



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. |48-22| 5360200  
fax |48-22| 5360220  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl



Program Przeciw Korupcji

Warszawa, 25 lutego 2010 roku

**Pan Waldemar Pawlak**  
**Wiceprezes Rady Ministrów**  
**Minister Gospodarki**

Szanowny Panie Premierze,

W imieniu Grupy osób współpracujących z Programem Przeciw Korupcji w obszarze uspołecznienia i uczynienia bardziej przejrzystym procesu legislacyjnego, która przyjęła nazwę **Obywatelskie Forum Legislacji** bardzo dziękuję za przesłanie nam do konsultacji projektu strategii rozwoju - **Program Reformy Regulacji 2010-2011 „Lepsze Prawo”**.

Dokonana w ramach *Programu Reformy Regulacji 2010-2011 „Lepsze Prawo”* (dalej: „Program”) diagnoza problemów związanych z procesem tworzenia prawa, jak również sformułowane na jej podstawie propozycje usprawnień procesu legislacyjnego zasługują naszym zdaniem na aprobatę. Korzystne jest w szczególności nawiązanie przez twórców Programu do wzorców wspólnotowych oraz przyjęcie szeregu rozwiązań wypracowanych w toku realizacji unijnej inicjatywy *Better regulation*.

Poniższe uwagi rekomendacje służą uzupełnieniu Programu i stanowią w przeważającej mierze ogólne propozycje systemowe, co odpowiada charakterowi Programu będącego opracowaniem o charakterze strategicznym.

#### Uwagi do zawartości Programu

W ramach naszego stanowiska proponujemy:

- dodanie do procesu legislacyjnego etapu oceny funkcjonowania danego aktu prawnego po jego wprowadzeniu w życie (ocena ex post). Przedmiotowa kontrola została w Programie pominięta, mimo że stanowi element procedury europejskiej. Ocena ex post będzie miała na celu weryfikację czy przyjęte w trakcie sporządzania OSR założenia odpowiadają rzeczywistym okolicznościom stosowania danej regulacji, a także będzie służyć analizie skutków obowiązywania przyjętego aktu prawnego.

- wprowadzenie wymogu przygotowania OSR jeszcze przed sporządzeniem samego projektu aktu prawnego, co umożliwi rozważenie innych niż legislacyjny sposobów rozwiązania dostrzeżonych problemów. Uzasadniony wydaje się pogląd, że Ocena Skutków Regulacji tworzona przed założeniami aktu prawnego, obejmująca różne możliwe rozwiązania, w tym tzw. opcję zerową, pozwoliłaby na podjęcie najlepszej i najbardziej obiektywnej decyzji odnośnie podejmowanych działań legislacyjnych.
- dodanie do Programu ogólnego założenia przewidującego możliwość korekty OSR w przypadku wprowadzenia w toku prac parlamentarnych poprawek modyfikujących akt prawny w istotnym stopniu. Proponowane założenie wyraża przekonanie o konieczności przeciwdziałania sytuacji, gdy wskutek prac parlamentarnych OSR przygotowany dla projektu aktu prawnego nie jest już w żadnym stopniu adekwatny do aktu uchwalonego.
- uwzględnienie problemu braku wymogu sporządzania OSR w przypadku projektów ustaw składanych do łaski marszałkowskiej w wyniku inicjatywy poselskiej lub obywatelskiej. Wydaje się, że stanowisko rządu do takiego projektu powinno przewidywać przynajmniej zarys OSR.
- powołanie w strukturach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zespołu ds. kontroli jakości OSR. Zespół ten powinien charakteryzować się szczególnym substratem osobowym, gdyż poza przedstawicielami administracji publicznej, w skład takiego zespołu powinni wchodzić niezależni eksperci posiadający wiedzę z zakresu ekonomii, socjologii, prawa czy psychologii. Szerokiemu zakresowi specjalizacji zespołu powinno odpowiadać poszerzenie OSR o analizy ekonomiczne wykraczające poza zakres finansów publicznych, jak również oceny wpływów nierynkowych np. na zdrowie czy bezpieczeństwo publiczne.

#### Uwagi do bieżącej realizacji zawartych w Programie działań

W odniesieniu do samego tekstu dokumentu pragniemy zauważyć, że:

- Na str. 15 pisze się: *„Nowa ścieżka wprowadza obowiązek sporządzania OSR oraz przeprowadzania uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych nie tylko gotowych projektów, ale już na etapie opracowywania założeń projektów ustaw.”* . Popieramy takie rozwiązanie. Pragniemy jednak zwrócić uwagę na to, że inny jest obecny stan prawny i inna praktyka. W liście do nas z 04.11.09. p. Maciej Berek prezes Rządowego Centrum Legislacji (RCL 1601/13/09) stwierdza *„...wymóg odzwierciedlania w projekcie ustawy opracowanym przez RCL merytorycznych rozstrzygnięć przyjętych przez Rząd założeń, powinien co do zasady eliminować konieczność powtórnego przeprowadzania konsultacji społecznych w przedmiotowym zakresie w stosunku do projektu ustawy. Rozwiązanie takie powinno sprzyjać efektywności procesu legislacyjnego, nie zmniejszając zarazem wpływu partnerów społecznych na treść proponowanych uregulowań prawnych.”*
- Popieramy przedstawiony na str. 15 Programu pomysł powołania *„... międzyresortowy [ego] zespół[ółu] ds. Reformy Regulacji, który będzie kontynuował prace związane z poprawą systemu*

legislacyjnego pod kątem zwiększenia jego przejrzystości zarówno dla pracowników administracji, jak i beneficjentów prawa.” Jednakże zauważamy z żalem, że dziś istnieją co najmniej dwa ośrodki rządowe pracujące nad zmianami w procesie legislacji i nie wiemy czy one ze sobą współpracują.

- Jeśli tak jak pisze się na str. 9 Programu: „*Główną przeszkodą wdrożenia systemu okazuje się brak zapotrzebowania na OSR ze strony kierownictwa poszczególnych ministerstw.*” – to czy właściwym remedium na ten stan jest prowadzenie szkoleń dla pracowników administracji rządowej ( str.18) i „*opracowanie spójnego dokumentu wytycznych (pt. Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych) oraz upowszechnienie ich w administracji rządowej.*”?

- Na str. 20 Programu zapowiada się „*Przeprowadzenie pilotażowego systemu konsultacji on-line*”. Pragniemy zadać pytanie jak te działania mają się do podobnych działań prowadzonych w Kancelarii Premiera RM przez Rządowe Centrum Legislacji? Czy są one skoordynowane?  
W liście z 12 lutego br. wysłanym do ministra Michała Boniego pisaliśmy: „*Grupa osób współpracujących z Programem Przeciw Korupcji ..... uważa za konieczne skoordynowanie prac nad tworzonymi platformami e-konsultacji. Uważamy również, że koniecznym jest skonsultowanie ich założeń z zainteresowanymi, a więc przyszłymi ich użytkownikami.*”

Kończąc nasze uwagi pragniemy zadać pytanie dotyczącej aktualnej praktyki tworzenia aktów prawnych. 30 lipca 2009 roku Komitet Rady Ministrów zalecił ministerstwom stosowanie zapisów zawartych w przygotowanym w Ministerstwie Gospodarki dokumencie „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych”. Czy zasady zawarte w tym dokumencie są stosowane? Czy Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przeprowadzając kontrolę OSR posługuje się wytycznymi zawartymi w „Zasadach konsultacji...”?

Łączę wyrazy szacunku,

W imieniu **Obywatelskiego Forum Legislacji**

Grażyna Kopińska  
dyrektor Programu Przeciw Korupcji  
Fundacji im. Stefana Batorego