

Obywatelskie Forum Legislacji

Praktyka stosowania Regulaminu pracy Rady Ministrów

Informacja o projekcie Obywatelskiego Forum Legislacji i czwarte kwartalne podsumowanie obserwacji

Obywatelskie Forum Legislacji zauważa, że choć na konsultacje publiczne rządowych projektów aktów prawnych coraz częściej wyznacza się właściwy czas, to ciągle zdarzają się nieprawidłowości i utrudnienia w ich poprawnym prowadzeniu, takie jak nie poddawanie ponownym konsultacjom zmienionych wersji projektów, czy nieprzejrzyste prowadzenie procesu konsultacji. Nie ma jednego, stosowanego przez wszystkie ministerstwa sposobu odpowiedzi na otrzymane uwagi, ani formy „raportu z konsultacji”, a część z nich jest bardzo skrótowa i zawiera nieścisłości. Wnioskodawcy niechętnie zapraszają uczestników konsultacji na konferencje uzgodnieniowe. Nie ma zwyczaju rzetelnego informowania opinii publicznej o zawieszeniu prac nad projektami ustaw. Natomiast z zadowoleniem odnotowujemy fakt pojawiania się projektów, do których dołączono dodatkowe dokumenty służące analizie problemu, który ma być poddany regulacji ustawowej. Wnioski takie zawarte są w czwartym kwartalnym podsumowaniu obserwacji zrealizowanej w okresie od 20 lutego do 6 maja 2015 roku.

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, który 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,
- nieprzedstawienie stanowiska w terminie organ wnioskujący może interpretować wyłącznie jako rezygnację z przedstawienia stanowiska, a nie uzgodnienie jego treści,

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

Obywatelskie Forum Legislacji

- 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, od czerwca 2014 roku badają, w jaki sposób realizowane są przepisy nowego Regulaminu pracy RM, a także oceniają stopień zmian zachodzących w procesie konsultacji publicznych rządowych projektów ustaw w związku z wejściem w życie nowego Regulaminu. Jesteśmy zdania, że proces wdrażania zmian przewidzianych w nowym Regulaminie wymaga wsparcia strony obywatelskiej oraz – przede wszystkim kontroli praktyki procesu legislacyjnego. Członkowie OFL raz na kwartał przedstawiają raporty zawierające wnioski z monitoringu prac nad wybranymi dokumentami rządowymi wraz z krótkim podsumowaniem. Trzy poprzednie raporty dostępne są na http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_praw

Z zadowoleniem przyjęliśmy informację, że 5 maja br. Rada Ministrów przyjęła dokument nazwany „*Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego*”² przedłożony przez ministra gospodarki. Ostateczna wersja nie została jeszcze opublikowana, jednakże bazując na wersji poddanej konsultacjom publicznym uważamy, że przyjęcie tego dokumentu może podnieść standard przygotowywania OSR i prowadzenia konsultacji. W dokumencie tym przypomina się między innymi, że prowadzenie konsultacji jest konieczne na każdym etapie pracy nad regulacją prawną oraz podaje się wiele wskazówek jak je efektywnie prowadzić. Kluczowym dla powodzenia tego projektu będzie faktyczne, szerokie stosowanie przedstawionych w *Wytycznych* metod i zasad.

Przedmiot i główne wnioski z czwartej obserwacji procesu legislacyjnego dokonanej między 20 lutego a 6 maja 2015 roku

W okresie tym członkowie OFL prowadzili monitoring prac legislacyjnych nad następującymi rządowymi projektami ustaw oraz założeń do ustaw:

- [projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw](#)
- [projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych](#)
- [projekt ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne](#)
- [projekt założeń projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego](#)

² <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/wytyczne-do-przeprowadzenia-oceny-wplywu-i-konsultacji-publicznych-w-ramach.html>

Obywatelskie Forum Legislacji

- [projekt założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym](#)
- [projekt założeń ustawy o zmianie zasad funkcjonowania służby zagranicznej](#)
- [projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy Prawo Bankowe oraz niektórych ustaw](#)
- [projekt ustawy o leczeniu niepłodności](#)
- [projekt ustawy o biegłych sądowych](#)
- [projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw](#)
- [projekt założeń projektu ustawy - Prawo działalności gospodarczej](#)
- [projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw](#)
- [projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej](#)
- [projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw](#)
- [projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym](#)
- [projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw](#)
- [projekt ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego](#)
- [projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów](#)
- [projekt ustawy o zdrowiu publicznym](#)

Raporty z tych obserwacji dostępne są na:

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

Główne wnioski z czwartej obserwacji procesu legislacyjnego

- Ciągłe znajdujemy **przypadki odstępowania od przygotowania założeń do ustawy, które nie znajdują pełnego uzasadnienia w Regulaminie pracy Rady Ministrów**. Zgodnie z par. 5 ust.1 Regulaminu zasadą obowiązującą powinno być poprzedzenie etapu przygotowania projektu ustawy opracowaniem założeń, które omawiałyby najważniejsze problemy wymagające interwencji oraz koncepcje ich rozwiązania. Można z nich zrezygnować jedynie, jeśli wynika to z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów albo decyzji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów (par. 5 ust.2). Rozpoczęcie pracy nad zmianą w ustawie od przygotowania założeń jest szczególnie ważne w przypadku podjęcia próby regulowania tematyki budzącej kontrowersje wśród interesariuszy. Szeroka dyskusja na etapie rozmowy o kierunkach proponowanych zmian może doprowadzić do zmniejszenia rozbieżności.
Naszym zdaniem praca nad *projektem ustawy o leczeniu niepłodności* powinna być poprzedzona etapem przygotowania założeń, gdyż po raz pierwszy w polskim prawodawstwie kompleksowo reguluje się w nim kwestie

Obywatelskie Forum Legislacji

leczenia niepłodności, w tym używania metody in-vitro. Zagadnienie to jest złożone pod względem medycznym, ale także generuje znaczne napięcia społeczne. Przygotowanie i skonsultowanie założeń umożliwiłoby szerszy udział partnerów społecznych w etapie planowania kierunków nowej ustawy, a w rezultacie przyczyniło się do podniesienia jakości samej ustawy.

W uzasadnieniu i OSRze do *projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym* w żaden sposób nie uzasadniono przyczyny rezygnacji z przygotowania założeń. Wydaje się, że jest to przykład powszechnego działania w myśl zasady, że nad zakresem i sposobami implementacji prawa europejskiego nie ma potrzeby nadmiernego dyskusowania.

Zazwyczaj jako przyczynę rezygnacji z przygotowania założeń podaje się lakonicznie, że wynika to z Planu Prac Rządu. Tak było w przypadku *projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw* a także *projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw*.

Trudna do wyjaśnienia jest sprawa założeń do *projektu ustawy o zdrowiu publicznym*. Początkowo planowano je przygotować. Założenia do projektu ustawy znajdowały się w Planie Prac RM do 11.03.15., ale zostały usunięte decyzją Zespołu ds. Programowania Prac Rządu. Założenia, w formie skrótowej były dostępne na stronie BIP KPRM, ale nie trafiły do konsultacji publicznych (trudno określić czy w Ministerstwie Zdrowia powstał jakikolwiek inny dokument stanowiący założenia do projektu). Natomiast w uzasadnieniu do projektu ustawy napisano, że był on „przedmiotem pre-konsultacji ze środowiskiem ekspertów”.

- W ostatnim kwartale **duże kontrowersje wzbudzał sposób procedowania projektu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego**. Zgodnie z paragrafem 20 Regulaminu Prac Rady Ministrów, do wnoszenia projektów dokumentów rządowych upoważniony jest członek Rady Ministrów, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; organem wnioskującym może być też inny podmiot, jeśli został do tego upoważniony. W dokumentach towarzyszących temu projektowi nie ma informacji o takim upoważnieniu, choć jest on autorstwa grupy roboczej spoza struktur resortu pracy. Ponadto projekt został ujęty w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, ale informacja o tym została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej dopiero 3 kwietnia 2015 roku, kiedy prace nad projektem były już mocno zaawansowane a sam projekt gotowy. Paragraf 25 Regulaminu Pracy Rady Ministrów stanowi, że rozpoczęcie prac nad projektem powinno poprzedzać złożenie wniosku o wpisanie go do wykazu, a sam wniosek musi zostać zamieszczony w BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Niejasne są też przesłanki opracowania projektu. Paragraf 24 ust 1 Regulaminu Pracy Rady Ministrów określa możliwe powody podjęcia prac nad projektem akty prawnego. W tym przypadku nie wskazano żadnego z nich, powołując się ogólnie na konieczność wprowadzenia zmian. Przygotowania projektu ustawy nie poprzedzały żadne (publicznie dostępne) analizy, ani opracowanie założeń. Jest on odpowiedzią na zaprzestanie udziału strony związkowej w pracach Komisji Trójstronnej.
- Wśród obserwowanych projektów znaleźliśmy przykład **prowadzenia zadziwiająco nieprzejrzystego dialogu z partnerami społecznymi**. Od 13 lutego br. trwały 30-dniowe konsultacje publiczne *projektu ustawy o zmianie*

Obywatelskie Forum Legislacji

ustawy o transporcie drogowym. Pomimo otrzymania w terminie uwag od 9 interesariuszy na konferencję uzgodnieniową (30.03.15) zaproszono wyłącznie instytucje państwowe. W przygotowanej po uzgodnieniach drugiej wersji projektu (z 7.04.15) nie uwzględniono żadnych propozycji zgłaszanych w trakcie konsultacji publicznych. W międzyczasie (20.03.15) doszło do nieudokumentowanego na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> spotkania przedstawicieli Ogólnopolskiego Związku Pracodawców Transportu Drogowego z minister infrastruktury i rozwoju, na którym miano złożyć obietnicę rozpatrzenia ich uwag przedstawionych po upływie terminu konsultacji. 21 dni po tym spotkaniu (10.04.15) podsekretarz stanu w MliR prosi o wycofanie projektu ustawy z porządku obrad Komitetu do Spraw Europejskich „w związku z wpłynięciem nowych zasadniczych uwag strony społecznej... w ramach konsultacji publicznych po terminie zgłaszania uwag [w rezultacie czego] zaszła konieczność dodatkowego skonsultowania projektu.” Pomimo tego, że nie ma żadnych dokumentów świadczących o tym, że do dodatkowych konsultacji doszło, przygotowany zostaje (15.04.15) trzeci projekt ustawy uwzględniający część uwag partnerów społecznych znanych ministerstwu od ponad półtora miesiąca. Jednocześnie w liście przewodnim do tej wersji projektu pisze się jedynie, że zostały w niej uwzględnione „zasadne uwagi” KPRM, RCL i Ministerstwa Finansów.

- Choć **procesowi konsultacji publicznych poddawana jest zdecydowana większość projektów aktów prawnych, to zdarzają się zaniechania** i w tej materii.

Projekty 9 aktów wykonawczych (rozporządzeń) do *projektu ustawy o leczeniu niepłodności* nie zostały dołączone do projektu, który podlegał konsultacjom publicznym. Nie zostały one również poddane odrębnym konsultacjom publicznym. Informacje o liście 33 podmiotów konsultujących projekty rozporządzeń, zawarte w pkt 5. OSR-ów dołączonych do tych rozporządzeń są niezgodne z dokumentami widniejącymi w serwisie RPL. Żadne z rozporządzeń do ustawy nie zostało oficjalnie poddane konsultacjom publicznym, ani tym bardziej skierowane do 33 wymienionych podmiotów. Jeżeli te podmioty rzeczywiście otrzymały zaproszenie do konsultacji projektów rozporządzeń, to takiej informacji nie ujawniono w serwisie RPL.

- Nadal jest **problem z reakcją ministerstw na otrzymane uwagi w trakcie konsultacji publicznych**. W

Regulaminie pracy RM nie ma żadnego przepisu, który zobowiązywałby autora projektu aktu prawnego do udzielenia odpowiedzi na uwagi interesariuszy. Obowiązuje wyłącznie przedstawienie raportu z konsultacji (art. 51). Warto jednak podkreślić, że w ciągle obowiązujących *Zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych* (dokumencie rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2009 r.) pisze się o potrzebie przekazywania interesariuszom informacji zwrotnej.

Ministerstwo Sprawiedliwości od 8 miesięcy nie ustosunkowało się do uwag przesłanych do *projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne*. To samo ministerstwo od 5 miesięcy nie odpowiedziało na uwagi zgłoszone do *projektu ustawy o biegłych sądowych*.

Od połowy czerwca 2014 r. podmioty, które przesłały uwagi do *projektu założeń ustawy o zmianie zasad funkcjonowania służby zagranicznej* oczekują na jakąkolwiek reakcję na nie.

Od 4 sierpnia 2014 roku (od 9 miesięcy) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie opublikowało ani odniesienia się projektodawcy do uwag, ani raportu z przeprowadzonych konsultacji *projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym*.

Obywatelskie Forum Legislacji

Pomimo upływu niemal 9 miesięcy od terminu składania uwag w ramach konsultacji publicznych *projektu ustawy o leczeniu niepłodności* oraz prawie 8 miesięcy *projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw* Ministerstwo Zdrowia nie umieściło w serwisie RPL odniesienia się do nich.

W serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego nie zamieszczono indywidualnych odpowiedzi udzielonych bezpośrednio podmiotom zgłaszającym uwagi (do 12.01.15.) do *projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw*. Nie wiadomo więc czy uczestnicy konsultacji publicznych takie otrzymali.

Najczęściej ministerstwa (np. Ministerstwo Gospodarki do *projektu założeń projektu ustawy - Prawo działalności gospodarczej*) przygotowują zestawienie zbiorcze uwag wraz z krótkim odniesieniem się do nich. Dokument ten zazwyczaj przygotowany jest przed konferencją uzgodnieniową. Czasami tego typu zestawienia przygotowywane są z dużą zwłoką.

Tylko nieliczne ministerstwa odpowiadają indywidualnie na otrzymane uwagi, choć jest to najbardziej pożądana forma kontaktu z interesariuszami, dającą im poczucie partnerskiego traktowania.

- **Nie w każdym wypadku organ wnioskujący przekazuje** – mimo określenia takiej możliwości w § 48 ust 3 Regulaminu – **zmienione wersje projektu dokumentu rządowego do ponownych konsultacji.**

Projekt ustawy o leczeniu niepłodności dwukrotnie zmieniano, jednak nie ponowiono konsultacji publicznych. Mimo to, jako załącznik do kolejnych wersji projektu przedstawiono raport z konsultacji pierwszej wersji projektu, z nazwami sugerującymi, że przeprowadzono odrębne konsultacje nowych projektów („Raport z konsultacji publicznych i opiniowania do nowego tekstu projektu ustawy o leczeniu niepłodności”).

Konsultowana była pierwsza wersja *projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw* (z 5.12.14). W toku prac powstały dwie kolejne - z 20 kwietnia i z 4 maja. Sądząc po dokumentach zamieszczonych na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego, ostateczna wersja projektu nie została ponownie przedstawiona podmiotom biorącym udział w opiniowaniu i konsultacjach publicznych, a w serwisie została opublikowana już po skierowaniu projektu do Komitetu Stałego Rady Ministrów. Na podstawie zamieszczonego w serwisie RPL podsumowania obu tur uzgodnień (prowadzonych już bez udziału innych niż rządowe podmiotów) można stwierdzić, że zmiany wprowadzone w tym trybie były liczne i merytorycznie znaczące.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji nie zdecydowało się na skonsultowanie trzeciej wersji *projektu założeń projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego* (z 16.02.15) być może ze względu na to, że w konsultacjach poprzednich wersji miało miejsce zdaniem ministerstwa „wyjątkowo liczne i aktywne uczestniczenie organizacji pozarządowych w procesie stanowienia tego aktu”.

- **Ministerstwa niezwykle rzadko korzystają z możliwości przeprowadzenia konsultacji za pomocą elektronicznej platformy www.konsultacje.gov.pl** Z 19 obserwowanych przez nas projektów tylko 5 było

Obywatelskie Forum Legislacji

konsultowanych za pomocą tego narzędzia (były to projekty: *ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne* – autorstwa Ministerstwa Sprawiedliwości, *założeń projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego* (Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji), *ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego* (Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej) *założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych* oraz *założeń projektu ustawy - Prawo działalności gospodarczej* (Ministerstwa Gospodarki)). Nowy Regulamin pracy RM wprowadził termin „konsultacje publiczne”, co w zamyśle jego twórców miało podkreślać, otwarty na wszystkich zainteresowanych charakter tego procesu. Używanie platformy elektronicznej, obok wysyłania ściśle zaadresowanych zaproszeń do wyrażenia opinii o projekcie może znacznie otworzyć ten proces.

Dla pełnego obrazu trzeba dodać, że interesariusze niechętnie korzystają z platformy elektronicznej. Wydaje się, że konieczne jest przeprowadzenia akcji popularyzującej to narzędzie zarówno wśród pracowników ministerstw jak i interesariuszy.

- Ponad rok od wprowadzenia nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów **zdarzają się przypadki używania nieaktualnej terminologii i stosowanie nieaktualnych rozwiązań**. W liście zapraszającym do udziału w konsultacjach publicznych *projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym* konsultacje nazywane są „społecznymi”, a list zakończono stwierdzeniem „niezgłoszenie uwag w powyższym terminie będzie uznane za uzgodnienie projektu” – co jest niezgodne z treścią par. 40 pkt. 4 Regulaminu, który stanowi, że brak odpowiedzi od podmiotów poproszonych o przedstawienie uwag w przypadku konsultacji publicznych powinien być uznany „za rezygnację z przedstawienia stanowiska.”

Podobne sformułowanie zamieściło Ministerstwo Zdrowia w liście informującym o rozpoczęciu konsultacji publicznych *projektu ustawy o zdrowiu publicznym*.

- **Ministerstwa w różny sposób przygotowują „Raport z konsultacji”**. Zgodnie z par. 51 ust.1 *Regulaminu pracy RM* raport z konsultacji obejmuje: „1) omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania, 2) przedstawienie wyników zaciągnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu.... 3) wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.....” Ust 2 mówi o tym co powinno zawierać omówienie wyników: „2. Omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania wskazuje podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię, oraz zawiera omówienie tych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący.” Praktyka przygotowywania raportów z konsultacji jest jeszcze dość krótka, niemniej wydaje się, że intencją twórców *Regulaminu* wprowadzających nowy dokument – „Raport z konsultacji” było wzmocnienie znaczenia procesu konsultacyjnego, co miało się objawiać obowiązkiem przygotowywania oddzielnego, analitycznego dokumentu sprawozdającego przebieg i rezultaty procesu konsultacji publicznych. Takim właśnie dokumentem wydaje się być raport z konsultacji *projektu założeń projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego* (Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji) czy *projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych* (Ministerstwa Gospodarki).

Raporty z konsultacji przygotowane przez część wnioskodawców zawierają luki, a często również nieścisłości. W

Obywatelskie Forum Legislacji

raporcie z konsultacji *projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw* brakuje odniesienia się do zgłoszonych uwag (dołączone do raportu tabele dotyczą wyłącznie procesu uzgodnień i opiniowania). Ponadto występuje w nim nieścisłość między wskazaną przez wnioskodawcę ilością stanowisk podmiotów korzystających z trybu konsultacji publicznych (170 stanowisk zawierających 335 uwag) a ilością stanowisk opublikowanych w zakładce „konsultacje” w serwisie RPL (57 plików).

Ministerstwo Zdrowia jako raport z konsultacji pierwszej wersji *projektu ustawy o leczeniu niepłodności* przedstawiło (30.01.15) tabelę zawierającą zbiorcze zestawienie nadesłanych uwag wraz z krótkim odniesieniem się do nich – co trudno uznać za dokument spełniający wymogi Regulaminu pracy RM. Ponadto jak już wspomniano wcześniej, 16 lutego 2015 pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów został przekazany nowy projekt ustawy. Z pisma przewodniego wynika, że dokonano w nim 18 zmian. Tego samego dnia przekazano dokument pod nazwą „Raport z konsultacji publicznych i opiniowania do nowego tekstu projektu ustawy o leczeniu niepłodności”, mimo że nie ponowiono konsultacji publicznych, a „nowy” raport był kopią raportu do poprzedniej wersji projektu. 25 lutego 2015 udostępniono kolejną, a więc trzecią wersję projektu, obejmującą 6 zmian, ponownie załączając raport z konsultacji z 30 stycznia 2015.

Minister Pracy i Polityki Społecznej przygotował bardzo zwięzły raport z konsultacji *projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw*. Zawierał on jedynie informację, do kogo skierowano zaproszenie do przedstawienia opinii oraz krótkie omówienie, jakie tematy zostały w nich poruszone (z pisma nie wynika jednak, kto przedstawił opinię oraz jakie zajął stanowisko).

Na braki w raporcie z konsultacji *projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej* zwróciło uwagę Rządowe Centrum Legislacji. Wskazano na brak przedstawienia wyników opiniowania projektu oraz informacji dotyczącej zgłoszeń zainteresowania pracami nad projektem.

Mamy nadzieję, że w nowoprzyjętych *Wytycznych* szczegółowo opisano jak powinien wyglądać Raport z konsultacji. Naszym zdaniem należałoby też doprecyzować, że powinien on być sporządzany nie później niż 3 miesiące od zakończenia konsultacji, zwłaszcza kiedy nie ma obowiązku udzielania odpowiedzi indywidualnych.

- **Sporadycznie kieruje się zaproszenie do wzięcia udziału w konferencji uzgodnieniowej do podmiotów, które konsultowały dany projekt**, mimo, że taką możliwość daje par. 47 Regulaminu. Wskazane jest zapraszanie interesariuszy szczególnie w przypadku projektów wywołujących kontrowersje wokół proponowanych zmian. Natomiast Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju pomimo otrzymania uwag od partnerów społecznych w trakcie trwania konsultacji publicznych *projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym* na komisję uzgodnieniową zaprosiło wyłącznie podmioty administracji rządowej. Uzgadniano wyłącznie ich stanowiska. Projektodawca całkowicie zrezygnował z przeprowadzenia konferencji uzgodnieniowej *projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej* (w dostępnych dokumentach nie ma żadnej informacji o jej zorganizowaniu). Projekt wzbudził – zarówno w ramach konsultacji, jak i uzgodnień – zasadnicze kontrowersje – część podmiotów podważa

Obywatelskie Forum Legislacji

ekonomiczną racjonalność jego przygotowywania. Wyraźnie opóźnia to prace nad projektem, a także rodzi pytanie o słusność decyzji o rezygnacji z organizacji konferencji.

• **W przypadku zawieszenia prac nad projektem aktu prawnego nie ma zwyczaju informowania o tym opinii publicznej.** A nawet jak to miało miejsce podczas prac nad *projektem ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne* dziennikarzom podawano informacje nieprawdziwe. (W połowie stycznia rzeczniczka Ministerstwa Sprawiedliwości poinformowała dziennikarkę, że prace nad projektem są kontynuowane. Na 29 - 30 stycznia miano zwołać konferencję uzgodnieniową z udziałem ministerstw i innych instytucji publicznych, a 5 – 6 lutego z udziałem instytucji, które przesłały uwagi w ramach konsultacji publicznych. Nic takiego nie nastąpiło. Następnie dezinformacja postępowała. 24 kwietnia Puls Biznesu przytoczył wypowiedź ministra Kozdronia, która sugerowała zawieszenie prac nad projektem: „Do projektu napłynęło 800 stron zastrzeżeń i protestów praktycznie ze wszystkich środowisk, które miały być objęte obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych. Analizowaliśmy je przez kilka miesięcy i doszliśmy do wniosku, że stworzenie takiego projektu, który nie budziłby kolejnych protestów, byłoby niezwykle trudne. Tym bardziej, że minimalne są szanse na to, by udało się go jeszcze w tej kadencji szeroko skonsultować i przeprowadzić w parlamencie. Niewykluczone, że wrócimy do niego po wyborach”. Tego samego dnia rzeczniczka ministerstwa na pytanie red. Ewy Ivanowej w tej sprawie odpowiedziała: „.....w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad projektem ustawy o oświadczeniach majątkowych. Aktualnie trwa analiza uwag zgłoszonych do projektu w trakcie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych.”

Podobnie postępuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych z *projektem założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym*. Od sierpnia 2014 r. prace nad projektem nie posunęły się do przodu, chociaż minister informował za pośrednictwem serwisu Twitter, że nowy projekt będzie gotowy do końca stycznia 2015. W marcu 2015 r. przedstawicielka resortu wskazywała w mediach, że opóźnienie wywołane jest potrzebą analizy wszystkich uwag, a ich ilość przekroczyła oczekiwania Ministerstwa, ponieważ stanowią aż 150 stron. Jak wynika z dokumentów umieszczonych na platformie RCL uwagi zgłosiło zaledwie kilkanaście podmiotów w ramach konsultacji społecznych i 31 w ramach uzgodnień. Być może resort niezgodnie z Regulaminem nie opublikował wszystkich przesłanych opinii i uwag. Dziwi również fakt, że resort nie zanalizował tych uwag mimo tego, że od ich przekazania minęło 9 miesięcy. Tak długi okres zdecydowanie pozwala na zanalizowanie i odniesienie się do uwag zawartych na 150 stronach.

Wielomiesięczne zawieszenie prac legislacyjnych bez podania komunikatu co się z projektami dzieje stwarza u zainteresowanych wrażenie porzucenia pomysłu. Dzieje się tak w przypadku:

- *projektu założeń ustawy o zmianie zasad funkcjonowania służby zagranicznej*. Na platformie RPL ostatni dokument dotyczący tego projektu upubliczniono 9 października 2014 r.

- Od końca listopada 2014 r. jedynym nowym działaniem związanym z tworzeniem *projektu ustawy o biegłych sądowych* było upublicznienie dwu odpowiedzi przesłanych w ramach konsultacji publicznych: 16 marca 2015 r. opublikowano uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (z 13.01.) oraz 24 marca Związku Pracodawców Opieki Psychiatrycznej oraz Leczenia Uzależnień (z 16.03.)

- Od ponad 5 miesięcy trwa bezczynność w przypadku *projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw*. Zgodnie z rejestrem zmian, od 14 listopada 2014 na

Obywatelskie Forum Legislacji

platformie RPL nie została dodana żadna nowa informacja. Do projektu zgłoszono 30 stanowisk z uwagami w trybie konsultacji publicznych i 32 w trybie uzgodnień. Brak informacji czy w wyniku zgłoszonych uwag wnioskodawca przygotowuje nową wersję projektu, czy prace nad nim zostały zawieszono lub przerwane. Podmioty zgłaszające uwagi do projektu poświęciły swoje zasoby, aby wspomóc wnioskodawcę w tworzeniu projektu aktu prawnego i zasługują na informację o dalszych losach projektu. Podobnie zainteresowane mogą być osoby oraz podmioty związane z ratownictwem medycznym, pozbawione wiadomości, czy w tej dziedzinie przygotowywane są zmiany legislacyjne.

Czasami podjęcie decyzji i poinformowanie o niej opinii publicznej trwa nieco krócej. Po ponad 3 miesiącach poinformowano, że decyzją Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z dnia 1 kwietnia 2015 r. *projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw* został wycofany z wykazu prac legislacyjnych na wniosek Prezesa UOKiK w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, w związku z podjęciem prac nad nowym *projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz Kodeks postępowania cywilnego*.

- Stwierdzamy, że istnieją przypadki niezrozumiałego **nie korzystania z opinii Rady Legislacyjnej**. Wbrew zapisom par. 37 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów – mimo, że *projekt ustawy o biegłych sądowych* niesie szczególnie istotne skutki prawne, nie został przedłożony do zaopiniowania Radzie Legislacyjnej.

- Jak wynika z analizy dokumentów oraz z informacji pozyskanych od organizacji pozarządowych **nie wszystkie dokumenty, w tym przesłane i zgłoszone uwagi oraz opinie są publikowane na platformie RPL**.

Pomimo upływu niemal 9 miesięcy od terminu zgłaszania uwag do *projektu ustawy o leczeniu niepłodności* Ministerstwo Zdrowia nie umieściło ich w serwisie RPL.

Na stronie Rządowego Centrum Legislacji nie opublikowano dotychczas (mimo upływu 7 miesięcy) żadnych dokumentów złożonych w ramach konsultacji publicznych *projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw*, choć opinie takie zostały wysłane do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

18 marca 2015 r. *projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw* został skierowany do Stałego Komitetu Rady Ministrów. Na stronie internetowej rządowego procesu legislacyjnego nie ma żadnego dokumentu dotyczącego decyzji, jaką w sprawie projektu podjął Komitet. Musiałoby to jednak nastąpić ze względu na to, że wykonano dalszy krok, tj. przekazano projekt pod obrady Rady Ministrów. Z planu prac Rady Ministrów oraz z informacji prasowych wynika, że projekt ustawy został przyjęty przez RM 5 maja 2015 r. Brak upublicznienia tych dokumentów rodzi wątpliwości co do zgodności tego postępowania z § 70 i § 97 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

- Część dokumentów umieszczana jest na platformie RPL z dużą zwłoką.

Uwagi do *projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw* nadesłane w trakcie konsultacji publicznych Ministerstwo Zdrowia umieściło w serwisie RPL z niemal 5 miesięcznym opóźnieniem.

Obywatelskie Forum Legislacji

- Z zadowoleniem odnotowujemy fakt **pojawiania się projektów, do których dołączono dokumenty służące analizie problemu**, który ma być poddany regulacji ustawowej. Takie podejście bardzo ułatwia interesariuszom zrozumienie go oraz przygotowanie uwag.

Dobrym przykładem takiego postępowania jest przygotowany przez UOKiK *projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*. Na stronach RPL poświęconych temu projektowi upubliczniono 5 załączników do OSR: Raport PWC „Rynek firm pożyczkowych w Polsce”; Raport Rzecznika Ubezpieczonych „Ubezpieczenie na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym”, Notatka dotycząca nowego podejścia monitorowania rynku usług finansowych dla konsumentów w Wielkiej Brytanii; Notatka Ministerstwa Finansów w sprawie ochrony konsumentów usług finansowych oraz Prezentacja KNF „Wpływ silnego osłabienia PLN względem CHH na stabilność polskiego sektora bankowego oraz sytuację finansową kredytobiorców”.

Szkoda, że tego typu podejście ciągle jest rzadkością.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji

Warszawa, 20 maja 2015 roku

Obywatelskie Forum Legislacji działa przy Fundacji im. Stefana Batorego od 2008 roku. W jego skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, kancelarii prawnych, 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