

Praktyka stosowania Regulaminu pracy Rady Ministrów

Informacja o projekcie Obywatelskiego Forum Legislacji i pierwsze kwartalne podsumowanie obserwacji

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,
- 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.

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

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 zmianie ustawy o konsultantach w ochronie zdrowia
- projektu ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej oraz niektórych innych ustaw
- projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw
- 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

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.

GLÓWNE WNIOSKI
z pierwszej obserwacji procesu legislacyjnego
obejmujący okres od 10 czerwca do 12 września 2014 r.

Na podstawie analizy przebiegu procesu konsultacji publicznych, dotyczących 11 wybranych dokumentów rządowych, rozpatrywanych przez Radę Ministrów w okresie między 10 czerwca a 12 września 2014 r., można dojść do następujących wniosków:

- Administracja rządowa przygotowuje testy regulacyjne wyłącznie do projektów założeń. Z treści Regulaminu wynika jednak – zgodnie z §128 – że powinny one zostać przygotowane również w przypadku projektów ustaw opracowywanych bez uprzedniego przyjęcia założeń. Regulamin stwierdza bowiem wprost, że: *„do wniosku o wprowadzenie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów organ wnioskujący załącza test regulacyjny.”*. Test regulacyjny powinien zostać zamieszczony wraz z projektem na stronie podmiotowej BIP (§102 w zw. z §108 Regulaminu). Praktyka legislacyjna w tym zakresie daleko odbiega jednak od standardów określonych Regulaminem. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy test regulacyjny tylko nie jest zamieszczany na BIP, czy też – co stanowiłoby znacznie poważniejszy problem – nie jest w ogóle sporządzany dla projektów ustaw opracowywanych bez uprzedniego przyjęcia założeń. Jeśli nie jest opracowywany, to należy zapytać, na jakiej podstawie podejmuje się decyzję o wpisaniu projektu do wykazu prac legislacyjnych rządu.
- Zgodnie z Regulaminem rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu aktu prawnego powinno nastąpić po złożeniu wniosku o wprowadzenie projektu do Wykazu prac legislacyjnych (§ 25 ust. 1 Regulaminu). Z naszych obserwacji wynika, że już w kilka dni po wpisaniu projektu do Wykazu 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. Zgownie z wytycznymi Rządowego Centrum Legislacji *„Dalsze prace legislacyjne uzależnione są od wpisania projektu założeń do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów (nadanie mu właściwego numeru). Tym samym brak projektu założeń w tym wykazie uniemożliwia przystąpienie do opracowania tekstu projektu założeń.”* (RCL. *„Opisy procedur przyjmowania projektów dokumentów rządowych”*. Pkt 1.1.3.2 <http://rci.gov.pl/books/>). Mając świadomość, że praktyka procesu legislacyjnego jest taka, że projekty te są przygotowywane znacznie wcześniej, nie tylko w zakresie koniecznym do zgłoszenia do Wykazu, należy zwrócić uwagę, że ogranicza to zarówno transparentność prac nad projektem, a także możliwość wypowiedzenia się zainteresowanych podmiotów na tym etapie prac legislacyjnych.

- W dwóch przypadkach (Wnioskodawcy: MAiC i Min. Sprawiedliwości) w piśmie zapraszającym do przedstawienia uwag w ramach konsultacji publicznych – wbrew Regulaminowi (§ 40 ust 4) – napisano, że „brak stanowiska w wyznaczonym terminie potraktowany zostanie jako akceptacja projektu”.
- Zaproszenia do wzięcia udziału w konsultacjach publicznych – stosowanie do §36 ust. 1 Regulaminu – rozsyłano najczęściej do licznych organizacji potencjalnie zainteresowanych przedmiotem projektu. Na tym tle negatywnie wyróżnia się jednak pominięcie przez MSW w konsultacjach „Projektu założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym” organizacji zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa oraz skierowanie przez MSZ „Projektu założeń ustawy o zmianie zasad funkcjonowania służby zagranicznej” tylko do 12 podmiotów.
- Na skonsultowanie projektów wyznaczano zazwyczaj czas nieco dłuższy niż przewidują minimalne wymagania regulaminowe (§107 ust. 1, §120 ust. 1 oraz §129). W tym zakresie dostrzegamy znaczącą poprawę standardów prowadzenia konsultacji publicznych w porównaniu do okresów minionych.
- Zapraszanie podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektów na konferencję uzgodnieniową nie jest powszechnie stosowaną praktyką. Regulamin (§ 47) daje bowiem jedynie taką możliwość. W przypadku projektów poddanych naszej obserwacji konferencję taką zorganizował MAiC (dotyczyła *Projektu założeń projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego*) oraz Min. Gospodarki (dotyczyła *Projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych*).
- Na platformie RCL „Rządowy Proces Legislacyjny” udostępniono raport z konsultacji (§51) tylko jednego spośród objętych naszą obserwacją aktu prawnego, tj. *Projektu założeń projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego*. Brak upublicznienia raportów dziwi zwłaszcza w przypadku projektów, których proces konsultacyjny zakończył się przed ponad miesiącem. Sytuacja taka ma miejsce w odniesieniu do projektów przygotowanych przez Ministerstwo Zdrowia (*Projekt ustawy o zmianie ustawy o konsultantach w ochronie zdrowia, Projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarzy i położnej oraz niektórych innych ustaw*) oraz *Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw*) a także projektów MSZ (*Projekt założeń ustawy o zmianie zasad funkcjonowania służby zagranicznej*), Ministerstwa Sprawiedliwości (*Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*), oraz Min. Gospodarki (*Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych*).

Ponadto warto – na podstawie przeprowadzonej obserwacji – zwrócić uwagę na inne kwestie ważne z punktu widzenia udziału organizacji społecznej w procesie stanowienia prawa:

- Tylko w przypadku jednego z obserwowanych projektów - *Projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych*, opracowywanego przez Ministerstwo Gospodarki istnieją dane świadczące o tym, że prowadzona była wszechstronna analiza funkcjonowania obowiązującej ustawy.
- Proces legislacyjny 5 obserwowanych projektów rozpoczął się od przygotowania projektu założeń. Zaskakujący jest natomiast brak założeń do trzech projektów wchodzących w tzw. „pakiet kolejkowy” Ministerstwa Zdrowia oraz do *projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne*. Jak bowiem było do przewidzenia, wszystkie te projekty wzbudziły wiele kontrowersji. Przeprowadzenie szerokiej dyskusji na etapie projektu założeń, czy nawet na etapie prelegislacyjnym mogło tej sytuacji zapobiec.
- Nie znaleźliśmy przykładu udzielenia indywidualnych odpowiedzi na uwagi przedstawione w ramach konsultacji publicznych.
- Zestawienie zbiorcze uwag zgłoszonych w toku konsultacji publicznych, wraz z odniesieniem się do nich, przygotowano tylko dla czterech projektów. Były to te same projekty, w pracach nad którymi zorganizowano konferencję uzgodnieniową (chodzi o *projekt założeń projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego* oraz *projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych*) oraz dwa z trzech projektów z tzw. „pakietu kolejkowego” (*projekt ustawy o zmianie ustawy o konsultantach w ochronie zdrowia* i *projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw*).
- Tylko w przypadku 3 projektów aktów prawnych skorzystano z możliwości skonsultowania projektu przez platformę <http://konsultacje.gov.pl/>. Warto zauważyć, że interesariusze korzystają z tej możliwości konsultacji niezwykle rzadko.
- Ciągłe jeszcze większość dokumentów rządowych umieszczana jest na platformie RCL i stronach internetowych ministerstw w postaci słabo widocznych skanów. Na tym tle pozytywnie wyróżnia się Min. Sprawiedliwości, które swój *projekt ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne* umieściło w formacie otwartym, co bardzo ułatwia wszystkim zainteresowanym przygotowanie uwag.

Ponadto mając świadomość, że przygotowana jest nowelizacja Zasad Techniki Prawodawczej pragniemy zwrócić uwagę na występujący problem niestosowania w praktyce legislacyjnej zasady wynikającej z §87 ust. 1 Zasad Techniki Prawodawczej, stanowiącej, że „*zmieniany przepis ustawy przytacza się w pełnym nowym brzmieniu, choćby zastępowano w nim, dodawano albo eliminowano tylko jeden wyraz*”.

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.

Wskazujemy na konieczność udostępniania opinii publicznej, wraz z projektem, dokumentów roboczych zawierających pełną treść dotychczasowego i proponowanego przepisu/zmiany w formie tzw. wersji porównawczej.

OFL postuluje także, aby wprowadzić standard udostępniania na stronach BIP dokumentów/projektów w wersji oryginalnego pliku pdf lub doc a nie wyłącznie skanu, który uniemożliwia konwersję treści do tekstu źródłowego i uniemożliwia stosowanie np. automatycznego przeszukiwania, niezbędnego w analizach.

Tekst „Standardy konsultacji publicznych rządowych projektów ustaw w świetle Regulaminu pracy Rady Ministrów” oraz raporty z obserwacji poszczególnych ustaw dostępne są na http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1

Warszawa, 22 września 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 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

Więcej informacji można uzyskać od:

Krzysztofa Izdebskiego – tel. 607 370 375

Pauliny Kieszkowskiej-Knapik – tel. 501-034-949

Grażyny Kopińskiej – tel. 607-156-906

Katarzyny Urbańskiej – tel. 504 266 616

Tomasza Zalaśńskiego – tel. 607-788-618

Grzegorza Ziemiaka – tel. 501-070-906