

## OBSERWACJA PRAKTYKI PROCESU LEGISLACYJNEGO

w okresie od 16 maja do 10 września 2016 roku

VIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji

### Spis treści

|  |    |
|--|----|
| Główne spostrzeżenia: .....  | 2  |
| Przedmiot obserwacji .....   | 4  |
| Spostrzeżenia ogólne z VIII obserwacji procesu legislacyjnego .....      | 4  |
| Statystyka legislacji .....  | 4  |
| Zmiana Regulaminu pracy Rady Ministrów .....                             | 6  |
| Spostrzeżenia szczegółowe z VIII obserwacji procesu legislacyjnego ..... | 6  |
| Harmonogram prac legislacyjnych .....                                    | 6  |
| Tryb prac legislacyjnych .....   | 8  |
| Założenia do projektu ustawy .....                                       | 11 |
| Konsultacje publiczne .....  | 12 |
| Konferencje uzgodnieniowe .....  | 15 |
| Wysłuchanie publiczne .....  | 16 |
| Oceny skutków regulacji (OSR) .....                                      | 16 |
| Inne spostrzeżenia .....   | 19 |

## Główne spostrzeżenia:

- W okresie poddanym obserwacji Sejm przyjął 64 ustawy, z czego niemal 40% (25 ustaw) stanowiły projekty poselskie wniesione przez posłów partii rządzącej. Oznacza to wyraźny wzrost w stosunku do poprzedniego kwartału, kiedy Sejm uchwalił 15 projektów przygotowanych przez posłów PiS, co stanowiło 30% uchwalonych ustaw. 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.
- 1 czerwca rząd zmienił zasady tworzenia projektów aktów prawnych. Zrezygnowano z zasady tworzenia ustaw na podstawie założeń, co może skutkować pogorszeniem jakości stanowionego prawa.
- W obserwowanym okresie wydłużył się średni czasu prac nad projektami ustaw. Czy jest to stała, dobra tendencja będziemy mogli stwierdzić dopiero w następnym kwartale, gdyż obecny okres obserwacji przypadł na ponad miesięczne wakacje parlamentarne, które w naturalny sposób przerwały tok prac nad niektórymi projektami ustaw.
- Ciągłe, zwłaszcza podczas prac w parlamencie stosuje się nadzwyczajne skracanie terminów, a także obserwujemy stosowanie trybów odrębnych. Zbyt szybka praca nad projektami aktów prawnych oraz ograniczanie wagi konsultacji publicznych skutkuje koniecznością częstego i awaryjnego nowelizowania prawa.
- Zauważamy wśród instytucji prowadzących projekty aktów prawnych swobodne podejście, a czasem łamanie zasad dotyczących sposobu prowadzenia procesu legislacyjnego.
- Ministerstwa nie przykładają należytej wagi do konsultacji publicznych. Ogranicza się czas ich trwania, nie udziela odpowiedzi na otrzymane uwagi. Większość „Raportów z konsultacji” nie spełnia wymogów zawartych w Regulaminie pracy Rady Ministrów.

# Obywatelskie Forum Legislacji

## **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 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.

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, 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. Siedem 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>

## Przedmiot obserwacji

W okresie pomiędzy 16 maja a 10 września 2016 roku prowadziliśmy monitoring prac legislacyjnych nad następującymi projektami ustaw:

- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - etap rządowy i parlamentarny
- projekt założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych
- rządowy projekt ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich - etap rządowy i parlamentarny
- rządowy projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw - etap rządowy i parlamentarny
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece (druk nr 673)
- 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 (druk nr 672)
- 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 (druk nr 660)
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw – etap rządowy i parlamentarny
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności
- poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

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)

Ze względu na okres urlopowy, na który przypadają między innymi wakacje parlamentarne tym razem okres naszych obserwacji był nieco dłuższy niż 3 miesiące.

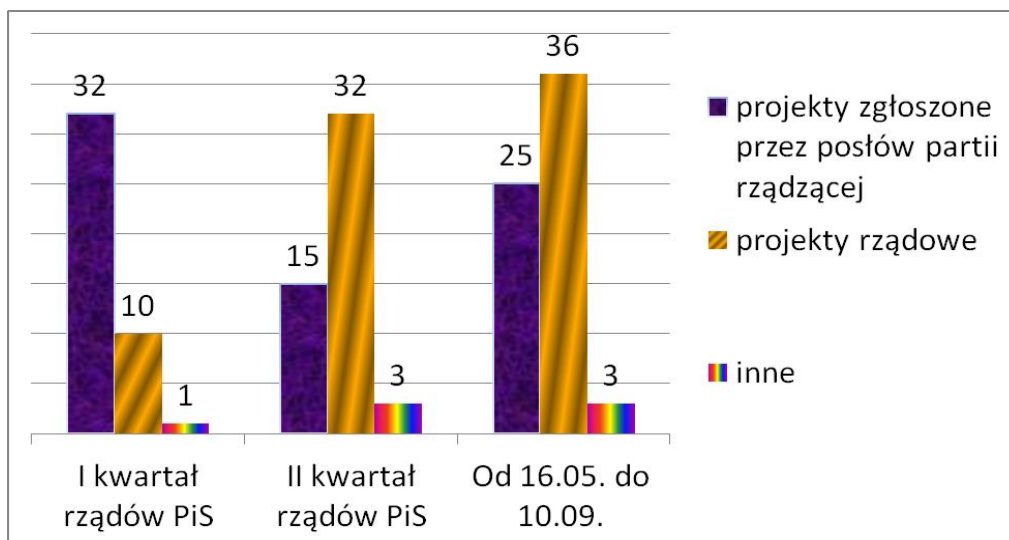
## Spostrzeżenia ogólne z VIII obserwacji procesu legislacyjnego

### Statystyka legislacji

Po wyborach parlamentarnych 2015 roku zaszła poważna zmiana w sposobie tworzenia prawa. W poprzednich komunikatach przedstawiliśmy dane dotyczące pierwszych dwu kwartałów pracy tego i dwu poprzednich rządów. Z porównania aktywności Sejmów w analogicznym okresie pracy trzech ostatnich rządów wynikało, że obecny Sejm pracował znacznie szybciej i uchwalił o wiele więcej ustaw niż poprzednie.

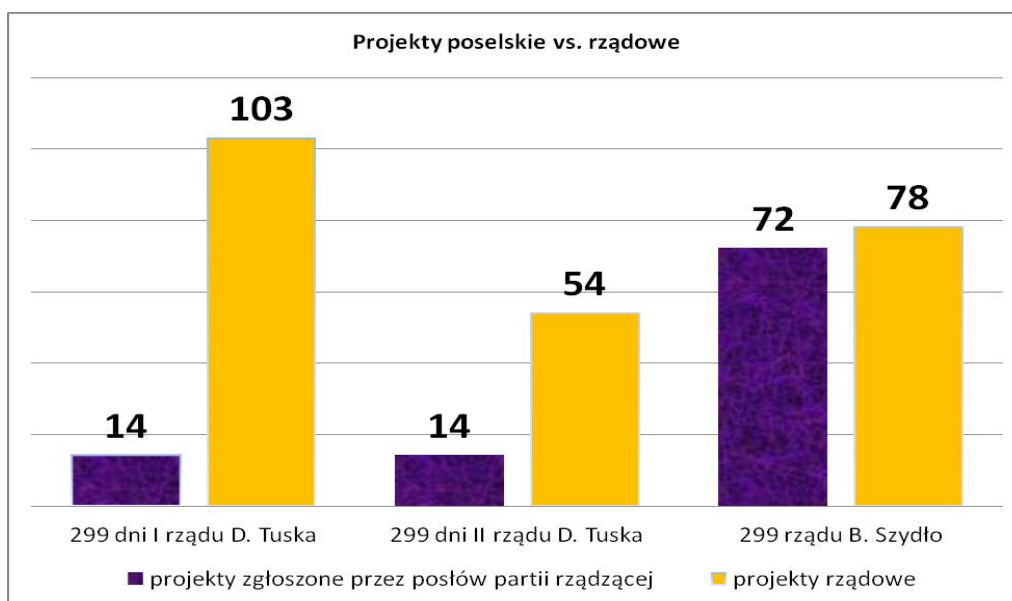
W okresie objętym VIII obserwacją, czyli od 16 maja do 10 września br. Sejm przyjął 64 ustawy. Z tego 36 było przedłożeniami rządowymi, 25 projektów zgłosili posłowie partii rządzącej, 2 były projektami senackimi, a jeden zgłosił Prezydent. W omawianym w tym komunikacie okresie **projekty poselskie stanowiły ponad 39% wszystkich uchwalonych ustaw. Znamiennym jest fakt, że wszystkie uchwalone projekty poselskie były projektami posłów Klubu PiS.** Poniższa tabela przedstawia dane porównujące aktywność legislacyjną obecnego rządu od początku jego działalności:

# Obywatelskie Forum Legislacji



Wiele z uchwalonych przez sejm, w ostatnim okresie, projektów poselskich dotyczyło dziedzin, których regulacją wcześniej zwykł się zajmować rząd. Przykładowo, projektem poselskim po raz kolejny zmieniano zasady funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, ustanawiano Radę Mediów Narodowych, porządkowano rynek gazu ziemnego, tworzono podstawy prawne i umocowanie ARiMRu do wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, wprowadzano zmiany w strukturze działu administracji rządowej budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, czy naprawiano błędy w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży ziemi. 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.**

Po uwzględnieniu wyników obecnej obserwacji zauważamy, że **w okresie 299 dni pracy obecnego rządu** (od 16 listopada 2015 do 10 września 2016 r.) **uchwalanych jest więcej ustaw** niż w okresie dwu poprzednich rządów. **Największą różnicę stanowi proporcja uchwalanych projektów poselskich w stosunku do rządowych.** Sejm obecnej (VIII) kadencji w tym okresie (299 dni) uchwalił 157 ustaw, z czego 72 (46%) stanowiły projekty posłów partii rządzącej (i 7 projektów zgłoszone przez inne podmioty). Sejm poprzedniej (VII) kadencji uchwalił 79 ustaw, w tym 14 to projekty posłów partii rządzących (i 11 projektów zgłoszonych przez inne podmioty). A Sejm VI kadencji uchwalił 138 ustaw, w tym 14 to projekty posłów partii rządzących (i 21 projektów zgłoszonych przez inne podmioty). Różnice ilustruje poniższy wykres:



Zauważone przez nas i sygnalizowane w dwu poprzednich Komunikatach zjawiska takie jak pośpiech w tworzeniu ustaw oraz przejmowanie ustaw rządowych przez posłów przyniosło 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 na początku czerwca br. 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*.

## **Zmiana Regulaminu pracy Rady Ministrów**

Uchwałą Rady Ministrów z 1 czerwca 2016 r.<sup>4</sup> zmieniono Regulamin pracy RM (dalej zwany Regulaminem). Przed wszystkim zrezygnowano z zasady tworzenia założeń do projektów ustaw oraz co za tym idzie z przygotowywania testów regulacyjnych. Istnieje nadal możliwość, ale nie jest to już wymóg, tworzenia projektów założeń, do których będzie dołączany OSR. Wzmocniono także rolę ministerstw w procesie legislacyjnym np. przy koordynacji prac nad przygotowaniem OSRów, czy wypracowaniem 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 krytykowaną resortowość.

Zdaniem członków OFL wyrażonym w wydanym 25 kwietnia br. stanowisku<sup>5</sup> wprowadzenie tych zmian doprowadzi do zubożenia prac diagnostycznych i analitycznych nad projektami aktów prawnych. Ograniczy też proces konsultacji publicznych i społecznych oraz opiniowania. Należy podkreślić, 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”. 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 VIII obserwacji procesu legislacyjnego**

### **Harmonogram prac legislacyjnych**

W okresie, w którym prowadziliśmy naszą ostatnią obserwację zauważyliśmy pewne **wydłużenie trwania niektórych etapów procesu legislacyjnego**. Czy jest to trwała zmiana na lepsze będziemy mogli stwierdzić dopiero wtedy gdyby ta tendencja utrzyma się w następnym kwartale. Zauważone przez nas zmiany mogą mieć między innymi związek z tym, że sprawozdawane w tym Komunikacie obserwacje prowadziliśmy w czasie, na który przypadają wakacje parlamentarne. Proces tworzenia części projektów został przerwany na ponad miesiąc. O innych czynnikach mających wpływ na statystyczne wydłużenie obserwowanych terminów piszemy poniżej.

---

<sup>4</sup> Uchwała ogłoszona w Monitorze Polskim 7 czerwca 2016 r. Poz. 494 [monitorpolski.gov.pl/MP/2016/494/M2016000049401.pdf](http://monitorpolski.gov.pl/MP/2016/494/M2016000049401.pdf)

<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)

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

- średni czas od opublikowania projektu ustawy do dnia podpisania przez Prezydenta wzrósł z 19 dni w I kwartale pracy rządu p. Beaty Szydło i 40 dni w II kwartale - do 146 dni w okresie od 16 maja do 10 września br.

Na tak wyraźne wydłużenie średniego czasu trwania całego procesu legislacyjnego wpływ miała nie tylko przerwa wakacyjna, ale też fakt, że rząd zdecydował się zakończyć prace nad kilkoma projektami rozpoczętymi przez jego poprzedników. I tak prace nad *projektem ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji* (rozpoczęte 30 kwietnia 2013 r.) trwały 1147 dni. Po 646 dniach zakończył się proces tworzenia *projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw* rozpoczęty 18 sierpnia 2014 r. 714 dni procedowano *projekt ustawy o efektywności energetycznej* (od 27 czerwca 2014 r.). Jeśli pominiemy 5 ustaw, nad którymi prace rozpoczął jeszcze poprzedni rząd to średni czas od opublikowania projektu ustawy do dnia podpisania jej przez Prezydenta, w okresie od 16 maja do 10 września br. – wyniósłby 98 dni.

Jednocześnie w tym samym okresie mieliśmy przykłady projektów ustaw, przede wszystkim projektów poselskich, które tworzone w ekspresowym tempie, np. cały proces legislacyjny *poselskiego projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw* trwał tylko 8 dni. 20 dni trwały prace nad budzącym duże kontrowersje *poselskim projektem ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw*.

- średni czas od wpływu projektu do Sejmu do jego uchwalenia wydłużył się z 17 dni w I kwartale pracy rządu p. Beaty Szydło i 29 dni w II kwartale do 47 dni w okresie od 16 maja do 10 września br.

Ale np. nad rządowym *projektem ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw* sejm pracował tylko 7 dni.

- czas między I a III czytaniem też uległ pewnemu spowolnieniu: w I kwartale pracy rządu p. Beaty Szydło wynosił on 8 dni, w II kwartale 16 dni, a w okresie od 16 maja do 10 września br. – 24 dni.
- podobnie wydłużył się średni czas procedowania projektów ustaw w Senacie: z 3 dni w I kwartale pracy rządu p. Beaty Szydło i 10 dni II kwartale do 15 dni w okresie od 16 maja do 10 września br.
- również *vacatio legis* uchwalanych przez parlament ustaw średnio wydłużono z 5 dni w I kwartale pracy rządu p. Beaty Szydło i 12 dni w II kwartale - do 40 dni w okresie od 16 maja do 10 września br.

Jednak ciągle najczęstszym stosowanym okresem *vacatio legis* jest 14 dni.

Mimo, jak można sądzić incydentalnego spowolnienia prac legislacyjnych zarówno tych rządowych jak i parlamentarnych ciągle jeszcze wiele ważnych projektów tworzonych jest bardzo szybko, co nie sprzyja pogłębionej analizie i należytej dyskusji z partnerami i interesariuszami. Warto tu przypomnieć, że Komisja Europejska<sup>6</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:

- ✓ W trakcie prac sejmowych nad *rządowym projektem o zmianie ustawy – kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw* posłowie na zapoznanie się ze zmianami wprowadzonymi do projektu w trakcie prac Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka mieli niecałe dwa dni. Zgodnie z Regulaminem Sejmu (art. 44. pkt.3 i art. 54) drugie czytanie „odbywa się najwcześniej siódmego dnia po doręczeniu posłom sprawozdania komisji”, jednakże Sejm może postanowić inaczej (przyspieszyć termin II czytania). Projekt zarówno na etapie rządowym jak i parlamentarnym był procedowany w trybie zwykłym, nie było więc jasnego uzasadnienia do skracania czasu jaki powinni mieć posłowie na zapoznanie się z zaproponowanymi zmianami.

---

<sup>6</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)

# Obywatelskie Forum Legislacji

- ✓ Pierwsze i drugie czytanie *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece* odbyło się tego samego dnia, a trzecie rano następnego. Posłowie na zapoznanie się z wprowadzonymi poprawkami mieli maksymalnie kilka godzin w trakcie posiedzenia sejmiku. Nawet jak na tryb pilny jest to przejaw wyjątkowego skracania terminów przeznaczonych na zapoznanie się z dokumentami. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi obradowała nad tym projektem 17 minut.
- ✓ Pomiędzy sprawozdaniem Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji a II czytaniem rządowego *projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* minął zaledwie jeden dzień; podobnie pomiędzy kolejnym sprawozdaniem komisji a III czytaniem. Senatorowie połączonych Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Obrony Narodowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej dokumenty dotyczące projektu otrzymali w dniu posiedzenia. Ten niezwykle kontrowersyjny projekt zarówno na etapie rządowym jak i parlamentarnym procedowany był w trybie odrębnym.
- ✓ Prace nad *poselskim projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* przebiegały bardzo szybko. Posiedzenie sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w sprawie zmian zaproponowanych przez Senat odbyło się 21 lipca (o godz. 18.05), niewiele ponad 10 godzin po przyjęciu uchwały przez Senat. Tryb zwołania tego posiedzenia budzi wątpliwości w świetle art. 152 ust. 5 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z nim „(...) Zawiadomienie członków komisji powinno nastąpić co najmniej na 3 dni przed posiedzeniem komisji, na zasadach i w trybie określonych przez Prezydium Sejmu, chyba że posiedzenie zwołane zostało w wyniku decyzji podjętych na posiedzeniu Sejmu”. W chwili rozpoczęcia prac projekt nie znajdował się w porządku obrad trwającego posiedzenia Sejmu – zwołanie posiedzenia komisji nie mogło zatem wynikać z decyzji podjętych na posiedzeniu Sejmu. Posiedzenie Komisji zakończyło się o godz. 19.33. O 19.40 Marszałek Sejmu poinformował posłów o sprawozdaniu z prac komisji, a wobec braku jednolitej opinii Konwentu Seniorów poddał pod głosowanie propozycję uzupełnienia porządku obrad o punkt dotyczący tej ustawy. Dyskusja nad sprawozdaniem Komisji w sprawie uchwały Senatu rozpoczęła się tego samego dnia (21 lipca) o godz. 23.20. Głosowanie odbyło się kolejnego dnia (22 lipca).
- ✓ Przykłady stosowania minimalnego lub krótszego niż minimalny czasu przeznaczonego na przeprowadzenie konsultacji rządowych projektów aktów prawnych piszemy poniżej w części „Konsultacje publiczne”.

## Tryb prac legislacyjnych

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

- ✓ *Projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* do Wykazu prac legislacyjnych<sup>7</sup> wpisano **12 dni po upublicznieniu** go na platformie RPL – co jest niezgodne z par. 25 pkt. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, w którym jest mowa o tym, że „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.”.
- ✓ 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.

<sup>7</sup> Wykaz dostępny jest na <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/7,Wykaz-prac-legislacyjnych-i-programowych-Rady-Ministrow.html>



# Obywatelskie Forum Legislacji

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 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 wiele ministerstw brak przesłania uwag przez organizacje pozarządowe traktuje jako akceptację projektu.** Takie sformułowania znalazły się między innymi w pismach Ministra Cyfryzacji z dnia 11 lipca 2016 r. kierującym do konsultacji publicznych *projekt uchwały w sprawie Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, Generalnego Inspektora Sanitarnego z dnia 30 czerwca 2016 r. kierującym do konsultacji *projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich oraz zabiegów sanitarnych ciała i odzieży cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej*, czy Ministra Zdrowia (pismo z 24 sierpnia 2016 r.) w sprawie skonsultowania *ustawy o zmianie ustawy – Prawo Farmaceutyczne*.

- ✓ Wyciąg z **protokołu** ustaleń podjętych na **posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów**, który 11 lutego br. zajmował się *projektem ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* na platformie RPL umieszczono 1 sierpnia br., a więc **z niemal pół rocznym opóźnieniem**.
- ✓ Zgodnie z OSR *projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, **prace wstępne** nad projektem trwały od 2006 r. w ramach Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych, a następnie w ramach Zespołu Zadaniowego do opracowania założeń kompleksowej regulacji dotyczącej problematyki rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Prace zespołu doprowadziły do opracowania „kierunkowych propozycji zapisów przyszłej ustawy, które zostały przyjęte na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych w dniu 24 marca 2016 r.” Jednakże **nie opublikowano żadnych dokumentów** powstałych w tym okresie, zwłaszcza „propozycji kierunkowych”. Nasze poważne **wątpliwości budzi też rzetelność** załączonej do tego projektu **opinii MSZ dotyczącej zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej**. Zaskakuje niezwykle krótki czas w jakim ją przygotowano: prośba o przedstawienie opinii datowana jest na 9 maja, a sama opinia – na 10 maja. Zgodnie z nią projekt „nie jest sprzeczny z prawem UE”, choć umieszczono tam też wskazanie, że w świetle artykułu 18 Traktatu o funkcjonowaniu UE, który nakazuje traktować obywateli innych państw członkowskich UE na równi z obywatelami polskimi należy „szerzej uzasadnić projektowane rozwiązania, np. względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego” (są to przesłanki umożliwiające pewne odstępstwa od zasady wymienionej w art. 18 TFUE). Jednocześnie opinia pomija przyjętą 27 kwietnia 2016 r. (a więc na dwa tygodnie przed jej wydaniem) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości. Analiza zgodności projektu z tą dyrektywą była niezwykle istotna pod kątem wydania opinii o zgodności projektu z prawem UE.
- ✓ Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka od 21 czerwca br. pracowała nad *poselskim projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* autorstwa Klubu PiS oraz trzema innymi projektami dotyczącymi TK: projektem Klubu Kukiz '15 (druk nr 129), projektem Klubu PSL (druk nr 569) i projektem obywatelskim (druk nr 550). Po wycofaniu (5 lipca br.) projektu obywatelskiego nie rozpoczęto od nowa prac legislacyjnych, a przeprowadzono ponownie drugie czytanie, co **rodzi wątpliwość, czy zachowana została konstytucyjna zasada trzech czytań**. Po odbyciu ponownego drugiego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu (6 lipca wieczorem) projekt nie został skierowany do Komisji celem rozpatrzenia zgłoszonych poprawek. Decyzja ta została podjęta przez Marszałka (bez zarządzenia głosowania), co budzi zasadnicze wątpliwości w świetle art. 47 ust. 1 Regulaminu Sejmu. W trakcie prac komisyjnych zarówno w Sejmie jak i w Senacie brali udział przedstawiciele Krajowej Rady Sądownictwa i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Goście mieli możliwość zabierania głosu i odnoszenia się do proponowanych poprawek. Jednak ich uwagi, nawet podkreślające **obawy o niekonstytucyjność nie miały wpływu na kształt projektu**.

# Obywatelskie Forum Legislacji

- ✓ Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (6.07.16) po II czytaniu *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece* **przedstawiciel Biura Legislacyjnego zwracał uwagę**, że zarówno poprawka klubu PiS jak jedna z poprawek klubu PO „może wykraczać poza zakres przedłożenia”. W stosunku do poprawki PiSu uwagę tą większość członków Komisji **zignorowała**.
- ✓ W trakcie prac senackich komisji nad *rządowym projektem ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* **Biuro Legislacyjne** przedstawiło rozbudowaną opinię dotyczącą ustawy zawierającą **17 propozycji poprawek**. Żadna z nich nie została pozytywnie zaopiniowana przez rząd, a w konsekwencji – **wszystkie odrzucono**.
- ✓ Podczas procedowania *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece* **wbrew zasadom rola wnioskodawcy** (czyli przedstawiciela klubu PiS) **była znikoma**. Wiodącą rolę odgrywał przedstawiciel rządu. I tak podczas pierwszego czytania właściwie wszyscy dyskutanci swoje uwagi i pytania kierowali do ministra Babalskiego, a w trakcie posiedzenia Komisji (6.07.16) po II czytaniu przewodniczący Jarosław Sachajko (Kukiz15) o odniesienie się do zaproponowanych poprawek prosił ministra Babalskiego, nie pytał natomiast o opinię w tej sprawie przedstawiciela wnioskodawców posła Roberta Telusa.  
Podobna sytuacja miała miejsce na posiedzeniu Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która obradowała nad tym projektem. Na samym początku obrad prowadzący je senator Jerzy Chróścikowski oddał głos ministrowi Jurgielowi, który podkreślił, że jest to projekt poselski popierany przez rząd. Jednakże to on, a nie przedstawiciel wnioskodawcy przedstawił główne rozwiązania wprowadzone tą ustawą i tylko on odpowiedział na jedyne pytanie, które padło w trakcie debaty.  
Wiele wskazuje na to, że **poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece powstał** nie w Klubie PiS, **a w Ministerstwie Rolnictwa**. Poza opisanymi powyżej przykładami przejmowania roli wnioskodawcy przez ministrów świadczy o tym także informacja przekazana podczas pierwszego czytania o spotkaniach z interesariuszami prowadzonych w Ministerstwie. Wiceprezes Związku Banków Polskich mówił wtedy: „..., w ocenie ZBP projekt z druku nr 673 rozwiązuje problem w sposób właściwy, jednocześnie zachowując cele zawarte w ustawie w zakresie ochrony polskiej ziemi. Chciałbym w tym miejscu jednocześnie podziękować panu ministrowi Babalskiemu za stworzenie dobrego klimatu do merytorycznej dyskusji w ministerstwie, na wielu spotkaniach z udziałem notariuszy, rzeczoznawców Ministerstwa Sprawiedliwości, ale także banków, co pozwoliło na wypracowanie chyba optymalnego rozwiązania.” Podczas II czytania minister Babalski poinformował, że w ministerstwie odbyły się trzy takie spotkania.
- ✓ **W pracach Senatu** nad *rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* w posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, na którym rozpatrywano ustawę (27 kwietnia) **nie było przedstawiciela wnioskodawcy** czyli MSWiA. W roli „gospodarza” projektu występowała osoba (szef Urzędu ds. Cudzoziemców), która nie tylko nie była autorem projektu, ale nawet nie brała udziału w procedurze opiniowania. Na pytania senatorów i gości odpowiadał szef Urzędu ds. Cudzoziemców.
- ✓ Marszałek Sejmu skierował *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) do zaopiniowania przez Biuro Analiz Sejmowych, Prokuratora Generalnego, Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, NBP, Krajową Radę Notarialną, Sąd Najwyższy i Krajową Radę Izb Rolniczych. A procedowany jednocześnie *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) poza w/w instytucjami również do Związku Województw RP. **Tylko opinie Biura Analiz Sejmowych** miały szansę spełnić swoją rolę, gdyż tylko one zostały napisane i **wpłynęły do Sejmu przed I czytaniem projektu**, podczas którego oba projekty odrzucono.

# Obywatelskie Forum Legislacji

- ✓ Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych otrzymał **prośbę o przedstawienie opinii o rządowym projekcie ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw** 23 maja, a więc **3 dni po I czytaniu projektu** i pierwszym posiedzeniu Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji, do której projekt skierowano.

Nadal często **stosuje się tryby szczególne (odrębne)** zarówno na etapie rządowym jak i na parlamentarnym. Z obserwowanych przez nas 11 projektów 4 procedowane były jako pilne.

- ✓ Etap prac rządowych nad *projektem ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* trwał 25 dni. Zastosowanie trybu odrębnego uzasadniono „celowością pilnego przygotowania regulacji w związku z intensyfikacją działań terrorystycznych na świecie, w tym w części krajów Europy Zachodniej, a także potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa planowanych w lipcu 2016 r. wydarzeń o międzynarodowym charakterze, tj. Światowych Dni Młodzieży i Wizyty w Polsce Ojca Świętego Franciszka oraz Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego”. Uzasadnienie to nie jest przekonujące, bowiem jak napisano w OSRze prace wstępne nad projektem trwały od 2006 r., a więc istniała możliwość przeprowadzenia całej procedury wcześniej, w zwykłym trybie.
- ✓ W trybie pilnym procedowano trzy projekty poselskie starające się naprawić błędy uchwalonej 14 kwietnia 2016 r. ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Były to: *projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece* (autorstwa posłów Klubu PiS), *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) i *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). Podczas wspólnego pierwszego czytania tych projektów, projekty zgłoszone przez partie opozycyjne zostały odrzucone właściwie bez dyskusji z posłami PiS. Żaden z projektów nie był konsultowany, ale w Uzasadnieniu do projektu Klubu PiS umieszczono dość zaskakujące stwierdzenie: „proponuje się uznać projekt ustawy za projekt, który był przedmiotem konsultacji społecznych”, gdyż „Projekt ustawy jest wynikiem zgłaszanych najczęściej przez organizacje społeczne w tym rolnicze, a także obywateli zastrzeżeń, postulatów i propozycji zmian do regulacji dotyczących ustanawiania hipoteki na nieruchomościach rolnych”.

## Założenia do projektu ustawy

Do większości rządowych projektów **nie tworzy się założeń**. W obowiązującej do 31 maja br. wersji Regulaminu pracy RM wprowadzono zasadę, że przygotowanie projektu ustawy wymaga wcześniejszego opracowania założeń<sup>8</sup>, które omawiałyby najważniejsze problemy wymagające interwencji oraz proponowane koncepcje ich rozwiązania. 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.

Od 1 czerwca ciągle istnieje możliwość przygotowania założeń do projektu ustawy, ale zgodnie z intencją rządu – przyspieszenia prac legislacyjnych, ma to być raczej zjawisko wyjątkowe, a nie jak dawniej reguła. Pierwsze rezultaty wprowadzonych zmian można już zauważyć. Z obserwowanych przez nas projektów aktów prawnych tylko dwa projekty rozpoczęto od przygotowania założeń. Należy jednak zwrócić uwagę, że do pierwszego z nich *rządowego projektu ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich* założenia przygotował jeszcze poprzedni rząd (pracowano nad nimi od września 14 do końca marca 15 roku). Natomiast w przypadku drugiego z nich - *projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych* - prezes RCL już w piśmie z 29.03.16. podważał sens przygotowania założeń do ustawy, która jest implementacją dyrektywy europejskiej.

<sup>8</sup> Odpowiedni zapis znajdował się w par. 5 ust.1

# Obywatelskie Forum Legislacji

## Konsultacje publiczne

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

- ✓ Konsultacje **nie są przeprowadzane gdy stosowane są tryby szczególne**. Ze względu na brak konsultacji procedowanego w trybie odrębnym, a budzącym wiele społecznych emocji *projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* Rzecznik Praw Obywatelskich 6 maja 2016 r. zorganizował konsultacje publiczne, w których udział wzięli eksperci, działacze społeczni i przedstawiciele organizacji społecznych. W spotkaniu w biurze RPO nie wzięli udziału wnioskodawcy - przedstawiciele rządu.
- ✓ Na platformie RPL nie ma żadnych dokumentów, które świadczyłyby o tym, że przeprowadzono konsultacje publiczne *rządowego projektu ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*. W OSRze tego projektu napisano, że **z uwagi na przeprowadzenie szerokich konsultacji na etapie założeń zrezygnowano z nich w toku prac nad projektem**. Dodano też, że projekt ustawy był „na roboczo” oraz „oficjalnie przesłany... do konsultacji z podmiotami, które będą pełniły funkcje publicznych podmiotów ADR [Alternative Dispute Resolution]”. Ten tryb konsultacji nie można uznać za konsultacje publiczne, które powinny być jawne i otwarte dla wszystkich zainteresowanych. Mimo szeroko prowadzonych 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 zmieniłyby się on gdyby umożliwiono nie tylko ministerstwu, ale i organizacjom i zainteresowanym osobom zgłoszenie uwag do kolejnych wersji projektu ustawy.  
Tę sytuację starano się częściowo naprawić na etapie prac parlamentarnych. Marszałek Sejmu skierował pisma z prośbą o opinie do Związku Banków Polskich, Krajowej Izby Biegłych Rewidentów i Krajowej Rady Notarialnej. Uwagi przesłał tylko Związek Banków Polskich. Przedstawiciele tych i innych podmiotów byli licznie obecni podczas posiedzeń podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia tego projektu, ale trudno ich zidentyfikować, gdyż brak jest wyczerpującej listy obecnych, a przewodniczący nie przedstawił ich. Powiedział, natomiast, że są liczne uwagi m. in. Lewiatana, Stowarzyszenia Sprzedaży Bezpośredniej, Kasy Krajowej i Towarzystwa Krzewienia Edukacji Finansowej i Biura Legislacyjnego. Przewodniczący umożliwił gościom i ekspertom swobodne wypowiedzi.
- ✓ W bardzo dziwny sposób, niezgodny z zasadami przeprowadzono **konsultacje publiczne rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw**. Na stronach RPL nie opublikowano dokumentów związanych z tym procesem np. pisma kierującego projekt do konsultacji; **nie zostały one także w żaden sposób ogłoszone**. Natomiast w załączonym do pierwszej wersji projektu OSRze poinformowano, że: „W ramach konsultacji publicznych projekt zostanie zamieszczony na stronie internetowej BIP RCL” oraz wymieniono podmioty, które mogą wykazać szczególne zainteresowanie ustawą. Wskazano też, że planowany wstępny termin przekazania projektu do konsultacji to czerwiec 2016 r. Brakuje jednak jakichkolwiek dokumentów świadczących o tym czy rzeczywiście przekazano projekt do konsultacji i jaki wyznaczono termin na przedstawienie opinii.  
Opublikowanie projektu aktu prawnego, bez upublicznienia informacji o innych czynnościach związanych z konsultacjami, narusza zasadę powszechności konsultacji jedną z Siedmiu Zasad Konsultacji<sup>9</sup>, zgodnie z którą organizator konsultacji informuje o ich rozpoczęciu. Powinien także podjąć wysiłek, by ustalić, kogo dana sprawa interesuje oraz poinformować te podmioty o trwających konsultacjach.  
W OSRze z 8 lipca 2016 r. załączonym do kolejnej wersji projektu punkt dotyczący konsultacji nie został zaktualizowany – dalej informowano w nim „o wstępnym terminie przekazania projektu do konsultacji” w czerwcu 2016 r.  
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 lobbgingowej.

<sup>9</sup> Siedem Zasad Konsultacji stanowi integralną część dokumentu rządowego ‘Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego’.

- ✓ Bardzo często **stosuje się najkrótszy możliwy czas na przeprowadzenie konsultacji – 14 dni**. Właściwość stosowania tak krótkiego czasu jest też mocno **problematiczna**. 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.”<sup>10</sup> 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 konsultację:

- 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)

- Na konsultacje projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych przeznaczono 7 dni. Danie tak krótkiego terminu na konsultacje dziwi tym bardziej, że po ich przeprowadzeniu oraz uzgodnieniach zakończonych 21 marca nastąpiła, trwająca do połowy maja przerwa w pracach nad tym projektem.

Zasadą jest **konsultowanie tylko pierwszej, wczesnej wersji projektu ustawy**.

- ✓ Do 10 września br. utworzono 5 wersji projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych. Skonsultowano tylko wersję najstarszą (z 17.03.16). O samych konsultacjach informowano bardzo dziwnie i niekonsekwentnie. W drugiej wersji założeń (z 17 maja) przedstawionej członkom Komitetu RM ds. Europejskich umieszczono zaskakujące stwierdzenie: „Dla projektu nie prowadzono formalnych konsultacji. Konsultacje społeczne planowane są w trakcie procesu legislacyjnego.” Stwierdzenie to znalazło się także w trzeciej wersji założeń (z 29 czerwca), która powstała po zaopiniowaniu ich przez Komitet RM ds. Cyfryzacji. Niespodziewanie do czwartej wersji założeń (z 3 sierpnia), w której uwzględniono uwagi KPRM dodano „załącznik” z informacją o przeprowadzonych konsultacjach.
- ✓ 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.
- ✓ Procedowany w trybie odrębnym projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw miał 4 wersja. Żadna nie została poddana konsultacjom.

Czasem mamy też **zastrzeżenia co do wyboru instytucji i organizacji, które zaproszono do udziału w konsultacjach publicznych**.

- ✓ Prośba o przedstawienie uwag do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności została skierowana wyłącznie do Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Stowarzyszenia Sędziów Polskich, Stowarzyszenia Sędziów Themis i Porozumienia Samorządów Zawodowych i Stowarzyszeń Zawodowych. Nie do końca wiadomo, dlaczego projekt został skierowany wyłącznie do stowarzyszeń skupiających przedstawicieli zawodów prawniczych, a nie zapytano o stanowisko organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką resocjalizacji skazanych. Ponadto w dokumentacji zamieszczonej na platformie RPL nie ma wzmianki o uwagach otrzymanych w trakcie konsultacji publicznych.

Zdarzają się przypadki **niepublikowania wszystkich** otrzymanych w trakcie konsultacji uwag.

- ✓ Do zakończenia tej obserwacji (10.09.16) upubliczniono tylko jedno pismo z uwagami do projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych. Autorem jego był Business Centre Club.

<sup>10</sup> Analogiczny zapis jest w par. 120 Regulaminu pracy RM. Dotyczy on projektów ustaw tworzonych na podstawie założeń.

# Obywatelskie Forum Legislacji

Podczas gdy w czwartej wersji projektu założeń (z 3 sierpnia br.) podano informację, że uwagi przedstawił też Związek Banków Polskich oraz Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji.

- ✓ W przypadku rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności - nieopublikowano żadnych otrzymanych pism z uwagami.

Zauważamy również 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. Ale w „Wytocznych 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 indywidualne odpowiedzi**. W najlepszym przypadku na platformie RPL sporządzano, zazwyczaj w formie tabeli zestawienie otrzymanych uwag wraz z odniesieniem się do nich autora projektu. Właśnie tak postąpiono z uwagami wniesionymi do konsultacje projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych.

W kolejnym już komunikacie z obserwacji zwracamy uwagę na to, że **ministerstwa źle wywiązują się z obowiązku przygotowania „Raportu z konsultacji”<sup>11</sup>**; niewłaściwie go przygotowują, przeciągają moment jego sporządzenia, a czasem w ogóle go nie przygotowują.

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.

## **Jak powinien wyglądać raport z konsultacji ?**

W *Wytocznych 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.

<sup>11</sup> Jest on zawarty w par. 51 Regulaminu pracy RM.

# Obywatelskie Forum Legislacji

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)

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

- ✓ 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.

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 grach hazardowych i innych ustaw*. Raport nie zawiera wystarczających informacji o procesie konsultacji (np. dotyczących czasu przeznaczanego na zgłaszanie uwag, omówienia czynności podjętych w ramach procesu opiniowania tj. prekonsultacje). Nie zawiera także syntetycznego opisu zgłoszonych uwag, ich głównego nurtu oraz istoty podnoszonych problemów.

**Odciągany jest moment przygotowania Raportu, a czasem w ogóle niepublikowania go.**

- ✓ Pomimo zakończenia 31 maja br. całego procesu legislacyjnego  *projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* na stronach RPL nie opublikowano raportu z konsultacji. Można więc wnioskować, w ogóle go nie sporządzono, co jest naruszeniem par. 51  *Regulaminu pracy RM*.
- ✓ Prawie 3 miesiące (7 lipca br.) od zakończenia konsultacji  *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* nie upubliczniono raportu z konsultacji.
- ✓ Jeszcze wcześniej, bo 21 marca zakończono konsultacje  *projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych*. Do momentu zakończenia tej obserwacji (10.0916.) nie przedstawiono stosownego raportu.

**Ministerstwa niezwykle rzadko korzystają z możliwości przeprowadzenia konsultacji za pomocą elektronicznej platformy [www.konsultacje.gov.pl](http://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 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.

## Konferencje uzgodnieniowe

**Sporadycznie kieruje się zaproszenie do wzięcia udziału w konferencji uzgodnieniowej do podmiotów, które konsultowały dany projekt**, mimo, że taką możliwość daje par. 47  *Regulaminu*. Wskazane byłoby zapraszanie na nie interesariuszy szczególnie w przypadku projektów wywołujących kontrowersje wokół proponowanych zmian.

- ✓ W przypadku wszystkich analizowanych przez nas projektów rządowych nie znaleźliśmy informacji o tym, że skorzystano z możliwości uzgodnienia kształtu projektu z podmiotami, które przedstawiły do niego uwagi.

- ✓ Na portalu RPL **nie ma dokumentów świadczących o tym, że w ogóle zorganizowano konferencję uzgodnieniową** dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych, projektu ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich oraz projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.
- ✓ Procedowany w trybie odrębnym projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw w ogóle nie przeszedł procedury uzgodnieniowej. Nie skierowano tego niezwykle kontrowersyjnego projektu do takich instytucji jak Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych czy Rzecznik Praw Obywatelskich.

## 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 (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.

Podczas pierwszego posiedzenia Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (21 czerwca br.), w trakcie którego pracowano nad poselskim projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym autorstwa Klubu PiS oraz trzema innymi projektami dotyczącymi TK Komisji złożono wnioski o zorganizowanie wysłuchania obywatelskiego. Wniosek odrzucono. W tym kontekście zwraca uwagę wypowiedź posłanki Małgorzaty Wasserman: „Materia Trybunału Konstytucyjnego to jest na tyle skomplikowana materia, że to nie jest projekt, który powinien być poddany konsultacjom powszechnym”.

W trakcie pierwszego posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych posłowie opozycji złożyli wniosek o zorganizowanie wysłuchania publicznego rządowego projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Został on odrzucony. Co interesujące, w trakcie dyskusji nad tym wnioskiem posłanka Józefa Hryniewicz argumentowała, że „materia ustawy nie powinna być przedmiotem wysłuchania i bardzo szerokiej debaty”.

W związku z brakiem konsultacji publicznych na etapie prac rządowych oraz odrzuceniem wniosku o zorganizowanie wysłuchania publicznego koalicja organizacji pozarządowych we współpracy z Uniwersytetem Warszawskim zorganizowała 6 czerwca 2016 r. wysłuchanie obywatelskie w sprawie projektu. Wzięło w nim udział 80 osób.

## Oceny skutków regulacji (OSR)

Przeanalizowaliśmy dokumenty zwane „Ocena Skutków Regulacji” analizowanych aktów normatywnych. **Żaden z analizowanych przez nas OSR-ów nie możemy uznać za w pełni poprawny**<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Test Regulacyjny dołączony do projektu założeń do projektu ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich zawiera wszystkie niezbędne elementy, które w wyczerpujący sposób określają materię projektu. Do testu załączono również dokumenty m.in. z szczegółowymi wyliczeniami kosztów. Nie był on jednak brany pod uwagę w tym Komunikacie gdyż został przygotowany w 2014, a przyjęty przez rząd w marcu 2015 roku. Przedmiotem naszej analizy był rządowy i parlamentarny etap tworzenia projektu ustawy, który przypadał na okres od 24 marca do końca września 2016 r.



# Obywatelskie Forum Legislacji

- ✓ Najmniej naszych zastrzeżeń wzbudził OSR dołączony do *projektu ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*. Mimo skomplikowanej materii dokument ten dobrze i klarownie tłumaczy potrzebę i zakres regulacji, szczególnie przeanalizowano też wpływ regulacji na przedsiębiorstwa. Jednak, jak się wydaje zbyt ogólnie oceniono wpływ regulacji na rynek pracy: „Wprowadzanie nowego systemu pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich otwartego na wszelkie nowe formy alternatywnego rozwiązywania sporów może przyczynić się do powstawania nowych podmiotów ADR dla sektorów, które obecnie nie posiadają takich instytucji w swojej branży.” Bardzo ogólnie opisano jak problem poddany legislacji został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE, wskazując jedynie liczbę krajów przyjmujących określone rozwiązania.  
Warto natomiast podkreślić, że przy przygotowaniu tego OSR wyraźnie wzorowano się na przeprowadzonym wcześniej w 2014 roku teście regulacyjnym.
- ✓ OSR przygotowany do *projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* jest dokumentem stosunkowo obszernym. Określono w nim między innymi, co jest sytuacją wyjątkową - mierzalne, ilościowe wskaźniki osiągnięcia celów regulacji. Posłużono się także danymi statystycznymi. Jednakże dokument ten nie był aktualizowany - po przeprowadzeniu konsultacji i opiniowania nie uaktualniono OSR lub też aktualnego nie umieszczono na platformie RPL.
- ✓ *Projekt założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych* do 10.09.16 miał 5 wersji. Do dołączonego do wersji pierwszej Uzasadnienia oraz Testu Regulacyjnego było wiele zastrzeżeń. Ministerstwo Cyfryzacji podważało sposób analizowania danych GUS. Czasem powoływano się także na nieaktualne dane (np. na sprawozdanie UZP z 2012 r.) Nie przedstawiono analizy kosztów. 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 oraz Min. Infrastruktury i Budownictwa uważali, że przedstawione w założeniach koszty wprowadzenia ustawy są niedoszacowane. Pragniemy zauważyć, że większość tych mankamentów została wyeliminowana w kolejnych wersjach projektu założeń.

Do zawartości większości dokumentów zwanych „Ocena Skutków Regulacji” mieliśmy zastrzeżenia. Nasze zastrzeżenia dotyczą między innymi sposobu w jaki opisywano i szacowano **wpływ proponowanych rozwiązań na finanse publiczne**.

- ✓ W OSRze *projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw* szacunki te oparto na kilku badaniach między innymi Roland Berger Strategy Consultants – nie zostały one jednak udostępnione, choć przez wskazanie miejsca, w którym są upublicznione.
- ✓ 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. W dokumentach dołączonych do *projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece* (autorstwa posłów Klubu PiS) nie ma śladu jakiegokolwiek analizy, a skutki zwłaszcza gospodarcze i finansowe zostały opisane bardzo oszczędnie: „Oczekuje się, że zmiany będą miały pozytywne skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne..... Przewidziane w projekcie ustawy rozwiązania nie pociągają za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.”  
Podobnie lakoniczne są informacje zamieszczone w dokumentach towarzyszących *projektowi 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* przygotowanemu przez posłów Klubu PO. W Uzasadnieniu napisano: „Wejście w życie projektowanej ustawy nie odniesie skutków społecznych..... nie będzie rozdziło skutków finansowych dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki..... na rynek pracy.”  
W Uzasadnieniu do *poselskiego projektu 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* autorstwa Klubu Nowoczesna szeroko rozbudowano opis istniejącej sytuacji i omówiono różnice

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

jakie przyniesie w tej kwestii wprowadzenie zaproponowanych zmian. Bardzo skrótowo natomiast omówiono wpływ tych zmian na kwestie społeczne, gospodarcze i finansowe.

**Bardzo rzadko przedstawiane są społeczne skutki przyjęcia proponowanej regulacji lub jej wpływ na inne szczególne aspekty, które powinny zostać przeanalizowane w związku ze specyfiką danej regulacji.**

- ✓ W OSRze projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw brakuje informacji na temat analizy skutków wprowadzenia przepisów zasadniczo różnicujących poziom ochrony prawa do prywatności osób zamieszkujących RP w zależności od posiadanego obywatelstwa. Trudno zgodzić się też z tezą, że projekt nie wpływa na obszar informatyzacji – zakłada on bowiem m.in. konieczność przeprowadzania tzw. testów bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych.

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

- ✓ W OSR dołączonym do projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności zidentyfikowano przyczyny powstania problemu, ale odpowiedzialność za zaistniały stan rzeczy próbuje się przerzucić na Trybunał Konstytucyjny, który wyrokiem z dnia 23 lutego 2010 r.<sup>13</sup> miał zmusić ustawodawcę do znowelizowania przepisów Kodeksu karnego wykonawczego umożliwiających przed datą tego orzeczenia zatrudnianie skazanych za wynagrodzeniem w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia w danym roku.
- ✓ Niewystarczająco opisano skalę i charakter problemów jakie mają być rozwiązywane w projekcie ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw. Wskazano 3 problemy, na które odpowiedzieć ma projekt: niewystarczająca kontrola państwa nad rynkiem gier hazardowych, brak mechanizmów ochrony graczy przed uzależnieniem od hazardu oraz utrata dochodów fiskalnych państwa. Z opisu dotyczącego wpływu proponowanych rozwiązań na sektor finansów publicznych można wnioskować o skali trzeciego problemu. Nie ma natomiast żadnych danych pokazujących skalę dwóch pierwszych problemów.
- ✓ Opisując w OSRze jakie problemy ma rozwiązywać projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw wspomniano o „intensyfikacji działań terrorystycznych na świecie, w tym w części krajów Europy Zachodniej” oraz o konieczności zapewnienia mechanizmów współpracy pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Jednak ze względu na szeroki zakres rozwiązań zawartych w projekcie ustawy wyjaśnienie to nie jest przekonujące: brak wskazania problemów, na które odpowiedzią ma być przyznanie ABW i innym podmiotom dodatkowych uprawnień.

Bywają także **kłopoty z prawidłową identyfikacją podmiotów, na które będzie oddziaływać regulacja.**

- ✓ OSR projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw zawiera listę podmiotów, na które wpłynie projekt. Zwraca jednak uwagę brak choćby szacunkowej informacji na temat liczby graczy sektora gier hazardowych online, a ma ona kluczowe znaczenie np. dla oceny skutków finansowych ustawy. Ponadto lista ta nie jest pełna, ponieważ nie zawiera Ministerstwa Finansów, które będzie wydawać decyzje związane z blokowaniem stron internetowych oraz sądów, które będą rozpatrywać odwołania od tej decyzji.
- ✓ Przedstawiona lista podmiotów, na które oddziaływać będą rozwiązania zawarte w projekcie ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw jest niezwykle szeroka. Brakuje na niej jednak podmiotów prywatnych, które obciążone zostaną nowymi obowiązkami np. w zakresie udostępniania ABW w drodze transmisji nagrań z monitoringu wizyjnego.

Do wyjątków należą OSRy, 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

---

<sup>13</sup> sygn. akt P 20/09

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

zerowa). Tego typu analizę przeprowadzono w Uzasadnieniu i Teście Regulacyjnym do *projektu założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych*.

## Inne spostrzeżenia

W trakcie prowadzenia obserwacji **sejmowego etapu procesu legislacyjnego** zauważyliśmy, że **brak jest zasad na jakich prowadzone są konsultacje** komisyjnych i poselskich projektów ustaw<sup>14</sup> a także **brakuje jednolitej praktyki publikowania na sejmowych stronach internetowych opinii i stanowisk** przedstawianych przez obywateli, organizacje społeczne oraz instytucje publiczne.

W rezultacie podmioty zainteresowane udziałem w procesie legislacyjnym oraz opinia publiczna nie wiedzą dlaczego Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji do tych, a nie innych instytucji; kto został zaproszony do przedstawienia stanowiska i jak długo trwają konsultacje; ani do kogo przysyłać opinie na temat projektów ustaw tak, by trafiły one do posłów pracujących nad nimi.

Uwagi i opinie do procedowanych projektów zamieszczane są w różnych zakładkach (pod numerem druku, pod „posiedzenia komisji i podkomisji” czy w zakładce „przebieg procesu legislacyjnego”), a co ważniejsze wybiórczo<sup>15</sup>. Trudno zrozumieć także przyczyny nie zamieszczania na stronie sejmowej pism Marszałka Sejmu do Prezydenta RP z wnioskiem o podpisanie uchwalonej ustawy.

Zjawiska te zmniejszają transparentność procesu legislacyjnego, bowiem jego obserwatorzy (np. dziennikarze, czy przedstawiciele organizacji obywatelskich) nie wiedzą jakie opinie zostały przesłane do organów sejmowych, które materiały trafiły do posłów, a przede wszystkim sami nie mogą się z nimi zapoznać.

Chcąc zaradzić tym sytuacjom Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji wystąpili do Marszałka Sejmu z apelem<sup>16</sup> o większą przejrzystość procesu konsultacyjnego oraz o ustalenie i upublicznienie zasad ich prowadzenia, a także z wnioskiem o prezentowanie wszystkich dokumentów na stronie Sejmu RP. Na list odpowiedział szef Kancelarii Sejmu minister Lech Czapla. Nie rozwiewa on obaw członków OFL o brak jednolitych, jasnych i przejrzystych zasad prowadzenia konsultacji, a także upubliczniania otrzymanych uwag i opinii. List kończy się informacją o możliwości składania petycji do Sejmowej Komisji do Spraw Petycji także w sprawie zwiększenia transparentności procesu legislacyjnego.

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 Wytycznych. W związku z

---

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu, „w wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach”.

<sup>15</sup> Przykładem rozbieżnego podejście do otrzymanych opinii jest podstrona *projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych*. Na sejmowych stronach internetowych dostępna jest opinia Krajowej Rady Sądownictwa, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Fundacji ePaństwo. Tymczasem z informacji pochodzących od członków Obywatelskiego Forum Legislacji wynika, że własne opinie dotyczące ustawy przesłały na ręce Marszałka Sejmu także m.in. Fundacja Panoptikon i Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

<sup>16</sup> Informacja o apelu i odpowiedz szefa Kancelarii sejmu dostępna jest na [http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1/wydarzenia\\_2/pismo\\_do\\_marszalka\\_sejmu](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/wydarzenia_2/pismo_do_marszalka_sejmu)

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

przeniesieniem się, po ostatnich wyborach głównej aktywności legislacyjnej do Sejmu od 16 listopada 2015 roku obserwują także parlamentarny etap prac nad nowymi ustawami.

- ✓ Stwierdzamy w badanym okresie swobodne podejście, a czasem łamanie zasad dotyczących sposobu prowadzenia procesu legislacyjnego, ograniczanie wagi konsultacji publicznych, pogorszenie jakości raportów z przebiegu konsultacji, zbyt częste używanie trybów odrębnych.
- ✓ Będziemy kontynuować w kolejnych kwartałach obserwacje rządowego i parlamentarnego procesu legislacyjnego, gdyż uznajemy, że jakość prawa ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania państwa prawa.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji

Warszawa, 7 października 2016 roku