

## OBSERWACJA PRAKTYKI PROCESU LEGISLACYJNEGO

w okresie od 16 lutego do 15 maja 2016 roku

### VII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji

#### Główne spostrzeżenia:

- W drugim kwartale prac Sejmu VIII kadencji rząd przedłożył więcej projektów niż w pierwszym kwartale (32 : 10), niemniej projekty poselskie wnoszone przez posłów partii rządzącej nadal stanowią, zwłaszcza w porównaniu z poprzednimi kadencjami, znaczącą część procedowanych projektów ustaw.
- Zaniepokojenie budzą plany Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rezygnacji z zasady tworzenia ustaw na podstawie założeń, co ma skrócić proces legislacyjny, ale może skutkować pogorszeniem jakości stanowionego prawa.
- W obserwowanym okresie pomimo wydłużenia czasu prac nad projektami ustaw, nadal najbardziej cenioną przez rządzących cechą procesu legislacyjnego jest szybkość procedowania. Skutkuje to częstym stosowaniem trybów odrębnych oraz ograniczeniem wagi konsultacji publicznych.
- Analizując 12 projektów legislacyjnych nie znaleźliśmy ani jednego przykładu udzielenia odpowiedzi na otrzymane w trakcie procesu konsultacyjnego uwagi.
- Większość „Raportów z konsultacji” nie spełnia wymogów zawartych w Regulaminie pracy Rady Ministrów.
- Stwierdzamy widoczny regres w jakości prowadzenia Oceny Skutków Regulacji, szczególnie jeśli chodzi o szacowanie skutków finansowych proponowanych zmian.
- Zauważyliśmy ponadto kilka nietypowych sytuacji, które wzbudziły nasz niepokój. Pierwsza dotyczyła występowania w procesie legislacyjnym jednej osoby w kilku różnych rolach. Inne braku ważnej dokumentacji i zamieszania na posiedzeniu plenarnym Senatu.

## **Ramka 1. Obywatelskie Forum Legislacji – wcześniejsze działania**

Obywatelskie Forum Legislacji działa przy Fundacji im. Stefana Batorego od 2008 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 procesie<sup>1</sup>.

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 Ministrów (RpRM)<sup>2</sup>, 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.

5 maja 2015 r. Rada Ministrów przyjęła dokument nazwany „Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego”<sup>3</sup>. 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.

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, a także oceniają stopień zmian zachodzących w procesie konsultacji publicznych rządowych projektów legislacyjnych. Od maja 2015 roku analizują też na ile OSRy towarzyszące obserwowanym projektom tworzone są w zgodzie z zasadami zapisanymi w *Wytycznych*. W związku z przeniesieniem się, po ostatnich wyborach głównej aktywności legislacyjnej do Sejmu od 16 listopada 2015 roku obserwują także parlamentarny etap prac nad nowymi ustawami.

Członkowie OFL raz na kwartał przedstawiają raporty zawierające wnioski z monitoringu prac nad wybranymi dokumentami rządowymi. Sześć poprzednich raportów dostępne jest na:

[http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1/obserwacje\\_rzadowego\\_procesu\\_tworzenia\\_prawa](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa)

---

<sup>1</sup> Więcej o Forum można przeczytać na stronie:

[http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1)

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

<sup>3</sup> Dostępny na <http://www.rcl.gov.pl/book/?q=wytyczne>

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

## Przedmiot obserwacji

W okresie między 16 lutego a 15 maja 2016 roku prowadziliśmy monitoring prac legislacyjnych nad następującymi projektami ustaw:

1. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
2. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych
3. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy,
4. senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
5. projekt założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych,
6. rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży - Kraków 2016
7. rządowy projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw
8. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt
9. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych – UC18
10. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych – UC176<sup>4</sup>
11. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych
12. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw

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

## Spostrzeżenia ogólne z VII obserwacji procesu legislacyjnego

### Statystyka legislacji

Po wyborach parlamentarnych 2015 roku, a zwłaszcza po ukonstytuowaniu się rządu zaszła poważna zmiana w sposobie tworzenia prawa. W poprzednim komunikacie przedstawiliśmy dane dotyczące pierwszych stu dni tego rządu. Z porównania aktywności Sejmów w okresie pierwszych 100 dni trzech ostatnich rządów wynikało, że obecny Sejm pracował znacznie szybciej i uchwalił o wiele więcej ustaw niż poprzednie - Sejm obecnej (VIII) kadencji w tym okresie uchwalił 43 ustawy,

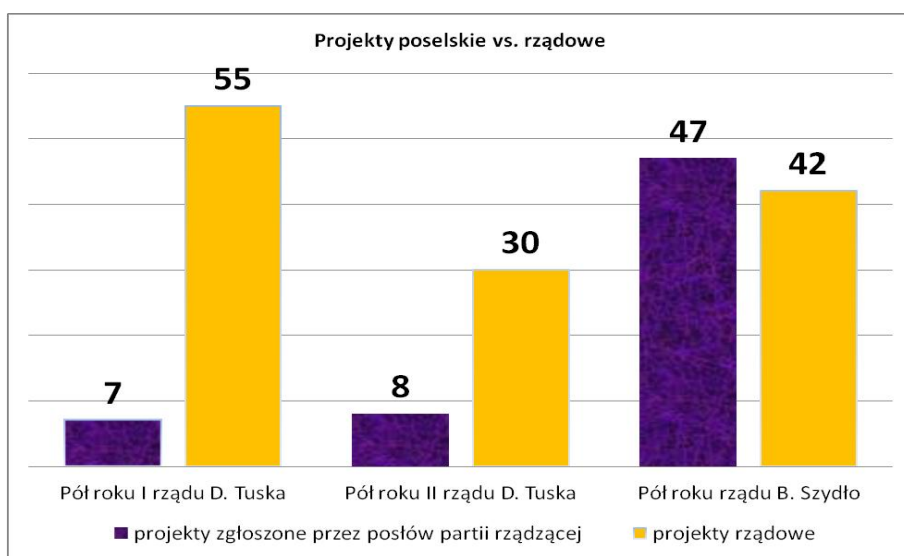
---

<sup>4</sup> rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych – UC18 i rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych – UC176 – to dwie oddzielne nowelizacje tej samej ustawy. Oznaczona nr. UC18 dotyczy zmian w rachunkach płatniczych, a nr UC176 - opłat *interchange*.

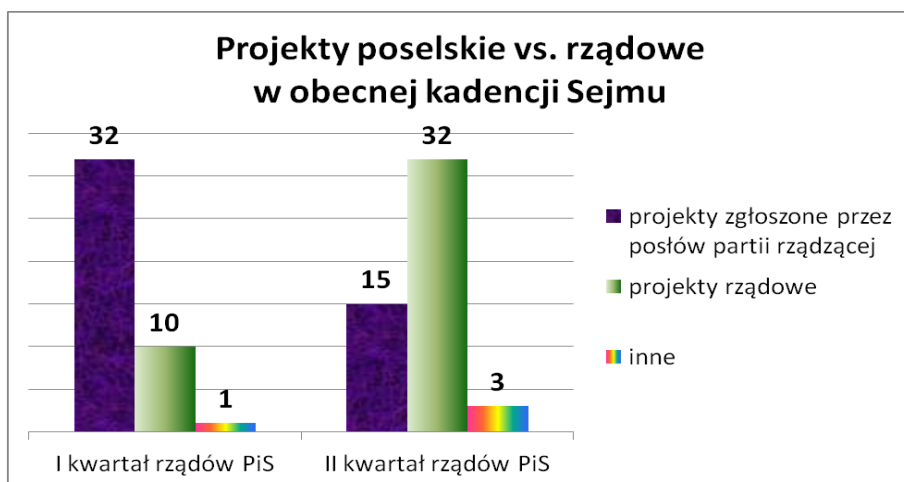
# Obywatelskie Forum Legislacji

podczas gdy Sejm poprzedniej (VII) kadencji 13, a Sejm VI kadencji 27. Większość z 43 ustaw, nad którymi Sejm pracował wówczas to były projekty nie rządowe, a poselskie, ale wnoszone przez posłów partii, która utworzyła rząd. Projekty poselskie zgłoszone przez posłów PiS w okresie pierwszych 100 dni rządu Beaty Szydło stanowiły 77% wszystkich uchwalonych projektów ustaw. Dla porównania w przypadku I rządu Donalda Tuska 11% projektów złożono w przeciągu 100 pierwszych dni przez posłów koalicji, w przypadku II rządu Tuska było to 8 % (1 projekt). Przedstawiliśmy fakty świadczące o tym, że wiele z tych formalnie poselskich projektów przygotowanych było przez rząd.

Porównanie tego aspektu pracy trzech ostatnich Sejmów **w okresie pierwszego półrocza** pokazuje utrzymywanie się tendencji zauważonych w poprzednim okresie poddanym monitoringowi. Obecnie **uchwalanych jest zdecydowanie więcej ustaw niż w okresie dwu poprzednich rządów. Nadal przewagę stanowią projekty poselskie.** Sejm obecnej (VIII) kadencji w tym okresie uchwalił 93 ustawy, z czego 47 (50, 54%) stanowiły projekty posłów partii rządzącej (i 4 projekty zgłoszone przez inne podmioty). Sejm poprzedniej (VII) kadencji uchwalił 43 ustawy, w tym 8 to projekty posłów partii rządzących (i 5 projektów zgłoszonych przez inne podmioty). A Sejm VI kadencji uchwalił 68 ustaw, w tym 7 to projekty posłów partii rządzących (i 6 projektów zgłoszonych przez inne podmioty). Wynik ilustruje poniższy wykres:



W drugim kwartale rządów PiS w okresie od 16 lutego do 15 maja Sejm przyjął 50 ustaw. Z tego 32 były przedłożeniami rządowymi, 15 projektów zgłosili posłowie partii rządzącej, 2 były projektami senackimi, a jeden komisyjny. W omawianym w tym komunikacie okresie projekty poselskie stanowiły 30% wszystkich uchwalonych ustaw.



# Obywatelskie Forum Legislacji

---

Niektóre z projektów poselskich dotyczyły dziedzin, których regulacją do tej pory zwykł się zajmować rząd. Przykładowo, projektem poselskim zmieniano zasady wnoszenia opłat do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, tryb powoływania i odwoływania dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, czy termin wejścia w życie Systemu Monitorowania Kształcenia Pracowników Medycznych dla diagnostów laboratoryjnych i farmaceutów. Należy podkreślić, 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.

## **Projekt nowelizacji Regulaminu pracy Rady Ministrów**

Nasze poważne zaniepokojenie, czemu daliśmy wyraz w wydanym 25 kwietnia br. stanowisku<sup>5</sup> wzbudziły plany Kancelarii Premiera Rady Ministrów dokonania istotnych zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów<sup>6</sup>. Zmiany te mają polegać przede wszystkim na rezygnacji z obligatoryjnego tworzenia założeń do projektów ustaw oraz co za tym idzie - rezygnacji z przygotowywania testów regulacyjnych. Planuje się także osłabienie roli Rządowego Centrum Legislacji oraz szefa KPRM jako koordynatora prac nad poprawnością OSR. Zdaniem członków OFL wprowadzenie planowanych zmian doprowadzi do zubożenia prac diagnostycznych i analitycznych nad projektami aktów prawnych. Ograniczy też proces konsultacji publicznych i społecznych oraz opiniowania. Zmiany te wprowadzane są po nieco tylko ponad 2 latach funkcjonowania Regulaminu bez przeprowadzenia jakiegokolwiek analizy skutków jego działania. Jako ich oczekiwany efekt wskazano "usprawnienie procesu przyjmowania rządowych projektów ustaw" oraz "skrócenie łącznego czasu niezbędnego do przeprowadzenia procesu legislacyjnego". Naszym zdaniem niezbędnym elementem prawidłowego procesu legislacyjnego powinna być nie szybkość, a jakość powstających aktów normatywnych, czemu służy oparcie decyzji na faktach, a także przejrzystość i partycypacyjność procesu.

## **Spostrzeżenia szczegółowe z VII obserwacji procesu legislacyjnego**

### **Harmonogram prac legislacyjnych**

Nasze obserwacje wskazują na to, że nadal najbardziej cenioną cechą procesu legislacyjnego jest jego sprawność rozumiana jako szybkość procedowania. Jak wynika z przytoczonych poniżej danych porównujących tempo prac nad projektami ustaw w pierwszym i drugim kwartale pracy rządu i parlamentu uległo ono pewnemu spowolnieniu. I tak:

- średni czas od opublikowania projektu do dnia podpisania przez Prezydenta wzrósł z 19 do 40 dni;
- średni czas od opublikowania projektu do dnia wejścia w życie wzrósł z 44 do 60 dni;
- *vacatio legis* ze średnio 5 do średnio 12 dni;
- średni czas od wpływu projektu do Sejmu do jego uchwalenia z 17 do 29 dni;
- czas między I a III czytaniem z 8 do 16 dni
- średni czas procedowania w Senacie od wpływu projektu do jego uchwalenia wzrósł z 3 do 10 dni.

Jednak ciągle jest to bardzo szybkie tempo, niesprzyjające pogłębionej analizie i należytej dyskusji z partnerami i interesariuszami. Widać to szczególnie wyraźnie, jeśli zestawimy ze sobą następujące fakty: obecnie średni czas pracy nad

---

<sup>5</sup> Dostępne na [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/OFL\\_Stanowisko-zmiana%20RpRM\\_20160425.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/OFL_Stanowisko-zmiana%20RpRM_20160425.pdf)

<sup>6</sup> [http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/projekty-aktow-prawnych/3620\\_Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-zmieniajacej-uchwale-Regulamin-pracy-Rady-Ministr.html](http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/projekty-aktow-prawnych/3620_Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-zmieniajacej-uchwale-Regulamin-pracy-Rady-Ministr.html)

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

projektem ustawy (od opublikowania projektu ustawy do dnia podpisania jej przez Prezydenta) wynosi 40 dni – Komisja Europejska<sup>7</sup> rekomenduje, żeby czas samych konsultacji publicznych aktów prawnych nie był krótszy niż 6 tygodni.

W trakcie prowadzonych przez nas obserwacji zauważyliśmy przykłady **skracania wszelkich terminów** zarówno na etapie prac rządowych jak i parlamentarnych:

- ✓ Na skonsultowanie *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* przeznaczono 10 dni. W par. 120. ust. 1. Regulaminu pracy Rady Ministrów zapisano, że „W przypadku skierowania projektu ustawy do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia.” W piśmie zapraszającym do konsultacji stwierdzono, że zachodzi potrzeba pilnego procedowania „projektu ustawy mającej na celu dostosowanie postanowień ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa do nowego trybu wyboru członków tej Rady.”
- ✓ Konsultacje *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych* – UC176 trwały niecałe 14 dni, gdyż pismo zapraszające pochodzi z 16 marca br. (upubliczniono je na platformie RPL 17 marca br.), a czas na zgłaszanie uwag wyznaczono do 30 marca br. Zgodnie z par. 120. ust. 1. Regulaminu pracy Rady Ministrów przeznaczenie na ten proces czasu krótszego niż 21 dni „wymaga szczegółowego uzasadnienia.” Nigdzie nie przedstawiono uzasadnienia do skrócenia czasu przeznaczonego na konsultacje.
- ✓ Z dokładnie takimi samymi faktami mamy do czynienia przy prowadzeniu konsultacji publicznych *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych* – UC18
- ✓ Na konsultacje *projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych* formalnie przeznaczono 7 dni. List zapraszający do konsultacji datowany jest na 14 marca, a termin przekazania odpowiedzi wyznaczono na 21 marca. Jednakże podmioty zaproszone do konsultacji z pewnością nie otrzymały pisma wysłanego tradycyjną pocztą 14 marca. Danie tak krótkiego terminu na konsultacje dziwi tym bardziej, że po ich przeprowadzeniu oraz uzgodnieniach, zakończonych 21 marca nastąpiła, trwająca do momentu złożenia tego raportu (15 maja) przerwa w pracach nad tym projektem.
- ✓ Senat na posiedzeniu plenarnym 9 marca wniósł dwie poprawki do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*. Po kilku godzinach nad tymi zmianami obradowała Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, a ostateczne głosowanie odbyło się rano dnia następnego.
- ✓ 14 kwietnia Senat wniósł siedem poprawek do rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Tego samego dnia uchwałę Senatu<sup>8</sup> rozpatrzyła Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a po kilku godzinach zmiany przegłosowano na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Na tym tle warto odnotować fakt przeznaczenia przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego 30 dni na konsultacje publiczne *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*.

---

<sup>7</sup> 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](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf)

<sup>8</sup> Uchwała dostępna na <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6D4EC65F3247A7E3C1257F94007D7C9F/%24File/420.pdf>



# Obywatelskie Forum Legislacji

---

## Tryb prac legislacyjnych

Preferowanie szybkiego tworzenia prawa skutkuje częstym **stosowaniem trybów szczególnych (odrębnych)** zarówno na etapie rządowym jak i na parlamentarnym.

- ✓ Pracę nad rządowym projektem ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw rozpoczęto 7 grudnia 2015 roku w trybie zwykłym. Jednakże wnioskodawca (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi) wystąpił 17 lutego br. do Sekretarza Rady Ministrów z wnioskiem o zgodę na dalsze procedowanie nad projektem w trybie odrębnym, o którym mowa w par 98 i 99 pkt. 3 i 4 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Tryb ten jest przewidziany dla sytuacji gdy „waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów” i może być prowadzony z pominięciem niektórych elementów procesu legislacyjnego. Zmianę trybu procedowania tłumaczono koniecznością wejścia w życie ustawy 30 kwietnia 2016 r., gdyż dnia następnego wygasła ważność dotychczasowych uregulowań.
- ✓ Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży - Kraków 2016 procedowany był w trybie odrębnym bez przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania oraz skracając czas poszczególnych etapów. Prace w rządzie od momentu ich upublicznienia na platformie RPL do przesłania projektu do Sejmu trwały 14 dni. Jednakże analiza dokumentów umieszczonych na stronach RPL prowadzi do wniosku, że dokumenty opublikowano w trakcie trwających już uzgodnień międzyresortowych. O tym, że zastosowano tryb odrębny (par. 61 pkt. 5 RpRM) dowiadujemy się z OSR (fragment dotyczący konsultacji publicznych), jednak ani w uzasadnieniu projektu, ani w OSR, decyzja ta nie została uzasadniona. Należy zwrócić uwagę, że projekt procedowany był w trybie nie tylko wykluczającym możliwość wzięcia udziału w pracach (np. w formie konsultacji) obywatelom i ich organizacjom, ale także – w formie niezwykle trudnej dla urzędów i instytucji. Pismo zapraszające na posiedzenie Komisji Prawniczej datowane jest na piątek (26.02.2016), a jej posiedzenie odbyło się we wtorek rano (1.03.2016) – dla instytucji tj. GIODO czy UOKiK może to być zbyt krótki czas na przygotowanie stanowiska. W momencie wpłynięcia projektu do Sejmu zastosowano tryb pilny (art. 71 Regulaminu Sejmu RP). Projekt wpłynął do Sejmu 14.03.2016, pierwsze czytanie odbyło się dwa dni później, a po kolejnych dwu dniach ustawę uchwalono. Senat przyjął ustawę 18.03. w ciągu kilku godzin od jej trzeciego czytania w Sejmie. O wpłynięciu projektu senatorów poinformowano sms-em o godz.9.58. Posiedzenie komisji odbyło się o godz. 11.00. Wszelkie poprawki, także Biura Legislacyjnego były odrzucone.
- ✓ Również w trybie odrębnym procedowany był rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

## Założenia do projektu ustawy

Do większości rządowych projektów **nie tworzy się założeń**. Zgodnie z par. 5 ust.1 ciągle jeszcze obowiązującego Regulaminu pracy RM zasadą powinno być poprzedzenie etapu przygotowania projektu ustawy opracowaniem założeń, które omawiałyby najważniejsze problemy wymagające interwencji oraz koncepcje ich rozwiązania. Można z nich zrezygnować jedynie, jeśli wynika to z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów albo decyzji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów (par. 5 ust.2) . Rozpoczęcie pracy nad zmianą w ustawie od przygotowania założeń jest szczególnie ważne w przypadku podjęcia próby regulowania tematyki budzącej kontrowersje wśród interesariuszy. Szeroka dyskusja na etapie rozmowy o kierunkach proponowanych zmian może doprowadzić do zmniejszenia rozbieżności.

Z obserwowanych przez nas projektów aktów prawnych tylko jeden - *projekt ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych* - rozpoczął się utworzeniem projektu założeń. Przy czym warto zauważyć, że prezes RCL w piśmie z 29.03.16. podważa sens przygotowania założeń w przypadku ustawy, która jest implementacją dyrektywy europejskiej.

# Obywatelskie Forum Legislacji

## Konsultacje publiczne

Jednym z ważniejszych zauważonych przez nas problemów było **zdecydowane ograniczenie**, a czasem nawet **unikanie konsultacji publicznych**.

- ✓ Konsultacje **nie są przeprowadzane gdy stosowane są tryby szczególne**. Oprócz przykładów przywołanych powyżej tzw. szybką ścieżkę bez przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania zastosowano w przypadku budzącego liczne kontrowersje *projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych*. Autorem tego projektu jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Także z pominięciem zarówno uzgodnień międzyresortowych, jak i konsultacji publicznych procedowany jest *projekt ustawy Prawo wodne*. Jak wynika z dokumentów umieszczonych na platformie RPL prace nad nim zostały upublicznione od obrad Komitetu Stałego RM.
- ✓ W powyższych przykładach zauważono też przykłady skracania czasu trwania konsultacji.
- ✓ Zasadą jest konsultowanie tylko pierwszej, wczesnej wersji projektu ustawy.
- ✓ 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 co prawda informacja, że druga wersja ustawy została rozesłana do wszystkich biorących udział w konsultacjach publicznych pierwszej wersji podmiotów, ale ponieważ nie ma po tym śladu w dokumentacji źródłowej, nie można uznać tego za pewny fakt, zwłaszcza, że znamy przypadki, że organizacje (np. Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego) 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 konsultowano najstarszą (z 8.01.16). 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.
- ✓ Z obserwowanych przez nas projektów tylko autorzy *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych* – UC18 skonsultowali dwie jego wersje.

W kilku przypadkach mamy też **zastrzeżenia co do wyboru instytucji i organizacji, które zaproszono do udziału w konsultacjach publicznych**. Przykładowo prośba o przedstawienie uwag do *rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* została skierowana do 30 organizacji. Były to głównie organizacje rolnicze oraz organizacje 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. Projekt skierowano natomiast do Polskiej Rady Organizacji Młodzieżowych, która, jak wynika z lektury treści zamieszczonych na jej stronie internetowej, nie zajmuje się zagadnieniem będącym przedmiotem proponowanej regulacji.

- ✓ 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 (Rada Dialogu Społecznego, cztery organizacje pracodawców i trzy związki zawodowe). Według zamieszczonej na stronie RPL informacji w podobny sposób miano zaprosić także 39 innych podmiotów, ale nie opublikowano kopii tej korespondencji. Z dokumentów opublikowanych na stronie Rządowego Procesu Legislacji wynika, że do uzgodnień i konsultacji nie zaproszono np. Rady Działalności Pożytku Publicznego, czy Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego, niejasny jest także klucz doboru instytucji zaproszonych do konsultowania.

Kierując do konsultacji *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* – przy wyborze interesariuszy zastosowano najprostsze kryterium – instytucje środowiska samego wymiaru sprawiedliwości. Prośbę o opinię skierowano do 9 stowarzyszeń sędziowskich, prokuratorskich, referendarzy i asystentów.



# Obywatelskie Forum Legislacji

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.

- ✓ *Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* nie podlegał obowiązkowi przeprowadzenia konsultacji publicznych, mimo to został skierowany z „prośbą o opinię” do 26 organizacji pozarządowych. Dziesięć przesłanych opinii zostało dołączonych do projektu. Jednakże projekt nie był dostępny publicznie dla innych podmiotów aż do momentu wpływu do Sejmu. Warto rozważyć postulat zmiany w Regulaminie Senatu, która spowodowałaby, że projekty powstające w Senacie, przed złożeniem ich do Sejmu podlegałyby otwartym konsultacjom.

Również tam gdzie na konsultacje przeznaczono właściwy czas na przygotowanie uwag zauważamy inne niepokojące zjawisko - w zasadzie **nie odpowiada się na otrzymane 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 (art. 51) . Ale w „Wytycznych 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 projektów nie ma żadnego dokumentu, który świadczyłby o tym, że organizacje i instytucje, które przedstawiły uwagi do projektów ustaw otrzymały na nie odpowiedzi.
- ✓ Zdarzały się też sytuacje jak np. w przypadku rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw - nieopublikowania otrzymanych pism z uwagami. Do 17 lutego projekt ten procedowany był w trybie zwykłym. Z dołączonego do projektu „Raportu z konsultacji” wynika, że 8 organizacji zgłosiło 75 uwag. Pisma z uwagami nie są dostępne.
- ✓ Podobnie zjawisko zauważyliśmy w przypadku rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw -UC18. Była on dwukrotnie poddany konsultacjom – w sierpniu 2015 r. i w lutym 2016 r. Na stronie RPL umieszczono wyłącznie pisma z uwagami nadesłanymi w ramach konsultacji z sierpnia 2015 r.

W poprzednich komunikatach z obserwacji zwracaliśmy już uwagę na to, że **ministerstwa niewłaściwie przygotowują „Raporty z konsultacji”**. Intencją twórców *Regulaminu pracy RM* wprowadzających nowy dokument – „Raport z konsultacji” było wzmocnienie znaczenia procesu konsultacyjnego, do czego narzędziem miało być wprowadzenie obowiązku przygotowywania oddzielnego, analitycznego dokumentu sprawozdającego przebieg i rezultaty procesu konsultacji publicznych.

Nadal zauważamy, że większość wnioskodawców zobowiązanych do przygotowania raportu z konsultacji obowiązków ten wypełnia tylko formalnie.

- ✓ Często dokument zwany „Raportem z konsultacji” zawiera niemal wyłącznie tabelę z uwagami otrzymanymi od partnerów społecznych wraz z krótkim odniesieniem się do nich. Tak jest w przypadku Raportu z konsultacji:
- ✓ rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych – UC176
- ✓ rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych – UC18
- ✓ rządowego 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. Dołączony do niego dokument „Tabela – załącznik do konsultacji publicznych” jest niekompletny, brakuje w nim przytoczenia wielu uwag.

# Obywatelskie Forum Legislacji

Pomimo zakończenia 26 lutego br. rządowego etapu legislacyjnego *projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* na stronach RPL **nie publicznie** opublikowano raportu z konsultacji, co jest naruszeniem par. 51 *Regulaminu pracy RM*.

Podobnie: 21 marca zakończono konsultacje projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych, a 14 kwietnia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt. Do momentu przygotowywania tego komunikatu nie przedstawiono stosownych raportów.

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. Według informacji z raportu najwięcej uwag dotyczyło kwestii zgodności projektu z prawem UE, ale nie zostały one uwzględnione. Uwzględniono natomiast propozycje dodania przepisów przejściowych. Autorzy raportu wskazują jednak jedynie jaki kształt przepisów został przyjęty, pomijając już informację, która z organizacji zaproponowała taką treść i czy ta treść była „przepisaniem” propozycji organizacji czy została na bazie propozycji przygotowana samodzielnie przez wnioskodawcę ustawy.

## **Ramka 2. 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:

1. wskazanie, ile czasu partnerzy społeczni mieli na odpowiedź i czy zgłaszali zastrzeżenia do procesu konsultacji,
2. informację, czy i kiedy partnerzy społeczni otrzymali odpowiedź zwrotną dotyczącą uwzględnienia ich uwag i ewentualnych przyczyn odrzucenia,
3. 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.
4. zbiorcze podsumowanie wyników konsultacji, w tym omówienie charakteru zgłoszonych uwag oraz ich wpływu na ostateczny kształt projektu,
5. 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)

Spośród 12 monitorowanych przez nas projektów legislacyjnych tylko jeden raport w naszej ocenie spełnia warunki zawarte w Regulaminie pracy RM. Jest to raport z konsultacji *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych* – choć i tu nie odniesiono się do wszystkich otrzymanych uwag.

**Ministerstwa niezwykle rzadko korzystają z możliwości przeprowadzenia konsultacji za pomocą elektronicznej platformy [www.konsultacje.gov.pl](http://www.konsultacje.gov.pl)** Nowy *Regulamin pracy RM* wprowadził termin „konsultacje publiczne”, co w zamysle jego twórców miało podkreślać, otwarty na wszystkich zainteresowanych charakter tego procesu. Używanie platformy elektronicznej, obok wysyłania ściśle zaadresowanych zaproszeń do wyrażenia opinii o projekcie może znacznie otworzyć ten proces.

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

# Obywatelskie Forum Legislacji

## 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. W tej kadencji Sejmu zorganizowano dwa wysłuchania. Dotyczyły one prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw oraz poselskich projektów ustaw: o mediach narodowych, o składce audiowizualnej i przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej. Posłowie klubu PiS członkowie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych nie zgodzili się na zorganizowanie wysłuchania dotyczącego rządowego projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych, który był przez rząd procedowany w trybie odrębnym, czyli bez przeprowadzenia konsultacji i opiniowania.

## Oceny skutków regulacji (OSR)

Przeanalizowaliśmy dokumenty zwane „Ocena Skutków Regulacji” analizowanych aktów normatywnych. Zauważamy tu regres w stosunku do OSRów ocenianych przez nas w okresie od maja do października 2015 roku. Żaden z analizowanych przez nas OSR-ów nie możemy uznać za poprawny. Do zawartości większości dokumentów zwanych „Ocena Skutków Regulacji” mieliśmy zastrzeżenia.

- ✓ Niezwykle rzadko w OSR wykorzystuje się wyniki badań czy przywołuje dane np. statystyczne. W OSRze przygotowanym do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw powołano się na tego typu dane, jednak w większości obserwowanych przez nas projektów w ogóle brak takich odwołań.
- ✓ W OSRze dołączonym do rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży - Kraków 2016 - nie wskazano nawet szacowanej liczby uczestników ŚDM.
- ✓ W Uzasadnieniu oraz Teście Regulacyjnym do projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych przywołano dane UZP, GUSu oraz Min. Administracji i Cyfryzacji. Jednakże Min. Cyfryzacji w procesie uzgodnieniowym przedstawiło zastrzeżenia co do sposobu analizowania danych GUS. Czasem powoływano się także na nieaktualne dane (np. na sprawozdanie UZP z 2012 r.)

Nasze zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim sposobu w jaki opisywano i szacowano **wpływ proponowanych rozwiązań na finanse publiczne**.

- ✓ W Teście Regulacyjnym do projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych właściwie nie przedstawiono analizy kosztów. Podano jedynie „pierwotne koszty [dla budżetu centralnego] realizacji projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa Platforma elektronicznego fakturowania dla sfery finansów publicznych według pierwotnego studium wykonalności.” - Minister w KPRM Henryk Kowalczyk zwrócił uwagę na konieczność uzupełnienia Testu o wskazanie wysokości kosztów, jakie w wyniku wejścia w życie ustawy poniosą zamawiający i wykonawcy oraz wskazanie metodologii przeprowadzenia tych szacunków. Min. Finansów uważał, że przedstawione w założeniach koszty wprowadzenia ustawy są niedoszacowane i wniósł o przedłużenie okresu uzgodnieniowego. Również Min. Infrastruktury i Budownictwa twierdził, że koszty finansowe oraz wpływ na rynek pracy zostały źle oszacowane.
- ✓ Jeśli wierzyć uzasadnieniom zawartym w OSRze do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt - wprowadzenie w życie tej ustawy będzie miało zerowy wpływ na sektor finansów publicznych. Zakłada się uzyskanie dochodu z prowadzenia szkoleń przez wojewódzkich lekarzy weterynarii i z grzywien za niestosowanie się do ustawy, ale ich wielkość jest nie do oszacowania.
- ✓ W OSRze dołączonym do rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży -

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

Kraków 2016 - wskazano źródło finansowania dodatkowych wydatków związanych z ustawą (odpowiednie rezerwy celowe), ale nie wskazano wysokości przewidywanych wydatków. Nie uzupełniono (na co zwracalo również uwagę Min Finansów) tabeli dotyczącej dochodów i wydatków. Projekt wprowadza także szczególne zasady dotyczące zamówień publicznych realizowanych w związku z ŚDM. W OSR nie precyzuje się skutków tej szczególnej regulacji dla finansów przedsiębiorców.

- ✓ Brakuje oszacowania kosztów wpływu wprowadzenia regulacji na budżet państwa w OSRze towarzyszącym rządowym projektowi ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych – UC176, *ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* oraz ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych – UC18.

Bywały także przykłady **niewystarczającego lub niejasnego przedstawienia problemu**, jaki ma być rozwiązany nową regulacją.

- ✓ W OSR dołączonym do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych* właściwie określono jedynie cel planowanej zmiany (jakim jest dostosowanie przepisów krajowych do unijnych) oraz opisano na czym polega proponowane rozwiązanie. Nie przedstawiono natomiast szczegółowych informacji na temat charakteru problemu oraz jego skali. Brak też informacji, dlaczego w ubiegłych latach nie udało się implementować art. 10 Dyrektywy Rady<sup>9</sup> *do ustawy o prawie autorskim* (Dyrektywa jest z 1993 r. i powinna być implementowana do 2004 r.). Ani w Uzasadnieniu ani w OSR nie było również odniesienia do wcześniejszych prób implementacji przepisów omawianej Dyrektywy, w szczególności do prac legislacyjnych prowadzonych w latach 2013-2015. O tym fakcie jest mowa w kilku stanowiskach nadesłanych przez podmioty w procesie konsultacji publicznych oraz w odpowiedzi MKiDN na uwagę Ministerstwa Cyfryzacji.
- ✓ Co prawda w OSRze towarzyszącym *rządowemu projektowi ustawy o ochronie zwierząt* opisano charakter problemu, ale zrobiono to tak jakby była nim konieczność dostosowania ustawy do unijnego rozporządzenia. Z Oceny Skutków Regulacji nie wynika jaki problem jest rzeczywiście do rozwiązania, są tylko wymienione konkretne rozwiązania. Nie zidentyfikowano też przyczyn występowania problemu.
- ✓ Jako problem do rozwiązania w OSRze do rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Świątowych Dni Młodzieży - Kraków 2016 - wskazano ogólnie na konieczność przyjęcia szczególnych rozwiązań prawnych w związku z organizacją Świątowych Dni Młodzieży. Następnie przytoczono tylko dwa konkretne problemy uzasadniające tę potrzebę: nadgodziny funkcjonariuszy mundurowych oraz niestosowanie do imprez o charakterze religijnym ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Jednak ustawa reguluje znacznie szerszą materię – brakuje wskazania problemów, na który te pozostałe wątki odpowiadają, a zatem i przyczyn do wprowadzenia niektórych zapisów ustawy.
- ✓ W naszej ocenie w OSRze rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw poprawnie oszacowano wpływ wprowadzenia proponowanych rozwiązań na finanse publiczne. Wydaje się jednak, że zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym zbyt mało czasu poświęcono na analizę wpływu regulacji na ceny ziemi i związane z tym szersze konsekwencje ekonomiczne zwłaszcza dla podmiotów prywatnych.
- ✓ Rozwiązania zaproponowane w *rządowym projekcie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę* oraz *ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy* mają rozwiązać problem nadużywania tzw. umów śmieciowych, problem poważny, ale dotyczący tylko części zatrudnionych. Jednakże w OSRze do tego projektu wnioskodawca z jednej strony za szeroko zidentyfikował podmioty, na jakie regulacja będzie miała wpływ, wskazując np. wszystkie osoby aktywne zawodowo. Z drugiej oddziaływanie na Państwową Inspekcję Pracy w ogóle nie zostało opisane.

---

<sup>9</sup> Chodzi o Dyrektywę Rady nr 93/83/EWG z dnia 27 września 1993 r. w sprawie koordynacji niektórych zasad dotyczących prawa autorskiego oraz praw pokrewnych stosowanych w odniesieniu do przekazu satelitarnego oraz retransmisji drogą kablową.

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

- ✓ W dokumentach towarzyszących rządowemu projektowi ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (w uzasadnieniu i OSR) - nie podano celu podejmowanej zmiany. Rzeczywistym celem ustawy jest zmiana konstytucyjnych zasad powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa.

## Nietypowe sytuacje

Nasz niepokój wzbudziło też kilka zauważonych przez nas **nietypowych sytuacji**.

- ✓ Jedną z nich miało miejsce w trakcie procedowania rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. **Jeden z uczestników** tego procesu Senator Jerzy Chróścikowski **występował** w nim **kilka razy w kilku różnych rolach**. Senator jest również od 2007 roku przewodniczącym Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych „Solidarność”. Jak wynika z „Raportu z konsultacji” Związek był jedną z 8 organizacji, która przedstawiła uwagi do pierwszej wersji projektu ustawy. Po wpłynięciu projektu do Sejmu Jerzy Chróścikowski brał udział w posiedzeniach sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniach 17 i 30 marca jako przedstawiciel Związku. Podczas pierwszego posiedzenia on i inni przedstawiciele NSZZ RI „Solidarność” wyrażali poparcie dla rozwiązań proponowanych przez rząd. Uchwalona 31 marca ustawa – następnego dnia wpłynęła do Senatu. Ustawę skierowano do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Ustawodawczej. Komisje rozpatrywały projekt najpierw (5.04) osobno, a potem (13.04) po wnioskach zgłoszonych podczas posiedzenia plenarnego wspólnie. Oba posiedzenia przewodził szef Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senator Jerzy Chróścikowski. On też został wyznaczony do bycia sprawozdawcą na posiedzeniu plenarnym Senatu. Senat podczas obrad 13.04. wniósł 7 poprawek do ustawy. Następnie uchwała Senatu stała się przedmiotem obrad sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Uczestniczył w niej Jerzy Chróścikowski tym razem jako „reprezentant”<sup>10</sup> Senatu.
- ✓ **Zastosowanie trybu odrębnego nie oznacza zwolnienia z wykonania wszelkich czynności oraz z dokumentowania działań wykonanych.** Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Świątowych Dni Młodzieży - Kraków 2016 nie został w ogóle wpisany do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/7,Wykaz-prac-legislacyjnych-i-programowych-Rady-Ministrow.html>, choć taki obowiązek wynika z par. 25 pkt. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów: „Rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia poprzedza się złożeniem wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych.” Na stronach RPL opublikowano wyłącznie część dokumentów związanych z pracami legislacyjnymi nad projektem. Wynika z nich, że ministerstwa przedstawiały uwagi do projektu przed jego skierowaniem do Komitetu Stałego RM. W trakcie prac parlamentarnych Minister Beata Kempa (na pytanie dotyczące konsultacji) poinformowała posłów, że projekt był konsultowany ze stroną kościelną i komitetem organizacyjnym ŚDM – jednak ani opinii ministerstw, ani dokumentacji przeprowadzonej konsultacji nie opublikowano. Brakuje też informacji o konsultacjach projektu z organami samorządu terytorialnego, zwłaszcza z samorządem małopolskim, który ma szczególne zadania związane z realizacją ustawy. Ponadto zaskakuje fakt, że projekt przed opublikowaniem na stronach RPL znany był mediom (PAP)<sup>11</sup>, które kilka dni przed jego publikacją szeroko informowały o jego treści.
- ✓ **Podczas prac senackich nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych doszło do poważnego, mamy nadzieję, że nieintencjonalnego, zamieszania.** Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji rozpatrywała projekt 17 lutego br.<sup>12</sup> W trakcie prac zgłoszono 2 poprawki: 1) Biuro Legislacyjne Senatu zaproponowało poprawkę redakcyjną dotyczącą opłat stosunkowych. Poprawkę przejął

---

<sup>10</sup> Zob. Stenogram z posiedzenia Komisji w dniu 14.04.16. dostępny na <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skmr=RRW-31>

<sup>11</sup> por. <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1584803.Jest-projekt-specustawy-regulujacej-kwestie-organizacji-Swiatowych-Dni-Mlodziezy-w-Polsce>

<sup>12</sup> Stenogram z posiedzenia Komisji dostępny na [http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg\\_6369.1.html](http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg_6369.1.html)



# Obywatelskie Forum Legislacji

---

przewodniczący Komisji senator Michał Seweryński i zaakceptował ją wnioskodawca (Min. Sprawiedliwości); po czym została przez Komisję przyjęta. 2) Senator Rulewski zgłosił poprawkę o rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do wnoszenia niższej opłaty o „osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą i opłacające z tego tytułu zryczałtowany podatek dochodowy.” Pomimo sprzeciwu wnioskodawcy poprawka została przyjęta (1:0:3). W uchwale z 17 lutego Komisja (druk 88 A)<sup>13</sup> prosiła Senat o uchwalenie ustawy z dwoma poprawkami. Debata nad uchwałą odbyła się na posiedzeniu plenarnym Senatu 9 marca br. Prezentację tematu senator sprawozdawca Zbigniew Cichoń rozpoczął od stwierdzenia: „Komisja przyjęła ustawę uchwaloną 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, nie proponując żadnych poprawek.”<sup>14</sup> Początkowo nie wywołało to reakcji senatorów, choć w pewnym momencie część z nich zorientowała się, że w dostarczonym im druku 88 A znajdują się dwie poprawki. (Senator Jerzy Czerwiński: „Panie Senatorze, mam pytanie. Chodzi o uściślenie, bo nie wiem, czy dobrze zrozumiałem. Czy komisja postuluje, żeby tę ustawę sejmową puścić bez poprawek, czy też złożyła do niej 2 poprawki? Ja usłyszałem, że bez poprawek. Proszę mnie poprawić ewentualnie. W druku nr 88A są zaproponowane 2 poprawki.”) W tej sytuacji senator sprawozdawca zmienił zdanie i zaczął omawiać poprawki, a przedstawiciel rządu skonkludował: „Mamy dwie propozycje związane z uchwałą Senatu, z procedowaną ustawą. Pan senator sprawozdawca je przedstawiał. Pierwsza jest stricte redakcyjna i była ona zaproponowana przeze mnie na posiedzeniu komisji..... Jeżeli chodzi o drugą poprawkę, to, jak powiedział pan senator sprawozdawca, stanowisko rządu jest tutaj negatywne.” W trakcie dyskusji senatorowie przywrócili dwie poprawki wniesione na posiedzeniu Komisji 17 lutego oraz zaproponowali dwie dodatkowe.

Reasumując:

- ✓ Obywatelskie Forum Legislacji od 2014 roku co kwartał bada w jaki sposób realizowane są w procesie legislacyjnym przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów, a także ocenia stopień zmian zachodzących w procesie konsultacji publicznych rządowych projektów legislacyjnych. Analizujemy też na ile OSR-y towarzyszące obserwowanym projektom tworzone są w zgodzie z zasadami zapisanymi w *Wytocznych*.
- ✓ Stwierdzamy widoczny w badanym okresie regres w jakości prowadzenia ocen skutków regulacji, ograniczanie wagi konsultacji publicznych, pogorszenie jakości raportów z przebiegu konsultacji, nadużywanie trybów odrębnych, pośpiech i zamieszanie przy tworzeniu prawa oraz arbitraż regulacyjny.
- ✓ Będziemy kontynuować w kolejnych kwartałach obserwację rządowego i parlamentarnego procesu legislacyjnego, gdyż uznajemy, że jakość prawa ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania państwa prawa.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji

Warszawa, 3 czerwca 2016 roku

---

<sup>13</sup> Patrz 12 posiedzenie Senatu <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/tematy,456,1.html>

<sup>14</sup> Stenogram z obrad dostępny na <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/przebieg,456,1.html>



# Obywatelskie Forum Legislacji

---

## Spis treści

Główne spostrzeżenia:.....	1
Ramka 1. Obywatelskie Forum Legislacji – wcześniejsze działania .....	2
Przedmiot obserwacji .....	3
Spostrzeżenia ogólne z VII obserwacji procesu legislacyjnego .....	3
Statystyka legislacji .....	3
Projekt nowelizacji Regulaminu pracy Rady Ministrów.....	5
Spostrzeżenia szczegółowe z VII obserwacji procesu legislacyjnego .....	5
Harmonogram prac legislacyjnych.....	5
Tryb prac legislacyjnych .....	7
Założenia do projektu ustawy .....	7
Konsultacje publiczne .....	8
Ramka 2. Jak powinien wyglądać raport z konsultacji ?.....	10
Wysłuchanie publiczne .....	11
Oceny skutków regulacji (OSR).....	11
Nietypowe sytuacje.....	13