

Niekoľko úvah o súčasných štandardoch tvorby práva v Poľsku

Serowaniec, M.*

SEROWANIEC, M.: Niekoľko úvah o súčasných štandardoch tvorby práva v Poľsku. Právny obzor, 106, 2023, č. 3, s.202 – 214. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2023.3.03>

A few reflections on the current standards of law making in Poland. For years, the Polish Parliament's legislative process has been marked by numerous irregularities. These include too frequent changes in the legal status of laws, unfavourable treatment of public consultations and undue haste in the drafting of laws, all of which contribute to their poor quality. The situation in this area did not improve during the last parliamentary term. In many respects, the existing problems were exacerbated. As a result, there has been a deterioration in the standards of the Polish law-making process. Parliament has been transformed into a law factory where anything can be the subject of production. Legislative procedures are often conducted under time pressure or late at night, with no opportunity for MPs or potential beneficiaries of the new law to familiarise themselves with draft legislation. The article aims to outline the 'cardinal sins' committed by parliamentary majorities during the legislative process.

Key words: legislative process, Parliament, Sejm, Senate, the law-making process, Constitution of the Republic of Poland

Úvod

Podľa ustanovení článku 10 ods. 2 Ústavy Poľskej republiky¹ je hlavnou funkciou poľského parlamentu zákonodarstvo. V oblasti tvorby zákonov sa však už roky objavujú viaceré nezrovnalosti, ktoré súvisia okrem iného s príliš častými zmenami právneho stavu, inštrumentálnym prístupom k verejným konzultáciám a všeobecnou unáhlenosťou pri tvorbe zákonov, čo sa prejavuje v ich nízkej kvalite. V súčasnom volebnom období sa situácia v tejto oblasti nezlepšila a v mnohých ohľadoch sa existujúce problémy ešte prehĺbili a úroveň poľskej legislatívy sa zrútila. Parlament sa totiž stal manufaktúrou práva, kde sa dá „vyrobiť“ všetko. Právo prestalo vyjadrovať pravidlá rozumu (*logos*), ktoré umožňujú formovať spoločenský poriadok. Právom sa stalo to, čo za právo uzná parlamentná väčšina. Prítom právo by malo vznikať ústavne predpísaným spôsobom, byť vecne v súlade s ústavou a zároveň spĺňať požiadavku racionality. Malo by slúžiť na účinnú realizáciu stanovených cieľov. Túto požiadavku nie je možné splniť, ak sa právo píše narýchlo, ak sa v legislatívnom procese povrchno posudzujú účinky regulácie a ak je hodnotenie vplyvu právnych predpisov nedostatočné.

V ôsmom a deviatom volebnom období Sejmu možno pozorovať prehlbovanie negatívnych javov, ako sú používanie mimoriadnych postupov, skracovanie času určeného na konzultácie, neriešenie predložených stanovísk a pripomienok, prezentácia vládnych návrhov ako poslaneckých, príprava schematických, neužitočných správ o konzultáciách a takmer úplné upustenie od organizovania verejných vypočutí.

* Dr. hab. Maciej Serowaniec, prof. UMK, Katedra ústavného práva, Fakulta práva a administratívy Univerzity Mikuláša Koperníka v Toruni. ORCID: 0000-0003-4693-7977.

¹ Ústava Poľskej republiky z 2. apríla 1997 (Zbierka zákonov 1997, č. 78, položka 483 v znení neskorších predpisov).

Samozrejme, v osobitných prípadoch, vzhľadom na naliehavosť problému, poľský právny poriadok stanovuje možnosť uplatniť mimoriadne spôsoby legislatívneho postupu. V praxi ich Rada ministrov a poslanci využívajú dosť svojvoľne, pričom ich cieľom je predovšetkým znížiť potrebu odsúhlasenia, konzultácie a vyjadrenia k návrhom zákonov. Podľa ustanovení Rokovacieho poriadku Rady ministrov² by totiž všetky návrhy vládných dokumentov mali byť predmetom odsúhlasenia, verejných konzultácií a pripomienkového konania. Avšak v situáciách, keď si dôležitosť alebo naliehavosť veci vyžaduje okamžité riešenie Radou ministrov, môže predseda vlády rozhodnúť o uplatnení tzv. mimoriadneho postupu (články 98 – 99 rokovacieho poriadku). Vládne dokumenty pripravené v rámci tohto postupu sa môžu prerokovať s vynechaním alebo skrátením trvania niektorých prvkov legislatívneho procesu, ako sú odsúhlasenie, verejné konzultácie a pripomienkovanie, posúdenie návrhu Stálym výborom Rady ministrov alebo Právnou komisiou. V súčasnom volebnom období sa mimoriadny postup uplatnil pri práci na každom štvrtom vládnom návrhu zverejnenom na platforme Centra vládnej legislatívy. Z analýzy predložených návrhov však vyplýva, že väčšina týchto návrhov nebola nevyhnutnou reakciou na vznik mimoriadnych situácií. A súdiac podľa diskusií, ktoré vyvolali v priebehu parlamentných prác, upustenie od konzultácií a pripomienkového konania nebolo opodstatnené. Rovnako dôležité je, že dokumenty zverejnené na platforme vládneho legislatívneho procesu týkajúce sa týchto návrhov vo veľkej väčšine prípadov neobsahovali žiadny doklad, z ktorého by vyplývalo, že predseda vlády schválil použitie osobitného postupu. V Sejme je ekvivalentom osobitného konania zrýchlené konanie (článok 51 rokovacieho poriadku Sejmu³). Podľa jeho ustanovení môže Sejm vo zvlášť odôvodnených prípadoch skrátiť konanie o návrhoch zákonov a pristúpiť k ďalším fázam konania bezprostredne po tom, ako poslanci dostanú podklady týkajúce sa návrhu zákona. Je zaujímavé, že medzi návrhmi zákonov predloženými v súčasnom volebnom období nebol žiadny, ktorý by bol formálne prerokovaný v zrýchlenom parlamentnom konaní. V praxi však našiel uplatnenie aspoň v niekoľkých prípadoch. Veľmi rýchle, kratšie ako 14-dňové rokovanie Sejmu o návrhu zákona naznačuje praktické uplatnenie zvláštného režimu okrem iného v prípade konania o návrhu zákona o centrálnom komunikačnom portáli (3 dni)⁴, návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon z 27. júla 2001 – zákon o sústave všeobecných súdov a zákon z 8. decembra 2017 o Najvyššom súde (1 deň)⁵ alebo poslaneckého návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o Najvyššom súde a niektoré ďalšie zákony (2 dni)⁶. Na druhej strane, podľa ustanovení rokova-

² Uznesenie Rady ministrov č. 190 z 29. októbra 2013. - Rokovací poriadok Rady ministrov (M.P. 2013 bod 979 v znení neskorších zmien).

³ Uznesenie Sejmu Poľskej republiky z 30. júla 1992, Rokovací poriadok Sejmu Poľskej republiky (M. P. z roku 1992, č. 26, bod 185. v znení neskorších predpisov).

⁴ Poslanecká tlač č. 2473. Legislatívny proces dostupný na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/Przebieg-Proc.xsp?nr=2473>.

⁵ Poslanecká tlač č. 2389. Legislatívny proces dostupný na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/Przebieg-Proc.xsp?id=D24F7FEC75FC3F68C-125826000307DAB>.

⁶ Poslanecká tlač č. 2480. Legislatívny proces dostupný na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/Przebieg-Proc.xsp?id=BEF18E6C013FDF1B-C1258283003A6E87>.

cieho poriadku Sejmu nesmie byť minimálna dĺžka práce na projekte kratšia ako 14 dní. Prvé čítanie návrhu zákona sa môže uskutočniť najskôr siedmy deň po doručení tlačenej verzie návrhu zákona poslancom (čl. 37 ods. 4) a rovnako druhé čítanie sa môže uskutočniť najskôr siedmy deň po doručení správy výboru poslancom (čl. 44 ods. 3). Na druhej strane sa tretie čítanie môže uskutočniť bezprostredne po druhom čítaní návrhu, ak návrh nebol v druhom čítaní vrátený výboru (článok 48 rokovacieho poriadku).

Bez ohľadu na to, akým spôsobom Sejm postupoval pri prerokúvaní návrhu zákona, sa stalo takmer pravidlom, že tretie čítanie sa koná takmer okamžite po druhom čítaní. Spomedzi analyzovaných návrhov zákonov trvala prestávka medzi dvoma čítaniami niekoľko hodín okrem iného v prípade vládneho návrhu zákona o zmene a doplnení zákona o Inštitúte národnej pamäti – Komisii pre stíhanie zločínov proti poľskému národu, vládneho návrhu zákona o kolektívnej správe autorských práv a práv súvisiacich s autorským právom (v tomto prípade sa druhé čítanie, zasadnutie výboru a tretie čítanie uskutočnili v jeden deň) alebo vládneho návrhu zákona o zmene a doplnení zákona o sociálnom poistení a niektorých ďalších zákonov.

1. Nezmyselné náhlenie

Symbolom inštrumentalizácie úlohy parlamentu, fakticky podriadeného vonkajšiemu centru politickej dispozície, sa stala práca na novele zákona o Inštitúte národnej pamäti. Zmena bola vykonaná – vrátane podpisu hlavy štátu, ktorá bola v tom čase na zahraničnej návšteve – v priebehu niekoľkých hodín. Návrh zákona bol skutočne predložený Sejmu 27. júna 2018 o 8.00 hod. Po hodine a pol sa začalo prvé čítanie. Každý z poslancov mal v diskusii k dispozícii jednu minútu na vystúpenie. Nasledovalo druhé a tretie čítanie bez diskusie. Po dvoch hodinách o 11.29 hod. bol zákon schválený. Na druhej strane, práca Senátu trvala menej ako päť hodín. Na protest proti obmedzeniu času na vystúpenie senátorov počas plenárneho zasadnutia na päť minút opustili opoziční senátori rokovaciu sálu. Legislatívny proces bol ukončený okolo 18.00 hod., keď prezident Poľskej republiky počas svojej návštevy Lotyšska pripojil k zákonu elektronický podpis⁷. Na druhej strane, od doručenia poslaneckého návrhu novely zákona o prokuratúre a niektorých ďalších zákonov do jeho prijatia dolnou komorou parlamentu uplynulo deväť dní, ale v skutočnosti Sejm na návrhu pracoval jeden a pol dňa. Išlo o veľmi rozsiahlu novelu viacerých zákonov, ktorá nakoniec dostala názov Zákon o zmene a doplnení zákona – Zákon o sústave všeobecných súdov a niektorých ďalších zákonov. Parlamentná väčšina pritom ignorovala veľmi kritické stanovisko ombudsmana, ktorý v ňom okrem iného napísal: „Analýza celého návrhu zákona vedie k záveru, že potreba jeho prípravy nie je reakciou na existujúce problémy súdnictva, ale na súčasnú situáciu, ktorá vznikla v dôsledku prijatia zákonov týkajúcich sa súdnictva, ktoré podľa hodnotenia mnohých medzinárodných inštitúcií a organizácií (Benátska komisia, Európska komisia,

⁷ Porovnaj MAKOWSKI, G. Zmeny zákona o inštitúte národnej pamäti a sedem smrteľných hriechov právneho a spravodlivého štátu. Nadácia Štefana Bátoriho, dostupné na: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Grzechy_PiS_nowelizacje_IPN.pdf.

Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva – ODIHR, osobitný spravodajca OSN, Skupina štátov proti korupcii – GRECO) nespĺňajú medzinárodné štandardy. Zavádzanie významných zmien zákonov prostredníctvom poslaneckých návrhov, ktoré umožňujú obísť verejné konzultácie a pripomienkové konanie, treba hodnotiť negatívne. Spôsob práce na návrhu zákona je mimoriadne urýchlený.⁸

2. Odklon od stanovených postupov

Vo verejnom priestore sa objavili mnohé pochybnosti aj v súvislosti s hodnotením správnosti postupu, akým Sejm 16. decembra 2016 postupoval pri schvaľovaní zákona o štátnom rozpočte. Podľa nášho názoru vyvoláva vážne otázky, týkajúce sa jeho súladu s ústavou a rokovacím poriadkom Sejmu. Tieto pochybnosti zahŕňajú blokované hlasovanie o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch. Rozhodnutím predsedníctva Sejmu bolo v treťom čítaní návrhu zákona o rozpočte povolené blokované hlasovanie o pozmeňujúcich návrhoch, ktorého výsledkom bolo spoločné zamietnutie všetkých pozmeňujúcich návrhov opozície spolu s menšinovými návrhmi a v druhom hlasovaní spoločné prijatie všetkých pozmeňujúcich návrhov klubu vládnej strany. V predchádzajúcej parlamentnej praxi sa pripúšťala možnosť spoločného hlasovania o viacerých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch, ale len vtedy, ak ich spájal nejaký spoločný menovateľ. Väčšina pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov opozície nemala tento spoločný menovateľ a niekedy sa dokonca navzájom vylučovali. Polemika sa viedla aj o znemožnení predkladania formálnych poslaneckých návrhov. Zo znenia článku 184 rokovacieho poriadku Sejmu vyplýva, že každý poslanec má právo podať formálny návrh a predseda Sejmu je povinný umožniť mu uplatnenie tohto práva. V „Stenografickej správe z 33. zasadnutia Sejmu Poľskej republiky zo 16. decembra 2016“⁹ je zaznamenané, že dvaja členovia klubu PO sa niekoľkokrát pokúsili predložiť formálne návrhy, ale nebolo im to umožnené. V súvislosti s uskutočneným postupom hlasovania vznikli vážne právne pochybnosti. V poľskom Sejme sú všetky hlasovania verejné (článok 188 ods. 2 rokovacieho poriadku Sejmu). Keďže počas hlasovania o zákone o rozpočte nebolo možné hlasovať pomocou zariadenia na sčítanie hlasov, v záujme dodržania ústavnej a zákonnej podmienky verejnosti by sa k zápisnici zo schôdze musel pripojiť menný zoznam výsledkov hlasovania. Dňa 16. decembra 2016 bol výsledok hlasovania určený len na základe súhrnného výsledku bez menného zoznamu hlasujúcich, čo sice rokovací poriadok za určitých okolností umožňuje, ale v prípade hlasovania o takomto dôležitom zákone by sa to nemalo stať.¹⁰

⁸ Stanovisko ombudsmana k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o prokuratúre a niektoré ďalšie zákony (parlamentná tlač č. 2731), dostupné na <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20RPO%20dotycz%20C4%85ca%20projektu%20nowelizacji%20ustaw%20o%20prokuratuz%20SN%20KRS%20.pdf>.

⁹ Stenografická správa z 33. zasadnutia Sejmu Poľskej republiky zo 16. decembra 2016, dostupné na: http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BBD0BCDEC4532500C125808B0071DB52/%24File/33_a_ksiazka_bis.pdf.

¹⁰ SEROWANIEC, M., WITKOWSKI, Z. Erózia legislatívneho procesu v Poľsku. In *Journal of Modern Science*. 2021, č. 1, s. 11 – 27. DOI:10.13166/JMS/131608.

3. Kódexy

Vážne výhrady k regulárnosti legislatívneho procesu boli vznesené aj pri príležitosti nedávnej novely zákona o zmene a doplnení zákona – Trestného poriadku a niektorých ďalších zákonov. Rokovací poriadok Sejmu v kapitole 4 stanovuje osobitný postup legislatívneho konania o návrhoch kódexov a návrhoch noviel kódexov, z ktorého nepredpokladá žiadne výnimky. Ustanovenia článku 89 ods. 2 rokovacieho poriadku Sejmu jednoznačne stanovujú, že prvé čítanie návrhu novely zákonníka sa môže uskutočniť najskôr štrnásť deň po doručení tlačenej verzie návrhu poslancom. V článku 95 ods. 1 rokovacieho poriadku Sejmu sa zasa stanovuje, že druhé čítanie sa môže uskutočniť najskôr štrnásť deň odo dňa doručenia správy mimoriadneho výboru poslancom. Vzhľadom na skutočnosť, že všetky tri čítania posudzovaného návrhu zákona sa uskutočnili v priebehu dvoch dní (15. – 16. mája 2019), návrh zákona bol prijatý v hrubom rozpore s rokovacím poriadkom Sejmu. Vládny návrh novely zákona – Trestný zákon a niektorých ďalších zákonov (tlač č. 3451) predložený Sejmu bol návrhom novely kódexa. Predpokladal zmeny a doplnenia takých zákonov, ako sú Trestný zákon, Zákon o priestupkoch, Úvodné ustanovenia k Trestnému zákonu, Exekučný trestný poriadok, Trestný poriadok (spolu 38 strán návrhu zákona) a 5 ďalších zákonov (spolu 2 strany návrhu zákona, vrátane dvoch zákonov, ktorými sa mení a dopĺňa Trestný zákon). Názov návrhu zákona, ako aj jeho obsah bez akýchkoľvek pochybností naznačovali, že ide o návrh zákona, ktorým sa menia a dopĺňajú kódexy. Túto skutočnosť nemohlo zmeniť žiadne rozhodnutie predsedu Sejmu, keďže povaha zákona, o ktorom sa koná, je daná jeho obsahom, a nie autoritatívnym rozhodnutím konkrétnej osoby. V dôsledku toho bol Sejm povinný postupovať pri prerokúvaní vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Trestný zákon a niektoré ďalšie zákony (tlač č. 3451), v súlade s pravidlami stanovenými v kapitole 4 Rokovacieho poriadku Sejmu (čl. 87 a nasl.) vrátane dodržiavania lehôt stanovených v tejto kapitole na uskutočnenie ďalších čítaní. Nedodržaním lehôt, ktoré predchádzali prvému a druhému čítaniu (v oboch prípadoch 14 dní odo dňa doručenia návrhu zákona poslancom), a tým, že Sejm nepostúpil posudzovaný návrh zákona mimoriadnemu výboru, hrubo porušil legislatívny postup stanovený v rokovacom poriadku Sejmu pre návrhy zákonov, ktorými sa menia a dopĺňajú kódexy. Na okraj týchto úvah treba upozorniť, že podľa názoru okrem iného ombudsmana a Nadácie krakovského inštitútu trestného práva mnohé ustanovenia zákona porušujú ústavné zásady proporcionality, rovnosti pred zákonom, trojdelenia moci, spravodlivosti pri uplatňovaní práva, nediskriminácie, správnej právnej úpravy a vymedzenia znakov zakázaného činu.¹¹

Vládna väčšina pritom bežne využíva inštitút tzv. legislatívneho vhadzovania. Okrem iných prípadov sme s touto praxou mali do činenia 27. marca 2020 počas posudzovania troch návrhov zákonov z tzv. vládneho protikrizového štítu, ktorý mal zmierniť hospo-

¹¹ Stanovisko k uzneseniu Senátu Poľskej republiky z 24. mája 2019 k zákonu o zmenách a doplneniach zákona – Trestného zákonníka a niektorých ďalších zákonov, ktoré prijal Sejm Poľskej republiky na svojom 81. zasadnutí 16. mája 2019, dostupné na: https://kipk.pl/dokumenty/opinia2_nowelizacja2019.pdf.

dárske dôsledky koronavírusu v Poľsku.¹² V priebehu prerokovania návrhu zákona v Sejme poslanecký klub Právo a spravodlivosť nečakane v rámci tzv. protikrizového štítu navrhol aj novelu týkajúcu sa volebného zákona. Týmto návrhom sa rozšírila pôsobnosť hlasovania poštou, okrem iného tým, že osoby v karanténe a osoby staršie ako 60 rokov by mohli týmto spôsobom voliť v nadchádzajúcich prezidentských voľbách v máji 2020.¹³ Na okraj je vhodné poznamenať, že v posledných parlamentných voľbách v roku 2019 získala strana Právo a spravodlivosť najväčšiu podporu medzi ľuďmi vo veku 60 rokov a viac; 55,6 percenta voličov v tejto skupine hlasovalo za túto stranu.¹⁴ Mohla to byť náhoda, že veková hranica bola stanovená takto a nie inak? Pozmeňovací návrh bol prijatý o 4.00 hod. nadržanom a krátko po 6.00 hod. ráno bol schválený celý zákon. Potom sa ukázalo, že napriek rastúcej epidemiologickej hrozbe sa parlamentná väčšina bude snažiť za každú cenu uskutočniť prezidentské voľby v pôvodne plánovanom termíne. Tento návrh porušujúci ústavu a v rámci nej aj princíp rovnosti (diskriminácia iných kategórií voličov posielaných do rizika nákazy) sa začal v opozičných sférach a právnej publicistike pohľadovo označovať ako „trik PiS“, pretože PiS týmto spôsobom porušil ústavu, ustálenú judikatúru ústavného súdu a dokonca podľa rokovacieho poriadku bola novela volebného zákona prijatá postupom, ktorý vzbudil zdesenie.¹⁵ Pod zámienkou predloženia pozmeňujúceho a dopĺňujúceho návrhu bola totiž v priebehu konania o úplne inom zákone v tejto oblasti predložený skutočne nový legislatívny návrh. V analyzovanom prípade teda porušenie spočívalo v tom, že novela bola predložená v neprípustnom čase (v tzv. druhom čítaní) a obišla zásadu troch čítaní (čl. 119 ústavy). Pritom došlo k porušeniu zákazov vyplývajúcich z judikatúry Ústavného súdu (sp. zn. K 31/06, K 9/11, Kp 3/09), vrátane neprípustnosti pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhov týkajúcich sa otázok, ktoré vôbec neboli obsiahnuté v pôvodnom návrhu, a zákazu prijímať právne akty, ktoré znamenajú „podstatné zmeny volebného práva“ v období šiestich mesiacov pred voľbami (tzv. legislatívne mlčanie).¹⁶ Rokovací poriadok Sejmu bol porušený aj tým, že nebola dodržaná v ňom vyžadovaná 14-dňová lehota, ktorá musí uplynúť od predloženia návrhu novely zákona kódexovej povahy, teda od doručenia (parlamentnej tlačie návrhu) do začatia jeho prvého čítania v Sejme (článok 89 ods. 2 rokovacieho poriadku Sejmu). Pravdu majú tí, ktorí označujú takúto tvorbu práva za „klamlivú legislatívu“, pričom v legislatívnej činnosti PiS vidia porušenie zásady korektnej legislatívy a dokonca aj zásady slušnosti použitím „klamstva s kamuflážou“ pri prijímaní ustanovení tzv. zákona

¹² Program 8. zasadnutia Sejmu Poľskej republiky 26. a 27. marca 2020. (v znení neskorších predpisov), dostupné na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PorzadekObrad.xsp>, (prístup 29. 03. 2020).

¹³ Napríklad v zákone z 11. januára 2018. Právo a spravodlivosť zrušilo hlasovanie poštou s výnimkou osôb so zdravotným postihnutím.

¹⁴ LIPÍŃSKI, Ł. Kto koho podporoval. Czyli jak głosowali młodzi i stare, miasto i wieś. In *Polityka*, 14. 10. 2019.

¹⁵ Porovnaj SLOWIK, P. Nočné rozbíjanie v Sejme: PiS zmenila volebný zákonník nenápadne (stanovisko), dostupné na: https://wiadomości.dziennik.pl/opinie/artykuly/6469968_sejm-pis-podnikatelia-prawny-paket-protikrizowy-koronavirus-opinia.html (prístup 15. 04. 2020).

¹⁶ Porovnaj tamže, s. 7.

o protikrizovom štíte.¹⁷ Celkovo dochádza aj k porušeniu zásady dôvery v štát a zákony, ktoré prijíma. Pozmeňujúci a doplňujúci návrh sa objavil bez odôvodnenia (pozmeňujúci a doplňujúci návrh predložený v druhom čítaní ho nevyžaduje) a v čase, keď sa o ňom už nemohlo diskutovať (tesne pred tretím čítaním). Táto novela sa stala zdrojom vážneho politického napätia v parlamente a spôsobila, že otázka boja proti účinkom COVID-19 ustúpila do pozadia.¹⁸

4. Obnova hlasovania

Veľa sporov sprevádza aj inštrumentálne využívanie postupu obnovenia hlasovania. Napríklad počas rokovania 36. schôdze deviateho Sejmu 11. augusta 2021. po bloku hlasovaní o doplnení programu rokovania predložili opozičné kluby návrhy na prerušenie rokovania Sejmu. Tieto návrhy súviseli so začatím legislatívnych prác na poslaneckom návrhu zákona o rozhlase a televízii (tlač 1389), ktorý bol zameraný proti nezávislým médiám a *de facto* viedol k obmedzeniu ich nezávislosti. Predsedníčka Sejmu dala hlasovať o návrhu na prerušenie zasadnutia Sejmu a ponechala si rozhodnutie o určení dátumu pokračovania rokovania komory. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že v stenografickej správe nie je uvedený výsledok hlasovania. Pravdepodobne preto, lebo predsedajúca ho to jednoducho neoznámila, keď nariadila prestávku. Z ďalších vyhlásení je zrejmé len to, že za procedurálny návrh na odročenie zasadnutia sa vyslovila väčšina. Vtedy skupina viac ako tridsiatich poslancov, ktorí patrili ku vládnej väčšine, navrhla obnovenie hlasovania. Dôvodom obnovenia bolo: „nepresné poradie hlasovania o odročení bez uvedenia dátumu odročenia“. V súlade s vôľou parlamentnej väčšiny sa hlasovanie opakovalo a Sejm nakoniec prijal uznesenie o opätovnom hlasovaní o prerušení rokovania, pričom návrhy na prerušenie rokovania boli v opakovaných hlasovaniach zamietnuté. Prípady inštrumentálneho využitia obnovenia hlasovania s cieľom dosiahnuť priaznivý výsledok hlasovania boli neskôr využité ešte niekoľkokrát, a to tak na zasadnutiach výborov Sejmu, ako aj na plenárnych zasadnutiach komory¹⁹.

Tempo práce na mnohých návrhoch zákonov v VIII. a IX. Sejme funkčného obdobia nielenže nezodpovedá vysokej úrovni zákonodárneho orgánu, ale uráža aj dôstojnosť parlamentu. Legislatívna práca sa často vykonáva pod časovým tlakom, neskoro v noci, bez možnosti poslancov a potenciálnych adresátov nového práva dôkladne sa oboznámiť s návrhmi. Napríklad v prvom roku VIII. funkčného obdobia Sejmu trval legislatívny proces v Sejme v priemere 38 dní, z toho 17 dní v prvom štvrtroku prvého roka.²⁰ V dru-

¹⁷ Porovnaj stanovisko Helsinského výboru v Poľsku k nočným zmenám volebného zákonníka z 29. marca 2020. Helsinský výbor protestuje proti klamlivej legislatíve. In *Constitutional Monitor*. Ústava, štát, právo v: monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/13210, s.1 – 2 (prístup 15. 04. 2020).

¹⁸ Viac k tejto téme pozri SEROWANIEC, M., WITKOWSKI, Z. Môžu legislatívne štandardy podliehať karanténe? The functioning of the Tablet Sejm in Poland in the COVID-19 era. In *Teória a prax legislatívy*. Roč. 8, 2020, č. 1 – 2, s. 155 – 170. DOI:10.1080/20508840.2020.1805851.

¹⁹ Porov. obširnejšie ZUBÍK, M. Legitimita parlamentných procedúr. In *Fair play obnovenia hlasovania*, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, č. 1, s. 111 – 137.

²⁰ IX Oznámenie Občianskeho legislatívneho fóra o kvalite legislatívneho procesu na základe pozorovaní od 11. septembra do 10. decembra 2016, Nadácia Stefana Batoryho, s. 7, prístupné online: <http://www.batory.org>.

hom roku existencie súčasného Sejmu bol priemerný pracovný čas 65 dní a v treťom roku 80 dní.²¹ Naproti tomu priemerná doba konania o návrhoch zákonov v Senáte je v súčasnosti 14 dní. V prvom roku deviateho funkčného obdobia Senátu to bolo 11 dní a v prvom štvrtroku prvého roka to boli tri dni. Ak však vezmeme do úvahy skutočnosť, že na dané obdobie pripadli parlamentné prázdniny a že zasadnutia Sejmu a Senátu sa zvyčajne neprekrývajú, ukáže sa, že skutočná práca senátorov na návrhoch zákonov schválených v Sejme trvá dva, maximálne tri dni. Jeden deň napríklad stačil senátorom na vyjadrenie sa k zákonu, ktorým sa mení a dopĺňa zákon – zákon o sústave všeobecných súdov a niektoré ďalšie zákony. Senátna väčšina počas nočného rokovania zamietla všetky pozmeňujúce a dopĺňujúce návrhy opozície.²²

V tejto súvislosti sú oprávnené alarmujúce prípady veľmi rýchlych postupov pri dôležitých, často komplikovaných projektoch, ktoré vyvolávajú veľké znepokojenie verejnosti. V posledných štyroch rokoch sa tak stalo okrem iného v prípadoch novely zákona o Najvyššom súde alebo poslaneckých noviel predpisov, ktorými sa zavádzajú zákon o organizácii a konaní pred Ústavným súdom ako aj zákon o postavení sudcov Ústavného súdu, či zákon o sústave všeobecných súdov. Je príznačné, že tieto dôležité systémové zákony boli novelizované poslaneckými a prezidentskými návrhmi, t. j. bez konzultácií, stanovísk a posúdenia vplyvu regulácie. Čas potrebný na prerokovanie zákonov od ich prvého zverejnenia po ich podpísanie prezidentom bol mnohokrát kratší ako jeden mesiac.

Príliš rýchle tempo zmien má nepochybne negatívny vplyv na právnu istotu a obmedzuje možnosť pripomenkovať návrhy – a to ani v otázkach drobných legislatívnych nedostatkov, ani v otázkach zásadného významu pre štát. Týka sa to najmä rozsiahlych a komplexných návrhov upravujúcich veľmi zložité záležitosti. Je potrebné zdôrazniť, že zrýchlené tempo práce sa nesmie využiť na to, aby sa parlamentnej menšine zámerne odňala možnosť vyjadriť sa k návrhu a navrhnúť programové alternatívy. Nemôže sa použiť ani na to, aby sa ostatné štátne inštitúcie a mimovládne organizácie zbavili možnosti oboznámiť sa s návrhom a chrániť sa pred chybnými riešeniami. Konzultačné postupy, aj keď ich každá parlamentná väčšina vníma ako ťažkopádne alebo časovo náročné, predstavujú akýsi mechanizmus včasného varovania, ktorý umožňuje odhaliť a odstrániť nedostatky projektu vo vhodnej fáze legislatívneho procesu, keď tieto nedostatky ešte nemôžu spôsobiť nenapraviteľné škody.

Priebeh prác na viacerých návrhoch zákonov v tomto volebnom období žiaľ naznačuje, že absencia možnosti opozície oboznámiť sa s obsahom návrhu zákona a predložiť alternatívne riešenia nie je vedľajším efektom, ale pravidlom a zamýšľaným cieľom takéhoto spôsobu tvorby zákonov. Súčasťou tohto nebezpečného trendu je aj poverenie

org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Komunikat%20z%20IX%20obserwacji.pdf.

²¹ XII Komuniké Občianskeho legislatívneho fóra o kvalite legislatívneho procesu na základe pozorovaní uskutočnených v období od 16. mája do 15. novembra 2018 a sumarizujúce legislatívnu činnosť vlády a parlamentu v treťom roku ich činnosti, Nadácia Štefana Bátoriho, s. 13, prístupné online: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XII_Komunikat_OFL.pdf.

²² Tamže, s. 16.

predsedníctva Sejmu kompetenciou určovať limit otázok vznesených počas prvého čítania návrhov zákonov a uznesení (zavedené novelou rokovacieho poriadku Sejmu 28. februára 2018).

5. Poslanecké návrhy

Dôležitá zmena sa týka aj počtu zákonov, ktorých návrhy do Sejmu predložili poslanci vládnej koalície. V súčasnom volebnom období je ich až dvakrát viac ako v predchádzajúcich volebných obdobiach.

Dôležitejšie však je, že poslanecké návrhy sa často týkajú oblastí, ktoré predtým regulovala vláda. Poslanecké návrhy boli okrem iného použité na zmenu pravidiel štátnej služby, prokuratúry, riadenia rozhlasu a televízie, trestného zákona, vzdelávacieho systému a dokonca aj výšky odstupného v štátnych podnikoch. V priebehu legislatívneho procesu sa však objavilo mnoho symptómov, ktoré naznačovali, že návrhy predložené ako poslanecké boli v skutočnosti pripravené vládou. Počas legislatívneho procesu zástupcovia Rady ministrov často vystupovali v úlohe navrhovateľov. Napríklad počas rokovania v spojených výboroch pre vzdelávanie, vedu a mládež a vo výbore pre miestnu samosprávu a regionálnu politiku o návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o vzdelávacom systéme a niektoré ďalšie zákony, to bola zástupkyňa ministerstva národného vzdelávania, ktorá prijímala alebo zamietala pozmeňujúce návrhy predložené poslancami. Ministerka, ktorá bola prítomná počas prvého čítania v Sejme, ďalej zdôraznila, že: „(...) desiatky rozhovorov za posledné týždne, keď sme sa stretli na ministerstve školstva nielen s odborními, ale s každou organizáciou, ktorá si vypočula naše predpoklady a bola ochotná o týchto riešeniach diskutovať“.²³ Toto vyhlásenie jasne naznačuje, že návrh zákona vypracovala vláda a nie skupina poslancov. Platnosť tejto tézy potvrdzuje aj prax neúčasti predkladateľov, t. j. poslancov, na rokovaníach o týchto návrhoch zákonov. Napríklad v priebehu rokovania Senátu o poslaneckom návrhu zákona o zmene a doplnení zákona o Ústavnom súde na spoločnej schôdzi Výboru pre legislatívu a Výboru pre ľudské práva, národnostné menšiny a petície predseda uviedol, že poslal pozvánku, ale zástupca navrhovateľov sa nedostavil. Po žiadosti skupiny senátorov, aby sa nepokračovalo bez zástupcu žiadateľov, dal predseda hlasovať a 7 hlasmi proti 5 hlasom bolo rozhodnuté, že zasadnutie bude pokračovať bez ohľadu na neprítomnosť poslanca. V neprítomnosti navrhovateľov ich úlohu prevzali zástupcovia ministerstva spravodlivosti. Navyiac niektoré z poslaneckých návrhov boli predtým na zozname legislatívnych a programových prác Rady ministrov. Medzi nimi bol aj návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o polícii a niektoré ďalšie zákony. Tento projekt bol stiahnutý rozhodnutím Rady ministrov z 5. januára 2016.²⁴ Prebratie vládnych návrhov zákonov poslancami skracaje čas ich prerokovania, čo je niekedy v mimoriadnych situáciách opodstatnené.

²³ VI. Oznámenie Občianskeho legislatívneho fóra. Pozorovanie praxe legislatívneho procesu v období od 16. novembra 2015 do 15. februára 2016, Nadácia Štefana Batoryho, s. 3, dostupné na: <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Komunikat%20VI%20obserwacja.pdf>.

²⁴ Tamže, s. 4.

Spája sa však s ním výrazné obmedzenie diskusie o navrhovaných riešeniach a upustenie od verejných konzultácií. Zainteresované strany: jednotlivci a osoby združené v občianskych organizáciách sa v praxi nemôžu vyjadrovať k navrhovaným zmenám.

6. Nedostatok transparentnosti

Treba tiež upozorniť na pomerne veľký počet vládnych návrhov zákonov, ktoré sú „zverejnené“ až po začatí ich prerokovania v Sejme. V praxi pri značnom počte návrhov zákonov chýbajú podrobné informácie o termínoch alebo povahe rokovania vlády. Ide o vládne návrhy zákonov, o ktorých existencii sa verejnosť dozvedela až po začatí ich prerokovania v parlamente. Ťažko napríklad určiť, ako dlho trvala práca vlády na návrhu zákona, ktorým *sa mení a dopĺňa zákon o Inštitúte národnej pamäti – Komisii pre stíhanie zločinov proti poľskému národu a zákon o zodpovednosti kolektívnych subjektov za činy zakázané pod trestom*. Prvé dokumenty týkajúce sa tohto návrhu sa objavili na platforme vládneho legislatívneho procesu v deň jeho zaslania Sejmu, t. j. 27. júna. Verejný návrh novely a sprievodná RIA nesú dátum 26. júna, ale až 11. júla, t. j. dva týždne po prijatí zákona, sa Rada ministrov rozhodla poslať návrh do Sejmu! Ak by sme tieto „skryté“ návrhy zákonov pripočítali k návrhom vytvoreným zvláštnym postupom a k návrhom predloženým poslancami, ukázalo by sa, že približne 30 percent zákonov vzniká bez verejnej diskusie.²⁵ Vzhľadom na skutočnosť, že prístup občanov na zasadnutia parlamentných orgánov je obmedzený, verejné vypočutia sa neorganizujú a čas na vystúpenie počas parlamentných diskusií je obmedzený, je ťažké považovať zasadnutia parlamentných výborov za miesto otvorenej, verejnej diskusie, miesto, kde môže každá zainteresovaná strana prezentovať svoje názory na pripravované návrhy.²⁶

Existujú prinajmenšom dva dôvody, prečo by moc mala viesť dôkladné spoločenské konzultácie. ako aj otvorené verejné konzultácie návrhov právnych predpisov, ktoré by boli prístupné všetkým zainteresovaným stranám. Dobře vedené konzultácie môžu pomôcť orgánom verejnej moci pri prijímaní správnych rozhodnutí, môžu byť zdrojom dodatočných odborných poznatkov a nástrojom vecného a objektívneho overenia kvality návrhu normatívneho aktu a hodnotenia vplyvu regulácie, ktoré pripravil predkladateľ projektu. Na druhej strane môžu konzultácie poskytnúť jednotlivcom a inštitúciám, ktoré sa ich zúčastňujú, pocit účasti na rozhodovacom procese, čo môže viesť k lepšiemu uplatňovaniu a dodržiavaniu prijatého zákona v budúcnosti. Pozorovanie praxe legislatívnych aktivít vlády nám však poskytuje mnoho príkladov zámerného obmedzovania úlohy konzultácií. Priemerný čas určený na verejné konzultácie je totiž len 13 dní. V takom krátkom čase väčšina zainteresovaných strán, ktoré nie sú zástupcami veľkých inštitúcií, nemá dostatočné zdroje na to, aby sa s návrhom právneho predpisu oboznámila, konzultovala ho so svojim zázemím a pripravila dobre formulované, vecné pripomienky

²⁵ XII Oznámenie Občianskeho legislatívneho fóra o kvalite legislatívneho procesu..., s. 2.

²⁶ WITKOWSKI, Z., SEROWANIEC, M. Standards of „indecent legislation“ in Poland. In *The concept of democracy as developed by constitutional justice : XXII International Congress on European and Comparative Constitutional Law*, Vilnius, 4 – 5 October 2019, eds. R. Arnold, I. Danėlienė, Vilnius 2020, The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, pp. 460 – 465.

a stanoviská. Inštitút predbežnej konzultácie, ktorý umožňuje získať názory najmä expertných skupín v počiatocnom, koncepcionom štádiu legislatívnych prác, sa v legislatívnej praxi využíva tiež veľmi zriedka. V prípade poslaneckých návrhov, ktoré neprešli postupom verejnej konzultácie, a kontroverzných alebo nedostatočne konzultovaných vládnych návrhov, sa zainteresované strany snažia predložiť svoje argumenty na zasadnutiach parlamentných výborov. Žiaľ, ich hlasy sa často ignorujú, najmä ak majú iný názor ako predstavitelia vlády. Všimli sme si tiež, že názor zákonodarcov sa akceptuje, ak sa týka otázok legislatívnej techniky. Na meritórne pripomienky sa často neprihliada. Jedným z dôsledkov takehoto správania je prijímanie chybných právnych predpisov, ktoré sa musia často a rýchlo opravovať. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že zákon o Najvyššom súde z 8. decembra 2017, ktorý pripravil prezident, bol v roku 2018 sedemkrát novelizovaný. Výbor rokoval o prezidentovom návrhu zákona o Najvyššom súde prebiehala vo veľmi nervóznej atmosfére. Zástupcovia Národnej súdnej rady, ombudsmana, Helsinskej nadácie pre ľudské práva, združenia Iustitia a „Národného záchranného štábu sociálnej záchrannej siete“ Zasadnutí Výboru pre spravodlivosť a ľudské práva 28. – 30. novembra a 6. decembra 2017 sa zúčastnili v prevažnej miere formulovali kritické stanoviská k návrhu a vytýkali mu, že je v jasnom rozpore so základnými princípmi politického systému Poľskej republiky. Nemalo to však žiadny vplyv na obsah návrhu ani na postup výkazu. Ich hlasy boli marginalizované a niekedy dokonca napadnuté poslancami zastupujúcimi parlamentnú väčšinu. Počas štvrtého zasadnutia (6. decembra 2017) bolo zástupcovi NKJ notoricky upierané právo vystúpiť.²⁷ V takejto situácii nemali parlamentní experti možnosť sa vecne zapojiť do právneho sporu. Ich účasť bola okrajová a predstavovala len technické zmeny a doplnenia. V januári 2018. Najvyšší kontrolný úrad zverejnil kontrolnú správu o posudzovaní vplyvov navrhovaných právnych predpisov v rámci vládneho legislatívneho procesu. Zhrnutím práce štyroch ministerstiev v rokoch 2015 – 2016 Najvyšší kontrolný úrad zistil, že: „Možností, ktoré poskytovali verejné konzultácie, sa využili len v obmedzenej miere. Hoci formálne požiadavky na spôsob vedenia a priebeh procesu verejných konzultácií stanovené v rokovacom poriadku Rady ministrov boli väčšinou splnené, mnohé odporúčania obsiahnuté v dokumentoch, ktoré nemajú charakter všeobecne záväzných, neboli uplatnené. Zistené prípady skracovania lehôt na predkladanie stanovísk, obmedzovanie konzultácií výlučne na fázu rokovania o hotovom návrhu právnej úpravy, používanie úzkeho katalógu spôsobov konzultačných, neodkazovanie alebo odkazovanie s veľkým oneskorením na predložené stanoviská môžu byť dôkazom toho, že konzultácie sa považujú za povinnosť spomaľujúcu proces tvorby právnych predpisov a zároveň neexistuje presvedčenie, že môžu poskytnúť relevantné informácie.“²⁸ V posledných parlamentných obdobiach sa, žiaľ, stalo pravidlom, že sa nevenuje dostatočná pozornosť spoľahlivým konzultáciám legislatívnych zámerov so zainteresovanými stranami.

²⁷ Záznamy zo zasadnutia Výboru pre spravodlivosť a ľudské práva sú k dispozícii na: <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&8&2003>.

²⁸ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Warszawa 2018, dostupné na: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,-vp,18712.pdf>.

Záver: Charakteristika situácie

V súčasnosti sa teda „právo“ v Poľsku často tvorí v tajnosti, šialeným tempom, bez akejkoľvek spoľahlivej vecnej reflexii v rámci verejnej diskusie. Všetky pokusy podrobiť legislatívnu činnosť takejto reflexii vychádzajú navnivoč, a to napriek tomu, že tí, ktorí sú pri moci, majú k dispozícii značne výsledky poľského ústavného práva a iných právnych disciplín, dostatočne nahromadených za posledných dvadsaťpäť rokov. Stanoviská legislatívnych kancelárií Sejmu a Senátu, nevládných organizácií, napr. nadácie Batory alebo Helsinskej nadácie pre ľudské práva, sa vedome neberú do úvahy, ak obsahujú argumenty proti prijatiu konkrétnych právnych aktov alebo sú negatívne.²⁹ To znamená úplnú uzavretosť vládnucej skupiny pred akýmkoľvek vecným diskurzom, nehovoriac o akomkoľvek politickom kompromise. Príkladom toho je, žiaľ, prezidentský zámer konzultatívneho ústavného referenda, ktoré napokon poľská ústava nepredpokladá a idea ktorého zjavne podkopáva axiológiu a zmysel v súčasnosti platnej Ústavy Poľskej republiky z roku 1997. Parlamentná legislatívna mašinéria „vypľuje“ zákon vytvorený na politickú objednávku a výkonná mašinéria potom takýto „zákon“ uplatňuje v súlade s touto objednávkou, bez ohľadu na zavedené princípy a všeobecne uznávané legislatívne normy v demokratickom svete. Nikto z vládnucej skupiny si neuvedomuje, že zákon vytvorený a uplatňovaný na „politickú objednávku stal len zdanlivým zákonom“. Dokonca sa vytvára akýsi „vzor neslušných právnych predpisov“.³⁰ To všetko sú prejavy doteraz nevidanej extrémnej, plne vedomej cynickej arogancie a chamtivosti moci v takomto rozsahu. Tento mechanizmus protiústavného konania sa v publicistike a právnej doktríne začal označovať ako „mechanizmus nepriateľského prevzatia ústavného poriadku“.³¹

Literatúra

- SEROWANIEC M., WITKOWSKI Z. Can legislative standards be subject to quarantine? The functioning of the Tablet Sejm in Poland in the COVID-19 era. In *Theory and Practice of Legislation*. 2020, vol. 8, nr 1 – 2, s. 155 – 170. DOI:10.1080/20508840.2020.1805851
- SEROWANIEC M., WITKOWSKI Z. The erosion of the legislative process in Poland. In *Journal of Modern Science*. 2021, nr 1, s. 11 – 27. DOI:10.13166/JMS/131608
- WITKOWSKI Z., SEROWANIEC M. Constitutional conditions of the legislative process in Poland: theory vs. Practice. In *Kobe University Law Review*. 2019, vol. 52, s. 127 – 133
- WITKOWSKI Z., SEROWANIEC M. Standards of „indecent legislation“ in Poland. In *The concept of democracy as developed by constitutional justice : XXII International Congress on European and Comparative Constitutional Law*, Vilnius, 4. – 5. October 2019, eds. R. Arnold, I. Danėlienė, Vilnius 2020, The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, s. 460 – 465
- WYRZYKOWSKI M. Obrona Konstytucji RP, „Kwartalnik o prawach człowieka”, nr 3 – 4/2017, s. 9.
- ZUBIK M., Prawowitość procedur sejmowych. Fair play reasumpcji głosowania, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, nr 1, s. 111 – 137

²⁹ WITKOWSKI, Z., SEROWANIEC, M. Ústavné podmienky legislatívneho procesu v Poľsku : teória vs. Prax. In *Kobe University Law Review*. Roč. 52, 2019 , s. 127 – 133.

³⁰ Porovnaj WYRZYKOWSKI, M. Defence of the Constitution of the Republic of Poland. In *Human Rights Quarterly*. 2017, č. 3 – 4, s. 9.

³¹ Tamže, s. 9 a nasl.

Zákony

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 ze zm.).

Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013 poz. 979 ze zm.)

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 1992 r. nr 26, poz. 185. ze zm.)

Internetové zdroje

LIPIŃSKI Ł. Kto kogo poparł. Czyli jak głosowali młodzi i starzy, miasto i wieś, „Polityka”, 14. 10. 2019

MAKOWSKI G. Nowelizacje ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej i siedem grzechów głównych PiS, Fundacja im. Stefana Batorego, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjneForum%20Idei/Grzechy_PiS_nowelizacje_IPN.pdf

Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Warszawa 2018, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,vp,18712.pdf>

Opinia do uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 81. posiedzeniu w dniu 16 maja 2019 r., https://kipk.pl/dokumenty/opinia2_nowelizacja2019.pdf

Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2731), <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20RPO%20dotycz%C4%85ca%20projektu%20nowelizacji%20ustaw%20o%20prokuraturze%2C%20SN%2C%20KRS%20.pdf>

SŁOWIK P. Nocna wrzuta w Sejmie. PiS zmienił Kodeks wyborczy w trybie budzącym zgrozę (Opinia), https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/6469968_sejm-pis-przedsiobiorcy-prawo-pakiet-antykryzysowy-koronawirus-opinia.html

Stanowisko Komitetu Helsińskiego w Polsce w sprawie nocnych zmian w kodeksie wyborczym z dnia 29 marca 2020 r., Komitet Helsiński protestuje przeciwko podstępnej legislacji, monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/13210

VI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji. Obserwacja praktyki prowadzenia procesu legislacyjnego w okresie od 16 listopada 2015 do 15 lutego 2016 roku, Fundacja im. Stefana Batorego, s. 3, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Komunikat%20VI%20obserwacja.pdf>

XII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku oraz podsumowujący aktywność legislacyjną rządu i parlamentu w trzecim roku ich działalności, Fundacja im. Stefana Batorego, s. 13, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XII_Komunikat_OFL.pdf