

**Komitet Wyborczy
Nowoczesna Ryszarda Petru**

--

ul. Mokotowska 35
00-560 Warszawa

Warszawa, 28. września 2015 r.

Fundacja Batorego

--

ul. Sapieżyńska 10A
00-215 Warszawa

Szanowni Państwo,

W odpowiedzi na Państwa pismo z dnia 11 września 2015 r., **przesyłamy stanowisko Komitetu Wyborczego .NOWOCZESNA Ryszarda Petru** względem organizacji procesu legislacyjnego w Polsce oraz udziału obywateli w tym procesie.

Postulat prostego i transparentnego prawa jest jednym z kluczowych postulatów reprezentowanego przez nas Komitetu Wyborczego. Stąd z rosnącym niepokojem obserwujemy legislacyjną inflację, charakterystyczną – niestety – dla polskiego parlamentu już od kilku kadencji. Przykładowo, Sejm VI kadencji (lata 2007-2011) uchwalił aż 952 ustawy, z czego 70% były to nowelizacje już obowiązujących aktów. Dało to łącznie 68.300 stron Dziennika Ustaw. Prace Sejmu i Senatu podejmowane na ostatnich posiedzeniach w tej kadencji pokazują, że rządzący potrafią na przysłowiową „ostatnią chwilę” odkładać uchwalanie tak istotnych dla naszej gospodarki ustaw, jak np. ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Akt ten reguluje rynek, generujący prawie 5% PKB Polski jest uchwalany w przerażającym tempie (prace w komisjach sejmowych zamykały się na 1 posiedzeniu!), *de facto* bez możliwości przeprowadzenia rzetelnego procesu konsultacji z interesariuszami, w tym z branżą ubezpieczeniową. Tymczasem dyrektywa SOLVENCY II, która wskazywany projekt ustawy ma implementować, uchwalona została prawa 6 lat temu. Pośpiech towarzyszący uchwalaniu prawa powoduje, że udział partnerów dialogu społecznego jest częstokroć iluzoryczny, lub realizowany jest *pro forma*, dla zaspokojenia oficjalnych statystyk czy powierzchownego spełnienia wymogów przewidzianych np. regulaminem pracy Rady Ministrów. W parze z legislacyjną inflacją idzie także słaba jakość stanowionego prawa oraz jego nadmierna inwazyjność, co szczególnie negatywnie odbija się na przedsiębiorcach. Przypadki ustaw, które są nowelizowane przez parlament zanim jeszcze wejdą w życie nie są wcale odosobnione – tak było

choćby z kodeksem wyborczym, regulującym wszak fundamentalny dla demokratycznego państwa prawa akt głosowania obywateli.

Komitet Wyborczy .NOWOCZESNA Ryszarda Petru stoi na stanowisku, że obecny kształt procesu legislacyjnego – mimo pewnych objawów poprawy wynikających m.in. z lepszego działania RCL – wymaga uporządkowania i usprawnienia, począwszy od właściwej koordynacji prac na poziomie resortowym, a skończywszy na pracach parlamentarnych.

Naszym zdaniem, jednym z gwarantów spójnego i przyjaznego dla obywatela systemu prawnego jest sprawnie działający mechanizm konsultacji publicznych, sprzężony z powszechnym i nieustraszczonego dostępem do informacji publicznej.

Z tych właśnie względów Komitet Wyborczy .NOWOCZESNA Ryszarda Petru uważa, że warta rozważenia jest realizacja następujących postulatów:

- 1. ustawowa regulacja organizowania oraz przebiegu publicznych konsultacji publicznych (opartych o zasady równości partnerów dialogu społecznego) na projektami aktów prawnych** – obowiązujące obecnie regulacje mają charakter aktów wewnętrznych, co przedkłada się na m.in. pobłażliwe podejście do przypadków ich ewentualnych naruszeń; regulacja ustawowa nie tylko sankcjonowałaby cel oraz konieczność przeprowadzania konsultacji, ale także mogłaby działać dyscyplinująco na ustawodawcę (który w procesie legislacyjnym musiałby zakładać przeznaczenie odpowiedniego czasu na przeprowadzenie konsultacji). Wreszcie, partycypacja partnerów społecznych (w szczególności obywateli) powinna przenikać każdy etap tworzenia prawa, nie wykluczając udziału w komisjach czy podkomisjach sejmowych w trakcie prac nad projektem ustawy w parlamencie;
- 2. sprecyzowanie chwili rozpoczęcia konsultacji publicznych** – inicjatywa w tym zakresie powinna pojawiać na etapie przed legislacyjnym się (ustaleń, czy nowy akt prawny jest w ogóle potrzebny), czy być może wykorzystać należy już istniejące instrumentarium prawne. Konsultacje publiczne winny być więc swoistym papierkiem lakmusowym, potwierdzającym konieczność interwencji ustawodawcy, lub też wskazującym, że być może konieczna jest zmiana już obowiązującego prawa (bądź wykluczająca w ogóle interwencję ustawodawczą);
- 3. sprecyzowanie tworzenia OSR** – ocena skutków regulacji (OSR), szczególnie w obszarze analizy problemów czy uzasadnienia konieczności wprowadzenia nowych regulacji, nie może służyć realizacji doraźnych celów politycznych. Należycie opracowany OSR powinien zatem służyć albo uchwaleniu potrzebnego aktu prawnego, albo wykluczeniu interwencji legislatora. Niejednokrotnie odnieść można wrażenie, że w OSR – niejako mechanicznie – przyjmuje się brak możliwości rozwiązania problemu w inny sposób niż uchwalenie nowych lub zmiana już

obowiązujących przepisów. Stąd tworzenie OSR również należałoby dookreślić ustawowo, wykorzystując m.in. instrumentarium zawarte w „Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji”. Niezwykle istotne jest także, aby OSR zawierały rzetelne, oparte na danych dotyczących regulowanego problemu (legislacja evidence based).

Standardem powinno być przygotowywanie OSR postelegislacyjnych, dotyczących w szczególności realizacji celów określonych OSR przedlegislacyjnym.

- 4. wykorzystanie nowoczesnych technologii w procesie organizowania oraz przebiegu publicznych konsultacji publicznych (e-Konsultacje)** – możliwe jest efektywne przeprowadzanie konsultacji przez ogólnodostępne strony WWW (zawierające np. interaktywne formularze czy kwestionariusze zawierające zazwyczaj ustandaryzowane pytania dotyczące określonego problemu), czy z wykorzystaniem ePUAP a nawet poprzez e-mail. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że ministerstwa ograniczają się w procesie konsultacji albo do publikacji projektu w BIP, albo do zaproszenia selektywnie wskazanych podmiotów do wyrażenia opinii. Tymczasem wszechstronny katalog metod przeprowadzania konsultacji publicznych (m.in. wywiady, grupy fokusowe, wysłuchania publiczne itp.) powinien zostać określony ustawowo, a kryteria doboru metody ustalone w ustawie, i to w zależności od wspomnianego już „ciężaru gatunkowego” aktu prawnego, którego konsultacje mają dotyczyć (co wykluczałoby urzędniczą dowolność w wyborze metody konsultacji);
- 5. wprowadzenie obowiązku ustosunkowania się ustawodawcy do uwag i wniosków zgłoszonych w toku konsultacji publicznych** – zgadzamy się ze wskazanym przez Fundację Batorego postulatem, zgodnie z którym organy państwa (w szczególności organy administracji rządowej) powinny być zobowiązane do udzielenia odpowiedzi i ustosunkowania się do opinii wyrażonych przez partnerów społecznych w trakcie konsultacji. Termin ten – zakreślony mocą ustawy – należałoby powiązać z koniecznością wskazania przez organ państwowy, w jaki sposób zamierza wyeliminować wątpliwości czy problemy ujęte w krytycznych opiniach partnerów społecznych. Niestety, niejednokrotnie organy państwa zdają się w ogóle nie uwzględniać ani nawet nie odnosić do negatywnych opinii prezentowanych przez organizacje społeczne, uczelnie czy przedstawicieli środowisk branżowych. Taki stan rzeczy oznacza *de facto* oderwanie procesu legislacyjnego od obywateli, co nie może mieć miejsca w demokratycznym państwie prawa;
- 6. doprecyzowanie i skoordynowanie przebiegu procesu legislacyjnego na poziomie ministerialnym** – niestety znane są przypadki, kiedy *de facto* wbrew przepisom ustawy o działach administracji rządowej resorty forsowały projekty ustaw spoza „swojej branży”, uzurpując sobie

uprawnienia regulatorów rynku. I tak np. w 2010 r. to ministerstwo odpowiedzialne za transport i infrastrukturę przeforsowało zmiany w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, nie konsultując czy nawet komunikując tego zamiaru regulatorowi rynku finansowego, a więc Ministrowi Finansów. Wskazany brak koordynacji prac stawia pod znakiem zapytania wiarygodność organów państwa względem partnerów społecznych;

- 7. polepszenie dostępu obywateli do informacji publicznej** – podstawą rzetelnych i kompleksowych konsultacji powinien być dostęp do informacji publicznej, w tym do dokumentów źródłowych, OSR oraz innych danych wykorzystywanych przez organy państwowe w procesie tworzenia prawa. Niestety, niejednokrotnie informacje kluczowe dla partnerów społecznych albo w ogóle nie są publikowane, albo wyłącznie w ramach BIP (często fragmentarycznie). Należałoby więc wypracować nowe rozwiązania w zakresie udostępniania w/w informacji w procesie legislacyjnym.

Oczywiście odrębną kwestią jest sposób regulacji ustawowej wskazanych powyżej postulatów. Wyrażamy jednak nadzieję, że przy współpracy z organizacjami pozarządowymi, monitorującymi i badającymi przebieg procesu legislacyjnego w Polsce, a także zakładając dobrą wolę polityków największych partii, możliwe jest wypracowanie rozwiązań usprawniających stanowienie dobrego i koherentnego prawa. Podstawą do rozpoczęcia dyskusji nad kształtem regulacji ustawowej mogłyby być, wskazane przez Fundację Batorego, *„Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”*.

Łączę wyrazy szacunku,

Paweł Rabiej

Członek zarządu Nowoczesna, koordynator konsultacji społecznych i prac programowych

Odpowiedź przygotowana przez zespół programowy Nowoczesnej (między innymi przez Patryka Chodkowskiego, Mateusza Chudziaka, Wojciecha Sobczaka, Michała P. Ziemiaka)