



IM. STEFANA

**FUNDACJA
BATOREGO**

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

Warszawa, 10 kwietnia 2013 roku

Pan Piotr Gryśka

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

Szanowny Panie Prezesie,

Dziękując za przedstawienie nam do konsultacji *projektu Regulaminu pracy Rady Ministrów*, pragnę zaznaczyć, że Obywatelskie Forum Legislacji, skupiające przedstawicieli organizacji społecznych, nauki oraz praktyki prawniczej, a także podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową, od lat zabiega w interesie publicznym o ustanowienie transparentnych zasad stanowienia prawa, a także zagwarantowanie odpowiedniej partycypacji obywateli i ich organizacji w tym procesie, w myśl standardów demokratycznego państwa prawnego oraz zasad społeczeństwa obywatelskiego i racjonalnego prawodawcy.

Mając na względzie wskazane wyżej cele naszej działalności z zadowoleniem przyjęliśmy uchwalenie 22 stycznia 2013 r. przez Radę Ministrów Programu „Lepsze Regulacje 2015”, a także złożoną w nim deklarację przygotowania przez Rządowe Centrum Legislacji nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów (zadanie I.A.1). Obowiązujący obecnie Regulamin wielokrotnie stanowił przyczynę niejasności, nieporozumień i braku transparentności, które odczuwały także organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

Wyrażamy także zadowolenie, że twórcy *projektu Regulaminu pracy Rady Ministrów* (zwany dalej Projektem) zmienili zdanie i postanowili projekt poddać konsultacjom publicznym. Od wielu miesięcy członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji podkreślali, że *Regulamin pracy Rady Ministrów* odnosi się do uprawnień partnerów społecznych, organizacji pozarządowych i zainteresowanych obywateli i dlatego powinna być z nimi skonsultowana.

Zauważamy również, że w Projekcie wprowadzono pojęcie konsultacji publicznych. Środowisko organizacji pozarządowych od lat postuluje stosowanie tego terminu, jako mającego szersze znaczenie od terminu dotychczas stosowanego „konsultacje społeczne”. Te ostatnie co raz częściej stosowane są w odniesieniu do konsultacji prowadzonych z partnerami w ramach Komisji Trójstronnej czy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Konsultacje publiczne rozumiemy jako otwarty proces pozyskiwania opinii od wszystkich interesariuszy.

W naszych uwagach odnosimy się przede wszystkim do zawartości Działu III. Postępowanie z projektami dokumentów rządowych, Działu IV. Przepisy szczególne dotyczące postępowania z projektami niektórych dokumentów rządowych oraz Działu V. Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex-post), gdyż ta tematyka jest podstawowym przedmiotem zainteresowania członków Obywatelskiego Forum Legislacji.

Uwagi ogólne do *projektu Regulaminu pracy Rady Ministrów* z dnia 11 marca 2013 r.:

Projekt wprowadza trzy nowe pojęcia – uzgodnienia, konsultacje publiczne, opiniowanie projektu. Nie zostały one precyzyjnie zdefiniowane. Nie jest też jasnym, na którym etapie procesu decyzyjnego znajdują one zastosowanie i czy opisują mechanizmy pozwalające obywatelom na włączanie się w proces legislacyjny, czy też odnoszą się jedynie do uczestników po stronie rządowej.

W Projekcie nie zostało jasno określone na jakim etapie projekt aktu normatywnego ma być poddany konsultacjom publicznym. W § 32 pisze się, że *„Skierowanie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego, który podlega wpisowi do wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów, może nastąpić po wpisaniu projektu do danego wykazu.”* – co sugerowałoby, że możliwe jest rozpoczęcie konsultacji na bardzo wczesnym etapie – koncepcji wstępnej. W § 105 ust.1 dopuszcza się możliwość *„skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy.... po ocenie testu regulacyjnego oraz zakresu konsultacji publicznych”*. Treść § 29 wskazywałaby na to, że konsultacjom powinien być poddany projekt aktu normatywnego, gdyż to do niego powinien być dołączony OSR, którego częścią są: *„informacje na temat prowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych”*. Natomiast zapis § 33 ust. 1. dopuszcza sytuację, w której: *„Na wniosek Rady Ministrów lub jej organu pomocniczego, skierowanie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu aktu normatywnego może nastąpić po ocenie OSR przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.”* – czyli na bardzo późnym etapie tworzenia projektu. Podobnie w § 119 ust. 2. napisano, że *„W przypadku gdy w projekcie ustawy zostały wprowadzone istotne zmiany w stosunku do założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów..... 2) organ wnioskujący kieruje projekt do konsultacji publicznych lub opiniowania, jeżeli przeprowadził konsultacje publiczne lub opiniowanie w odniesieniu do projektu założeń projektu ustawy”*. W tym miejscu chcemy podkreślić, że Program „Lepsze Regulacje 2015”¹ wprowadza zasadę, że konsultacje powinny zacząć się na jak najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego i trwać *„zarówno na etapie analizy problemu, przygotowywania projektu założeń aktu prawnego, przygotowywania projektu aktu prawnego, jak i oceny skutków regulacji ex post.”*

¹ Program „Lepsze Regulacje 2015” str.20 i 34. Dostępne na:
http://bip.mg.gov.pl/files/upload/17870/PL_MG_DDR_Program_Lepsze_regulacje_2015.pdf

Rozumiemy, że trzeba pozostawić możliwość odrębnego trybu postępowania z projektami dokumentu rządowego w sytuacjach nadzwyczajnych (Rozdział 8). Zgadzą się, że przesłanką do zastosowania go, a co za tym idzie do rezygnacji np. z przeprowadzenia konsultacji publicznych może być „pilność sprawy”. Trudno jednak uznać, że „waga sprawy” (§ 99. ust. 3) może uzasadniać odstępianie od poddania projektu aktu prawnego konsultacjom czy opiniowaniu. Wręcz przeciwnie, najważniejsze dla funkcjonowania państwa sprawy powinny być poddawane jak najszerzej i wnikliwej konsultacji publicznej.

Przedstawiony do konsultacji *projekt Regulaminu pracy Rady Ministrów* w kwestiach najbardziej interesujących członków Obywatelskiego Forum Legislacji, tzn. w kwestii prowadzenia konsultacji publicznych przynosi kilka pozytywnych zmian w stosunku do stanu obowiązującego.

Z zadowoleniem przyjmujemy wprowadzenie zasady przygotowywania tzw. OSR-ex post (Dział V). Niestety projektodawca nie zagwarantował możliwości przeprowadzenia również na tym etapie konsultacji publicznych, choć uwzględnienie ich w procesie oceny realizacji aktu prawnego, czy innego dokumentu rządowego (np. strategii, czy programu) byłoby ze wszech miar porządne. „Użytkownicy” danego rozwiązania powinni mieć zapewnioną możliwość przedstawienia swojej opinii w ramach tej procedury.

Pozytywnie oceniamy jednoznaczne zobowiązanie, że „*Udostępnieniu w RPL [w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny] podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem, w tym zgłoszenia podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.*” (§ 52. ust. 3). Pozostaje mieć nadzieję, że zobowiązanie to będzie konsekwentnie i terminowo realizowane.

Za taką pozytywną zmianą uznajemy również jasne określenie w § 44. ust. 2, że do udziału w konferencji uzgodnieniowej zaprasza się „*przedstawicieli organów administracji rządowej i podmiotów, którym przekazał projekt do zaopiniowania, które zgłosiły uwagi do projektu dokumentu rządowego*”. Jednakże zawartość § 47. ust. 1 tę jednoznaczność niweluje, gdyż stwierdza się tam, że „*Jeżeli organ wnioskujący uzna, że przyczyni się to do właściwego prowadzenia konsultacji publicznych, może: 1) zaprosić przedstawicieli organów lub podmiotów przedstawiających stanowisko w ramach konsultacji publicznych do udziału w konferencji uzgodnieniowej;*”.

Z rozczarowaniem zauważamy, że niestety przeprowadzenie konsultacji publicznych projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia nadal jest nieobligatoryjne. Zgodnie bowiem z treścią § 37. ust.1. organ prowadzący przedstawia projekt do konsultacji publicznych „*biorąc pod uwagę treść....., a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne, stopień jego złożoności oraz jego pilność.*”. Oznacza to, że jeśli organ prowadzący oceni, że „*przewidywane skutki społeczne projektu*” będą niewielkie może zrezygnować z przeprowadzenia

konsultacji publicznych. Na marginesie można dodać, że trudno jest określić „przewidywane skutki społeczne projektu” bez przeprowadzenia konsultacji. Również w § 103. ust. 3 dopuszcza się sytuację, w której „Projekt założeń projektu ustawy.... nie został przedstawiony do konsultacji publicznych”.

Ta dowolność w sposobie prowadzenia konsultacji publicznych zwłaszcza w odniesieniu do konsultowania organizacji społecznych podkreślona jest w dalszej części § 37. ust.1.: „Organ wnioskujący,.....przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska,...”.

Pragniemy przypomnieć, że w programie „Lepsze Regulacje 2015” rząd przyjął na siebie zobowiązanie usprawnienia procesu konsultacji społecznych (zadanie III.F) oraz rozwoju systemu oceny wpływu (zadanie I.B.), którego elementem jest opracowanie wytycznych do prowadzenia konsultacji społecznych (zadanie I.B.1). Proces konsultacji publicznych, wedle Programu „Lepsze Regulacje 2015”, znajduje się w centralnym miejscu procesu stanowienia prawa (co obrazuje wykres przedstawiony na s. 17 Programu).

W Programie w zakresie realizacji zadania usprawniania procesu konsultacji społecznych i komunikacji z interesariuszami stwierdza się: „Przyjęte rozwiązania będą zmierzały do zwiększenia zakresu konsultacji projektu, zarówno na etapie analizy problemu, przygotowania projektu założeń aktu prawnego, przygotowania projektu aktu prawnego, jak i oceny skutków regulacji ex post oraz promowania podejmowanych działań w zakresie zaangażowania społecznego w procesie tworzenia aktów prawnych” (s. 34). Podstawową zasadą procesu stanowienia prawa, w świetle Programu rządowego, jest nie tylko obligatoryjny charakter konsultacji publicznych, ale także prowadzenie ich w czterech etapach (analiza problemu, założenia, projekt aktu normatywnego, ocena ex post). Tymczasem w Projekt Regulaminu przyjmuje się zupełnie odmienne założenie stwierdzając, że konsultacje – choć mogą być prowadzone na różnych jego etapach – są jednak fakultatywnym elementem procesu stanowienia prawa. W tym zakresie Projekt Regulaminu pozostaje w sprzeczności z Programem.

W Projekcie Regulaminu przyjęto dziwną konstrukcję argumentacyjną dotyczącą przyjętego fakultatywnego charakteru konsultacji. W Uzasadnieniu Projektu Regulaminu stwierdza się bowiem: „Poddanie projektu dokumentu rządowego konsultacjom publicznym pozostaje, jak dotychczas, co do zasady etapem fakultatywnym procesu legislacyjnego. Jednakże, na co należy zwrócić szczególną uwagę, jednoznacznie sprecyzowano w projekcie, iż przedstawienie projektu do konsultacji jest regułą, pewnego rodzaju standardem, a odstępnie od niego wymaga od organu odpowiedzialnego za projekt stosownego wyjaśnienia (§37 oraz §29 ust. 3 i §103 ust. 3 projektu).” (s. 1 Uzasadnienia). Koncepcja „jednoznacznie sprecyzowanego fakultatywnego standardu” nie jest fortunna. Trafniejsze byłoby przyjęcie, a także wyrażenie w treści Regulaminu prostej zasady: konsultacje są obligatoryjne, ale w wyjątkowych sytuacjach można od nich odstąpić.

Podkreślamy również, że przyjęcie fakultatywnego charakteru konsultacji publicznych poddaje w wątpliwość nakłady poczynione na budowę niezwykle potrzebnego systemu konsultacji Online. Zdumiewa nas też fakt, że w Projekcie Regulaminu w ogóle nie wspomina się o tym systemie oraz o platformie e-

konsultacji. Uważamy, że powszechne wprowadzenie już przygotowanego w Ministerstwie Gospodarki systemu konsultacji Online uczyni proces bardziej przejrzystym i partycypacyjnym.

Brakuje także jasnego określenia czasu, który powinien być przeznaczony na konsultacje publiczne. W § 107. ust. 1. stwierdza się w odniesieniu do projektów założeń ustawy, że *„Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 14 dni wymaga szczegółowego uzasadnienia.”*, ale w § 40. ust. 3 w odniesieniu do projektu dokumentu rządowego, którym jest także projekt założeń ustawy już tylko *„Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni wymaga szczegółowego uzasadnienia.”*. W sytuacjach nienadzwyczajnych znów daje się dużą dowolność organowi prowadzącemu gdyż: *„Jeżeli termin do zajęcia stanowiska nie wynika z przepisów odrębnych, organ wnioskujący wyznacza go, biorąc pod uwagę przedmiot, zakres i objętość projektu dokumentu rządowego oraz pilność sprawy.”* (§ 40. ust.2).

Projekt Regulaminu w § 37 ust. 1. wydaje się uzależniać przeprowadzenie konsultacji publicznych od tego, czy Rada Ministrów ustali zasady prowadzenia konsultacji (*„Organ wnioskujący,..... przedstawia projekt do konsultacji publicznych,..... uwzględniając wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy.”*). Dotychczas jednak tego rodzaju dokument nie został przyjęty przez Radę Ministrów. Proponujemy, aby stosowny dokument stanowił załącznik do projektowanego Regulaminu. Mogłoby nim być Siedmiu Zasad Kodeksu Konsultacji, które zostały włączone do Programu „Lepsze Regulacje 2015”².

Nasz głęboki sprzeciw wywołuje treść § 40. ust. 4, która brzmi: *„Nieprzedstawienie stanowiska w wyznaczonym terminie jest równoznaczne z uzgodnieniem projektu lub przedstawieniem opinii pozytywnej.”* Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji wielokrotnie wyrażali opinie, iż nie można faktu nieprzesłania przez organizacje pozarządowe uwag we wskazanym terminie traktować jako uzgodnienia projektu. Być może ten sposób traktowania braku odpowiedzi na podobną prośbę ze strony instytucji publicznych dysponujących stosownymi zasobami jest uzasadniony. Zastosowanie identycznego toku postępowania w stosunku do organizacji pozarządowych, które zazwyczaj dysponują bardzo ograniczonymi środkami finansowymi i ludzkimi jest niewłaściwe. Z faktu, że nie były one w stanie przekazać swoich opinii w żadnej mierze nie wynika, że wzięły udział w uzgodnieniach, czy tym bardziej, że przedstawiły opinię pozytywną.

W § 43 enumeratywnie wymieniono wobec czyich uwag i opinii organ wnioskujący zajmuje stanowisko. Ponieważ nie ma tam wymienionych uwag zgłaszanych w trakcie konsultacji publicznych, a jednocześnie zgodnie z § 40.ust. 1. czym innym są uzgodnienia, a czym innym konsultacje publiczne - należy wnioskować, że do uwag tych nie ma obowiązku odniesienia się. Wśród Siedmiu Zasad Kodeksu Konsultacji wymienia się

² Kodeks Konsultacji dostępny na <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/06/konsultacje-spo%82eczne.pdf>

„Responsywność - Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie.”
Dlatego też uważamy, że w § 43 powinny być wprost wymienione konsultacje publiczne.

W projekcie całkowicie pomija się kwestię oceny konstytucyjności projektu ustawy. Konieczne jest wprowadzenie zasady, że przed wniesieniem projektu na obrady Rady Ministrów, podobnie jak w przypadku zgodności z prawem UE, konieczna jest opinia o zgodności projektu z Konstytucją RP.

Uwagi szczegółowe:

Użyte w § 24. ust. 2., który brzmi: *„Przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych aktu normatywnego zgodnie z wytycznymi w zakresie dokonywania takiej oceny, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy. Zakres dokonywania oceny ustala się w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanego aktu normatywnego.”* – stwierdzenie: *„zgodnie z wytycznymi..... jeżeli zostały ustalone.....”* każe postawić pytanie, a co w przypadku jeśli wytyczne w zakresie dokonywania takiej oceny nie zostaną ustalone? Czy wtedy nie trzeba dokonywać oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych aktu normatywnego?

Sformułowanie zawarte w § 29. ust. 2. pkt. 2) mówiące, że OSR zawiera: *„informacje na temat prowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych”* jest zbyt ogólne, a co tym idzie nieostro precyzuje obowiązki. Takie sformułowanie pozwoli kontynuować wcale nie rzadko obserwowaną dziś praktykę zamieszczania w OSRach lakonicznych komunikatów typu projekt aktu przesłano do konsultacji do..... instytucji. W OSR powinny znaleźć się informacje o przebiegu konsultacji i ich wyniku, a także *„na temat sposobu wykorzystania pozyskanych w ramach konsultacji danych, opinii i uwag.”*³

W § 29. ust. 3. dopuszcza się istnienie sytuacji, w której *„projekt rozporządzenia nie został przedstawiony do konsultacji publicznych”*. Akceptowanie tego typu praktyki trzeba uznać za niezwykle szkodliwe. Wielokrotnie zwracano uwagę na to, że praktyce prawodawczej zbyt często stosuje się delegowanie uprawnień prawodawcy na urzędnika w postaci stosowania w ustawach odesłania do rozporządzeń. Dostajemy liczne sygnały, że na tym etapie dochodziło do licznych nacisków niejawnych grup interesu. Rezygnowanie w tej sytuacji z przeprowadzenia przejrzystych, otwartych konsultacji należy uznać za powiększanie ryzyka wystąpienia tego typu patologii. Często także obserwujemy praktykę, że mimo istnienia obowiązku przedstawienia Sejmowi wraz z projektem ustawy projektów aktów wykonawczych

³ Ministerstwo Gospodarki, Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR), Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 r., str. 22

(rozporządzeń) do niej - tak się nie dzieje. Tym bardziej należy dbać o to, żeby projekty rozporządzeń były jak najszerzej konsultowane, szczególnie gdy stanowią akt wykonawczy do procedowanego projektu ustawy.

W § 33. ust 3. zapisano, że „Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ocenia OSR, w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu prowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania,...”. Wydaje się, że zaproponowany sposób oceny OSR i przeprowadzonych konsultacji publicznych głównie pod względem ich zakresu to za mało. Uważamy, że ocena szefa KPRM powinna przede wszystkim dotyczyć zawartości i prawidłowości przygotowania OSR i przeprowadzenia konsultacji publicznych.

Mamy nadzieję, że przedstawione przez nas uwagi do *projektu Regulaminu pracy Rady Ministrów*, zwłaszcza te krytycznie, doprowadzą do przeprowadzenia znaczącej korekty Projektu, w szczególności w części dotyczącej procedur publicznych konsultacji oraz przygotowywania Oceny Skutków Regulacji. Pragniemy jednak przede wszystkim podkreślić, że Regulamin jest źródłem prawa wewnętrznego i reguluje wyłącznie tryb prac Rady Ministrów, zatem wprowadzenie do niego regulacji dotyczącej konsultacji publicznych nie rozwiązuje problemu braku regulacji normatywnej dotyczącej praw obywatelskich w zakresie partycypacji w całym procesie stanowienia prawa. Tym bardziej, że w sprawach zasadniczych postanowienia Regulaminu odbiegają od tych przyjętych w programie rządowym „Lepsze Regulacje 2015”.

Łączę wyrazy szacunku,

W imieniu członków Obywatelskiego Forum Legislacji



Grażyna Kopińska

ekspert Programu Odpowiedzialne Państwo