

## **Standardy konsultacji publicznych rządowych projektów ustaw w świetle Regulaminu pracy Rady Ministrów**

Z dniem 1 stycznia 2014 r. wszedł w życie nowy Regulamin pracy Rady Ministrów (dalej: **Regulamin**)<sup>1</sup>. Dokument ten reguluje zasady postępowania z projektami dokumentów rządowych (Dział III i IV), w tym – po raz pierwszy w sposób tak wyczerpujący i w ramach odrębnego rozdziału – określa reguły prowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowaniu projektów dokumentów rządowych (§31 - §52).

Analiza treści Regulaminu w pierwszej kolejności każe zwrócić uwagę na wyodrębnienie trzech podstawowych pojęć związanych z prowadzeniem szeroko rozumianych konsultacji projektu dokumentu rządowego:

- **Uzgodnienia** – należy przez nie rozumieć uzgodnienie treści projektu z członkami Rady Ministrów oraz Szefem KPRM (§35 ust. 1), a także organami lub podmiotami których zakresu działania dotyczy projekt (§35 ust. 4). W przypadku projektu założeń oraz projektu aktu normatywnego (ustawa, rozporządzenia) proces ten obejmuje także uzgodnienia pod względem prawnym z Rządowym Centrum Legislacji (§35 ust. 2),

- **Konsultacje publiczne** – należy przez nie rozumieć proces, w którym projekt dokumentu rządowego jest przedstawiany organizacjom społecznym, w tym organizacjom pracodawców i związkom zawodowym, w celu wyrażenia opinii i uwag o projekcie (§36).

- **Opiniowanie** – obejmuje przedstawienie opinii o projekcie dokumentu rządowego przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe (nieuczestniczące – jak można rozumieć – w procesie uzgodnień), których zakresu działania dotyczy projekt. W ramach opiniowania organ wnioskujący może – a w przypadku ważnych projektów jest zobowiązany – zasięgnąć opinii Rady Legislacyjnej (§37), komisji wspólnej rządu i przedstawicieli samorządu terytorialnego lub innych komisji wspólnych (§38), a także organów i instytucji UE (§39).

Biorąc pod uwagę przedmiot niniejszego opracowania w jego dalszym toku analizie poddane zostaną jedynie – określone Regulaminem – zasady prowadzenia konsultacji publicznych dokumentów rządowych będących projektami ustaw lub projektami założeń do ustaw.

Zgodnie z § 31 Regulaminu skierowanie do konsultacji publicznych projektu ustawy lub założeń może nastąpić dopiero po wpisaniu projektu tego dokumentu rządowego do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Przeprowadzenie konsultacji publicznych może być poprzedzone – na wniosek Rady Ministrów lub jej organu pomocniczego – oceną jakości OSR dokonaną przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W ramach tejże oceny Szef KPRM jest obowiązany do sprawdzenia zakresu OSR i konsultacji publicznych, co ma dać podstawy do przedstawienia w terminie 14 dni własnej opinii o projekcie (§32 – §33 Regulaminu). Jeżeli projekt dokumentu rządowego przedstawiany do konsultacji publicznych był przedmiotem oceny we wskazanym wyżej trybie, opinia Szefa KPRM zostaje dołączona do projektu i przedstawiona wraz z nim podmiotom uczestniczącym w konsultacjach publicznych.

Podmiotem odpowiedzialnym za przeprowadzenia konsultacji publicznych jest organ wnioskujący (najczęściej właściwy przedmiotowo minister<sup>2</sup>). Zgodnie z § 36. ust. 1 Regulaminu organ wnioskujący „*biorąc pod uwagę treść projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub*

---

<sup>1</sup> Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z dnia 5 grudnia 2013 r., poz. 979).

<sup>2</sup> Organ wnioskujący został zdefiniowany w §20 ust. 1 Regulaminu.

*innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy”<sup>3</sup>.*

Zgodnie z § 40 ust. 1 Regulaminu organ wnioskujący, kierując projekt dokumentu rządowego do konsultacji publicznych wskazuje termin do zajęcia stanowiska. Określając ten termin organ wnioskujący obowiązany jest wziąć pod uwagę: przedmiot, zakres i objętość projektu dokumentu rządowego, zakres podmiotów, na które projekt oddziałuje, oraz pilność sprawy. Należy jednak zastrzec, że – co do zasady – wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego – krótszego niż 14 dni, od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia (§40 ust. 2 i 3).

Regulamin określa jednak odrębnie – poprzez przepisy szczególne mające pierwszeństwo stosowania wobec wskazanej wyżej zasady ogólnej – dla każdego rodzaju aktu normatywnego minimalne terminy konsultacji publicznych, wskazując, że:

- w odniesieniu do projektu założeń do ustawy konsultacje publiczne powinny trwać nie krócej niż 14 dni (§107 ust. 1),
- w odniesieniu do projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń konsultacje publiczne powinny trwać nie krócej niż 21 dni (§120 ust. 1),
- w odniesieniu do projektu ustawy opracowanego bez uprzedniego przyjęcia założeń konsultacje publiczne powinny trwać nie krócej niż 21 dni (§129),
- w odniesieniu do projektu rozporządzenia Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów konsultacje publiczne powinny trwać nie krócej niż 10 dni (§133),
- w odniesieniu do projektu rozporządzenia ministra konsultacje publiczne powinny trwać nie krócej niż 10 dni (§142 ust. 1).

Warto ponadto zwrócić uwagę, że Regulamin przewiduje także możliwość przeprowadzenia konsultacji publicznych w trakcie prac nad OSR ex – post (§153). Regulamin nie wskazuje w tym przypadku szczególnego minimalnego terminu, w mocy pozostaje zatem ogólna zasada wskazująca na jako właściwy 14 – dniowy termin konsultacji publicznych.

Nieprzedstawienie stanowiska we wskazanym wyżej terminie organ wnioskujący może interpretować wyłącznie jako rezygnację z przedstawienia stanowiska. Regulamin wyraźnie różnicuje w tym zakresie sytuację podmiotów uczestniczących w konsultacjach publicznych oraz uzgodnieniach i opiniowaniu, przyjmując wyłącznie w odniesieniu do dwóch ostatnich, że nieprzedstawienie stanowiska w terminie oznacza akceptację projektu.

Zgodnie z § 47 jeżeli organ wnioskujący uzna, że przyczyni się to do właściwego prowadzenia konsultacji publicznych, może zaprosić do udziału w konferencji uzgodnieniowej przedstawicieli podmiotów przedstawiających stanowisko w ramach konsultacji publicznych lub zorganizować dla tych podmiotów odrębną konferencję uzgodnieniową.

Przepisy §48 ust. 1 – 3 Regulaminu regulują szereg obowiązków ważnych dla transparentności procesu stanowienia praw oraz jakości konsultacji publicznych, tj.:

- po pierwsze – wszelkie zmiany w projekcie dokonywane są wyłącznie przez organ wnioskujący na podstawie analizy stanowisk przedstawionych w toku konsultacji publicznych, uzgodnień oraz opiniowania (ust. 1),
- Po drugie – organ wnioskujący zobowiązany jest do przedstawienia zmienionego dokumentu rządowego podmiotom biorący udział w uzgodnieniach, a także – w przypadku

---

<sup>3</sup> Szerzej na temat roli i zasad prowadzenia konsultacji publicznych zob. Program „Lepsze Regulacje 2015” (Uchwała Rady Ministrów 13/2013 z 22 stycznia 2013r.) oraz „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych” (Ministerstwo Gospodarki, sierpień 2009 r.).

wprowadzenia istotnych zmian w zakresie zainteresowania tych podmiotów – podmiotom biorącym udział w procesie opiniowania i konsultacji publicznych (ust. 2),

- Po trzecie – organ wnioskujący może przedstawić zmieniony projekt dokumentu rządowego do ponownych konsultacji publicznych (ust. 3).

Organ wnioskujący zobowiązany jest sporządzić raport z konsultacji publicznych oraz opiniowania (§51). Raport ten powinien obejmować:

- omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania. 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;

- przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym;

- wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informację o ich braku.

Ponadto należy zwrócić uwagę na gwarancje prawa do informacji o procesie stanowienia prawa przewidziane w § 52 Regulaminu. Z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia organ wnioskujący zobowiązany jest do udostępnienia odpowiedniego projektu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (dalej: **RPL**). Udostępnieniu w RPL podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem, a zatem wszystkie stanowiska zgłoszone w toku konsultacji publicznych, opiniowania oraz uzgodnień, w tym zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem wniesione w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Podsumowując należy stwierdzić, że Regulamin stwarza dobre podstawy do pełnej realizacji w rządowej fazie procesu stanowienia prawa standardów demokratycznego państwa prawnego oraz realizacji postulatu racjonalnego prawodawcy. Na jego podstawie możliwa jest także partycypacja obywateli i ich organizacji w procesie stanowienia prawa zgodnie z konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego.

Regulamin – jak wspomniano wyżej – stwarza dobre podstawy, ale nie przewiduje gwarancji realizacji zasad konstytucyjnych, o których mowa wyżej. Wynika to przede wszystkim stąd, że przeważająca większość przywołanych wyżej przepisów zakres konsultacji publicznych i sposób ich prowadzenia pozostawia uznaniu organu wnioskującego. W uzasadnieniu projektu Regulaminu, a także w rządowym Programie „Lepsze regulacje 2015 r.”, stwierdza się jednak, że konsultacje publiczne stanowią immanentny element procesu stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym, że powinny obejmować całość prac nad rządowym projektem ustawy, a przynajmniej przewidywać odrębne konsultacje dla założeń i treści normatywnej projektu ustawy.

Jeśli zatem organ władzy publicznej będzie skłaniał się do rozszerzenia stopnia partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa, to Regulamin umożliwi mu działanie w tym kierunku. Jeśli natomiast – z różnych przyczyn – organ władzy publicznej będzie chciał ograniczyć stopień tej partycypacji poniżej niezbędnego minimum, to na gruncie obowiązującego Regulaminu również będzie to możliwe. W szczególności, że Regulamin w §98 - §100 przewiduje tryb odrębny, który pozwala na uznaniowe wprowadzenie daleko idących wyjątków od standardowego przebiegu procesu stanowienia prawa, w tym rezygnacji z przeprowadzenia konsultacji publicznych projektów założeń do ustawy i ustawy.

W związku z powyższym ocena Regulaminu uzależniona jest w dużym stopniu od tego, jak ukształtuje się praktyka jego stosowania. Biorąc pod uwagę, że Regulamin obowiązuje od 1 stycznia

2014 r. w chwili obecnej trudno jest dokonać oceny tej praktyki, gdyż w istocie nie doszło jeszcze do jej ukształtowania. W tej sytuacji bardzo istotne jest jednak – z perspektywy organizacji społeczeństwa obywatelskiego – monitorowanie procesu stosowania Regulaminu i sygnalizowanie opinii publicznej oraz organom władzy publicznej wszelkich nieprawidłowości.

Prowadząc taki monitoring warto wziąć pod uwagę w szczególności:

- Czy wszystkie projekty założeń do ustaw i projekty ustaw były przedmiotem konsultacji publicznych (jeśli nie, to jakie i dlaczego zostały wyłączone)?
- Czy przeprowadza się kontrolę jakości OSR?
- Jaki był średni czas wyznaczony przez organ władzy publicznej na analizę projektu i przedstawienie do niego uwag? Czy był on adekwatny do stopnia skomplikowania projektu?
- Jakie były zasady doboru organizacji społecznych, którym przesłano projekt z zaproszeniem do wzięcia udziału w konsultacjach publicznych?
- Czy organizacje społeczne biorące udział w konsultacjach publicznych były zapraszane do udziału w konferencji uzgodnieniowej?
- Czy organizowano odrębną konferencję uzgodnieniową dla organizacji społecznych biorących udział w konsultacjach?
- Czy i w jakim terminie organ władzy publicznej sporządza i udostępnia poprzez platformę RPL omówienie wyników konsultacji publicznych?
- Czy omówienie uwzględnia wszystkie stanowiska organizacji społecznych? Czy zawiera stanowisko organu władzy publicznej?
- Jaki jest procent uwag organizacji społecznych uwzględnionych przez organ władzy publicznej? Odpowiedź na to pytanie pozwoli ocenić faktyczną rolę organizacji społecznych w procesie stanowienia prawa.
- Czy i jak często projekt ustawy i założeń do ustawy bywa przedmiotem dodatkowych konsultacji publicznych w sytuacji, gdy w trakcie prac nad projektem wprowadzono do niego istotne zmiany?
- Jak często ustawodawca korzysta z trybu odrębnego?
- Czy projekt został umieszczony do konsultacji na platformie <http://konsultacje.gov.pl/> ?

Oprac. Tomasz Zalasieński  
Warszawa, 10 września 2014 r.