

Praktyka stosowania Regulaminu pracy Rady Ministrów

Informacja o projekcie Obywatelskiego Forum Legislacji i drugie kwartalne podsumowanie obserwacji

Obywatelskie Forum Legislacji zwraca uwagę na liczne nieprawidłowości procesu konsultacji publicznych projektów ustaw przygotowanych przez rząd. Nie wszystkie zgłoszone uwagi są publikowane na mającej temu służyć platformie RPL, a część dokumentów umieszczana jest na niej z dość dużą zwłoką. Poza MAiC i MKiDN powszechne jest stosowanie nieedytowalnych formatów publikowanych dokumentów. Problemem pozostaje zbyt krótki czas na przeprowadzenie konsultacji publicznych. Za dobrą praktykę uznano jednocześnie prowadzenie konsultacji przed sformułowaniem propozycji w formie dokumentu rządowego (w przypadku projektu MDKiN). Wnioski takie zawarte są w drugim kwartalnym podsumowaniu obserwacji zrealizowanej w okresie od września do listopada 2014.

Obywatelskie Forum Legislacji (dalej: OFL) od lat jest społecznym obserwatorem procesu stanowienia prawa oraz recenzentem zachodzących w nim zmian. Wielokrotnie dostrzegaliśmy i sygnalizowaliśmy publicznie niedostatki tego procesu, w szczególności w fazie przygotowywania rządowych projektów aktów prawnych. Stoimy na stanowisku, że proces stanowienia prawa powinien być przejrzysty i umożliwiać uczestniczenie w nim każdego zainteresowanego podmiotu. Naszym zdaniem cele te można najlepiej zagwarantować tworząc ustawowe gwarancje partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa.

1 stycznia 2014 r. wszedł w życie nowy Regulamin pracy Rady Ministrów¹. Przygotowanie tego dokumentu rządowego było odpowiedzią na artykułowane publicznie – między innymi przez OFL – postulaty stworzenia jednolitej i wewnętrznie spójnej regulacji rządowego procesu stanowienia prawa, w tym także zapewnienia należytej roli konsultacji publicznych w tym procesie. W nowym Regulaminie – co jest jego niewątpliwą zaletą – po raz pierwszy w sposób wyczerpujący, a także co do zasady zgodny z postulatami organizacji obywatelskich, określono reguły prowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania projektów dokumentów rządowych.

Konsultacje publiczne dokumentów rządowych, będących projektami ustaw lub projektami założeń do ustaw, podporządkowano kilku podstawowym zasadom:

- skierowanie do konsultacji publicznych projektu ustawy lub założeń może nastąpić dopiero po wpisaniu projektu tego dokumentu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów,
- wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w przypadku projektu założeń do ustawy krótszego niż 14 dni, a w przypadku projektu ustawy krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia,

¹ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 797 z 2013 r.).

- nieprzedstawienie stanowiska w terminie organ wnioskujący może interpretować wyłącznie jako rezygnację z przedstawienia stanowiska, a nie uzgodnienie jego treści,
- organ wnioskujący może zaprosić do udziału w konferencji uzgodnieniowej przedstawicieli podmiotów przedstawiających stanowisko w ramach konsultacji publicznych lub zorganizować dla tych podmiotów odrębną konferencję uzgodnieniową,
- organ wnioskujący zobowiązany jest sporządzić raport z konsultacji publicznych.

Powyższe, a także inne przepisy nowego Regulaminu dotyczące konsultacji publicznych, dają podstawę do uczynienia rządowego procesu legislacyjnego bardziej przejrzystym i partycypacyjnym. Czy tak się jednak stanie zależy od praktyki jego stosowania. Dlatego członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji, na przykładzie obserwacji procesu tworzenia kilkunastu projektów ustaw, chcą zbadać, w jaki sposób realizowane są przepisy nowego Regulaminu pracy RM, a także ocenić stopień zmian zachodzących w procesie konsultacji publicznych rządowych projektów ustaw w związku z wejściem w życie nowego Regulaminu.

Członkowie OFL podjęli się zatem prowadzenia monitoringu prac legislacyjnych nad wybranymi rządowymi projektami ustaw oraz założeń do ustaw, tj.:

- projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw
- projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych
- projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne
- projektu założeń projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego
- projektu założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym
- projektu założeń ustawy o zmianie zasad funkcjonowania służby zagranicznej
- projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw
- projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo farmaceutyczne oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (zawieszono obserwację)
- projektu ustawy o zmianie ustawy o konsultantach w ochronie zdrowia (zakończono obserwację)
- projektu ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej oraz niektórych innych ustaw (zakończono obserwację)
- projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (zakończono obserwację)

Od 12 września 2014 r. obserwacji poddano również inne prace legislacyjne dotyczące:

- projektu ustawy o leczeniu niepłodności

- projektu ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych
- projektu ustawy o rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność (obecnie - projekt ustawy o wspieraniu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego)

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji są zdania, że proces wdrażania zmian przewidzianych w nowym Regulaminie wymaga wsparcia strony obywatelskiej oraz – przede wszystkim kontroli praktyki procesu legislacyjnego. Dlatego zdecydowano o rozpoczęciu procesu stałego monitoringu działalności Rady Ministrów w zakresie dotyczącym jakości prowadzonych konsultacji publicznych oraz ich zgodności ze standardami wyznaczonymi przez nowy Regulamin. Członkowie OFL zdecydowali zatem, że co kwartał będą przedstawiane raporty zawierające wnioski z monitoringu prac nad wybranymi dokumentami rządowymi wraz z krótkim podsumowaniem. Obecne zestawienie zawiera obserwację obejmującą kolejny kwartał od 12 września do 27 listopada 2014 r..

Wybrane Wnioski wypływające z pierwszej obserwacji procesu legislacyjnego obejmującej okres od 10 czerwca do 12 września 2014 r. dotyczącej 11 dokumentów rządowych:

- Brak przygotowania testów regulacyjnych do projektów ustaw opracowanych bez uprzedniego przyjęcia założeń (wbrew §128 Regulaminu Rady Ministrów);
- Bardzo szybko po wpisaniu projektu do wykazu prac legislacyjnych do wiadomości publicznej podawane są dokumenty dotyczące prac nad projektem, których data sporządzenia obejmuje okres sprzed umieszczenia projektu w Wykazie. Oznacza to, że prace nad projektem rozpoczęły się znacznie wcześniej niż wpisanie projektu do Wykazu (wbrew §25 ust 1)
- W zaproszeniach do wzięcia udziału w konsultacjach publicznych zdarzają się przypadki zamieszczania informacji, że brak stanowiska w wyznaczonym terminie potraktowany zostanie jako akceptacja projektu (§ 40 ust. 4)
- Nienależyte rozpoznanie środowiska organizacji i instytucji, do których kierowane są zaproszenia do wzięcia udziału w konsultacjach publicznych.
- Zapraszanie podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektów na konferencję uzgodnieniową nie jest powszechnie stosowaną praktyką.
- Bardzo rzadko publikowane są raporty z przeprowadzonych konsultacji publicznych, co może sugerować, że nie są przygotowywane (wbrew §51)
- OFL zauważyło z zadowoleniem, że na skonsultowanie projektów wyznaczano zazwyczaj czas nieco dłuższy niż przewidują minimalne wymagania regulaminowe.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji zwrócili również uwagę na to, iż:

- Występują przypadki gdy przed projektem ustawy przygotowuje się projekty założeń tychże ustaw, co ma istotny wpływ na przebieg konsultacji publicznych
- Nie udziela się indywidualnych odpowiedzi na zgłoszone uwagi
- Incydentalnie korzysta się z możliwości konsultowania projektów dokumentów rządowych za pomocą platformy konsultacje.gov.pl. Odnotować też trzeba bardzo niskie zainteresowanie obywateli i organizacji w korzystaniu z tej formy konsultacji.
- Zdarza się, że umieszczane w sieci dokumenty są nieczytelne i przez to trudne do oceny.
- Analiza projektów dokumentów rządowych wskazuje, że przyjmowana technika prawodawcza polega często na dokonywaniu licznych, fragmentarycznych zmian w przepisach, przez co projekty nie są czytelne i zrozumiałe dla obywateli i ich organizacji. Na późniejszym etapie tak opracowane projekty nie są także wystarczająco czytelne dla parlamentarzystów. Wskazano w tym zakresie na konieczność udostępniania opinii publicznej, wraz z projektem, dokumentów roboczych zawierających pełną treść dotychczasowego i proponowanego przepisu/zmiany w formie tzw. wersji porównawczej

Główne wnioski z drugiej obserwacji procesu legislacyjnego dokonanej między 12 września, a 27 listopada 2014 r.

- Sporadycznie kieruje się zaproszenie do wzięcia udziału w konferencji uzgodnieniowej do podmiotów, które konsultowały dany projekt, mimo, że taką możliwość daje § 47 Regulaminu. Wskazane jest, aby takie zaproszenia były przekazywane szczególnie w przypadku możliwych kontrowersji wokół proponowanych zmian. Ma to miejsce chociażby w przypadku *projektu założeń ustawy o zmianie zasad funkcjonowania służby zagranicznej* w zakresie, w jakim wprowadza propozycję ograniczenia dostępu do informacji publicznej. MS w toku prac nad *projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw* zaprosił tylko 11 z 40 podmiotów przysyłających swoje uwagi. Podobne zastrzeżenia można zgłosić pod adresem MRiRW, który dyskusję nad tematyką uregulowaną w *projekcie ustawy o rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność* prowadził już w 2012 r. z udziałem wielu podmiotów, do których w toku obecnego procesu legislacyjnego nawet nie zwrócił się o przedłożenie opinii (m. in. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych). Z kolei MZ w ramach konsultacji *projektu ustawy o leczeniu niepłodności* nie skierował dokumentu do organizacji sprzeciwiających się określonym metodom medycznym w tym obszarze
- Jak wynika z informacji pozyskanych od organizacji pozarządowych nie wszystkie przesłane i zgłoszone uwagi są publikowane na platformie RPL. Taki przypadek ma miejsce w przypadku *projektu założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym*. W przypadku *projektu ustawy o rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność* mimo, że od terminu zakończenia zgłaszania uwag minęły 2 miesiące to nie opublikowano żadnych uwag podmiotów biorących udział w konsultacjach publicznych. MRiRW w nowym OSRz-e wymienił kilka podmiotów, które brały udział w konsultacjach, ale nawet nie umieścił ich uwag na platformie RPL.

Prawdopodobnie dopiero list z pytaniem o dalsze losy projektu skierowany do MRIRW spowodował, że umieszczono uwagi, które wpłynęły w ramach procedury uzgodnień. Tymczasem zgodnie z treścią §52 ust. 3 Regulaminu udostępnieniu na platformie RPL podlegają wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem. Może to mieć również konsekwencje dla poprawnej realizacji innych zasad tworzenia dokumentów rządowych. Nie wiadomo na podstawie, jakich uwag organ wnioskujący dokonuje stosownych rozstrzygnięć co do ich ewentualnego uznania (§48 ust. 1 oraz §49 ust. 2).

- Część dokumentów umieszczana jest na platformie RPL z dość dużą zwłoką. W przypadku niektórych dokumentów (w tym tych przedłożonych w toku konsultacji publicznych) w ramach prac nad *projektem ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne* ich publikacja zajęła ponad miesiąc od ich przekazania. Pozytywnie wyróżnia się na tym tle MKDiN, który niektóre uwagi do *projektu ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych* publikował już jeden dzień po ich otrzymaniu. W tym kontekście warto również zauważyć, że długie przerwy w udostępnianiu dokumentów na platformie RPL mogą sugerować obserwatorom procesu legislacyjnego, że prace zostały przerwane, gdy tymczasem podejmowane są działania legislacyjne.
- Nie w każdym wypadku organ wnioskujący przekazuje – mimo określenia takiej możliwości w § 48 ust 3 Regulaminu – zmienionej wersji projektu dokumentu rządowego do ponownych konsultacji. Pozytywnie wyróżniło się MAiC przedstawiając do konsultacji *projekt założeń do projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego*, natomiast z możliwości takiej nie skorzystało MG nie konsultując przed przekazaniem do Komitetu Stałego Rady Ministrów kolejnej wersji *projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych*.
- W pewnych okolicznościach problemem może być – generalnie zasługująca na uznanie - wielość form ogłaszania konsultacji publicznych oraz nieprecyzyjne określenie dat, które mogą powodować niepewność ich uczestników co do ostatecznego terminu przedkładania opinii. W przypadku *projektu założeń do projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego* w piśmie skierowanym w ramach konsultacji określono, że termin ten wynosi 14 dni od udostępnienia projektu. Pismo to datowane jest na 13 listopada, ale projekt na platformie RPL udostępniony został dopiero dzień później. Kolejny problem może się wiązać z tym, że może się rodzić wątpliwość czy chodzi o udostępnienie na platformie RPL (14 listopada), portalu konsultacje.gov.pl (20 listopada) czy w momencie otrzymania pisma przez adresatów (np. 17 listopada i później). Takie działanie może powodować nierówność niektórych podmiotów.

Członkowie OFL również zwrócili na to uwagę, że:

- W dalszym ciągu zdarzają się wypadki określania przez organ wnioskujący, że brak stanowiska podmiotu w trakcie konsultacji publicznych będzie oznaczało akceptację projektu. Tym razem zarzut ten należy skierować do MZ odnośnie prac nad *projektem ustawy o leczeniu niepłodności*.
- Problemem pozostaje sposób i format publikacji dokumentów na platformie RPL. MRiRW publikuje zestawienie uwag wszystkich podmiotów pod pismem każdego organu, który wypowiedział się w toku uzgodnień. Również pod pismami tych podmiotów, które nie złożyły zastrzeżeń do projektu. Nie umieszcza również dokumentów w poprawnych zakładkach. Powszechne jest niestosowanie edytowalnych formatów. Pozytywnie należy w tym ostatnim wyróżnić MAiC i MKiDN.
- Zawieszenie prac nad *projektem ustawy o oświadczeniach majątkowych osób pełniących funkcje publiczne* potwierdza, że w projektach, które mogą wywoływać określone kontrowersje bezsprzecznie wskazane jest, aby uprzednio tworzyć projekt założeń projektu ustawy lub nawet rozpocząć pracę nad założeniami od szerokich konsultacji prelegislacyjnych.
- Organy wnioskujące mają wyraźny problem z ustaleniem do jakiej formuły zbierania opinii zakwalifikować konkretne podmioty. MAiC zakwalifikował Bibliotekę Narodową zarówno do uczestników konsultacji publicznych jak do grona podmiotów opiniujących projekt, o których mowa w § 38 Regulaminu. MZ przesłał to samo pismo z zaproszeniem do konsultacji publicznych do stowarzyszeń pacjenckich i reprezentatywnych związków zawodowych i pracodawców.
- Problemem pozostaje zbyt krótki czas na przeprowadzenie konsultacji publicznych. MAiC choć zgodnie z Regulaminem, ale wbrew zapisom Zarządzenia nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2013 r. określił termin 14 –dniowy. Z kolei MRiRW skrócił konsultacje projektu ustawy do 14 – dni choć trudno uznać, że został spełniony, określony w Regulaminie, warunek szczególnego uzasadnienia.
- Za dobrą praktykę uznano prowadzenie konsultacji przed sformulowaniem propozycji w formie dokumentu rządowego. MKiDN przeprowadził takie prekonsultacje w 2013 w ramach Forum Prawa Autorskiego.

Warszawa, 1 grudnia 2014 roku

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji

Obywatelskie Forum Legislacji działa przy Fundacji im. Stefana Batorego od 2008 roku. W jego skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, kancelarii prawniczych, środowiska akademickiego oraz lobbyści. Celem Forum

są działania na rzecz poprawy jakości prawa, transparentności procesu jego stanowienia oraz poszerzenia partycypacji obywateli w tym procesie. Więcej o Forum można przeczytać na stronie:

http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1

Więcej informacji można uzyskać od:

Krzysztofa Izdebskiego – tel. 607 370 375

Grażyny Kopińskiej – tel. 607-156-906

Kingi Polubickiej – tel. (22) 416 40 30

Katarzyny Urbańskiej – tel. 504 266 616

Tomasza Zalaśńskiego – tel. 607-788-618