

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. Projektowana uchwała – zgodnie z Programem „Lepsze Regulacje 2015” przyjętym przez Radę Ministrów uchwałą nr 13/2013 z dnia 22 stycznia 2013 r.¹ – ma na celu zwiększenie zakresu konsultacji publicznych projektów dokumentów rządowych. Podstawowym rozwiązaniem, które ma ten cel realizować, jest wprowadzenie zasady przeprowadzania konsultacji publicznych projektu (w przeciwieństwie do obecnej „możliwości” ich przeprowadzenia). Oczywiście zasada ta musi uwzględniać okoliczności dotyczące konkretnego projektu, takie jak jego pilność, złożoność czy przewidywane skutki. Mogą zatem występować sytuacje, w których dany projekt nie zostanie poddany konsultacjom publicznym, jednak aby sytuacje takie były rzeczywiście uzasadnione, proponuje się przy tym, by odstąpienie od konsultacji publicznych projektu aktu normatywnego wymagało od organu odpowiedzialnego za projekt stosownego wyjaśnienia

¹ Program „Lepsze Regulacje 2015” jest dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki w zakładce „Tworzenie lepszego prawa”.

(§ 36 oraz § 28 ust. 3 i § 103 ust. 3 projektu). Zwiększeniu zakresu konsultacji służyć będzie także dostosowanie tych regulacji do zmieniających się uwarunkowań technicznych umożliwiających szerokie wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w procesie konsultacyjnym – „przedstawianie” projektu do konsultacji publicznych umożliwia uzyskanie opinii szerszego kręgu podmiotów zainteresowanych danym projektem niż w przypadku tylko indywidualnego występowania o stanowiska wybranych podmiotów.

Projektowane zmiany postępowania z projektami dokumentów rządowych mają ponadto przyczynić się do ograniczenia przypadków powstawania zbędnych opóźnień i usprawnienia 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 nieznaczących, korekt dotychczasowej procedury, w szczególności na etapie uzgodnień projektu, np. możliwość uznania braku uczestnictwa w konferencji uzgodnieniowej za odstępianie od zgłoszonych uwag (§ 45 ust. 1 projektu) i obowiązek uprzedniego ustosunkowania się do uwag, które mają być przedmiotem dyskusji na konferencji (§ 44 ust. 3 i 4 projektu), powinny zwiększyć efektywność konferencji uzgodnieniowych, których celem jest doprowadzenie do uzgodnienia treści projektu (ewentualnie zidentyfikowania rozbieżności).

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 (rozstrzygnięcie 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. W tym zakresie zaktualizowano także wymagania dotyczące informowania Prezesa Rady Ministrów o wyjazdach członków Rady Ministrów (uzyskiwania jego zgody), rezygnując ze szczególnego traktowania wyjazdów zagranicznych oraz z określania treści wniosków o zgodę na wyjazd. Należy zauważyć, że zmiany te nie skutkują zmianami w zakresie sposobu informowania o wyjazdach, jakie ukształtowały się w obecnej praktyce, gdyż pozostaje to, jak dotychczas, poza regulacją Regulaminu.

Zrezygnowano także z odrębnego regulowania obowiązków Sekretarza Rady Ministrów – nie zmieniając zakresu tych obowiązków, uregulowano je w przepisach szczegółowych projektowanej uchwały.

Postępowanie z projektami dokumentów rządowych

Przepisy projektowane w dziale III uchwały określają podstawowy tryb 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, co wskazano wprost w treści projektowanych przepisów. 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.

Zatem właściwy dla każdego rodzaju projektu dokumentu rządowego tryb postępowania uregulowany jest w dziale III – jeżeli jednak jest to jeden z ww. rodzajów projektów, to dodatkowo należy uwzględnić modyfikacje niektórych elementów tego trybu zawarte w dziale IV (np. w przypadku projektu założeń projektu ustawy wprowadzona jest modyfikacja w zakresie przedstawiania wyników oceny skutków społeczno-gospodarczych projektu – nie przedstawia się ich w OSR tylko w teście regulacyjnym).

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). Opisy te zostaną opracowane przy uwzględnieniu zróżnicowania procedur ukształtowanych Regulaminem w odniesieniu do poszczególnych rodzajów dokumentów (np. w przypadku projektów ustaw zróżnicowana jest procedura przyjmowania projektu ustawy opracowanego na podstawie przyjętych założeń projektu ustawy i projektu ustawy opracowanego bez uprzedniego przyjęcia założeń). Będą one „opisywać” te procedury, co w przeciwieństwie do tekstu prawnego pozwoli na położenie nacisku na czytelność przekazu nawet kosztem jego zwięzłości oraz na uwzględnienie dodatkowych niezbędnych informacji (np. o przyjętych wytycznych w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych i miejscu ich udostępnienia), a także na wskazanie (niejednokrotnie przywoływanych w projektowanej uchwale) przepisów odrębnych, które mają zastosowanie w danym przypadku. Takie opisy byłyby powszechnie dostępne, służąc ewentualną pomocą wskazanym wyżej grupom zainteresowanych podmiotów. Opracowanie tego rodzaju dokumentów stanowiłoby 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, jak dotychczas, uwzględnia specyfikę projektów umów międzynarodowych i związanych z nimi dokumentów. Postępowanie z takimi projektami regulują odrębne przepisy, w szczególności ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.), zatem ewentualne doprecyzowania, uzupełnienia lub zmiany trybu postępowania z takimi projektami powinny nastąpić w tych przepisach.

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 rezygnację z bezpośredniego wskazania w tym kręgu wojewodów, gdyż ich zakres działania – co do zasady – nie koresponduje z zakresem przedmiotowym przepisów uchwały (zakresem dokumentów rządowych). Nie wpływa to jednak na uprawnienia wojewodów wynikające z odrębnych przepisów, w szczególności na określone w art. 22 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.) uprawnienie do przedstawiania Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projektów dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa. 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.

W przepisach ogólnych działu III wskazano również zasadnicze elementy rządowego procesu legislacyjnego (§ 21 projektu). Należy jednak zaznaczyć, że szczegółowe przepisy Regulaminu mogą istotnie modyfikować ten model w odniesieniu do niektórych rodzajów dokumentów rządowych (np. postępowanie z projektem rozporządzenia ministra nie obejmuje rozpatrzenia projektu przez Radę Ministrów), czy też dopuszczać zastosowanie szczególnych rozwiązań (np. w ramach trybu odrębnego).

Sprecyzowano także – stosowaną również obecnie – regułę aktualizowania informacji, których przedstawianie jest wymagane przepisami Regulaminu. Dotyczy to m.in. informacji przedstawianych w treści uzasadnienia projektu, w tym w OSR, które mogą wymagać zaktualizowania w miarę trwania prac nad projektem, zarówno z uwagi na upływ czasu lub zmiany samego projektu, jak i na pozyskiwanie w toku tych prac nowych informacji.

Należy także zwrócić uwagę, że projektowane regulacje dotyczące postępowania z projektami dokumentów rządowych nie przesądzają kwestii formy, w jakiej dokonywany jest, w przebiegu tego postępowania, obieg dokumentów. Umożliwia to, odpowiednio do stopnia rozwoju i upowszechnienia wykorzystywania środków komunikacji elektronicznej, stosowanie projektowanych regulacji zarówno w odniesieniu do obecnie występującej papierowej formy dokumentów (projektów, czy stanowisk do projektów), jak i do planowanego elektronicznego obiegu dokumentów. Już obecnie niejednokrotnie wykorzystywane jest w ramach uzgodnień lub konsultacji udostępnienie danego dokumentu w serwisie RPL.

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 (modyfikacje określonych elementów podstawowego modelu postępowania) 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 przesądając 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 został w projekcie (w działach III i IV projektu) 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 (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. Przed rozpoczęciem prac nad danym projektem niezbędne jest zatem złożenie wniosku o wprowadzenie takiego projektu do właściwego wykazu (nie dotyczy to jednak projektów rozporządzeń ministrów – właściwy wykaz prowadzi w tym przypadku minister, zatem w § 141 projektu wprowadzono w tym zakresie modyfikację, wskazując jedynie, że projekt rozporządzenia jest wpisywany do takiego wykazu jeszcze przed opracowaniem projektu i skierowaniem go do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania). 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.

Regułę dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych odniesiono także do projektów założeń projektów ustaw – rozszerzając przy tym kryteria ustalania zakresu dokonywania takiej oceny o rodzaj dokumentu, co uwzględnia fakt, że zakres takiej oceny z uwagi na charakter założeń oczywiście nie będzie identyczny, jak w przypadku pełnego projektu ustawy (wyniki tej oceny znajdują wyraz w teście regulacyjnym, którego zasadniczy zakres nie ulega zmianie w projekcie). Niemniej jednak, mimo odmiennego zakresu i wstępnego charakteru przeprowadzanych analiz, sama zasada ich dokonania przed opracowaniem projektu dotyczy również projektu 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 m.in. dotyczące zakresu 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”), w której przedstawia się wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektu, uzupełniono o przedstawienie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń, co pozwoli na pełniejszą analizę i ewentualną weryfikację danych zawartych w OSR w toku prac nad projektem. Wymagany zakres prezentacji wyników analizy wpływu projektowanych regulacji w poszczególnych obszarach ich oddziaływania uzupełniono o zakres podmiotowy takiego oddziaływania (wskazanie wpływu na podmioty, na które projekt oddziałuje). Natomiast zakres przedmiotowy ujęto w sposób bardziej ogólny, wymagając przedstawienia wpływu projektowanych regulacji we wszystkich istotnych obszarach oddziaływania danego projektu i wskazując przykładowo te obszary, w których najczęściej identyfikuje się obecnie takie oddziaływanie. Rozwiązanie to skutkuje koniecznością wskazania w OSR wyników analizy oddziaływania projektowanych regulacji w innych niż przykładowo wskazane obszarach (np. rozwój regionalny, środowisko, sytuacja rodzin), jeżeli byłyby to istotne obszary oddziaływania danego projektu. Przewiduje się, że dodatkowe wskazówki w tym zakresie zostaną ujęte we wzorze formularza OSR. Ponadto w związku z wprowadzeniem nowego dokumentu – raportu z konsultacji, w którym będą omówione wyniki konsultacji publicznych, informacja przedstawiana w tym zakresie w OSR będzie dotyczyć zakresu tych konsultacji. Należy zauważyć, że określenie „konsultacje publiczne” jest używane w projekcie w odniesieniu do konsultowania już opracowanego projektu dokumentu rządowego. Nie oznacza to, że na wcześniejszym

etapie nie mogą być prowadzone konsultacje problemów, czy zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego – na możliwość ich prowadzenia wskazuje § 24 ust. 1 projektu, jednak ich prowadzenie nie jest objęte regulacjami Regulaminu, gdyż nie jest to jeszcze etap pracy Rady Ministrów nad projektem. W przypadku jednak gdyby były one prowadzone, informacja o nich powinna być przedstawiona w OSR (teście regulacyjnym).

W przypadku testu regulacyjnego rozszerzono minimalne wymagania co do jego treści w oparciu o praktykę stosowania przepisów Regulaminu z 2002 r. – identyfikacja rozwiązywanego problemu oraz określenie celu i istoty interwencji pozwolą 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 takiej ustawy „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 bezpośrednio jej uregulowanie w projekcie. Precyzuje się również zakres sporządzanej tabeli zgodności (tabelarycznego zestawienia przepisów unijnych i projektowanych przepisów krajowych), wskazując na ujmowanie w takiej tabeli przepisów wdrażanych dyrektyw. Jakkolwiek bowiem projekt ustawy może być opracowany również w związku z innymi przepisami prawa Unii Europejskiej, np. w celu umożliwienia stosowania rozporządzenia, to tylko dyrektyw dotyczy obowiązek bezpośredniego wdrożenia do

systemu krajowego. Informacje o związku projektu z innymi unijnymi aktami prawnymi powinny być przedstawione w uzasadnieniu projektu. Proponuje się także, by tabela zgodności i wyjaśnienie terminu wejścia w życie w kontekście ustalonych terminów implementacji były sporządzane również w odniesieniu do projektów rozporządzeń mających na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej, gdyż brak jest uzasadnienia dla odmiennego traktowania w tym zakresie rozporządzeń, jeżeli mają one na celu wdrożenie dyrektyw.

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 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).

2. 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, przekaze stanowisko dotyczące oceny OSR. Rozwiązanie to pozwoli na usprawnienie 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) – co do zasady najpóźniej na etapie wprowadzenia projektu do właściwego wykazu prac (po wpisaniu projektu do wykazu projekt może już być kierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania).

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 (ze względu na zasadę ich prowadzenia) nakierowanym na pozyskanie stanowisk podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych;
- 3) opiniowanie – jest działaniem obligatoryjnym nakierowanym na pozyskanie opinii organów i instytucji państwowych, o ile ich zakresu działania dotyczy dany projekt.

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 wystąpienia o opinię tak instytucji państwowej, jak podmiotu spoza tego sektora (np. organizacji związkowej). Należy przy tym zauważyć, że występowanie o opinie, w przypadku których obowiązek ich zasięgnięcia wynika z odrębnych przepisów (również od podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych), będzie następować w ramach procesu opiniowania a nie konsultacji publicznych.

W Regulaminie proponuje się zatem wyodrębnienie procesu „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 w toku rozpatrywania projektu przez Radę Ministrów). W protokole nie uwzględnia się ewentualnych rozbieżności wynikłych w ramach uzgodnień prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów (informacje w tym zakresie będą jednak przedstawiane Stałemu Komitetowi Rady Ministrów i Radzie Ministrów). Odrębności w zakresie uzgodnień dotyczą 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 (stanowiska), 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. Jednakże niezależnie od niewiążącego charakteru takiego stanowiska, niezbędne jest odniesienie się do niego przez organ wnioskujący. 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. Podkreślenie tego wymogu ma służyć zwiększeniu responsywności prowadzonych konsultacji publicznych. Decyzję o przeprowadzeniu i zakresie konsultacji publicznych podejmuje organ wnioskujący, biorąc pod uwagę przesłanki wskazane w § 36 ust. 1 projektowanej uchwały (odpowiadające

przesłankom dotychczas wskazanym w § 12 ust. 5 Regulaminu z 2002 r.). Mając jednak na uwadze wskazany w Programie „Lepsze Regulacje 2015” cel zwiększenia zakresu konsultacji projektów dokumentów rządowych, proponuje się ukształtowanie konsultacji publicznych jako zasady, czyli pewnego standardu postępowania, 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 umożliwi 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 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). Projektowany Regulamin nie może nakładać obowiązku przedstawienia stanowiska przez organizacje społeczne czy inne podmioty uczestniczące w konsultacjach publicznych, zatem doprecyzowano kwestię skutków nieprzedstawienia takiego stanowiska w terminie (§ 40 ust. 4 projektu). Możliwość uznania przez organ wnioskujący takiej sytuacji za rezygnację z przedstawienia stanowiska wyjaśnia kwestię kontynuowania prac nad projektem, a równocześnie regulacja ta powinna przyczynić się do wyeliminowania przypadków niewłaściwych praktyk wskazywanych przez podmioty uczestniczące w konsultacjach a polegających na uznawaniu nieprzedstawienia w terminie ich stanowisk za akceptację projektu. Projektowana regulacja nie oznacza przy tym możliwości uznania przez organ

wnioskujący, że dany podmiot w ogóle zrezygnował z udziału w pracach nad projektem – w szczególności dany podmiot może wyrażać stanowisko na kolejnych etapach prac nad projektem. 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. Uwzględnia przy tym wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji, które zostaną ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy (aktualne wytyczne w tym zakresie stanowią element Wytycznych do oceny skutków regulacji). Zauważenia wymaga, iż Rada Ministrów (lub jej organ pomocniczy) ustalając wskazane wytyczne, uwzględniać będzie istniejące obecnie dokumenty dotyczące konsultacji publicznych, takie jak np. stosowany w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji dokument „Kodeks Konsultacji - Siedem Zasad Konsultacji”, zalecający prowadzenie konsultacji publicznych z uwzględnieniem zasad: dobrej wiary, powszechności, przejrzystości, responsywności, koordynacji, przewidywalności oraz poszanowania interesu ogólnego. Zakłada się przy tym, iż wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji zostaną przyjęte w terminie umożliwiającym ich stosowanie już od dnia wejścia w życie Regulaminu. Niezależnie od powyższego należy także zauważyć, że – jak dotychczas – decyzja organu wnioskującego o zakresie prowadzonych konsultacji publicznych będzie podlegała ocenie Szefa KPRM w ramach badania OSR. Realizacji wskazanego w Programie „Lepsze Regulacje 2015” celu zwiększenia zakresu konsultacji projektów dokumentów rządowych mają służyć również inne zmiany proponowane w projekcie Regulaminu, w tym rozwiązania zawarte w § 24 ust. 1 pkt 4 i § 28 ust. 2 pkt 2 (nawiązujące do konsultacji prowadzonych przed opracowaniem projektu), czy w § 47 (dotyczące organizacji konferencji z udziałem podmiotów uczestniczących w konsultacjach publicznych) projektu. Należy także zwrócić uwagę na projektowany § 119, który – w przeciwieństwie do ogólnej **zasady** prowadzenia konsultacji publicznych – wprowadza **obowiązek** ich przeprowadzenia w odniesieniu do projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń, w przypadku gdy w projekcie ustawy wprowadzono istotne zmiany w stosunku do założeń a projekt założeń był poddany takim konsultacjom. W takim przypadku zatem konsultacje publiczne są obligatoryjne. Jeżeli natomiast nie wprowadzono takich istotnych zmian, to § 119 nie ma zastosowania i do konsultacji publicznych stosuje się ogólne zasady, czyli podstawową regulację § 36 projektu. Konsultacje publiczne dotyczą przede wszystkim projektów aktów normatywnych powszechnie obowiązujących (ustaw i rozporządzeń) i projektów założeń projektów ustaw. Dotyczą one również innych projektów dokumentów rządowych, przy czym podejmując

decyzję o przeprowadzeniu lub rezygnacji z tych konsultacji, organ wnioskujący uwzględnić będzie również sam charakter prawny (wewnętrznie obowiązujący) lub rodzaj takiego dokumentu (np. sprawozdanie).

Opiniowanie projektu służy uzyskaniu opinii tych organów administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, których nie dotyczy wymóg uzgodnienia projektu, a których zakresu działania dotyczy projekt, oraz opinii, których zasięgnięcie jest wymagane przepisami odrębnymi. W odróżnieniu od konsultacji publicznych w tym przypadku zasięganie opinii ma zindywidualizowany, celowy charakter – o taką opinię należy wystąpić do konkretnego organu lub instytucji, których zakresu działania dotyczy projekt. Podobnie jak w przypadku konsultacji publicznych, przedstawiane opinie nie mają charakteru wiążącego i w sprawie zgłoszonych w nich uwag rozstrzyga organ wnioskujący. Proponuje się jednak, aby organ wnioskujący sporządzał odrębne zestawienie nieuwzględnionych przez niego uwag zgłoszonych w ramach procesu opiniowania. Jakkolwiek kwestia tych uwag będzie już rozstrzygnięta, to sporządzenie takiego zestawienia jest istotne ze względu na wagę nieuwzględnionych zastrzeżeń (np. 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.

Szczególny charakter ma występowanie o opinie organów i instytucji Unii Europejskiej. Co do zasady jest ono objęte procesem opiniowania przeprowadzanym na tym etapie procesu legislacyjnego. Jednakże z uwagi na fakt, iż tryb takiego opiniowania lub konsultacji jest regulowany przepisami prawa Unii Europejskiej, w projekcie przewiduje się ograniczony zakres regulacji odnoszący się do tego procesu – należy w szczególności wskazać na wymóg omówienia wyników tego procesu w raporcie z konsultacji.

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 omówienia wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania, informacji o zgłoszeniach

podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej 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 następujących kwestii.

1. Terminy zajmowania stanowisk.

Regulamin z 2002 r. przewiduje, jako termin minimalny na zajęcie stanowiska, 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 zastąpienie tej regulacji zasadą wyznaczania terminu na zajęcie stanowiska przez organ wnioskujący przy uwzględnieniu określonych przesłanek, co powinno prowadzić do wyznaczenia terminu adekwatnego, odpowiedniego w danym przypadku. Zachowuje się przy tym wskazanie terminów minimalnych do zajęcia stanowiska – terminu 7-dniowego, a w przypadku projektów aktów normatywnych – 14-dniowego, którego skrócenie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Nic nie stoi na przeszkodzie wyznaczeniu w danym przypadku terminu dłuższego, jeżeli będzie to termin adekwatny, rezygnuje się bowiem z wyznaczania terminu maksymalnego (obecnie – 30 dni). Odrębne terminy minimalne proponuje się natomiast dla projektu założeń projektu ustawy (14 dni), projektu ustawy (21 dni) i projektu rozporządzenia ministra (10 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 kierunku stanowisk (zakres działania danego organu), proponuje się sprecyzowanie ograniczeń stosowanych w przypadku zgłaszania uwag w kolejnych turach uzgodnień (zakres, w jakim projekt został zmieniony, w tym wprowadzono w nim nowe regulacje, lub jest niezgodny z przyjętymi ustaleniami). Ograniczenie zakresu zgłaszanych uwag proponuje się także w odniesieniu do

projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń (wyłączenie kwestii rozstrzygniętych w przyjętych założeniach danego projektu ustawy). Rozwiązania te mają na celu ograniczenie przypadków zgłaszania zastrzeżeń w sprawach już raz rozstrzygniętych, co stanowi czynnik wydłużający proces uzgodnień. Projektowane w tym zakresie regulacje mają ograniczać, ale nie wykluczać możliwości zgłaszania i rozstrzygania tego rodzaju uwag. W toku uzgodnień projektu organ wnioskujący może pozostawić takie uwagi bez rozpatrzenia, jednak mogą one zostać ponownie zgłoszone na posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów i wówczas – na umotywowany wniosek organu zgłaszającego i za zgodą Przewodniczącego Komitetu – zostaną one rozpatrzone (§ 65 ust. 2 pkt 1 projektu). Jeżeli Przewodniczący Komitetu nie wyraził takiej zgody, to zgłoszona uwaga może być jeszcze rozpatrzona przez Radę Ministrów (§ 88 ust. 2 pkt 1 projektu). Rozwiązanie to ma służyć w szczególności uniknięciu sytuacji zawarcia w projekcie rozwiązań nieprawidłowych, które z różnych względów nie zostały zasygnalizowane na właściwym etapie prac, ale których waga uzasadnia późniejsze lub ponowne ich rozważenie, bądź też rozwiązań, których ocena uległa zmianie wskutek upływu czasu lub zmiany okoliczności, z którymi są one związane. Równocześnie możliwość zgłoszenia uwagi na posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów i następnie – Rady Ministrów powinna skłaniać organ wnioskujący do racjonalnego korzystania z prawa pozostawienia jej bez rozpatrzenia na etapie uzgodnień.

3. Dodatkowe zadania Szefa KPRM w zakresie badania OSR i badania zgodności projektu ustawy z założeniami, na podstawie których został on opracowany.

Proponuje się, aby dokonywanie oceny projektu w tych zakresach miało miejsce w ramach uzgodnień projektu a nie (jak dotychczas) przed ich rozpoczęciem, ze wspomnianym już wyjątkiem badania OSR (testu regulacyjnego) przed rozpoczęciem etapu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania w przypadkach, gdy wynika to z decyzji Rady Ministrów (jej organu pomocniczego). Proponuje się przy tym doprecyzowanie terminów dokonywania tych ocen (14 dni), w przypadkach gdy nie następuje to w ramach uzgodnień. Rozwiązania te w dużej mierze upraszczają i ujednolicają tryb dokonywania tych ocen przez Szefa KPRM. Dodatkowo proponuje się rozszerzenie zadań Szefa KPRM o ocenę – analogicznie do oceny OSR – poprawności testu regulacyjnego oraz konsultacji przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także zakresu konsultacji publicznych i opiniowania w przypadku projektu założeń projektu ustawy.

4. Działania podejmowane 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 przedstawiania 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 (oraz przedstawiciela Szefa KPRM i RCL) 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 procesu uzgodnień i opiniowania. Wybór sposobu działania (zajmowanie odrębnych stanowisk, czy też zorganizowanie konferencji uzgodnieniowej, zorganizowanie konferencji w ramach konsultacji publicznych, ewentualnie „wspólnej” konferencji) należy do organu wnioskującego, który kierować się będzie w tym zakresie kryterium przewidywanej efektywności danego sposobu działania.

5. Reguły 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 na ogólnych zasadach (określonych w § 36 projektu). 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.

3. Rozpatrzenie projektu przez właściwy komitet 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 oraz wymogów dotyczących dokumentów wnoszonych do rozpatrzenia (jak dołączenie raportu z konsultacji, czy zestawienia uwag nieuwzględnionych w ramach procesu opiniowania).

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.

Rezygnuje się natomiast z wymogu dołączania do projektu zgłoszeń podmiotów zainteresowanych pracami nad danym projektem dokonanych w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Informacja o dokonanych zgłoszeniach będzie bowiem zawarta w dołączonym do projektu raporcie z konsultacji, a same zgłoszenia – od momentu skierowania projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania – będą udostępnione w RPL, zbędne jest zatem odrębne ich przedstawianie na posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów (odrębne ich przekazywanie na posiedzenie Rady Ministrów jest związane m.in. z wymogiem dołączenia takich zgłoszeń dotyczących projektu ustawy do projektu ustawy przekazywanego do Sejmu RP).

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 przyspiesza 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.

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 lub pozostawioną bez rozpatrzenia uwagę, jak i ministrowi wydającemu dane rozporządzenie, wystąpienia o rozpatrzenie „spornego” projektu przez Komitet, który w zakresie takiej 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 rozstrzygnięcia o jego treści.

4. 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 rozstrzygnięcie zagadnień legislacyjnych, tj. dotyczących techniki legislacyjnej, oraz umożliwiając mu samodzielne rozstrzygnięcie 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 kwestię weryfikacji przez RCL zgodności projektu z ustaleniami komisji (jeżeli komisja przyjmie takie ustalenie) albo weryfikacji poprawności wprowadzenia poprawek wskazanych w piśmie RCL zwalniającym z komisji (jeżeli Prezes RCL wystąpi o to w tym piśmie) – 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 nieznaczących 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 zgodnie z założeniem pozostawienia poza regulacjami

Regulaminu kwestii wewnętrznego postępowania w podmiotach uczestniczących w procesie legislacyjnym, w projekcie pomija się kwestię możliwości wykonywania określonych zadań przez upoważnionych przez Prezesa RCL kierowników komórek organizacyjnych RCL (wynika to już z odrębnych przepisów).

5. 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 wnoszonych 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 przyspiesza 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 rozstrzygnąć 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 (przedstawienia w zestawieniu uwag nieuwzględnionych w ramach procesu opiniowania), 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; należy podkreślić, że rozwiązanie to nie stoi na przeszkodzie zgłoszeniu do dokumentu rozpatrywanego przez Radę Ministrów stanowisk czy opinii przez inne podmioty (w szczególności podmioty, do których projekt taki został rozesłany) – nie mają one jednak charakteru uwag, które podlegają rozstrzygnięciu przez Radę Ministrów, a stanowią dodatkowe opinie i informacje dla Rady Ministrów brane pod uwagę przy podejmowaniu przez nią rozstrzygnięć;

- 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 przedstawiane są członkom Rządu wyłącznie do wiadomości;
- 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 i ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej 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 dodatkowe 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 przed skierowaniem do ponownej notyfikacji).

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 ujednoliciłyby zakres oceny i sposób przedstawiania jej wyników, oraz udostępniania ich do wiadomości publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej.

Projektowany wymagany zakres przygotowywanej przez właściwego ministra OSR ex-post 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 wyłączone 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 należyтым lub niewłaściwym funkcjonowaniem również wykonujących ją aktów wykonawczych.

Wymagany zakres OSR ex-post, w szczególności dotyczący przedstawienia faktycznie występujących skutków ustawy oraz prezentacji problemów związanych z jej funkcjonowaniem wiąże się z koniecznością zasięgnięcia opinii, czy uzyskania informacji od adresatów ustawy. Niezależnie od tego regulacje projektu wskazują na możliwość przekazania projektu przygotowanej oceny do konsultacji i zasięgnięcia opinii. Stanowiska i opinie interesariuszy (instytucji ich reprezentujących), opinie eksperckie czy opinie innych organów, w tym np. opinie innych ministrów, których zakresu działania może częściowo dotyczyć dana ustawa, mogą bowiem przyczynić się do przygotowania pełnej i rzetelnej oceny funkcjonowania danej ustawy.

OSR ex-post nie jest przygotowywana obligatoryjnie w odniesieniu do każdej ustawy. Dokonanie takiej oceny może być przewidziane już na etapie prac nad projektem danej ustawy lub jej założeń (wówczas w teście regulacyjnym lub w OSR wskazany byłby wymóg dokonania oceny) albo – w odniesieniu do każdej ustawy niezależnie od procesu prac nad jej projektem – wynikać z decyzji Rady Ministrów lub jej organu pomocniczego. W takich przypadkach OSR ex-post przekazuje się tym organom, które mogą zażądać uzupełnienia dokonanej oceny. OSR ex-post może być także przygotowana w każdym czasie z inicjatywy własnej właściwego ministra. W każdym przypadku OSR ex-post będzie dokumentem przygotowywanym przez właściwego ministra i zawierała będzie ocenę tego ministra co do funkcjonowania danej ustawy. Dokument ten nie będzie więc podlegał uzgodnieniom z innymi ministrami, choć, jak wyżej wskazano, może być przez nich opiniowany, jak też poddawany szerszym konsultacjom. Jednakże OSR ex-post, która ma być przedstawiona Radzie Ministrów, będzie wymagała uprzedniego rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów – w czasie prac tego Komitetu będą zatem mogły być zgłaszane i rozpatrywane uwagi do OSR ex-post przygotowanej przez ministra.

Teksty jednolite

Z dniem 1 stycznia 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.) w zakresie, w jakim precyzuje określony w art. 16 ust. 3 tej ustawy wymóg sporządzania tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa. Skutkiem tej zmiany jest zwiększenie liczby ogłaszanych tekstów jednolitych aktów wykonawczych do ustaw, w szczególności rozporządzeń ministrów. Biorąc pod uwagę ukształtowaną dotychczas praktykę stosowania ww. ustawy i zidentyfikowane w tym czasie zagadnienia budzące wątpliwości, proponuje się wprowadzenie do projektowanego Regulaminu przepisów odnoszących się do sporządzania obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstów jednolitych aktów normatywnych Rady Ministrów oraz rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Dokumenty takie nie mieszczą się w kategorii dokumentów rządowych – nie podlegają zatem procedurze postępowania z takimi dokumentami.

Punktem wyjścia projektowanych w ww. zakresie przepisów jest ustawowa reguła nakładająca obowiązek ogłoszenia tekstu jednolitego na organ właściwy do jego wydania, a w przypadku aktów normatywnych Rady Ministrów – na Prezesa Rady Ministrów. Wynika z niej bezpośrednio wskazanie organu właściwego do podpisania obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego danego aktu. Proponuje się przy tym sprecyzowanie w projekcie, iż w przypadku gdy rozporządzenie jest wydawane wspólnie przez więcej niż jednego ministra (upoważnienie ustawowe przesądza, że dane sprawy zostaną określone np. przez ministra właściwego w sprawach gospodarki i ministra właściwego w sprawach finansów publicznych), niezbędne jest podpisanie obwieszczenia przez wszystkich ministrów wskazanych w takim upoważnieniu. Rozwiązanie to nie dotyczy innych form współuczestnictwa w wydaniu rozporządzenia (jak wydanie w porozumieniu, czy po zasięgnięciu opinii) – wówczas bowiem zgodnie z upoważnieniem ustawowym występuje tylko jeden „organ właściwy do wydania” rozporządzenia, mimo wymogu nawet osiągnięcia porozumienia z innym organem co do jego treści.

Uwzględniając zakres kompetencji członków Rady Ministrów, projekt wskazuje też podmioty właściwe do opracowania danego projektu obwieszczenia. Z uwagi na charakter obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego aktu normatywnego, nie przewiduje się natomiast uregulowania sposobu postępowania z takimi projektami ani z podpisanymi obwieszczeniami. W tym zakresie proponuje się jedynie, z uwagi na zadania RCL w zakresie obsługi prawnej Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów wprowadzenie reguły uzgadniania z RCL projektów obwieszczeń w przypadku aktów normatywnych Rady Ministrów i rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów. Natomiast obwieszczenia dotyczące rozporządzeń

ministrów byłyby bezpośrednio kierowane do ogłoszenia (bez takiego uzgadniania z RCL) podobnie jak innego rodzaju komunikaty, czy obwieszczenia ministrów. Rozwiązanie to uwzględnia wypracowaną praktykę postępowania w tym zakresie.

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 rządem nowej uchwały 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 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 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.

Spośród 24 podmiotów zaproszonych do konsultacji 7 instytucji przekazało swoje stanowiska, przy czym uwagi do projektu zostały zgłoszone przez: Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Fundację im. Stefana Batorego (Obywatelskie Forum Legislacji), Business Centre Club, Krajową Radę Sądownictwa oraz Helsińską Fundację Praw Człowieka.

Część zastrzeżeń podnoszonych w przekazanych stanowiskach miała charakter interpretacyjny. Zastrzeżenia te dotyczyły:

- 1) sprzeczności regulacji dotyczących wyznaczenia terminu na zajęcie stanowiska w ramach konsultacji publicznych i opiniowania z przepisami ustawy o związkach zawodowych (Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej) – wymaga wyjaśnienia, że w sytuacji, gdy odrębne przepisy zawierają regulacje dotyczące wyznaczania terminów na przedstawienie opinii przez partnerów społecznych, to zgodnie z § 40 ust. 2 projektowanej uchwały, organ wnioskujący będzie obowiązany do wskazania terminu na zajęcie stanowiska w sposób zgodny z tymi przepisami odrębnymi;
- 2) przeprowadzania konferencji uzgodnieniowej bez udziału podmiotów uczestniczących w konsultacjach publicznych (Obywatelskie Forum Legislacji) – wymaga wyjaśnienia, że przeprowadzenie konferencji „uzgodnieniowej” jest co do zasady sposobem prowadzenia

procesu uzgodnień i opiniowania projektu a nie konsultacji publicznych, z kolei w tym zakresie projekt przewiduje alternatywne możliwości: zaproszenia podmiotów biorących udział w konsultacjach na konferencję uzgodnieniową albo zorganizowania odrębnej konferencji, przy czym w każdym przypadku zorganizowanie konferencji (również „uzgodnieniowej”) jest fakultatywne – uzależnione od oceny jej przewidywanej efektywności przez organ wnioskujący;

- 3) uzależnienia przeprowadzenia konsultacji publicznych oraz analizy skutków społeczno-gospodarczych projektu od ustalenia wytycznych w tym zakresie oraz braku szczegółowych regulacji dotyczących wytycznych (Obywatelskie Forum Legislacji, Helsińska Fundacja Praw Człowieka) – wymaga wyjaśnienia, że projekt nie uzależnia przeprowadzenia konsultacji publicznych ani analizy skutków społeczno-gospodarczych od ustalenia wytycznych, a jedynie nakazuje uwzględniać takie wytyczne przy prowadzeniu tych konsultacji i analiz, jeżeli zostały one ustalone; przepisy Regulaminu mają więc w tym zakresie wyłącznie charakter odesłania do odrębnych dokumentów; wytyczne takie funkcjonują obecnie i przewiduje je też Program „Lepsze Regulacje 2015”, jednak nie można wykluczyć, że w przyszłości takie wytyczne nie zostaną ustalone;
- 4) uzależnienia prowadzenia konsultacji publicznych projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń od wprowadzenia w nim istotnych zmian w stosunku do założeń (Business Centre Club) – wymaga wyjaśnienia, że w przypadku projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń zastosowanie znajduje co do zasady § 36 ust. 1 projektu, czyli zasada przeprowadzania konsultacji publicznych, natomiast § 119 projektu wprowadza modyfikację tej regulacji – jednak wyłącznie co do zmiany charakteru konsultacji publicznych w regulowanym w tym przepisie przypadku z „fakultatywnych” na „obligatoryjne”;
- 5) braku obowiązku odniesienia się organu wnioskującego do stanowisk przedstawionych w ramach konsultacji publicznych (Obywatelskie Forum Legislacji, Helsińska Fundacja Praw Człowieka) – wymaga wyjaśnienia, że projekt przewiduje taki obowiązek, wskazując jednoznacznie na wymóg zawarcia takiego odniesienia w raporcie z konsultacji; zatem obowiązek ten nie musi (choć może) być wykonany przez zajęcie zindywidualizowanego stanowiska wobec uwag czy opinii; regulacja ta jest skorelowana z charakterem konsultacji publicznych, które mogą być prowadzone w sposób szeroki i otwarty w przeciwieństwie do procesu uzgodnień i opiniowania, w którym również występowanie o stanowiska ma charakter zindywidualizowany;

- 6) kwestii braku oceny konstytucyjności i zgodności z Europejską Konwencją Praw Człowieka projektu (Obywatelskie Forum Legislacji, Helsińska Fundacja Praw Człowieka) – wymaga wyjaśnienia, że oceny takiej dokonuje Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów (art. 14 ustawy o Radzie Ministrów i rozporządzenie wydane na podstawie jego ust. 3, a także przepis § 37 projektu) oraz Rządowe Centrum Legislacji w ramach opracowywania stanowisk prawno-legislacyjnych do projektów aktów normatywnych (art. 14c pkt 2 ustawy o Radzie Ministrów) i uzgadniania projektów pod względem prawnym (§ 35 ust. 2 projektu); ponadto projekt wymaga uzgodnienia z Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Spraw Zagranicznych (w urzędach obsługujących tych Ministrów funkcjonują wyspecjalizowane komórki zajmujące się sprawami ochrony praw człowieka);
 - 7) konieczności konsultowania aktów wykonawczych w ramach procesu legislacyjnego dotyczącego ustawy, na podstawie której mają być wydane (Obywatelskie Forum Legislacji) – wymaga wyjaśnienia, że akty wykonawcze podlegają odrębnemu „własnemu” procesowi legislacyjnemu; natomiast w ramach procedowania ustawy ocenie poddawane są projektowane przepisy tej ustawy (również zatem przepisy upoważniające, których ocena, np. co do zakresu upoważnienia, wymaga przedstawienia „wstępnych” projektów aktów wykonawczych);
 - 8) zbyt wąskiego zakresu dokonywania przez Szefa KPRM oceny OSR (Obywatelskie Forum Legislacji) – wymaga wyjaśnienia, że zakres tej oceny jest dostosowany do wymaganej treści tego dokumentu (§ 28 ust. 2 projektu), przy czym ocenie podlega „cały” OSR („zakres OSR” jest jednym z przykładowo wskazanych obszarów oceny).
- Wyjaśnienia dotyczące wskazanych powyżej zastrzeżeń i uwag zostały przekazane podmiotom je zgłaszającym.

W projekcie uwzględnione zostały zgłoszone w ramach konsultacji uwagi dotyczące:

- 1) określenia skutku nieprzedstawienia w terminie stanowiska w ramach konsultacji publicznych (Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Obywatelskie Forum Legislacji, Business Centre Club, Helsińska Fundacja Praw Człowieka) – przepis § 40 ust. 4 projektowanej uchwały został zmieniony w celu uwzględnienia charakteru stanowisk przedstawianych w ramach konsultacji publicznych; wyraźnie zaznaczono też możliwość odmiennego uregulowania takiego skutku w przepisach odrębnych, które w takim przypadku mają zastosowanie przed przepisami uchwały; należy przy tym podkreślić, że uznanie nieprzedstawienia w terminie stanowiska w ramach konsultacji publicznych za

rezygnację z jego przedstawiania nie oznacza możliwości uznania przez organ wnioskujący, że dany podmiot w ogóle zrezygnował z udziału w pracach nad projektem – w szczególności dany podmiot może wyrażać stanowisko na kolejnych etapach prac nad projektem;

- 2) „maksymalnego doprecyzowania” projektowanej uchwały, tak aby uniemożliwić jej różne interpretacje (Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej) – część przepisów projektu, których czytelność budziła wątpliwości, została doprecyzowana w wyniku uzgodnień i konsultacji, przy uwzględnieniu wymogów konstruowania tekstu aktu normatywnego, jakim jest projektowana uchwała, które nie pozwalają na formułowanie przepisów w sposób kazuistyczny; w szczególności doprecyzowano:
 - a) zakres znaczeniowy określeń „uzgodnienia”, „konsultacje publiczne” i „opiniowanie” (Obywatelskie Forum Legislacji) – przez doprecyzowanie przepisów regulujących przebieg tych działań (bez formułowania definicji w tym zakresie),
 - b) przepisy wskazujące etap, na którym projekt jest poddawany konsultacjom publicznym, oraz przepisy formułujące wymagania wobec treści OSR w zakresie wskazania informacji dotyczących konsultacji publicznych (Obywatelskie Forum Legislacji) – przez odróżnienie „konsultacji” prowadzonych przed opracowaniem projektu od „konsultacji publicznych” już opracowanego projektu dokumentu,
 - c) regulacje dotyczące OSR ex-post (Helsińska Fundacja Praw Człowieka) – przez wskazanie, że OSR ex-post jest obligatoryjnie przygotowywana przez danego ministra w przypadku gdy taką decyzję podejmie Rada Ministrów (jeżeli taka decyzja zostanie podjęta „z góry” już przy opracowywaniu projektu danej ustawy, wówczas zostanie to uwzględnione w teście regulacyjnym lub OSR projektu ustawy - nie jest to jednak „stały”, wymagany element tych dokumentów, nie może być zatem wymieniony wśród takich elementów);
- 3) przeznaczania na konsultacje publiczne „odpowiedniej ilości czasu” (Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Obywatelskie Forum Legislacji, Business Centre Club) – w projekcie wydłużono terminy minimalne na zajęcie stanowiska w odniesieniu do aktów normatywnych i projektów założeń projektów ustaw, przy czym podstawowym rozwiązaniem w tym zakresie jest wprowadzenie reguły wyznaczania przez organ wnioskujący terminu odpowiedniego i adekwatnego (§ 40 ust. 2 projektu), o ile termin ten nie wynika z odrębnych przepisów;
- 4) doprecyzowania sposobu liczenia terminów do zajęcia stanowiska (Helsińska Fundacja Praw Człowieka) – terminy liczone będą od udostępnienia projektu danemu podmiotowi;

rozwiązanie to uwzględnia różne formy prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, w tym stopniowe upowszechnianie wykorzystania środków komunikacji elektronicznej;

- 5) braku zasadności ograniczenia zakresu zestawienia nieuwzględnionych uwag zgłoszonych w ramach opiniowania (Krajowa Rada Sądownictwa) – w projekcie wprowadzono wymóg przedstawienia w zestawieniu uwag nieuwzględnionych w toku procesu opiniowania bez względu na status podmiotu zgłaszającego (powinny być zatem w nim ujęte również wszystkie nieuwzględnione uwagi zgłoszone przez podmioty, o których opinie organ wnioskujący jest obowiązany wystąpić na podstawie przepisów odrębnych);
- 6) prowadzenia konsultacji na etapie dokonywania ocen funkcjonowania ustaw, czyli OSR ex-post (Obywatelskie Forum Legislacji) – w projekcie wskazano wprost możliwość konsultowania i zasięgnięcia opinii w toku przygotowywania oceny.

Nie zostały uwzględnione uwagi postulujące wprowadzenie obligatoryjnego charakteru konsultacji publicznych lub ustalenia podmiotów, które obligatoryjnie powinny brać w nich udział (Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Obywatelskie Forum Legislacji, Business Centre Club, Helsińska Fundacja Praw Człowieka). Należy podkreślić, że wprowadzenie takiego rozwiązania powodowałoby konieczność konsultowania każdego dokumentu, bez względu na jego treść czy adresatów, i tym samym konsultacjom musiałyby być poddawane akty mające charakter czysto techniczny, takie jak np. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wyznaczające szczegółowy zakres działania poszczególnych ministrów. Nie wydaje się to uzasadnione z punktu widzenia celu konsultacji publicznych, ani oczekiwane przez podmioty w nich uczestniczące. Natomiast zawarte w projekcie rozwiązania, w szczególności: „zasada” prowadzenia konsultacji publicznych oparta na określonych przesłankach podjęcia decyzji w tym zakresie i uzupełniona o konieczność wskazania przyczyn rezygnacji z tych konsultacji oraz poddanie decyzji organu wnioskującego dotyczącej konsultacji publicznych ocenie w toku procesu legislacyjnego, w szczególności przez Szefa KPRM, ale także przez Stały Komitet Rady Ministrów oraz Radę Ministrów, zapewniają prowadzenie konsultacji publicznych w możliwie szerokim zakresie i realizują tym samym postulat jak najszerszego zasięgnięcia opinii partnerów społecznych w toku rządowego procesu legislacyjnego. Rozwiązania te realizują także wskazany w Programie „Lepsze Regulacje 2015” cel zwiększenia zakresu konsultacji projektów dokumentów rządowych. Nie została też uznana za zasadną propozycja „przekazania” kompetencji do

decydowania o przeprowadzeniu konsultacji publicznych projektu podmiotowi innemu niż organ wnioskujący, np. Stałemu Komitetowi Rady Ministrów (Business Centre Club). Organ wnioskujący podejmuje inicjatywę opracowania danego projektu, kierując się określonymi przesłankami (przykładowo wskazanymi w § 24 ust. 1 projektu, w którym uwzględniono również konsultacje „problemowe”, jakie mogą być prowadzone jeszcze przed opracowaniem projektu) i po dokonaniu analizy przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych tego projektu. Jest zatem najbardziej właściwy do zidentyfikowania interesariuszy i możliwości lub sposobów dokonania konsultacji publicznych już opracowanego projektu. Wskazana wyżej konieczność uzasadnienia decyzji o rezygnacji z przeprowadzania tych konsultacji oraz ocena podjętej decyzji w toku procesu legislacyjnego powodują, że nie można mówić o nadmiernej „urzędniczej uznaniowości” w przeprowadzaniu konsultacji publicznych. Nie został uwzględniony również postulat sprecyzowania podmiotów, które powinny brać udział w konsultacjach publicznych (Helsińska Fundacja Praw Człowieka). Ustalenie w Regulaminie „imiennej” listy takich podmiotów nie jest możliwe – zarówno z uwagi na wymagania w zakresie konstruowania aktu normatywnego, jak i z uwagi na potencjalną zmienność takiej listy oraz wyspecjalizowany zakres działania poszczególnych podmiotów. W zakresie wyboru podmiotów indywidualnie zapraszanych do udziału w konsultacjach publicznych właściwe jest utrzymanie dotychczasowego kryterium „zainteresowania” danym projektem. Proponuje się natomiast wprowadzenie reguły „przedstawiania projektu do konsultacji publicznych” umożliwiającej udział w tych konsultacjach każdemu podmiotowi zainteresowanemu projektem niezależnie od decyzji organu wnioskującego.

Nie uznano za uzasadnione również zarzutów dotyczących „dzielenia strony publicznej” na dwie kategorie, z których jedna posiada większe prawa związane z terminami wyznaczonymi przez ustawy (Business Centre Club). Projekt Regulaminu uwzględnia wynikającą z przepisów ustaw ocenę ustawodawcy, który w ściśle określonych sprawach uznał za niezbędne zasięgnięcie opinii określonego podmiotu pozarządowego i ustanowił w tym zakresie obowiązek oraz określił termin na wyrażenie opinii (zasada racjonalnego działania prawodawcy). Brak jest natomiast podstaw do przyjęcia, że w każdym innym przypadku muszą być stosowane identyczne rozwiązania. „Identyczny” dla wszystkich podmiotów i w każdym przypadku termin zajmowania stanowisk przeczyłby racjonalności decyzji ustawodawcy o uznaniu określonych spraw za „szczególne”. Niwelowałoby to także niezbędną elastyczność procesu legislacyjnego, która powinna być osiągnięta m. in. przez wprowadzenie reguły wyznaczania przez organ wnioskujący terminu odpowiedniego i adekwatnego (§ 40 ust. 2 projektu).

Nie uwzględniono postulatu wskazania jednego minimalnego terminu na zajęcie stanowiska w ramach konsultacji (Helsińska Fundacja Praw Człowieka) ze względu na istotne zróżnicowanie projektów dokumentów rządowych będących przedmiotem procesu legislacyjnego (projekt przewiduje przy tym jednolite terminy tak dla konsultacji publicznych, jak i procesu uzgodnień i opiniowania projektów).

Nie został również uwzględniony postulat uregulowania w projekcie działań, jakie powinny zostać podjęte przez organy wnioskujące przed opracowaniem projektu aktu normatywnego (Business Centre Club). Zakres regulacji projektowanego Regulaminu, co do zasady, obejmuje bowiem prace nad projektem prowadzone przez Radę Ministrów. Odniesienia do prac toczących się na wcześniejszym etapie dotyczą przykładowego wskazania okoliczności, które mogą prowadzić do podjęcia prac nad dokumentem rządowym (§ 24 ust. 1 projektu) oraz samego wymogu dokonania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (§ 24 ust. 3 projektu), a także wymagań, jakie muszą spełniać projekty kierowane do prac rządowych – w tym co do zawartości OSR, w której przedstawia się wyniki dokonanej na takim wcześniejszym etapie analizy skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji. Należy zauważyć, że zgodnie z Programem „Lepsze Regulacje 2015” (6.I.B.1.) „najwcześniejszy” etap prac nad przyszłymi projektami, obejmujący tzw. ocenę wpływu dokonywaną przed opracowaniem projektu, będzie przedmiotem wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu (obejmujących zasady przeprowadzania konsultacji).

Nie zostały uwzględnione zastrzeżenia dotyczące obniżenia jakości OSR wskutek przesunięcia dokonywania oceny OSR przez Szefa KPRM na etap uzgodnień (Krajowa Rada Sądownictwa). Podwyższenie jakości OSR powinno nastąpić raczej w efekcie działań pozalegislacyjnych, które są już obecnie podejmowane (organizacja szkoleń urzędników administracji rządowej, opracowanie szczegółowych wytycznych dotyczących dokonywania oceny skutków regulacji). Należy podkreślić, że to organ wnioskujący jest obowiązany do przeprowadzenia analizy i oceny skutków projektowanej regulacji i oceny tej nie zastąpi dokonywana przez inny podmiot ocena już sporządzonej OSR. Należy zwrócić uwagę, że projekt uwzględnia przy tym ewentualne sytuacje szczególne, przewidując możliwość sporządzenia samej OSR przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 29 ust. 3 projektu), jak też możliwość dokonania przez niego oceny OSR przed rozpoczęciem etapu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania (§ 32 i § 33 projektu).

Za nieuzasadnione uznano wprowadzenie obowiązku organizowania konferencji (uzgodnieniowej lub odrębnej) w przypadku niektórych spraw (Helsińska Fundacja Praw

Człowieka). Przeprowadzenie konferencji jest sposobem, narzędziem prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektu. Jej zorganizowanie będzie uzależnione od oceny organu wnioskującego co do przewidywanej efektywności takiego sposobu prowadzenia uzgodnień i opiniowania albo konsultacji publicznych. Nałożenie w tym zakresie obowiązku istotnie zmniejszyłoby elastyczność regulacji Regulaminu, nie poprawiając skuteczności i rzetelności procesu legislacyjnego.

Nie zostały także uwzględnione zastrzeżenia co do wprowadzenia w projekcie trybu odrębnego i przesłanek jego zastosowania (Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Obywatelskie Forum Legislacji, Helsińska Fundacja Praw Człowieka). Należy zauważyć, że przepisy dotyczące trybu odrębnego nie stanowią nowego rozwiązania, które miałyby dawać dodatkową w stosunku do obecnych regulacji możliwość ograniczenia zakresu prowadzonych konsultacji dokumentu, gdyż możliwość procedowania dokumentu w trybie odrębnym wynika już z Regulaminu z 2002 r. (§ 8 i § 8a), w którym zakres i przesłanki stosowania odrębności w postępowaniu z projektami dokumentów rządowych określono w sposób tożsamy z przewidzianymi w rozdziale 8 w dziale III projektowanej uchwały. Rezygnacja z możliwości procedowania projektu w trybie odrębnym nie byłaby uzasadniona. Wymaga podkreślenia, że tryb odrębny nie obejmuje wyłącznie ewentualnego „uproszczenia” procedury, ale też inne jej modyfikacje dotyczące m. in. organu wnioskującego, dodatkowych prac wstępnych, czy opinii. Natomiast w odniesieniu do wynikającej z zastosowania trybu odrębnego możliwości pominięcia niektórych etapów tej procedury, w tym konsultacji publicznych, nie można wykluczyć wystąpienia sytuacji nagłych i nadzwyczajnych, w których niezbędne będzie niezwłoczne podjęcie przez Radę Ministrów interwencji, i w których nie będzie możliwe przeprowadzenie w ramach procesu legislacyjnego wszystkich wymaganych uchwałą czynności (np. w razie konieczności niezwłocznego wyasygnowania środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa w celu zapewnienia pierwszej pomocy ofiarom zdarzenia losowego, np. powodzi). Przesłanki stosowania w tym przypadku trybu odrębnego (§ 99 pkt 3 projektu) zostały określone w sposób jasny i precyzyjny, i tym samym nie powinno budzić wątpliwości, iż jego stosowanie ograniczone jest do wyjątkowych przypadków, gdy pilność sprawy lub jej waga skutkują koniecznością podjęcia niezwłocznego rozstrzygnięcia.

Nie wprowadzono także postulowanego obowiązku dokonywania ocen funkcjonowania ustaw (OSR ex-post) w odniesieniu do niektórych rodzajów ustaw i przekazania tego obowiązku podmiotowi niezależnemu innemu niż właściwy minister (Helsińska Fundacja Praw Człowieka). Za właściwe rozwiązanie uznano przekazanie Radzie Ministrów

kompetencji do wskazania konkretnych ustaw, których ocena funkcjonowania ma być dokonana, w szczególności ze względu na potencjalne problemy w tym zakresie zidentyfikowane już na etapie projektowania ustawy bądź też wynikłe po rozpoczęciu jej obowiązywania, gdyż biorąc pod uwagę fakt, że OSR ex-post dotyczy funkcjonowania ustaw, brak jest uzasadnienia dla wskazania katalogu rodzajów ustaw, w przypadku których dokonywanie tej oceny byłoby bardziej uzasadnione i niezbędne niż w innych obszarach regulacji. Powierzenie dokonania oceny funkcjonowania ustawy właściwemu ministrowi jest spójne z zakresem kompetencji ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej i nie wyłącza możliwości zgłaszania uwag do przygotowanej przez niego oceny przez inne podmioty.

Ponadto projekt został skierowany, z prośbą o wyrażenie opinii, do Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Rada Legislacyjna przedstawiła swoje stanowisko w opinii z dnia 22 maja 2013 r., wyrażając aprobatę dla formy i materialnego kierunku proponowanych rozwiązań oraz niektórych proponowanych rozwiązań, a także przedstawiając szczegółowe uwagi do projektu.

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 wyrzeć 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.

