



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48-22| 5360200
fax |48-22| 5360220
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl



Program Przeciw Korupcji

Warszawa, 22 czerwca 2012 roku

Pan Mariusz Haładyj
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Gospodarki

Szanowny Panie Ministrze,

W imieniu członków Obywatelskiego Forum Legislacji działającego przy Fundacji im. Stefana Batorego dziękuję za przekazanie nam do zaopiniowania w ramach konsultacji społecznych **Programu „Lepsze Regulacje” na lata 2012 -2015** bip.mg.gov.pl/node/16136

4 maja br. w ramach „prekonsultacji eksperckich” Ministerstwo Gospodarki poprosiło kilku członków OFL o uwagi do wersji pierwszej tego dokumentu. W odpowiedzi wysłanej 10 maja dokument ten uznałam za ciekawy i budzący nadzieję na dokonanie znaczących zmian na lepsze w procesie stanowienia prawa, jednocześnie przedstawiłam kilka uwag i pytań, które nasunęły się mi podczas lektury tego dokumentu.

W wersji Programu przesłanym 25 maja do zaopiniowania przez członków Obywatelskiego Forum Legislacji w ramach konsultacji społecznych zaszły niewielkie zmiany, które jednak trudno uznać za pozytywne.

- Niektóre propozycje rozwiązań przedstawiono w mniej kategorycznej, zmiękczonej w swojej wymowie formie, np. było: „...zostanie rozszerzona formuła konsultowania projektów legislacyjnych na każdym etapie ich opracowania, tj.: analizy problemu, projektu założeń aktu prawnego, projektu gotowego aktu prawnego oraz oceny skutków regulacji ex post, o konieczność przedstawiania rzetelnej informacji zwrotnej od administracji dotycząca wyników konsultacji społecznych.” (str. 22), a teraz jest: „Nowy Regulamin będzie sprzyjał upowszechnianiu stosowania konsultacji w procesie legislacyjnym. Przyjęte rozwiązania będą zmierzały do zwiększenia zakresu konsultacji projektu, zarówno na etapie analizy problemu, przygotowywania projektu założeń aktu prawnego, przygotowywania projektu aktu prawnego, jak i oceny skutków regulacji ex post.”(str.21)

- Zrezygnowano z upowszechnienia jednej z *Dobrych Praktyk Legislacyjnych*, z zasady „sunset clause”, która oznacza „określenie z góry, w projektowanym akcie prawnym, czasu jego obowiązywania. Powinna mieć ona zastosowanie w szczególności do aktów prawnych wprowadzających nowe, niesprawdzone wcześniej rozwiązania oraz do tych aktów, których czas oddziaływania będzie uzależniony od czynników zewnętrznych, które w znanym, określonym terminie przestaną istnieć.” (str.24 wersji pierwotnej dokumentu).

Poniżej pozwalam sobie przytoczyć te moje uwagi i pytania, które są nadal aktualne, a na które nie otrzymałam odpowiedzi.

- W kontekście jednego z trzech celów jakie stawia sobie Program „Lepsze Regulacje”, a mianowicie: poprawa komunikacji z interesariuszami, która będzie możliwa poprzez „usprawnienie procesu konsultacji społecznych”, trudno zgodzić się z pozytywną oceną (str.12) zmian wprowadzonych uchwałą nr 214 RM z 6 grudnia 2011 r. Zdaniem członków Obywatelskiego Forum Legislacji wyrażonym w liście przesłanym 20.12.11. do Premiera „na mocy tej uchwały konsultacje założeń ustaw stają się fakultatywne, gdyż zgodnie z nowym brzmieniem §9 ust. 4 Regulaminu prac Rady Ministrów do założeń dołącza się wyniki konsultacji, „jeżeli zostały przeprowadzone, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z obowiązujących przepisów”, a zakres „konsultacji” ustaw nie ulega zasadniczo zmianie. Regulamin prac Rady Ministrów już od dawna uznawany był przez członków Obywatelskiego Forum Legislacji za akt prawny, który ze szkodą dla obywateli cechuje się brakiem wystarczającej jednoznaczności i precyzyjności. Nowelizacja ten negatywny stan pogłębia, czyniąc – jak można sądzić – udział obywateli w procesie stanowienia prawa w istocie fakultatywnym, marginalnym i zależnym od woli organów administracji rządowej.”

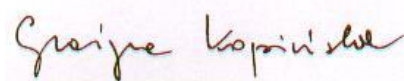
- Podobnie jak Państwo jako bardzo przydatny oceniamy dokument „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych”. Brakuje nam jednak próby oceny na ile Zasady stosowane są w codziennej praktyce. Wydaje się, że w dalece niezadawalającym stopniu. Uważamy, że powodem takiego stanu rzeczy jest sposób wprowadzenia ich: „przyjęcie przez Komitet Rady Ministrów z zaleceniem stosowania”. W tym kontekście zachęcająco brzmi zapowiedź połączenia w jeden dokument „Wytycznych do OSR” i „Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych”, a przede wszystkim upowszechnienia ich w całej administracji rządowej (str.23/24). Brakuje nam jednak informacji jakimi instrumentami doprowadzi się do realizacji tego celu zwłaszcza, że przewiduje się zakończenie realizacji tego zadania przed IV kwartałem 2012 roku.

- Postulujecie Państwo potrzebę „opracowania nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów” (str. 21). Zgadzając się z kierunkiem koniecznych zmian zastanawiamy się czy proces stanowienia prawa nie powinien być uregulowany ustawowo, jak postuluje to coraz więcej prawników (patrz ostatnie wypowiedzi sędziego Jerzego Stępnia czy dr Ryszarda Piotrowskiego). Przyjęta uchwałą nr 214 RM z 6 grudnia 2011 r. nowelizacja Regulaminu prac Rady Ministrów obnażyła bardzo istotną wadę systemową regulacji rządowego etapu procesu stanowienia prawa. W obowiązującym stanie prawnym uchwałą Rady Ministrów można z dnia na dzień (uchwała RM nr 214 weszła w życie z dniem podjęcia) gruntownie przemodelować proces prac nad rządowym projektem ustawy, nadać lub pozbawić obywateli znaczenia w tym procesie. Prawo obywateli i ich organizacji do partycypacji w procesie stanowienia prawa, a także zakres i forma tej partycypacji, pozbawione są całkowicie gwarancji ustawowych.

Ponadto, w tym nowym akcie prawnym kwestia konsultacji powinna być uregulowana w sposób jasny i jednoznaczny. Obecnie obywatele oraz organizacje pozarządowe nie będące członkami Komisji Trójstronnej na podstawie art. 12. pkt.5 Regulaminu Pracy Rady Ministrów mogą być zaproszeni do udziału w konsultacjach. Nie jest to jednak procedura obligatoryjna; Regulamin mówi, że projekt rozporządzenia lub ustawy można skierować także do organizacji społecznych oraz innych zainteresowanych podmiotów. Organizacja pozarządowa może także uczestniczyć w konferencji uzgodnieniowej (art. 14). Jednakże nie ma jasnych reguł korzystania z opinii organizacji pozarządowych, a praktyka jest jeszcze mniej przejrzysta. Takie rozwiązanie, wprowadzające niejasne kryteria doboru uczestników konsultacji, daje dużą swobodę działania urzędnikom ministerialnym.

- Z satysfakcją przyjmujemy informację o zamiarze utworzenia systemu konsultacji On-line (str. 35/36). Narzuca się jednak pytanie dlaczego system ten planowany jest jedynie jako pilotażowy i przynajmniej na razie ma obsługiwać wyłącznie konsultacje prowadzone przez Ministerstwo Gospodarki. Drugie pytanie wiąże się z informacją podaną na str. 22 o utworzeniu rządowego systemu e-legislacji. „Platforma elektroniczna będzie służyła do tworzenia i uzgadniania projektów aktów prawnych o jednolitym standardzie, zgodnym z wymogami publikacji w dziennikach urzędowych.” Czy nie należałoby tych dwu platform połączyć? Jakie argumenty stoją za decyzją tworzenia oddzielnej platformy informacyjnej i platformy konsultacyjnej?

Życząc powodzenia w realizacji Programu łączę wyrazy szacunku,



Grażyna Kopińska
dyrektor programu Przeciw Korupcji