.

Po przeszło 200 latach rozwoju współczesnego konstytucjonalizmu można powiedzieć, że konstytucja to akt prawa:

pisanego, posiadający najwyższą moc w systemie prawnym państwa, regulujący ustroj, zasadnicze kompetencje i wzajemnie relacje naczelných organów władzy państwowej oraz określający główne zasady ustroju państwa,

uchwalany i zmieniany w ramach szczególnej procedury, trudniejszej od procedury uchwalania i zmieniania ustaw zwykłych⁴⁴.

Konstytucja jest ustawą uchwalaną przez parlament. Odnoszą się do niej wszystkie ogólne cechy ustawy. Stanowi zatem akt normatywny określający normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym. Niemniej przysługują jej też pewne **cechy specyficzne**, odróżniające ją od zwykłych ustaw, dzięki którym może zostać nazwana **ustawą zasadniczą państwa**. Należą do nich szczególna: **treść, forma i moc prawna konstytucji**.

Pierwsza z ww. cech dotyczy **zakresu (szerokości) materii, jakie reguluje konstytucja i sposobu (szczegółowości) ich regulowania**. Zakres regulowanych konstytucją materii ma charakter uniwersalny.

⁴⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 45.

Współczesna konstytucja normuje całokształt zagadnień ustrojowych państwa. Oznacza to, że treść konstytucji jest zbudowana wokół określenia: głównych zasad ustroju państwowego, ustroju naczelnych władz państwa, ich wzajemnych relacji i zakresu kompetencji oraz podstawowych wolności, praw i obowiązków jednostki. Wskazana triada tematyczna występuje chyba w każdej współczesnej konstytucji. Niemniej sposób uregulowania ww. zagadnień różni się w poszczególnych państwach. Panuje zgodny pogląd, że konstytucja powinna normować wyłącznie zagadnienie o podstawowym charakterze. Niemniej kryteria zmierzające do określenia tej podstawowości będą każdorazowo determinowane polityką danego państwa i będą mieć charakter polityczny. Dlatego obok konstytucji lakonicznych, do których zaliczymy m.in. konstytucję Francji z 1858 r. i konstytucję Stanów Zjednoczonych z 1787 r., można wskazać konstytucje, których zakres obejmuje większą liczbę zagadnień i instytucji, regulowanych w bardziej szczegółowy i wyczerpujący sposób. **Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.** należy

niewątpliwie zaliczyć do tej drugiej grupy. Składa się z preambuły i 243 artykułów pogrupowanych w 13 rozdziałów. Najobszerniejsze z nich dotyczą zasad ustroju państwa (Rozdział I, art. 1-29) oraz wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela (Rozdział II, art. 30-86). Kolejne rozdziały są poświęcone odpowiednio: źródłom prawa (Rozdział III, art.

87-94}, organom państwa: Sejmowi i Senatowi (Rozdział IV, art. 95-125), Prezydentowi (Rozdział V, art. 126-145), Radzie Ministrów oraz organom administracji rządowej (Rozdział VI, art. 146-161}, samorządowi terytorialnemu (Rozdział VII, art. 163-172}, trybunałom i sądom (Rozdział VIII, art. 173-201), organom kontroli państwowej i ochrony państwa (Rozdział IX, art. 202-215} oraz dziedzinom, takim jak finanse publiczne (Rozdział X, art. 216-227) i stany nadzwyczajne (Rozdział XI, art. 228-234). W rozdziale **XIII** uregulowano procedurę zmiany Konstytucji (art. 235). Ostatni rozdział Konstytucji określa przepisy przejściowe i końcowe - porządek jej wejścia w życie (art. 236-243)⁴⁵.

Szczególna forma konstytucji przejawia się m.in. w jej nazwie. Żaden inny akt normatywny nie jest określany mianem „konstytucja”. Kwestią kluczową jest jednak szczególny tryb powstawania i zmiany konstytucji. Większość nowych konstytucji powstaje zwykle w specyficznym trybie, odróżniającym się istotnie od trybu uchwalania ustaw zwykłych. Projekt konstytucji często przygotowuje specjalne ciało polityczne, istniejące poza systemem komisji parlamentarnych. Może je stanowić gremium ekspertów i polityków powołanych spoza parlamentu lub tak jak w Polsce - nadzwyczajna komisja konstytucyjna, składająca się z parlamentarzystów. Uchwalenie konstytucji wymaga zwykle uzyskania w parlamencie szczególnej większości oraz szczególnego kworum.

⁴⁵ Tamże, 46-47.

Niekiedy konstytucja uchwalona przez parlament jest poddawana pod referendum, służącemu jej ostatecznemu zatwierdzeniu. Powstała w ten sposób Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Określa tryb swojej zmiany, niemniej nie obejmuje przepisów odnoszących się do trybu powstania kolejnej konstytucji, którą zostałaby zastąpiona. Dlatego należy przyjąć, że konieczne byłoby odpowiednie uzupełnienie tekstu konstytucyjnego albo uchwalenie osobnej ustawy konstytucyjnej, regulującej tryb powstania nowej konstytucji. Jedną z podstawowych przesłanek sztywności konstytucji jest tryb jej zmiany. Następuje poprzez uchwalenie ustawy o zmianie konstytucji, zwanej **ustawą konstytucyjną**. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia w aspekcie proceduralnym szczególny tryb wprowadzania do niej zmian. Poprawki konstytucyjne są uchwalane przez parlament w ramach ogólnej procedury ustawodawczej. Odstępstwa od tej zasady są możliwe jedynie na podstawie wyraźnego unormowania konstytucyjnego⁴⁶.

Szczególna moc prawna konstytucji polega na tym, że zajmuje najwyższą pozycję w systemie norm prawa stanowionego. Powoduje to doniosłe skutki w jej relacji z pozostałymi typami aktów normatywnych i oznacza, że:

⁴⁶ Tamże, 52-53.

przedmiot normowania konstytucji ma charakter nieograniczony i pierwotny; konstytucja wyznacza rodzaje innych źródeł prawa, ich zakres przedmiotowy i charakter (samoistny lub wykonawczy); tym samym, może regulować każdą materię, nawet jeżeli była przedmiotem aktów normatywnych niższego rzędu, niezależnie od ich treści;

wszystkie pozostałe akty normatywne muszą pozostawać z nią w zgodzie; sprzeczność z konstytucją może mieć charakter: materialny (ukształtowanie treści normy prawnej w taki sposób, że nie jest możliwe jej jednoczesne wykonanie z odpowiednią normą konstytucyjną), proceduralny (akt lub przepis zawierające określoną normę wydano w sposób, który narusza pewne uregulowania konstytucyjne) lub kompetencyjny (akt zawierający normę wydał podmiot, który nie posiadał do tego konstytucyjnej kompetencji);

wszystkie pozostałe akty normatywne muszą zawierać treści z nią spójne;

konstytucja ustanawia procedury i instytucje, które umożliwiają pozbawienie skuteczności prawnej działań i regulacji, jakie na ruszają moc prawną konstytucji⁴⁷.

⁴⁷ Tamże, 52-53.

W niektórych porządkach konstytucyjnych moc prawna równa konstytucji jest przyznawana **ustawom konstytucyjnym**. Różnią się od niej zakresem przedmiotowym regulacji - obejmują wyłącznie zagadnienie lub grupę zagadnień, podczas gdy treść konstytucji ma charakter zupełny i uniwersalny. W doktrynie prawa konstytucyjnego wyróżnia się ustawy konstytucyjne w znaczeniu wąskim (formalnym), które obok ww. cech stwierdzają w swym tytule, że są „ustawami konstytucyjnymi”, a także w znaczeniu wąskim (materialnym), tj. akty regulujące materie, jakie przeznaczono do unormowania konstytucyjnego⁴⁸. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie określa ustawy konstytucyjnej jako odrębnego aktu prawa powszechnie obowiązującego. Biorąc pod uwagę zamknięty charakter systemu źródeł tego prawa należy przyjąć, że obecnie nie ma możliwości stanowienia aktów o takiej nazwie. Jedyny akt posiadający taką samą moc prawną co konstytucja to ustawa o zmianie konstytucji, przewidziana w art. 235 Konstytucji. Materialnie rzecz biorąc, stanowi formę ustawy konstytucyjnej, jednak jej zakres jest ograniczony wyłącznie do wprowadzania zmian w Konstytucji. Nie można np. uchwalić ustawy, która uzupełniłaby treść Konstytucji⁴⁹.

⁴⁸ K. Składkowski, *Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego* [w:] *Polskie prawo ...*, s. 30.

⁴⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 150.

1.3.2 Ustawa

Konstruując koncepcje pozwalające na odróżnienie ustawy od pozostałych aktów normatywnych, teoria prawa wyróżnia w szczególności ustawę w **znaczeniu formalnym i materialnym**. W sensie formalnym jest nią każdy akt noszący nazwę ustawy, powstały w procesie ustawodawczym. W sensie materialnym stanowi każdy przepis prawa wkraczający w sferę wolności i praw podmiotów prawa, określający obszar ich wolnej działalności⁵⁰.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. nie definiuje ogólnego pojęcia „ustawa”. Oznacza to, że nawiązała do jego zastanego rozumienia uformowanego w Polsce na tle orzecznictwa i poglądów doktryny⁵¹. Należy przyjąć, że ustawa jest aktem normatywnym:

o charakterze powszechnie obowiązującym,
uchwalanym przez Sejm na mocy ogólnej normy konstytucyjnej,
posiadającym podstawowe znaczenie w kształtowaniu reguł funkcjonowania systemu organów państwa i praw człowieka,
zajmującym najwyższe po konstytucji miejsce w ramach systemu źródeł prawa krajowego⁵².

⁵⁰ K. Składkowski, *Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego* [w:] *Polskie prawo ...*, s. 32.

⁵¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 150.

⁵² M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021 r., s. 69.

Jako akt normatywny ustawa ustanawia przepisy prawa wydawane przez organ prawodawczy. Zawiera normy o charakterze **generalnym**, tj. adresowane do pewnej grupy podmiotów, odróżniające się z uwagi na jakąś wspólną cechę oraz **abstrakcyjnym**, tj. określającym pewne wzory zachowań. Ogólność ustawy oznacza, że w polskim porządku prawnym nie istnieją ustawy dotyczące konkretnej osoby, które regulowałyby jej indywidualne postępowanie⁵³.

Skoro ustawa posiada charakter powszechnie obowiązujący, to **wszystkie podmioty w państwie** mogą być adresatami jej norm⁵⁴. **Zakres przedmiotowy** ustawy jest z kolei wyznaczany przez dwie reguły. Pierwsza określa sprawy, jakie mogą być przedmiotem regulacji ustawowej. Druga wskazuje na materie, jakie muszą być regulowane wyłącznie przez ustawę. Na podstawie ugruntowanych poglądów doktryny można przyjąć, że przedmiot regulacji ustawowej ma **charakter nieograniczony**.⁵⁵

Organem upoważnionym do uchwalenia ustawy jest **parlament**. Żaden inny organ państwowy nie ma prawa do jej wydawania. Oznacza to, że w proces tworzenia ustawy są zaangażowane obydwie izby⁵⁶. Istnieje jednak możliwość, że podczas obowiązywania stanu wojennego wystąpi

⁵³ K. Składkowski, *Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego* [w:] *Polskie prawo ...*, s. 30.

⁵⁴ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej ...*, s.70.

⁵⁵ K. Składkowski, *Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego* [w:] *Polskie prawo ...*, s. 32-33.

⁵⁶ Tamże, s.32

sytuacja, w której zebranie się Sejmu, wykonywanie przez niego prac i odbywanie się posiedzeń będzie niemożliwe. W warunkach braku prowadzenia przez Sejm działalności kontrolnej i ustawodawczej, zgodnie z art. 234 Konstytucji możliwe jest **wydawanie przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy**, następujące na wniosek Rady Ministrów (a zatem nie z jego własnej inicjatywy). Nie mają one charakteru ostatecznego - podlegają rozpatrzeniu i zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu Sejmu. W rozumieniu ustawy zasadniczej ich zatwierdzanie należy wyłącznie do funkcji kontrolnej Sejmu, a nie funkcji ustawodawczej realizowanej przez Sejm i Senat⁵⁷.

W polskiej tradycji konstytucyjnej ustawa stanowi jednolitą formę źródeł prawa. **Moc obowiązująca** wszystkich ustaw, niezależnie od ich tytułu (np. ordynacja, kodeks), jest taka sama. Tylko w jednym szczególnym przypadku funkcję określenia wiążących reguł postępowania posiada również projekt ustawy budżetowej, złożony w Sejmie po rozpoczęciu roku budżetowego⁵⁸.

1.3.3 Rozporządzenie

W praktyce funkcjonowania państwa kluczową formę stanowienia prawa krajowego o charakterze powszechnie obowiązującym stanowią rozporządzenia. Mogą dotyczyć sytuacji prawnej obywateli, a także osób

⁵⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013 r., s. 309.

⁵⁸ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej ...*, s. 69.

prawnych i samorządów. Mogą być podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnych i aktów o charakterze indywidualnym i rodzić obowiązek ich wykonywania⁵⁹.

Rozporządzenia zwykło nazywać się **aktami wykonawczymi do ustaw**. Wykonawczy charakter rozporządzenia oznacza, że można w nim regulować jedynie te sprawy, których ogólny zarys unormowano w wykonywanej ustawie. Dodatkowo rozporządzenie uszczegóławia rozwiązania ustawowe, w sposób umożliwiający łączne zrealizowanie celów ustawy. Uwzględnione w nim rozwiązania, posiadające zwykle charakter techniczny, z jednej strony pozwalają nie przepelniać ustaw szczegółowymi rozwiązaniami, a z drugiej - gwarantują większą elastyczność w przypadku, gdy niezbędne jest wprowadzenie do nich zmian, które przebiegają znacznie szybciej, niż ścieżka ustawodawcza⁶⁰.

Rozporządzenia stanowią **niesamoistne** źródła prawa, ponieważ dopuszczalność ich wydania jest uzależniona od wyraźnego **upoważnienia ustawowego**. Jego szczegółowość posiada trzy wymiary:

podmiotowy musi wskazywać organ, który wyda rozporządzenie,

przedmiotowy- musi określać zakres spraw, jakie zostaną w nim uregulowane,

⁵⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 156.

⁶⁰ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej ...*, s.71.

treściowy - musi zawierać oczekiwany kierunek rozwiązań⁶¹.

Konstytucja określa **zamknięty katalog podmiotów**, którym ustawa może zezwolić na wydanie rozporządzenia. Należą do nich organy państwowe wskazane w sposób imienny, tj.: prezydent, premier, Rada Ministrów i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, a także określone rodzajowo, tj.: ministrowie kierujący określonym działem administracji rządowej oraz przewodniczący wytworzonych w drodze ustawy komitetów, wchodzący w skład rządu. Upoważnienie ustawowe może zawierać elementy trybu wydania rozporządzenia. W szczególności może przewidywać **współdziałanie określonych organów państwowych**. Przykładem może być konieczność uprzedniego zaciągnięcia opinii innego podmiotu, albo wydanie rozporządzeń wspólnie lub w porozumieniu z co najmniej dwoma organami państwowymi. Określając procedurę, w jakiej rozporządzenie dochodzi do skutku, nie można jednak skonstruować upoważnienia w taki sposób, że dopuszczalność wydania rozporządzenia będzie zależała od zgody podmiotu, który nie posiada konstytucyjnej kompetencji do jego wydania⁶². Co więcej Konstytucja **zakazuje subdelegacji** - nie jest dopuszczalne przekazanie prawa do wydania rozporządzenia innemu organowi, nawet jeżeli jest on upoważniony do wydawania aktów wykonawczych⁶³.

⁶¹ Tamże, s. 72.

⁶² Tamże, s. 72.

⁶³ K. Składkowski, *Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego* [w:] *Polskie prawo ...*, s. 39.

Kolejny element upoważnienia ustawowego stanowi jednoznaczne określenie **materii ustawy**, która zostanie uszczegółowiona rozporządzeniem. Przepis ustawy określający upoważnienie musi wyznaczać zakres spraw, jakie zostały przekazane do uregulowania. Jego wskazanie ma kluczowe znaczenie, ponieważ organ państwa wydający rozporządzenie może normować wyłącznie te materie, jakie mieszczą się w tym zakresie. Wszelka interpretacja rozszerzająca oraz domniemywanie kompetencji prawodawczej są zakazane, bo byłoby to sprzeczne z wykonawczym charakterem rozporządzenia. Działanie poza zakresem upoważnienia jest równoznaczne z wyjściem poza granice przyznanej kompetencji normodawczej. Jako działanie bez podstawy prawnej stanowi naruszenie Konstytucji⁶⁴.

Trzecim elementem upoważnienia ustawowego jest określenie **wytycznych dotyczących treści rozporządzenia**. Są nimi wypowiedzi upoważnienia, wskazujące na pożądane bądź niepożądane rozwiązania i konstrukcje. Muszą być wskazane odrębnie dla każdego przedmiotu regulacji przewidzianego w upoważnieniu ustawowym⁶⁵.

Brak któregośkolwiek z ww. elementów powoduje wadliwość upoważnienia i niekonstytucyjność rozporządzenia wydanego na jego podstawie. Uchylenie upoważnienia ustawowego lub całej ustawy

⁶⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 156.

⁶⁵ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej ...*, s.73.

oznacza z kolei pozbawienie mocy prawnej wszystkich rozporządzeń, jakie wydano na ich podstawie⁶⁶.

1.3.4 Akty prawa miejscowego

Prawo miejscowe należy rozumieć jako akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym, stanowione przez organy terenowe administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, posiadające moc obowiązującą na terenie działania organów, przez które zostały ustanowione⁶⁷.

Podobnie jak rozporządzenia, akty prawa miejscowego mają **charakter niesamoistny** - stanowią akty wykonawcze do ustaw. Upoważnienie stanowiące podstawę do wydania aktu prawa miejscowego nie musi być jednak tak szczegółowe, jak w przypadku rozporządzeń. Musi natomiast wskazywać podmiot, który posiada kompetencję prawodawczą, formę prawną i zakres powierzonych do uregulowania spraw⁶⁸.

Konstytucja określa jedynie typy organów uprawnionych do wydania tych aktów normatywnych, a także ich ogólną nazwę rodzajową. Powyższe oznacza, że ustawa musi wskazywać podmioty, którym będzie przysługiwać kompetencja prawotwórcza i nazwy własne tych form. Terenowe organy administracji rządowej są podmiotami realizującymi

⁶⁶ Tamże, s. 73.

⁶⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019 r., s. 392.

⁶⁸ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej ...*, s.74.

władzę wykonawczą w państwie i najczęściej pozostają poza realną, bieżącą kontrolą parlamentu. Organy samorządu terytorialnego wywodzą legitymację do sprawowania władzy z demokratycznych wyborów powszechnych. Organami administracji rządowej, posiadającymi kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego, są wojewoda organy niezespólonej administracji rządowej. W odniesieniu do organów samorządu terytorialnego są to rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa⁶⁹.

Jako **akty prawa powszechnie obowiązującego** nie mogą dotyczyć konkretnej, niepowtarzalnej i jednostkowej sytuacji. Muszą cechować się ogólnością i abstrakcyjnością⁷⁰.

Właściwość miejscowa organu wydającego akty administracyjne ogranicza się wyłącznie do części terytorium państwa. Niemniej zasięg terytorialny działania tych aktów nie musi ściśle pokrywać się z obszarem całej jednostki samorządu terytorialnego. Mogą być stanowione również dla terenów obejmujących część terytorium danej jednostki lub na mocy zawartego porozumienia, działać na obszarze wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, związanych tym porozumieniem⁷¹.

Adresatem aktu prawa miejscowego są podmioty przebywające na obszarze działania określonego organu jednostki samorządu

⁶⁹ Patrz dalej.

⁷⁰ E. Cz. Malisz, *Samorządowe prawo miejscowe*, Zielona Góra 2001 r., s. 21.

⁷¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny ...*, s. 396.

terytorialnego lub niektóre kategorie tych podmiotów (np. właściciele psów, właściciele nieruchomości). Może być nim również osoba, która nie zamieszkuje ww. jednostki (np. turyści, osoby korzystające ze środków transportu)⁷².

1.4 Źródła prawa wewnątrznie obowiązującego

W odróżnieniu od aktów prawa powszechnie obowiązującego, akty prawa wewnętrznego **nie tworzą wzajemnie powiązanego systemu**. Ich istotą jest odniesienie wyłącznie do jednostek podległych organizacyjnie organowi, który je wydaje. Dlatego każdy organ państwowy stanowi tego typu akty we własnym zakresie, a ich działanie nie wykracza poza zakres jego kompetencji. Co więcej, adresuje je wyłącznie do podległych struktur organizacyjnych⁷³.

Należy przypomnieć, że kompetencja do wydania aktu prawa wewnątrznie obowiązującego ma charakter **podmiotowo i przedmiotowo otwarty**. Choć w art. 93 ust 1 ustawy zasadniczej mówi się jedynie o uchwałach Rady Ministrów, zarządzeniach ministrów i Prezesa Rady ministrów, to przyjmuje się, że inne organy również mogą je stanowić, nadając im inne formy legislacyjne⁷⁴.

⁷² Tamże, s. 397.

⁷³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 160.

⁷⁴ Tamże, s. 160.

W art. 93 ust. 2 Konstytucji sformułowano wymóg, aby zarządzenia wydawano na podstawie ustawy. Niemniej nie zastrzeżono, że prawo do ich wydawania posiadają wyłącznie organy określone w ustawie zasadniczej. Ustrojodawca postąpił inaczej w odniesieniu do rozporządzeń, gdzie w sposób wyraźny zastrzegł, że są wydawane tylko przez te organy, którym Konstytucja nadała takie prawo (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Co więcej, choć wszystkie podmioty posiadające kompetencję do wydania uchwał lub zarządzeń, jakie uwzględniono w Konstytucji, to organy administracji państwowej, nie ma przeszkód aby inne podmioty administracji publicznej zostały upoważnione do ich wydawania⁷⁵. Wewnętrzny charakter tego typu aktów prawa należy natomiast odnosić do różnego rodzaju spraw techniczno-organizacyjnych, dotyczących podmiotów podległych organizacyjnie organowi wydającemu te akty⁷⁶.

Źródła prawa wewnętrznie obowiązującego są **podporządkowane systemowi prawa o charakterze powszechnie obowiązującym**. Znajduje to wyraz zarówno w wymogu ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym, jak też dopuszczeniu ich stanowienia wyłącznie na podstawie ustaw⁷⁷.

⁷⁵ W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznie obowiązującego w Konstytucji RP*, Poznań 2006 r., s. 81.

⁷⁶ Tamże, s. 82-83.

⁷⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 160.

1.5 Krajowy porządek prawny a prawo międzynarodowe i Unii Europejskiej

1.5.1 Prawo międzynarodowe

Kategoria umowy międzynarodowej, jako forma źródła prawa, ma **niejednolity charakter** w polskim porządku prawnym. Możliwe jest bowiem wskazanie umów międzynarodowych stanowiących akty prawa powszechnie obowiązującego oraz umów, będących jedynie prawem wewnętrznym. Podstawowy podział umów międzynarodowych wyróżnia:

- 1) **ratyfikowane umowy międzynarodowe**, stanowiące źródło prawa o charakterze powszechnie obowiązującym oraz
- 2) **nieratyfikowane umowy międzynarodowe**, podlegające uprzedniemu zatwierdzeniu i stanowiące źródło prawa o charakterze wewnętrznym⁷⁸.

Brak jednolitości charakteryzuje również kategorię ratyfikowanych umów międzynarodowych, którą można podzielić na:

- 1) umowy ratyfikowane przez Prezydenta **bez wcześniejszej zgody parlamentu**,
- 2) umowy, których ratyfikacja następuje za **zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie**, w przypadku których Prezes Rady

⁷⁸ P. Ochman n, *Konstytucja i inne źródła prawa* [w:] *Prawo ...*, s. 36.

Ministrów zawiadamia Sejm, że zamierza przedłożyć umowę o ratyfikacji Prezydentowi⁷⁹.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy zasadniczej zgody parlamentu wymagają umowy międzynarodowe dotyczące (tzw. **duża ratyfikacja**):

- a) pokoju, sojuszy oraz układów politycznych lub wojskowych, ponieważ ich zawarcie powoduje skutki trwale obciążające państwo,
- b) określonych w Konstytucji wolności, praw i obowiązków obywatelskich, ponieważ jest gwarancją ich przestrzegania,
- c) członkostwa Polski w organizacji międzynarodowej, powodujące skutki natury wewnętrznej i zewnętrznej, w tym dla obywateli,
- d) znaczącego obciążenia finansowego państwa, jakie w konsekwencji oznacza zwiększenie obciążenia obywateli,
- e) spraw, jakie uregulowano w ustawie, ponieważ może to w konsekwencji oznaczać zmianę w obrębie obowiązującego ustawodawstwa⁸⁰.

Jest to wyliczenie **o charakterze enumeratywnym** i oznacza, że ustawowej zgody parlamentu wymagają wyłącznie te umowy

⁷⁹ R. P. Krawczyk, *Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego* [w:] *Polskie prawo ...*, s. 34.

⁸⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, s. 106.

międzynarodowe, których przedmiotem są ww. zagadnienia⁸¹.

Do szczególnego rodzaju umów międzynarodowych należą umowy, na mocy których Polska **może przekazać organowi lub organizacji międzynarodowej kompetencje organów władzy państwowej** (tzw. **wielka ratyfikacja**). Zgoda na ratyfikację takiej umowy jest udzielana w odmiennym trybie. Na podstawie art. 90 Konstytucji następuje poprzez ogólnokrajowe referendum lub na mocy ustawy uchwalonej przez obradujące oddzielnie Sejm i Senat, większością 2/3 głosów, w obecności przynajmniej 1/2 ustawowej liczby posłów oraz senatorów. Wyboru trybu, jaki zostanie zastosowany dokonuje Sejm, podejmujący uchwałę w tym zakresie bezwzględną większością głosów⁸².

Umowa międzynarodowa staje się częścią krajowego porządku prawnego jeżeli spełni **warunki implementacji**, wyrażone w art. 91 Konstytucji. Należą do nich ratyfikacja tej umowy przez Prezydenta, a także jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Od tego momentu może być stosowana w sposób bezpośredni, chyba że możliwość jej stosowania zależy od wydania ustawy, konkretyzującej mało precyzyjne i zbyt ogólne postanowienia umowy⁸³.

⁸¹ R. P. Krawczyk, *Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego [w:] Polskie prawo ...*, s. 34.

⁸² Tamże, s.34.

⁸³ Patrz dalej.

Konstytucja w jasny sposób określiła miejsce zajmowane przez umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie w hierarchii źródeł prawa. Dotyczy to również umów, których ratyfikacja nastąpiła za zgodą wyrażoną w ogólnokrajowym referendum. Posiadają moc prawną niższą niż Konstytucja, jednak mają pierwszeństwo przed ustawą⁸⁴.

Postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych powinny być zgodne z ustawą zasadniczą. Jeżeli jednak nie jest możliwe pogodzenie treści ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, to mają one pierwszeństwo przed ustawą. W takim przypadku, w zakresie, jaki wynika z postanowień umowy, należy stosować rozwiązania, pomijając przepisy ustawy. Podstawa do takiego działania wynika z art. 91 ust. 2 Konstytucji. Wykorzystanie opisanej **reguły kolizyjnej** nie należy wyłącznie do kompetencji sądów - powinna być stosowana również przez pozostałe organy władzy publicznej. Podobnie w przypadku prawa organizacji pozarządowej, do której Polska przystąpiła na mocy ratyfikowanej umowy międzynarodowej, ustanawiającej tę organizację. Należy je stosować w sposób bezpośredni w wewnętrznym porządku prawnym, a jeżeli pozostaje w kolizji z ustawami, to przepisy prawa organizacji międzynarodowej mają nad nimi pierwszeństwo⁸⁵.

⁸⁴ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej ...*, s.68.

⁸⁵ Tamże, s. 68.

Mniej jednoznaczne miejsce w hierarchii źródeł prawa zajmują **pozostałe ratyfikowane umowy międzynarodowe**. Muszą być zgodne z Konstytucją i z całą pewnością znajdują się na innym poziomie niż umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie⁸⁶. Należy przyjąć, że umowy ratyfikowane bez wcześniejszego wydania ustawy akceptującej nie tylko nie posiadają mocy wyższej niż ustawa, ale też nie należy przypisywać im mocy równej ustawie. Jeśli taka umowa miałaby równą ustawie moc prawną, to mogłaby zmieniać przepisy ustaw wcześniejszych. Byłoby to z kolei sprzeczne z art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji. Dlatego mogą stanowić źródło prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, jednak należy je umieszczać na poziomie podstawowym. W przypadku kolizji takich umów z ustawą nie istnieją konstytucyjnej podstawy, aby nadawać im pierwszeństwo⁸⁷.

Można wyciągnąć wniosek, że w polskim porządku prawnym umowa międzynarodowa jest traktowana w odniesieniu do aktów normatywnych jako reguła kolizyjna - w pewnych konkretnych przypadkach jest stosowana przed prawem wewnętrznym⁸⁸.

1.5.2 Prawo Unii Europejskiej

W wyniku pojawienia się systemów integracji gospodarczej

⁸⁶ Tamże, s. 68.

⁸⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 165.

⁸⁸ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011 r., s. 35.

o charakterze ponadnarodowym, zatarciu uległ tradycyjny dualizm prawa: wewnętrznego i międzynarodowego. Powyższe zrodziło nową kategorię prawa, tzw. **wspólnotowego**, określanego mianem **prawa Unii Europejskiej**. Formalne ramy integracji europejskiej określa rozbudowany system regulacji prawnych, oparty na zasadzie hierarchii⁸⁹.

Prawo Unii Europejskiej dzielimy na:

- 1) **prawo pierwotne** składające się w szczególności z traktatów założycielskich i reformujących, tj. tworzone przez Unię Europejską umowy międzynarodowe oraz
- 2) **prawo pochodne** składające się z rodzajowo odmiennych aktów normatywnych, jak np. rozporządzenia dyrektywy unijne, wydawane przez instytucje Unii Europejskiej⁹⁰.

Podstawowe znaczenie dla określenia pozycji zajmowanej przez prawo Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym mają:

- 1) **zasada bezpośredniego skutku norm prawa unijnego** oznaczająca, że traktaty założycielskie i akty prawa pochodnego uzyskują moc wiążącą w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej poprzez sam fakt ich ustanowienia; zawarte w nich normy podlegają bezpośredniemu stosowaniu przez każdy organ na szczeblu

⁸⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 166.

⁹⁰ P. Ochmann, *Konstytucja i inne źródła prawa [w:] Prawo ...*, s. 38.

państwowym (prawo pochodne w sposób automatyczny staje się częścią porządku prawnego każdego kraju członkowskiego Unii Europejskiej); nie jest potrzebne i dopuszczalne potwierdzenie uwzględnionych w nich regulacji przez poszczególne państwa bądź ich przekształcenie w akty prawa o charakterze wewnętrznie obowiązującym; oznacza to w praktyce, że organy krajowe stosują na co dzień dwa rozbudowane systemy prawa: wewnętrznego i unijnego;

- 2) **zasada pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym** oznaczająca, że w przypadku kolizji prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej, przeważają normy prawa unijnego, niezależnie od ich rangi; jeżeli sędzia rozpoznający daną sprawę napotka na taki konflikt, to jest zobowiązany do pominięcia normy prawa krajowego i zastosowania normy prawa unijnego;
- 3) **zasada jednolitości prawa unijnego** oznaczająca konieczność jednakowego stosowania jego norm w każdym państwie członkowskim; jednolitą wykładnię prawa zapewnia Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej; w przypadku wystąpienia wątpliwości interpretacyjnych przy stosowaniu prawa unijnego, sąd krajowy jest zobligowany do skierowania do tego Trybunału próśby o ich wyjaśnienie; orzecznictwo Trybunału, zwłaszcza te określające ogólne zasady prawa, jest traktowane jako szczególne źródło prawa

pierwotnego Unii Europejskiej⁹¹.

Podporządkowanie się ww. zasadom wynika z istoty członkostwa danego kraju w Unii Europejskiej. Rodzi obowiązek dostosowania systemu prawa krajowego do wymogów prawa unijnego. Wymaga to przyjęcia określonych unormowań konstytucyjnych, których zadaniem jest m.in. potwierdzenie miejsca prawa unijnego w krajowym porządku prawnym. Miejsce zajmowane przez prawo unijne w krajowym porządku prawnym zostało określone w art. 91 ustawy zasadniczej. Prawo pierwotne jest częścią krajowego porządku prawnego, ma pierwszeństwo przed innymi źródłami prawa wewnętrznego i podlega bezpośredniemu stosowaniu. Prawo pochodne również jest stosowane w sposób bezpośredni i ma pierwszeństwo w razie kolizji z ustawami. Powyższe oznacza, że przepisy prawa Unii Europejskiej mogą wiązać jednostki oraz być samoistną podstawą prawną do wydania orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych⁹².

⁹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 166-167.

⁹² Tamże, s. 167.



Rozdział II

Stanowienie prawa

2.1 Proces legislacyjny

Proces legislacyjny, zwany **ustawodawczym**, to zespół procedur określonych prawem parlamentarnym oraz pozaparlamentarnym, których przestrzeganie przez odpowiednie podmioty gwarantuje dojście ustawy do skutku. W polskim porządku prawnym proces legislacyjny reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej regulaminy parlamentarne⁹³.

Zgodnie z art. 119 Konstytucji proces legislacyjny rozpoczyna wniesienie projektu ustawy do Marszałka Sejmu (tzw. „**wniesienie projektu do łaski marszałkowskiej**”). Przechodzi **procedurę „trzech czytań”**, rozumianą jako etapy procesu ustawodawczego.

Pierwsze czytanie może zostać przeprowadzone na posiedzeniu Sejmu lub wprost na forum komisji, do której skierowano projekt ustawy. Podczas pierwszego czytania projekt ustawy jest uzasadniany przez wnioskodawcę. Ponadto odbywa się debata w zakresie kwestii ogólnych nad projektem ustawy, podczas której można zmienić treść projektu ustawy i wnieść do niego poprawki. Jeśli pierwsze czytanie jest przeprowadzane na posiedzeniu Sejmu, kończy się skierowaniem projektu ustawy do komisji lub jego odrzuceniem, co jest równoznaczne z zamknięciem sprawy. Zasadnicze prace są realizowane we właściwej komisji. W komisjach prowadzone są debaty, w których uczestniczą

⁹³ M. Pisz, *Władza ustawodawcza* [w:] *Prawo Konstytucyjne. Kompendium ...*, s. 74.

eksperci. Ich prace kończą się przyjęciem sprawozdania, przedstawianego przez komisję Sejmowi poprzez wyznaczonego sprawozdawcę. Sprawozdanie komisji obejmuje jej wnioski dotyczące:

- a) **przyjęcia projektu ustawy bez poprawek,**
- b) **przyjęcia projektu ustawy z poprawkami,**
- c) **odrzućcenia projektu**⁹⁴.

Nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia doręczenia sprawozdania komisji posłom odbywa się **drugie czytanie**, przeprowadzane na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Obejmuje: przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji, przeprowadzenie debaty, a także zgłaszanie poprawek i wniosków. Co istotne, zgodnie z art. 119 ust. 4 Konstytucji, do momentu zakończenia drugiego czytania, możliwe jest wycofanie projektu ustawy przez wnioskodawcę. Prawo zgłoszenia poprawek do projektu ustawy podczas rozpatrywania go przez Sejm posiada wnioskodawca projektu, posłowie oraz Rada Ministrów. Marszałek Sejmu jest uprawniony do odmowy poddania poprawki pod głosowanie, jeśli uprzednio nie została przedłożona komisji. W przypadku wniesienia do projektu ustawy poprawek i wniosków, zwykle jest ponownie kierowany do komisji, która następnie zajmuje wobec nich stanowisko.

⁹⁴ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, s. 150.

Trzecie czytanie projektu ustawy może nastąpić po zakończeniu prac komisji. Jeśli projekt ustawy nie został ponownie skierowany do komisji, trzecie czytanie przeprowadza się niezwłocznie po drugim czytaniu⁹⁵.

Zgodnie z zapisami art. 49 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zwanego dalej Regulaminem Sejmu⁹⁶, **trzecie czytanie** obejmuje przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji bądź - jeśli projekt nie był ponownie skierowany do komisji - prezentację poprawek i wniosków zgłoszonych w trakcie drugiego czytania oraz głosowanie. Głosowanie odbywa się zgodnie z ustalonym porządkiem. Na początku głosowaniu podlega wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości (o ile został zgłoszony). Następnie głosuje się poprawki do poszczególnych artykułów (w pierwszej kolejności poddaje się pod głosowanie poprawki, których odrzucenie albo przyjęcie rozstrzyga o innych poprawkach). Na końcu głosowaniu podlega projekt ustawy w całości, zgodny z brzmieniem zaproponowanym przez komisję, uwzględniający zmiany, jakie wynikają z przegłosowanych poprawek⁹⁷.

Stosownie do art. 120 Konstytucji, warunek przyjęcia ustawy przez Sejm stanowi jej poparcie przez **zwykłą większość głosów** (więcej głosów „za” niż głosów „przeciw”, przy czym głosów wstrzymujących nie bierze się

⁹⁵ M. Pisz, *Władza ustawodawcza* [w:] *Prawo Konstytucyjne. Kompendium ...*, s. 78.

⁹⁶ Tekst jedn.: M.P. z 2021 r., poz. 483.

⁹⁷ M. Pisz, *Władza ustawodawcza* [w:] *Prawo Konstytucyjne. Kompendium ...*, s. 78.

pod uwagę), **w obecności co najmniej ½ ustawowej liczby posłów** (niezbędne kworum to 230 posłów). W szczególnych przypadkach ustawa zasadnicza może przewidywać inną większość, np. większość bezwzględną (więcej głosów „za”, niż łączna liczba głosów wstrzymujących się i „przeciwko”) lub kwalifikowaną, np. 2/3 głosów dla zmiany Konstytucji⁹⁸. Szczęólnego podkreślenia wymaga fakt, że od chwili uchwalenia przez Sejm mówimy o „ustawie”, a nie „projekcie ustawy”.

Ustawa uchwalona przez Sejm jest przekazywana przez Marszałka Sejmu do **Senatu**. Rozpatrzenie ustawy przez Senat stanowi konieczny etap postępowania ustawodawczego. Podczas rozpatrywania ustawy przez Senat, Marszałek Sejmu kieruje ją do właściwych komisji senackich. Zadaniem tych komisji jest opracowanie stanowiska dotyczącego ustawy przedstawionej przez Sejm oraz jego przedstawienie na forum Senatu. Czas na opracowanie stanowiska wynosi, co do zasady, nie więcej niż 18 dni. W przypadku ustawy wniesionej, która wykonuje prawo Unii Europejskiej i projektu ustawy uznanej za pilny, opracowanie sprawozdania następuje w terminie wskazanym przez Marszałka Senatu⁹⁹.

Senat może zdecydować o kształcie ustawy na trzy sposoby:

⁹⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, s. 153.

⁹⁹ M. Pisz, *Władza ustawodawcza [w:] Prawo Konstytucyjne. Kompendium ...*, s. 79.

-
- a) **przyjąć ustawę bez zmian** - wówczas Marszałek Senatu przekazuje ustawę do podpisu Prezydenta,
 - b) **odrzuć ustawę w całości** - ustawa jest przekazywana do Sejmu z informacją o braku zgody Senatu na ustawę (odrzuć ustawy przez Senat nie jest możliwe w odniesieniu do ustawy budżetowej),
 - c) **wnieść do ustawy poprawki** - ustawa ponownie trafia do Sejmu, w celu rozpatrzenia poprawek Senatu; mogą dotyczyć materii, będących przedmiotem ustawy przekazanej przez Sejm - treść ustawy nie może zostać zastąpiona przez Senat inną treścią (w wyniku uchwalenia poprawek w Sejmie odbywa się dodatkowy etap postępowania ustawodawczego).

Uchwała Senatu w ww. zakresie jest podejmowana **zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej 1/2 ustawowej liczby senatorów** (niezbędne kworum to 50 senatorów). Wyjątek stanowi ustawa o zmianie Konstytucji, w przypadku której uchwała Senatu jest podejmowana bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej 50 senatorów. Przy czym musi być uchwalona w brzmieniu przyjętym wcześniej przez Sejm (konieczna jest zgoda obu izb)¹⁰⁰.

Termin na zajęcie stanowiska przez Senat w odniesieniu do ustawy zwykłej wynosi **30 dni od dnia przekazania mu ustawy**, którą uchwalili

¹⁰⁰ Patrz dalej.

Sejm. W przypadku ustaw pilnych, termin ten wynosi odpowiednio 14 dni. Inny termin dotyczy również ustawy budżetowej (20 dni na uchwalenie poprawek) oraz ustawy o zmianie Konstytucji (60 dni). Jeżeli w ciągu 30 dni od przekazania ustawy zwykłej Senat nie podejmie stosownej uchwały, uznaje się, że ustawa jest uchwalona w brzmieniu, jakie przyjął Sejm. Wówczas Marszałek Sejmu przekazuje tę ustawę Prezydentowi do podpisu.¹⁰¹ Ewentualnie prowadzone jest postępowanie w Sejmie dotyczące rozpatrzenia poprawek Senatu lub decyzji Senatu odrzucającej ustawę w całości. Ma miejsce wtedy, gdy Senat uchwali uchwałę z poprawkami do ustawy lub podjął uchwałę o odrzuceniu ustawy w całości. Marszałek Sejmu kieruje ww. uchwałę do komisji, które wcześniej rozpatrywały projekt ustawy. Następnie komisje rozważają stanowisko Senatu oraz przedstawiają sprawozdanie Sejmowi. Stanowisko Senatu wyrażone w uchwale nie jest wiążące dla Sejmu, jednak może je przyjąć. Sejm może odrzucić każdą poprawkę Senatu, jak również stanowisko Senatu odnośnie odrzucenia ustawy w całości. Uchwała Sejmu w tym zakresie jest podejmowana w obecności co najmniej 1/2 ustawowej liczby posłów, bezwzględną większością głosów. Jeśli zabraknie większości, uchwała Senatu jest uznawana za przyjętą. Wówczas postępowanie ustawodawcze zostaje zamknięte bądź ustawa otrzymuje brzmienie wynikające z poprawek

¹⁰¹ Patrz dalej.

zgłoszonych przez Senat w takim kształcie przedstawia się ją Prezydentowi¹⁰².

Po uchwaleniu ustawy Marszałek Sejmu jest upoważniony do jej przekazania **Prezydentowi**, uprawnionemu do podpisania ustawy. Kancelaria Prezydenta poddaje analizie tekst uchwalony przez Parlament, aby przygotować wniosek dla Prezydenta. Konstytucja przewiduje, że w ciągu 21 dni ustawa powinna być podpisana przez Prezydenta i ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Podpisanie ustawy nie jest jednak zwykłą formalnością, której Prezydent musiałby bezwzględnie dokonać. Jeżeli w ocenie służb prawnych Kancelarii Prezydenta, ustawa budzi uwagi natury prawnej bądź politycznej, a głowa państwa podziela ten pogląd, Prezydent może:

- a) **skierować do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją** - stanowisko zajęte przez Trybunał ma charakter ostateczny; w przypadku stwierdzenia, że ustawa jest zgodna z Konstytucją, Prezydent jest zobowiązany do jej niezwłocznego podpisania; natomiast uznanie przez Trybunał braku zgodności ustawy z Konstytucją jest podstawą do odmowy podpisania ustawy; co istotne, orzeczenie Trybunału w zakresie sprzeczności z Konstytucją może dotyczyć poszczególnych przepisów ustawy; w takim przypadku Prezydent musi zasięgnąć

¹⁰² Patrz dalej.

opinii Marszałka Sejmu i podpisać ustawę bez uwzględnienia zakwestionowanych przez Trybunał przepisów albo zwrócić ustawę do Sejmu aby usunął kwestionowane przepisy i uchwalił stosowne zmiany;

- b) **skierować ustawę do Sejmu - wraz z umotywowanym wnioskiem - w celu ponownego rozpatrzenia (tzw. weto prezydenckie)** - wówczas Prezydent przedstawia swoje zastrzeżenia w piśmie, które Sejm powinien rozpatrzyć; Sejm może podzielić stanowisko Prezydenta i wprowadzić do ustawy odpowiednie zmiany albo je odrzucić kwalifikowaną większością 3/5 głosów (**tzw. przełamanie weta**); powyższe jest określane mianem ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm i obliguje głowę państwa do podpisania ustawy w ciągu 7 dni; weto Prezydenta nie może dotyczyć ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym¹⁰³.

Warunkiem wejścia w życie ustawy jest jej **ogłoszenie**. Zasady oraz tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z 20 lipca 2020 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw¹⁰⁴. Ustawy ogłasza się w **Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej**. Co do zasady, wchodzą w życie po upływie 14 dni kalendarzowych od dnia ich ogłoszenia, przy czym ustawa może określać dłuższy termin. Co więcej,

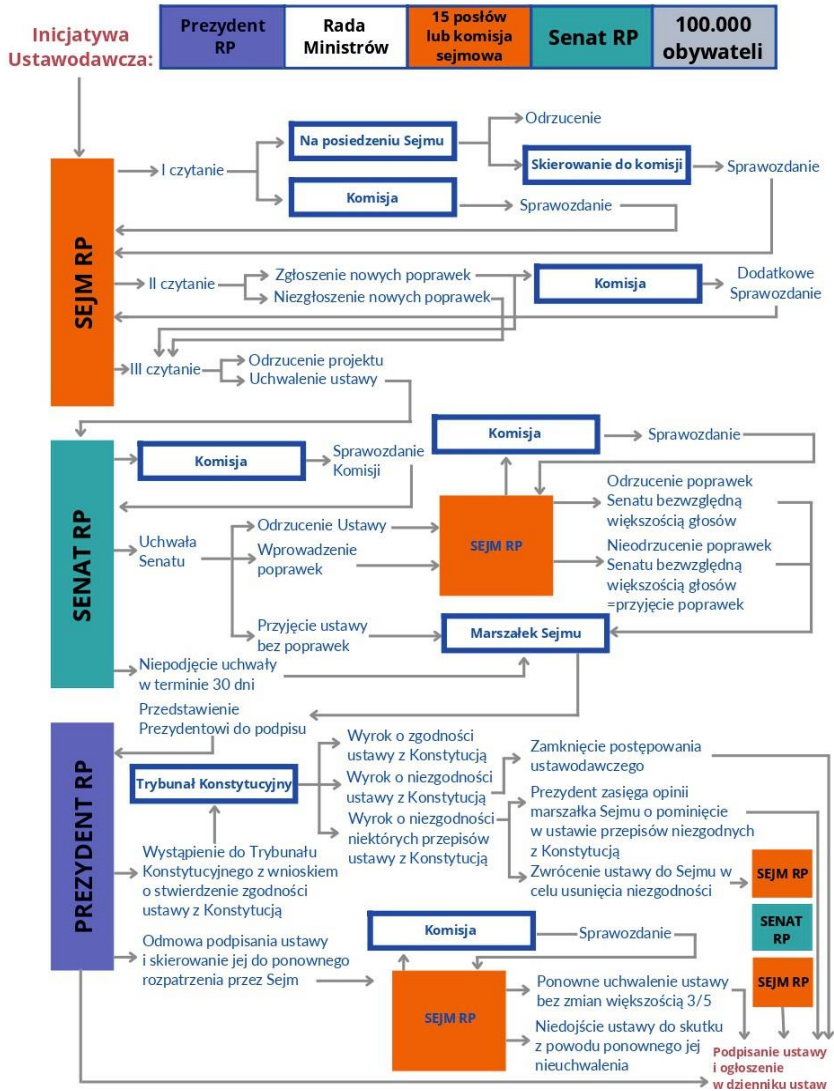
¹⁰³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, s. 156-157.

¹⁰⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1461.

w uzasadnionych przypadkach możliwe jest wejście w życie ustawy w krótszym terminie. Jeżeli ważny interes państwa wymaga niezwłocznego, natychmiastowego wejścia w życie ustawy i nie jest to sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa, ustawa może wejść w życie już w dniu ogłoszenia¹⁰⁵.

¹⁰⁵ M. Kaczocho, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna ...*, s. 55.

PROCES LEGISLACYJNY



Źródło: <https://senat.edu.pl/senat/proces-legislacyjny/>, dostęp dnia 15 października 2022 r.

2.2 Proces uchwałodawczy

W nauce prawa przyjmuje się, że **procedura uchwałodawcza** stanowi „zespół czynności i działań zmierzających do opracowania pisemnego dokumentu wyrażającego treść zamierzonego rozstrzygnięcia, zdolnego ze względu na swą treść i formę do tego, aby stać się przedmiotem obrad organu samorządowego i - w razie pomyślnego głosowania - przybrać postać uchwały tego organu¹⁰⁶.

W literaturze rozróżnia się **cztery modele** przygotowania projektu uchwały:

model I zakłada, że wnioskodawca posiadający inicjatywę uchwałodawczą, samodzielnie sporządza projekt uchwały, a następnie przedkłada go radzie gminy/powiatu lub sejmikowi województwa,

model II zakłada, że wnioskodawca opracowuje projekt uchwały przy pomocy innego podmiotu, który zapewnia mu wsparcie merytoryczne i prawne bądź odpowiada za koordynację prac związanych z przygotowaniem projektu uchwały,

model III przewiduje, że projekt uchwały przygotowuje każdorazowo organ wykonawczy, bez względu na to, kto jest wnioskodawcą; w takim modelu inicjatywę uchwałodawczą

¹⁰⁶ A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999 r., s. 67.

zgłasza się na piśmie odpowiedniemu organowi wykonawczemu gminy, powiatu lub województwa, który może samodzielnie przygotować projekt uchwały lub wskazać osoby odpowiedzialne za jego opracowanie i koordynować ich pracę;

model IV przewidujący rozwiązanie pośrednie; prawo sporządzenia projektu uchwały przysługuje podmiotowi, posiadającemu inicjatywę uchwałodawczą; jeśli nie skorzysta z tego prawa, obowiązek opracowania projektu uchwały ciąży na organie wykonawczym gminy, powiatu lub województwa; następnie gotowy projekt uchwały jest przesyłany pod obrady odpowiedniego organu stanowiącego¹⁰⁷.

Obrady organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są organizowane na **sesjach**, stanowiących podstawowy etap procesu stanowienia norm prawa lokalnego. Obrady sesji prowadzi przewodniczący, a w przypadku jego nieobecności - zastępca przewodniczącego. Co do zasady, obrady są jawne, a ewentualne ograniczenia w zakresie jawności mogą być wprowadzone wyłącznie ustawą. Obrady są transmitowane i utrwalane poprzez urządzenia służące do rejestracji obrazu i dźwięku, a następnie udostępniane na stronie internetowej odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego oraz w Biuletynie Informacji Publicznej lub w inny zwyczajowo przyjęty

¹⁰⁷ Dolnicki, B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny ...*, s. 423.

sposób. Po otwarciu sesji właściwa osoba prezentuje projekt uchwały, po czym następuje **wysłuchanie opinii** na jego temat¹⁰⁸.

Kolejny etap procesu uchwałodawczego stanowi **dyskusja**, w trakcie której radni przedstawiają stanowisko odnośnie przedmiotu obrad. Po zakończeniu dyskusji głos ponownie zabiera projektodawca. Ma możliwość uzupełnienia projektu uchwały poprzez wniesienie autopoprawek. Co istotne, poprawki wniesione przez radnych stają się przedmiotem odrębnego głosowania. Nie podlegają mu natomiast autopoprawki projektodawcy¹⁰⁹.

Następnie projekt uchwały jest poddawany **głosowaniu**. Co do zasady, do zapadnięcia uchwały wymagana jest **zwykła większość głosów i obecność co najmniej 1/2 ustawowego składu odpowiedniej rady lub sejmiku**. Głosowania jawne na sesjach są prowadzone za pomocą urządzeń pozwalających na sporządzenie oraz utrwalenie imiennego zestawienia głosowań radnych, a jeżeli z przyczyn technicznych przeprowadzenie głosowania jest niemożliwe, przeprowadza się głosowanie imienne. Głosowanie kończy się ogłoszeniem wyników przez przewodniczącego. Projekt staje się uchwałą, jeżeli został przyjęty¹¹⁰.

Podjęta uchwała jest **podpisywana** przez przewodniczącego rady gminy/powiatu lub sejmiku województwa. Przyjmuje się, że podpis

¹⁰⁸ Tamże, s. 425.

¹⁰⁹ Patrz dalej.

¹¹⁰ Patrz dalej.

powinien być złożony niezwłocznie, a ewentualne opóźnienia mogą wynikać jedynie z konieczności podjęcia czynności o charakterze techniczno-kancelaryjnym. Po podpisaniu uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest **kierowana do publikacji i ogłaszana w wojewódzkim dzienniku urzędowym** (obowiązek wojewody). Wyjątkowo przepisy porządkowe rady gminy i powiatu, z uwagi na konieczność ich szybkiego wejścia w życie, są ogłaszane w formie obwieszczeń oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na określonym terenie bądź w środkach masowego przekazu. Dniem ogłoszenia przepisu porządkowego jest dzień wskazany w obwieszczeniu, przy czym powyższe nie zwalnia z obowiązku ogłoszenia tych przepisów w dzienniku urzędowym¹¹¹.

Akty prawa miejscowego **wchodzą w życie** po upływie 14 dni kalendarzowych od dnia ich ogłoszenia, o ile dany akt normatywny nie określił innego terminu. W uzasadnionych przypadkach, o ile wymaga tego ważny interes państwa i nie jest to sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa, akty prawa miejscowego mogą wejść w życie w dniu ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Natomiast przepisy porządkowe wchodzą w życie po upływie 3 dni kalendarzowych od dnia ich ogłoszenia. Jeśli zwłoka w wejściu w życie tych przepisów mogłaby wiązać się z nieodwracalnymi szkodami bądź poważnym

¹¹¹ Tamże, s. 426-428.

zagrożeniem mienia lub życia i zdrowia ludzi, możliwe jest zarządzanie wejście w życie tych przepisów z dniem, w którym zostały ogłoszone¹¹².

2.3 Kontrola i nadzór nad procesem legislacyjnym i uchwałodawczym

2.3.1 Trybunał konstytucyjny

Trybunał Konstytucyjny to organ władzy sądowniczej, choć w rozumieniu art. 175 Konstytucji nie jest sądem. Tym samym jego działalność nie może być nazywana sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, ponieważ jest to funkcja właściwa wyłącznie dla sądów¹¹³. Trybunał składa się z 15 sędziów wybieranych na dziewięcioletnią kadencję. Wybór sędziów ma charakter indywidualny. Oznacza to, że każdy z nich jest wybierany na pięć lat, nawet jeśli zajmie miejsce sędziego, który przed upływem kadencji odszedł z Trybunatu. Sędziowie są wybierani przez Sejm bezwzględną większością głosów. Kandydaci na sędziów są przedstawiani przez Prezydium Sejmu lub grupę liczącą z co najmniej 50 posłów. Osoby, które wybrano na stanowisko sędziego składają ślubowanie przed Prezydentem¹¹⁴.

Podstawowym zadaniem Trybunatu Konstytucyjnego jest **kontrola norm**, tj. orzekanie o zgodności aktów normatywnych z aktami wyższego

¹¹² Tamże, s. 428-429.

¹¹³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 409.

¹¹⁴ Tamże, s. 411.

rzędu. Co do zasady, ma ona **charakter następczy**, ponieważ dotyczy już obowiązujących przepisów, albo znajdujących się w okresie *vacatio legis*. W dwóch wyjątkowych przypadkach kontrola może **przybrać charakter uprzedni**:

kiedy Prezydent odmówi podpisania ustawy przedstawionej mu do podpisania przez parlament i zastosuje weto ustawodawcze bądź wystąpi do Trybunatu z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją,

kiedy Prezydent RP wystąpi do Trybunatu o ocenę zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej, którą przedstawiono mu do ratyfikacji.

Postępowanie przed Trybunatem Konstytucyjnym jest zbliżone do postępowania sądowego. W toku postępowania Trybunat powinien sprawdzić wszystkie okoliczności, istotne dla wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Może się przy tym zwrócić do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego o przekazanie informacji w zakresie wykładni przepisów prawa w orzecznictwie¹¹⁵.

Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunat Konstytucyjny orzeka w sprawach:

¹¹⁵ M. Kaczocho, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna ...*, s. 86.

zgodności ustaw i umów międzynarodowych (wszystkich, nie tylko ratyfikowanych) z Konstytucją,

zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie,

zgodności przepisów prawa powszechnie obowiązującego, wydawanych przez organy państwowe o charakterze centralnym

z : ustawą zasadniczą, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz ustawami,

zgodności celów bądź działalności partii politycznych z Konstytucją,

skargi konstytucyjnej, uregulowanej w art. 79 ust. 1 Konstytucji¹¹⁶.

2.3.2 Wojewoda

Z art. 171 Konstytucji, art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹¹⁷ oraz ustaw samorządowych, tj. ustawy:

z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹⁸,

z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹⁹ oraz

¹¹⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, s. 187.

¹¹⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 135 z późn. zm.

¹¹⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.

¹¹⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1526.

z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹²⁰

wynika, że wojewoda jest **organem nadzoru** nad samorządem terytorialnym. Sprawuje go poprzez zastosowanie **kryterium legalności (zgodności z prawem)**. Organy jednostek samorządu terytorialnego są zobligowane, aby przedstawiać mu uchwały i zarządzenia w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Celem rozstrzygnięć wydawanych przez wojewodę jest strzeżenie porządku prawnego. W terminie 30 dni od dnia otrzymania ww. aktów prawa miejscowego, wojewoda bada, czy są zgodne prawem o charakterze powszechnie obowiązującym. W przypadku stwierdzenia braku zgodności aktów prawa miejscowego z prawem powszechnie obowiązującym, wojewoda odmawia ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co jest jednoznaczne z uznaniem tych aktów za nieważne. Rozstrzygnięcie wojewody powinno zawierać uzasadnienie, a także pouczenie o możliwości jego zaskarżenia do sądu administracyjnego. Co do zasady, nieważności uchwały lub zarządzenia nie stwierdza się po roku od dnia, w którym zostały podjęte¹²¹.

¹²⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 547 z późn. zm.

¹²¹ M. Kaczocho, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna ...*, s. 86-87.

2.3.3 Prezes Rady Ministrów

Prezes Rady Ministrów sprawuje **nadzór** nad procesem legislacyjnym poprzez uchylanie aktów prawa miejscowego wydanych przez wojewodę bądź organy niezespólonej administracji rządowej, w przypadku gdy:

są niezgodne z ustawami i aktami wydanymi w celu wykonania ustaw,

są niezgodne z polityką rządu,

nastąpiło naruszenie zasady rzetelności i zasady gospodarności.

Obowiązkiem **wojewody** jest niezwłoczne dostarczenie podpisanego aktu prawa miejscowego (z uzasadnieniem) do **ministra właściwego do spraw administracji publicznej** poprzez właściwego rzeczowo ministra, który wydaje opinię do ww. aktu. Biorąc pod uwagę przedstawioną opinię, minister właściwy do spraw administracji publicznej kontroluje zgodność aktu prawa miejscowego wydanego przez wojewodę z przepisami prawa o charakterze powszechnie obowiązującym oraz zasadami rzetelności i gospodarności. W następnej kolejności akt ustanowiony przez wojewodę jest przekazywany przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej do Prezesa Rady Ministrów, który kontroluje go pod kątem zgodności polityką Rady Ministrów. Jeżeli minister właściwy do spraw administracji publicznej ustali, że akt prawa miejscowego ustanowiony przez wojewodę jest

wadliwy, a co za tym powinien być uchylony, to przekazuje go do **Prezesa Rady Ministrów** z projektem zarządzenia nadzorczego. Co więcej, w uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw administracji publicznej może z własnej inicjatywy skontrolować akt prawa miejscowego wydany przez wojewodę bądź skierować do właściwego rzeczowo ministra prośbę o wydatnie stosownej opinii¹²².

Natomiast **organy administracji niezespólonej** są zobowiązane, aby niezwłocznie po podpisaniu aktu prawa miejscowego, przekazać go wraz z uzasadnieniem do **właściwego rzeczowo ministra**, który kontroluje jego zgodność z przepisami prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, a także zasadami gospodarności i rzetelności. Następnie właściwy rzeczowo minister przekazuje akt prawa miejscowego Prezesowi Rady Ministrów, który weryfikuje jego zgodność z polityką Rady Ministrów. Jeżeli zaistnieją przestanki do uchylecia aktu prawa miejscowego, jest on przekazywany przez właściwego rzeczowo ministra do Prezesa Rady Ministrów z projektem zarządzenia nadzorczego¹²³.

¹²² Tamże, s. 86-87

¹²³ Tamże, s. 87.

2.4 Stanowienie prawa pochodnego Unii Europejskiej

2.4.1 Stanowienie aktów ustawodawczych

Do dwóch zasadniczych procedur stanowienia aktów ustawodawczych Unii Europejskiej należą:

- zwykła procedura ustawodawcza oraz
- specjalna procedura ustawodawcza¹²⁴.

Zgodnie z art. 289 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r.¹²⁵ (dalej TFUE), „**Zwykła procedura ustawodawcza** polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji. Procedurę tę określa artykuł 294”.

Z treści art. 294 ust. 1 TFUE wynika, że inicjatywa legislacyjna przysługuje wyłącznie Komisji Europejskiej (dalej KE), która przedstawia projektowany akt Parlamentowi Europejskiemu (dalej PE) oraz Radzie Unii Europejskiej (dalej Rada UE).

Następnie odbywa się **pierwsze czytanie** (art. 294 ust. 2-6 TFUE), w ramach którego PE uchwala stanowisko, a następnie przekazuje je Radzie UE. Rada UE może:

¹²⁴ J. Barcz, *Procedury stanowienia prawa UE [w:] Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020 r., s. 307.

¹²⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 z późn. zm.

-
- a) **zatwierdzić stanowisko PE** - wówczas projekt aktu jest przyjmowany w brzmieniu, jakie odpowiada stanowisku PE,
 - b) **nie zatwierdzić stanowiska PE** - wtedy Rada UE przyjmuje własne stanowisko i przekazuje je PE; jednocześnie informuje PE o powodach przyjęcia w pierwszym czytaniu własnego stanowiska; KE również informuje PE o swoim stanowisku¹²⁶.

Kolejny etapem zwykłej procedury ustawodawczej jest **drugie czytanie** (art. 294 ust. 7-9 TFUE). Jeżeli PE w ciągu 3 miesięcy od przekazania mu stanowiska Rady UE:

- a) **zatwierdzi** w pierwszym czytaniu stanowisko Rady UE bądź nie wypowie się, uważa się, że dany akt został przyjęty w brzmieniu, odpowiadającym temu stanowisku,
- b) **odrzuci** w pierwszym czytaniu stanowisko Rady UE, proponowany akt uznaje się za nieprzyjęty,
- c) **zaproponuje poprawki** do stanowiska Rady UE, to zmieniony tekst jest przekazywany odpowiednio Radzie UE oraz KE, której zadaniem jest wydanie opinii w zakresie wprowadzonych poprawek.

W każdym z ww. przypadków PE działa większością głosów członków, wchodzących w jego skład¹²⁷.

¹²⁶ Tamże, s. 307-308.

¹²⁷ Tamże, s. 308.

W ciągu 3 miesięcy od uzyskania poprawek PE, Rada UE - stanowiąc większością kwalifikowalną - może:

- a) **przyjąć proponowane poprawki** - akt uznaje się za przyjęty, lub
- b) **nie przyjąć wszystkich proponowanych poprawek** -wówczas w ciągu 6 tygodni przewodniczący Rady UE zwołuje **komitet pojednawczy**.

W przypadku poprawek, jakie były przedmiotem negatywnej opinii KE, Rada UE stanowi jednomyślnie¹²⁸.

Procedura pojednawcza została przewidziana w art. 294 ust. 10-12 TFUE. Komitet pojednawczy tworzą członkowie Rady UE bądź ich przedstawiciele i członkowie PE w równej liczbie. Jego zadaniem jest doprowadzenie do porozumienia w zakresie wspólnego projektu, działając większością kwalifikowalną. Termin na wypracowanie porozumienia to 6 tygodni od zwołania komitetu. Podstawę porozumienia stanowią stanowiska PE oraz Rady UE w drugim czytaniu. W pracach komitetu pojednawczego uczestniczy KE, która podejmuje wszelkie inicjatywy zmierzające do zbliżenia ich stanowisk. Jeśli komitet pojednawczy nie zatwierdzi wspólnego projektu w ciągu 6 tygodni od jego zwołania, projekt aktu uznaje się za nieprzyjęty¹²⁹.

¹²⁸ Patrz dalej.

¹²⁹ Patrz dalej.

Jeżeli jednak komitet pojednawczy zatwierdzi projekt aktu, odbywa się **trzecie czytanie**. W terminie 6 tygodni od zatwierdzenia aktu PE i Rada UE powinny przyjąć akt zgodnie z projektem. W przypadku PE stanowienie odbywa się większością oddanych głosów. Z kolei Rada UE stanowi większością kwalifikowaną. W przeciwnym razie projekt aktu uznaje się za nieprzyjęty. Zgodnie z art. 294 ust. 14 TFUE, terminy, o których mowa powyżej, mogą zostać przedłużane o miesiąc (w odniesieniu do terminu 3 miesięcy) i o dwa tygodnie (w przypadku terminy 6 tygodni). Przedłużenie następuje z inicjatywy PE bądź Rady UEBo_

Zasady **specjalnej procedury ustawodawczej** zostały przewidziane w art. 289 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym: „W szczególnych przypadkach przewidzianych w Traktatach przyjęcie rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego stanowi specjalną procedurę ustawodawczą”. Przebieg specjalnych procedur ustawodawczych określa konkretny przepis TFUE, a poszczególne procedury mogą się od siebie różnić.

Kwestię **podpisywania aktów ustawodawczych** reguluje art. 297 TFUE, zgodnie z którym:

¹³⁰ Patrz dalej.

akty przyjęte w ramach zwykłej procedury ustawodawczej podpisują przewodniczący PE i Rady UE,

akty przyjęte w ramach specjalnej procedury ustawodawczej podpisuje przewodniczący instytucji, która przyjęła dany akt.

Publikacja aktów ustawodawczych ma miejsce w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Ich **wejście w życie** następuje z dniem, jaki został w nich określony, a w przypadku jego braku - dwudziestego dnia po ich publikacji.

2.4.2 Stanowienie aktów nieustawodawczych

Pewne ramowe założenia procedury stanowienia aktów nieustawodawczych określa art. 290 TFUE (w odniesieniu aktów delegowanych) i art. 291TFUE (w odniesieniu do aktów wykonawczych). Z kolei założenia o charakterze szczegółowym określają odpowiednie akty ustawodawcze, na podstawie których KE została upoważniona do stanowienia aktów delegowanych i rozporządzenie PE i Rady UE nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję¹³¹.

Akt delegowany jest aktem, który KE wydaje na podstawie uprawnień otrzymanych na mocy aktu ustawodawczego. Zgodnie z art. 290 ust. 1

¹³¹ Dz. U. UE. L. 2011.55.13.

TFUE ma zasięg ogólny i uzupełnia bądź zmienia niektóre elementy aktu ustawodawczego, które nie mają istotnego charakteru. Cele, treść, zakres, a także czas obowiązywania aktu delegowanego muszą być wyraźnie określone w akcie ustawodawczym. Przekazane uprawnienia nie mogą obejmować istotnych elementów danej dziedziny, które są zastrzeżone wyłącznie dla aktu ustawodawczego¹³².

PE i Rada UE posiadają istotne uprawnienia kontrolne w zakresie aktów delegowanych. Mogą:

- **odwołać** uprawnienia KE do wydania aktu delegowanego (może to nastąpić po tym, gdy akt podstawowy (ustawodawczy) wszedł w życie),
- **sprzeciwić się** wejściu w życie aktu delegowanego.

Skutkiem decyzji o odwołaniu aktu delegowanego jest zakończenie delegacji uprawnień w zakresie w niej określonym. Nie wpływa natomiast na ważność już obowiązujących aktów delegowanych¹³³.

Prawo sprzeciwu przysługuje zasadniczo w terminie 2 miesięcy od notyfikowania przez KE aktu delegowanego. Jego skutkiem jest brak możliwości wejścia w życie tego aktu. Wówczas KE sporządza nowy akt delegowany lub nie podejmuje pracy nad nowym aktem¹³⁴.

¹³² J. Barcz, *Procedury stanowienia prawa UE [w:] Instytucje i ...*, Warszawa 2020 r., s. 310.

¹³³ Tamże, s. 311.

¹³⁴ Tamże, s. 312.

W pozostałym zakresie aspekty proceduralne precyzują akty ustawodawcze, które upoważniają KE do wydania aktu delegowanego. Specyfiką stanowienia aktów delegowanych jest mocna pozycja kontrolna Rady UE i Parlamentu UE¹³⁵.

Zgodnie z art. 291 ust. 2 TSUE **akt wykonawczy** precyzuje „jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii”. Stanowi uprawnienie wykonawcze przysługujące zasadniczo KE. Powinien być wydany w granicach powierzonych jej uprawnień.

Aspekt **podpisywania aktów nieustawodawczych** reguluje art. 297 TFUE, zgodnie z którym „akty o charakterze nieustawodawczym przyjęte w formie rozporządzeń, dyrektyw oraz decyzji, w przypadku gdy te ostatnie nie wskazują adresata, są podpisywane przez przewodniczącego instytucji, która je przyjęła”.

Publikacja aktów ustawodawczych ma miejsce w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Ich **wejście w życie** następuje z dniem, jaki został w nich określony, a w przypadku jego braku - dwudziestego dnia po ich publikacji¹³⁶.

¹³⁵ Tamże, s. 313.

¹³⁶ Tamże, s. 316.



Rozdział III
Udział organizacji pozarządowych
w procesie stanowienia prawa

3.1 Petycje

Ustawodawca zagwarantował prawo do składania **petycji** w art. 63 Konstytucji. Polega na możliwości występowania z określonymi wnioskami do organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych. Prawo do złożenia petycji może być wykorzystane przez każdego (tj. przez osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), a więc również przez organizacje pozarządowe. Petycje mogą być składane:

w interesie publicznym, podyktowanym dobrem ogółu,

w celu ochrony własnych interesów,

w celu obrony interesów innej osoby, za jej uprzednią zgodą¹³⁷.

Wniesienie petycji otwiera postępowanie nieuregulowane konstytucyjnie. Zasady składania i rozpatrywania **petycji** określa ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹³⁸.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 tej ustawy **przedmiot petycji** może obejmować żądanie dotyczące m.in.: zmiany przepisów prawa, życia zbiorowego, wartości, którym należy zapewnić szczególną ochronę przez wzgląd na dobro wspólne, czy też podjęcia rozstrzygnięcia bądź innego działania w sprawie związanej z podmiotem wnoszącym petycję.

¹³⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, s. 76.

¹³⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018, poz. 870.

Ustawodawca przewidział możliwość złożenia petycji w formie pisemnej lub elektronicznej i określił obligatoryjne elementy, jakie powinna zawierać. Należy do nich:

- 1) oznaczenie podmiotu, który wnosi petycję oraz osobę reprezentującą ten podmiot,
- 2) adres miejsca zamieszkania lub siedziby podmiotu, który wnosi petycję, a także adres do korespondencji,
- 3) oznaczenie adresata petycji oraz
- 4) przedmiot petycji¹³⁹.

Powinna być rozpatrzona niezwłocznie, nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia, w którym została złożona¹⁴⁰.

Poprzez odpowiednio przygotowane petycje organizacje pozarządowe mogą wpłynąć na rozpoczęcie procesu legislacyjnego. Podmiot rozpatrujący petycję jest zobligowany do niezwłocznego zamieszczenia skanu petycji na własnej stronie internetowej bądź stronie obsługującego go urzędu. Powyższe może być wykorzystane przez organizacje pozarządowe do nagłośnienia w mediach postulatów stanowiących przedmiot petycji.

Do niedawna petycje stanowiły główne narzędzie wpływu na

¹³⁹ Art. 4 ustawy o petycjach.

¹⁴⁰ Art. 4 ustawy o petycjach.

odpowiednie organy. Były stosowane w przypadku oczywistych błędów w prawie oraz w walce o interesy małych grup, które nie miały możliwości zebrania 100 tys. podpisów w ramach inicjatywy ustawodawczej. Obecnie coraz częściej mówi się o **petycjach eksperckich**, sporządzanych przez instytucje badawcze lub osoby specjalizujące się w określonych dziedzinach, które poprzez fachowe podejście do tematu oraz prezentowanie rozwiązań konkretnych problemów, mogłyby stać się skuteczniejszym narzędziem do mobilizacji legislatorów w zakresie prac nad nowymi projektami aktów prawnych⁴¹.

3.2 Inicjatywa ustawodawcza

Konstytucja RP nie definiuje pojęcia **inicjatywy ustawodawczej**. Przyjmuje się, że jest instytucją prawną niezbędną do wszczęcia procedury uchwalania ustaw, a jej wykonanie stanowi realizację pierwszego etapu tej procedury. Przez prawo inicjatywy ustawodawczej należy rozumieć uprawnienie określonych podmiotów do wnoszenia projektów ustaw pod obrady parlamentu (w Polsce przedkłada się je Sejmowi, określając mianem wniesienia projektu ustawy do „laski marszałkowskiej”). Skutkiem prawnym przedłożenia projektu ustawy jest nadanie mu „biegu”, rozumianego jako formalne wszczęcie

⁴¹ <http://partycypacjango.kolping.pl>, *Proces stanowienia prawa i możliwości udziału NGO w procesie stanowienia prawa*, dostęp dnia 10 lipca 2022 r.

sformalizowanej i rozbudowanej procedury ustawodawczej w parlamencie. Wykonanie inicjatywy ustawodawczej jest wiążącym żądaniem podjęcia przez parlament pewnych działań, stanowiących element trybu ustawodawczego. Nie polega na konkretnym rozstrzygnięciu merytorycznym sprawy, będącej przedmiotem inicjatywy¹⁴². Jej zasadniczym celem jest ustosunkowanie się przez parlament do projektu ustawy zgłoszonego przez wnioskodawcę poprzez uchwalenie ustawy lub odrzucenie tego projektu¹⁴³.

Prawo inicjatywy ustawodawczej jest powiązane z etapem preinicjatywy - tzw. **inspiracją ustawodawczą**. Jest rozumiana jako prawo proponowania podmiotom posiadającym prawo inicjatywy ustawodawczej, aby zgłaszały do Sejmu projektu ustaw¹⁴⁴. Może mieć charakter nieformalny (wówczas jest często wykonywana metodami politycznymi) lub stanowić przewidzianą prawem wyodrębnioną formę działania określonych podmiotów¹⁴⁵.

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza **przysługuje:**

¹⁴² J. Kuciński, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawno-politologiczne*, Warszawa 2018 r., s. 37.

¹⁴³ S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013 r., s. 11.

¹⁴⁴ E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014 r., s. 13-14.

¹⁴⁵ L. Garlicki, *Uwaga 11 do art. 118* [w:]

Komentarz, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001 r., s. 12.

-
- **posłom** (ustawa zasadnicza nie określa szczegółowo inicjatywy poselskiej, niemniej zgodnie z regulaminem Sejmu może z niej skorzystać komisja sejmowa albo grupa składająca się z co najmniej 15 posłów; w związku z koniecznością uzyskania 15 podpisów należy przyjąć, że może być to również inicjatywa klubu poselskiego),
 - **Senatowi** (a więc nie grupie senatorów podejmujących inicjatywę w celu zgłoszenia projektu przez izbę, a całej drugiej izbie),
 - **Prezydentowi**
 - **Radzie Ministrów.**

W porównaniu z rządem i posłami, Prezydent stosunkowo rzadko korzysta z prawa inicjatywy ustawodawczej. Natomiast szeroki użytek czyni z niego Rada Ministrów, której w pewnych sprawach przyznano monopol tej inicjatywy. Z treści art. 221 Konstytucji wynika, że Rada Ministrów posiada wyłączne uprawnienie inicjatywy ustawodawczej w przypadku: ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego i ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Jeżeli inne podmioty przedłożyłyby projekty ustaw dotyczących ww. kategorii spraw, to nie mogłyby zostać rozpatrzone przez Sejm¹⁴⁶.

¹⁴⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, s. 149.

Celem ww. przepisu nie jest dyskryminacja podmiotów innych niż rząd. Przygotowanie projektu budżetu wymaga nie tylko wyspecjalizowanego aparatu i doświadczenia, jakimi dysponuje Rada Ministrów (poprzez Ministerstwo Finansów), ale również wiedzy na temat stanu rozwoju gospodarczego kraju i jego perspektywach, planowanych wpływach środków do budżetu oraz innych danych kluczowych do sporządzenia zestawu wydatków i dochodów państwa. Wyliczenie określone w art. 221 Konstytucji ma charakter wyczerpujący, tj. nie można traktować go rozszerzająco¹⁴⁷.

W świetle art. 118 ust. 2 Konstytucji podmiotem uprawnionym do wniesienia projektu ustawy do Sejmu jest dodatkowo **grupa licząca co najmniej 100 tys. obywateli, posiadających prawo wybierania do Sejmu** (tj. obywateli pełnoletnich, którym przysługuje pełnia praw wyborczych). Z treści przywołanego przepisu jednoznacznie wynika zbiorowy charakter obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, przysługującej określonej liczebnie grupie osób, zorganizowanej i reprezentowanej przez podmiot, określony w ustawie, o której mowa zdaniu 2. art. 118 ust. 2 Konstytucji¹⁴⁸.

Szczegółowy tryb postępowania w zakresie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej został uregulowany w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r.

¹⁴⁷ Tamże, s. 292.

¹⁴⁸ J. Kuciński, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju...*, s. 42.

o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli¹⁴⁹. Wynika z niej w szczególności, że przedłożenie obywatelskiego projektu ustawy następuje poprzez **komitet inicjatywy ustawodawczej** złożony z grupy co najmniej 15 polskich obywateli, którzy złożyli pisemne oświadczenie w przedmiocie przystąpienia do komitetu. Podmiotem uprawnionym do występowania w jego imieniu jest pełnomocnik lub zastępca komitetu. Zadaniem komitetu jest zebranie 1 tys. podpisów obywateli, którzy popierają projekt ustawy (stanowią one część liczby 100 tys. podpisów osób w sprawie poparcia projektu), a następnie zawiadomienie o tym fakcie Marszałka Sejmu. Do zawiadomienia załącza się projekt ustawy. W terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia Marszałek Sejmu postanawia o przyjęciu zawiadomienia lub wzywa pełnomocnika komitetu do usunięcia stwierdzonych braków formalnych w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia przez Marszałka, które może zostać zaskarżone przez pełnomocnika komitetu do Sądu Najwyższego. Przyjęcie zawiadomienia o utworzeniu komitetu przez Marszałka lub wydanie postanowienia uwzględniającego skargę przez Sąd Najwyższy skutkuje nabyciem osobowości prawnej przez komitet inicjatywy ustawodawczej oraz brakiem możliwości zmiany treści projektu ustawy. Fakt nabycia osobowości prawnej jest ogłaszany przez komitet w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim. Po

¹⁴⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2120.

dokonaniu ww. ogłoszenia komitet może rozpocząć kampanię promocyjną w sprawie projektu ustawy. Zebranie brakujących podpisów obywateli pod projektem ustawy musi nastąpić w ciągu 3 miesięcy od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia Sądu Najwyższego o uwzględnieniu skargi na postanowienie Marszałka. Po zebraniu niezbędnych podpisów pełnomocnik komitetu inicjatywy ustawodawczej wnosi projekt ustawy z podpisami do Marszałka Sejmu. Jeśli formalności zostaną dopełnione, projekt ustawy jest kierowany przez Marszałka do pierwszego czytania w Sejmie, o czym zawiadamia pełnomocnika komitetu. Jeżeli jednak projekt ustawy nie zawiera wymaganej liczby podpisów (co Marszałek weryfikuje przy pomocy Państwowej Komisji Wyborczej) bądź zmianie uległa treść projektu/uzasadnienia, Marszałek odmawia w formie postanowienia przyjęcia projektu ustawy, które następuje w ciągu 14 dni od dnia jego wniesienia. Od postanowienia Marszałka przysługuje skarga do Sądu Najwyższego. W ciągu 30 dni od dnia jej wniesienia Sąd postanawia o jej uwzględnieniu lub odrzuceniu. Uznanie skargi rodzi obowiązek skierowania projektu ustawy przez Marszałka do pierwszego czytania w Sejmie oraz zawiadomienia o tym fakcie pełnomocnika komitetu¹⁵⁰.

Choć katalog podmiotów wyposażonych w prawo inicjatywy

¹⁵⁰ K. Skotnicki, *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie...*, s. 97-98.

ustawodawczej nie uwzględnia wprost organizacji pozarządowych, to ich przedstawiciele mogą zawiązać komitet inicjatywy ustawodawczej i dążyć do zdobycia 100 tys. podpisów w sprawie poparcia proponowanego projektu ustawy.

3.3 Inicjatywa uchwałodawcza

Institucja inicjatywy uchwałodawczej została przyjęta do polskiego porządku prawnego jako odpowiednik inicjatywy ustawodawczej, która zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji przysługuje grupie liczącej 100 tys. obywateli.

Początkowo można było wskazać jedną, ogólną podstawę prawną tej inicjatywy, tj. art. 169 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określają ustrój wewnętrzny tych jednostek w granicach ustaw¹⁵¹. Przepis należało rozumieć m.in. jako prawo rady gminy/powiatu i sejmiku województwa do unormowania inicjatywy uchwałodawczej w ramach statutu jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej niektóre sądy administracyjne, czy wojewodowe kwestionowały jakiegokolwiek prawo do tego typu działań¹⁵².

¹⁵¹ H. Izdebski, *Prawne podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej* [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P. B. Zientarski., E. Mreńca, Warszawa 2018 r., s. 14.

¹⁵² Tamże, s. 21.

Dokumenty wewnętrzne regulujące sposób działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego niekiedy uwzględniały prawo mieszkańców do inicjatywy uchwałodawczej, skupiając się przede wszystkim na takich aspektach, jak: liczba podpisów osób popierających projekt uchwały, niezbędna do jego prawidłowego złożenia, okres niezbędny na zebranie wymaganych podpisów, czy kwestie formalnoprawne, dotyczące projektu uchwały. Niemniej brak unormowania tej materii w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, prowadził do licznych komplikacji. Przykładowo, niektóre gminy nie uznawały konieczności udzielania mieszkańcom prawa do tej inicjatywy, lub ustalały wysokie progi, co powodowało, że skompletowanie koniecznej liczby podpisów było dużym wyzwaniem dla lokalnych społeczności. Sąsiadujące ze sobą jednostki samorządu terytorialnego mogły w całkowicie odmienny sposób regulować zapisy dotyczące inicjatywy ustawodawczej. Inne mogły w ogóle jej nie przewidywać. Powyższe rodziło zrozumiały chaos, działając demotywująco na mieszkańców¹⁵³.

Sytuacja prawna obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zmanila się na początku 2018 r. Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów

¹⁵³ <https://instytutprawoobywatelskich.pl/i/inejatywa-uchwalodawcza-narzedzie-doskutecznego-stanowienia-przez-mieszkancow-prawa-w-gminie/>, dostęp dnia 20 czerwca 2022 r.

publicznych¹⁵⁴ ustrojodawca wprowadził do ustaw samorządowych instytucję **obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej**¹⁵⁵.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza została przyznana grupie mieszkańców gminy, powiatu i województwa, legitymujących się **czynnym prawem wyborczym do organu stanowiącego** odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy¹⁵⁶ posiada je:

w przypadku rady gminy - obywatel polski i obywatel UE, który nie jest obywatelem polskim, stale zamieszkujący obszar tej gminy, który najpóźniej w dniu głosowania ukończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy,

w przypadku rady powiatu oraz sejmiku województwa - obywatel polski stale zamieszkujący obszar powiatu lub województwa, który najpóźniej w dniu głosowania ukończy 18 lat¹⁵⁷

Ustawodawca określił również liczbę osób wchodzących w skład grupy mieszkańców, która może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 130 z późn. zm.

¹⁵⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny ...*, s.423

¹⁵⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1319 z późn. zm.

¹⁵⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny ...*, s.423.

¹⁵⁸ Tamże, s. 424.

Z art. 41a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że musi obejmować:

- 1) co najmniej 100 osób w gminie, której obszar zamieszkuje do 5 tys. osób,
- 2) co najmniej 200 osób w gminie, której obszar zamieszkuje do 20 tys. osób,
- 3) co najmniej 300 osób w gminie, której obszar zamieszkuje więcej niż 20 tys. osób.

Z art. 42a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że musi liczyć:

- 1) co najmniej 300 osób w powiecie, którego obszar zamieszkuje do 100 tys. osób,
- 2) co najmniej 200 osób w gminie, którego obszar zamieszkuje więcej niż 100 tys. osób.

Natomiast zgodnie z art. 89a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa musi liczyć nie mniej niż 1 tys. osób.

Projekt uchwały złożony w ramach omawianej inicjatywy staje się przedmiotem obrad odpowiednio rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa na najbliższej po zgłoszeniu projektu sesji, jednak nie później niż 3 miesiące od dnia złożenia projektu. Ustawodawca przewidział, że ww. organy określają w drodze uchwały szczegółowe

zasady wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, zasady tworzenia komitetów tych inicjatyw, zasady ich promocji, a także wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać¹⁵⁹.

Na szczególną uwagę w procesie stanowienia uchwał zasługuje prawo obywateli, a zarazem organizacji pozarządowych, reprezentowanych przez obywateli, do uczestnictwa w posiedzeniu komisji, pod obrady której trafił projekt uchwały. **Posiedzenia komisji** są co do zasady jawne i można w nich wziąć udział w formie stacjonarnej lub zdalnej. Obywatele mogą przysłuchiwać się obradom, jak również skierować do przewodniczącego prośbę o możliwość zabrania głosu lub zadania pytań urzędnikom i ekspertom, których zaproszono na obrady. Komisje zbierają się zgodnie z ramowym terminarzem (tzw. komisje stałe, działające przez całą kadencję) lub w chwili ich powołania (tzw. komisje nadzwyczajne, działające w czasie krótszym od kadencji organu, przez który zostały powołane).

Posiedzenia komisji są protokołowane. Powyższe oznacza, że obywatele mogą nie tylko zapoznać się z przedmiotem prac poprzednich komisji, ale także zabierać głos, który znajdzie odzwierciedlenie w kolejnych protokołach. Pozwala to w szczególności na uniknięcie zarzutu braku aktywnego udziału w procesie stanowienia danej uchwały - możliwe będzie powołanie się na zapisy protokołu posiedzenia komisji.

¹⁵⁹ Patrz dalej.

Udział w pracach komisji pozwala na:

zdobycie istotnych informacji - nawet pomimo braku zabrania głosu, obywatele mogą zapoznać się z projektem uchwały oraz opiniami radnych i wysłuchać pytań kierowanych przez radnych do urzędników i ekspertów oraz

wyrażenie opinii obywatele mogą skierować do przewodniczącego komisji prośbę o możliwość wyrażenia opinii przez stronę społeczną, którą komisja może wziąć pod uwagę.

Projekty uchwał otrzymują w komisjach ostateczny kształt. Są uprawnione do zarekomendowania przyjęcia bądź odrzucenia uchwały, a także zgłoszenia do niej poprawek, które następnie mogą być przyjęte przez radę.

Zdecydowanym plusem udziału w posiedzeniach komisji jest bezpośredni kontakt z radnymi, którzy zajmują się projektem uchwały, a także możliwość wyrażenia opinii oraz zdobycie informacji na temat projektu uchwały. Minusem jest z kolei fakt, że głos obywateli, a zarazem przedstawicieli organizacji pozarządowych, ma jedynie charakter doradczy - nie wiąże się z prawem oddania głosu w zakresie rekomendowania projektu uchwały¹⁶⁰.

¹⁶⁰ <https://instytutprawobywatelskich.pl/w-jaki-sposob-organizacje-pozarządowe-moga-brac-udzial-w-stanowieniu-prawa-na-poziomie-lokalnym-wybor-najskuteczniejszych-narzedzi/>, dostęp dnia 7 lipca.2022 r.

Zakres przedmiotowy inicjatyw obywatelskich obejmuje wszelkie sprawy ważne z punktu widzenia danej wspólnoty, jakie należą do kompetencji organu stanowiącego. Wyjątkiem są sprawy, w odniesieniu do których przepis szczególny zakłada wyłączną inicjatywę uchwałodawczą wójta lub zarządu. Przykładem może być art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶¹, gdzie ustawodawca przewidział, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego posiada wyłączną inicjatywę w zakresie opracowania projektu uchwały budżetowej, uchwały o prowizorium budżetowym oraz uchwały o zmianie uchwały budżetowej¹⁶².

Należy pamiętać, że proces obejmujący przygotowanie projektu uchwały, jego promocję i zebranie wymaganych podpisów jest czasochłonny. Dlatego grupa inicjatywna, która podejmie decyzję zawiązania komitetu inicjatywy, powinna być świadoma konieczności poniesienia wydatków o charakterze finansowy, czasowym i energetycznym. Stąd zaleca się, aby przedmiotem projektu inicjatywy uchwałodawczej były kwestie cieszące się poparciem społecznym, jakie faktycznie mogą zostać przegłosowane przez radę/sejmik. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, decydujące o losie danej inicjatywy, muszą być świadome, że ich ewentualny sprzeciw może wywołać konsekwencje polityczne podczas najbliższych wyborów

¹⁶¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.

¹⁶² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny ...*, s.424.

samorządowych. Wskazane jest, aby mieszkańcy wychodzący z inicjatywą uchwałodawczą korzystali zarówno z pomocy prawnej (aby uniknąć odrzucenia „cennego” projektu z powodów formalnych), jak też pomocy organizacji pozarządowych, posiadających doświadczenie w prowadzeniu kampanii społecznych¹⁶³.

3.4 Konsultacje społeczne

Zgodnie z „Wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”, przyjętymi 5 maja 2015 r. przez Radę Ministrów, **konsultacje społeczne** to „konsultacje z partnerami społecznymi, których obowiązek przeprowadzenia wynika z obowiązujących aktów prawnych”. Konsultacje społeczne pozwalają na łączność pomiędzy organami, które stanowią prawo z jego adresatami, umożliwiając zapoznanie się z ich punktem widzenia i dowiedzenie się, na co w ich ocenie, należy położyć nacisk¹⁶⁴.

Konstytucja nie zawiera bezpośrednich unormowań dotyczących uprawnień społeczeństwa do udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych, w tym odnoszących się do ich konsultowania. Niemniej kierując się zasadami: demokratycznego państwa, decentralizacji

¹⁶³ <https://instytutprawobywatelskich.pl/inicjatywa-uchwalodawcza-narzedzie-do-skutecznego-stanowienia-przez-mieszkancow-prawa-w-gminie/>, dostęp dnia 20 czerwca 2022 r.

¹⁶⁴ L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011 r., s. 27.

i zwierzchnictwa narodu, nie można zaprzeczyć, że takie prawo istnieje. Istotą zasady państwa prawnego jest możliwość wpływania obywateli na władze publiczne, którzy zgodnie z przepisami art. 4 ust. 1 ustawy zasadniczej - są w Polsce suwerenem. Co więcej, art. 61 i 74 Konstytucji, gwarantujące obywatelom prawo dostępu do informacji publicznej, są jednocześnie podstawą ich zaangażowania w życie publiczne¹⁶⁵.

Na szczeblu samorządowym ustawodawca wprowadził w pewnych dziedzinach możliwość albo obowiązek stosowania konsultacji społecznych, przy czym opinia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego, pozyskana w związku z ich przeprowadzeniem **nie ma charakteru wiążącego** - niewątpliwie ma jednak znaczenie społeczne i polityczne¹⁶⁶.

Ustawy o samorządzie: gminnym, powiatowym województwa, przewidują dwa rodzaje konsultacji społecznych.

Konsultacje obligatoryjne są prowadzone wyłącznie w przypadkach przewidzianych ustawą. Ich przedmiotem może być:

- 1) tworzenie, łączenie, podział bądź znoszenie gmin powiatów, a także ustalanie granic gmin i powiatów,
- 2) nadawanie gminie bądź miejscowości statusu miasta oraz ustalenie jego granic,

¹⁶⁵ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016 r., s. 45.

¹⁶⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020 r., s. 309.

3) ustalanie oraz zmiana nazwy gmin i powiatów,

4) tworzenie w gminie jednostek pomocniczych.

Inne sprawy ważne z punktu widzenia danej jednostki samorządu terytorialnego mogą być **przedmiotem konsultacji fakultatywnych**¹⁶⁷.

Ustawy samorządowe nie określają zasad i trybu konsultacji społecznych. W tym zakresie odsyłają do uchwał podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, które samodzielnie interpretują sformułowanie „sprawy ważne dla gminy” (czy też powiatu lub województwa). Powyższe może skutkować zróżnicowaniem kryteriów ustalanych przez poszczególne organy stanowiące. To samo dotyczy podmiotów uprawnionych do inicjowania konsultacji, a także czasu, miejsca, form sposobu ich przeprowadzania¹⁶⁸.

Podstawą prawną do prowadzenia **konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi** jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r.¹⁶⁹

Organizacje pozarządowe mogą uczestniczyć w konsultacjach społecznych w charakterze:

¹⁶⁷ Patrz dalej.

¹⁶⁸ Patrz dalej.

¹⁶⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1327.

-
- 1) **inicjatora**, który zwróci władzom uwagę na problem szczególnie ważny dla mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego i zasugeruje celowość rozpoczęcia dialogu społecznego w tej sprawie;
 - 2) **współgospodarza**, który odciąży urząd w realizacji zadania; decydujące zdanie w sprawie związanej z przedmiotem konsultacji zawsze powinno należeć do władz, odpowiedzialnych za ich całokształt;
 - 3) **uczestnika konsultacji**, który prezentuje swoje poglądy w związku z danym problemem;
 - 4) **eksperta w danej dziedzinie lub eksperta od procesu konsultacji**, który dostarcza pozostałym uczestnikom konsultacji pełną wiedzę, pozostawiając im przestrzeń do przedstawienia własnych opinii;
 - 5) **obserwatora** przysłuchującego się pozostałym uczestnikom konsultacji, którego celem jest poszerzenie wiedzy w zakresie potrzeb mieszkańców, poznanie ich pomysłów zmierzających do rozwiązania określonych problemów a także lepsze poznanie danej społeczności¹⁷⁰.

¹⁷⁰ <http://www.konsultacjezasadami.pl/rola-orgaznizacji-pozarzadowych-w-konsultacjach-spolecznych.html>, dostęp 10 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organy jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane do konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego, związanych z ich statutową działalnością. Dodatkowo, zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy, mają obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi programu współpracy na najbliższy rok. Obowiązek prowadzenia konsultacji z organizacjami oznacza konieczność przedstawienia roboczej wersji projektu uchwały, a także stworzenie odrębnych zasad konsultacji. Zasady powinny określać w szczególności kanały, jakimi projekty uchwał zostaną udostępnione organizacjom pozarządowym oraz sposoby zbierania uwag i opinii członków trzeciego sektora. Podobnie jak w przypadku konsultacji skierowanych do wszystkich obywateli, urząd nie jest związany wynikiem tych konsultacji. Niemniej jest zobowiązany do zapoznania się i rozważenia rozwiązań proponowanych przez organizacje pozarządowe. Natomiast po podjęciu ostatecznej decyzji w sprawie, władze muszą sporządzić zwrotną informację, zawierającą uzasadnienie przyjętego stanowiska oraz rzeczowe wyjaśnienia, w przypadku odrzucenia uwag¹⁷¹.

Od konsultacji społecznych należy odróżnić konsultacje publiczne, prowadzone **na szczeblu centralnym** przez **organy władzy wykonawczej i ustawodawczej**. **Konsultacje publiczne** stanowią proces, w którym

¹⁷¹ Patrz dalej.

organy administracji państwowej prezentują projekty aktów normatywnych określonym podmiotom oraz obywatelom. Ich celem jest przede wszystkim zwiększenie partycypacji podmiotów, których określona regulacja będzie dotyczyć, w procesie tworzenia prawa, poprzez wyrażanie przez nich opinii i zgłaszanie ewentualnych uwag¹⁷². Wynikają przede wszystkim z uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów¹⁷³ oraz Regulaminu Sejmu. Dokumentem, który kompleksowo prezentuje standardy i zakres przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych są wspomniane „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”. Zawierają szereg rekomendacji dla organów organizujących konsultacje, w szczególności w zakresie metod ich prowadzenia, wykorzystania zdobytych informacji oraz dokumentowania procesu.

Instytucja konsultacji publicznych dotycząca projektów aktów normatywnych, występuje zarówno w ramach rządowego, jak też parlamentarnego procesu legislacyjnego. Przeprowadzenie konsultacji projektu dokumentu rządowego w ramach rządowego procesu legislacyjnego, co do zasady, ma charakter obligatoryjny, a ich wynik jest publikowany w raporcie z konsultacji. Podobne rozwiązania przyjęto na

¹⁷² M. Kaczocho, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna ...*, s. 61.

¹⁷³ Tekst jedn.: M.P. z 2022 r., poz. 348.

etapie postępowania ustawodawczego w Sejmie. Uzasadnienie projektu ustawy powinno bowiem uwzględniać wyniki przeprowadzonych konsultacji publicznych, a także informować o przedstawionych opiniach i wariantach¹⁷⁴.

Idealną jest sytuacja, w której organizacje pozarządowe uczestniczą również w ogólnodostępnych konsultacjach społecznych, prowadzonych przez władze szczebla lokalnego bądź centralnego. Zwłaszcza gdy przedmiot konsultacji oraz działalności statutowej organizacji pozarządowej są tożsame¹⁷⁵.

3.5 Opiniowanie

Opiniowanie to inaczej **konsultacja ekspercka**. Organy władzy rządowej i samorządowej coraz częściej kierują do organizacji pozarządowych posiadających specjalizację w określonej dziedzinie prośbę o wyrażenie opinii odnośnie: aktu prawnego, lub proponowanego w nim rozwiązania, decyzji bądź przygotowywanego dokumentu. Celowe jest jednak, aby organizacje pozarządowe wykazywały własną inicjatywę w tym zakresie i poprzez monitorowanie prac nad tematem, który jest przedmiotem ich zainteresowania, włączały się w działanie organów władzy poprzez wyrażanie opinii.

¹⁷⁴ M. Kaczocha, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna ...*, s. 61.

¹⁷⁵ <http://www.konsultacjezasadami.pl/rola-orgaznizacji-pozarzadowych-w-konsultacjach-spoecznych.html>, dostęp 10 lipca 2022 r.

Opinie mogą obejmować nie tylko krytyczne uwagi, ale także alternatywne, konstruktywne rozwiązania dyskusyjnych problemów. Takie postrzeganie opiniowana może wpłynąć na częstsze uwzględnianie głosu organizacji pozarządowych m.in. w procesie stanowienia prawa¹⁷⁶.

3.6 Debata publiczna

Debata jako pojedyncze zdarzenie to długa poważna dyskusja na trudny, ważny temat. Jest publicznym omawianiem problemów lub skomplikowanych spraw podczas zebrania, czy posiedzenia w parlamencie, mającym na celu sformułowanie określonych wniosków. Słowo „publiczny” oznacza natomiast: dotyczący określonej zbiorowości lub społeczeństwa, dostępny bądź przeznaczony dla wszystkich, związany z urzędem lub instytucją nieprywatną oraz odbywający się jawnie, przy świadkach. Reasumując pod pojęciem debaty publicznej należy rozumieć dyskusję na istotny temat, dotyczący dużej zbiorowości lub całego społeczeństwa, budzący kontrowersje i spory. Często ma związek z instytucją publiczną (np. jej inicjatorem jest instytucja, biorą w niej udział przedstawiciele instytucji, odbywa się w określonej instytucji) i zwykle ma charakter jawny, dzięki czemu obywatele mogą się jej przysłuchiwać, a w niektórych przypadkach mogą w niej uczestniczyć¹⁷⁷.

¹⁷⁶ <http://wmson.pl/szkolenia-ngo-baza-wiedzy/>, dostęp 20 lipca 2022 r.

¹⁷⁷ A. Kampka, *Debata publiczna. Zmiany społecznych norm komunikacji*, Warszawa 2014 r., s.16-17.

Debata publiczna to dwa typy zjawisk. W pierwszym wymiarze - jednostkowym - jest konkretnym wydarzeniem, dyskusją, rozgrywającą się w danym miejscu i czasie. W drugim wymiarze stanowi proces, na który składają się różnorodne działania powiązane z danym tematem. Szersza definicja debaty publicznej oznacza proces, w którym różni aktorzy społeczni wyrażają opinie w kwestiach ważnych społecznie, budzących spory¹⁷⁸.

Inicjatorami organizatorami debaty publicznej mogą być właśnie organizacje pozarządowe, które zasygnalizują organom władzy publicznej potrzebę zmiany prawa bądź uregulowania danej kwestii. Zorganizowanie debaty, w której uczestniczą przedstawiciele władzy publicznej i obywatele zainteresowani daną sprawą może okazać się wystarczające do wszczęcia przez władze procesu legislacyjnego.

3.7 Dialog społeczny

Dialog społeczny stanowi całokształt wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy związkami zawodowymi oraz organizacjami pracodawców, a także ich dwustronne lub trójstronne stosunki z takimi organami państwowymi, jak np. rząd i samorząd lokalny. Jest procesem stałej interakcji pomiędzy biorącymi podmiotami, które biorą w nim udział, zmierzającym do osiągnięcia porozumienia¹⁷⁹. Obejmuje przede wszystkim:

¹⁷⁸ Tamże, s. 18-19.

¹⁷⁹ <https://www.gov.pl/web/dialog>, dostęp dnia 12 lipca 2022 r.

dialog społeczny w zbiorowym prawie pracy oraz w obszarze polityki społeczno-gospodarczej, w którym uczestniczą związki zawodowe, organizacje pracodawców i władz publicznych,

dialog obywatelski, związany z działalnością organizacji obywatelskich działających na rzecz interesu publicznego oraz istotnych interesów społecznych oraz

dialog, w którym uczestniczą przedstawicielstwa samorządów, odnoszący się do reprezentacji wspólnot zawodowych, gospodarczych i terytorialnych, a także ich kompetencji do wykonywania zadań publicznych¹⁸⁰.

Już sama preambuła Konstytucji odnosi się instytucji dialogu społecznego w zapisie: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Kolejną podstawę dialogu społecznego stanowi art. 20 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym społeczna gospodarka rynkowa, stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego RP, opiera się na wolności działalności gospodarczej, a także własności prywatnej i solidarności oraz dialogu i współpracy partnerów społecznych.

¹⁸⁰ *Zasady Dialogu Społecznego. Dokument Programowy Rządu Przyjęty Przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.*, Warszawa 2002 r., s. 2.

Dialog społeczny może przybrać formę:

- a) zinstytucjonalizowaną oraz
- b) niezinstytucjonalizowaną.

Podstawę dialogu społecznego o **charakterze zinstytucjonalizowanym** stanowią akty prawne stwarzające podstawy działania rad, komisji i innych instytucji. Jego przykładem jest w szczególności Rada Dialogu Społecznego, powołana na podstawie¹⁸¹ ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego innych instytucjach dialogu społecznego¹⁸². Udział w pracach takich podmiotów jest ograniczony do najbardziej reprezentatywnych organizacji związkowych i pracodawców, które poprzez realny wpływ na swoich członków mogą skłonić ich do postępowania zgodnie z ustaleniami ciała trójstronnego¹⁸³,

Dialog pozainstytucjonalny może być realizowany poprzez zawieranie zbiorowych układów pracy, a także konsultacje i opiniowanie, stanowiące realizację uprawnień partnerów społecznych. W dialogu pozainstytucjonalnym możliwe jest prowadzenie dialogu obywatelskiego z organizacjami pozarządowymi. Praktykowaną formą tego dialogu są kontakty doraźne, zwane dialogiem incydentalnym,

¹⁸¹ <https://www.monitorowanaNieprawa.pl/baza/wiedza/sposoby-monitorowania/108-czym-jest-dialog-spoleczny.html>, dostęp dnia 16 lipca 2022 r.

¹⁸² Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 z późn. zm.

¹⁸³ <https://www.gov.pl/web/dialog/czym-jest-dialog-spoleczny>, dostęp dnia 16 lipca 2022 r.

występujące np. w przypadku zagrożenia konfliktami społecznymi¹⁸⁴.

Możliwe jest wyróżnienie kilku **poziomów dialogu społecznego**:

- 1) **międzynarodowy**, prowadzony przez organizacje pracodawców i pracowników o charakterze międzynarodowym, a także ich stowarzyszenia o zróżnicowanym charakterze; jego przykładem jest europejski dialog społeczny,
- 2) **krajowy**, prowadzony w określonym państwie na szczeblu centralnym, zwykle przez instytucje dialogu, jak np. rady społeczno-gospodarcze,
- 3) **branżowy**, związany z zagadnieniami danego sektora gospodarki narodowej, prowadzony za pośrednictwem instytucji o różnym stopniu sformalizowania (w Polsce: instytucje dialogu dwustronnego i trójstronne zespoły barażowe, w UE: komitety sektorowe);
- 4) **regionalny**, prowadzony na terenie określonego regionu bądź jednostki, związany z problemami danego obszaru (np. wojewódzkie rady dialogu społecznego);
- 5) **zakładowy**, polegający na bezpośrednich kontaktach pomiędzy pracodawcami a przedstawicielami rad pracowników, zakładowych organizacji związkowych bądź innych przedstawicielstw pracowniczych, w którym nie biorą udziału

¹⁸⁶ Patrz dalej.

reprezentanci administracji państwowej¹⁸⁵.

Dialog społeczny może mieć **charakter**:

dwustronny (autonomiczny), prowadzony wyłącznie przez partnerów społecznych, tj. związki zawodowe oraz organizacje pracodawców, bez reprezentantów strony rządowej,

trójstronny, rozgrywający się na szczeblu centralnym pomiędzy partnerami społecznymi, którzy reprezentują dwie strony i trzecią stroną - rządową; władze mogą uczestniczyć w tym dialogu w sposób bezpośredni lub pośredni, poprzez wykorzystanie rekomendacji i ustaleń uczestników tego procesu,

wielostronny, prowadzony przez stronę związkową, pracodawczą i rządową oraz przedstawicieli innego typu instytucji, czy organizacji, jak np. samorząd terytorialny; rozszerzenie reprezentacji stron o organizacje pozarządowe może nadać temu dialogowi cechy dialogu obywatelskiego¹⁸⁶.

Specjalnymi ciałami, dzięki którym zainteresowane organizacje pozarządowe podejmują współpracę z określonymi komórkami urzędu oraz jego jednostkami są **komisje dialogu społecznego**. Nie występują w porządku ustawowym, dlatego mogą być powoływane jedynie w tych jednostkach samorządu terytorialnego, które przewidziały taką możliwość, np. w ramach uchwały, czy statutu. O komisji dialogu

¹⁸⁵ Patrz dalej.

¹⁸⁶ Patrz dalej.

społecznego możemy mówić, o ile spełnia następujące warunki:

została powołana w konkretnej dziedzinie,

została powołana z inicjatywy kilku organizacji pozarządowych,

została powołana przy określonym wydziale lub jednostce, które podlegają urzędowi,

ma charakter: doradczy, opiniodawczy lub inicjatywny,

może być rozwiązana z woli organizacji pozarządowych, jakie zreszta bądź po zaistnieniu przesłanek określonych w jej statucie,

samodzielnie tworzy i przyjmuje swój statut,

jej posiedzenia są jawne i otwarte.

Komisje dialogu społecznego są ciałami, w których organizacje pozarządowe pełnią rolę gospodarzy, a urzędnicy są zobowiązani aby z nimi współpracować i zapewnić im odpowiednie warunki lokalowe oraz materiały niezbędne do pracy. Komisje prowadzą głównie stały dialog z wydziałami urzędów, odpowiadającymi za dziedzinę, w ramach której powołano daną komisję, a także opiniują decyzje, jakie w tej dziedzinie podejmuje urząd. Komisje mogą opiniować projekty uchwał i zarządzeń. Co więcej, mogą występować do urzędu z inicjatywą uchwałodawczą, jeżeli przewiduje to statut danej jednostki samorządu terytorialnego. Komisje dialogu społecznego są powoływane głównie przy urzędach dużych miast, jak np. Warszawa, Kraków i Poznań. Ich mankamentem jest fakt, że zasadnicza większość jednostek samorządu

terytorialnego w ogóle nie przewiduje ich istnienia. Dlatego najpierw należy uzyskać prawo ich utworzenia, aby móc z niego skorzystać¹⁸⁷.

3.8 Referendum

Referendum, zwane inaczej **głosowaniem ludowym**, stanowi klasyczną formę demokracji bezpośredniej. Jego istotą jest wypowiedanie się wyborców na tematy dotyczącego całego państwa bądź jego określonej części. Następuje poprzez głosowanie, przebiegające zgodnie z zasadami prawa wyborczego, takimi jak: równość, powszechność, tajność głosowania i bezpośredniość, oraz określenie alternatywy („tak” lub „nie”) albo opcji, której wyborca przyzna preferencję w głosowaniu¹⁸⁸.

Ogólną podstawę dla instytucji referendum stanowi art. 4 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym naród sprawuje władzę za pomocą swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Konstytucja przypisuje podstawową wartość demokracji przedstawicielskiej, której ogólnopaństwowym uosobieniem jest parlament. Demokracja bezpośrednia ma jedynie charakter uzupełniający. Dlatego szczegółowe konstytucyjne regulacje dotyczące referendum należy traktować wyjątkowo wobec zwykłego trybu podejmowania decyzji państwowych¹⁸⁹.

¹⁸⁷ <https://instytutprawobywatelskich.pl/w-jaki-sposob-organizacje-pozarządowe-moga-brac-udział-w-stanowieniu-prawa-na-poziomie-lokalnym-wybor-najskuteczniejszych-narzędzi/>, dostęp dnia 17 lipca 2022 r.

¹⁸⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 204.

¹⁸⁹ Tamże, s. 207.

Konstytucja przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym. Zgodnie z art. 125 ust. 5 Konstytucji, **referendum ogólnokrajowe** może zostać przeprowadzone **w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa**. Ma zatem **charakter fakultatywny**.

Sprawy będące jego przedmiotem powinny być kojarzone z problemem natury ogólniejszej bądź kierunkowej. Nie mogą ograniczać się do pewnych grup, środowisk, czy terytoriów - konieczne jest wystąpienie bezpośredniego związku z interesami całego państwa. Ustanowienie konkretnego aktu lub podjęcie decyzji może być przedmiotem referendum jedynie wtedy, gdy z mocy Konstytucji lub innych ustaw kompetencja do ustanowienia tego aktu, czy podjęcia decyzji, nie należy do innego organu państwowego. Powyższe oznacza, że nie ma możliwości zastosowania referendum ogólnokrajowego np. do: uchwalenia ustawy, obsadzenia określonego stanowiska, czy zdymisjonowania rządu. Ocena sprawy pod kątem jej szczególnego znaczenia jest dokonywana przez podmioty zarządzające referendum¹⁹⁰.

Nie istnieją konstytucyjne przeszkody, aby przedmiotem referendum było kilka spraw. Odrębną kwestię stanowi sposób formułowania pytań - wydaje się, że nie jest dopuszczalne grupowanie kilku spraw w jednym pytaniu oraz obligowanie wyborcy do udzielenia odpowiedzi „tak” lub

¹⁹⁰ Tamże, s. 209.

„nie”. Oddzielnym zagadnieniem jest też zapewnienie precyzji podczas formułowania pytań, w celu uzyskania rozstrzygnięcia o jasnym znaczeniu⁹¹.

Przepisy prawa nie określają terminu, w jakim należy zarządzić referendum. Nie istnieją też przeszkody do przeprowadzenia referendum łącznie z wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi. Jedyne ograniczenie wynika z art. 228 ust. 7 Konstytucji, zgodnie z którym w czasie stanu nadzwyczajnego i w ciągu 90 dni od jego zakończenia, przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w jakiegokolwiek postaci nie jest możliwe¹⁹².

Podmiotem uprawnionym do zarządzania referendum jest:

Sejm lub

Prezydent za zgodą Senatu.

Sejm podejmuje uchwałę o zarządzaniu referendum bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Czyni to z własnej inicjatywy bądź na wniosek innych podmiotów, tj.: Sejmu, Rady Ministrów lub grupy liczącej co najmniej 500 obywateli, którzy posiadają prawo do udziału w referendum¹⁹³. Inicjatywa wyborów jest ograniczona - nie może dotyczyć: wydatków

⁹¹ Patrz dalej.

⁹² Tamże, s. 210.

⁹³ K. Skotnicki, *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie...*, s. 93.

i dochodów, w tym podatków lub innych danin publicznych, kwestii obronności państwa oraz amnestii. Co istotne, choć Sejm jest zobligowany do rozpatrzenia wniosku wyborców, to nie musi nadawać mu biegu. Uprawnienie Sejmu do podjęcia uchwały w omawianym zakresie ma **charakter autonomiczny**, ponieważ w jego wykonywanie nie jest włączony żaden inny organ państwowy¹⁹⁴.

Prezydent podejmuje uchwałę o zarządzeniu referendum za zgodą Senatu udzieloną bezwzględną większością głosów, w obecności połowy ustawowej liczby senatorów¹⁹⁵. W związku z koniecznością uzyskania zgody innego podmiotu, uprawnienie Prezydenta **nie cechuje się autonomicznością**. Konieczność jej uzyskania stanowi gwarancję praw parlamentu, ponieważ wyklucza możliwość zarządzenia przez Prezydenta referendum wbrew jego woli. Prezydent określa pełną treść zarządzenia. Zadaniem Senatu jest podjęcie uchwały w sprawie dopuszczenia lub odrzucenia przeprowadzenia referendum w kształcie i terminie ustalonym przez Prezydenta. Senat nie posiada uprawnień do podjęcia uchwały częściowej bądź wprowadzenia uzupełnień lub poprawek do zarządzenia Prezydenta¹⁹⁶.

Tryb i zasady prowadzenia referendum są wzorowane na procedurze wyborczej, zgodnie z podstawowymi zasadami prawa wyborczego (jak

¹⁹⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 210.

¹⁹⁵ K. Skotnicki, *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie...*, s. 93.

¹⁹⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 211.

wskazano na wstępie, należą do nich: równość, powszechność, tajność głosowania i bezpośredniość). Za przeprowadzenie referendum odpowiada: Państwowa Komisja Wyborcza, powoływani przez tę Komisję komisarze wyborczy, a także komisje obwodowe do spraw referendum. Podobnie jak w przypadku wyborów parlamentarnych tworzone są obwody głosowania. Podobne są również zasady sporządzania rejestrów oraz spisów osób, mających prawo udziału referendum, czy też kontrola ich prawidłowości¹⁹⁷.

W trakcie kampanii referendalnej poszczególni uczestnicy życia politycznego, **w tym organizacje pozarządowe**, prezentują swoje stanowisko odnośnie sprawy, jaka jest przedmiotem referendum. W art. 48 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym¹⁹⁸ ustawodawca przyjął, że **podmiotami posiadającymi prawo do udziału w kampanii referendalnej, w szczególności w programach telewizyjnych i radiowych, są:**

- a) partie polityczne, które otrzymały co najmniej 3% ważnie oddanych głosów w wyborach do Sejmu, przeprowadzonych jako ostatnie przed referendum,
- b) kluby: poselskie, senatorskie i parlamentarne,

¹⁹⁷ Tamże.

¹⁹⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 851.

-
- c) **stowarzyszenia o charakterze ogólnopolskim lub inne organizacje społeczne i fundacje**, które zostały zarejestrowane bądź zgłoszone co najmniej na rok przed dniem zarządzenia referendum, jeżeli ich statutowa działalność ma związek z przedmiotem referendum oraz
- d) pełnomocnik wyborców, z inicjatywy których zarządzono referendum.

Nie później niż w 40 dniu przez datą referendum ww. podmioty zawiadamiają Państwową Komisję Wyborczą, że zamierzają skorzystać z prawa do udziału w kampanii referendalnej. Zgłoszenia podlegają weryfikacji tej Komisji, natomiast wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia w tej sprawie leży w gestii Sądu Najwyższego¹⁹⁹.

Podmiot zarządzający referendum podejmuje decyzję o tym, czy głosowanie w referendum zostanie przeprowadzone w ciągu jednego bądź dwóch dni. Wyborca oddaje głos poprzez postawienie znaku „x” przy odpowiedzi „TAK” lub „NIE”. Jeżeli pytanie ma postać wariantu, głosowanie polega na zaznaczeniu przez wyborcę opcji, za którą się opowiada. Za nieważny uznaje się głos, który nie został dokonany na urzędowo określonej i opieczętowanej karcie do głosowania bądź głos oddany na przedartej karcie do głosowania. Nieważny jest też głos

¹⁹⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 212.

oddany poprzez jednoczesne zaznaczenie na karcie odpowiedzi „TAK” i „NIE” lub brak wskazania jakiegokolwiek odpowiedzi.

Wynik referendum jest ustalany przez Państwową Komisję Wyborczą, która podaje go następnie do wiadomości publicznej oraz przekazuje wymagane materiały do Sądu Najwyższego, który stwierdza ważność referendum. Referendum jest ważne, jeśli podczas jego przeprowadzania nie wystąpiło naruszenie prawa, mogące wpłynąć na wynik głosowania. Wynik referendum jest wiążący, o ile uczestniczyła w nim ponad połowa osób uprawnionych do głosowania (poprzez oddanie głosów ważnych lub nieważnych). Jeśli w referendum wzięła udział mniejsza liczba osób, to ma ono charakter wyłącznie sugerująca konsultacyjny. Aby w referendum nastąpiło rozstrzygnięcie, niezbędne jest opowiedzenie się przez większość osób biorących udział w głosowaniu za jednym z dwóch rozwiązań. Powyższe oznacza, że liczba głosów na „TAK” musi być większa niż liczba pozostałych głosów, oddanych na „NIE” i nieważnych. Prawdopodobna jest zatem sytuacja, że referendum będzie wiążące, ponieważ weźmie w nim udział więcej niż połowa osób uprawnionych do głosowania, niemniej nie przyniesie rozstrzygnięcia, gdyż zabranie większości, która popierałaby jedno z możliwych rozwiązań. Wówczas organy państwowe nie mają obowiązku podjęcia działań zmierzających do wykonania wyniku referendum. Jeżeli natomiast w wyniku referendum doszło do rozstrzygnięcia, to musi zostać zrealizowane. Właściwe organy

państwowe są zobowiązane do niezwłocznego podjęcia odpowiednich działań, polegających na wydaniu aktów prawnych lub podjęciu innych decyzji. Musi to nastąpić najpóźniej w ciągu 60 dni od dnia, w którym została ogłoszona uchwała stwierdzająca ważność referendum²⁰⁰.

Konstytucja przewiduje również **dwie sytuacje szczegółowe**, w jakich możliwe jest przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego.

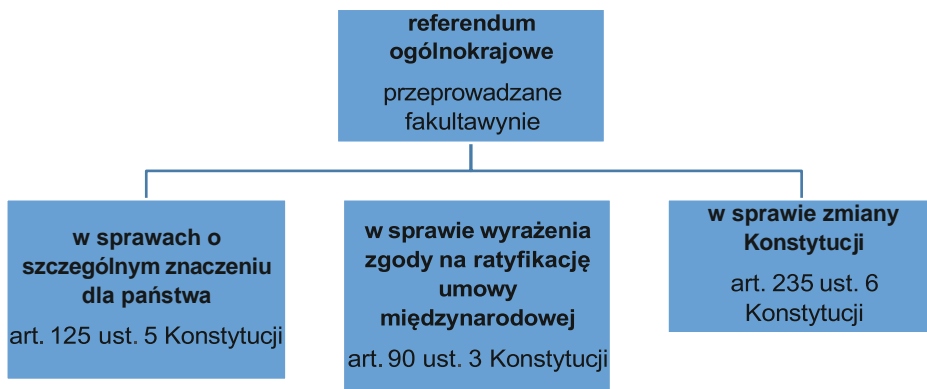
Pierwsza z nich dotyczy **wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej** (art. 90 ust. 3 Konstytucji). Referendum w tej sprawie można przeprowadzić, jeżeli w ramach umowy następuje przekazanie organizacji pozarządowej bądź organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Może je zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej $\frac{1}{2}$ ustawowej liczby posłów.

Druga może być elementem **zmiany Konstytucji** (art. 235 ust. 6 Konstytucji), jednak dopiero po uchwaleniu przez obydwie izby ustawy zmieniającej Konstytucję, jeżeli zostaną spełnione dwie przesłanki:

- zmiana dotyczy przepisów rozdziału I, li i IX Konstytucji,
- przeprowadzenia referendum zażądał Prezydent, Senat lub co najmniej $\frac{1}{5}$ ustawowego składu Sejmu²⁰¹.

²⁰⁰ Tamże, s. 212-213.

²⁰¹ K. Skotnicki, *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie...*, s. 94.



Konstytucja przewiduje również możliwość przeprowadzenia **referendum lokalnego**. Zgodnie z art. 170 Konstytucji członkowie wspólnoty samorządowej mają możliwość decydowania w formie referendum o sprawach, jakie dotyczą danej wspólnoty, w tym w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego, pochodzącego z wyborów bezpośrednich²⁰². Szczegółowe zasady tryb przeprowadzenia referendum lokalnego zostały określone w ustawie z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym²⁰³.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy, referendum lokalne przeprowadza się:

²⁰² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 84.

²⁰³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 741.

co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;

w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę,

w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy,

w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Możliwe jest wyróżnienie **referendum dotyczącego spraw merytorycznych i referendum dotyczącego odpowiedzialności określonych organów jednostek samorządu terytorialnego**²⁰⁴.

Zadaniem referendum merytorycznego jest decydowanie o kwestiach trudnych dla danej wspólnoty terytorialnej. Referendum nie może być zatem przeprowadzone w sprawach o charakterze centralnym, rozstrzyganych na wyższych szczeblach. Szczególną formę referendum merytorycznego, dopuszczalną jedynie na szczeblu gminy, stanowi referendum dotyczące samoopodatkowania się jej mieszkańców²⁰⁵.

²⁰⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 216.

²⁰⁵ Tamże.

Drugi typ referendum może dotyczyć odwołania zarówno rady gminy, rady miasta, rady powiatu lub sejmiku województwa, jak również organu wykonawczego, tj. wójta burmistrza lub prezydenta miasta²⁰⁶.

Uprawnienie do udziału w referendum lokalnym przysługuje osobom, które zamieszkują obszar danej jednostki samorządu terytorialnego, o ile legitymują się czynnym prawem wyborczym do odpowiedniego organu stanowiącego, tj.: rady gminy, rady powiatu bądź sejmiku województwa²⁰⁷.

Organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę dotyczącą przeprowadzenia referendum lokalnego z własnej inicjatywy lub na wniosek 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy i powiatu bądź 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa²⁰⁸.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 i la ustawy o referendum lokalnym inicjatorami referendum prowadzonego na wniosek mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego mogą być:

- a) grupa minimum 15 obywateli, posiadających prawo wybierania do rady lub sejmiku, a w przypadku referendum gminnego - również 5 obywateli uprawnionych do wybierania do rady gminy,

²⁰⁶ Tamże.

²⁰⁷ K. Skotnicki, *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie...*, s. 95.

²⁰⁸ Tamże.

-
- b) statutowa, terenowa struktura partii politycznej, która działa w określonej jednostce samorządu terytorialnego,
 - c) **organizacja społeczna**, która posiada osobowość prawną, jeżeli statutowym terenem działania terenem działania tej organizacji jest co najmniej obszar jednostki samorządu terytorialnego.

Wniosek o odwołanie organu stanowiącego i wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego może zostać przedłożony przez mieszkańców. Prawo do złożenia wniosku o odwołanie organu wykonawczego posiada również rada gminy. Wniosek w przedmiotowej sprawie może zostać przedłożony najwcześniej po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu lub ostatniego referendum dotyczącego jego odwołania. Nie może być złożony także w ciągu 8 miesięcy poprzedzających upływ jego kadencji. Czas na zebranie przez mieszkańców podpisów pod wnioskiem wynosi 3 miesiące²⁰⁹.

Organami odpowiedzialnymi za przeprowadzenie i ustalenie wyniku referendum lokalnego są **terytorialne i obwodowe komisje wyborcze**. W przypadku referendum dotyczącego odwołania organu danej jednostki samorządu terytorialnego są powoływane przez komisarza wyborczego. W pozostałych przypadkach rada gminy, rada powiatu bądź sejmik województwa powołują komisję terytorialną (gminną, powiatową lub wojewódzką), a ta komisje obwodowe²¹⁰.

²⁰⁹ Tamże.

²¹⁰ Tamże.

O **ważności referendum** możemy mówić wtedy, gdy uczestniczyło w nim minimum 30% uprawnionych do głosowania. Dodatkowe wymaganie frekwencyjne sformułowane w odniesieniu do referendum w przedmiocie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, w którym musi wziąć udział co najmniej 3/5 mieszkańców, którzy wcześniej uczestniczyli w wyborze odwoływanego organu²¹¹.

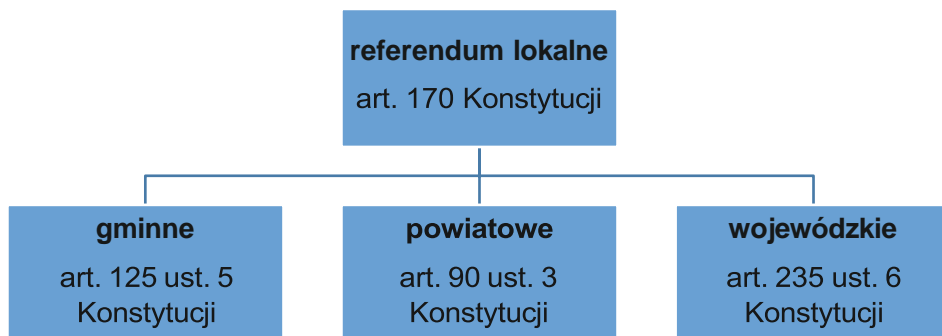
Wynik referendum jest rozstrzygający, jeśli uzyskano wymaganą frekwencję wyborczą, a jedno z rozwiązań uzyskało więcej niż 1/2 ważnych głosów. Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest referendum dotyczące samoopodatkowania się mieszkańców gminy, które ma charakter rozstrzygający, jeśli opowie się za nim minimum 2/3 głosujących²¹².

Wynik rozstrzygający referendum lokalnego obliguje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do niezwłocznego podjęcia działań zmierzających do jego realizacji. Kadencja rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa odwołanych w referendum upływa w dniu, w którym ogłoszono wynik referendum. Działalność zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego ustaje z mocy samego prawa, a Prezes Rady Ministrów wskazuje osobę, która tymczasowo będzie pełniła funkcję tych organów²¹³.

²¹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys ...*, s. 216.

²¹² Tamże.

²¹³ Tamże, s. 216-217.



Podsumowując, ustawa o referendum ogólnokrajowym i ustawa o referendum lokalnym przyznają organizacjom pozarządowym pewne uprawnienia w zakresie stanowienia prawa. Niemniej referendum nie należy do najczęściej wykorzystywanych form demokracji bezpośredniej. O ile referendum lokalne może zostać przeprowadzone z inicjatywy organizacji pozarządowej w każdej sprawie ważnej dla danej społeczności, o tyle referendum ogólnokrajowe pozostaje narzędziem prawie niewykorzystywanym - ostatnie odbyło się 6 września 2015 r. Co więcej, o jego zarządzeniu decyduje parlament, a nie wola obywateli²¹⁴.

3.9 Wysłuchanie publiczne

Institucja wysłuchania publicznego została przewidziana w art. 8 ustawy z 7 lipca 2015 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa²¹⁵, zwanej dalej u.ci.l. Stosownie do jego treści, po

²¹⁴ <https://publicystyka.ngo.pl/nieznanne-przywileje-organizacji>, dostęp dnia 6 lipca 2022 r. oraz https://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum_og%C3%B3lnokrajowe, dostęp dnia 6 lipca 2022 r.

²¹⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 248.

wniesieniu **projektu ustawy** do Sejmu można przeprowadzić wysłuchanie publiczne w zakresie tego projektu, na zasadach przewidzianych w rozdziale 1 a Regulaminu Sejmu. Zgodnie z art. 70 a Regulaminu Sejmu, uchwałę w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego podejmuje komisja, do której został skierowany projekt ustawy w celu rozpatrzenia. Podjęcie uchwały następuje na pisemny wniosek posła złożony do komisji po zakończeniu pierwszego czytania, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania. Uchwała powinna zawierać informacje o dacie godzinie wysłuchania publicznego.

Zgodnie z art. 70 b Regulaminu Sejmu, uprawnienie do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym przysługuje podmiotom, które:

po ogłoszeniu projektu ustawy w formie druku, zgłosiły do Sejmu zainteresowanie pracami nad tym projektem, co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego, zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie określonym w ustawie o działalności lobbingsowej.

Główną zasadą wysłuchania publicznego jest to, że każdy może w nim uczestniczyć, zarówno w charakterze widza, jak i mówcy. Mogą w nim brać udział zarówno instytucje, takie jak organizacje pozarządowe, czy też zainteresowani obywatele.

Wysłuchanie publiczne odbywa się wyłącznie na jednym posiedzeniu komisji, przed szczegółowym rozpatrywaniem projektu. Porządek dzienny tego posiedzenia nie może uwzględniać innych punktów porządku dziennego. Kolejność czas wystąpień podmiotów uczestniczących w wysłuchaniu publicznym ustala przewodniczący komisji. Każdy z tych podmiotów ma możliwość jednokrotnego wystąpienia na posiedzeniu²¹⁶.

Z przebiegu posiedzenia komisji sporządza się protokół. Podmioty uczestniczące w wysłuchaniu publicznym mogą złożyć do protokołu tekst wystąpienia niewyłoszonego na posiedzeniu. Ww. uprawnienie przysługuje również podmiotom, które nie wzięły udziału w wysłuchaniu publicznym, jednak zgłosiły zainteresowanie projektem ustawy. W ich przypadku złożenie tekstu do protokołu powinno nastąpić do dnia wysłuchania publicznego²¹⁷.

Zgodnie z art. 9 u.ci.l. podmiot odpowiadający za sporządzenie **projektu rozporządzenia** również może przeprowadzić wysłuchanie publiczne związane z tym projektem. Niemniej informacja o terminie takiego wysłuchania powinna zostać udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie co najmniej 7 dni przed dniem wysłuchania. Uprawnienie do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym nad

²¹⁶ M. Kaczocho, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna ...*, s. 66

²¹⁷ Art. 70 i Regulaminu Sejmu.

projektem rozporządzenia przysługuje każdemu, kto co najmniej 3 dni przed dniem wysłuchania, zgłosi zainteresowanie tym projektem²¹⁸.

Przepisy ustawy u.ci.l. oraz przepisy Regulaminu Sejmu nie definiują w sposób bezpośredni istoty wysłuchania publicznego. Pod jego pojęciem należy rozumieć formę konsultacji organu w celu zasięgnięcia opinii, stwarzającą możliwość wypowiedzenia się, a także zaprezentowania swoich poglądów i oczekiwań. Jego celem jest dostarczenie prawodawcy argumentów prezentowanych przez różne podmioty wyważenie sprzecznych interesów stron. Stanowi mechanizm służący do promocji oraz reprezentowania określonych interesów, a także metodę wpływania na decyzje podejmowane przez organy władzy publicznej²¹⁹. Wysłuchanie publiczne nie jest dialogiem, co oznacza, że w czasie jego trwania nie występuje wymiana stanowisk pomiędzy stronami.

3.10 Europejska inicjatywa obywatelska

Europejska inicjatywa obywatelska to nowa instytucja prawna, przewidziana w Traktacie z Lizbony zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonym w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.²²⁰ (zwanego dalej

²¹⁸ Tamże, s. 66.

²¹⁹ Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, *Instytucja wysłuchania publicznego. OPRACOWANIA TEMATYCZNE OT-590*, Warszawa 2010 r., s. 3.

²²⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

Traktatem Lizbońskim). Stwarza milionowi obywateli Unii Europejskiej, którzy reprezentują minimum $\frac{1}{4}$ państw członkowskich „możliwość podjęcia inicjatywy zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie przez nią wniosku, który rozpocznie unijny proces legislacyjny (w Unii Europejskiej to właśnie Komisja Europejska ma prawo występowania z inicjatywą uchwalenia nowych regulacji normatywnych)”. Dzięki tej instytucji polscy obywatele, w tym przedstawiciele organizacji pozarządowych, mogą zaproponować wprowadzenie nowych aktów normatywnych na szczeblu unijnym²²¹.

Do europejskiej inicjatywy obywatelskiej stosujemy art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej²²², zgodnie z którym „Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”. Szczegółowe przepisy odnoszące się do procedur i warunków niezbędnych do jej przedstawienia reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej z 11 marca 2011 r.²²³ (stosowane od 1 kwietnia 2012 r.). Doprecyzowuje w szczególności,

²²¹ M. Pisz, *Polska w Unii Europejskiej [w:] Prawo Konstytucyjne. Kompendium ...*, s. 220-221.

²²² Dz. U. C 202 z 7 czerwca 2016 r.

²²³ Dz. Urz. UE L Nr 65.

że obywatele występujący z tą inicjatywą muszą reprezentować co najmniej $\frac{1}{4}$ państw członkowskich (aktualnie jest to 7 krajów Unii Europejskiej). Instytucja obywatelskiej inicjatywy obywatelskiej została unormowana także w krajowym porządku prawnym, tj. w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o europejskiej inicjatywie obywatelskiej²²⁴.

Możemy wyróżnić następujące etapy europejskiej inicjatywy obywatelskiej:

1) Utworzenie komitetu obywatelskiego oraz rejestracja inicjatywy.

Organizatorzy inicjatywy zawiązują komitet obywatelski składający się z co najmniej 7 osób, które zamieszkują minimum 7 różnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Zanim organizatorzy inicjatywy rozpoczną zbieranie deklaracji poparcia, powinni ją zarejestrować w Komisji Europejskiej, przedkładając dane dotyczące przedmiotu inicjatywy oraz planowanych do osiągnięcia celów. Pod warunkiem, że inicjatywa spełnia wymogi formalne, Komisja ma 2 miesiące na jej analizę i rejestrację.

2) Zbieranie deklaracji poparcia.

W ciągu roku od zarejestrowania inicjatywy komitet obywatelski powinien zebrać dla niej niezbędne deklaracje poparcia. Zbieranie deklaracji może mieć formę papierową i elektroniczną.

²²⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 861.

3) Weryfikacja deklaracji poparcia.

Prawidłowość procesu zbierania deklaracji poparcia zapewnia ich sprawdzenie w każdym kraju członkowskim. Organizatorzy inicjatywy przesyłają deklaracje poparcia do odpowiednich organów państw członkowskich wydających certyfikaty (w Polsce jest to minister właściwy do spraw informatyzacji), które w ciągu 3 miesięcy weryfikują deklaracje i przedkładają organizatorom certyfikat, określający liczbę ważnych deklaracji poparcia w określonym kraju członkowskim.

4) Rozpatrzenie inicjatywy obywatelskiej przez Komisję Europejską.

Organizatorzy inicjatywy przedkładają Komisji Europejskiej niezbędne dokumenty, zaświadczenia i certyfikaty, która w rozpatruje ją w ciągu 3 miesięcy. Informacja o podjętej inicjatywie jest publikowana przez Komisję na stronie internetowej. Następnie Komisja zaprasza organizatorów inicjatywy na spotkanie w sprawie przedyskutowania celów, zamierzonych do osiągnięcia poprzez inicjatywę. Obowiązkiem Komisji jest również publikacja komunikatu uwzględniającego analizę prawną i polityczną, a także informacje odnośnie działań, planowanych do podjęcia w tej sprawie. Co więcej, Komisja i Parlament Europejski są zobowiązane do organizacji w Parlamencie otwartego posiedzenia, podczas którego komitet obywatelski zaprezentuje swoją inicjatywę²²⁵.

²²⁵ Tamże, s. 221-223.

W ciągu 6 miesięcy Komisja Europejska wydaje oficjalną odpowiedź obejmującą wyjaśnienia, dlaczego pracuje nad nowymi przepisami na mocy zgłoszonej propozycji lub powód, przez który jest to niemożliwe²²⁶.

Europejska inicjatywa obywatelska jest bez wątpienia nawiązaniem do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Są podobnie uregulowane, o czym świadczy powołanie komitetu w polskim i europejskim porządku prawnym (odpowiednio komitet inicjatywy ustawodawczej i komitet obywatelski). Zbliżona jest również procedura rejestracji komitetu oraz zbieranie niezbędnych podpisów. Różne są jednak pewne aspekty proceduralne. W ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej komitet składa się z minimum 15 obywateli, którzy posiadają prawo wybierania do Sejmu. W przypadku europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest to 7 osób. Liczba koniecznych do zebrania podpisów również się różni. Dla polskiej inicjatywy popisy muszą pochodzić od minimum 100 tys. polskich obywateli posiadających prawo wyborcze do Sejmu. Tymczasem w inicjatywie europejskiej niezbędne jest uzyskanie podpisów miliona obywateli Unii Europejskiej z ¼ krajów członkowskich. Co więcej, obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest związana z przedstawieniem sformalizowanego projektu, którego nie przewiduje inicjatywa europejska. Ww. przykładowe różnice są zrozumiałe,

²²⁶ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/european-citizens-initiative_pl#howtogetananswerandmakeanimpact, dostęp 28 sierpnia 2022 r.

ponieważ wynikają z odmiennych realiów, w jakich funkcjonują obydwie instytucje²²⁷.

²²⁷ M. Pisz, *Polska w Unii Europejskiej [w:] Prawo Konstytucyjne. Kompendium ...*, s. 223-225.



Rekomendacje

Jedną z podstawowych funkcji realizowanych przez organizacje pozarządowe jest zaangażowanie w stanowienie prawa. W procesie ustawodawczym pełnią przede wszystkim funkcję ekspercką poprzez ocenę skutków potencjalnych regulacji, będących przedmiotem prac legislacyjnych. Jednocześnie dzielą się doświadczeniami w obszarze prowadzonej działalności pożytku publicznego. Istotna rola podmiotów trzeciego sektora polega również na kontrolowaniu prawidłowości postępowania legislacyjnego. Pozytywnym skutkiem udziału organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa jest z jednej strony możliwość zapoznania się przez władzę publiczną z dotychczas nieznanymi jej stanowiskami lub problemami, z drugiej umożliwienie obywatelom bezpośredniego zaangażowania w proces stanowienia prawa. Obywatele uczestniczący w pracach legislacyjnych w ramach konsultacji społecznych stają się jednym z równorzędnych uczestników procesu tworzenia prawa, a nie biernym obserwatorem decyzji podejmowanych przez władzę publiczną.

W obowiązującym systemie prawnym istnieje szereg rozwiązań, które stwarzają organizacjom pozarządowym możliwość czynnego udziału w procesie legislacyjnym, zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. W pewnym zakresie udział podmiotów trzeciego sektora ma w tym procesie charakter wręcz obligatoryjny. Metodami wykorzystywanymi przez organizacje pozarządowe w celu wywierania wpływu na proces legislacyjny są w szczególności:

-
- 1) udział w konsultacjach społecznych na etapie projektowania aktów normatywnych,
 - 2) kierowanie wniosków i petycji do właściwych organów władzy publicznej,
 - 3) inicjatywa ustawodawcza i uchwałodawcza,
 - 4) organizowanie debat publicznych i kampanii informacyjnych,
 - 5) udział w posiedzeniach parlamentu.

Konieczność włączenia organizacji trzeciego sektora w proces uchwalania aktów normatywnych została dostrzeżona przez władzę publiczną. Rada Ministrów przyjęła program „Lepsze regulacje na lata 2012-2015”, którego celem była poprawa jakości legislacji. Częścią tego opracowania był dokument pn. „Siedem Zasad Konsultacji”, sporządzony wspólnie przez przedstawicieli administracji rządowej i organizacji obywatelskich. Ważną zmianą, mającą na celu skoordynowanie współpracy pomiędzy tymi podmiotami, było utworzenie komitetu ds. pożytku publicznego. Do jego podstawowych zadań należy w szczególności opracowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Organizacje trzeciego sektora pragną aktywnie uczestniczyć w procesie stanowienia prawa. Potwierdzeniem tej tezy są wyniki badań przeprowadzonych przez Instytut, z których jednoznacznie wynika wysoka chęć udziału organizacji pozarządowych w konsultacjach publicznych (58% respondentów).

Istnieje wiele instrumentów prawnych, zapewniających organizacjom pozarządowym wpływ na proces kształtowania prawa. Niemniej nadal można znaleźć obszary, w których zasadnym jest wprowadzenie ulepszeń. Z ankiety przeprowadzonej przez Instytut wynika, że organizacje trzeciego sektora aktywnie szukają możliwości wpływania na jakość stanowionego prawa (37% respondentów). Przy czym zdaniem aż 29% badanych, nie ma przejrzystych informacji na temat prac nad aktami normatywnymi. Prawo stanowione jest z pominięciem organizacji pozarządowych (28% respondentów), a głos organizacji pozarządowych nie ma znaczenia w procesie stanowienia prawa (również 28% badanych). W ocenie respondentów głównym utrudnieniem w udziale podmiotów trzeciego sektora w procesie legislacyjnym jest dodatkowo brak dostatecznych środków finansowych, umożliwiających organizacjom pozarządowym oddziaływanie na stanowienie prawa (15% ankietowanych wskazało, że w latach 2018- 2021 nie posiadali środków na ten cel, a budżet 14% ankietowanych nie przekroczył 10 tys. złotych rocznie).

Biorąc pod uwagę wyniki badań przeprowadzonych przez Instytut, rekomenduje się niżej opisane zmiany legislacyjne, zwiększające udział organizacji trzeciego sektora w procesie stanowienia prawa.

1. REKOMENDACJA PIERWSZA-WPROWADZENIE ZMIAN W USTAWIE O PETYCJACH

1.1 Wyniki badania ankietowego i dane statystyczne

Pomimo wprowadzenia do systemu prawnego instytucji petycji, w tym prostego, odformalizowanego sposobu ich składania, dane statystyczne jednoznacznie wskazują, że społeczeństwo nie jest zainteresowane korzystaniem z tego uprawnienia.

W 2021 r. Sejm rozpatrzył 332 petycje, przy czym:

w przypadku 179 z nich Sejmowa Komisja ds. Petycji (dalej: „**Komisja**”) postanowiła nie uwzględnić żądania objętego petycją, w 128 sprawach postanowiono uchwalić dezyderat, w 8 przypadkach na skutek petycji Komisja postanowiła wnieść projekt ustawy.

W 2020 r. izba niższa parlamentu rozpatrzyła prawie dwa razy mniej petycji, tj. 127 jednostkowych i 2 wielokrotne²²⁸. Natomiast w 2021 r. do izby wyższej parlamentu skierowano 93 petycje²²⁹. W tym samym roku

²²⁸ W rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o petycjach. Zob. Kancelaria Sejmu RP, *Informacje roczne o złożonych petycjach*, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/informacje_pet [dostęp dnia: 27.09.2022 r.].

²²⁹ Kancelaria Senatu RP, *Zbiornicze informacje o petycjach rozpatrzonych*, <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/zbiornicze-informacje-o-petycjach-rozpatrzonych> [dostęp dnia: 27.09.2022 r.].

do Prezydenta RP wpłynęło 78 petycji, przy czym 18 zostało przekazanych przez głowę państwa do innych organów, zgodnie z ich właściwością³⁰.

Z przeprowadzonych przez Instytut badań wynika, że organizacje pozarządowe traktują prawo do petycji jako jeden z podstawowych środków oddziaływania na proces stanowienia prawa. W odpowiedzi na pytanie dotyczące form wpływania na ten proces aż 32% respondentów wskazało, że jednym z nich jest korzystanie z prawa do petycji. Można wnioskować, że zdaniem respondentów składanie petycji jest skutecznym sposobem wywierania wpływu na organy władzy publicznej, bowiem 35% badanych opowiedziało się za stosowaniem tego instrumentu prawnego.

1.2 Aktualny stan prawny

Prawo do petycji to konstytucyjnie zagwarantowane uprawnienie, zapewniające obywatelom możliwość udziału w kształtowaniu polityki państwa, w tym wywierania wpływu na proces legislacyjny na poziomie krajowym i lokalnym. Nie ulega wątpliwości, że możliwość bezpośredniego zgłaszania propozycji i uwag organom władzy publicznej wpływa na proces aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego. Przez

²³ Kancelaria Prezydenta RP, *Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrywanych w roku 2021 przez Kancelarię Prezydenta RP*, <https://www.prezydent.pl/bip/petycje/zestawienia/zbiorcza-info-rm-aeja-o-petycj-ach-rozpatrywanych-w-ro-ku-2021-przez-ka-ncelarie-prezydenta-rp,56174> [dostęp dnia: 27.09.2022 r.].

długi czas nie istniały żadne normy rangi ustawowej, regulujące wprost uprawnienie do petycji. Choć ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³¹ (dalej: „**KPA**”) odwoływała się do tej instytucji w art. 221 ust. 1, przewidując prawo do składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych na zasadach określonych przepisami działu VIII KPA, to dalsza treść tego działu regulowała jedynie instytucje skarg i wniosków. Dopiero w 2014 r., na podstawie projektu przygotowanego przez Senat we współpracy z Parlamentarnym Zespołem do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, prawodawca wprowadził do systemu prawnego kompleksową regulację, realizującą konstytucyjny obowiązek zapewnienia obywatelom prawa do petycji, tj. ustawę o petycjach, która weszła w życie 6 września 2015 r.

Pojęcie petycji nie zostało uregulowane na gruncie Konstytucji RP. W piśmiennictwie wskazuje się, że należy je rozumieć jako wszelkie wystąpienia, zawierające prośbę o podjęcie określonych działań przez władzę publiczną. W doktrynie prezentowane jest stanowisko, że różnica pomiędzy petycją a wnioskiem, kierowanym w celu ochrony indywidualnych praw polega na tym, że petycja jest składana w interesie publicznym. Nie znajduje to jednak potwierdzenia w aktualnym stanie prawnym, bowiem prawodawca przyjął możliwość składania petycji we

²³¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2000.

własnym imieniu²³². Przepisy ustawy o petycjach wskazują, że petycja może zostać złożona w interesie: publicznym, podmiotu wnoszącego petycję lub osoby trzeciej. Jej przedmiotem może być żądanie dotyczące w szczególności: zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

1.3 Propozycje zmian w przepisach

Rekomenduje się wprowadzenie do ustawy o petycjach **obowiązku udostępnienia informacji o sposobie załatwienia sprawy przez podmiot zobowiązany do rozpatrzenia petycji**. Jego realizacja polegałaby na zamieszczeniu na stronie internetowej organu administracji publicznej odpowiedzi na petycję. Proponowane rozwiązanie z jednej strony stanowiłoby realizację konstytucyjnego prawa do uzyskania informacji publicznej, z drugiej niwelowałoby ryzyko złożenia petycji o treści, które już wcześniej zostały załatwione przez odpowiedni organ. Pozwoliłoby również na zapoznanie się z treścią petycji przez osoby, których wystosowana w interesie publicznym petycja dotyczy. Byłoby jednocześnie dopełnieniem aktualnie obowiązującej regulacji, wynikającej z art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach,

²³² J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015.

przewidującej obowiązek umieszczenia na stronie internetowej podmiotu, do którego kierowana jest petycja, jej treści i daty złożenia. Stanowiłoby również prawne uregulowanie przyjętej przez niektóre urzędy dobrej praktyki²³³, polegającej na zamieszczaniu na swoich stronach internetowych informacji o sposobie załatwienia petycji. Podsumowując, proponowana nowelizacja przepisów pozwoliłaby organizacjom pozarządowym na sprawdzenie, czy pismo złożone w tym trybie było już uprzednio przedmiotem rozpatrzenia danego organu administracji państwowej oraz ułatwiłoby zapoznanie się ze sposobem rozpatrzenia petycji przez zainteresowane osoby i podmioty.

Ponadto Instytut rekomenduje wprowadzenie zmian, umożliwiających złożenie skargi na przewlekłość postępowania w przypadku nierozpatrzenia petycji przez organ w terminie przewidzianym ustawą. Aktualne brzmienie art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach wyłącza możliwość złożenia skargi na sposób rozpatrzenia petycji, co znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych²³⁴. Wyłączenie kognicji sądów administracyjnych w zakresie badania zasadności i zgodności z prawem sposobu rozpatrzenia petycji przez organ administracji publicznej wydaje się

²³³ Za przykład może posłużyć Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Zob. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Petycje rozpatrzone w 2022 roku*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/petycje-rozpatrzone-w-2022-roku> [dostęp dnia: 07.10.2022 r.].

²³⁴ Por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 listopada 2021 r. w sprawie o sygn. akt III SA/Kr 1320/21.

zasadne, biorąc pod uwagę istotę petycji (tj. prawo podmiotowe o charakterze postulatycznym, doradczym i konsultacyjnym, które nie kreuje po stronie adresata petycji konieczności wydania rozstrzygnięcia o określonej treści²³⁵). W aktualnym stanie prawnym nie istnieje żaden środek prawny umożliwiający poddanie kontroli i zmobilizowanie podmiotu zobowiązanego do wysłania odpowiedzi na petycję w przypadku jego bezczynności. Jest to istotne, ponieważ termin na rozpatrzenie petycji przewidziany w ustawie o petycjach (tj. 3 miesiące) jest stosunkowo długi, w szczególności w porównaniu do terminów obligujących organy do wydania rozstrzygnięcia na podstawie przepisów KPA²³⁶.

2. REKOMENDACJA DRUGA - OBOWIĄZEK PROWADZENIA PRZEZ ORGANY WŁADZY PUBLICZNEJ REJESTRÓW ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W CELU PRZEKAZYWANIA IM INFORMACJI O PROJEKTACH AKTÓW PRAWNYCH

2.1 Wyniki badań

Możliwość zapoznania się z projektami aktów prawnych zapewnia Biuletyn Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w którym

²³⁵ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie o sygn. akt P 19/03.

²³⁶ Według KPA organ administracji publicznej w sprawie wymagającej postępowania wyjaśniającego powinien wydać decyzję w terminie 1 miesiąca, a w sprawach szczególnie skomplikowanych nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 KPA).

udostępnia się informacje na temat przebiegu procesu legislacyjnego. Niestety, pomimo formalnej jawności procesu tworzenia prawa, informacje o projektowanych zmianach legislacyjnych nie zawsze docierają do dostatecznie szerokiego grona interesariuszy, w tym podmiotów trzeciego sektora.

Z badań przeprowadzonych przez Instytut wynika, że organizacje pozarządowe aktywnie szukają możliwości wpływania na jakość stanowionego prawa (43% respondentów), jednak w ocenie niemal co trzeciego ankietowanego (29% pytanych) nie zapewnia się im wystarczających informacji na temat prac nad aktami prawnymi. Zdaniem 28% badanych tworzenie prawa następuje z pominięciem organizacji pozarządowych, a ich głos nie ma znaczenia w tym procesie. Natomiast w opinii 27% respondentów organizacje wiedzą, w jaki sposób uzyskać informacje na temat projektowanych aktów prawnych.

Konsultacje społeczne stanowią zdaniem respondentów najczęstszą formę działań organizacji pozarządowych w zakresie wpływania na proces stanowienia prawa (36% ankietowanych). Na pytanie dotyczące formy kontaktów z organami władzy publicznej przeważnie wskazywali konsultacje publiczne (51% badanych), bieżącą wymianę informacji z urzędami (45% respondentów), monitorowanie zmian w prawie (36% ankietowanych) oraz udział w oficjalnych spotkaniach z przedstawicielami władzy (29% badanych).

2.2 Aktualny stan prawny

Jawność procesu legislacyjnego oraz prowadzenie szerokich konsultacji społecznych stanowi niezbędny element procesu tworzenia prawa w demokratycznym państwie. Skuteczna polityka informacyjna dotycząca projektów aktów prawnych warunkuje włączenie szerokiej liczby podmiotów w proces stanowienia prawa. Zapewnia to różnym grupom społecznym możliwość zajęcia stanowiska oraz zgłoszenia uwag i zastrzeżeń do proponowanych zmian w prawie. Potwierdza to ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Zgodnie z jej przepisami, jedną z podstawowych form współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pożytku publicznego jest konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących:

- działalności statutowej organizacji oraz
- sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego (dalej: „**JST**”).

2.3 Propozycja zmian w przepisach

Coraz częstszą praktyką ministerstw jest tworzenie wykazów podmiotów zainteresowanych przebiegiem procesu legislacyjnego i konsultacjami społecznymi. Prowadzenie tego typu rejestrów zmniejsza ryzyko pominięcia organizacji społecznych w procesie

tworzenia prawa oraz stanowi swojego rodzaju zaproszenie do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych. Odbywa się poprzez przesyłanie tym podmiotom informacji na temat prowadzonych prac legislacyjnych.

Zdaniem Instytutu zasadnym jest wprowadzenie zmian legislacyjnych, obligujących właściwych ministrów kierujących poszczególnymi resortami do prowadzenia wykazu organizacji pozarządowych, w celu przekazywania im informacji o rozpoczęciu procesu legislacyjnego i prowadzeniu konsultacji społecznych. Opisane rozwiązanie zmniejszyłoby ryzyko pominięcia organizacji trzeciego sektora w procesie legislacyjnym. Wspomniane rejestry powinny być prowadzone w sposób analogiczny do rejestru działalności lobbingowej, tworzonoego w oparciu o art. 10 ust. 1 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. W ocenie Instytutu, decyzję o dokonaniu wpisu danej organizacji pozarządowej do rejestru należałoby pozostawić ocenie właściwego ministra, który nie byłby zobligowany do dokonania wpisu. Rejestr powinien zawierać:

dane każdej organizacji pozarządowej,

sposób jej reprezentacji,

adres siedziby,

adres do doręczeń,

cele statutowe oraz

sposób przekazywania przez ministerstwa danych dotyczących prac legislacyjnych i prowadzonych konsultacji społecznych.

Wniosek o wpis do rejestru byłby dokonywany na formularzu udostępnionym przez właściwego ministra, prowadzącego rejestr organizacji trzeciego sektora. Miałby obowiązek informowania podmiotów wpisanych do wykazu o prowadzonych przez resort pracach legislacyjnych i konsultacjach społecznych.

3. REKOMENDACJA TRZECIA - ROZSZERZENIE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH W PROCESIE STANOWIENIA AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO PRZEZ GMINY

3.1 Wyniki badań

W aktualnym stanie prawnym istnieje szereg regulacji, umożliwiających organizacjom trzeciego sektora udział w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego. Znajduje to odzwierciedlenie w wynikach badania przeprowadzonego przez Instytut, z którego wynika, że beneficjentem działalności organizacji trzeciego sektora jest w znacznej mierze lokalna społeczność. Wprawdzie na pytanie dotyczące rodzajów aktów prawnych, będących przedmiotem działań organizacji pozarządowych w zakresie ich oceny lub w kierunku ich zmiany, respondenci na pierwszym miejscu wskazali ustawy i rozporządzenia (po 50% pytanych), to 29% badanych wskazało akty prawa miejscowego. Podzielone są opinie respondentów na temat wpływu działalności organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa na ich postrzeżenie w środowisku lokalnym. O ile zdaniem 25% respondentów jest on pozytywny, to 21% uważa, że ma charakter negatywny. Najwięcej ankietowanych, bo aż 37%, nie było

w stanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi na ww. pytanie. Jednak bez względu na powyższe, zdaniem Instytutu niewątpliwą korzyścią z udziału zakorzenionych w lokalnych społecznościach organizacji społecznych w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego, jest zwiększenie partycypacji obywateli w zarządzaniu swoimi lokalnymi wspólnotami samorządowymi, w których zaspokajane są ich podstawowe potrzeby i świadczona jest znaczna część usług publicznych.

3.2 Aktualny stan prawny

Ważnym dokumentem programującym współpracę pomiędzy podmiotami trzeciego sektora a organami władzy samorządowej jest roczny program współpracy pomiędzy właściwą **JST** a organizacjami pozarządowymi (dalej: „**Program roczny**”), ustanawiany w formie uchwały organu stanowiącego JST. Przed uchwaleniem ww. dokumentu ustawodawca przewidział obligatoryjne konsultacje publiczne z podmiotami trzeciego sektora (art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie). Jakkolwiek uwagi przedłożone przez organizacje społeczne nie mają dla organu stanowiącego JST mocy wiążącej, są wyrazem woli organizacji trzeciego sektora co do ich udziału w procesie konsultacji społecznych. Program roczny jest podstawowym dokumentem przewidującym współdziałanie tych podmiotów, określającym w szczególności:

cel główny i cele szczegółowe programu,
zasady współpracy,

priorytetowe zadania publiczne,
okres i sposób realizacji programu,
wysokość środków przeznaczonych na realizację programu,
sposób oceny realizacji programu oraz
informację o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji.

Możliwość prowadzenia konsultacji społecznych przez władze samorządowe została uregulowana we wszystkich ustawach samorządowych, tj. w: art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 10a o samorządzie wojewódzkim. Konsultacje społeczne mają, co do zasady, charakter fakultatywny i mogą być prowadzone w sprawach ważnych dla JST, natomiast obowiązek ich przeprowadzenia zachodzi w przypadkach wyraźnie przewidzianych w ustawie. Najbardziej znaną formą obligatoryjnych konsultacji społecznych w zakresie działalności JST jest proces uchwalania budżetu partycypacyjnego, w którym obywatele mogą decydować o przeznaczeniu części środków publicznych na wskazany przez siebie cel. Pominięcie konsultacji jest w tym przypadku wadą, będącą podstawą do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w trybie nadzoru²³⁷. Mając na celu zabezpieczenie wykonania woli mieszkańców co do przeznaczenia środków z budżetu

²³⁷ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 224/20. Por. również M. Mączyński [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022 r., art. 5a.

partycypacyjnego, ustawodawca wprowadził obowiązek ich uwzględnienia w uchwale budżetowej. Przewidział dodatkowo zakaz usuwania lub znacznej zmiany zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Zasadniczą wadą powyższych rozwiązań jest jednak fakultatywny charakter wprowadzania budżetu partycypacyjnego, który jest obligatoryjny jedynie w miastach na prawach powiatu.

Obligatoryjne konsultacje społeczne w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego zostały wprowadzone również w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²³⁸, gdzie ustawodawca przewidział obowiązek konsultacji społecznych w sprawach inwestycji oddziałujących na środowisko. Analogiczne rozwiązanie obecne jest także w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³⁹, na etapie uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego²⁴⁰.

Z aprobatą należy przyjąć występowanie rozwiązań prawnych przewidujących konieczność prowadzenia konsultacji społecznych przy

²³⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1029, z późn. zm.

²³⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 503 z późn. zm.

²⁴⁰ Dokument ten nie ma charakteru aktu prawa miejscowego, lecz aktu kierownictwa wewnętrznego. Oznacza to, że nie może być podstawą do wydawania decyzji administracyjnych. Wiąże jednak wójta, burmistrza i prezydenta miasta przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i służy koordynacji ustaleń tych planów.

tworzeniu aktów prawa miejscowego. Stanowi wyraz świadomości ustawodawcy co do istotnej roli konsultacji społecznych, które - oprócz zapewnienia wsparcia merytorycznego przy projektowaniu aktów normatywnych - wzmacniają partycypację społeczeństwa w decydowaniu o sprawach ich lokalnych wspólnot. Poza obligatoryjnymi konsultacjami w przypadkach przewidzianych w ustawie, JST mają dużą swobodę prowadzenia konsultacji o charakterze fakultatywnym, które każdorazowo zależą od woli organu stanowiącego JST. Przepisy ustaw samorządowych wprowadzają także możliwość złożenia przez obywateli inicjatywy uchwałodawczej, a więc zainicjowania procesu wprowadzania nowych regulacji prawnych w gminie, powiecie lub województwie.

3.3 Propozycje zmian w przepisach

Zdaniem Instytutu konieczne jest powiększenie katalogu regulacji prawnych przewidujących konsultacyjny udział organizacji trzeciego sektora w procesie tworzenia aktów prawa miejscowego. Preferowane jest rozszerzenie konsultacji w procesie przyjmowania aktów prawnych przez gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Rekomenduje się wprowadzenie zmian w ustawie o samorządzie gminnym, które zwiększyłyby możliwość udziału organizacji trzeciego sektora w konsultacjach społecznych, w szczególności w zakresie zajmowania stanowiska w sprawach, dotyczących ich statutowego przedmiotu i obszaru działalności (obszar działalności powinien być

ustalany na podstawie miejsca siedziby organizacji pozarządowej). Przy czym do konsultacji powinny być dopuszczone organizacje pozarządowe posiadające status organizacji pożytku publicznego w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Szczegółowy zakres prowadzenia takich konsultacji w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego powinien być określony analogicznie, jak w przypadku innych obligatoryjnych konsultacji, w stosownej uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie ze względu na szczególny charakter oraz przyspieszony tryb wydawania, z procesu konsultacji powinny być wyłączone akty prawa miejscowego o charakterze szczególnym, tzw. „przepisy porządkowe”, wydawane w wypadkach niecierpiących zwłoki i wymagające zatwierdzenia przez organ uchwałodawczy JST. Aby zapewnić sprawność działania organów stanowiących gmin należałoby także wprowadzić możliwość odstąpienia od prowadzenia konsultacji w szczególnych przypadkach, wymagających np. szybszego przeprowadzenia procesu uchwałodawczego. Jednak takie rozwiązanie powinno być poprzedzone uchwałą rady gminy i szczegółowo uzasadnione.

4. REKOMENDACJA CZWARTA ZMIANY W PRZEPISACH DOTYCZĄCYCH KONSULTACJI PROJEKTÓW USTAW

4.1 Wyniki badań

Z przeprowadzonych ankiet wynika, że organizacje społeczne oczekują na dodatkowe aktywności na polu współpracy z władzą, do których należy:

- udział w grupach roboczych (41%),**
- promocja projektu aktu prawnego (35%),**
- opiniowanie aktów prawnych (34%).**

Ponad połowa badanych organizacji (56%) chciałaby uczestniczyć w konsultacjach aktów prawnych. Organizacje podkreślają zatem swoją doradczą rolę w stanowieniu prawa i oferują w tym zakresie swoje wsparcie merytoryczne.

4.2 Aktualny stan prawny

Konsultacje społeczne nie są precyzyjnie uregulowane w przepisach prawa. Nie istnieje jeden akt prawny, normujący proces ich prowadzenia na etapie stanowienia prawa. Jest to instytucja posiadająca korzenie w Konstytucji RP, a regulacje przewidziane w różnych ustawach określają w szczególności rodzaje aktów prawnych poddawanych konsultacjom społecznym oraz ich charakter - dobrowolny lub obowiązkowy.

Podstawowym aktem regulującym proces stanowienia prawa przez Radę Ministrów jest Regulamin pracy Rady Ministrów. W dziale 3 tego Regulaminu, pn. „Uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie projektu dokumentu rządowego”, określono zasady przeprowadzania konsultacji społecznych w odniesieniu do rządowych projektów ustaw. W § 21 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów przewidziano, że postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje m.in. uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu. Z kolei zgodnie z § 28 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów część uzasadnienia rządowego projektu aktu normatywnego stanowi ocena skutków regulacji (OSR), prezentująca wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych.

W§ 28 ust. 2 pkt 2 wskazano, że OSR zawiera w szczególności informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych. Z treści § 28 ust. 4 wynika natomiast, że nie każdy rządowy projekt przepisów prawa powszechnie obowiązującego jest poddawany konsultacjom, skoro: „OSR projektu ustawy albo projektu rozporządzenia, który nie jest przedstawiany do konsultacji publicznych, zawiera wskazanie przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych”.

Etap konsultacji społecznych przeprowadzonych już w toku prac rządowych kończy raport, obejmujący m.in. omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania (§ 51 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

Konsultacje społeczne można prowadzić również na etapie prac parlamentarnych. Zarówno Sejm, jak i Senat przewidują w swoich regulaminach taką możliwość. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w art. 34 ust. 3 wskazuje, że uzasadnienie projektu ustawy „powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach”. W Regulaminie Senatu o konsultacjach społecznych mówi natomiast art. 79a ust. 1: „Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zwraca się o przedstawienie opinii o projekcie ustawy do właściwych instytucji lub organizacji, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy lub prawa Unii Europejskiej”.

Zarówno Regulamin Sejmu, jak i Regulamin Senatu wprowadzają możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego (odpowiednio w art. 70a i art. 80a), w którym mogą brać udział organizacje społeczne.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że istotą wysłuchania publicznego jest dopuszczenie w uporządkowany sposób do wyrażenia swojego zdania, opinii wszystkich, zarówno osób, jak i instytucji, zainteresowanych treścią stanowionego prawa. Przymiotnik „publiczne” oznacza, iż w tym przedsięwzięciu może brać udział każdy, kto wyraża takie życzenie oraz akceptuje reguły zawarte w regulaminie wysłuchania. Katalog podmiotów, które mogą brać udział w wysłuchaniu publicznym, jest właściwie nieograniczony, bowiem każdy zainteresowany, w tym także „zwykły obywatel”, jeśli spełnia kryteria formalne, ma możliwość wyrażenia swojego stanowiska podczas wysłuchania. Ze względów praktycznych (ograniczenia czasu trwania prac legislacyjnych) oraz ustrojowych (zachęcenia obywateli do łączenia sił w trosce o należyte reprezentowanie ich poglądów i interesów) preferowane są podmioty zbiorowe, m.in. środowiska eksperckie, stowarzyszenia obywateli, grupy producenckie.”²⁴¹

Wysłuchanie publiczne odbywa się podczas posiedzenia Sejmu i Senatu i dotyczy konkretnego aktu prawnego. Przyjmuje postać swoistego forum, na którym każdy z zainteresowanych podmiotów ma możliwość wyrażenia swojego stanowiska i opinii oraz zaproponowania możliwych alternatywnych rozwiązań legislacyjnych. Z wysłuchania sporządza się

²⁴¹ A. Gross, *Wysłuchanie publiczne jako szczególna forma aktywności obywatelskiej w kontekście procesów partycypacyjnych*, PPP 2017 r., nr 11, s. 89-101.

szczegółowy protokół, stanowiący udokumentowany przebieg dyskusji, zawierający informacje o osobach zabierających głos.

4.3 Propozycje zmian w przepisach

Analiza obowiązujących regulacji prowadzi do wniosku, że organizacjom społecznym nie zapewniono dostatecznego udziału w stanowieniu prawa. Z treści § 28 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów jasno wynika, że do konsultacji trafiają niepełne projekty ustaw, tj. jedynie ich założenia, co znacząco ogranicza partycypację środowisk społecznych w tym procesie. W istocie opiniowaniem objęte są bowiem nie konkretne treści normatywne, lecz ogólnie sformułowane cele i idee projektu. Powtórne przeprowadzenie konsultacji w tej formule możliwe jest tylko wówczas, gdy w toku dalszych prac legislacyjnych w strukturach rządowych do projektu wprowadzono zmiany o takim charakterze, że zakwestionowały zaopiniowane uprzednio podstawowe założenia projektu⁴². Uwzględniając więc fakt, że sam proces konsultacji odbywa się obecnie na wczesnym etapie procedowania projektu, Instytut rekomenduje wprowadzenie drugiej tury konsultacji. Powinna odbywać się w przypadku istotnej zmiany treści projektu, na skutek prowadzonych prac międzyresortowych.

⁴² S. Patyra, *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw-zarys problemu*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014 r., nr 22, s. 507-508.

Regulamin pracy Rady Ministrów nie wprowadza obowiązku konsultowania każdego projektu bądź odniesienia się do otrzymanych od organizacji społecznych uwag. Zasadnym wydaje się określenie kategorii aktów prawnych (zakres regulacji, tematyka), co do których istniałby obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych. Biorąc pod uwagę, że konsultacje społeczne znacznie wydłużają proces legislacyjny, odejście od ich przeprowadzania mogłoby być uzasadnione jedynie enumeratywnie określonymi przestankami, jak np. bezpieczeństwo państwa, ochrona zdrowia publicznego.

Powyższe uwagi należy odnieść również do poselskich i senackich projektów ustaw. Podstawowym postulatem pozostaje jednak ogólne wprowadzenie obowiązkowych konsultacji społecznych na etapie procedowania projektu ustawy. Co prawda uzasadnienia takich projektów, zgodnie z przytaczanymi przepisami, powinny zawierać wyniki przeprowadzanych konsultacji, niemniej w toku prac sejmowych niejednokrotnie dochodzi do zmian projektowanych regulacji, co wymaga zasięgnięcia opinii różnych środowisk, w tym organizacji społecznych.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na jeszcze jeden aspekt związany z procedowaniem pozarządowych projektów aktów prawnych. Wstępna kontrola projektu prowadzana przez Marszałka Sejmu koncentruje się wyłącznie na elementach proceduralnych. Obejmuje jedynie ocenę formalnej integralności i „gotowości” projektu do poddania go

opracowaniu w ramach sejmowego postępowania ustawodawczego - zarówno w zakresie części normatywnej, jak i uzasadnienia. W odniesieniu do przedstawionych wyników konsultacji oznacza to, że Marszałek Sejmu nie ocenia ich substancji merytorycznej oraz nie wartościuje pod względem aktualności przedstawionych opinii²⁴³. Dyskusja nad kształtem rozwiązań powinna odbywać się przede wszystkim w początkowej fazie prac. Im więcej debat na etapie idei, tym większa szansa na stworzenie dobrego, społecznie akceptowanego prawa. Praca nad większością projektów ustaw powinna się rozpoczynać od przygotowania projektu założeń. To na tym etapie - poprzez rozmowy o problemie i możliwych sposobach jego rozwiązania - należy inicjować dyskusję, a co za tym idzie - uruchamiać konsultacje²⁴⁴.

5. REKOMENDACJA PIĄTA ZWIĘKSZENIE LIMITU CZASU ANTENOWEGO DLA PODMIOTÓW TRZECIEGO SEKTORA

5.1 Wyniki badań

Skuteczność organizacji społecznych zależy w dużej mierze od tego, w jaki sposób komunikują się ze społeczeństwem i jak budują swoją rozpoznawalność, a przez to jak są postrzegane. Podejmowane przez organizacje działania skupiają się zatem na promowaniu ich celów oraz

²⁴³ S. Patyra, *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw-zarys problemu*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014 r., nr 22, s. 503.

²⁴⁴ G. Kopińska, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, KRS 2015 r., nr 2, s. 5-16.

nagłaśnianiu problemów społecznych. Jednym z podstawowych narzędzi wykorzystywanych przy tym przez organizacje są kampanie społeczne, dla których często podstawowym kanałem rozpowszechniania są media.

Ponad połowa badanych organizacji społecznych (52%) zadeklarowała, że podejmuje się współpracy z innymi podmiotami w celu realizacji swoich założeń. Na pytanie o podmioty, z którymi organizacje społeczne współpracują, jedynie 29% z nich wskazało media, natomiast aż 42% organizacji potwierdziło, że chciałyby z nimi współpracować. Współpraca organizacji społecznych z mediami na gruncie przepisów prawa powinna być rozpatrywana przede wszystkim przez pryzmat bezpłatnego czasu antenowego w publicznej telewizji i radiu.

5.2 Aktualny stan prawny

Polskie ramy prawne w zakresie rozpowszechniania przez organizacje pozarządowe przygotowanych przez nie kampanii społecznych określa ustawa z o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Reguluje kwestie dotyczące udostępniania przez media publiczne bezpłatnego czasu antenowego organizacjom pożytku publicznego, w celu informowania o prowadzonych przez nie działaniach. Zgodnie z art. 23a ust. 1 tej ustawy: „Jednostki publicznej radiofonii i telewizji stwarzają organizacjom pożytku publicznego, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 i 1265), możliwość nieodpłatnego

informowania o prowadzonej przez te organizacje działalności nieodpłatnej".

Obecnie obowiązujące rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego²⁴⁵ (dalej: „**Rozporządzenie**”), wydane na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji²⁴⁶, określa zasady, na jakich organizacje pożytku publicznego mogą korzystać z bezpłatnego czasu antenowego. Należy podkreślić, że z tego przywileju nie mogą korzystać stowarzyszenia i fundacje, jeżeli nie są jednocześnie zarejestrowane jako organizacje pożytku publicznego.

Zgodnie z § 2 ust. 3 Rozporządzenia czas rozpowszechniania audycji informujących o nieodpłatnej działalności pożytku publicznego prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego dla audycji przygotowywanych przez jednostkę publicznej radiofonii i telewizji, w szczególności w formach audycji informacyjnych, publicystycznych i dokumentalnych, wynosi nie mniej niż 120 minut w ciągu miesiąca. Wyjątek stanowią audycje emitowane w programach terenowych oddziałów Telewizji Polskiej, gdzie czas rozpowszechniania tych audycji

²⁴⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 283 z późn. zm.

²⁴⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1722.

wynosi co najmniej 25 minut w skali miesiąca. Audycje informujące o możliwości i zasadach przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych organizacjom pożytku publicznego są transmitowane przez co najmniej 180 minut w ciągu miesiąca, zaś w programach terenowych oddziałów Telewizji Polskiej przez czas nie krótszy niż 40 minut w ciągu miesiąca. Z kolei audycje prezentujące kampanie społeczne mogą być transmitowane przez co najmniej 270 minut w skali miesiąca, a w programach terenowych oddziałów Telewizji Polskiej - nie mniej niż przez 60 minut w ciągu miesiąca.

Długość czasu antenowego dla organizacji pożytku publicznego została więc w praktyce uzależniona od rodzaju audycji, przy czym największe znaczenie dla samych organizacji mają audycje prezentujące kampanie społeczne. W tym przypadku materiał, jaki ma być transmitowany przygotowuje organizacja pożytku publicznego, a nie nadawca publiczny. Inaczej jest z audycjami informacyjnymi, publicystycznymi i dokumentalnymi, które są przygotowywane przez samą telewizję, czy radio publiczne.

5.3 Propozycje zmian w przepisach

W związku z odpowiedziami ankietowanych organizacji na pytanie dotyczące chęci nawiązania współpracy z mediami w celu realizacji zadań organizacji, należy postulować zwiększenie limitu czasu antenowego przeznaczanego na promocję treści społecznie istotnych. Powyższe z pewnością przyczyniłoby się do zwiększenia dostępu

organizacji społecznych do mediów, a przez to do dotarcia przez organizacje do szerszej społeczności.

Należałoby jednocześnie znieść obowiązujące rozróżnienie długości czasu antenowego w zależności od programu, na jakim materiał miałby być emitowany. Organizacje, których działalność skupia się wokół problemów lokalnej społeczności, starają się podejmować współpracę przede wszystkim z mediami lokalnymi. Stąd ograniczanie czasu antenowego w programach terenowych oddziałów Telewizji Polskiej może uniemożliwiać nagłośnianie ważnych społecznie problemów i informowanie o nich widzów najbardziej zainteresowanych daną tematyką.

W odniesieniu do audycji informujących o nieodpłatnej działalności pożytku publicznego prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego, w szczególności w formach audycji informacyjnych, publicystycznych i dokumentalnych, limit ten powinien być zwiększony dwukrotnie i wynosić nie mniej niż 240 minut w ciągu miesiąca, co daje jedynie ok. 8 minut w ciągu doby.

Audycje informujące o możliwości i zasadach przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych organizacjom pożytku publicznego również powinny być transmitowane przez co najmniej 240 minut w ciągu miesiąca i to niezależnie od programu, na jakim są transmitowane. Biorąc pod uwagę mnogość organizacji pożytku publicznego, których źródłem finansowania jest 1% podatku,

zwiększenie bezpłatnego czasu antenowego może przynieść dwojakie rezultaty. Po pierwsze, pozwoli dotrzeć do szerszej grupy odbiorców tym organizacjom, które obecnie korzystają z możliwości transmitowania tego typu audycji. Po drugie, zwiększy szanse organizacji, które ze względu na ograniczenie czasu antenowego nie zdołały jeszcze rozpocząć rozpowszechniania informacji o swojej działalności w mediach i informować o ww. sposobie dotowania.

Z kolei audycje prezentujące kampanie społeczne powinny być transmitowane przez co najmniej 310 minut w ciągu miesiąca, co daje ok. 10 minut w ciągu doby. W przypadku tej kategorii audycji należałoby również rozważyć powrót do uregulowania długości czasu antenowego w zależności od pory nadawania²⁴⁷, przy czym w ciągu tzw. *prime time*²⁴⁸ czas ten powinien być najdłuższy.

Zmiana regulacji w zakresie czasu antenowego z pewnością przyczyniłaby się do dotarcia przez organizacje pożytku publicznego do określonych grup odbiorców, potencjalnie zainteresowanych obszarem działań organizacji, promowania swej działalności budowania rozpoznawalności, a przede wszystkim edukowania społeczeństwa.

²⁴⁷ Taka regulacja obowiązywała na gruncie rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 638).

²⁴⁸ Pora dnia, w której dane medium ma największą oglądalność/słuchalność. W telewizji *prime time* to zwykle okres od 18:00 do 23:00, w radiu to godziny poranne i popołudniowe.



Podsumowanie

W pierwszym rozdziale pracy zaprezentowano klasyfikacje źródeł prawa, jakie funkcjonują w naukach historycznych (źródła powstania/istnienia prawa i źródła poznania prawa) i nauce teorii prawa (źródła prawa materialne i formalne), a także wyróżnione ze względu na sposób powstawania prawa (zwyczaj, precedensowe orzecznictwo sądowe, akt normatywny, umowa oraz opinie wybitnych prawników). Zdefiniowano pojęcie systemu źródeł prawa i wyjaśniono, na czym polega zasada hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa w Polsce. Szczegółowo omówiono źródła krajowego prawa powszechnie obowiązującego, tj.: konstytucję, ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego oraz charakter źródeł prawa o charakterze wewnętrznie obowiązującym. Dodatkowo przedstawiono zależności pomiędzy krajowym porządkiem prawnym a prawem międzynarodowym i prawem Unii Europejskiej. Określono miejsce umów międzynarodowych (ratyfikowanych i nieratyfikowanych) w systemie źródeł prawa i opisano sposób wykorzystania reguły kolizyjnej. Dokonano podziału prawa Unii Europejskiej na prawo pierwotne i pochodne oraz opisano główne zasady służące do określenia pozycji zajmowanej przez prawo Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym.

Definicje zaprezentowane w pierwszej części publikacji znacząco ułatwią zrozumienie procesu ustawodawczego i procesu uchwalodawczego,

przedstawionych w kolejnym rozdziale pracy. Poza szczegółowym opisem ich przebiegu, zamieszczono w nim informacje o podmiotach, sprawujących nad nadzór lub kontrolę nad tymi procesami, do których należą: Trybunał Konstytucyjny, odpowiedni wojewodowie i Prezes Rady Ministrów. W związku z możliwością wpłynięcia przez organizacje pozarządowe na prawo Unii Europejskiej, w drugiej części pracy opisano również przebieg procesu stanowienia prawa pochodnego, w kontekście aktów ustawodawczych i nieustawodawczych.

W ostatnim rozdziale pracy zaprezentowano narzędzia, dzięki którym organizacje pozarządowe mogą aktywnie uczestniczyć w procesie stanowienia prawa. W kontekście krajowego porządku prawnego omówiono instytucje: petycji, inicjatywy ustawodawczej, inicjatywy uchwałodawczej, konsultacji społecznych, debaty publicznej, dialogu społecznego, referendum i wysłuchania publicznego. W ramach prawa Unii Europejskiej zaprezentowano instytucję europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Przedstawiony we wstępie cel publikacji został zrealizowany poprzez dostarczenie przedstawicielom organizacji pozarządowych informacji niezbędnych do świadomego i efektywnego udziału w procesie stanowienia prawa.

Instrumenty, jakimi dysponują organizacje pozarządowe w procesie tworzenia prawa, pozwalają im na prezentację interesów własnych oraz

określonych grup społecznych. Dodatkowo umożliwiają im występowanie w charakterze podmiotów, posiadających specjalistyczną wiedzę ekspercką w danej dziedzinie. Narzędzia zaprezentowane w publikacji potwierdzają, że każda organizacja pozarządowa, niezależnie od środków finansowych i zasobów personalnych, którymi dysponuje, może realnie i efektywnie wpłynąć na stanowienie prawa.

BIBLIOGRAFIA

Monografie:

1. Bałaban A., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 87, 88, 89, 90, 91*, Warszawa 2021 r.
2. Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020 r.
3. Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008 r.
4. Bożyk S., *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013 r.
5. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019 r.
6. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021 r.
7. L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. li, Warszawa 2001 r.
8. Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011 r.
9. Górecki D. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawniczych*, Kraków 2006 r.

-
10. Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011 r.
 11. Kaczocho M., Mazuryk M., *Legislacja administracyjna. Repetytorium i testy*, Warszawa 2019 r.
 12. Kampka A., *Debata publiczna. Zmiany społecznych norm komunikacji*, Warszawa 2014 r.
 13. Korybski A., Leszczyński L., *Stanowienie stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2021 r.
 14. Krukowski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004 r.
 15. Kuciński J., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawno-politologiczne*, Warszawa 2018 r.
 16. Malisz E. Cz., *Samorządowe prawo miejscowe*, Zielona Góra 2001 r.
 17. Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016 r.
 18. Piotrowski R. (red.), *Prawo Konstytucyjne. Kompendium*, Warszawa 2018 r.
 19. Płowiec W., *Koncepcja aktu prawa wewnątrznie obowiązującego w Konstytucji RP*, Poznań 2006 r.
 20. Seidler G. L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003 r.

-
21. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013 r.
 22. Stawecki T., P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003 r.
 23. Szewc A., Szewc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999 r.
 24. Tkaczyk E., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014 r.,
 25. Zientarski P. B., Mreńca E. (red.), *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2018 r.
 26. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020 r.
 27. Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021 r.

Publikacje:

1. *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015 r.
2. *Zasady Dialogu Społecznego. Dokument Programowy Rządu Przyjęty Przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.*, Warszawa 2002 r

-
3. *Instytucja wysłuchania publicznego. OPRACOWANIA TEMATYCZNE OT-590*, Warszawa 2010 r.

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jedn.: Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1526
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 547 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2120.
6. Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 741.
7. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 851.
8. Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 z późn. zm.

-
9. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 135 z późn. zm.
 10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.
 11. Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o europejskiej inicjatywie obywatelskiej, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 861.
 12. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 870.
 13. Ustawa z 7 lipca 2015 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 248.
 14. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 z późn. zm.
 15. 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, tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 130 z późn. zm.
 16. Ustawa z 20 lipca 2020 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw, tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1461.

-
17. Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r.
Regulamin pracy Rady Ministrów, tekst jedn.: M.P. z 2022 r., poz.
348.
 18. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn.: M.P. z 2021
r., poz. 483.
 19. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., Dz.
U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.
 20. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat
ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.
U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.
 21. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011
w sprawie inicjatywy obywatelskiej z 11 marca 2011 r. Dz. Urz. UE L
Nr 65.
 22. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011
z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne
dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania
uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz. U. UE. L. 2011.55.13.

Źródła internetowe:

1. <https://instytutprawobywatelskich.pl/inicjatywa-uchwalodawcza-narzedzie-do-skutecznego-stanowienia-przez-mieszkancow-prawa-w-gminie/>, dostęp dnia 20 czerwca 2022 r.

-
2. <https://instytutprawobywatelskich.pl/inicjatywa-uchwalodawcza-narzedzie-do-skutecznego-stanowienia-przez-mieszkancow-prawa-w-gminie/>, dostęp dnia 20 czerwca 2022 r.
 3. https://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum_og%C3%B3lnokrajowe, dostęp dnia 6 lipca 2022 r.
 4. <https://publicystyka.ngo.pl/nieznane-przywileje-organizacji>, dostęp dnia 6 lipca 2022 r.
 5. <https://instytutprawobywatelskich.pl/w-jaki-sposob-organizacje-pozarządowe-moga-brac-udzial-w-stanowieniu-prawa-na-poziomie-lokalnym-wybor-najskuteczniejszych-narzedzi/>, dostęp dnia 7 lipca 2022 r.
 6. <http://www.konsultacjezasadami.pl/rola-orgaznizacji-pozarządowych-w-konsultacjach-społecznych.html>, dostęp 10 lipca 2022 r.
 7. <http://partycypacjango.kolping.pl>, Proces stanowienia prawa i możliwości udziału NGO w procesie stanowienia prawa, dostęp dnia 10 lipca 2022 r.
 8. <https://www.gov.pl/web/dialog>, dostęp dnia 12 lipca 2022 r.
 9. <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/sposoby-monitorowania/108-czym-jest-dialog-społeczny.html>,dostęp dnia 16 lipca 2022 r.

-
10. <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/sposoby-monitorowania/108-czym-jest-dialog-spoeczny.html>, dostęp dnia 16 lipca 2022 r.
 11. <https://www.gov.pl/web/dialog/czym-jest-dialog-spoeczny>, dostęp dnia 16 lipca 2022 r.
 12. <https://instytutprawobywatelskich.pl/w-jaki-sposob-organizacje-pozarządowe-moga-brac-udzial-w-stanowieniu-prawa-na-poziomie-lokalnym-wybor-najszybszych-narzedzi/>, dostęp dnia 17 lipca 2022 r.
 13. https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/european-citizens-initiative_pl#howtogetananswerandmakeanimpact, dostęp 28 sierpnia 2022 r.
 14. <http://wmson.pl/szkolenia-ngo-baza-wiedzy/>, dostęp 20 lipca 2022 r.
 15. <https://senat.edu.pl/senat/proces-legislacyjny/>, dostęp dnia 15 października 2022 r.