

31 lipca 2013 r.

PROTOKÓŁ ROZBIEŻNOŚCI  
do projektu Regulaminu pracy Rady Ministrów

I.p.	Jednostka redakcyjna projektu	Zgłaszający uwagę	Treść uwagi	Stanowisko RCL
1.	§ 27	MF	Zróżnicowanie wymaganego zakresu elementów uzasadnienia aktu normatywnego, odpowiednio do rodzaju danego aktu. Wprowadzenie przepisu o charakterze ogólnym, który będzie zawierał przesłanki odstąpienia - w uzasadnionych przypadkach - od wymogu sporządzenia pełnego uzasadnienia projektu aktu normatywnego ze wskazaniem elementów, które mogą być pominięte.	W uwadze nie przedstawiono postulowanych rozwiązań (nie wskazano, jakie proponuje się przesłanki odstąpienia oraz których elementów uzasadnienia odstąpienie miałyby dotyczyć). W ocenie RCL nie jest uzasadnione umożliwienie pominięcia któregokolwiek z elementów uzasadnienia wymienionych w § 27 projektu. Natomiast elementy te, w zależności od rodzaju danego aktu, czy jego przedmiotu, mogą być w uzasadnieniu opisane w sposób obszerny, bądź jedynie w sposób skrótowy. Projekt nie określa bowiem wymaganej szczegółowości informacji w ramach poszczególnych elementów uzasadnienia - podobnie jak obecnie obowiązujący Regulamin (również obecnie szczegółowość uzasadnień jest różnicowana).
2.	§ 28 ust.2	MS	Dodanie w katalogu elementów Oceny skutków regulacji (OSR) określenia wpływu na sytuację rodzin, w tym warunki rozwoju demograficznego, sytuację ekonomiczną i stabilność rodziny oraz dobro dziecka. Ujęta w przekazanym do uzgodnień projekcie wzoru formularza OSR pozycja „Wpływ na pozostałe obszary” nie uwzględnia powyższej uwagi.	W projekcie przyjęto rozwiązanie zmierzające do normatywnego ujęcia zakresu przedmiotowego prezentowanych w OSR wyników analizy w sposób ogólny (wpływ na wszystkie istotne obszary oddziaływania). W ocenie RCL celowe jest bardziej szczegółowe określenie obszarów wpływu projektowanych regulacji we wzorze formularza OSR opracowanym zgodnie z § 28 ust. 4 projektu. Da to możliwość wskazania wyników analizy oddziaływania projektowanych regulacji we wszystkich istotnych obszarach oddziaływania danego projektu (np. rozwój regionalny, środowisko, sytuacja rodzin, systemy teleinformatyczne, itp.) – stosownie do jego zakresu regulacji. Należy zauważyć, że prace nad tym wzorem są prowadzone przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Ministra Gospodarki.
3.	§ 36	MAiC	Wskazanie w Regulaminie 21-dniowego terminu konsultacji publicznych.	W projekcie przyjęto zasadę wyznaczania „adekwatnego” terminu na zajęcie stanowiska uzupełniającego wskazaniem terminów minimalnych, przy czym postulowany termin minimalny 21 dni jest już w projekcie przewidziany dla projektów ustaw. Rozwiązanie takie pozwala na

				<p>uwzględnienie okoliczności istotnych dla tempa prowadzenia prac legislacyjnych (rodzaj projektu, jego objętość itp.). Proponowane wyznaczenie tylko terminu minimalnego ogranicza elastyczność tej regulacji.</p> <p>Przyjęte rozwiązanie nie stoi na przeszkodzie stosowaniu w poszczególnych ministerstwach terminu ustalonego wewnętrznie, jeśli jest on uznany za adekwatny. Natomiast w projekcie przyjęto minimalne terminy zajmowania stanowisk uzgodnione w toku konferencji uzgodnieniowej – jednakowe dla procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.</p>
4.	§ 38 ust. 1 i § 86	UOKiK	<p>Przepis uzależnia skierowanie projektu do zaopiniowania przez UOKiK od oceny organu wnioskującego, czy projekt dotyczy jego zakresu działania. Projekt powinien usankcjonować dotychczasową praktykę, wg. której stali członkowie Komitetu Rady Ministrów zgłaszają swoje uwagi w ramach uzgodnień międzyresortowych a nie dopiero na etapie rozpatrywania projektu przez Komitet. Zasadne jest też aby Prezes UOKiK miał prawo zgłaszania uwag do dokumentów rządowych rozpatrywanych przez Radę Ministrów.</p>	<p>W projekcie zachowuje się obecną konstrukcję odróżniającą w ramach administracji rządowej podmioty objęte procesem „uzgadniania” (tak jak obecnie w § 12 ust. 1 Regulaminu są to <u>wyłącznie</u> członkowie Rady Ministrów i Szef KPRM, a w ograniczonym zakresie - RCL) oraz podmioty objęte procesem „opiniowania” (obecnie – na podstawie § 12 ust. 5 Regulaminu), z uwzględnieniem przepisów odrębnych. Projekt zwiększa wagę „opiniowania” przez wprowadzenie obligatoryjności wystąpienia o opinię organów administracji rządowej lub innych organów i instytucji państwowych, których zakresu działania dotyczy dokument (obecnie obowiązek taki dotyczy tylko przypadków wynikających z odrębnych przepisów). Kwestionowane rozwiązanie w pełni uwzględnia więc obecną praktykę przedstawiania przez Prezesa UOKiK uwag „w czasie uzgodnień międzyresortowych”, gdyż mimo sprecyzowania terminologicznego nie ulega zmianie ani charakter przedstawianego przez ten organ stanowiska (również obecnie nie jest on objęty zakresem § 12 ust. 1 Regulaminu) ani czas jego zgłaszania (nadal z reguły procesy uzgodnień i opiniowania będą prowadzone równolegle), natomiast formalną możliwość wystąpienia o opinię zastępuje się obowiązkiem. Objęcie tym obowiązkiem spraw z „zakresu działania” danego organu również w ocenie RCL nie zmienia obecnej praktyki postępowania. Stały udział Prezesa UOKiK w pracach Stałego Komitetu Rady Ministrów świadczy o uznaniu istotnej roli tego organu w procesie legislacyjnym i pozwala na bezpośrednie „czuwanie” nad kształtowaniem się prawidłowej praktyki występowania o opinie</p>

				<p>(błędna ocena organu wnioskującego co do istnienia takiego obowiązku w danej sprawie może bowiem spowodować nawet „cofnięcie” projektu do etapu opiniowania), zaś nieuwzględnione uwagi Prezesa UOKiK, za każdym razem prezentowane będą w zestawieniu, o którym mowa w § 50 ust. 3, przedstawianym wraz z projektem Stałemu Komitetowi Rady Ministrów i Radzie Ministrów.</p> <p>Również treść § 86 ust. 1 projektu nie stoi na przeszkodzie przedstawieniu przez Prezesa UOKiK nowego, dodatkowego, czy ponownego stanowiska na posiedzenie Rady Ministrów. Projekt nie determinuje zmiany dotychczasowej praktyki, zgodnie z którą rozpatrywane przez Radę Ministrów projekty dokumentów rządowych, dotyczących spraw z zakresu działania UOKiK, są przez Sekretarza Rady Ministrów przekazywane także do Prezesa UOKiK. Kwestionowany przepis § 86 ust. 1 jest bowiem związany z procesem „uzgodnień” projektu (z § 35) i dotyczy zgłaszania uwag, które Rada Ministrów musi rozstrzygnąć aby doszło do „uzgodnienia treści projektu”. Nie stoi to na przeszkodzie uwzględnieniu przez Radę Ministrów w swoich rozstrzygnięciach również stanowisk innych podmiotów.</p>
5.	§ 38 ust. 2	MRR	<p>Uzupełnienie § 38 ust. 2 o wskazanie równoczesności przekazania projektu do zaopiniowania organom administracji rządowej i innym podmiotom wskazanym w przepisach odrębnych.</p>	<p>Określenie kolejności prowadzenia procesów uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych projektu powinno być decyzją organu wnioskującego, podejmowaną każdorazowo przez ten organ, odpowiednio do rodzaju i materii projektowanego dokumentu rządowego, przy czym należy podkreślić, że projekt w żaden sposób nie ingeruje w tryb prowadzenia procesu opiniowania na podstawie przepisów odrębnych. Zauważyć jednak należy, że procesy te są objęte jednym etapem prac, co wynika między innymi z przepisów dotyczących przekazywania zmienionego projektu podmiotom biorącym udział w uzgodnieniach oraz w konsultacjach i opiniowaniu (§ 48 ust. 1 - 3).</p>
6.	§ 40 ust. 4	MG	<p>Usunięcie w § 40 ust. 4 sformułowania „a w przypadku konsultacji publicznych za rezygnację z przedstawienia stanowiska” – wystarczające jest umieszczenie informacji w raporcie z konsultacji.</p>	<p>Przepis § 40 ust. 4 projektu wskazuje skutki niezachowania terminu do zajęcia stanowiska (o ile nie są określone w przepisach odrębnych) w odniesieniu do każdego z procesów (uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych) objętych tym etapem postępowania. W przypadku konsultacji publicznych (i częściowo procesu opiniowania) określenie tego</p>

				<p>skutku ma znaczenie de facto tylko dla organu wnioskującego – pozwala mu bowiem w razie „milczenia” podmiotów zaproszonych do konsultacji uznać, że proces ten został zakończony i możliwe jest przejście do kolejnego etapu prac. Należy podkreślić, że regulacja ta ma na celu uwzględnienie postulatów zgłaszanych w toku konsultacji społecznych. Przepis ten powinien bowiem ograniczyć niewłaściwe praktyki, na które zwracali uwagę partnerzy społeczni, w szczególności wskazywanie przez organ wnioskujący przy kierowaniu do konsultacji, iż brak stanowiska w terminie będzie uznany za uzgodnienie projektu, jego akceptację bądź pozytywne zaopiniowanie. Projektowane określenie skutku braku stanowiska w terminie: „rezygnacja z przedstawienia stanowiska” jest neutralne – nie wyraża żadnej oceny projektu. Nie może być także rozumiane jako rezygnacja w ogóle z udziału w pracach nad projektem, na co wskazano dodatkowo w uzasadnieniu projektu. Dany podmiot może w szczególności np. przedstawić stanowisko do zmienionego projektu w kolejnych etapach prac.</p>
7.	§ 44 ust. 4	MF	Należy określić sposób liczenia terminu, o którym mowa w § 44 ust. 4	<p>Sposób liczenia terminu jest już w § 44 ust. 4 wskazany - termin będzie liczony od dnia przekazania zaproszenia na konferencję uzgodnieniową.</p>
8.	§ 48 ust. 4 i 5 oraz § 120	MF	a) Usunięcie regulacji § 48 ust. 4 i 5, umożliwiającej organowi wnioskującemu pominiecie zgłaszanych w „drugim obiegu” uwag, które nie odnoszą się do zakresu, w jakim projekt został zmieniony albo jest niezgodny z ustaleniami oraz regulacji § 120 ust. 2, wprowadzającej taką możliwość wobec uwag dotyczących kwestii już rozstrzygniętych na etapie założeń projektu ustawy. Ten ostatni przepis ma przy tym na tyle ogólny charakter, że pozwala na pominiecie każdej uwagi.	<p>Zgodnie z ustaleniami konferencji uzgodnieniowej kwestionowane przepisy zostały przededagowane tak, aby dawały organowi wnioskującemu możliwość pominienia określonych uwag na etapie uzgodnień. Pozostawienie uwagi bez rozpatrzenia oznaczać będzie m.in. pominiecie jej w protokole rozbieżności, jednak w razie jej zgłoszenia w terminie na posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów zostanie ona rozpatrzona za zgodą Przewodniczącego Komitetu (§ 65 ust. 2) a przy braku takiej zgody – może być zgłoszona i rozpatrzona na posiedzeniu Rady Ministrów za zgodą Prezesa Rady Ministrów (§ 88 ust. 2). Rozpatrzenie uwagi przez ww. organy nie nastąpi oczywiście w przypadku projektów rozporządzeń ministrów, jednak w tym przypadku w procesie uzgodnień w ogóle nie stwierdza się rozbieżności („rozstrzyga je” i tak konstytucyjny minister). Możliwe jest jednak również w tym przypadku wystąpienie o opinię Stałego Komitetu Rady Ministrów. Wystąpienie o taką opinię będzie możliwe także w przypadku uwag, które pozostawiono</p>

				<p>bez rozpatrzenia (w tym celu odpowiednio doprecyzowano § 142 ust. 3). Przepis § 120 ust. 2 projektu nie jest związany z oceną zgodności projektu z założeniami. To samo założenie może być niejednokrotnie realizowane w różny sposób i wówczas każdy z takich sposobów będzie zgodny z założeniami a mimo to może być kwestionowany w zgłaszanych uwagach. W ocenie RCL przepis jest wystarczająco skonkretyzowany – określenie „kwestie rozstrzygnięte w założeniach” należy rozumieć wprost (jeżeli np. założenia przewidują utworzenie nowego organu do wykonywania określonych zadań, nie określając innych elementów przyszłej regulacji, to rozstrzygniętą kwestią jest tylko samo utworzenie organu, ale już nie np. sposób powoływania, kwestia kadencyjności, czy sposób funkcjonowania albo obrotu).</p> <p>Regulacje te są oparte na obecnie obowiązujących przepisach wprowadzających ograniczenia zgłaszania pewnych uwag (§ 14c ust. 2 Regulaminu – możliwość zajęcia stanowiska tylko w razie niezgodności z ustaleniami) lub ich rozpatrywania (§ 10 ust. 4 zarządzenia w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów) i mają na celu usprawnienie procesu uzgodnień przez ograniczenie praktyki wielokrotnego zgłaszania uwag do kwestii już rozstrzygniętych na poprzednim etapie prac, jednak bez wyeliminowania takiej możliwości (np. okoliczności sprawy mogły ulec zmianie od poprzedniego rozstrzygnięcia).</p>
9.	§ 68 ust. 3 i § 92 ust. 3	MF	<p>b) Wyłączenie stosowania § 48 ust. 5 do „uwag wywołujących skutki finansowe”.</p> <p>Wyłączenie możliwości przyjęcia jednodniowego terminu na zaopiniowanie dokumentu w trybie obiegowym w przypadku gdy projekt nie był skierowany do uzgodnień.</p>	<p>Propozycja wyłączenia stosowania § 48 ust. 5 do „uwag wywołujących skutki finansowe” nie została sprecyzowana przez zgłaszającego. Brak jednak uzasadnienia dla wprowadzania wyjątków od regulacji § 48 ust. 5 wobec ogólnej możliwości rozpatrzenia pominiętej uwagi (dotyczącej dowolnego istotnego obszaru) na późniejszym etapie prac.</p> <p>Termin do zajęcia stanowiska w trybie obiegowym krótszy od minimalnego będzie mógł być stosowany w szczególnie uzasadnionych przypadkach w ramach prac Stałego Komitetu oraz Rady Ministrów – co do zasady zatem już po zakończeniu merytorycznych uzgodnień projektu. Przypadek rozpatrzenia przez ww. organy projektu, który nie był skierowany do uzgodnień może wystąpić jedynie wyjątkowo za zgodą</p>

				<p>odpowiednio Przewodniczącego Komitetu albo Prezesa Rady Ministrów (§ 61 ust. 5 i § 99 pkt 3 projektu).</p> <p>Należy przyjąć, że skoro zastosowanie skróconego terminu w „zwykłym” postępowaniu musi być „szczególnie” uzasadnione, to tym bardziej wyjątkowa musiałaby być okoliczność uzasadniająca jego zastosowanie w postępowaniu „odrębnym”. Nie można jednak, w ocenie RCL, z góry wykluczyć takich sytuacji wymagających natychmiastowej reakcji Stałego Komitetu czy też Rady Ministrów.</p>
10.	§ 78 ust. 1	MF	<p>Wprowadzenie możliwości wnioskowania przez organ wnioskujący o zwolnienie z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą.</p>	<p>Projekt nie przewiduje odrębnego wniosku o zwolnienie z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą - decyzja o zwolnieniu będzie zapadać po skierowaniu projektu do tego etapu postępowania (do rozpatrzenia projektu przez komisję) i uwarunkowana będzie jakością legislacyjną dokumentu. Rozwiązanie takie wydaje się czytelniejsze i upraszcza postępowanie nie zmieniając istoty dotychczasowych regulacji w tym zakresie (rezygnuje się z rozróżniania zwolnienia z inicjatywy własnej od zwolnienia na wniosek, gdyż również obecnie wniosek organu wnioskującego nie musi być uwzględniony ani nie jest niezbędny do takiego zwolnienia).</p>
11.	§ 107 ust. 2 pkt 2	MSZ	<p>Rezygnacja ze sporządzania opinii o zgodności z prawem Unii Europejskiej w odniesieniu do projektów założeń projektów ustaw.</p>	<p>Regulamin nie zmienia dotychczasowych zasad procedowania z założeniami projektów ustaw oraz z ustawami opracowywanymi na ich podstawie, przyjętych w ramach reformy rządowego procesu legislacyjnego z kwietnia 2009 r., wprowadzającej zasadę opracowywania projektów ustaw na podstawie założeń. Nie kwestionując racjonalności argumentów przedstawicieli Ministra Spraw Zagranicznych uznano, że rezygnacja z takiej opinii powinna być decyzją organów, na rzecz których jest ona sporządzana. Uwagę pozostawia się do rozstrzygnięcia Stałego Komitetu Rady Ministrów.</p>
12.	§ 152-156	MF	<p>a) Określenie, jakich ustaw miałyby dotyczyć określony „z góry” obowiązek sporządzania oceny ex post, a w szczególności na określenie, czy ma on dotyczyć ustaw zmieniających, czy też ustaw „nowych”.</p>	<p>Uznano, iż decyzję co do nałożenia obowiązku sporządzenia takiej oceny podejmować będzie w każdym przypadku Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy, odpowiednio na etapie przyjmowania projektu lub jego wpisywania do właściwego wykazu. Z projektowanego § 152 ust. 1 pkt 2 wynika, że obowiązek ten może dotyczyć każdej ustawy, w szczególności zarówno ustaw nowych, jak i ustaw nowelizowanych danym projektem</p>

13.	§ 168 ust. 1	MNiSW	<p>b) Przyznanie Ministrowi Finansów prawa do zobowiązania innych ministrów do sporządzenia OSR-ex post.</p>	<p>ustawy, a skonkretyzowany zostanie już w samej OSR (teście regulacyjnym).</p> <p>Proponowane rozwiązanie zostało uznane za niesystemowe i niezgodne z wynikającym z Konstytucji RP statusem Rady Ministrów jako organu kolejalnego oraz równorzędnością ministrów konstytucyjnych. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby ze względu na realizowane zadania Minister Finansów występował do innych ministrów, wskazując potrzebę sporządzenia takiej oceny na podstawie § 152 ust. 2, bądź też z inicjatywą podjęcia takiej decyzji przez Radę Ministrów.</p>
			<p>Wprowadzenie możliwości przekazania sprawy - w przypadku gdy organy Sejmu lub Senatu wystąpią do ministra, organu albo urzędu administracji rządowej o przedstawienie informacji, wyjaśnień, odpowiedzi, opinii lub innego materiału w sprawie należącej do właściwości innego ministra lub w której został wyznaczony inny przedstawiciel Rządu - według właściwości temu ministrowi lub przedstawicielowi Rządu (informując właściwy organ Sejmu lub Senatu i Prezesa Rady Ministrów).</p>	<p>W projekcie nie przewiduje się przekazania sprawy według właściwości, gdyż w ocenie RCL przepis § 168 nie dotyczy „omyłkowego” wystąpienia do niewłaściwego organu.</p> <p>Ponadto uwzględnienie propozycji prowadziłoby nie tylko do wyłączenia „niewłaściwego” ministra/organu (do którego jednak wystąpiły właściwe organy Sejmu lub Senatu) od załatwienia sprawy, ale także umożliwiło niezachowanie reguły uzgodnienia z przedstawicielem Rządu wyznaczonym w danej sprawie (np. jeżeli w danej sprawie byłby właściwy inny minister i również wyznaczony inny przedstawiciel Rządu możliwe byłoby przekazanie sprawy tylko innemu ministrowi, którego nie dotyczyłby już wymóg uzgodnienia z przedstawicielem Rządu, a w razie przekazania sprawy obu tym podmiotom – nieokreślona byłaby ich rola w załatwieniu sprawy).</p>

