

## **Obserwacja procesu legislacyjnego projekt ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności**

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

Projekt tworzony w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów wpisany został 8 września 2014 roku. Projekt miał trzykrotnie zmienianą nazwę. Początkowo występował pod nazwą *projekt ustawy o rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność*. Pomiędzy 28 listopada 2014 roku a 21 stycznia 2015 – pod nazwą *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*, aby wreszcie otrzymać ostateczny tytuł *projekt ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności*. Jako osobę odpowiedzialną za opracowanie projektu wskazano podsekretarza stanu Tadeusza Nalewajka.

Projekt realizuje przepisy prawa Unii Europejskiej. Jego celem jest stworzenie ram prawnych do wdrażania 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 jest objęty naszym monitoringiem od 12 września 2014 roku.

Najważniejsze spostrzeżenia poczynione w okresie od 12 września do 27 listopada 2014 roku:

- Projekt tworzony bez założeń.
- Pierwsze dokumenty na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> pojawiły się 11 września 2014 roku.
- Konsultacje publiczne rozpoczęto 9 września 2014 roku. 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.
- Projekt przesłano do konsultacji 28 podmiotom. Jednakże 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. Zauważyliśmy też, 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. Natomiast 27 listopada, czyli 50 dni po otrzymaniu ostatniego pisma z uwagami upubliczniono na platformie RCL zestawienie zbiorcze uwag wraz z odniesieniem 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. 27 listopada, jak sądzimy w związku z naszym pytaniem o stan prac nad projektem (o czym piszemy poniżej) umieszczono 11 pism przygotowanych w dniach od 12 września do 7 października w ramach procesu uzgadniania i opiniowania. Rządowe Centrum Legislacji w swojej opinii zwróciło 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 12.12.201 Syg. P 1/11), gdyż powinny być uregulowane ustawowo, a nie poprzez rozporządzenie. RCL uważa też, że zaproponowany tytuł ustawy jest nieadekwatny do jej treści.

- 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.
- W momencie przygotowywania pierwszego 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 wysłaliśmy 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.”
- Projekt wersji z 27 listopada ma zmienioną nazwę na: *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.” W OSRze nie odniesiono się do uwag. Ponieważ do czasu opublikowania nowej wersji projektu ustawy uwag tych, ani odniesienia się do nich nie upubliczniono uznaliśmy, iż wszystko wskazuje na to, że konsultacje publiczne nie stanowiły ważnego elementu procesu legislacyjnego tego projektu.

#### Obserwacje poczynione w okresie od 28 listopada 2014 do 20 lutego 2015 roku

Rzeczywiście po 27 listopada prace nad projektem ustawy przyspieszyły.

- 3 grudnia 2014 roku na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> w zakładce „konsultacje” umieszczono pisma 23 podmiotów przygotowane pomiędzy 9 września a 7 października. Poza uwagami otrzymanymi od organizacji wymienionych w OSRze dołączonym do nowego projektu ustawy (w wersji z 27 listopada) były to przede wszystkim opinie urzędów marszałkowskich. Pięć spośród w/w 23-ech podmiotów nie zgłosiło uwag. Najdziwniejsze jest to, że **dwa pisma** datowane na 20 listopada **dotyczyły nowej wersji projektu ustawy**. Są to uwagi zgłoszone przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego i Wicemarszałka Województwa Zachodniopomorskiego. Na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> **nie ma informacji o przeprowadzeniu konsultacji publicznych nowej wersji projektu**. Dodatkowo opublikowana w zakładce „uzgodnienia” nowa wersja projektu ma datę 27 listopada. Wygląda więc na to, że **przeprowadzono konsultacje z wybranymi podmiotami** oraz, że **dostały one do zaopiniowania drugą wersję projektu przed jej upublicznieniem**. Trudno znaleźć w Regulaminie pracy RM **podstawę do takich działań**. Ponadto pragniemy zwrócić uwagę, że dokumenty te zostały upublicznione ponad 2 miesiące po ich otrzymaniu oraz, że dwa z nich zostały opublikowane w niepełnej wersji.
- W części zatytułowanej „pisma zawierające odniesienie się Wnioskodawcy do uwag” 3 grudnia 2014 roku zamieszczono tabelę zestawiającą otrzymane uwagi (199) wraz z krótkim odniesieniem się do nich Ministerstwa.
- 5 grudnia zorganizowano **konferencję uzgodnieniową, na którą zaproszono wyłącznie przedstawiciele 9 instytucji państwowych**: Kancelarii Prezesa RM, ministerstw: finansów, infrastruktury i rozwoju, spraw zagranicznych i sprawiedliwości oraz GIODO, NSA, RCL i Prokuratury Generalnej. **Ministerstwo Rolnictwa nie skorzystało z możliwości jaką daje art. 47 Regulaminu pracy RM – zaproszenia na konferencję uzgodnieniową podmiotów, które wzięły udział w konsultacjach publicznych.**

- Po konferencji uzgodnieniowej **przygotowano trzecią wersję projektu ustawy** datowaną na 8 grudnia 2014r. Wprowadzono w niej **kilkanaście zmian, z których dwie wydają się być znaczącymi**. Jedna mówi o tym, że w przypadku gdy zarząd lokalnej grupy działania (LGD) decyduje o wyborze wspieranych projektów, „członkowie zarządu nie mogą być zatrudnieni przez LGD na stanowisku związanym ze świadczeniem doradztwem na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie.” Druga zmiana jest mniej oczywista. Postanowiono, że jeśli instytucja nadrzędna w stosunku do LGD zakwestionuje jej decyzję to informuje o tym „podmiot ubiegający się o wsparcie”; podczas gdy w poprzednich wersjach projektu miała informować „wszystkie podmioty ubiegające się o wsparcie”. Przyczyn tej zmiany nie omówiono w uzasadnieniu. Warto też dodać, że **uzasadnienie** do kolejnych wersji projektu **napisane jest bardzo hermetycznym językiem**. Osoba słabo zorientowana w zasadach działania pomocy udzielanej ze środków europejskich ma duże kłopoty ze zrozumieniem materii będącej przedmiotem regulacji.
- Wersję tę 8 grudnia poddano **ponownym uzgodnieniom międzyresortowym. Na przedstawienie uwag dano 7 dni, co jest terminem skróconym**. Tym razem, biorąc pod uwagę opóźnienia jakie nagromadziły się w toku pracy nad tym projektem pośpiech był chyba uzasadniony. Na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> **nie umieszczono żadnych pism**, które powinny wpłynąć jako odpowiedź na prośbę o przesłanie uwag.
- **Trzeciej wersji projektu nie poddano ponownym konsultacjom publicznym ani opiniowaniu**, co zgodnie z treścią art. 48 ust. 2. pkt.2 *Regulaminu pracy RM* o ile nie wprowadzono w nim „istotnych zmian w obszarze zainteresowania tych [konsultowanych] podmiotów”. Należy podkreślić, że **pomimo prowadzenie pracy nad pięcioma różnymi wersjami projektu ustawy procedurze opiniowania i konsultowania poddano tylko pierwszą wersję projektu ustawy z 29 lipca**.
- 19 grudnia projekt w wersji z 8 grudnia był przedmiotem obrad **Komitetu do Spraw Europejskich**. Przed obradami Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju przedłożyło pismo z szeregiem uwag. Większość uwag została uwzględniona. Projekt ustawy został przez Komitet przyjęty, z tym, że dwie nieprzyjęte uwagi MliR zostały wpisane do protokołu rozbieżności.
- 22 grudnia minister Tadeusz Nalewajk wystąpił z prośbą o **rozpatrzenie projektu ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów**. Do prośby dołączono **czwartą wersję projektu** datowaną na 22 grudnia 2014 roku. Większość zmian doprecyzowuje treść zaproponowanych rozwiązań. Jedna **zmiana poczyniona na wniosek MliR nie jest w pełni zrozumiała**. Zasadę mówiącą, że w trakcie trwania wyboru (konkursu) strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (LSR) regulamin konkursu nie może być zmieniany - w wersji z 22 grudnia zmieniono na: „Do czasu rozstrzygnięcia konkursu właściwa instytucja nie może zmieniać regulaminu konkursu w sposób skutkujący nierównym traktowaniem LGD.” Oznaczałoby to, że inne zmiany mogą być wprowadzane – co chyba nie jest rozwiązaniem właściwym.  
W dołączonej do projektu „Informacja o wynikach przeprowadzonych uzgodnień” znalazła się informacja o tym, że „z uwagi na liczbę i zakres uwag zgłoszonych przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, ....., **konferencja uzgodnieniowa poprzedzona była roboczymi uzgodnieniami pomiędzy Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi a Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju**, w tym spotkaniem roboczym w dniu 18 listopada 2014 r.,
- W piśmie z 22 grudnia minister informuje, że Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego pozytywnie zaopiniowała projekt. Niestety nie dołączono opinii Komisji czy choćby notatki ze stosownego posiedzenia.
- Do materiałów przekazanych na posiedzenie Stałego Komitetu RM dołączono **jako „Raport z konsultacji” dokument zawierający zbiorcze zestawienie nadesłanych uwag** wraz z krótkim odniesieniem się do nich. Jest to dokument przygotowany (przed 27 listopada 2014 r.) jako odpowiedź na uwagi interesariuszy (uzupełniony o dwie uwagi). Zgodnie z par. 51 ust.2 *Regulaminu pracy RM* „Omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania wskazuje podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię, oraz zawiera omówienie tych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący.” Praktyka przygotowywania raportów z konsultacji jest jeszcze bardzo krótka, niemniej wydaje się, że intencją twórców *Regulaminu* wprowadzających nowy dokument – „Raport z konsultacji” było wzmocnienie znaczenia procesu konsultacyjnego, co miało się objawiać **obowiązkiem przygotowywania oddzielnego, analitycznego dokumentu sprawozdającego przebieg i rezultaty procesu konsultacji publicznych. A za taki trudno uznać zbiorcze zestawienie uwag** sporządzone jako odpowiedź dla podmiotów biorących udział w konsultacjach.
- Na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> **nie umieszczono protokołu z posiedzenia Stałego Komitetu RM**.
- **Opinię** o projekcie 13 stycznia 2015 roku przedstawiła **Rada Legislacyjna**. Zwróciła ona uwagę na liczne nieścisłości terminologiczne oraz **niejasny i nieprecyzyjny język projektu** – co, jak przypomniano jest postępowaniem wbrew „*Zasadom techniki prawodawczej*”.

- 21 stycznia 2015 roku projekt omawiała **Komisja Prawnicza**, w której uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa, RCL, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwa Finansów i MSZ. Dokonała ona kolejnej **zmiany nazwy** projektu ustawy, tym razem na - *projektu ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności* oraz wprowadziła 19 „poprawek redakcyjnych”. W wyniku przyjęcia decyzji Komisji Prawniczej oraz części uwag Rady Legislacyjnej **powstała piąta wersja projektu ustawy** upubliczniona 23 stycznia. Ta wersja została przekazana Radzie Ministrów.
- Projekt ustawy był omawiany **na posiedzeniu Rady Ministrów 27 stycznia 2015 roku**. Jako raport z konsultacji ponownie przedstawiono tabelę zawierającą zbiorcze zestawienie nadesłanych uwag wraz z krótkim odniesieniem się do nich. Na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> **nie umieszczono dokumentu zawierającego decyzję Rady Ministrów**.
- Decyzja podstawowa prawdopodobnie była pozytywna, gdyż 10 dni później (**6 lutego 2015 roku**) **premier przekazała projekt ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności do sejmu bez zmian w stosunku do wersji z 23 stycznia. Pozostałe dokumenty** takie jak OSR czy raport z konsultacji również nie uległy zmianie.
- Na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> **dokumenty umieszczano z dużym nawet 2-miesięcznym opóźnieniem. Kilku zasadniczych dokumentów brak**. Za umieszczanie dokumentów na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> odpowiedzialny jest organ wnioskujący, w tym przypadku Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

16 lutego 2014

Grażyna Kopińska