

Obserwacja procesu legislacyjnego projektu ustawy o rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność

<http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/242200>

Projekt tworzony jest w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów wpisany został 8 września 2014 roku. Jako osobę odpowiedzialną za opracowanie projektu wskazano podsekretarza stanu Tadeusza Nalewajka.

Projekt realizuje przepisy prawa Unii Europejskiej. Jego celem jest stworzenie ram prawnych do realizacji zadań wynikających z realizacji projektu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS) ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych. Umożliwi to wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (LSR) oraz wdrożenie działania LEADER Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020.

- Projekt tworzony jest bez założeń.
- Pierwsze dokumenty na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> pojawiły się 11 września 2014 roku. Do 27 listopada dokumenty umieszczono wyłącznie w zakładkach Konsultacje i Uzgodnienia. Popelniono przy tym błąd polegający na umieszczeniu pisma zapraszającego do opiniowania (art. 38 Regulaminu pracy RM) w zakładce Uzgodnienia, a nie Opiniowanie. Opiniowanie bowiem obejmuje przedstawienie opinii o projekcie dokumentu rządowego przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe.
- Konsultacje publiczne rozpoczęto rozestaniem listu z dnia 9 września 2014 roku z prośbą o wyrażenie opinii o projekcie ustawy. Na przedstawienie uwag dano 14 dni – co zgodnie z art. 129 Regulaminu pracy RM wymaga „szczegółowego uzasadnienia”, gdyż w odniesieniu do projektu ustawy opracowanego bez uprzedniego przyjęcia założeń konsultacje publiczne powinny trwać nie krócej niż 21 dni. Jako uzasadnienie przyjęcia tak krótkiego czasu konsultacji podano „opóźnienia w procedowaniu przepisów unijnych aktów prawnych” oraz „wydłużający się proces konsultacji projektu PROW 2014-2020”. Biorąc pod uwagę fakt, że projekt ustawy określa ramy prawne dla funkcjonowania postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., konieczność dostosowania prawa polskiego znana była od 9 miesięcy – przyjęcie trybu pilnego nie wydaje się być uzasadnionym i właściwie usprawiedliwionym.
- W liście zapraszającym do udziału w konsultacjach publicznych stwierdzono, że „Brak stanowiska w wyznaczonym terminie pozwoli sobie potraktować jako rezygnację z jego przedstawienia.” – co jest postępowaniem zgodnym z § 40 pkt. 4 Regulaminu pracy RM. W liście tym nie postawiono pytań, na które odpowiedzi oczekuje się w trakcie procesu konsultacji, ale przedstawiono cel wprowadzenia ustawy, co jest pewnym postępowaniem w sposobie prowadzenia procesu konsultacji.
- Projekt przesłano do konsultacji 28 podmiotom. Są wśród nich rolnicze związki zawodowe, członkowie Komisji Trójstronnej oraz Rada Działalności Pożytku Publicznego. Biorąc pod uwagę fakt, że w OSR-ze krąg podmiotów, na które oddziaływać będzie projektowana regulacja określono dość szeroko; wśród nich MRiRW, MliR, samorządy wszystkich województw, ARiMR, około 300 lokalnych grup działania oraz wnioskodawcy ubiegający się o wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (LSR) – wydaje się, że niektóre środowiska zainteresowane projektem mogły zostać pominięte. Warto też zauważyć, że temat rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS) był przedmiotem dyskusji co najmniej do

października 2012 r. między organami państwowymi (takimi jak Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, czy Kancelaria Prezydenta RP) a organizacjami pozarządowymi i lokalnymi grupami działania. Gotowy projekt ustawy przygotowujący ramy prawne dla wprowadzania RLKS powinien zostać przedstawiony do konsultacji podmiotom, które brały udział w tych dyskusjach (między innymi Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych i Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia), aby oceniły, czy proponowane przepisy odpowiadają wcześniejszym założeniom i podjętym uzgodnieniom.

- Pomimo tego, że termin nadsyłania uwag minął 24 września do 27 listopada nie umieszczono na platformie RCL żadnych listów z uwagami, ani odniesienia się do nich.
- 9 września 2014 roku rozpoczęto również proces uzgodnieniowy oraz opiniowania. O przedstawienie stanowiska w skróconym terminie 14 dni poproszono ministerstwa, 11 instytucji państwowych oraz Radę Legislacyjną. Do 27 listopada nie umieszczono na platformie RCL opinii Rady Legislacyjnej. Tego dnia umieszczono natomiast 11 pism przygotowanych w dniach od 12 września do 7 października w ramach procesu uzgadniania i opiniowania. Autorzy trzech z tych pism uwag nie wnieśli. Biorąc pod uwagę fakt, że niektóre z tych pism czekały ponad 2 miesiące na upublicznienie oraz, że upubliczniono je w dniu udzielenia nam odpowiedzi na pytanie o stan prac nad projektem (o czym piszemy poniżej) można przypuszczać, że upublicznienie ich zostało niejako wymuszone naszym pytaniem. Rządowe Centrum Legislacji w swojej opinii zwraca między innymi uwagę na to, że zaproponowane w projekcie rozwiązanie dotyczące trybu odwoływania się od decyzji o wyborze strategii rozwoju lokalnego jest niezgodne z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (z 12.12.2011 Syg. P 1/11). RCL uważa też, że zaproponowany tytuł ustawy jest nieadekwatny do jej treści.
- 27 listopada, czyli 50 dni po otrzymaniu ostatniego pisma z uwagami upubliczniono na platformie RCL zestawienie zbiorcze uwag wraz z odniesieniem się do nich. Zdziwiał fakt że tę samą tabelę zbiorczą umieszczono 11 razy każdorazowo nazywając ją „odniesienie się do uwag.....”. Zastosowano tę samą procedurę także w stosunku do trzech instytucji, które uwag nie wniósł.
- OSR dołączony do projektu ustawy (w wersji z 29 lipca 2014 roku) ma poważne braki. Podano w nim, że „wejście w życie projektowanej ustawy (...) będzie miało pozytywny wpływ na rynek pracy (...) zakłada się, że w ramach działania LEADER utworzonych zostanie ok. 5 900 miejsc pracy.”, a jednocześnie w ogóle nie spróbowano określić w wymiarze pieniężnym jej wpływu na gospodarkę i przedsiębiorczość.
- Brakuje także w OSRze informacji na temat sposobu skontaktowania się „opiekunem merytorycznym projektu”. Jest to spore niedopatrzenie utrudniające działanie osobom chcącym monitorować przebieg procesu legislacyjnego. Informację tą można natomiast znaleźć na stronach ministerstwa <https://bip.minrol.gov.pl/Projekty-Ustaw-i-Rozporzadzen/Projekty-Ustaw/PROJEKT-USTAWY-O-ROZWOJU-LOKALNYM-KIEROWANYM-PRZEZ-SPOLECZNOSC>

W momencie przygotowywania niniejszego sprawozdania z obserwacji (na początku listopada) wszystko wskazywało na to, że 9 września 2014 roku przerwano prace nad projektem nie informując opinii publicznej o tym fakcie, ani o przyczynach tej decyzji, co jest szczególnie dziwne wobec faktu zastosowania trybu pilnego procedowania tego projektu. W tej sytuacji 12 listopada wysłano pocztą elektroniczną do ministra Tadeusza Nalewajka pytanie o stan prac nad tym projektem. 27 listopada otrzymaliśmy odpowiedzi, w której pracownik ministerstwa poinformował, że „... w dniu dzisiejszym na portalu Rządowego Centrum Legislacji umieszczona została kolejna wersja

tego projektu. Projekt w tym brzmieniu będzie przedmiotem uzgodnień z członkami Rady Ministrów na konferencji, której przeprowadzenie planowane jest na 5 grudnia.” W świetle tych informacji tym bardziej zadziwiający jest fakt nieopublikowania uwag otrzymanych w ramach konsultacji publicznych.

Projekt wersji z 27 listopada ma zmienioną nazwę i obecnie brzmi ona *projekt ustawy o wspieraniu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego*. W nowym projekcie uwzględniono część uwag zwłaszcza Rządowego Centrum Legislacji i Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. W OSRze dołączonym do projektu nadal brak wyliczeń dotyczących wpływu planowanej regulacji na gospodarkę i przedsiębiorczość, ale dołączono informację o wysokości i źródłach pieniędzy przeznaczonych na realizację RLKS. W części OSR przeznaczonej na „informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji” możemy przeczytać, że „W ramach konsultacji publicznych swoje stanowisko przedstawiły następujące podmioty: Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Dolnośląska Sieć Partnerstw LGD, Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dorzecze Mleczki”, Fundacja Partnerstwo Dorzecze Słupi, Stowarzyszenie „Partnerstwo dla Krajny i Pałuk”, Kujawsko-Pomorska Sieć LEADER, Podlaska Sieć Lokalnych Grup Działania, Polska Sieć LGD Federacja Regionalnych Sieci LGD, Związek Stowarzyszeń Pomorska Sieć Leader.” Jak wspomniano wyżej uwag tych, ani odniesienia się do nich nie upubliczniono. Wszystko wskazuje na to, że konsultacje publiczne nie stanowiły ważnego elementu procesu legislacyjnego tego projektu.

27 listopada 2014

Grażyna Kopińska