UZASADNIENIE

Celem projektowanej uchwały Rady Ministrów jest wprowadzenie do systemu prawnego nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów, który zastąpi Regulamin przyjęty uchwałą nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), dalej – "Regulamin z 2002 r.".

Podstawowym założeniem nowego Regulaminu jest uporządkowanie przepisów określających formalnoprawne ramy funkcjonowania Rady Ministrów i jej członków. Regulamin z 2002 r. był wielokrotnie nowelizowany a wprowadzane zmiany przyczyniły się do zmniejszenia przejrzystości jego regulacji. Zarzuty braku czytelności wywoływały w szczególności przepisy określające tryb pracy nad dokumentami rządowymi. Przedstawiony projekt porządkuje te przepisy, regulując w dwóch najbardziej rozbudowanych działach uchwały (dział III i IV) sposób postępowania z projektami dokumentów rządowych, co spowoduje istotne zwiększenie transparentności rządowego procesu legislacyjnego.

Zwiększeniu przejrzystości procesu legislacyjnego służyć ma również uporządkowanie i sprecyzowanie regulacji określających wymogi co do zawartości informacyjnej dokumentów rządowych (w szczególności ocen skutków regulacji projektów aktów normatywnych) oraz udostępniania ich opinii publicznej w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny udostępnionym w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji (dalej – „RPL”).

Istotne znaczenie ma także uporządkowanie regulacji dotyczących opiniowania i konsultacji publicznych projektów dokumentów rządowych i dostosowanie ich do zmieniających się uwarunkowań technicznych umożliwiających szerokie wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w procesie konsultacyjnym. 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 odstąpienie od niego wymaga od organu odpowiedzialnego za projekt stosownego wyjaśnienia (§ 37 oraz § 29 ust. 3 i § 103 ust. 3 projektu).

Projektowane zmiany postępowania z projektami dokumentów rządowych mają ponadto przyczynić się do usprawnienia i przyśpieszenia przebiegu tych prac – przy zachowaniu warunków niezbędnych dla zapewnienia ich rzetelności. Celowi temu służy już samo uporządkowanie i sprecyzowanie przepisów regulujących kolejne etapy procesu legislacyjnego. Za niezbędne uznano jednak wprowadzenie szeregu, niejednokrotnie nieznacznych, korekt dotychczasowej procedury, w szczególności na etapie uzgodnień projektu, np. skrócenie do 7 dni podstawowego (minimalnego) terminu do zajęcia stanowiska (§ 40 ust. 3 projektu), czy możliwość uznania braku uczestnictwa w konferencji uzgodnieniowej za odstąpienie od zgłoszonych uwag (§ 45 ust. 1 projektu).

Nowym rozwiązaniem na gruncie projektu jest uregulowanie wprost w uchwale sposobu postępowania z projektami rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów i rozporządzeń ministrów. Regulamin z 2002 r. nakazywał stosowanie do tych aktów normatywnych przepisów uchwały odpowiednio, co niejednokrotnie wywoływało wątpliwości interpretacyjne podmiotów stosujących te przepisy.

Projektowane zmiany koncentrują się na rządowym procesie legislacyjnym. Pozostałe regulacje objęte zakresem przedmiotowym Regulaminu pracy Rady Ministrów (zasady ogólne, organizacja posiedzeń Rady Ministrów i uczestnictwo w nich członków Rady Ministrów oraz realizacja obowiązków wobec Sejmu i Senatu RP) pozostały w zasadniczej części niezmienione. Wyjątkiem są dotychczasowe regulacje Regulaminu z 2002 r. dotyczące organów wewnętrznych Rady Ministrów. Proponuje się co do zasady wyłączenie tej materii z zakresu przedmiotowego Regulaminu w celu uniknięcia dublowania przepisów. Należy bowiem zauważyć, że tworząc organ wewnętrzny Rady Ministrów na podstawie art. 12 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392), Prezes Rady Ministrów określa równocześnie nazwę, skład i zakres działania takiego organu oraz tryb jego postępowania. W odniesieniu do takich organów projekt wprowadza co do zasady wyłącznie podstawowe regulacje sytuujące ich prace w ramach postępowania z projektami dokumentów rządowych. W projekcie uwzględnia się jednak równocześnie szczególną rolę, jaką w rządowym procesie legislacyjnym pełni Stały Komitet Rady Ministrów. Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów, celem utworzenia stałego komitetu jest inicjowanie, przygotowanie i uzgadnianie rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach należących do ich zadań i kompetencji. Ogólny zakres kompetencji Stałego Komitetu w odniesieniu do przygotowania spraw rozpatrywanych przez Radę Ministrów i Premiera oraz ukształtowany w dotychczasowej wieloletniej praktyce permanentny charakter jego funkcjonowania przemawia za włączeniem regulacji określających sposób rozpatrywania przez ten organ projektów dokumentów rządowych do projektowanego Regulaminu. Rozwiązanie to pozwoli na kompletne i spójne uregulowanie w jednym akcie prawnym podstawowego modelu przebiegu rządowego procesu legislacyjnego. Proponuje się zatem wydzielenie przepisów dotyczących rozpatrywania projektów dokumentów rządowych z regulacji określających tryb postępowania Stałego Komitetu Rady Ministrów zawartych w akcie o jego utworzeniu i włączenie ich do projektowanego Regulaminu.

Projekt przewiduje ujęcie regulacji objętych zakresem przedmiotowym Regulaminu w nowej systematyce ułatwiającej w szczególności prezentację przebiegu rządowego procesu legislacyjnego.

**Zasady działania Rady Ministrów i obowiązki jej członków oraz organizacja posiedzeń Rady Ministrów**

Przepisy zawarte w projektowanym dziale I i II uchwały odpowiadają, co do zasady, dotychczasowym przepisom ogólnym wskazującym zasady działania Rady Ministrów i obowiązki jej członków oraz przepisom regulującym organizację posiedzeń Rady Ministrów zawartym w Regulaminie z 2002 r.

Sprecyzowano zasadę kolegialności działania Rządu, wskazując realizujące ją (również w obecnym stanie prawnym) dwa podstawowe tryby pracy Rady Ministrów (rozstrzyganie spraw na posiedzeniach i w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk).

Do rangi zasad działania Rady Ministrów podniesiono regułę uzgadniania stanowisk przez jej członków, regułę jawności projektów dokumentów rządowych oraz regułę poprzedzania projektu ustawy jego założeniami. Jest to wynikiem szczególnego znaczenia, jakie przypisuje się tym regułom już w obecnej praktyce pracy Rady Ministrów. Nie wiąże się to jednak ze zmianami tych reguł i zakresu ich stosowania, w szczególności należy zauważyć, że zachowano możliwość przyjęcia projektu ustawy bez uprzedniego przyjęcia założeń (uzupełniając regulację o wskazanie przypadków podjęcia takiej decyzji bezpośrednio przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów), jak też nie zmieniono zakresu udostępniania opinii publicznej projektów dokumentów rządowych i dotyczących ich dokumentów (zakres i zasady ich udostępniania określone są w projektowanej uchwale i w przepisach odrębnych – zgodnie z przepisami o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa udostępnieniu podlegają projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw i projekty rozporządzeń, co uwzględniono w przepisach szczegółowych projektowanej uchwały).

Wyrażoną w Regulaminie z 2002 r. zasadę działania Rady Ministrów na podstawie odpowiednich wykazów prac w projektowanej uchwale uwzględniono w przepisach szczegółowych. Do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.), wpisywane będą projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw oraz projekty rozporządzeń Rady Ministrów. Wykaz prac Rady Ministrów dotyczący dokumentów innych niż legislacyjne ograniczony zaś będzie do dokumentów o charakterze strategicznym lub programowym, dotyczących planowanych działań Rady Ministrów (wykaz ten w uchwale nazwano „wykazem prac programowych Rady Ministrów”). Z uwagi na objęcie przepisami uchwały również rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów, które to akty normatywne również podlegają zasadom planowania określonym w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, w przepisach szczegółowych uchwały określono także wymagania związane z prowadzeniem wykazów prac legislacyjnych Prezesa Rady Ministrów i ministrów.

W celu uwzględnienia aktualnych warunków funkcjonowania Rady Ministrów oraz istniejącej w tym zakresie praktyki, w uchwale dokonano także niewielkich korekt trybu działania Rady Ministrów oraz obowiązków jej członków, w stosunku do wynikających z Regulaminu z 2002 r. W szczególności zrezygnowano z odrębnego regulowania posiedzeń zwoływanych w trybie nagłym i posiedzeń wyznaczanych w innym niż stały terminie. Brak jest jasnych, jednoznacznych podstaw do rozróżniania tak zwoływanych posiedzeń. W obu przypadkach decyzję o zwołaniu posiedzenia podejmuje Premier, który kieruje się zarówno przyczynami takiego dodatkowego spotkania członków Rady Ministrów, jak i koniecznością zapewnienia jego efektywności. Dotychczasowe, rozbudowane regulacje w tym zakresie zastąpiono więc ogólną kompetencją Prezesa Rady Ministrów. Uznano także za zbędny udział (obecnie – w formie porozumienia) Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej – „KPRM”) i Sekretarza Rady Ministrów w przygotowywaniu przez Rzecznika Prasowego Rządu – zgodnie z zakresem jego kompetencji – komunikatu prasowego z posiedzenia.

Proponowana w uchwale rezygnacja z obligatoryjnego doręczania protokołu ustaleń posiedzenia Rządu Prezesowi Narodowego Banku Polskiego i Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli jest zaś konsekwencją zmian, jakie do Regulaminu z 2002 r. wprowadzono w lutym 2010 r. (zrezygnowano wówczas ze wskazywania wprost w przepisach Regulaminu na możliwość zapraszania na posiedzenie Rady Ministrów Prezesa Narodowego Banku Polskiego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli).

Należy zwrócić uwagę, że w projekcie rozdzielono i uporządkowano, dotychczas ujęte łącznie, regulacje z zakresu rozpatrywania projektów dokumentów rządowych na posiedzeniu Rady Ministrów oraz z zakresu organizacji posiedzeń Rady Ministrów (uzupełniając te ostatnie o regulacje dotyczące udziału w posiedzeniach członków Rady Ministrów). Zrezygnowano także z odrębnego regulowania obowiązków Sekretarza Rady Ministrów – nie zmieniając zakresu tych obowiązków, uregulowano je w przepisach szczegółowych uchwały.

**Postępowanie z projektami dokumentów rządowych**

Przepisy projektowane w dziale III uchwały określają ogólnytryb postępowania z projektami dokumentów rządowych. Należy jednak podkreślić, że z uwagi na dalece zróżnicowany charakter takich dokumentów, określone regulacje dotyczyć będą wyłącznie niektórych grup tych dokumentów, w szczególności projektów aktów normatywnych. Niezależnie od tych odrębności uwzględnionych już w ramach regulacji działu III projektowanej uchwały, proponuje się odrębne uregulowanie (w dziale IV) szczególnych wymagań, obowiązków lub procedur stosowanych w odniesieniu do określonego rodzaju dokumentów rządowych, tj.:

1. projektu założeń projektu ustawy,
2. projektu ustawy opracowywanego na podstawie jego założeń,
3. projektu ustawy opracowywanego bez przyjęcia jego założeń,
4. projektu rozporządzenia Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów,
5. projektu rozporządzenia ministra,
6. projektu stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy.

Proponowana systematyka przepisów powinna zwiększyć przejrzystość i czytelność określonych w nich procedur przyjmowania dokumentów rządowych, pozwalając jednak na uwzględnienie niezbędnych odrębności. Jest to istotne zarówno dla podmiotów, które te przepisy stosują wprost, bądź których dotyczą one z uwagi na aktywny udział w regulowanych procedurach (w opiniowaniu lub konsultacjach publicznych projektów), jak i dla opinii publicznej i ogółu obywateli, dla których istotna jest informacja o przebiegu prac Rządu nad różnymi projektami dokumentów leżących w obszarze ich zainteresowania.

Dodatkowo proponuje się, by do celów informacyjnych Prezes Rządowego Centrum Legislacji (dalej - „RCL”) opracował szczegółowe opisy procedur przyjmowania projektów dokumentów rządowych (stosownie do ich rodzajów). Takie opisy byłyby powszechnie dostępne, służąc ewentualną pomocą wskazanym wyżej grupom zainteresowanych podmiotów. Opracowanie tego rodzaju dokumentów stanowiłby przy tym realizację postulatu zawartego w opinii Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 24 października 2012 r., dotyczącej propozycji zwiększenia przejrzystości rządowego procesu legislacyjnego.

**I. Zakres przedmiotowy**

Przepisy ogólne działu III wyznaczają zakres przedmiotowy przepisów uchwały określających postępowanie z projektami dokumentów rządowych. Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie definicja „projektu dokumentu rządowego”. W odróżnieniu od Regulaminu z 2002 r. obejmuje ona zarówno, dotychczas objęte tą definicją, projekty dokumentów o charakterze stricte „rządowym” (przyjmowanych przez Radę Ministrów lub jej przedstawianych), jak i projekty rozporządzeń i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów oraz projekty rozporządzeń ministrów. W konsekwencji, postępowanie z tymi dokumentami zostanie bezpośrednio uregulowane w uchwale, usuwając wątpliwości pojawiające się na gruncie regulacji § 67 Regulaminu z 2002 r. Proponuje się natomiast rezygnację ze stosowania przepisów uchwały do pozostałych aktów normatywnych objętych obecnie przepisem § 67 Regulaminu z 2002 r., tj. zarządzeń ministrów oraz aktów normatywnych innych organów administracji rządowej. Tryb postępowania z projektami takich dokumentów powinien być uregulowany w ramach wewnętrznych procedur działania tych organów z uwzględnieniem zasad wynikających z przepisów ustaw. Projekt nie wprowadza zmian co do odrębnego traktowania projektów umów międzynarodowych i związanych z nimi dokumentów w zakresie procedur ich opracowywania i uzgadniania. Proponuje się natomiast wprowadzenie przepisu wprost nakazującego zastosowanie do projektu umowy międzynarodowej projektowanych przepisów w zakresie opiniowania lub konsultacji publicznych projektu. Regulacja taka była wnioskowana z treści § 65 Regulaminu z 2002 r., jednak brak bezpośredniego uregulowania prowadził także do odmiennych ocen lub wątpliwości, stąd zasadność jednoznacznego określenia tej reguły.

**II. Zakres podmiotowy**

Krąg podmiotów uprawnionych do prowadzenia prac nad projektami dokumentów rządowych pozostaje, co do zasady, niezmienny (członkowie Rady Ministrów, Szef KPRM i podmioty upoważnione na podstawie odrębnych przepisów). W projekcie proponuje się wyłączenie z tego kręgu wojewodów, których zakres działania – co do zasady – nie koresponduje z zakresem przedmiotowym przepisów uchwały (zakresem dokumentów rządowych). Natomiast na uwzględnienie potencjalnych szczególnych sytuacji, w których uzasadnione byłoby powierzenie takiego zadania tak wojewodzie, jak i innemu podmiotowi, pozwoli proponowane rozwiązanie uprawniające do prowadzenia prac nad projektem dokumentu podmiot upoważniony do tego przez Prezesa Rady Ministrów. Analogicznie proponuje się uregulować kwestię pełnienia takiej roli przez centralny organ administracji rządowej podległy lub nadzorowany przez ministra – przyznając ministrowi kompetencję do udzielenia takiemu organowi stosownego upoważnienia, z wyłączeniem jednak możliwości upoważnienia do wnoszenia projektów do rozpatrzenia przez Radę Ministrów czy jej organy wewnętrzne.

**III. Przebieg rządowego procesu legislacyjnego**

Dalsze przepisy działu III regulują (w odrębnych rozdziałach) kolejne etapy postępowania z projektami dokumentów rządowych a przepisy działu IV – wyłącznie odrębności występujące w odniesieniu do niektórych rodzajów dokumentów rządowych. W ramach poszczególnych etapów prac odrębnie uregulowano i sprecyzowano przepisy dotyczące udostępniania projektów i związanych z nimi dokumentów w RPL, w szczególności przesądzając o udostępnianiu w ten właśnie sposób zgłoszeń podmiotów zainteresowanych pracami nad danym projektem dokonanych w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Proponuje się także wprowadzenie wymogu stosowania ujednoliconych formularzy niektórych dokumentów związanych z pracami nad projektami dokumentów rządowych, co uprości zarówno sporządzanie, jak i analizę tych dokumentów, a w konsekwencji przyczyni się do usprawnienia pracy nad projektem. Dotyczy to wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac, a także przedstawienia oceny skutków regulacji – również dokonywanej ex-post (akty normatywne) oraz testu regulacyjnego (założenia projektu ustawy).

Zasadniczy przebieg rządowego procesu legislacyjnego przedstawiony w działach III i IV uchwały został w projekcie zachowany bez zmian, jako model sprawdzony i prawidłowo funkcjonujący (zachowano przy tym regulacje dotyczące możliwości przyjęcia projektu dokumentu rządowego w trybie odrębnym). W celu usprawnienia tego procesu oraz wyeliminowania rozwiązań niejasnych lub niespójnych, w ramach kolejnych etapów prac nad projektem dokumentu rządowego proponuje się następujące zmiany dotychczasowego stanu prawnego.

1. Opracowywanie projektu.

W procedurze opracowywania projektów dokumentów rządowych zapisano wprost regułę wprowadzania projektu do właściwego wykazu prac przed rozpoczęciem prac nad danym projektem (projekt podlegający takiemu wpisowi do wykazu może zostać skierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania dopiero po dokonaniu tego wpisu). Reguła ta obejmuje projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw, projekty rozporządzeń Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów - dla których prowadzone są odpowiednie wykazy prac legislacyjnych, oraz projekty dokumentów dotyczących planowanych działań Rady Ministrów, w szczególności strategii i programów - dla których prowadzony będzie wykaz prac programowych Rady Ministrów. Dodatkowo, uwzględniając dotychczasową praktykę, proponuje się wprowadzenie do Regulaminu, w odniesieniu do projektów założeń projektów ustaw, wymogu dołączania do wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów testu regulacyjnego, który będzie następnie (jak dotychczas) również dołączany do samego projektu założeń. Proponuje się także zastosowanie tego wymogu również w odniesieniu do projektu ustawy opracowywanego bez uprzedniego przyjęcia jego założeń, co pozwoli na dokonanie pełniejszej oceny również zasadności odstąpienia w danym przypadku od podstawowego modelu prac nad projektami ustaw, jakim jest uprzednie przyjęcie założeń.

Zrezygnowano z regulowania wymagań co do treści założeń programu wieloletniego i ich opiniowania (§ 7a Regulaminu z 2002 r.) – w celu zapewnienia zgodności z przepisami ustawy o finansach publicznych. Wobec uregulowania kwestii przyjmowania programów wieloletnich w tej ustawie, uznano za zbędne dodatkowe regulowanie w projektowanej uchwale wymogów w zakresie założeń takich programów.

Sprecyzowano reguły sporządzania uzasadnień projektów dokumentów rządowych, które co do zasady należy opracowywać w przypadku projektów aktów normatywnych (w przypadku innych dokumentów, np. sprawozdań, programów, czy informacji, uzasadnienie z reguły stanowi immanentną część samego dokumentu).

Wymóg dołączenia do projektu wstępnej opinii organu wnioskującego o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej zastąpiono wymogiem zawarcia w uzasadnieniu projektu stosownego oświadczenia w tym zakresie, co zapewnia spójność z wymogami dotyczącymi uzasadnienia projektu ustawy określonymi w art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP. Proponuje się także, by ocena dotycząca wymogu notyfikacji projektu w ramach systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (tzw. notyfikacji technicznej), była przedstawiana obligatoryjnie w uzasadnieniu każdego projektu – również zatem w przypadku projektów, które w ocenie organu wnioskującego nie podlegają takiej notyfikacji, w uzasadnieniu powinna znaleźć się stosowna informacja. Zwrócenie szczególnej uwagi na kwestię potencjalnych obowiązków notyfikacyjnych powinno przyczynić się do zminimalizowania przypadków ewentualnego ich naruszenia, co jest istotne z uwagi na skutki takiego naruszenia wynikające z prawa Unii Europejskiej (nakaz niestosowania przepisów, które wbrew obowiązkowi nie zostały notyfikowane).

Analogiczne rozwiązania wprowadzono także w odniesieniu do projektów założeń projektów ustaw, do których nie sporządza się uzasadnień (wskazane wyżej oświadczenie i informacje, jak też informacje na temat prowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania stanowią wymaganą treść projektu założeń).

Sprecyzowano także w oparciu o dotychczasowe doświadczenia w zakresie stosowania przepisów Regulaminu z 2002 r. sposób sporządzania projektu ustawy przez RCL na podstawie założeń – w zakresie współpracy RCL i organu wnioskującego, w szczególności w zakresie podziału ich odpowiedzialności odpowiednio za kształt legislacyjny i merytoryczny projektu oraz w zakresie opracowywania w takim przypadku uzasadnienia projektu, co powinno usprawnić proces sporządzania takiego projektu.

Wymagany zakres oceny skutków regulacji (dalej – „OSR”) uzupełniono o przedstawienie źródeł danych i zastosowanych metod obliczeń, co pozwoli na pełniejszą analizę i ewentualną weryfikację danych zawartych w OSR w toku prac nad projektem. Sprecyzowano także – stosowane również obecnie – wymagania dotyczące aktualizowania treści OSR w miarę trwania prac nad projektem, zarówno z uwagi na upływ czasu, jak i na pozyskiwanie w toku tych prac nowych informacji.

Analogiczne jak w przypadku OSR wymagania w zakresie aktualizacji dotyczyć będą testu regulacyjnego dołączanego do projektu założeń projektu ustawy. W przypadku testu regulacyjnego rozszerzono także minimalne wymagania co do jego treści w oparciu o praktykę stosowania przepisów Regulaminu z 2002 r. – identyfikacja rozwiązywanego problemu i określenie celu interwencji pozwalają na pełniejszą ocenę zasadności opracowania ewentualnego projektu ustawy. Natomiast rezygnuje się z wymogu wskazywania osoby odpowiedzialnej z projekt, gdyż jest to informacja prezentowana już w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów w oparciu o przepisy ustawowe.

Z uwagi na zadania KPRM w zakresie dokonywania ocen skutków projektowanych regulacji określone w ustawie o Radzie Ministrów (art. 29), proponuje się także wprowadzenie możliwości sporządzenia OSR przez Szefa KPRM do projektu opracowanego przez inny organ wnioskujący (również bez polecenia Premiera), jak też wymóg sporządzenia OSR przez organ wnioskujący – na wniosek Szefa KPRM – do projektu innego niż akt normatywny.

Wymagania dotyczące projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej zostały zaktualizowane (proces akcesyjny został zakończony) oraz sprecyzowane z uwzględnieniem praktyki stosowania obowiązujących w tym zakresie przepisów Regulaminu z 2002 r. W szczególności proponuje się wprowadzenie wprost w Regulaminie wymogu dołączenia do projektu „odwróconej tabeli zgodności” prezentującej zestawienie (i uzasadnienie) tzw. nadregulacji, czyli przepisów, które nie mają charakteru dostosowawczego. Przepisy takie z uwagi na szczególny charakter projektów ustaw dostosowawczych mogą być wprowadzane do takich projektów tylko wyjątkowo – reguła ta odzwierciedla dotychczasową praktykę, jednak ze względu na jej wagę i znaczenie dla terminowości wdrażania prawa unijnego uznano za wskazane bezpośrednie jej uregulowanie w projekcie.

Należy zwrócić uwagę, że w projektowanych przepisach dotyczących opracowania projektu dokumentu rządowego (rozdział 2 działu III) nie wprowadzono obowiązku dołączania do projektu aktu normatywnego zgłoszeń podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem oraz dołączania do projektu ustawy projektów aktów wykonawczych. Przepisy Regulaminu z 2002 r., statuując takie wymogi, nie przesądzały jednoznacznie, na jakim etapie prac nad projektem powinny być one spełnione, co powodowało pewne wątpliwości (np. co do wymogu dołączania zgłoszeń do projektu rozporządzenia ministra kierowanego do jego podpisu).

W powyższym zakresie, w przypadku zgłoszeń podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem, proponuje się wyłącznie ich udostępnienie w RPL od momentu skierowania projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz dołączenie do projektu dopiero na etapie kierowania do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Jak dotychczas zgłoszenia te dołączane byłyby także do projektu rozpatrywanego przez Radę Ministrów. W odniesieniu do projektów dokumentów, które nie podlegają rozpatrzeniu przez Radę Ministrów, proponuje się, aby zgłoszenia dotyczące projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów dołączane były do projektu kierowanego do podpisu Premiera - gdyż w przypadku tych projektów zwykle Premier nie jest bezpośrednio organem wnioskującym prowadzącym prace nad projektem. Okoliczności takie nie występują z reguły w przypadku rozporządzeń ministrów, zatem w przypadku ich projektów wystarczające jest udostępnienie wiedzy o dokonanych zgłoszeniach innym podmiotom (udostępnienie zgłoszeń w RPL).

Projekty aktów wykonawczych w dotychczasowej praktyce najczęściej były dołączane do projektu ustawy dopiero na etapie kierowania go do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Proponuje się sprecyzowanie tej kwestii przy uwzględnieniu z jednej strony niejednokrotnie daleko idących zmian, jakie są dokonywane w toku uzgodnień i konsultacji publicznych projektów ustaw (w ich wyniku dochodzi zarówno do wprowadzania nowych upoważnień ustawowych, jak i zmiany ich treści oraz rezygnacji z upoważnień pierwotnie proponowanych), a z drugiej – istotnego dla oceny projektowanej regulacji charakteru aktów wykonawczych. Za właściwy w kontekście tych okoliczności etap prac nad projektem ustawy, od którego należy do niego dołączać projekty aktów wykonawczych, uznano skierowanie projektu do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Na etapie rozpatrywania przez Stały Komitet Rady Ministrów projekt uzyskuje bowiem, co do zasady, ustalony kształt merytoryczny a nadal zapewniona jest możliwość jego skorygowania. Należy przy tym zauważyć, że nie ma przeszkód, aby zainteresowane danym projektem ustawy podmioty i instytucje uczestniczące w konsultacjach publicznych z własnej inicjatywy odniosły się do projektu ustawy w kontekście rozwiązań proponowanych w dołączonych do niego projektach aktów wykonawczych. Projekt ustawy kierowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet będzie bowiem udostępniany w RPL – co umożliwi w/w podmiotom skierowanie ewentualnych dodatkowych opinii o projekcie do organu wnioskującego także i na tym etapie (opinie dotyczące rozwiązań zawartych w projektach samych aktów wykonawczych będą zaś mogły być przedstawiane dopiero w ramach odrębnie się toczących prac legislacyjnych nad tymi projektami).

1. Uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie projektu.

Pierwszy etap rządowych prac nad opracowanym projektem dokumentu rządowego obejmuje jego uzgodnienia, a także konsultacje publiczne lub opiniowanie, przy czym rozpoczęcie tego etapu prac jest uzależnione od wpisania projektu do właściwego wykazu prac. Wymóg ten dotyczy projektów podlegających takiemu wpisowi, czyli projektów założeń projektu ustawy, projektów ustaw i rozporządzeń oraz projektów dokumentów o charakterze programowym. Regulamin z 2002 r. wymagał ponadto przed rozpoczęciem uzgodnień przekazania projektów do KPRM w celu dokonania oceny OSR. W tym zakresie proponuje się przesunięcie dokonywania tej oceny na etap uzgodnień – co do zasady projekt będzie zatem kierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, a Szef KPRM, niezależnie od stanowiska w ramach uzgodnień projektu, przekaże stanowisko dotyczące oceny OSR. Rozwiązanie to pozwoli na usprawnienie i przyspieszenie prac nad projektem. Jeżeli jednak ze względu na charakter projektu, uprzednie zbadanie OSR przyczyniłoby się do właściwego przygotowania projektu, dokonanie takiej oceny nastąpi przed rozpoczęciem procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. Decyzję w tym zakresie podejmie Rada Ministrów (jej organ pomocniczy).

W odniesieniu do prowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania należy zwrócić uwagę, że projektowany Regulamin, wyraźnie odróżniając ww. trzy zakresy działań (czynności) podejmowanych na tym etapie procesu legislacyjnego przez organ wnioskujący, pozostawia jego decyzji wybór kolejności ich przeprowadzenia. Na gruncie Regulaminu z 2002 r. kwestia ta wywoływała wątpliwości interpretacyjne, jakkolwiek z reguły organy wnioskujące kierowały projekty równocześnie do uzgodnień i konsultacji społecznych. Projektowany Regulamin nie ingeruje w tę decyzję, gdyż mimo że równoczesne prowadzenie tych działań z reguły wydaje się być najbardziej efektywne, to mogą wystąpić sytuacje uzasadniające przeprowadzenie np. najpierw konsultacji publicznych albo najpierw uzgodnień, a uwzględnienie wyników jednego z tych działań może prowadzić nawet do rezygnacji z określonych, pierwotnie planowanych rozwiązań. Proponuje się natomiast, by z chwilą wykonania pierwszej z tych czynności projekt został udostępniony opinii publicznej przez umieszczenie w RPL.

Charakter podejmowanych na tym etapie rządowego procesu legislacyjnego czynności nie jest identyczny:

1. uzgadnianie – jest działaniem obligatoryjnym i obejmuje uzgodnienie projektu wyłącznie z członkami Rady Ministrów i Szefem KPRM oraz (w ograniczonym zakresie) z RCL;
2. konsultacje publiczne – są działaniem rekomendowanym nakierowanym na pozyskanie opinii podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych;
3. opiniowanie – jest działaniem fakultatywnym (z wyłączeniem uzyskania opinii Rady Legislacyjnej, które jest obligatoryjne, jakkolwiek tylko w odniesieniu do niektórych projektów) nakierowanym na pozyskanie opinii organów i instytucji państwowych.

W każdym przypadku uwzględnienia wymagają oczywiście przepisy odrębne, które mogą nakładać zarówno obowiązek uzgodnienia danego projektu z innym podmiotem, jak i zobowiązać organ wnioskujący do uzyskania opinii tak instytucji państwowej, jak podmiotu spoza tego sektora (np. organizacji związkowej). W Regulaminie proponuje się zatem wyodrębnienie „opiniowania”, które na gruncie Regulaminu z 2002 r. niejednokrotnie traktowano w praktyce bądź na równi z „uzgodnieniami” z uwagi na krąg podmiotów zgłaszających opinie (organy i instytucje państwowe), bądź na równi z „konsultacjami” z uwagi na niewiążący charakter opinii.

Projektowane regulacje precyzują charakter każdej z przedmiotowych czynności.

**Uzgodnienia** projektu dokumentu rządowego, jak w obecnym stanie prawnym, powinny doprowadzić do uzgodnienia jego treści, czyli uzyskania zgody podmiotów biorących udział w uzgodnieniach na treść dokumentu, a brak takiej zgody skutkuje - na tym etapie - stwierdzeniem rozbieżności stanowisk (wpisywanej do protokołu rozbieżności), która musi zostać usunięta na dalszych etapach procesu legislacyjnego (najpóźniej na w toku rozpatrywania projektu przez Radę Ministrów). Odrębności w tym zakresie dotyczą uzgodnienia projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów i rozporządzenia ministra. Projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów nie podlega rozpatrzeniu przez Radę Ministrów, zatem ewentualne rozbieżności stanowisk są rozpatrywane przez Stały Komitet Rady Ministrów, do którego zadań należy również przygotowanie i uzgadnianie rozstrzygnięć Prezesa Rady Ministrów. Natomiast w przypadku rozporządzenia ministra w ogóle nie stwierdza się rozbieżności stanowisk – właściwy minister wyłącznie informuje zgłaszającego uwagę w toku uzgodnień o przyczynach jej nieuwzględnienia, jakkolwiek przewiduje się możliwość wystąpienia w takim przypadku o rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów.

**Konsultacje publiczne** projektu służą uzyskaniu opinii obywateli, podmiotów ich reprezentujących, czy organizacji społecznych. Opinie te, tak jak w dotychczasowym stanie prawnym, nie są wiążące i w projektowanym Regulaminie wyraźnie wskazano, że decyzja co do uwzględnienia lub odrzucenia uwag zgłoszonych w toku tych konsultacji należy do organu wnioskującego. Proponuje się, by omówienie wyników konsultacji publicznych organ wnioskujący przedstawiał, nie jak dotychczas w OSR, ale w odrębnym dołączanym do projektu raporcie z konsultacji (łącznie z omówieniem wyników opiniowania), przy czym proponuje się sprecyzowanie wymaganej treści omówienia, w szczególności wskazując na wymóg odniesienia się do przedstawionych stanowisk. Tak jak dotychczas, konsultacje publiczne są przeprowadzane co do zasady fakultatywnie – decyzję o ich przeprowadzeniu i zakresie podejmuje organ wnioskujący biorąc pod uwagę przesłanki wskazane w § 37 ust. 1 projektowanej uchwały (odpowiadające przesłankom dotychczas wskazanym w § 12 ust. 5 Regulaminu z 2002 r.). Proponuje się jednak ukształtowanie konsultacji publicznych jako pewnego standardu postępowania, rekomendowanego działania, którego ewentualne pominięcie powinno być uzasadnione. W konsekwencji proponuje się:

* 1. wprowadzenie obowiązku wyjaśnienia decyzji o rezygnacji z przeprowadzenia konsultacji publicznych projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia;
  2. uwzględnienie możliwości przeprowadzenia konsultacji publicznych nie tylko przez kierowanie projektu indywidualnie do określonych podmiotów w celu przedstawienia ich stanowiska.

Zachowując możliwość indywidualnego występowania o stanowiska, proponuje się by projekt dokumentu rządowego był co do zasady „przedstawiany” do konsultacji publicznych. Pozwala to na poddanie projektu udostępnionego do wiadomości publicznej szerokim konsultacjom, w tym z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, co pozwala na uzyskanie opinii szerszego kręgu podmiotów zainteresowanych danym projektem (pilotażowy projekt prowadzenia konsultacji publicznych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej „konsultacje on-line” jest obecnie uruchomiony w Ministerstwie Gospodarki). Rozwiązanie takie wymaga pewnego zaangażowania ze strony organizacji społecznych, instytucji czy samych obywateli w obserwowanie prac Rządu, jednakże ułatwieniu tego zadania służy możliwość zapoznania się z rządowymi planami legislacyjnymi (wymóg uprzedniego – przed rozpoczęciem prac nad projektem – umieszczenia projektu we właściwym, publicznie dostępnym, wykazie prac legislacyjnych lub programowych) oraz z samymi projektami i dokumentami związanymi z prowadzonymi nad nimi pracami (wymóg udostępniania tych projektów i dokumentów w publicznie dostępnym RPL). Należy podkreślić, że projektowany Regulamin nie przesądza ani o zakresie konsultacji publicznych ani o przesłankach wyboru sposobu ich przeprowadzania – decyzje w tym zakresie podejmuje organ wnioskujący (należy zauważyć, że – jak dotychczas – decyzja ta będzie podlegała ocenie Szefa KPRM w ramach badania OSR).

**Opiniowanie** projektu służy uzyskaniu opinii tych organów administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, których nie dotyczy wymóg uzgodnienia projektu. W odróżnieniu od konsultacji publicznych proponuje się rezygnację w tym przypadku ze wskazywania przesłanek, jakimi ma się kierować organ wnioskujący, podejmując decyzję o zasięgnięciu opinii. Ponadto w przypadku tych podmiotów zasięganie opinii ma mieć zindywidualizowany, celowy charakter – o taką opinię można wystąpić do konkretnego organu lub instytucji, których zakresu działania dotyczy projekt. Rozwiązanie to powinno przyczynić się do usprawnienia procesu opiniowania. Podobnie jak w przypadku konsultacji publicznych, przedstawiane opinie i stanowiska nie mają charakteru wiążącego i w sprawie zgłoszonych w nich uwag rozstrzyga organ wnioskujący. Proponuje się jednak, aby organ wnioskujący sporządzał i dołączał od protokołu rozbieżności odrębne zestawienie nieuwzględnionych przez niego uwag zgłoszonych w ramach opiniowania przez organy administracji publicznej. Jakkolwiek kwestia tych uwag będzie już rozstrzygnięta, to sporządzenie takiego zestawienia jest istotne ze względu na wagę nieuwzględnionych zastrzeżeń takich podmiotów jak Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego, czy Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, których zakresu działania dotyczy dany projekt. Zasadne jest przekazanie w dalszych etapach prac informacji o takich zastrzeżeniach. Wymaga jednak podkreślenia, że uwag tych nie można zaliczać do rozbieżności ujmowanych w protokole rozbieżności i rozstrzyganych na dalszych etapach procesu legislacyjnego.

Jak wspomniano wyżej, proponuje się wprowadzenie wymogu dołączenia do projektu dokumentu rządowego nowego dokumentu – raportu z konsultacji. Stosownie do rodzaju projektu dokumentu rządowego będzie on zawierał kompleksowe informacje dotyczące ewentualnego wpływu podmiotów spoza administracji rządowej na kształt projektu. Proponuje się bowiem umieszczenie w nim zarówno omówienia wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania, informacji o zgłoszeniach podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, jak i wyników konsultacji (uzgodnień, opinii) z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej. Informacje te obecnie zamieszczane są w OSR lub w uzasadnieniu. Umieszczenie ich w odrębnym dołączanym do projektu (obok uzasadnienia zawierającego OSR) dokumencie pozwoli na bardziej czytelne informowanie o wynikach przeprowadzonych działań.

Zasadniczy przebieg czynności na etapie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektu dokumentu rządowego nie ulega zmianie. Proponowane w tym zakresie modyfikacje mające na celu zwiększenie przejrzystości i usprawnienie tej procedury dotyczą:

1. terminów zajmowania stanowisk – Regulamin z 2002 r. przewiduje termin 7-dniowy a w przypadku projektów ustaw – termin 14-dniowy w pierwszej turze uzgodnień i konsultacji a następnie w razie wprowadzenia zmian w projekcie termin 7-dniowy; proponuje się ustalenie, jako podstawowego terminu do zajęcia stanowiska, terminu 7-dniowego, przy czym należy podkreślić, że jest to termin minimalny, którego skrócenie wymaga szczegółowego uzasadnienia – nic nie stoi na przeszkodzie wyznaczeniu w danym przypadku terminu dłuższego, rezygnuje się bowiem z wyznaczania terminu maksymalnego (obecnie – 30 dni); odrębne terminy minimalne proponuje się natomiast dla projektu założeń projektu ustawy i projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń, w którym wprowadzono istotne zmiany w stosunku do założeń (14 dni), oraz projektu ustawy opracowanego bez przyjęcia założeń (21 dni); terminy te stosować się będzie w całym przebiegu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektu; rozwiązanie to oczywiście nie wyłącza stosowania przepisów odrębnych, które wyznaczają szczególne terminy do przedstawienia stanowisk lub opinii;
2. ograniczenia zakresu stanowisk przedstawianych w ramach uzgodnień – obok podkreślenia ogólnego ograniczenia ich zakresu do spraw z zakresu działania danego organu proponuje się sprecyzowanie ograniczeń stosowanych w przypadku zgłaszania uwag w kolejnych turach uzgodnień (zakres, w jakim projekt został zmieniony lub jest niezgodny z przyjętymi ustaleniami); dodatkowo w odniesieniu do projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń proponuje się ograniczenie zakresu zgłaszanych uwag do spraw nieobjętych przyjętymi założeniami lub wprowadzonych przez organ wnioskujący zmian w stosunku do założeń (należy podkreślić, że proponuje się równocześnie wprowadzenie obowiązku wskazania i uzasadnienia takich zmian przez organ wnioskujący); rozwiązania te mają na celu ograniczenie przypadków zgłaszania zastrzeżeń w sprawach już raz rozstrzygniętych, co stanowi czynnik wydłużający proces uzgodnień;
3. dodatkowych zadań Szefa KPRM w zakresie badania OSR i badania zgodności projektu ustawy z założeniami, na podstawie których został on opracowany – proponuje się, aby badanie projektu w tych zakresach miało miejsce w ramach uzgodnień projektu a nie (jak dotychczas) przed ich rozpoczęciem (ze wspomnianym już wyjątkiem badania OSR przed rozpoczęciem etapu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania na wniosek Rady Ministrów lub jej organu pomocniczego); rozwiązania te w dużej mierze upraszczają i ujednolicają tryb dokonywania tych ocen przez Szefa KPRM; dodatkowo proponuje się rozszerzenie zadań Szefa KPRM o badanie poprawności testu regulacyjnego oraz zakresu konsultacji publicznych i opiniowania w przypadku projektu założeń projektu ustawy;
4. działań podejmowanych przez organ wnioskujący w razie zgłoszenia uwag do projektu – proponuje się sprecyzowanie wymogów w zakresie odniesienia się do uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień oraz w opiniach, o które organ wnioskujący wystąpił, a także sprecyzowanie reguł przeprowadzania konferencji uzgodnieniowych, w szczególności: wprowadzenie wymogu przekazywania wraz z zaproszeniem na konferencję zestawienia zgłoszonych uwag zawierającego co najmniej sygnalizację stanowiska organu wnioskującego, umożliwienie uznania braku udziału w konferencji przedstawiciela organu administracji rządowej za odstąpienie od zgłoszonych uwag oraz uznanie upoważnienia do udziału w konferencji za mające charakter ogólny (dotyczące całości projektu a nie tylko zgłoszonych uwag); rozwiązania te powinny zwiększyć efektywność podejmowanych na tym etapie działań; proponuje się także wskazanie na możliwość zorganizowania odrębnej konferencji w ramach prowadzonych konsultacji publicznych, zachowując jednak możliwość zaproszenia przedstawicieli podmiotów biorących udział w tych konsultacjach (zgłaszających uwagi) na konferencję uzgodnieniową łącznie z przedstawicielami organów i instytucji zgłaszających uwagi w ramach uzgodnień i opiniowania;
5. reguł konsultacji publicznych i opiniowania projektu w przypadku jego zmian w wyniku prowadzonych uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania – proponuje się rozszerzenie kręgu podmiotów, którym organ wnioskujący przekazuje projekt w kolejnej turze (turach) prac o podmioty, do których bezpośrednio wystąpił on o stanowiska tak w ramach konsultacji publicznych, jak i opiniowania projektu, przy czym obowiązek taki powstawałby w przypadku wprowadzenia do projektu istotnych zmian w obszarze zainteresowania tych podmiotów; wskazuje się też jednoznacznie na możliwość przedstawienia zmienionego projektu do konsultacji publicznych; równocześnie jednak proponuje się zniesienie obowiązku rozsyłania zmienionego projektu, jeżeli zakres zmian jest nieznaczny.

Dodatkowo w odniesieniu do projektu ustawy opracowanego przez RCL na podstawie założeń proponuje się sprecyzowanie regulacji dotyczącej rezygnacji przez organ wnioskujący z przeprowadzenia uzgodnień projektu, wyłączając możliwość rezygnacji z uzgodnień w razie wprowadzenia do projektu ustawy istotnych zmian w stosunku do przyjętych założeń. W takiej sytuacji obligatoryjne stałoby się też ponowne przeprowadzenie konsultacji publicznych i opiniowania projektu ustawy, gdy uprzednio uznano za zasadne poddanie takim konsultacjom i opiniowaniu projektu jej założeń – pozwoli to uniknąć sytuacji, gdy organ wnioskujący rezygnuje z tych czynności w odniesieniu do samego projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń z uwagi na uzyskanie już opinii o planowanych rozwiązaniach, jeżeli rozwiązania te uległy istotnym zmianom. Natomiast jeżeli projekt założeń nie był poddany konsultacjom publicznym i opiniowaniu, to także w przypadku wprowadzenia zmian, poddanie projektu ustawy tym procedurom będzie podlegać ocenie organu wnioskującego zgodnie z ogólnymi regułami.

1. Rozpatrzenie projektu przez właściwy komitet Rady Ministrów oraz przez Stały Komitet Rady Ministrów.

W odniesieniu do komitetów właściwych do rozpatrywania określonych kategorii spraw (obecnie są to Komitet do Spraw Europejskich oraz Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji) projekt wprowadza wyłącznie podstawowe regulacje sytuujące ich prace w ramach postępowania z projektami dokumentów rządowych (co do zasady – jak dotychczas – projekt kierowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów powinien być już rozpatrzony przez właściwy komitet).

W odniesieniu do Stałego Komitetu Rady Ministrów, jak wskazano wyżej, proponuje się wydzielenie przepisów dotyczących rozpatrywania projektów dokumentów rządowych z regulacji określających tryb postępowania Stałego Komitetu zawartych w akcie o jego utworzeniu i włączenie ich do projektowanego Regulaminu. Kształt tych regulacji pozostaje co do zasady niezmienny przy uwzględnieniu jednak niezbędnych dostosowań do ogólnych regulacji projektowanej uchwały, w szczególności w zakresie dotyczącym podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektów do rozpatrzenia przez Komitet.

Jak wskazano już w części dotyczącej opracowania projektu dokumentu rządowego, proponuje się wprowadzenie jednoznacznego wymogu dołączania projektów aktów wykonawczych do kierowanego do rozpatrzenia przez Komitet projektu ustawy.

Wprowadzono ponadto możliwość bezpośredniego wystąpienia Sekretarza Komitetu o opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, przy zachowaniu obowiązku ustosunkowania się organu wnioskującego do uwag zawartych w takiej opinii – co przyśpiesza przygotowanie projektu do rozpatrzenia przez Komitet.

Analogicznie do rozwiązań proponowanych w odniesieniu do posiedzeń Rady Ministrów, zaproponowano przesunięcie momentu, do którego organ wnioskujący może wycofać wniesiony projekt (obecnie – do momentu podjęcia rozstrzygnięć przez Komitet), na czas rozpoczęcia jego rozpatrzenia – wycofanie projektu bez rozstrzygnięcia w jego sprawie, gdy projekt został już rozpatrzony, omówiono jego rozwiązania i rozstrzygnięto niejednokrotnie liczne zgłaszane uwagi, może prowadzić do zbędnego wydłużania prac nad projektem.

Zwiększono także możliwości dostosowania terminu zgłaszania uwag na posiedzenie Komitetu do charakteru danego projektu – termin ten wyznaczać będzie Sekretarz Komitetu (jak dotychczas, nie może on kończyć się później niż na 2 dni przed posiedzeniem). Konieczność właściwego przygotowania prac Komitetu może jednak uzasadniać wyznaczenie terminu wcześniejszego.

Nowa regulacja w zakresie prac Stałego Komitetu Rady Ministrów dotyczy rozpatrywania przez ten Komitet projektów rozporządzeń ministrów. W konsekwencji włączenia do projektowanego Regulaminu przepisów dotyczących postępowania z takimi projektami, proponuje się również uregulowanie sytuacji, w której w toku uzgodnień projektu rozporządzenia ministra nie dochodzi do uzgodnienia stanowisk z innym członkiem Rady Ministrów, Szefem KPRM lub Prezesem RCL. Proponuje się umożliwienie w takiej sytuacji zarówno zgłaszającemu nieuwzględnioną uwagę, jak i ministrowi wydającemu dane rozporządzenie, wystąpienia o rozpatrzenie „spornego” projektu przez Komitet, który w zakresie nieuwzględnionej uwagi wydałby opinię o projekcie. Mimo niewiążącego charakteru opinii, jej wydanie może bowiem przyczynić się do osiągnięcia porozumienia między właściwym ministrem a zgłaszającym uwagę. Proponowane rozwiązanie jest oparte o dotychczasową praktykę oraz uwzględnia wyłączną właściwość ministra (bądź ministrów) upoważnionego ustawą do wydania określonego rozporządzenia do rozstrzygania o jego treści.

1. Rozpatrzenie projektu (ustawy i rozporządzenia) przez komisję prawniczą.

Regulacje dotyczące rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego przez komisję prawniczą sprecyzowano z uwzględnieniem dotychczasowych doświadczeń i praktyki postępowania na tym etapie procesu legislacyjnego. W szczególności:

1. sprecyzowano zakres projektów podlegających obowiązkowi rozpatrzenia przez komisję – w konsekwencji proponowanego uregulowania w Regulaminie postępowania z projektami rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów wskazano wprost, iż obowiązkowi temu podlegają projekty ustaw oraz projekty rozporządzeń (Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów); pozostałe projekty aktów normatywnych (np. uchwały Rady Ministrów) podlegają jednak nadal uzgodnieniu pod względem prawnym z RCL; należy przy tym zauważyć, że proponuje się wprowadzenie możliwości skierowania do rozpatrzenia przez komisję również projektu ustawy opracowanego przez RCL na podstawie założeń – wynika to z konieczności uwzględnienia sytuacji szczególnych, zwłaszcza przypadków gdy projekt w kształcie uzgodnionym po rozpatrzeniu projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów istotnie różni się od sporządzonego przez RCL projektu skierowanego przez organ wnioskujący do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania;
2. sprecyzowano wymagania formalne dokumentu kierowanego do rozpatrzenia przez komisję, w szczególności wskazując na wymóg uwzględnienia w projekcie ustaleń właściwych komitetów i Stałego Komitetu Rady Ministrów (pracom komisji powinien zostać poddany uzgodniony merytorycznie tekst projektu) oraz na wymóg dołączenia do projektu ustawy projektów przewidzianych w niej aktów wykonawczych (należy zauważyć, że projekty takich aktów – zgodnie z propozycją dotyczącą prac Stałego Komitetu Rady Ministrów – powinny zostać dołączone do projektu ustawy już na etapie prac tego Komitetu, natomiast na etapie prac komisji ich znajomość jest istotna dla oceny poprawności legislacyjnej projektu ustawy, w szczególności podziału regulowanej materii na ustawową i przekazaną do regulacji aktu wykonawczego oraz projektowanych upoważnień ustawowych); decyzję co do ewentualnego zwrotu organowi wnioskującemu projektu, który nie spełnia tych wymagań, pozostawiono Prezesowi RCL, co pozwala na uwzględnienie szczególnych sytuacji, np. w których nieznaczny zakres zmian projektu w wyniku ustaleń Stałego Komitetu Rady Ministrów nie stoi na przeszkodzie ustaleniu, jaka jest uzgodniona treść projektu;
3. sprecyzowano charakter upoważnienia do udziału w posiedzeniu komisji, uznając je – analogicznie do upoważnienia do udziału w konferencji uzgodnieniowej – za mające charakter ogólny (dotyczący całości zagadnień, jakie mogą się pojawić przy rozpatrywaniu projektu);
4. sprecyzowano – w oparciu o doświadczenia wynikające z przebiegu prac komisji prawniczych – reguły dokonywania ustaleń komisji (przekazując przewodniczącemu komisji rozstrzyganie zagadnień legislacyjnych oraz umożliwiając mu samodzielne rozstrzyganie zagadnień prawnych, z wyłączeniem – jak dotychczas – zagadnień dotyczących zgodności projektu z prawem unijnym) oraz regulacje dotyczące wyników prac komisji (w szczególności wskazując organ wnioskujący, jako właściwy do sporządzenia tekstu projektu uwzględniającego ustalenia komisji, z wyjątkiem projektu ustawy, który na podstawie założeń był sporządzony przez RCL);
5. uregulowano wprost w projektowanym Regulaminie możliwość wystąpienia do organu wnioskującego o przekazanie projektu do RCL w celu weryfikacji zgodności projektu z ustaleniami komisji – taka weryfikacja, dokonywana niejednokrotnie również w obecnym stanie prawnym, służy właściwemu przygotowaniu projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów bądź do podpisu właściwego organu, umożliwiając usunięcie ewentualnych omyłek, czy nieznacznych błędów legislacyjnych lub redakcyjnych;
6. sprecyzowano regulacje dotyczące zwalniania projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję, eliminując przy tym procedurę wstępowania z wnioskiem o takie zwolnienie przez organ wnioskujący (kompetencja do takiego zwolnienia przysługuje bowiem Prezesowi RCL bez względu na złożenie takiego wniosku czy jego brak) oraz rozróżniając możliwość przedstawienia organowi wnioskującemu kierującemu projekt do rozpatrzenia przez komisję dodatkowego stanowiska (uwag) przed rozstrzygnięciem co do rozpatrzenia przez komisję (rozstrzygnięcie to nastąpi stosownie do stanowiska organu do zgłoszonych uwag) od przedstawienia uwag przy zwolnieniu z tego obowiązku (co może mieć miejsce, w przypadku gdy projekt nie wymaga rozpatrzenia przez komisję, a jedynie wprowadzenia określonych poprawek usuwających nieznaczne błędy legislacyjne czy redakcyjne).

Należy też zauważyć, że w projekcie pomija się kwestię możliwości wykonywania określonych zadań przez upoważnionych przez Prezesa RCL kierowników komórek organizacyjnych RCL, jako wynikającą już z odrębnych przepisów.

1. Rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów.

Zasadniczy kształt regulacji dotyczących rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego przez Radę Ministrów pozostaje niezmienny – przy uwzględnieniu niezbędnych dostosowań do wcześniej omówionych regulacji projektowanej uchwały, w szczególności w zakresie dotyczącym podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektów do rozpatrzenia przez Radę Ministrów oraz wymogów dotyczących dokumentów wznoszonych do rozpatrzenia (jak dołączenie raportu z konsultacji, czy odwróconej tabeli zgodności) – przy czym proponuje się uporządkowanie przepisów określających te wymogi.

W zakresie proponowanych zmian na tym etapie procesu legislacyjnego należy wskazać na:

1. wprowadzenie obowiązku przedstawienia przez organ wnioskujący ewentualnych zmian projektu wprowadzonych po rozpatrzeniu go przez Stały Komitet Rady Ministrów – zadaniem tego Komitetu jest przygotowanie rozstrzygnięć Rady Ministrów, zatem ewentualne zmiany tak przygotowanego rozstrzygnięcia powinny być wyjaśnione (rozwiązanie to jest już z reguły stosowane również obecnie);
2. wprowadzenie (analogicznie jak w przypadku prac Stałego Komitetu Rady Ministrów) możliwości bezpośredniego wystąpienia Sekretarza Rady Ministrów o opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, przy zachowaniu obowiązku ustosunkowania się organu wnioskującego do uwag zawartych w takiej opinii – co przyśpiesza przygotowanie projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów;
3. jednoznaczne wskazanie zakresu podmiotów uprawnionych do zgłaszania uwag do projektu dokumentu rządowego – krąg tych podmiotów odpowiada zakresowi podmiotów, z którymi organ wnioskujący musi uzgodnić projekt dokumentu rządowego, i obejmuje członków Rady Ministrów i Szefa KPRM oraz Prezesa RCL (uzgodnienie pod względem prawnym); rozwiązanie to jest konsekwencją doprecyzowania charakteru prowadzonych przez organ wnioskujący uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania oraz konieczności podjęcia przez organ wnioskujący rozstrzygnięć w sprawie uwag zgłaszanych w ramach tych konsultacji i opiniowania – Rada Ministrów zapoznaje się z tymi rozstrzygnięciami, gdyż wymagają one omówienia w raporcie z konsultacji, i ostatecznie może podjąć w tym zakresie odmienną decyzję, jeżeli kwestia taka zostanie podniesiona przez właściwy organ, jednak nie rozpatruje i nie rozstrzyga uwag zgłaszanych przez podmioty w ramach konsultacji publicznych i opiniowania projektu;
4. przesunięcie momentu, do którego organ wnioskujący może wycofać wniesiony projekt (obecnie – do momentu podjęcia rozstrzygnięć przez Radę Ministrów), na czas rozpoczęcia jego rozpatrzenia przez Rząd – wycofanie projektu bez rozstrzygnięcia w jego sprawie, gdy Rada Ministrów już rozpatrzyła projekt, omówiła jego rozwiązania i rozstrzygnęła zgłaszane uwagi, może prowadzić do zbędnego wydłużania prac nad projektem;
5. sprecyzowanie charakteru postępowania z projektami dokumentów rządowych o charakterze informacyjnym – proponuje się uwzględnienie jako odrębności w odniesieniu do regulacji określającej wynik prac Rady Ministrów przypadków projektów niewymagających rozstrzygnięcia Rady Ministrów, które rozsyłane są wyłącznie do wiadomości członkom Rządu;
6. skrócenie (z trzech dni) do jednego dnia minimalnego terminu do zajęcia stanowiska wobec projektu rozpatrywanego w trybie obiegowym (z wyjątkiem projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych, dla których zachowano dotychczasowy termin trzech dni);
7. sprecyzowanie postępowania po przyjęciu projektu przez Radę Ministrów przez wskazanie Sekretarza Rady Ministrów, jako właściwego do wyznaczenia podmiotu, który będzie zobowiązany do sporządzenia tekstu ostatecznego dokumentu rządowego przyjętego przez Radę Ministrów;
8. włączenie do tego etapu procesu legislacyjnego obowiązków związanych z notyfikacją projektów aktów prawnych objętych systemem notyfikacji norm i aktów prawnych (tzw. notyfikacją techniczną) – należy zauważyć, że w projekcie nie proponuje się uregulowania szczegółowej procedury dokonywania notyfikacji (wynika ona z przepisów odrębnych), wskazując jedynie na sam obowiązek notyfikacji i etap procedury legislacyjnej, w którym jest on realizowany: w przypadku projektu ustawy jest to etap po przyjęciu projektu przez Rząd (przy czym proponuje się uzupełnienie tej regulacji o obowiązek organu wnioskującego poinformowania Sekretarza Rady Ministrów oraz właściwych organów Sejmu i Senatu o wynikach notyfikacji), a w przypadku projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministra – etap przed skierowaniem projektu do podpisu organu wydającego; szczególnej regulacji wymaga w tym zakresie kwestia notyfikacji projektu rozporządzenia Rady Ministrów – wobec konieczności notyfikacji „projektu” (a nie już wydanego aktu prawnego) a równocześnie nabrania przez ten projekt charakteru ostatecznego, proponuje się wprowadzenie do Regulaminu w oparciu o dotychczasową praktykę rozstrzygnięć obejmujących wstępną akceptację projektu oraz – stosownie do wyników notyfikacji i zakresu wprowadzonych do notyfikowanego projektu zmian – ponowne rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów albo skierowanie go do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów (należy przy tym zauważyć, że zgodnie z odrębnymi przepisami notyfikowany projekt, w którym wprowadzono zmiany w zakresie regulacji podlegających obowiązkowi notyfikacji, wymaga ponownej notyfikacji – zatem w razie wprowadzenia takich zmian projekt ponownie podlegać będzie takiej wstępnej akceptacji Rady Ministrów).

**Ocena funkcjonowania obowiązujących przepisów**

Niezależnie od uporządkowania i sprecyzowania regulacji dotyczących przebiegu rządowego procesu legislacyjnego, proponuje się wprowadzenie do Regulaminu przepisów dotyczących dokonywania ocen funkcjonowania przepisów obowiązujących, tzw. OSR ex-post. Dokonywanie takich ocen ma miejsce w obecnej praktyce działania Rządu – proponuje się jednak wprowadzenie regulacji, które ujednolicałyby zakres oceny i sposób przedstawiania jej wyników, oraz wymogu udostępniania ich do wiadomości publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej.

Projektowany wymagany zakres przygotowywanej przez właściwego ministra oceny pozwala w szczególności na ocenę realizacji celów ustawy, poprawności dokonanych wyborów w zakresie sposobów ich osiągnięcia oraz przyjętych przy opracowaniu danej ustawy założeń co do skutków ustawy. Przepisy dotyczące przygotowania OSR ex-post wyłączono z grupy przepisów regulujących przebieg procesu legislacyjnego, należy jednak zauważyć, że dokonanie takiej oceny może stanowić swego rodzaju końcowy etap tego procesu albo prowadzić do rozpoczęcia kolejnego. Projekt odnosi się do dokonywania ocen ustaw, należy jednak mieć na uwadze, że ocena jej funkcjonowania może być związana z należytym lub niewłaściwym funkcjonowaniem również wykonujących ją aktów wykonawczych.

OSR ex-post może być przygotowana w każdym czasie z inicjatywy własnej właściwego ministra. Dokonanie takiej oceny może być jednak przewidziane już na etapie prac nad projektem danej ustawy (wówczas w teście regulacyjnym lub w OSR może być już wskazany termin dokonania oceny) albo – w odniesieniu do każdej ustawy niezależnie od procesu prac nad jej projektem – na wniosek Rady Ministrów lub jej organu pomocniczego. W takich przypadkach OSR ex-post przekazuje się tym organom, które mogą zażądać uzupełnienia dokonanej oceny.

**Obowiązki wobec Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

Projekt nie przewiduje, co do zasady, zmian dotychczasowych regulacji dotyczących wykonywania obowiązków Rządu wobec Sejmu i Senatu, w tym udziału przedstawicieli Rządu w pracach parlamentarnych, ujmując je jednak w projektowanym Regulaminie w czytelniejszej systematyce. Zaproponowano jednak modyfikację kręgu podmiotów uczestniczących w pracach parlamentarnych na zaproszenie właściwych organów Sejmu lub Senatu w celu zapewnienia spójności tej regulacji z art. 9 ustawy o Radzie Ministrów, wyłączając z tego kręgu Prezesa RCL. Należy jednak zwrócić uwagę, iż równocześnie uwzględnia się możliwość, w przypadku gdy projekt ustawy był sporządzony przez RCL, wyznaczenia przez Prezesa RCL do udziału w pracach parlamentarnych przedstawiciela RCL – nastąpić to może na wniosek organu wnioskującego. Zatem udział przedstawiciela RCL w tych pracach będzie mógł mieć miejsce na zaproszenie przedstawiciela Rządu i w ramach towarzyszącej mu delegacji.

Proponuje się aby ze względu na projektowane zmiany w zakresie przebiegu rządowego procesu legislacyjnego, nowe regulacje miały zastosowanie dopiero do tych projektów dokumentów rządowych, które już pod jej rządem zostaną skierowane do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania. Jakkolwiek rozwiązanie to zakłada stosowanie przez pewien czas dwóch trybów postępowania z projektami dokumentów rządowych, to jednak pozwoli na uniknięcie w okresie przejściowym problemów związanych z ewentualnym „powtórzeniem” rozpoczętych i niekiedy znacznie zaawansowanych etapów tego procesu, a czas stosowania dotychczasowych procedur nie powinien przekraczać kilku do kilkunastu miesięcy.

Proponuje się wejście w życie nowej uchwały z zachowaniem co najmniej 14 dniowego okresu vacatio legis (co w powiązaniu z ww. regulacją przejściową powinno zapewnić możliwość dostosowania się adresatów uchwały do jej regulacji) i równocześnie z pierwszym dniem miesiąca.

Zakres spraw regulowanych projektem nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

**Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny**

Regulacje projektowanej uchwały są adresowane do organów administracji rządowej – Rady Ministrów i członków Rady Ministrów oraz do podmiotów upoważnionych do prowadzenia rządowego procesu legislacyjnego, do których oprócz członków Rady Ministrów należą Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i podmioty upoważnione przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów albo na podstawie przepisów odrębnych. Regulacje te mają też wpływ na inne podmioty biorące udział w tym procesie – organy administracji rządowej i inne organy i instytucje państwowe, których zakresu działania mogą dotyczyć projekty dokumentów rządowych, a także podmioty spoza tego sektora, tj. obywateli i ich przedstawicielstwa, jak organizacje społeczne, instytucje reprezentujące określone grupy społeczne, zawodowe lub przedsiębiorców, uczestniczące w konsultacjach projektów dokumentów rządowych.

Celem projektu jest zwiększenie przejrzystości procesu legislacyjnego oraz usprawnienie i przyśpieszenie przebiegu prowadzonych w jego ramach prac – przy zachowaniu warunków niezbędnych dla zapewnienia ich rzetelności.

Przewiduje się, że w wyniku doprecyzowania reguł konsultacji publicznych projektów dokumentów rządowych nastąpi wzrost udziału obywateli i ich przedstawicielstw w procesie stanowienia prawa. Czytelne przepisy uchwały oraz mające informacyjny charakter opisy stosowanych procedur powinny zwiększyć świadomość nie tylko istnienia i charakteru uprawnień w tym zakresie, ale także sposobów ich wykonywania. Zwiększony nacisk na przeprowadzanie konsultacji publicznych, jako działania rekomendowanego w projektowanym Regulaminie, oraz sprecyzowanie wymagań w zakresie omówienia ich wyników powinno przyczynić się do zwiększenia aktywności w tym obszarze organów odpowiedzialnych za prowadzenie prac nad projektami dokumentów rządowych. Natomiast rozszerzenie możliwych sposobów przeprowadzania konsultacji publicznych umożliwi uzyskanie opinii podmiotów rzeczywiście zainteresowanych danym projektem, a nie tylko uznanych za takie przez organ odpowiedzialny za dany projekt. Udział w konsultacjach publicznych, w ramach których organ wnioskujący nie wystąpił bezpośrednio do danego podmiotu o opinię, wymagać będzie jednak od tego podmiotu pewnego zaangażowania w obserwowanie prac Rządu (zapoznania się z rządowymi planami legislacyjnymi ujętymi w wykazie prac legislacyjnych oraz z samymi projektami udostępnianymi w RPL).

Wejście w życie projektowanych regulacji może wymagać usprawnienia sposobu wykonywania swoich obowiązków i uprawnień również od podmiotów sektora publicznego uczestniczących w procesie legislacyjnym. W szczególności proponowane doprecyzowania regulacji dotyczących prowadzenia uzgodnień przez organ wnioskujący i zgłaszania w ich toku uwag kładą nacisk na efektywność tych czynności.

Nie przewiduje się zwiększenia kosztów funkcjonowania podmiotów, na które oddziałują projektowane regulacje.

**Konsultacje**

Projekt uchwały został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji (w zakładce „Legislacja”).

Informacja o jego zamieszczeniu na w/w stronie, z prośbą o przekazanie ewentualnych stanowisk, uwag lub opinii w zakresie dotyczącym przewidzianego w uchwale procesu prowadzenia konsultacji społecznych (konsultacji publicznych i opiniowania projektu), została przesłana do przedstawicieli partnerów społecznych, w tym reprezentatywnych organizacji pracodawców i pracowników, podmiotów reprezentujących środowisko prawnicze oraz organizacji pozarządowych biorących udział w opracowywaniu zasad prowadzenia konsultacji społecznych.

Ponadto projekt został skierowany, z prośbą o wyrażenie opinii, do Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów.

**Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego**

Udostępnianie w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny ocen funkcjonowania obowiązujących ustaw (OSR ex-post) będzie wymagać dostosowania serwisu do tego zadania. Koszty prac w zakresie dostosowania RPL zostaną pokryte ze środków przewidzianych w budżecie Rządowego Centrum Legislacji na rok 2013 w wysokości ok. 50 tys. zł. na utrzymanie i modernizację tego serwisu.

**Wpływ aktu normatywnego na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, sytuację i rozwój regionalny**

Nie przewiduje się bezpośrednich skutków projektowanych regulacji we wskazanych wyżej obszarach. Należy jednak zauważyć, że rządowy proces legislacyjny, którego w znacznej mierze dotyczą projektowane regulacje, określa ramy prac nad aktami normatywnymi i innymi dokumentami, jak np. strategie, czy programy rządowe, których celem może być bezpośrednie oddziaływanie w tych obszarach. Zakładane usprawnienie tego procesu może zatem pośrednio wywrzeć pozytywne skutki w obszarach objętych zakresem regulacji dokumentów rządowych.

**Źródła finansowania**

Koszty dostosowania RPL do udostępniania w nim ocen funkcjonowania obowiązujących ustaw zostaną pokryte ze środków budżetu państwa w części Rządowe Centrum Legislacji. W pozostałym zakresie wejście w życie projektowanej uchwały nie wymaga zapewnienia środków finansowych.