

Jakość stanowienia prawa w pierwszym roku rządów Prawa i Sprawiedliwości

oraz

IX Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego
na podstawie obserwacji w okresie od 11 września do 10 grudnia 2016 roku

Spis treści

Główne wnioski:	3
Obywatelskie Forum Legislacji – wcześniejsze działania	4
Spostrzeżenia ogólne dotyczące działalności legislacyjnej pierwszego roku rządu Prawa i Sprawiedliwości oraz Parlamentu	5
Statystyka legislacji	5
Tempo prac legislacyjnych	7
Zjawiska charakterystyczne – cechy szczególne	7
Konsultacje publiczne	12
Wysłuchanie publiczne	17
Spostrzeżenia szczegółowe z IX obserwacji procesu legislacyjnego	18
Przedmiot obserwacji	18
Spostrzeżenia dotyczące rządowych prac legislacyjnych	18
Spostrzeżenia dotyczące parlamentarnych prac legislacyjnych	19
Oceny skutków regulacji (OSR).....	21

Obywatelskie Forum Legislacji

W tym Komunikacie przedstawiamy podsumowanie obserwacji prac legislacyjnych pierwszego roku Rządu i Parlamentu oraz wyniki obserwacji procesu stanowienia prawa w okresie od 11 września do 10 grudnia 2016 r. (kwartalny Komunikat IX).

Zanim jednak przejdziemy do podsumowania całego roku musimy zwrócić uwagę na jedno szczególne wydarzenie świadczące o jakości procesu legislacyjnego pod nowymi rządami. Z racji na przyjętą przez nas metodologię i harmonogram prac nie mogliśmy go uchwycić w naszym cyklicznym przeglądzie. Nie możemy tego wydarzenia jednak nie odnotować, mając na względzie ogólny cel naszego monitoringu.

Ocena sposobu procedowania ustawy budżetowej na rok 2017 na posiedzeniu 16 grudnia 2016 roku

W przestrzeni publicznej prezentowane są różne, często diametralnie odmienne opinie na temat oceny prawidłowości trybu, w jaki Sejm procedował 16 grudnia 2016 roku nad ustawą budżetową. Naszym zdaniem rodzi on pytania co do jego zgodności z Konstytucją oraz Regulaminem Sejmu. Najważniejsze z nich dotyczą:

- prowadzenia obrad bez udziału przedstawicieli mediów. Konstytucja RP (art. 113) gwarantuje jawność posiedzeń Sejmu. Regulamin Sejmu RP doprecyzowuje, że jawność ta jest realizowana między innymi przez „umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu” (art. 172. ust.1 pkt. 2). Jawność obrad Sejmu może być ograniczona tylko przez podjęcie decyzji o utajeniu obrad. 16 grudnia 2016 r. Sejm takiej decyzji nie podjął.
- blokowego głosowania nad poprawkami. Decyzją Prezydium Sejmu dopuszczono w III czytaniu ustawy budżetowej blokowe głosowanie poprawek, co zaowocowało łącznym odrzuceniem wszystkich poprawek opozycji wraz z wnioskami mniejszości, a w drugim głosowaniu – łącznym przyjęciem wszystkich poprawek Klubu partii rządzącej. W dotychczasowej praktyce sejmowej dopuszczano możliwość łącznego głosowania nad kilkoma poprawkami, ale wyłącznie jeżeli istniał jakiś wspólny mianownik je łączący. Większość poprawek opozycji nie posiadała tego wspólnego mianownika, a czasem była wzajemnie się wykluczająca.
- uniemożliwienia posłom składania wniosków formalnych. Z treści art. 184 Regulaminu Sejmu wynika, że każdy poseł ma prawo zgłosić wniosek formalny, a Marszałek Sejmu ma obowiązek umożliwić mu skorzystanie z tego prawa. W „Sprawozdaniu Stenograficznym z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.” zapisano, że dwójka posłów Klubu PO kilkakrotnie usiłowała złożyć wnioski formalne, ale nie zostało im to umożliwione.
- niepewności co do wyników głosowania. W polskim Sejmie wszystkie głosowania są jawne (art. 188 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Ponieważ podczas głosowania nad ustawą budżetową nie było możliwości przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, aby spełnić konstytucyjny i regulaminowy warunek jawności, do stenogramu z posiedzenia należałoby dołączyć imienny wykaz wyników głosowania. 16 grudnia 2016 r. rezultat głosowania ustalono wyłącznie w oparciu o wynik zbiorczy, bez imiennej listy głosujących, co mimo, że w pewnych okolicznościach jest dopuszczone przez Regulamin, nie powinno się zdarzyć w przypadku głosowania nad tak ważną ustawą”

Główne wnioski:

- Po wyborach parlamentarnych w 2015 roku zaszła poważna zmiana w sposobie tworzenia prawa. Z porównania aktywności Sejmów w analogicznych okresach pracy trzech ostatnich rządów wynika, że obecny Parlament w pierwszym półroczu pracował znacznie szybciej i uchwalił o wiele więcej ustaw niż poprzednie. W ostatnim kwartale liczba ustaw uchwalanych przez obecny Parlament znacznie zmalała i była mniejsza niż w tym samym okresie poprzednich dwóch kadencji Sejmu. W skali roku największą różnicę stanowi ilość ustaw, które były zgłaszane jako ustawy poselskie przez kluby stanowiące zaplecze rządowe. **40% ustaw uchwalonych przez Sejm obecnej (VIII) kadencji stanowiły projekty posłów partii rządzącej.** W poprzednich dwu Sejmach było to 15% i 13%. Projekty poselskie nie przechodzą procesu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i publicznych oraz pełnego opiniowania. Nie podlegają też procedurze Oceny Skutków Regulacji. Obarczone są więc ryzykiem wystąpienia większej ilości błędów.
- W pierwszych trzech kwartałach pracy rządu i Sejmu obecnej kadencji **wielokrotnie**, czasem bez stosownego uzasadnienia **projekty ustaw procedowano w trybie odrębnym, a w parlamencie stosowano nadzwyczajne skracanie terminów.** W czwartym kwartale zauważamy inną niepokojącą tendencję. Przynajmniej trzy projekty ustaw - formalnie tworzone w zwykłym trybie - w praktyce tworzone były z pominięciem tak ważnych etapów jak przeprowadzenie konsultacji publicznych a nawet uzgodnień międzyresortowych. Projektów tych nie można odnaleźć na stronach Rządowego Centrum Legislacji ani stronach BIP tworzących je ministerstw. Zbyt szybka praca nad projektami aktów prawnych oraz ograniczanie wagi konsultacji publicznych skutkuje koniecznością częstego i awaryjnego nowelizowania prawa.
- 1 czerwca 2016 r. rząd zmienił Regulamin pracy Rady Ministrów. Zrezygnowano z zasady tworzenia ustaw na podstawie założeń, ale pozostawiono taką możliwość. Od 1 czerwca ub. r. przygotowano założenia do trzech projektów ustaw. Prace nad wszystkimi tymi projektami po kilku tygodniach przerwano, a następnie projekty wycofano bez podawania przyczyn tej decyzji. **Po 7 lipca nie utworzono już żadnego projektu założeń.** Można stąd wnioskować, że mimo teoretycznej możliwości rozpoczynania procesu legislacyjnego od przygotowania założeń, w praktyce ten etap prac legislacyjnych skasowano. Tym samym zubożono prace diagnostyczne i analityczne nad projektami aktów prawnych. Zlikwidowano też jeden etap konsultacji publicznych i społecznych oraz opiniowania.
- **Ministerstwa nie przykładają należytej wagi do konsultacji publicznych.** Ogranicza się czas ich trwania. Kontynuowana jest praktyka - znana z lat ubiegłych - nieudzielania odpowiedzi na otrzymane uwagi. Większość „Raportów z konsultacji” nie spełnia wymogów zawartych w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Nie propaguje się możliwości przekazania uwag za pomocą platformy elektronicznej.
- **Informacje o konsultacjach prowadzonych w Sejmie są często publicznie niedostępne**, z reguły nie wiadomo kto jest uczestnikiem konsultacji, do kogo przesłano zaproszenie do udziału w konsultacjach, w jaki sposób i do kogo uczestnicy konsultacji mają przysyłać swoje opinie. Nie ma również jednolitej praktyki publikowania opinii przedstawionych w ramach konsultacji. Fundacja im. Stefana Batorego wniosła do Sejmu RP petycję o uregulowanie tych zasad.

Obywatelskie Forum Legislacji – wcześniejsze działania

Obywatelskie Forum Legislacji działa przy Fundacji im. Stefana Batorego od 2009 roku. W jego skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, kancelarii prawnych, środowiska akademickiego oraz zarejestrowani lobbyści. Celem Forum jest poprawa jakości prawa, transparentności procesu jego stanowienia oraz poszerzenie udziału obywateli w tym procesie¹.

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 roku wszedł w życie nowy Regulamin pracy Rady Ministrów (RpRM)², w którym w sposób wyczerpujący, a także, co do zasady zgodny z postulatami organizacji obywatelskich, określono reguły prowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania projektów dokumentów rządowych. Jego ważnym uzupełnieniem są „Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego”³. 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. Rozbudowana jest też część dotycząca zasad przygotowywania testów regulacyjnych i oceny skutków regulacji. Liczyliśmy na to, że szerokie stosowanie metod opisanych w *Wytycznych* podniesie standard przygotowywania OSR i prowadzenia konsultacji.

Niestety, 1 czerwca 2016 roku zmieniono Regulamin Pracy Rady Ministrów. Od tego momentu nie ma obowiązku tworzenia założeń do ustaw ani testów regulacyjnych. Istnieją poważne obawy, że zmiany te ograniczą proces konsultacji i opiniowania.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji, na przykładzie obserwacji procesu tworzenia kilkunastu projektów ustaw i założeń, od czerwca 2014 roku badają, w jaki sposób realizowane są przepisy Regulaminu pracy RM, przede wszystkim oceniają stopień zmian zachodzących w procesie konsultacji publicznych oraz zawartość OSR rządowych projektów legislacyjnych. W związku z przeniesieniem się po ostatnich wyborach parlamentarnych głównej aktywności legislacyjnej do Sejmu od 16 listopada 2015 roku obserwują także parlamentarny etap prac nad nowymi ustawami.

OFL raz na kwartał przedstawia raporty zawierające wnioski z monitoringu prac nad wybranymi projektami ustaw. Osiem poprzednich raportów dostępnych jest na: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa

¹ Więcej o Forum można przeczytać na stronie:

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

² Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 797 z 2013 r.).

³ Dokument przyjęty 5 maja 2015 r. dostępny na <http://www.rcl.gov.pl/book/?q=wytyczne>

Spostrzeżenia ogólne dotyczące działalności legislacyjnej pierwszego roku rządu Prawa i Sprawiedliwości oraz Parlamentu

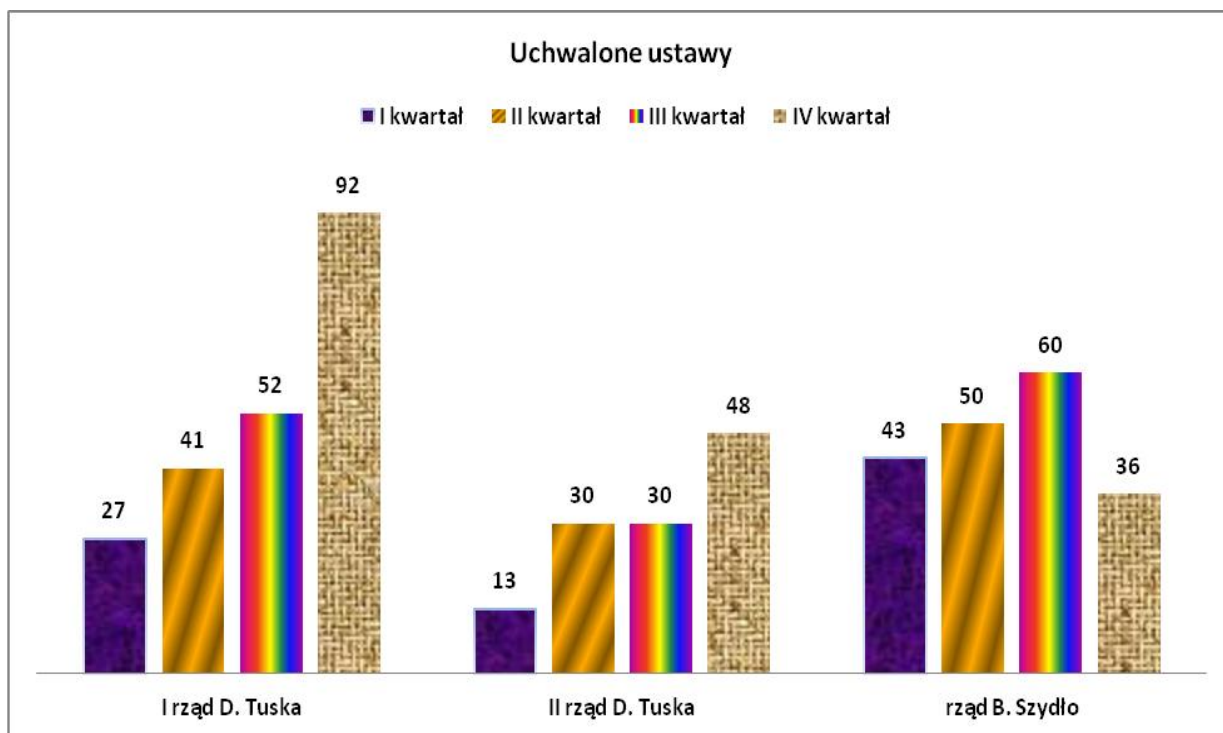
Statystyka legislacji

Po wyborach parlamentarnych 2015 roku zaszła poważna zmiana w sposobie tworzenia prawa. Z porównania aktywności Sejmów w analogicznych okresach pracy trzech ostatnich rządów wynika, że obecny Parlament w pierwszym półroczu pracował znacznie szybciej i uchwalił o wiele więcej ustaw niż poprzednie. Jednak porównując cały pierwszy rok pracy rządów i parlamentów widzimy, że najwięcej ustaw uchwalił Sejm VI kadencji, za czasów pierwszego rządu koalicji PO – PSL. W skali roku największą różnicę stanowi ilość ustaw, które były zgłaszane jako ustawy poselskie przez kluby stanowiące zaplecze rządowe.

Ilość i charakter uchwalanych ustaw

Porównując ilość uchwalanych ustaw przez Sejm w pierwszym roku pracy Sejmu obecnej kadencji (VIII) i dwu poprzednich widzimy, że w pierwszym półroczu obecny Sejm uchwalał ich znacznie więcej (93 : 43 : 68). Drugie półrocze, a zwłaszcza ostatni kwartał przyniósł pod tym względem uspokojenie, uchwalono tylko 36 ustaw; to najmniejszy dorobek w porównaniu z poprzednimi Parlamentami. Porównanie dorobku trzech ostatnich Sejmów w podziale na kwartały przedstawia poniższy wykres:

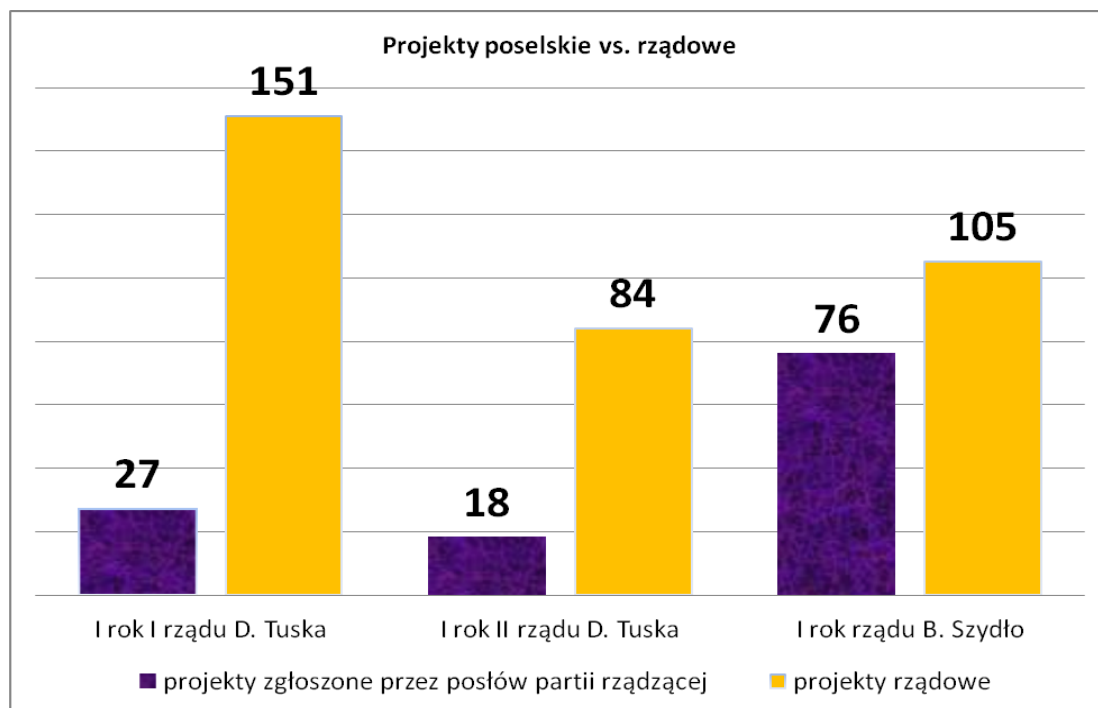
Wykres 1. Ilość uchwalanych ustaw w pierwszym roku pracy trzech ostatnich Sejmów w podziale na kwartały.



Zestawiając ilość uchwalonych projektów rządowych i poselskich wniesionych przez posłów partii rządzących w pierwszym roku działania trzech ostatnich rządów zauważamy, że **największą różnicę stanowi proporcja uchwalanych projektów poselskich w stosunku do rządowych**. Sejm obecnej (VIII) kadencji w tym okresie (od 16 listopada 2015 do 15 listopada 2016 r.) uchwalił 189 ustaw, z czego 76 (40%) stanowiły projekty posłów partii rządzącej (i 8 projektów zgłoszone przez inne podmioty). Sejm poprzedniej (VII) kadencji uchwalił 121 ustaw, w tym 18 (15%) to projekty posłów partii rządzących (i 19 projektów zgłoszonych przez inne podmioty). A Sejm VI kadencji uchwalił 212 ustaw, w tym 27 (13%) to projekty posłów partii rządzących (i 34 projekty zgłoszone przez inne podmioty). Różnice ilustruje poniższy wykres:

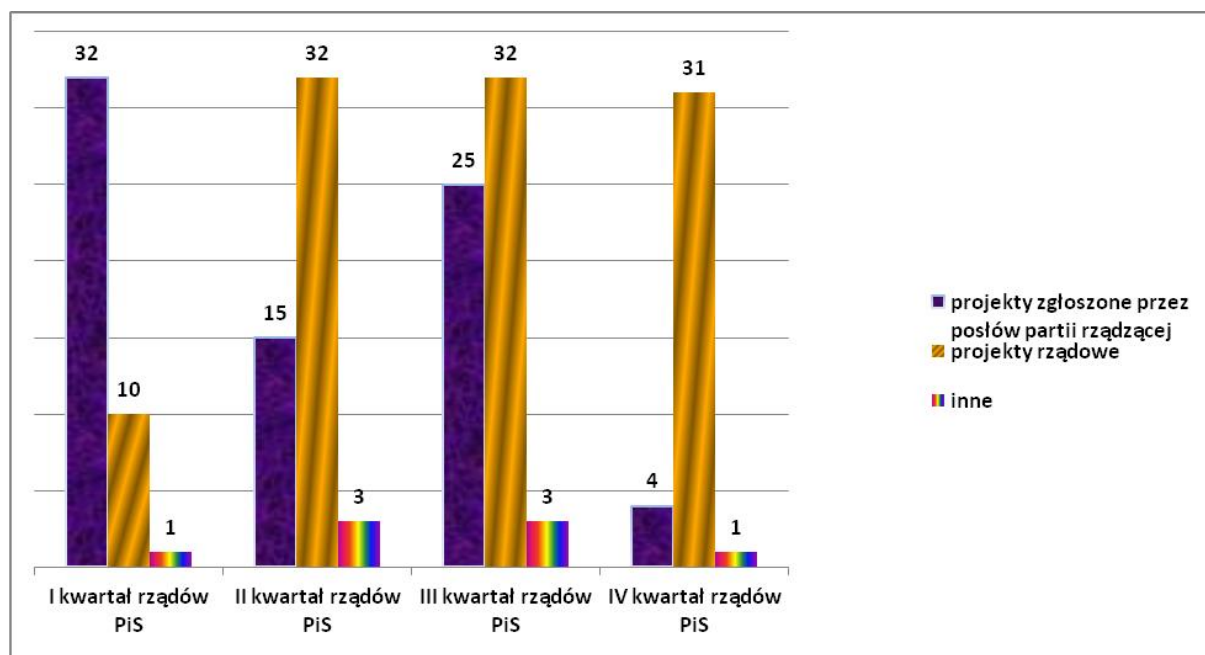
Obywatelskie Forum Legislacji

Wykres 2. Stosunek projektów poselskich wnoszonych przez posłów partii lub koalicji rządzącej w stosunku do projektów rządowych w pierwszym roku pracy trzech ostatnich Sejmów



Proporcje pomiędzy projektami, które były przedłożeniami rządowymi, a projektami zgłaszanymi przez posłów partii rządzącej w poszczególnych kwartałach pracy sejmiku obecnej kadencji pokazuje poniższy wykres.

Wykres 3. Projekty rządowe versus projekty wnoszone przez posłów PiS oraz inne podmioty uchwalone przez Sejm w pierwszym roku kadencji, w podziale na kwartały



Obywatelskie Forum Legislacji

Tempo prac legislacyjnych

Przedstawione poniżej dane świadczą o tym, że w pierwszym roku pracy obecnego rządu i Parlamentu ustawy tworzone były niezwykle szybko. Co prawda w drugim półroczu czas pracy nad projektami ustaw zarówno w instytucjach rządowych jak i Parlamencie uległ zdecydowanemu wydłużeniu, ale ciągle zwłaszcza w ujęciu rocznym tempo prac legislacyjnych jest zbyt szybkie, co nie sprzyja pogłębionej analizie i należytej dyskusji z partnerami i interesariuszami. Informacja o tym, że średni czas od opublikowania projektu ustawy do dnia podpisania przez Prezydenta wyniósł w pierwszym roku pracy rządu Beaty Szydło niecałe 87 dni (nieco ponad 12 tygodni) w zestawieniu z faktem, że Komisja Europejska⁴ rekomenduje, żeby okres samych konsultacji publicznych aktów prawnych nie był krótszy niż 6 tygodni – unaocznia jak szybkie jest tempo pracy w polskich instytucjach przygotowujących i tworzących ustawy.

- W pierwszym roku pracy Sejmu VIII kadencji **średni czas pracy nad projektem** (od upublicznienia⁵ projektu ustawy do dnia podpisania przez Prezydenta) **wyniósł niecałe 87 dni**. W I kwartale było to 19 dni, w II kwartale 40 dni, w III kwartale 146 dni, a w IV kwartale – 142 dni.

Szczególnie szybkie tempo prac dotyczy zwłaszcza niektórych projektów poselskich. W pierwszym kwartale procedowanie pierwszego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 12) zrealizowano w 7 dni. W trzecim kwartale cały proces legislacyjny *poselskiego projektu ustawy zmieniającej ustawę o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw* trwał 8 dni, a prace nad budzącym duże kontrowersje *poselskim projektem ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw - 20 dni*. Natomiast w czwartym kwartale, przygotowanie, uchwalenie i podpisanie przez Prezydenta, tym razem *rządowego projektu ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i ich rodzin "Za życiem"* zajęło - 10 dni.

- W pierwszym roku pracy Sejmu VIII kadencji **średni czas od wpływu projektu do Sejmu do jego uchwalenia wyniósł 38 dni**. W I kwartale było to 17 dni, w II kwartale 29 dni, w III kwartale do 46 dni, a w IV kwartale 61dni.

Przykłady szczególnie krótkiej pracy Sejmu w IV kwartale dotyczą przede wszystkim przedłożeń rządowych, np.: etap sejmowy procesu legislacyjnego *rządowego projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* trwał 3 dni, *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw - 7 dni*, a ustawy reformującej system oświatowy praktycznie 15 dni.

- W pierwszym roku pracy Sejmu VIII kadencji **średni czas procedowania projektów ustaw w Senacie** (IX kadencji) **trwał 11 dni**. W I kwartale były to 3 dni, w II kwartale 10 dni, w III kwartale 14 dni, a w IV kwartale 19 dni.

Choć średni czas pracy Senatu nad projektami ustaw w czwartym kwartale uległ wydłużeniu, to ciągle nie brakuje przykładów ustaw, nad którymi pracę w komisjach i na posiedzeniu plenarnym zamknięto w jednym dniu. Nad *rządowym projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt* Senat pracował 1 dzień. Tyle samo senatorom zajęła praca nad *rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego*. Warto tu wspomnieć, że Senat określa się często mianem „izby refleksji”.

Zjawiska charakterystyczne – cechy szczególne

Projekty poselskie

40% ustaw uchwalonych w pierwszym roku pracy Sejmu VIII kadencji stanowiły projekty zgłaszane przez posłów Klubu Prawa i Sprawiedliwości. Wiele wskazuje na to, o czym piszemy poniżej, że większość z tych projektów była pomysłem

⁴ European Commission (2005), Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (202) 704 final, Brussels. Dostępne na: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf

⁵ W przypadku projektów rządowych chodzi o moment upublicznienia projektu na platformie Rządowy Proces Legislacyjny, a projektów poselskich i innych nadania im numeru druku sejmowego.

Obywatelskie Forum Legislacji

rządowym. Procedowano je tzw. ścieżką poselską w celu skrócenia czasu potrzebnego do ich wejścia w życie. Oszczędzono czas, który byłby potrzebny do zrealizowania pełnej procedury przewidzianej w zapisach Regulaminu pracy Rady Ministrów. Naszym zdaniem jest to **postępowanie niezgodne z zasadami dobrej legislacji** przede wszystkim dlatego, że **projekty poselskie nie przechodzą procesu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i publicznych oraz opiniowania. Nie podlegają też procedurze Oceny Skutków Regulacji. Obarczone są więc ryzykiem wystąpienia większej ilości błędów.** Troska o poprawność tworzonego prawa oraz dbałość o jej większą społeczną akceptację ustąpiła chęci jak najszybszego wprowadzenia zmian.

Wiele z uchwalonych przez Sejm w ostatnim roku projektów poselskich dotyczyło dziedzin, których regulacją wcześniej zwykł się zajmować rząd. Przykładowo, projektami poselskimi zmieniano zasady funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, ustanawiano Radę Mediów Narodowych, czy tryb powoływania i odwoływania dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, porządkowano rynek gazu ziemnego czy naprawiano błędy w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży ziemi.

Zauważyliśmy wiele symptomów świadczących o tym, że projekty - zgłaszane jako poselskie - **w rzeczywistości przygotowywane były przez rząd.** W poprzednich Komunikatach pisaliśmy o projektach poselskich podczas procedowania, których wiodącą rolę odgrywali nie posłowie wnioskodawcy a przedstawiciele rządu. Odpowiadali oni na pytania posłów i senatorów, a także opiniowali poprawki. Czasem informowali o przeprowadzonych w ich ministerstwach spotkaniach z interesariuszami. Te projekty to między innymi:

- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece*
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw*
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 122).*

W ostatnim kwartale też nie brak tego typu przykładów.

- Na „rządowe” pochodzenie *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o administracji podatkowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* (druk 842) wskazuje wiele okoliczności. W trakcie procesu legislacyjnego to przedstawiciele rządu, a nie wnioskodawcy przedstawiali szczegóły projektu oraz jego uzasadnienie. W czasie posiedzeń sejmowej Komisji Finansów Publicznych przedstawiciele Rady Ministrów odpowiadali na pytania dotyczące zasadności niektórych rozwiązań proponowanych w ustawie. Sytuacja ta była jeszcze bardziej widoczna podczas posiedzenia senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, gdyż nie brali w niej udziału przedstawiciele Sejmu i wnioskodawców. Przedstawiciele Ministerstwa Finansów przedstawiali ustawę (mimo że była ona projektem poselskim), a następnie odpowiadali na szczegółowe pytania senatorów dotyczące konsekwencji wprowadzenia jej oraz opiniowali złożone przez Biuro Legislacyjne propozycje poprawek.

Przede wszystkim jednak materia projektu - przekazywanie danych między urzędami skarbowymi a ZUS - jest właściwa dla prac pozostających w domenie rządu, co pośrednio przyznaje w wypowiedzi dla Rzeczypospolitej minister Henryk Kowalczyk.⁶

- W grudniu 2016 r. duże zaniepokojenie wśród organizacji pozarządowych⁷ wywołał *projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska*. 8 grudnia Greenpeace Polska poinformował, że w Ministerstwie Środowiska przygotowywany jest pakiet ustaw, w ich ocenie grożący polskiej przyrodzie. Jednocześnie organizacja opublikowała kopie 3 projektów ustaw⁸, w tym *projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska*. Swoje doniesienia poparła publikacją pisma

⁶ Minister Henryk Kowalczyk w wywiadzie dla Rzeczypospolitej z 18.07.16 mówił: „Obecnie mamy do rozwiązania drobny problem – połączenie baz danych ZUS i urzędów skarbowych. Główny inspektor ochrony danych osobowych twierdzi, że nie można ich połączyć, ale to możemy naprawić drobną zmianą legislacyjną”.

Źródło: Rzeczpospolita, 18 lipca 2016 r., Henryk Kowalczyk: Na jednolitym podatku budżet nie zyska <http://www.rp.pl/Postepowanie-podatkowe/307189987-Henryk-Kowalczyk-Na-jednolitym-podatku-budzet-nie-zyska.html#ap-8> (Stan na dzień 08.01.17)

⁷ Więcej na: <http://blog.frankbold.pl/poselskie-objawienie/>

⁸ Dostępne na: <http://www.greenpeace.org/poland/ustawy-MS-koniec-ochrony-przyrody/>

Obywatelskie Forum Legislacji

ministra Henryka Kowalczyka⁹ z 12 listopada 2016 r. skierowanego do kilku ministrów, w tym do Ministra Rozwoju i Finansów z prośbą o skonsultowanie 3 projektów, „których inicjatorem jest Minister Środowiska”, w tym wyżej przywołanego projektu nowelizacji Prawa ochrony środowiska. W odpowiedzi na wystąpienie Greenpeace'u Ministerstwo Środowisko wydało oświadczenie¹⁰ (9.12.16), w którym informuje, że „w Ministerstwie Środowiska nie toczą się prace legislacyjne dotyczące ustaw prawo ochrony środowiska.....”.

7 grudnia 2016 r. grupa posłów PiS wniosła do Marszałka Sejmu *projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska* (druk nr 1127). Zarówno jego treść jak i treść Uzasadnienia niczym nie różnią się od projektu, który Greenpeace Polska ujawniła wcześniej jako projekt rządowy. Co więcej, Fundacja Frank Bold sprawdziła, że oba projekty zawierają „identyczne błędy językowe.”

- Z wypowiedzi przedstawiciela rządu można wnioskować, że przygotowanie *poselskiego projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej* (druk nr 827) było co najmniej wspomagane przez Ministerstwo Finansów. Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Finansów Publicznych 22 września 2016 r., na prośbę o zorganizowanie wysłuchania i zarzut posła PO, że tak ważny projekt nie był konsultowany, Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Marian Banaś odpowiedział: „Chciałbym zdementować tę opinię..... obecny projekt również był konsultowany, był również przedmiotem rozważań związków zawodowych, był na Radzie Dialogu Społecznego, więc nie można mówić, że on w ogóle nie był w jakiś sposób konsultowany z czynnikami społecznymi.”

Zauważone przez nas i sygnalizowane w poprzednich Komunikatach zjawiska takie jak pośpiech w tworzeniu ustaw oraz przejmowanie ustaw rządowych przez posłów przyniosły już negatywne skutki. **Tworzone w pośpiechu, z pominięciem lub znaczącym ograniczeniem konsultacji ustawy wymagały szybkich nowelizacji.**

- Prace „naprawcze” nad procedowaną w trybie odrębnym, uchwaloną 14 kwietnia 2016 roku *ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* rozpoczęto już po niecałych dwu miesiącach od jej przyjęcia. Projekty nowelizacji złożyli posłowie Prawa i Sprawiedliwości (druk 673), Nowoczesnej (druk 660) i Platformy Obywatelskiej (druk 672).

- Podobnie sytuacja wygląda z tzw. ustawą kominową. W listopadzie 2015 roku, w 7 dni projektem poselskim (posłów Klubu PiS) znowelizowano *ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych ograniczając wysokość odpraw oraz odszkodowań z tytułu zakazu konkurencji członkom zarządów spółek z udziałem Skarbu Państwa*. Pierwszą poprawkę do tej nowelizacji wprowadzono, formalnie także „trybem poselskim”, w cztery dni - 22 grudnia 2015 r. Kolejny raz odniesiono się do tych przepisów w *ustawie z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*.

- W tym kontekście należy też przypomnieć, że od 15 listopada 2015 roku pięć razy nowelizowano ustawy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego. Wszystkie projekty były przedłożeniami poselskimi Klubu PiS.

Tryby szczególne

W pierwszym półroczu pracy rządu Premier Beaty Szydło cechą charakterystyczną procesu tworzenia prawa był przede wszystkim **pośpiech**. Jednym z jego praktycznych przejawów było **stosowanie trybów szczególnych (odrębnych)** zarówno na etapie rządowym jak i na etapie prac parlamentarnych.

Zgodnie z art. 98 i 99 Regulaminu pracy Rady Ministrów tryb odrębny może wprowadzić jedynie Prezes Rady Ministrów i jest przewidziany dla sytuacji, gdy „waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów”. Dokumenty rządowe tworzone w tym trybie mogą być prowadzone z pominięciem lub skróceniem czasu trwania niektórych elementów procesu legislacyjnego, takich jak przeprowadzenie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów czy przez komisję prawniczą.

W pierwszych trzech kwartałach szybką ścieżką procedowane były między innymi:

- *projekt ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym*
- *projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*

⁹ Dostępne na: <http://www.greenpeace.org/poland/PageFiles/745048/Dokument1.pdf>

¹⁰ Dostępne na: <https://www.mos.gov.pl/aktualnosci/szczegoly/news/oswiadczenie-ministerstwa-srodowiska/>

Obywatelskie Forum Legislacji

- projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw
- projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży - Kraków 2016
- projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych
- projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw
- projekt ustawy Prawo wodne

Wydaje się, że szybkie procedowanie przynajmniej w przypadku niektórych z tych projektów nie było uzasadnione, a rezygnacja z przeprowadzenia konsultacji i opiniowania przygotowanych rozwiązań mogła być szkodliwa dla ich zawartości merytorycznej. Zwłaszcza, że po przekazaniu takiego projektu do Sejmu stosowane są art. 71 - 80 Regulaminu Sejmu RP zezwalające na skracanie wszystkich terminów dotyczących procedowania, co często uniemożliwia przeprowadzenie wnikliwej dyskusji nad projektem również na tym etapie. I choć art. 73. pkt. 2a zezwala na zorganizowanie wysłuchania publicznego projektu pilnego, to w praktyce wnioski o zorganizowanie go odrzucano.

Również projekty poselskie mogą być procedowane szybką ścieżką legislacyjną. Art. 51 Regulaminu Sejmu w szczególnie uzasadnionych sytuacjach zezwala na niezwłoczne realizowanie wszystkich etapów procesu legislacyjnego. Odnotowaliśmy sytuacje, w których np. od doręczenia posłom sprawozdania komisji z prac nad projektem do drugiego czytania miało kilka godzin.

W pierwszych trzech kwartałach szybką ścieżką w Sejmie procedowane były między innymi tak ważne projekty jak:

- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece (autorstwa posłów Klubu PiS),
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Klubu PO)
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Klubu Nowoczesna).

W czwartym kwartale pracy rządu i Sejmu obecnej kadencji zauważamy inną niepokojącą tendencję. Przynajmniej trzy **projekty ustaw formalnie tworzone w zwykłym trybie, w praktyce tworzone były z pominięciem tak ważnych etapów jak przeprowadzenie konsultacji publicznych a nawet bez uzgodnień międzyresortowych.** Ponadto projektów tych **nie można odnaleźć na stronach Rządowego Centrum Legislacji, ani na stronach BIP** tworzących je ministerstw. Nie zostały też wpisane do wykazu prac legislacyjnych rządu. Ścieżkę parlamentarna przechodziły bardzo szybko.

- Dokumentacja rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 793) pojawia się dopiero na stronie sejmowej i rozpoczyna pismem Premier Beaty Szydło (z 1.09.16.) przekazującym projekt Sejmowi. Projekt nie ma żadnej dokumentacji na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego (stan na 28.12.16), ani na stronie MRiRW (stan na 8.01.17) – choć w Uzasadnieniu do projektu pisze się „Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt ustawy został zamieszczony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.” W dołączonej do projektu OSR z 29 sierpnia 2016 r. napisano, że „Projekt ustawy zostanie przesłany do przyjęcia przez Radę Ministrów z pominięciem uzgodnień społecznych i międzyresortowych.”. Do OSR nie wpisano też numeru projektu w wykazie prac legislacyjnych rządu. Od wpłynięcia projektu do Sejmu do podpisania ustawy przez Prezydenta minęło 7 dni.

- To samo zjawisko dotyczy rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (druk nr 832) przekazanego do Sejmu 9 września 2016 r. Tu również w Uzasadnieniu napisano, że „Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) projekt został zamieszczony na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Rządowego Centrum Legislacji.” – jednakże na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego (stan na 28.12.16) ani na stronie MRiRW (stan na 8.01.17) nie ma żadnej dokumentacji dotyczącej rządowego etapu prac nad tym

Obywatelskie Forum Legislacji

projektem. W OSRze (z 25.08.16) dołączonym do projektu nie wypełniono rubryki dotyczącej opisu przebiegu konsultacji. Od wpłynięcia projektu do Sejmu do podpisania ustawy przez Prezydenta minęło 20 dni.

- *Rządowy projekt ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i ich rodzin "Za życiem"* (druk nr 968). Przekazano do Sejmu 2 listopada 2016 r. W Uzasadnieniu ani w OSRze (z 31.10.16) nic nie napisano na temat przeprowadzenia konsultacji tego projektu. Nie wpisano też numeru projektu w wykazie prac legislacyjnych rządu. Projekt nie ma żadnej dokumentacji na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego (stan na 28.12.16) ani na stronie MRPiPS (stan na 8.01.17). Od wpłynięcia projektu do Sejmu do podpisania ustawy przez Prezydenta minęło 8 dni.

Powyższe przykłady wskazują na to, że w ich wypadku brak jest dokumentów świadczących o tym, że starano się dotrzymać wymogu art. 98 Regulaminu pracy Rady Ministrów i uzyskać zgodę Premiera na zastosowanie trybu odrębnego. Brak dokumentacji na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego jest niedotrzymaniem zapisów art. 23 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Rezygnacja z tworzenia założeń do ustaw

W Regulaminie pracy RM (dalej zwanym Regulaminem) obowiązującym od 1 stycznia 2014 r. do 31 maja 2016 r. wprowadzono zasadę, że przygotowanie projektu ustawy wymaga wcześniejszego opracowania założeń¹¹, które omawiałyby najważniejsze problemy wymagające interwencji oraz proponowane koncepcje ich rozwiązania. Rozpoczęcie pracy nad ewentualną zmianą legislacyjną od przygotowania założeń jest szczególnie ważne w przypadku podjęcia próby regulowania tematyki budzącej kontrowersje wśród interesariuszy. Szeroka dyskusja na etapie rozmowy o problemie, potrzebie i kierunkach proponowanych zmian może doprowadzić do wypracowania lepszych rozwiązań oraz do zmniejszenia rozbieżności pomiędzy interesariuszami.

Obecny rząd bez przeprowadzenia jakichkolwiek konsultacji uchwałą Rady Ministrów z 1 czerwca 2016 r.¹² zmienił Regulamin. Przynajmniej zrezygnowano z zasady tworzenia założeń do projektów ustaw oraz co za tym idzie z przygotowywania testów regulacyjnych. Teoretycznie istnieje nadal możliwość, ale nie jest to już wymóg, tworzenia projektów założeń, do których ma być dołączany OSR. W zmienionym Regulaminie wzmocniono także rolę ministerstw w procesie legislacyjnym np. przy koordynacji prac nad przygotowaniem OSR, czy wypracowaniu ostatecznego tekstu aktu prawnego - kosztem dotychczasowej roli RCL i KPRM (zmiana w par. 29, 32, 93). Jest to ruch przeciwny w stosunku do zmian wprowadzonych w styczniu 2014 roku, który pogłębia tak mocno powszechnie krytykowaną resortowość.

Członkowie OFL w wydanym 25 kwietnia 2016 r. stanowisku¹³ uważali, że wprowadzenie tych zmian doprowadzi do zubożenia prac diagnostycznych i analitycznych nad projektami aktów prawnych. Ograniczy też proces konsultacji publicznych i społecznych oraz opiniowania. Podkreślali również, że zmiany te wprowadzono po dwu i pół roku funkcjonowania Regulaminu, bez przeprowadzenia jakiegokolwiek analizy skutków jego działania. Jako oczekiwany efekt wprowadzonych zmian wskazano "usprawnienie procesu przyjmowania rządowych projektów ustaw" oraz "skrócenie łącznego czasu niezbędnego do przeprowadzenia procesu legislacyjnego". Zdaniem członków OFL niezbędnym elementem prawidłowego procesu legislacyjnego powinna być nie szybkość, a jakość powstających aktów normatywnych, czemu służy oparcie decyzji na analizach faktów i danych, a także przejrzystość i partycypacyjność procesu.

Od 1 czerwca 2016 roku przygotowano założenia do trzech projektów ustaw. Były to:

- *projekt założeń do projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej*
- *projekt założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną*
- *projekt założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej.*

Prace nad wszystkimi tymi projektami po kilku tygodniach przerwano, a następnie projekty wycofano, bez podawania przyczyn tej decyzji. Po 7 lipca nie utworzono już żadnego projektu założeń. Można stąd wnioskować, że mimo

¹¹ Odpowiedni zapis znajdował się w par. 5 ust.1

¹² Uchwała ogłoszona w Monitorze Polskim 7 czerwca 2016 r. Poz. 494 monitorpolski.gov.pl/MP/2016/494/M2016000049401.pdf

¹³ Dostępne na http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/OFL_Stanowisko-zmiana%20RpRM_20160425.pdf

Obywatelskie Forum Legislacji

teoretycznej możliwości rozpoczynania procesu legislacyjnego od przygotowania założeń, w praktyce ten etap prac legislacyjnych skasowano.

- *Projekt założeń do projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej* – został upubliczniony na platformie RPL 23 września 2016 r.; ostatnie dokumenty tam umieszczone mają datę 28 października 2016 r. 3 listopada 2016 r. upubliczniono informację, że projekt założeń został wycofany z planu prac rządu oraz, że „Projektowane w założeniach rozwiązania będą dalej procedowane w projekcie ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej (UD160) - decyzja Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z 28.10.2016 r.” Przyczyn, jakie stały za podjęciem tej decyzji, nie podano. Pełna treść decyzji Zespołu nie jest upubliczniona.

- *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną* – został upubliczniony na platformie RPL 7 lipca 2016 r.; ostatnie dokumenty umieszczono 7 września 2016 r. – było to zaproszenie podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu na konferencję. W Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów 17 października 2016 zamieszczono informację, że projekt został „wycofany”. Nie ma żadnego wyjaśnienia przyczyn tej decyzji.

- *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej* – został upubliczniony na platformie RPL 24 czerwca 2016 r.; ostatnie dokumenty umieszczono 2 sierpnia 2016 r. – było to zaproszenie na konferencję uzgodnieniową. W Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów 30 grudnia 2016 zamieszczono informację, że projekt został „wycofany”. Nie ma żadnego wyjaśnienia kto podjął tę decyzję, ani jakie były jej przyczyny.

Konsultacje publiczne

W Regulaminie pracy Rady Ministrów obowiązującym od 1 stycznia 2014 r. 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 projektów ustaw i projektów założeń do ustaw podporządkowano kilku podstawowym zasadom:

- skierowanie ich do konsultacji publicznych 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.

Zmiany do Regulaminu wprowadzone 1 czerwca 2016 r. nie objęły tych zasad.

Właściwie przeprowadzone konsultacje publiczne mogą pomóc organom władzy publicznej w podjęciu właściwych decyzji, być źródłem dodatkowej wiedzy eksperckiej oraz instrumentem merytorycznej i obiektywnej weryfikacji jakości projektu aktu normatywnego i przygotowanej przez wnoszącego projekt oceny skutków regulacji. Z drugiej strony, konsultacje mogą zapewnić osobom i instytucjom biorącym w nich udział poczucie uczestnictwa w procesie decyzyjnym, co może w przyszłości zaowocować lepszym wdrażaniem i przestrzeganiem uchwalonego prawa.

Jednym z ważniejszych zauważanych przez nas w pierwszym roku pracy obecnego rządu problemów było **ograniczenie**, a czasem nawet unikanie **konsultacji publicznych**.

Konsultacje nie są przeprowadzane, gdy stosowane są tryby szczególne. Inne przykłady ograniczania konsultacji opisujemy poniżej.

- Na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego (RPL) nie ma żadnych dokumentów, które świadczyłyby o tym, że przeprowadzono konsultacje publiczne *rządowego projektu ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*.

Obywatelskie Forum Legislacji

Rezygnację z nich uzasadniano tym, że przeprowadzono szerokie konsultacje na etapie założeń. Mimo zorganizowania prekonsultacji oraz konsultacji założeń warto by było przeprowadzić konsultacje samego projektu, zwłaszcza, że stworzono 3 jego wersje. Trudno jest bowiem określić jak i na ile zmieniłby się on, gdyby umożliwiono nie tylko ministerstwu, ale i organizacjom i zainteresowanym osobom, zgłoszenie uwag do kolejnych wersji projektu ustawy.

- W bardzo dziwny sposób, niezgodny z ww. zasadami przeprowadzono konsultacje publiczne *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw*. Wbrew informacjom zawartym w OSR na stronach RPL nie opublikowano żadnych dokumentów świadczących o tym, że rzeczywiście przekazano projekt do konsultacji.

Opublikowanie projektu aktu prawnego, bez upublicznienia informacji o czynnościach związanych z konsultacjami, narusza zasadę powszechności konsultacji jedną z Siedmiu Zasad Konsultacji¹⁴, zgodnie z którą organizator konsultacji informuje o ich rozpoczęciu. Powinien on także podjąć wysiłek ustalenia kogo dana sprawa interesuje oraz poinformować te podmioty o trwających konsultacjach.

O tym, że zainteresowanie uczestnictwem w konsultacjach tego projektu było duże świadczy fakt, że na platformie RPL opublikowano 24 zgłoszenia zainteresowania pracami w trybie ustawy o działalności lobbingskiej.

- Ostatnio duże emocje w środowisku organizacji pozarządowych budzi sposób konsultowania *rządowego projektu ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*. Od jesieni 2016 r. dyskutowano o rozwiązaniach jakie będą w nim zawarte, ale projekt długo nie był ujawniany. 23 listopada 2016 r. portal ngo.pl opublikował nieoficjalną wersję projektu wraz z OSR¹⁵. Przewidywał on, że Centrum rozpocznie działalność 1 lutego 2017 r., co sugerowało, że proces legislacyjny w rządzie i parlamencie będzie przebiegał bardzo szybko.

KPRM początkowo odciął się od tego dokumentu, ale parę dni później potwierdził w trybie dostępu do informacji publicznej, że jest on autentyczny. Następnie konsternację wśród obserwatorów wzbudził fakt, że KPRM zachęcał do zgłaszania uwag poprzez specjalny formularz i prowadził spotkania na temat idei powołania NCRSO, mimo że projekt nadal na stronach rządowych nie był dostępny. Dopiero 19 grudnia ub. r., czyli po 26 dniach pojawił się on na platformie RPL, ale w nowej wersji wraz z Uzasadnieniem.

14 grudnia ub. r. rozpoczął się cykl konferencji w urzędach wojewódzkich¹⁶ (osiem z nich przed publikacją kompletu dokumentów na BIP RCL). Ze względu na ich formalnie informacyjny, a nie konsultacyjny charakter, wątpliwym pozostaje, czy zgłaszane w ich trakcie uwagi znajdują się w raporcie z konsultacji i czy będą publicznie znane.

W pierwszym półroczu bardzo często, a w drugim zbyt często **stosowano najkrótszy dozwolony przepisami okres na przeprowadzenie konsultacji – 14 dni**. Wyznaczenie tak krótkiego czasu na przedstawienie uwag jest też mocno **problematiczne**. W Dziale IV Regulaminu „Przepisy szczególne dotyczące postępowania z projektami niektórych dokumentów rządowych” w par. 129. zapisano: „Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania **krótszego niż 21 dni** od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia.”¹⁷ Jednakże instytucje przygotowujące projekty ustaw powołują się na zapisy zawarte w Dziale III „Postępowanie z projektami dokumentów rządowych” w par. 40 ust. 3.: „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.” Ten typ interpretacji wydaje się nam niezgodny z ogólną zasadą mówiącą, że zapisy szczegółowe mają pierwszeństwo przed zapisami generalnymi.

Krótko, a naszym zdaniem zbyt krótko, trwały konsultacje między innymi:

- *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (9 dni)
- *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* (14 dni)
- *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (14 dni)
- *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (14 dni)
- *projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych* (7 dni)

¹⁴ Siedem Zasad Konsultacji stanowi integralną część dokumentu rządowego 'Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego'.

¹⁵ Dostępne na: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2003804.html>

¹⁶ http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/wykaz_0.pdf

¹⁷ Analogiczny zapis jest w par. 120 Regulaminu pracy RM. Dotyczy on projektów ustaw tworzonych na podstawie założeń.

Obywatelskie Forum Legislacji

Na tym tle pozytywnie wyróżnia się procedowanie (wycofanego przez rząd) *projektu założeń do projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej* – na skonsultowanie, którego dano 32 dni.

Dominującą praktyką jest **konsultowanie tylko pierwszej, wczesnej wersji projektu ustawy**. Naszym zdaniem, jeśli w kolejnych wersjach nie dokonano poważnych zmian, powtarzanie procesu konsultacji nie było konieczne. Inaczej wygląda sytuacja gdy w trakcie rządowego procesu legislacyjnego wprowadza się znaczące zmiany do projektu. Do powtórzenia konsultacji publicznych, w takiej sytuacji, zobowiązuje organ wnioskujący par. 48 ust. 2 Regulaminu pracy RM.

- Konsultacjom publicznym poddana została pierwsza z czterech wersji *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*. W podsumowaniu konsultacji publicznych pojawia się informacja, że druga wersja ustawy została rozesłana do wszystkich podmiotów, które wzięły udział w konsultacjach pierwszej wersji, ale nie ma w dokumentacji źródłowej śladów takiego działania. Znamy również przypadki, że organizacje biorące udział w konsultacjach pierwszej wersji, nie zostały poproszone o zaopiniowanie drugiej.

- Z 3 wersji *rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* konsultowano najstarszą. Następne ze względu na zastosowanie trybu odrębnego nie były już konsultowane.

- W trakcie prac rządowych stworzono 4 wersje *projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. Konsultacjom poddano tylko pierwszą wersję.

- Utworzono 5 wersji *projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych*. Skonsultowano tylko wersję najstarszą, choć w następnych dokonano znaczących zmian.

- W trakcie prac rządowych stworzono 4 wersje *projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. Konsultacjom poddano tylko pierwszą wersję.

Nasze **zastrzeżenia budzi w niektórych wypadkach wybór instytucji i organizacji, które zaproszono do udziału w konsultacjach publicznych**. W poprzednich Komunikatach wskazywaliśmy, że:

- Prośba o przedstawienie uwag do *rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* została skierowana głównie do organizacji rolniczych oraz organizacji pracodawców i związków zawodowych. Mimo głębokiej ingerencji w kwestie prawa własności, możliwych efektów finansowych dla rynku rolnego oraz wspólnego rynku UE nie przedstawiono projektu do konsultacji podmiotom specjalizującym się w tych zagadnieniach, np. organizacjom pozarządowym zajmującym się tematyką europejską lub kwestią prawa własności.

- Do skonsultowania pierwszej wersji *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy* imiennie zostali zaproszeni wyłącznie partnerzy społeczni. Z dokumentów opublikowanych na stronie Rządowego Procesu Legislacji wynika, że do uzgodnień i konsultacji nie zaproszono między innymi Rady Działalności Pożytku Publicznego i Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego. Nie jest też jasny klucz doboru instytucji zaproszonych do konsultowania.

- Prośbę o opinie do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* skierowano do 9 stowarzyszeń sędziowskich, prokuratorskich, referendarzy i asystentów. Ponadto wysłano pisma do 11 sądów apelacyjnych, sądu najwyższego oraz do prezesa NSA. Nie zwrócono się o przedstawienie uwag do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, czy do uczelni prawniczych i instytutów naukowych.

- O uwagi do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* poproszono wyłącznie stowarzyszenia skupiające przedstawicieli zawodów prawniczych, a nie zapytano o stanowisko organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką resocjalizacji skazanych.

W ostatnim kwartale:

Obywatelskie Forum Legislacji

- Projekt założeń do projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej konsultowano dość szeroko, ale większość podmiotów, które poproszono o opinie, to partnerzy społeczni, związki samorządowe, czy uczelnie medyczne. Zaproszenie wystosowano tylko do 3 stowarzyszeń pacjenckich.

- Ministerstwo Edukacji Narodowej skierowało projekt ustawy - Prawo oświatowe do zaopiniowania do 26 organizacji pozarządowych¹⁸. Jednakże wśród nich brak niektórych, znanych z tego, że prezentują krytyczne podejście do propozycji ministerstwa (np. Fundacja Przestrzeń dla Edukacji).

Zdarzają się przypadki **niepublikowania wszystkich** lub publikowania z bardzo dużym opóźnieniem otrzymanych w trakcie konsultacji **uwag**.

- Nie opublikowano żadnych pism z uwagami otrzymanymi do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności.

- Prace nad projektem założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych faktycznie zakończono 5 września 2016 r. Na platformie RPL upubliczniono tylko jedno pismo z uwagami autorstwa Business Centre Club, mimo że w czwartej wersji projektu założeń podano informację, że uwagi przedstawił też Związek Banków Polskich oraz Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji.

- Uwagi nadesłane do projektu założeń do projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej na platformie RPL umieszczono 11 stycznia 2017 r., czyli niemal 3 miesiące po zakończeniu procesu konsultacji i ponad 2 miesiące po wycofaniu projektu z planu prac rządu.

Zauważamy również inne niepokojące zjawisko – projektodawcy w zasadzie **nie odpowiadają na otrzymane w procesie konsultacji uwagi**. 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. Ale w „Wytucznych do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego” przywołuje się jedną z Siedmiu Zasad Konsultacji – Responsywność, która brzmi: „każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie (podanym na początku konsultacji, przed rozpoczęciem kolejnego etapu legislacyjnego), na przykład w formie odpowiedzi zbiorczych.” (str. 34). A także dodaje, że „organizator konsultacji publicznych powinien zdać relację z ich przebiegu - przekazać wszystkim zainteresowanym osobom podsumowanie efektów procesu konsultacyjnego oraz zapowiedzieć, co będzie się dalej działo z przedmiotem konsultacji.” (str. 133).

W dokumentacji umieszczonej na platformie RPL dotyczącej obserwowanych przez nas przez rok projektów **nie ma żadnego dokumentu, który świadczyłby o tym, że organizacje i instytucje, które przedstawiły uwagi do projektów ustaw otrzymały na nie indywidualne odpowiedzi**.

W najlepszym przypadku na platformie RPL sporządzano, zazwyczaj w formie tabeli zestawienie otrzymanych uwag wraz z szerszym lub pobieżnym odniesieniem się do nich autora projektu. W ostatnim kwartale właśnie tak postąpiono z uwagami wniesionymi do:

- projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych,
- rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- czy rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw.

W wszystkich naszych Komunikatach zwracaliśmy uwagę na to, że **ministerstwa źle wywiązują się z obowiązku sporządzenia „Raportu z konsultacji”¹⁹**; niewłaściwie go przygotowują, przeciągają moment jego upublicznienia, a czasem w ogóle go nie sporządzają. Intencją twórców *Regulaminu pracy RM* wprowadzających nowy dokument – „Raport z konsultacji” było wzmocnienie znaczenia procesu konsultacyjnego, do czego narzędziem miało być wprowadzenie

¹⁸ Pismo zapraszające znajduje się na <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12289958/12379204/12379206/dokument244697.pdf>

¹⁹ Jest on zawarty w par. 51 Regulaminu pracy RM.

Obywatelskie Forum Legislacji

obowiązku przygotowywania oddzielnego, analitycznego dokumentu sprawozdającego przebieg i rezultaty procesu konsultacji publicznych.

Jak powinien wyglądać raport z konsultacji ?

W Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego doprecyzowuje się, że częścią raportu z konsultacji jest omówienie wyników konsultacji i zasięgnięcia opinii, które powinno zawierać:

- wskazanie, ile czasu partnerzy społeczni mieli na odpowiedź i czy zgłaszali zastrzeżenia do procesu konsultacji,
- informację, czy i kiedy partnerzy społeczni otrzymali odpowiedź zwrotną dotyczącą uwzględnienia ich uwag i ewentualnych przyczyn odrzucenia,
- wyczerpujące omówienie wszystkich czynności podjętych w ramach procesu opiniowania, w tym wskazanie, czy były przeprowadzane tzw. prekonsultacje, czyli konsultacje na etapie poprzedzającym wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.
- zbiorcze podsumowanie wyników konsultacji, omówienie charakteru zgłoszonych uwag oraz ich wpływu na ostateczny kształt projektu,
- wyjaśnienie, dlaczego dane uwagi nie zostały przyjęte przez organ wnioskujący.

Ponadto „Raport powinien zawierać odnośnik do miejsca opublikowania tabel, w których wskazuje się opinie każdego z podmiotów, sposób ich uwzględnienia, a także przyczyny ewentualnego ich odrzucenia.

Zaleca się, aby raport z konsultacji miał charakter opisowy, przedstawiający w sposób syntetyczny główny nurt oraz istotę problemów podnoszonych w toku konsultacji publicznych, w szczególności postulaty partnerów społecznych oraz sposób uwzględnienia ich przez organ wnioskujący...” (str. 90-91)

Do żadnego z obserwowanych przez nas w I kwartale projektów **nie sporządzono „Raportu z konsultacji”**. W następnych kwartałach też notowaliśmy takie przypadki. Pomimo zakończenia prac nie opublikowano raportów z konsultacji:

- projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – etap rządowy zakończono 26 lutego 2016 r., a 30 maja 2016 r. cały proces legislacyjny;
- projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności – etap rządowy zakończono 27 września 2016 r.;
- projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych – prace zakończono 5 września 2016 r.;
- projektu założeń do projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej - 3 listopada 2016 r. projekt wycofano z prac rządu.

Opóźnienie momentu przygotowania Raportu zauważyliśmy między innymi w przypadku:

- projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt – raport upubliczniono 4 miesiące po zakończeniu konsultacji
- projektu ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw - raport upubliczniono 4 miesiące po zakończeniu konsultacji
- projektu ustawy - Prawo oświatowe - raport opublikowano na platformie RPL prawie miesiąc po przekazaniu projektu do Sejmu.

Większość wnioskodawców zobowiązanych do przygotowania raportu z konsultacji **obowiązek ten wypełnia tylko formalnie**. Na przykład raport z konsultacji rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw mieści się w dwu krótkich akapitach. Uwagi otrzymane, w tym wypadku tylko od Krajowej Rady Notarialnej nie zostały omówione. Wskazano jedynie, że nie zostały uwzględnione przez Ministerstwo Sprawiedliwości z uwagi na to, iż wykraczały poza zakres i cel projektowanej regulacji.

- Wiele braków zawiera także raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw. Nie ma w nim wystarczających informacji np. dotyczących czasu przeznaczonego na zgłaszanie uwag, omówienia czynności podjętych w ramach procesu opiniowania i prekonsultacji. Nie zawiera także syntetycznego opisu zgłoszonych uwag, głównego kierunku proponowanych zmian oraz istoty podnoszonych problemów.

Obywatelskie Forum Legislacji

Innym przejawem formalnego wypełniania obowiązku jest fakt, że dokument zwany „Raportem z konsultacji” zawiera **niemal wyłącznie tabelę z uwagami otrzymanymi od interesariuszy wraz z krótkim odniesieniem się do nich**. Tak jest w przypadku Raportu z konsultacji:

- projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych – UC176
 - projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych – UC18
 - projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
 - projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.
- Raport jest właściwie powtórzeniem skromnej wzmianki zawartej w OSR. Ponadto dołączony do niego dokument „Tabela – załącznik do konsultacji publicznych” jest niekompletny, brakuje w nim przytoczenia wielu uwag.
- projektu ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw. Brakuje w nim analitycznego omówienia wyników konsultacji.
- Stosunkowo obszerny raport przedstawił wnioskodawca rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Są w nim przedstawione uwagi, ale niestety nie wszystkie, ponadto brakuje wskazania kto był ich autorem.
- Podobnie raport opisujący konsultacje rządowego projektu ustawy - Prawo oświatowe na tle innych tego typu dokumentów należy uznać za dość obszerny, ale omówiono w nim tylko niektóre z otrzymanych uwag i to bez wskazywania ich autorów. Również lista uczestników konsultacji jest niekompletna – brakuje ponad 20 podmiotów.

Rzadko i nieefektywnie korzysta się z możliwości przeprowadzenia konsultacji za pomocą elektronicznej platformy www.konsultacje.gov.pl Regulamin pracy RM (który wszedł w życie 1 stycznia 2014 r.) 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 miało znacznie otworzyć ten proces.

Z obserwowanych przez nas projektów przez rok tylko jeden dokument - projekt założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych autorstwa Ministerstwa Rozwoju był konsultowany za pomocą tego narzędzia.

W ciągu pierwszego roku działalności obecnego rządu instytucje rządowe umieściły na tej platformie 35 projektów ustaw i projektów założeń do ustaw. Niestety pomimo tego, że wszystkie z tych dokumentów były wyświetlane po kilkadziesiąt, a niektóre więcej niż 1500 razy, nikt nie przekazał uwag tą drogą. Szkoda, że ten innowacyjny, a przede wszystkim transparentny mechanizm konsultacji jest tak słabo rozpropagowany.

Wysłuchanie publiczne

Sejm bardzo oszczędnie korzysta z możliwości przeprowadzenia wysłuchania publicznego, które zwłaszcza w stosunku do projektów innych niż rządowe i procedowanych w trybach odrębnych, daje osobom, organizacjom i instytucjom spoza parlamentu unikalną możliwość jawnego przedstawienia swoich opinii. Projekty poselskie z zasady nie są poddawane otwartym konsultacjom publicznym.

W pierwszym roku tej kadencji Sejmu zorganizowano tylko dwa wysłuchania. Dotyczyły one prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (12.01.16.) oraz (17.05.16.) poselskich projektów ustaw: o mediach narodowych, o składce audiowizualnej i przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej. Żaden z monitorowanych przez nas projektów nie został poddany wysłuchaniu publicznemu w parlamencie.

Kilkakrotnie większość sejmowa odrzucała wnioski posłów opozycji o zorganizowanie wysłuchania publicznego. Między innymi dotyczyło to:

- poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558)
- rządowego projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (procedowanego w trybie odrębnym)

Obywatelskie Forum Legislacji

- poselskiego projektu nowelizacji ustawy o systemie oświaty (znoszącego obowiązek szkolny dla sześcioletków)
- rządowego projektu ustawy - Prawo Oświatowe (likwidującego gimnazja).

W przypadku pierwszych dwu projektów odmowę uzasadniano skomplikowaniem materii, która nie powinna być przedmiotem wysłuchania.

Spostrzeżenia szczegółowe z IX obserwacji procesu legislacyjnego

Przedmiot obserwacji

W okresie pomiędzy 11 września a 10 grudnia 2016 roku prowadziliśmy monitoring prac legislacyjnych nad następującymi projektami ustaw:

- projekt założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych
- projekt założeń do projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej
- rządowy projekt ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw - etap parlamentarny
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności – etap sejmowy
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - kodeks karny oraz niektórych innych ustaw – etap sejmowy
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw
- rządowy projekt ustawy - Prawo oświatowe – etap rządowy i parlamentarny
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o administracji podatkowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt

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

Zauważamy **swobodne podejście** instytucji prowadzących projekty aktów prawnych **do stosowania zasad dotyczących sposobu prowadzenia procesu legislacyjnego** zawartych w Regulaminie pracy Rady Ministrów, Regulaminie Sejmu oraz Regulaminie Senatu.

Spostrzeżenia dotyczące rządowych prac legislacyjnych

- ✓ W obowiązującym od początku 2014 roku Regulaminie wprowadzono różny sposób traktowania braku odpowiedzi na zaproszenie do przedstawienia uwag do projektu aktu prawnego. Zgodnie z par. 40 ust. 4 nieprzedstawienie stanowiska w ramach procesu uzgodnień i opiniowania „organ wnioskujący może uznać... za uzgodnienie treści projektu lub przedstawienie opinii pozytywnej, a w przypadku konsultacji publicznych” jedynie „za rezygnację z przedstawienia stanowiska.” Wprowadzenie tego rozróżnienia było dla organizacji pozarządowych bardzo ważne, gdyż większość z nich nie ma pracowników, którzy mogliby z dnia na dzień przygotować stosowną opinię; a terminy na jej przedstawienie są często bardzo krótkie.
Bezpośrednio po wprowadzeniu tej zasady obserwowaliśmy częste błędy polegających na tym, że organ prowadzący projekt w piśmie zapraszającym do przedstawienia uwag w ramach konsultacji publicznych stwierdzał, iż niezgłoszenie uwag w terminie traktowany będzie jako akceptacja projektu. Akcja wielu organizacji

Obywatelskie Forum Legislacji

pozarządowych polegająca na zwracaniu uwagi na brak podstaw do takiego postępowania przyniosła rezultaty i w 2015 roku tego typu zachowania należały do rzadkości. Niestety, od połowy 2016 roku zauważamy w tej dziedzinie regres. **Znów niektóre ministerstwa brak przesłania uwag przez organizacje pozarządowe traktują jako akceptację projektu.** W ostatnim kwartale takie sformułowania znalazły się głównie w pismach wychodzących z Ministerstwa Zdrowia. Chodzi między innymi o pisma w sprawie skonsultowania:

- projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających i wykonywania środków zabezpieczających w zakładach psychiatrycznych (z 28 października 2016 r.),
- projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w publicznych zakładach opieki zdrowotnej (otrzymane 7 grudnia 2016 r.),
- projektu założeń do projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej (pismo z 23 września 2016 r.),
- projektu ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw (pismo z 15 czerwca 2016 r.).

Ale taki sam zapis znalazł się też w piśmie z 15.09.16 Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej proszący o uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

- ✓ Trudno ocenić, w jakim trybie i z jakim skutkiem rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie został przedstawiony Radzie Działalności Pożytku Publicznego, która jest upoważniona do wyrażania opinii na podstawie art. 35 ust. 2 pkt. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W dokumentacji umieszczonej na platformie RPL w piśmie (z 15.09.16) proszącym o przedstawienie uwag w ramach procesu uzgodnieniowego i konsultacji publicznych Rady nie uwzględniono. Natomiast komunikat z posiedzenia RDPP w dniu 8 września 2016 informuje o tym, że przedstawiono Radzie „propozycje zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dot. Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego oraz wykazu organizacji pożytku publicznego.” Jednakże żadna uchwała w tej sprawie nie została podjęta. Projekt na platformie RPL został opublikowany 26 września 2016 czyli 2 tygodnie przed dyskusją na posiedzeniu Rady.
- ✓ W kilku przypadkach, między innymi podczas procedowania projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czy projektu ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw jednym pismem zapraszano do przedstawienia uwag w ramach procedury uzgodnieniowej, opiniowania i konsultacji publicznych, co oznacza, że te trzy osobne procesy nie były wystarczająco rozdzielone. W procesach tych obowiązują różne terminy oraz zasady traktowania braku odpowiedzi.

Spostrzeżenia dotyczące parlamentarnych prac legislacyjnych

- ✓ Od dłuższego czasu członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji zauważali, że **informacje o konsultacjach przeprowadzanych w Sejmie są często publicznie niedostępne**, z reguły nie wiadomo kto jest uczestnikiem konsultacji, do kogo przesłano zaproszenie do udziału w konsultacjach, w jaki sposób i do kogo uczestnicy konsultacji mają przysłać swoje opinie, ile na to mają czasu i co się z tymi opiniami dzieje po przesłaniu do Sejmu. Nie ma również jednolitego postępowania, jeśli chodzi o publikowanie opinii przedstawionych w ramach konsultacji, w niektórych przypadkach publikowana jest tylko część z nich i to w różnych miejscach. Z reguły również niepublikowane są inne dokumenty związane z konsultacjami, np. prośby Marszałka Sejmu o dodatkowe ekspertyzy oraz treść tych ekspertyz. Z postulatem uregulowania zasad organizowania konsultacji sejmowych oraz sposobu informowania o nich wystąpiliśmy (8.07.16) do Marszałka Sejmu²⁰, a następnie w ślad za odpowiedzią szefa Kancelarii Sejmu Fundacja im. Stefana Batorego złożyła (14.10.16) petycją do Sejmu RP²¹.

²⁰ List i odpowiedź szefa Kancelarii Sejmu dostępne są na: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/wydarzenia_2/pismo_do_marszalka_sejmu

²¹ Petycja dostępna jest na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-145-136/16>

Obywatelskie Forum Legislacji

W ostatnim kwartale znów zanotowaliśmy podobne przypadki:

- Na stronach sejmowych nie można odnaleźć dokumentacji, która informowałaby o tym, czy Marszałek Sejmu skierował *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 888) do zaopiniowania lub konsultacji.

- Z dołączonych kopii odpowiedzi na prośbę o przedstawienie opinii wynika, że Marszałek Sejmu skierował *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt* (druk nr 897) do zaopiniowania przez Biuro Analiz Sejmowych, Sąd Najwyższy i Prokuratora Generalnego. SN i PG nie wydały opinii o projekcie. Z jednej strony dziwi brak skierowania prośby o opinię do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdyż projekt nowelizacji rozszerza zakres zadań własnych gmin w dziedzinie zapobiegania bezdomności zwierząt. Z drugiej strony, brakuje informacji czy nadesłane opinie przez Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona” oraz Związek Gmin Wiejskich RP zostały przygotowane samorzutnie, czy też o nie poproszono.

- Marszałek Sejmu skierował *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw* do zaopiniowania do Narodowego Banku Polskiego, Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa. Jednak ze względu na nieumieszczenie na stronach internetowych Sejmu pisma Marszałka kierującego projekt do zaopiniowania, brak jest możliwości stwierdzenia, czy projekt został skierowany także do innych podmiotów. Należy sądzić, że bez zaproszenia opinię przekazała Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych.

- Do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o administracji podatkowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* opinię przedstawiła Fundacja Panoptykon, jednak opinia ta, mimo wysłania jej do posłów i przewodniczącego komisji, nie jest dostępna na stronach sejmowych.

- ✓ W kilku przypadkach na posiedzenia senackich komisji, które rozpatrywały projekty poselskie, **nie stawiali się ich wnioskodawcy, a ich role przejmowali przedstawiciele rządu.**

- Na posiedzeniu Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozpatrującej *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt* (druk nr 897) pod nieobecność przedstawiciela Sejmu ustawę omówiła podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. A na posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej ustawę omówił bardzo krótko senator Piotr Zientarski. Na pytanie jednego z senatorów odpowiadał główny specjalista w Departamencie Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

- ✓ **Tempo prac** parlamentarnych nad niektórymi projektami było **zbyt szybkie.**

- Stosunkowo dużo czasu poświęcono na prace nad *rządowym projektem ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich* w komisji i podkomisji po pierwszym czytaniu, ale było tylko kilka godzin przerwy między uchwaleniem stanowiska komisji a II czytaniem. Nie można mieć pewności, że posłowie mieli czas, aby się z nim zapoznać. Pomiedzy II a III czytaniem upłynęły 2 dni.

- Tempo prac nad *rządowym projektem ustawy - Prawo oświatowe* było niezwykle szybkie. Czas między drugim czytaniem w Sejmie a uchwaleniem ustawy przez Senat - to tylko 3 dni. Ponieważ w trakcie II czytania wniesiono poprawki w czasie tych 3 dni obradowały połączone komisje sejmowe i dwa razy komisje Senatu.

- Prace nad *poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o administracji podatkowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* zarówno w Sejmie, jak w Senacie przebiegały wyjątkowo szybko; obie izby potrzebowały jednego posiedzenia do rozpoczęcia i zakończenia prac. Po części może to być uzasadnione zakresem projektu (jedynie 3 artykuły, wąski zakres regulacji). Jednak należy zwrócić uwagę, że prace prowadzone były bez przedstawienia pisemnego stanowiska Rady Ministrów, a podczas pierwszego posiedzenia komisji sejmowej posłowie nie dysponowali opinią Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, która była kluczowa do oceny rozwiązań zawartych w projekcie. Ponadto, jak wynika ze stenogramu posiedzenia Komisji nie został na nią zaproszony przedstawiciel GIODO.

Od doręczenia posłom sprawozdania Komisji Finansów Publicznych z prac nad tym projektem do drugiego czytania minął 1 dzień. Art. 44 ust. 3. Regulaminu Sejmu RP stanowi: „Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej.”

Obywatelskie Forum Legislacji

- ✓ Na posiedzenie (4 października 2016 r.) podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 795) zaproszono organizacje, które złożyły uwagi do projektu ustawy na etapie rządowym. Na początku posiedzenia zgłosił swoją obecność także zarejestrowany lobbysta. Jednak przewodnicząca podkomisji, na podstawie art. 154 ust. 2d Regulaminu Sejmu, zobowiązała go do opuszczenia posiedzenia.
W trakcie dyskusji, poza uwagami ogólnymi dotyczącymi projektu niektórzy uczestnicy posiedzenia (goście) formułowali propozycje treści poprawek. Dla przykładu: przedstawiciel Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji mówił: „Izba pozwoliła sobie w naszym piśmie skierowanym do komisji zaproponować odpowiedni zapis, który konsumuje to, co ustawodawca zawarł w uzasadnieniu, ale nie znajduje odzwierciedlenia w propozycjach projektu ustawy (...)” i następnie odczytał proponowany zapis, który zdaniem KIGEIT powinien znaleźć się w ustawie²². Pokazuje to jak sztucznym rozwiązaniem jest uznanie za osoby mogące w niepożądanym sposób wpływać na kształt aktów prawnych **wyłącznie lobbystów zarejestrowanych** i co za tym idzie wykluczenie ich z obrad podkomisji. Ograniczeniu niewłaściwych wpływów na ustawodawcę najlepiej służy pełna jawność podejmowanych decyzji i pełna wiedza o tym kto reprezentuje jakie interesy. Trudno zrozumieć dlaczego **wysłuchanie** opinii lobbysty wynajętego przez jakiś podmiot jest niewłaściwe, a **lobbysty wewnętrznego** (in house lobbyist), prezentującego stanowisko i interes jakiejś grupy interesu dopuszczalne.
- ✓ Goście byli licznie obecni podczas posiedzenia sejmowej podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia *rządowego projektu ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*, ale **nie wszystkich można zidentyfikować**, gdyż brak jest wyczerpującej listy obecnych, a przewodniczący ich nie przedstawił. Gościom i ekspertom umożliwiono swobodne wypowiedzianie się.
- ✓ Wnioskodawcy *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* przedstawili (20.10.16) autopoprawkę, w której starano się dostosować projekt do uwag Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Do zakończenia naszej obserwacji (7.12.16) **nie było tej analizy na stronie projektu ustawy**.
- ✓ Interesujący przebieg miało posiedzenie sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, która zobowiązana została do zaopiniowania *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy* (druk nr 887). Na posiedzeniu (30.11.16) wiceminister (Łukasz Piebiak), który nie był odpowiedzialny za projekt, oświadczył, że nie został poinformowany, iż ma referować ten projekt i podjął próby ustalenia co dzieje się z wiceministrem odpowiedzialnym za projekt. W takiej sytuacji to **legislator Sejmu musiał zreferować projekt**. Kiedy właściwy wiceminister (Patrik Jaki) pojawił się na posiedzeniu i został zapytany czy chce zabrać głos w sprawie, oświadczył, że „nie”. Zaraz po tym projekt został bez dyskusji zaopiniowany pozytywnie.

Oceny skutków regulacji (OSR)

Od roku zauważamy regres w sposobie przygotowywania Ocen Skutków Regulacji w stosunku do dokumentów ocenianych przez nas w 2015 roku. **Żadnej z analizowanych przez nas w tym kwartale OSR nie możemy uznać za w pełni poprawną**. Do wszystkich mieliśmy jakieś zastrzeżenia.

Nasze zastrzeżenia dotyczą między innymi sposobu, w jaki opisywano i szacowano **wpływ proponowanych rozwiązań na finanse publiczne**.

- ✓ Celem zmian proponowanych w *rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* jest ograniczenie strat dla budżetu państwa z powodu wyludzenia nienależnego VATu. Jednak wnioskodawca nie potrafił nawet w przybliżeniu oszacować jakie będą finansowe skutki proponowanych zmian.

²² Zapis video z posiedzenia podkomisji znajduje się pod linkiem http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=6C5FCA6F5764045EC125803E00496A2D – fragment wypowiedzi od godz. 15:30:07 do 15:31:28

Obywatelskie Forum Legislacji

- ✓ Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi 1 czerwca 2016 w Regulaminie pracy Rady Ministrów do *projektu założeń do projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej* przygotowano nie Test Regulacyjny a Ocenę Skutków Regulacji. W jasny sposób przedstawiono w nim na czym będą polegać proponowane rozwiązania oraz jak podstawowa opieka zdrowotna jest zorganizowana w krajach europejskich. Brak jednak jakichkolwiek wyliczeń wpływu proponowanych zmian na sektor finansów publicznych, nawet w pierwszym roku obowiązywania ustawy, choć pisze się, że „Planowana jest zmiana modelu finansowania POZ w ramach NFZ... „
- ✓ Wyliczenia dotyczące wpływu zmian proponowanych w *rządowym projekcie ustawy - Prawo oświatowe* na finanse publiczne są obszerne, ale z sygnałów płynących od samorządów, które są podmiotami prowadzącymi placówki oświatowe wynika, że nie są to obliczenia poprawne.

Dla projektów poselskich nie przygotowuje się Oceny Skutków Regulacji. Dlatego też ten tryb tworzenia prawa powinno się stosować rzadko, tylko w na prawdę uzasadnionych przypadkach. Niemniej pewne elementy analizy skutków powinny znaleźć się w Uzasadnieniu do projektu poselskiego.

- ✓ Duże nasze wątpliwości rodzi przedstawienie skutków finansowych wprowadzenia *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o administracji podatkowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* (druk 842), bowiem w Uzasadnieniu wnioskodawcy zdają się popadać w sprzeczność. Zgodnie z uzasadnieniem „istotnym aspektem regulacji jest poprawa efektywności w egzekucji należności podatkowych i składkowych” – ustawa umożliwić ma skuteczniejszy pobór podatków i przyczynić się do „poprawy kondycji budżetu państwa”. Jednocześnie wnioskodawcy twierdzą, że „projekt nie wywołuje skutków dla budżetu państwa”. Nie ma także informacji, w jaki sposób sfinansowana zostanie nowa kompetencja mających się wymieniać danymi instytucji – np. czy powstanie przeznaczony do tego celu oprogramowanie i kto za nie zapłaci. Zgodnie z Uzasadnieniem „projekt wywołuje pozytywne skutki społeczno-gospodarcze”, ale nie określono na czym mają one polegać.
- ✓ Autorzy *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* proponują wprowadzenie dodatków do emerytury dla osób, które co najmniej 20 lat służyły w Ochotniczej Straży Pożarnej. Skutki finansowe jakie może przynieść jego wdrożenie wyliczyli bardzo pobieżnie. Oto przykład: Członków OSP jest 379 892. Według badania Stowarzyszenia Klon/Jawor 62% członków OSP jest aktywnych. Z tego wyliczono, że roczne koszty dla budżetu po wprowadzeniu proponowanej zmiany wyniosą około 100 mln zł. W opiniach do projektu zarówno ZUS jak i Związek Gmin Wiejskich RP zwracają uwagę, że nie przewidziano środków do sfinansowania wszystkich skutków proponowanych zmian.
- ✓ W uzasadnieniu do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt* (druk nr 897) skutki społeczne i finansowe opisano w dwu zdaniach: „Przedmiotowa regulacja rodzi pozytywne skutki społeczne. Ponadto projekt ustawy nie pociąga za sobą żadnych obligatoryjnych skutków finansowych dla budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.” A projekt nowelizacji rozszerza zakres zadań własnych gmin w dziedzinie zapobiegania bezdomności zwierząt.

Bardzo rzadko poprawnie przedstawia się wpływ przyjęcia proponowanej regulacji na inne szczególne aspekty, które powinny zostać przeanalizowane w związku ze specyfiką danej regulacji, takie jak **wpływ na rynek pracy, czy skutki społeczne.**

- ✓ Nie przedstawiano w ujęciu pieniężnym wpływu rozwiązań proponowanych w *projekcie założeń do projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej* na przedsiębiorstwa, rodziny i gospodarstwa domowe, choć w OSR stwierdza się, że: „Zwiększy się liczba podmiotów realizujących świadczenia zarówno w ramach zespołów medycyny rodzinnej lub samodzielnych struktur, co wpłynie na zwiększoną konkurencyjność podmiotów leczniczych” oraz, że nastąpi „Ograniczenie finansowych skutków choroby i niepełnosprawności podopiecznych POZ.”

Obywatelskie Forum Legislacji

Najdziwniej, bo całkowicie niekonkretnie przedstawiony jest wpływ na rynek pracy: „Projektowana regulacja będzie miała wpływ na rynek pracy. Zmiana organizacji opieki oraz reorganizacja Instytutu Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w Lublinie, polegająca na rozszerzeniu zakresu zadań o zagadnienia dotyczące medycyny rodzinnej, wpłynie na wzrost zainteresowania przyszłego personelu medycznego kształceniem z zakresu medycyny rodzinnej oraz zwiększenie liczby podmiotów udzielających świadczeń z zakresu POZ, w ramach zespołów medycyny rodzinnej lub samodzielnych struktur.”

- ✓ Wskazano na możliwość niekorzystnego wpływu zmian proponowanych w *rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw* na przedsiębiorstwa, ale ich nie oszacowano. Nie określono, jakie konkretne skutki może przynieść rezygnacja „części świadczeniodawców z realizacji świadczeń z zakresu zaopatrzenie w wyroby medyczne wydawane na zlecenie”, podobnie jak niższe zyski pracodawców z powodu zmniejszenia marż.

W OSR przytacza się **mało danych i statystyk**, a te które są przytaczane często nie są należycie objaśniane. Czasem trudno się zorientować jaki jest ich związek z omawianym zagadnieniem.

- ✓ Dla zilustrowania problemu jaki ma rozwiązać *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* w OSR umieszczono kilka wykresów. Są to między innymi dane statystyczne dotyczące: postępowań wszczętych i zakończonych w sprawach o oszusta związane z wyłudzeniem podatku VAT, postępowań wszczętych i zakończonych w sprawach o oszusta związane z wyłudzeniem podatku VAT o wartości szkody powyżej 100 000 Euro, oraz łącznej wartości szkód w postępowaniach wszczętych i zakończonych o oszustwa związane z wyłudzeniem podatku VAT. Z zamieszczonych wykresów nie wynika, w jaki sposób postępowania były kończone (umorzeniem, skierowaniem aktu oskarżenia), ale mimo to wyciąga się wniosek, że obowiązujące regulacje są niewystarczające. Jednocześnie przytacza się niezbyt czytelne statystyki dotyczące skazań. Na podstawie podanych danych nie sposób sobie wyrobić opinii na temat skuteczności już obowiązujących regulacji.
- ✓ W *projekcie założeń do projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej* oraz w dołączonym do niego OSR problemy, które chce się rozwiązać przedstawione są wyczerpująco, jednak brak jest podania faktów, czy powołania się na wyniki analiz, które wskazywałyby na to, że proponowane zmiany rzeczywiście je rozwiążą. Musimy uwierzyć projektodawcy na słowo.
- ✓ Podmioty opiniujące *rządowy projekt ustawy - Prawo oświatowe* wskazywały, że w OSR projektu nie przedstawiono badań i analiz, które potwierdzałyby, że przywrócenie starego modelu szkolnego będzie sprzyjać poprawie systemu edukacji i kształcenia. Ponadto autorzy analiz użytych w Uzasadnieniu twierdzą, że zostały one źle zinterpretowane przez wnioskodawcę²³. Można mieć wątpliwości co do prawidłowości opisu rzeczywistego stanu w obszarze, który ma być poddany regulacji.

Zauważyliśmy także przykłady **niewystarczającego lub niejasnego przedstawienia problemu**, jaki ma być rozwiązany proponowaną regulacją.

- ✓ W OSR dołączonej do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* mówi się, że środkiem koniecznym do osiągnięcia celu polegającego na przeciwdziałaniu wyłudzeniom VAT jest wprowadzenie zmian w unormowaniach dotyczących podatków oraz postępowań administracyjnych. Jednocześnie projekt w tym zakresie zmian nie wprowadza. Poza zmianami w Kodeksie karnym proponuje się bowiem tylko poszerzenie katalogów przestępstw, które można ścigać przy użyciu tzw. podsłuchu procesowego (art. 237 K.k.) i kontroli operacyjnej. Proponuje się wprowadzenie możliwości stosowania kontroli operacyjnej także co do przestępstw przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, takich jak składanie fałszywych zeznań. Ponadto podnosi się,

²³ Np. prof. Herczyński. <http://wyborcza.pl/7,75398,20877196,jegobadania-staly-sie-dla-minister-zalewskiejpodstawa-do-likwidacji.html>

Obywatelskie Forum Legislacji

że wprowadzenie tych zmian ma na celu zwiększenie skuteczności ścigania procederu wyłudzenia podatku VAT - jednakże z projektowanych regulacji nie wynika ograniczenie ich tylko do tego typu sytuacji.

- ✓ W obszernym Uzasadnieniu oraz OSR *rządowego projektu ustawy - Prawo oświatowe* opis problemu jest fragmentaryczny. Na jego potwierdzenie nie przedstawiono żadnych dokumentów, a zaledwie opisy kilku zjawisk i hipotez co do ich przyczyn. Jako jedną z przyczyn wskazano fakt wielokrotnego nowelizowania przepisów ustawy oświatowej. Nie wydaje się, że ma to aż tak duży wpływ na stan edukacji w Polsce, a z pewnością, nie może być jedynym uzasadnieniem dla wprowadzania zaproponowanych zmian. Niejasne są przyczyny, dla których wybrano takie, a nie inne propozycje rozwiązania zarysowanych problemów.
- ✓ W OSR *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw* napisano, że „Głównym celem projektowanej ustawy jest zmiana systemu refundacji wyrobów medycznych, tak aby w ramach dostępnych publicznych środków finansowych odpowiadał on w możliwie najwyższym stopniu aktualnemu zapotrzebowaniu społecznemu w zakresie zaopatrzenia w wyroby medyczne.” Wydaje się jednak, że głównym celem jest jednak większa kontrola nad wydatkami NFZ i wpływami do budżetu państwa.

Do wyjątków należą Oceny Skutków Regulacji, w których zidentyfikowano i opisano alternatywne w stosunku do regulacji **możliwości rozwiązania problemu** (np. poprzez samoregulację), czy też analizowano **możliwość rezygnacji z regulacji** (tzw. opcja zerowa).

- ✓ W OSR *rządowego projektu ustawy - Prawo oświatowe* zabrakło jakiegokolwiek refleksji nad alternatywnymi metodami rozwiązania problemu. Ponadto autorzy OSR przedstawiając opis organizacji systemu szkolnictwa w innych krajach ograniczyli się wyłącznie do wskazania długości poszczególnych etapów edukacji, nie odnieśli się do zagadnienia czy są to systemy efektywne.

Obywatelskie Forum Legislacji

Warszawa, 30 stycznia 2017 roku