

PRZEWODNICZĄCY RADY LEGISLACYJNEJ
PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW

Warszawa, dnia 22 maja 2013 r.

Pan
Maciej Berek
Prezes Rządowego Centrum Legislacji

Łany Pań Ministrze!

W załączeniu uprzejmie przekazuję opinię Rady Legislacyjnej o projekcie *uchwały Rady Ministrów- Regulamin pracy Rady Ministrów*.

Jednocześnie, stosownie do §12 ust. 2 Uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (MP nr 13, poz. 221 z późn. zm.), proszę o ustosunkowanie się do przesłanych uwag.

Łany z szacunkiem

[Signature]

OP 511-53/13
p. 102

RL-0303-14/13

Opinia w sprawie projektu uchwały Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów

I. Pismem z dnia 12 marca 2013 r. Prezes Rządowego Centrum Legislacji zwrócił się do Rady Legislacyjnej z prośbą o wyrażenie opinii w sprawie projektu uchwały Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów. Prezes RCL poinformował Radę Legislacyjną, że przedłożony projekt został opracowany z uwzględnieniem uwag i sugestii przedstawionych w dotychczasowych opiniach Rady Legislacyjnej dotyczących rządowego procesu legislacyjnego z dnia 25 kwietnia 2012 r. oraz 24 października 2012 r.

II.1. Na wstępie należy zaznaczyć, że – w przeciwieństwie do wcześniej opiniowanych dokumentów – w niniejszym przypadku mamy do czynienia ze spójną i konkretną propozycją legislacyjną, wypracowaną przez RCL. Ujęcie w jednym dokumencie wszystkich rządowych procedur legislacyjnych zapewnia większą przejrzystość proponowanych postępowań. Rada Legislacyjną z aprobatą odnosi się zatem do podziału regulowanej materii na część ogólną i części szczegółowe. Przedłożony do zaopiniowania dokument pozwala na uniknięcie wielu powtórzeń wspólnych elementów procedury oraz zachowuje odpowiednie proporcje między zagadnieniami ogólnymi i trybami odrębnymi.

2. Na aprobatę zasługuje także materialny kierunek proponowanych rozwiązań. Aktualne procesy decyzyjne dotyczące realizowania przez rząd inicjatywy ustawodawczej wymagają bowiem dalszego koncentrowania postępowania wewnątrzrządowego, wzrostu znaczenia Rządowego Centrum Legislacji oraz stopniowego odchodzenia od resortowego modelu prawotwórstwa. Taki kierunek działań postulowany jest także w doktrynie (zob. G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002, s. 186-187). Należy bowiem zaznaczyć, że aktualny tryb rządowego postępowania legislacyjnego nie odszedł w pełni od procedur stosowanych przed nowelizacją regulaminu pracy Rady Ministrów z 2009 r. W świetle obowiązujących przepisów, przygotowanie projektów ustaw, co do zasady, odbywa się poza resortem, tym niemniej możliwe jest sporządzanie projektu we właściwym merytorycznie ministerstwie.

Zachowanie tej dychotomii powoduje, że proces racjonalizacji rządowej procedury legislacyjnej nie może być uznany za zakończony. Zachowanie możliwości opracowywania projektu ustawy przez organ wnioskujący oznacza bowiem, że dotychczasowa reforma miała charakter połowiczny (zob. S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 179 i 194).

Z powyższych względów Rada Legislacyjna w pełni przychyliła się do zasadniczych założeń przedstawionego do zaopiniowania projektu Regulaminu pracy Rady Ministrów. W kontynuacji przedstawione zostaną natomiast szczegółowe uwagi do zaproponowanych rozwiązań.

III.1. Rada Legislacyjna aprobująco przyjmuje propozycję obowiązku dołączania projektów aktów wykonawczych do projektu ustawy przed skierowaniem tych dokumentów do rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów. Rada w pełni docenia argument, że zmiany w projekcie ustawy dokonywane na wcześniejszych etapach postępowania rządowego mogą skutkować dezaktualizacją zawartych w nich rozwiązań. Owe dezaktualizacji częściowo unika się wprowadzając wymóg dołączenia ich dopiero na wskazanym etapie. Biorąc pod uwagę fakt, że brak aktów wykonawczych stanowi jeden z najpoważniejszych mankamentów systemowych polskiego procesu legislacyjnego, należy wyrazić nadzieję, że obowiązek ten będzie w praktyce egzekwowany, a przewidziana w projektowanym § 61 ust. 4 Regulaminu możliwość przyjęcia przez Komitet Stały dokumentu rządowego niespełniającego wymogów regulaminowych (w tym m.in. projektu ustawy niezawierającego projektów aktów wykonawczych) będzie stosowana na zasadzie wyjątku. Podobną uwagę o konieczności wyjątkowego stosowania tego przepisu należy odnieść do projektowanego § 84 ust. 4 Regulaminu.

2. O skuteczności skoncentrowanego rządowego procesu legislacyjnego świadczy praktyka stosowania przewidzianych w Regulaminie pracy Rady Ministrów wyjątków. Na problematykę częstego odchodzenia od nieresortowego sporządzania projektów ustaw oraz na ich niską jakość legislacyjną Rada Legislacyjna zwracała już uwagę w sprawozdaniu z 2011 r. [zob. *Sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej XI kadencji (od 29 czerwca 2010 r. do 31 grudnia 2011 r.)*, „Przegląd Legislacyjny” 2012, nr 1, s. 101]. W przedstawionym do zaopiniowania projekcie regulaminu również przewiduje się daleko idące wyjątki. W szczególności dotyczą one możliwości opracowania projektu ustawy bez uprzedniego przyjęcia założeń (§ 5), zwolnienia z obowiązku rozpatrzenia projektu przez komisję prawniczą (§ 78), rozpatrywania przez Komitet Stały RM projektu dokumentu rządowego

niepełniającego wymagań określonych w § 60 (§ 61 ust.4), stosowania trybu odrębnego (§ 98 - § 100), niekierowania projektu ustawy do uzgodnień (§ 118) czy sporządzania projektu ustawy na podstawie założeń przez organ wnioskujący (§ 125). We wszystkich tych sytuacjach uprawnione podmioty autonomicznie, bez podawania przyczyn, są upoważnione do odstąpienia od ogólnych reguł rządowego postępowania legislacyjnego. Rada Legislacyjna zwraca w związku z tym uwagę na możliwość istotnego wypaczenia podstawowego modelu opracowywania aktów normatywnych. Zbyt częste korzystanie z wymienionych odstępstw, bez wymogu merytorycznego uzasadniania przez ograny administracji rządowej podejmowanych decyzji, może bowiem w praktyce prowadzić do zaburzenia relacji zasada – wyjątek.

Rada Legislacyjna zdając sobie sprawę, że przedmiotowe odstępstwa służą uelastycznieniu rządowego postępowania legislacyjnego, a zatem, że nie wydaje się celowe całkowite wyeliminowanie wszelkich wyjątków w zakresie rządowego procesu legislacyjnego, to jednak za pożądane uznaje wprowadzenie w każdej z tych regulacji merytorycznych przesłanek odstąpienia od podstawowego modelu procesu legislacyjnego. Nałożenie obowiązku uzasadniania podejmowanych decyzji z wykazaniem zaistnienia tychże przesłanek z pewnością przyczyniłoby się do rzadszego i bardziej rozważnego odstępowania od reguł ogólnych. Należy także zwrócić uwagę, że wysoce niewystarczająca wydaje się przesłanka „uzasadnionego przypadku” (zawarta m.in. w § 78 czy § 125). Pojęcie takie jest klauzulą generalną i w praktyce daje możliwość swobodnego i dowolnego odstępowania od reguł ogólnych.

3. W nawiązaniu do powyższego należy zwrócić uwagę na relację projektowanego § 125 do § 99 Regulaminu pracy RM. Pierwszy z tych przepisów pozwala na powierzenie sporządzania projektu ustawy na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń organowi wnioskującemu (a nie Rządowemu Centrum Legislacji). Przepis § 99 zawiera natomiast propozycję odnośnie do trybu odrębnego, który w szczególności może polegać na m.in. powierzeniu opracowania dokumentu rządowego właściwemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów. W konsekwencji należy zastanowić się, czy § 125 nie stanowi *superfluum* legislacyjnego. Przepisy § 98 - § 100 Regulaminu pracy dają bowiem Prezesowi Rady Ministrów w zasadzie nieograniczoną możliwość modyfikowania ogólnych reguł postępowania rządowego.

W tej sytuacji lepszym rozwiązaniem byłoby uregulowanie wszystkich wyjątków właśnie w projektowanym rozdziale 8 działu III Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Późniejsze powtarzanie regulacji dotyczących odstępstw zaciemnia nieco obraz projektowanej regulacji i sprawia wrażenie, że projektodawca nie zachował proporcji między regulacjami ogólnymi postępowania rządowego i odstępstwami od nich.

4. Zarówno w piśmie przewodnim skierowanym do Rady Legislacyjnej, jak i uzasadnieniu projektu Regulaminu pracy RM, znajdujemy stwierdzenie, że przedstawiony projekt zawiera pełniejsze uregulowanie dotyczące przeprowadzania konsultacji z możliwością wykorzystania do tego celu nowych środków technicznych. W tym zakresie Rada Legislacyjna nie do końca podziela stanowisko projektodawcy. Poświęcony kwestii konsultacji publicznych § 37 Regulaminu zawiera lakoniczne i bardzo ogólne unormowanie. Dodatkowo w przepisie tym czytamy, że kierując projekt do konsultacji należy uwzględnić „wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy”. Treść analizowanej regulacji nie pozwala na ustalenie, o jakie wytyczne chodzi i gdzie miałyby być one publikowane. Nie przewiduje się także trybu ich przyjmowania. Przedstawiona propozycja dotycząca konsultacji wydaje się zatem niejasna, co może wywoływać negatywne konsekwencje społeczne wynikające z ustalenia nieczytelnych reguł przeprowadzania konsultacji. Powyższe sformułowanie wprowadza także fakultatywność co do potrzeby wprowadzenia wspomnianych wytycznych („jeżeli zostały ustalone”) oraz pozwala, aby kilka podmiotów (Rada Ministrów lub jej organy pomocnicze) było autorami takich wytycznych. Proponowane uregulowanie nie przesądza natomiast, jak należy postępować w sytuacji, gdy poszczególne zbiory wytycznych by się od siebie różniły.

5. Rada Legislacyjna zwraca uwagę, że projektowany przepis § 38 Regulaminu pracy Rady Ministrów powinien zostać dostosowany do aktualnej treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 21). Przepis § 2 pkt 1 i 2 wskazanego rozporządzenia stanowi, że Rada wykonuje swoje zadania przez opiniowanie projektów dokumentów rządowych, w szczególności projektów założeń projektów ustaw, projektów ustaw oraz projektów innych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, prawem Unii Europejskiej oraz spójności z obowiązującym systemem prawa, a także opiniowanie projektów ustaw o szczególnej doniosłości przygotowanych z inicjatywy posłów, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub grupy obywateli, skierowanych do Rady Ministrów w celu zajęcia stanowiska lub opiniowanie projektu stanowiska Rady Ministrów do tych projektów. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w aktualnej treści rozporządzenia dotyczącego Rady

Legislacyjnej nie przewiduje się, że Rada opiniuje tylko projekty rządowych aktów normatywnych o szczególnej doniosłości. Rozwiązanie takie zawierało bowiem wcześniejsze rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lutego 1998 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania (Dz. U. Nr 25, poz. 134 ze zm.). Przepis § 2 pkt 2 tego aktu stanowił, że Rada opiniuje rządowe projekty ustaw i założenia do projektów ustaw o szczególnej doniosłości społecznej, ekonomicznej lub prawnej.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zauważyć, że proponowany przepis § 38 Regulaminu pracy Rady Ministrów zawiera regulację zawężającą kompetencje Rady Legislacyjnej w stosunku do przepisu § 2 pkt 1 aktualnego rozporządzenia w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania. Konstytucyjne reguły dotyczące hierarchii źródeł prawa nie pozwalają natomiast na modyfikowanie aktu prawa powszechnie obowiązującego (rozporządzenia) przez akt prawa wewnętrznego (Regulamin pracy RM). Dlatego Rada Legislacyjna postuluje zmianę treści proponowanego § 38 Regulaminu pracy RM i dostosowanie jej do odpowiednich postanowień wskazanego rozporządzenia.

Dostosowania wymaga także § 151 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Przepis ten przewiduje, że procedurze opiniowania przez Radę Legislacyjną może zostać poddany projekt stanowiska Rady Ministrów do pozarządowego projektu ustawy. Z aktualnej treści rozporządzenia w sprawie zadań Rady Legislacyjnej wynika natomiast, że Rada Legislacyjna może opiniować nie tylko projekt stanowiska Rady Ministrów do pozarządowego projektu ustawy, ale także sam projekt ustawy przygotowany z inicjatywy posłów, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub grupy obywateli (§ 2 pkt 2). Dodatkowo rozporządzenie w sytuacji opiniowania pozarządowych projektów ustaw przewiduje, że muszą one posiadać szczególną doniosłość.

6. Zastrzeżenia może budzić zaproponowana treść § 121 Regulaminu pracy Rady Ministrów. W przepisie tym przewiduje się, że wynikające z uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania zmiany w projekcie ustawy, który został opracowany przez Rządowe Centrum Legislacji na podstawie założeń projektu ustawy, wprowadza organ wnioskujący we współpracy z Rządowym Centrum Legislacji. Przedstawione rozwiązanie nie zasługuje w tym względzie na aprobatę. Zdaniem Rady Legislacyjnej, w sytuacji, gdy projekt ustawy został sporządzony przez RCL, niezrozumiałe jest postanowienie, iż wszelkie zmiany legislacyjne wprowadzane są następnie przez organ wnioskujący. Organem, który powinien do samego końca koordynować nadawanie ostatecznego kształtu aktowi normatywnemu,

należałoby uczynić autora projektu ustawy, czyli Rządowe Centrum Legislacji.

7. Rada Legislacyjna z aprobatą przyjmuje propozycję wprowadzenia wymogu dokonywania oceny funkcjonowania ustawy (tzw. OSR ex-post). Należy podkreślić, że ocena skutków regulacji rzeczywiście nie powinna się ograniczać do antycypowania konsekwencji danego unormowania na etapie jego planowania. W tym względzie konieczne jest zatem konfrontowanie rzeczywistego funkcjonowania aktu normatywnego w praktyce z prognozami sformułowanymi już na etapie jego przygotowania. Poprawne jest zatem wymaganie, aby w OSR ex-post zawarta została ocena funkcjonowania tego aktu wraz z ewentualną sugestią dokonania nowelizacji ustawy. Takie wnioski powinny być zamieszczane w OSR ex-post zwłaszcza, jeżeli przepisy nie są stosowane w praktyce lub ich stosowanie nie wywołuje zamierzonych skutków.

W przedstawionym do zaopiniowania dokumencie prowadzenie badań o charakterze postlegislacyjnym ma się odbywać w terminie zgodnym z deklaracją zawartą w teście regulacyjnym lub w OSR (§ 153 ust. 1 pkt 2). W postanowieniach Regulaminu pracy RM dotyczących sporządzania OSR (§ 29) oraz testu regulacyjnego (§ 102) nie przewidziano natomiast obowiązku zamieszczania w tych dokumentach terminu dokonywania oceny funkcjonowania ustawy. Może to spowodować, że organ odpowiedzialny za dokonanie OSR ex-post będzie unikał dokonywania takiej oceny, tłumacząc się brakiem przedmiotowego terminu. Zdaniem Rady Legislacyjnej, aby zapewnić rzeczywiste praktyczne funkcjonowanie OSR ex-post, należałoby zatem wyraźnie wymagać na etapie sporządzania OSR lub testu regulacyjnego albo zamieszczenia w tych dokumentach owego terminu albo przedstawienia deklaracji o braku potrzeby sporządzania oceny postlegislacyjnej.

8. Rada Legislacyjna postuluje dokonanie w projekcie kilku zmian o charakterze redakcyjnym. Po pierwsze – należałoby zmodyfikować § 27 ust. 2 i odesłać do konkretnego aktu normatywnego, jakim jest załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W pozostałych przepisach należy konsekwentnie stosować nazwę „Zasady techniki prawodawczej”, odsyłając w ten sposób wprost do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Po drugie – ujednolicenia wymaga w pewnych miejscach stosowana przez projektodawcę terminologia. Np. w § 39 ust. 1 przewiduje się „zaopiniowane” projektu, a w § 40 „opiniowanie”. Po trzecie – wątpliwości może budzić konstrukcja definicji legalnej „uzgodnienia projektu dokumentu rządowego” (§ 49 ust. 1). Jest ona niejasna i wydaje się zawierać błąd *idem per idem*. By temu zapobiec wskazanemu przepisowi można by nadać

brzmienie: „Uzgodnienie projektu dokumentu rządowego oznacza stwierdzenie zgodności albo rozbieżności stanowisk, w szczególności co do treści projektu”. Po czwarte – w celu uniknięcia powtarzania prawie obok siebie wyrazów o tym samym rdzeniu w § 52 ust.3 wyraz „zgłosili” należy zastąpić wyrazem „wyrazili”.

Na podstawie projektu opinii przygotowanej przez prof. dr hab. Mirosława Steca, dr hab. Tomasza Bąkowskiego, prof. UG i dr Adama Krzywonia Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym w dniu 22 maja 2013 r.

Przewodniczący Rady Legislacyjnej

Prof. dr hab. Mirosław Stec



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
WICEPREZES
Piotr Gryśka

Warszawa, 12 lipca 2013 r.

RCL.DPG. 511-56/13
Dot. DP-111-1(2)/13
53799/13

Pan prof. dr hab. Mirosław Stec
Przewodniczący
Rady Legislacyjnej
przy Prezesie Rady Ministrów

Uprzejmie dziękuję za przekazane stanowisko Rady Legislacyjnej do projektu *uchwały* -- *Regulamin pracy Rady Ministrów*, w tym za pozytywną ocenę zaproponowanej konstrukcji legislacyjnej i materialnego kierunku proponowanych rozwiązań.

Niniejszym przedstawiam odniesienie się Rządowego Centrum Legislacji do uwag zawartych w przekazanym przy piśmie z dnia 22 maja 2013 r. stanowisku Rady Legislacyjnej.

1. Przewidywane w projektowanym Regulaminie odstępstwa od podstawowego modelu postępowania z projektami dokumentów rządowych, jak zauważono w przekazanym stanowisku, służą uelastycznieniu rządowego procesu legislacyjnego. Ich niezbędność wynika z jednej strony z dużej różnorodności projektów dokumentów rządowych (również w ramach tej samej ich kategorii, np. w przypadku projektów rozporządzeń temu samemu procesowi podlegają akty o charakterze technicznym, jak i akty zawierające istotne regulacje materialne), a z drugiej – z różnorodności okoliczności, w jakich są podejmowane i prowadzone prace nad projektami. Sformułowanie zamkniętego katalogu skonkretyzowanych przypadków, w którym dopuszczone byłoby stosowanie wskazanych „wyjątków” nie jest możliwe. W konsekwencji, biorąc pod uwagę wymogi dotyczące formułowania norm prawnych, przy wprowadzeniu postulowanych przesłanek stosowania takich możliwych odstępstw nie sposób byłoby uniknąć posługiwania się klauzulami generalnymi, w szczególności nawiązującymi do tak ogólnych okoliczności i cech jak

Sekretariat Prezesa

Rządowego Centrum Legislacji

12 lipca 2013 r.

pilność sprawy, rodzaj i charakter projektu, czy jego waga, których wykorzystania nie uznano w przekazanym stanowisku za wystarczające. W ocenie RCL brak określenia w projekcie takich przesłanek nie oznacza jednak w większości przypadków możliwości swobodnego i dowolnego odstępstwa od reguł ogólnych. Należy bowiem zauważyć, że przesłanki stosowania części odstępstw wynikają z innych przepisów, w szczególności:

- 1) przepisu umożliwiającego zwolnienie projektu z rozpatrzenia przez komisję prawniczą nie sposób stosować w oderwaniu od art. 14c pkt 3 ustawy o Radzie Ministrów nakładającego na RCL m.in. zadanie opracowania pod względem legislacyjnym rządowych projektów aktów prawnych skierowanych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów – nie jest zatem możliwe zwolnienie z komisji projektu, który nie jest poprawnie opracowany pod względem legislacyjnym (bądź w przypadku którego do osiągnięcia tego celu nie wystarcza zgłoszenie pisemnych poprawek);
- 2) przy stosowaniu przepisu o niekierowaniu projektu ustawy do uzgodnień (wyłącznie w określonym przypadku dotyczącym ustawy opracowanej na podstawie założeń) należy mieć na uwadze, że przepis ten nie zwalnia od konieczności osiągnięcia efektu w postaci uzgodnienia treści projektu (art. 1 ustawy o Radzie Ministrów i § 3 projektu) – jeżeli minister, niesłusznie zakładając osiągnięcie tego efektu z uwagi na pełną (w jego ocenie) zgodność projektu z przyjętymi założeniami, pominięciem ten etap i skieruje projekt do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, to liczba i zakres zgłoszonych na posiedzenie tego Komitetu uwag może spowodować powrót do wcześniejszego etapu wskutek decyzji tego Komitetu (w zmienionym projekcie – również jego Przewodniczącego);
- 3) możliwość dopuszczenia do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów projektu niespełniającego wszystkich wymagań powinna być stosowana z uwzględnieniem celu działania tego Komitetu, jakim jest w szczególności, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów, „przygotowanie rozstrzygnięć” Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, zatem projekt mimo niespełnienia wszystkich wymagań powinien być należycie przygotowany do podjęcia przez Radę Ministrów rozstrzygnięcia – konsekwencją niezachowania tego warunku może być cofnięcie projektu do ponownego rozpatrzenia przez Komitet.

W przypadku decyzji o pominięciu uprzedniego przyjęcia założeń, zastosowaniu trybu odrębnego i sporządzaniu projektu ustawy przez organ wnioskujący zamiast RCL, należy natomiast zauważyć, że możliwość stosowania tych regulacji jest przypisana samej Radzie Ministrów albo kierującemu jej pracami Prezesowi Rady Ministrów (organom przez nich upoważnionym). Trudno uzasadnić merytoryczne ograniczanie zakresu tych kompetencji --

w zakresie, w jakim nie oddziałują na podmioty trzecie, w szczególności na możliwość udziału obywateli i ich przedstawicielstw w procesie legislacyjnym (konsultacje publiczne). Tej sfery może dotyczyć ewentualnie tryb odrębny zastosowany na podstawie § 99 pkt 3 projektu – jednakże zastosowanie tego przepisu, w tym ewentualne pominięcie prowadzenia konsultacji publicznych, jest obwarowane przesłanką (waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów).

W odniesieniu do relacji przepisu § 125 projektu (powierzenie sporządzenia projektu ustawy na podstawie przyjętych założeń organowi wnioskującemu) do przepisu § 99 pkt 1 projektu (tryb odrębny – powierzenie opracowania dokumentu rządowego właściwemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów) należy wyjaśnić, że przepisy te wprowadzają odrębne, niezależne od siebie regulacje. Przepis § 125 dotyczy wyłącznie projektu ustawy opracowywanego na podstawie założeń, który co do zasady sporządzany jest przez RCL we współpracy z organem wnioskującym. Zasada ta uwzględnia więc współpracę dwóch podmiotów, z których RCL jest odpowiedzialny za aspekt legislacyjny projektu, a organ wnioskujący – za jego aspekt merytoryczny (w szczególności przekazuje on szczegółowe propozycje rozwiązań), przy czym to RCL „sporządza” tekst projektu ale nie staje się z tego powodu organem wnioskującym. Zastosowanie możliwości określonej w § 125 projektu oznacza przekazanie organowi wnioskującemu zadania „sporządzenia” projektu, nie wiąże się jednak z pozbawieniem RCL zadania opracowania pod względem legislacyjnym projektu ustawy sporządzonego przez organ wnioskujący. W konsekwencji bowiem do prac nad takim projektem znajdzie zastosowanie tylko część odrębności przewidzianych dla tego typu projektu w rozdziale 2 działu IV projektowanego Regulaminu, w szczególności projekt taki będzie wymagał uzgodnienia pod względem prawnym z RCL i skierowania do rozpatrzenia przez komisję prawniczą. Natomiast tryb odrębny wskazany w § 99 pkt 1 projektu dotyczy powierzenia „opracowania” projektu dokumentu rządowego (pod względem merytorycznym) wskazanemu w tym przepisie podmiotowi innemu niż wskazany w § 20 projektu. Wśród podmiotów wymienionych w § 99 pkt 1 projektu nie wskazano ministrów, którzy z reguły pełnią funkcję organu wnioskującego. Nie byłoby możliwe wykorzystanie regulacji § 99 projektu w celu powierzenia organowi wnioskującemu (ministrowi) sporządzenia projektu ustawy na podstawie założeń, zatem § 125 projektu nie „powtarza” tej regulacji.

W ocenie RCL sugerowane uregulowanie wszystkich wyjątków w rozdziale 8 działu III projektu istotnie zmniejszyłoby czytelność projektowanego Regulaminu. Należy przypomnieć, że jego konstrukcja już zakłada uregulowanie podstawowego modelu postępowania w dziale III a odstępstw, modyfikacji tego modelu w odniesieniu do

niektórych kategorii projektów - w dziale IV. Regulacje dotyczące kompetencji Prezesa Rady Ministrów w zakresie stosowania trybu odrębnego ujęto w ostatnim rozdziale działu III, gdyż instytucja trybu odrębnego dotyczy całości postępowania z każdym rodzajem projektu dokumentu rządowego i w istocie uzupełnia podstawowy model postępowania. Natomiast pozostałe wskazane w stanowisku odstępstwa dotyczą wyłącznie określonych regulacji wskazujących konkretne czynności, czy zadania w toku procesu legislacyjnego. Oderwanie takich przepisów od regulacji, z którymi są związane, i przeniesienie ich do rozdziału 8 w dziale III projektu zmniejszyłoby ich czytelność i znacząco utrudniłoby stosowanie projektowanego Regulaminu. Przy już występującej przy stosowaniu przepisów działu III konieczności „równoczesnej” analizy ewentualnych modyfikacji ujętych w dziale IV oznaczałoby to bowiem dodanie kolejnego zbioru takich modyfikacji do „równoczesnego” uwzględniania. Mając na uwadze przyjęte założenie zwiększenia przejrzystości rządowego procesu legislacyjnego (tak dla podmiotów w nim uczestniczących, jak i dla obywateli, którzy nie uczestniczą w tym procesie, ale są zainteresowani jego przebiegiem) nie uwzględniono zatem przedstawionej propozycji.

2. W odniesieniu do kwestii uregulowania w projekcie prowadzenia konsultacji publicznych należy wyjaśnić w szczególności, że projektowany § 36 Regulaminu nie jest jedyną regulacją dotyczącą tego zagadnienia, jednak również w tym przepisie, w ocenie RCL, następuje pełniejsze uregulowanie prowadzenia konsultacji publicznych uwzględniające możliwość wykorzystania nowych środków technicznych. Należy podkreślić, że (przy takich samych jak w obecnym stanie prawnym przesłankach podjęcia decyzji przez organ wnioskujący) w § 36 ust. 1 projektu wprowadza się zasadę prowadzenia tych konsultacji, w odróżnieniu od istniejącej dziś możliwości skierowania dokumentu do takich konsultacji. Zasada ta została także uzupełniona o konieczność wskazania w OSR (w przypadku założeń - w ich projekcie) przyczyn rezygnacji z konsultacji, jeżeli minister podjął taką decyzję (§ 28 ust. 3 i § 103 ust. 3 projektu). Decyzja ta (tak jak w obecnym stanie prawnym) podlega ocenie w toku dalszych prac legislacyjnych w szczególności przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ramach oceny OSR (przepisy § 32 i § 33 oraz § 42 ust. 1 pkt 1 projektu, a w odniesieniu do projektu założeń projektu ustawy - § 105 i § 106 oraz § 107 ust. 2 pkt 1 projektu), która obejmuje m.in. ocenę zakresu konsultacji publicznych. Zobowiązanie organu wnioskującego do przeprowadzenia konsultacji publicznych jest też jednym z możliwych rozstrzygnięć Stałego Komitetu Rady Ministrów (§ 67 ust. 4 pkt 1 projektu) oraz Rady Ministrów (§ 90 ust. 2 pkt 1). Rozwiązania te mają gwarantować, aby przypadki rezygnacji z konsultacji publicznych były rzeczywiście wyjątkiem od regulowanej zasady. Nowe rozwiązania (doprecyzowane w zmienionym projekcie) proponuje się także w

przepisach § 24 ust. 1 i § 28 ust. 2 pkt 2 (konsultacje „problemowe” przed opracowaniem projektu), § 47 w związku z § 44 ust. 3 i 4 (konferencje), czy też § 119 (przypadek obligatoryjnych konsultacji publicznych) projektu. Należy też zwrócić uwagę, że w § 36 ust. 1 projektu proponuje się wprowadzenie reguły „przedstawiania projektu do konsultacji publicznych” umożliwiającej udział w tych konsultacjach każdemu podmiotowi zainteresowanemu projektem niezależnie od decyzji organu wnioskującego, przy dotatkowej możliwości skierowania go do wybranych organizacji lub partnerów. Rozwiązanie to pozwala także na uwzględnienie dzisiejszych możliwości technicznych i umożliwia wykorzystywanie w procesie prowadzenia konsultacji publicznych podejmowanych przez Rząd prac w tym zakresie (również platformy konsultacji on-line Ministerstwa Gospodarki). Projektowany Regulamin przewiduje również wyraźny obowiązek odniesienia się organu wnioskującego do stanowisk przedstawionych w ramach konsultacji publicznych, jakkolwiek w przeciwieństwie do procesu uzgodnień i opiniowania nie musi to nastąpić (choć może – w szczególności, jeżeli jest to możliwe z uwagi na liczbę podmiotów uczestniczących w tych konsultacjach) przez zajęcie zindywidualizowanego stanowiska wobec uwag czy opinii. Odniesienie się do stanowisk przedstawionych w ramach konsultacji publicznych jest wymagane w raporcie z konsultacji (§ 51 ust. 2 projektu), a w razie zorganizowania konferencji (uzgodnieniowej lub odrębnej) – w zestawieniu uwag (§ 44 ust. 3 i 4 i § 47 projektu). Rozwiązanie to jest dostosowane do otwartego, potencjalnie szerokiego zakresu konsultacji publicznych, jaki nie występuje w przypadku procesu uzgodnień i opiniowania, i ma na celu zwiększenie responsywności procesu legislacyjnego. Należy podkreślić, że raport z konsultacji jest wymagany na etapie rozpatrywania projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów oraz Radę Ministrów, które mogą zobowiązać organ wnioskujący do przeprowadzenia konsultacji publicznych. Wymagany zakres raportu z konsultacji powinien także pozwolić na zobrazowanie wpływu podmiotów spoza administracji rządowej na treść projektu. Wskazane wyżej rozwiązania realizują, w ocenie RCL, cel określony w Programie „Lepsze Regulacje 2015” w Rozdziale 6.III „Poprawa komunikacji z interesariuszami” (str. 34), w którym zakłada się, że „przyjęte rozwiązania będą zmierzały do zwiększenia zakresu konsultacji projektu”.

Przepis § 36 ust. 1 projektu nakazuje uwzględniać przy prowadzeniu konsultacji publicznych wytyczne dotyczące prowadzenia tych konsultacji, o ile zostały one ustalone. Należy zauważyć, że wytyczne takie funkcjonują obecnie (stanowią element wytycznych do oceny skutków regulacji udostępnionych na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki w zakładce Tworzenie lepszego prawa) i przewiduje je też Program „Lepsze Regulacje 2015”. Przepis § 36 projektu ma w tym zakresie charakter wyłącznie odsyłający do odrębnego

dokumentu i nie wprowadza obowiązku ustalenia takich wytycznych (nie jest to materia ani intencją projektu – nie można wykluczyć, że w przyszłości takie wytyczne nie zostaną ustalone) ani nie uzależnia prowadzenia konsultacji od istnienia wytycznych. Nie wydaje się przy tym możliwe równoczesne funkcjonowanie zbiorów wytycznych w tym samym zakresie ustalonych przez różne organy (kwestia stosowania określonego zbioru wytycznych – jako uzupełniających, czy zastępujących poprzednie – powinna być przesądzona w ich treści). Również opracowanie wytycznych jest odrębnym procesem od opracowania projektu Regulaminu. Do trybu ich przyjmowania przez Radę Ministrów – jako „innego” dokumentu rządowego – będą miały zastosowanie przepisy Regulaminu. Natomiast ich charakter prawny determinuje istota „wytycznych” – stanowią zbiór zalecanych reguł o charakterze technicznym adresowanych do organów administracji rządowej prowadzących konsultacje publiczne danego projektu jako organy wnioskujące (np. wskazanie różnych metod zbierania opinii, jak badania ankietowe, spotkania eksperckie itp.). Należy też zauważyć, że zakres merytoryczny przewidywanych wytycznych wyznacza Program „Lepsze Regulacje 2015”. W celu przybliżenia tego zagadnienia opinii publicznej, stosowne wyjaśnienia i informacje o aktualnych wytycznych, w tym miejscu ich udostępnienia, będą zawarte w opisach procedur przyjmowania projektów dokumentów rządowych (przewidzianych w § 23 projektu) – umieszczenie takich informacji nie może nastąpić w samym Regulaminie ze względu na reguły tworzenia tekstu prawnego.

3. W odniesieniu do relacji między przepisami § 37 i § 151 projektu a przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania należy podkreślić, że – jak podniesiono w stanowisku – przepisy uchwały Rady Ministrów nie mogą modyfikować aktu prawa powszechnie obowiązującego, zatem nie mogą również zawęzić kompetencji Rady Legislacyjnej. Obowiązek stosowania ww. rozporządzenia nie doznaje w żadnej mierze uszczerbku w związku ze wskazanymi regulacjami projektu. Projektowane regulacje wyłącznie odnoszą się do obowiązujących regulacji ww. rozporządzenia, wprowadzając związane z nimi obowiązki czy zadania podmiotów uczestniczących w rządowym procesie legislacyjnym. W szczególności projektowany § 37 ust. 1 Regulaminu nakłada na organ wnioskujący obowiązek wystąpienia w określonym trybie o opinię Rady Legislacyjnej w przypadku projektów założeń projektu ustawy i projektów aktów normatywnych o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub ekonomicznych. Nie oznacza to wyłączenia kompetencji Rady Legislacyjnej w zakresie opiniowania innych projektów dokumentów rządowych, a jedynie brak w takim przypadku obowiązku nałożonego na organ wnioskujący w § 37 ust. 1 projektu. Na możliwość wystąpienia o opinię zarówno w

każdym innym przypadku, jak i niezależnie od realizacji obowiązku organu wnioskującego, wskazuje natomiast § 37 ust. 2 projektu. Przepis ten w zmienionym projekcie został skorygowany redakcyjnie, tak aby nie budziło wątpliwości, że odnosi się on do wszystkich projektów dokumentów rządowych (a nie tylko projektów opisanych w ust. 1). Zatem w toku rządowego procesu legislacyjnego występowanie o opinie Rady Legislacyjnej powinno następować w przypadku projektów wskazanych w § 37 ust. 1 – w sposób określony w tym przepisie, a w innych przypadkach – w sposób określony w § 37 ust. 2. Należy też zauważyć, że w Regulaminie przewidziano (kontynuując rozwiązania obecnie obowiązujące) również inne regulacje związane z występowaniem o opinie Rady Legislacyjnej (rozstrzygnięcia Stałego Komitetu Rady Ministrów lub Rady Ministrów o skierowaniu do takiego zaopiniowania - § 67 ust. 4 pkt 2 i § 90 ust. 2 pkt 3 projektu). Natomiast w odniesieniu do § 151 projektu należy wyjaśnić, że przepis ten jest umieszczony w rozdziale 6 działu IV określającym modyfikacje postępowania wyłącznie w przypadku projektu stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy. Przepis § 37 ust. 1 projektu nie ma w tym przypadku zastosowania (obejmuje inny zakres projektów), a jego „odpowiednikiem” w odniesieniu do projektów stanowisk Rządu jest § 151 wprowadzający jednak możliwość a nie obowiązek występowania o opinię Rady Legislacyjnej. Występowanie o opinię o samym pozarządowym projekcie ustawy nie jest regulowane w projektowanym Regulaminie i następować będzie zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów.

4. Projektowany § 121 Regulaminu (wprowadzanie zmian w projekcie przez organ wnioskujący we współpracy z RCL) stanowi konsekwencję zasady sporządzania projektu ustawy opracowywanego na podstawie założeń przez RCL we współpracy z organem wnioskującym (§ 112 ust. 1 projektu). Jak wskazano już wyżej w pkt 1, zasada ta uwzględnia współpracę w toku prac nad projektem dwóch podmiotów, z których RCL jest odpowiedzialny za aspekt legislacyjny projektu, a organ wnioskujący – za jego aspekt merytoryczny. „Odwrócenie” kolejności wskazania współpracujących podmiotów w § 121 projektu wynika z faktu, iż przepis ten jest związany z poddaniem projektu ustawy sporządzonego przez RCL dalszemu procesowi legislacyjnemu, w tym procesowi uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania prowadzonemu przez organ wnioskujący (§ 116 i § 117 projektu). Należy przypomnieć, że jakkolwiek RCL sporządza tekst projektu, to nie staje się z tego powodu organem wnioskującym. Uwagi zgłaszane w toku procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania i na kolejnych etapach prac są zatem zwykle w pierwszej kolejności poddawane analizie merytorycznej przez organ wnioskujący. Ich efektem może być konieczność wprowadzenia zmian merytorycznych projektu, przy

czym wymóg współpracy w tym zakresie z RCL powinien skutkować dokonywaną już przez RCL analizą pod względem legislacyjnym zarówno potrzeby, jak i ewentualnie sposobu ich wprowadzenia. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku gdy ewentualne zmiany projektu ustawy mogą mieć charakter wyłącznie legislacyjny – taki charakter mogą mieć zmiany ustalone przez komisję prawniczą – wprowadzenie ich do projektu jest zadaniem RCL (§ 122 ust. 3 projektu).

5. Projektowane regulacje dotyczące oceny funkcjonowania ustawy (OSR ex-post) zostały doprecyzowane zgodnie z intencją projektu – tak by OSR ex-post była obligatoryjnie przygotowywana przez danego ministra w przypadku gdy taką decyzję podejmie Rada Ministrów (niezależnie od „możliwości” jej przygotowania w każdym czasie z inicjatywy własnej właściwego ministra). Decyzja Rady Ministrów (jej organu pomocniczego) może być podjęta w każdym czasie – również w odniesieniu do już obowiązującej ustawy. Projekt przewiduje również, że może być ona podjęta „z góry” już przy opracowywaniu projektu danej ustawy – wówczas zostanie to uwzględnione w teście regulacyjnym założeń przyjętych przez Radę Ministrów lub w OSR projektu ustawy przyjętego przez Radę Ministrów. Nie jest to jednak „stały”, wymagany element tych dokumentów, nie może być zatem wymieniony wśród takich elementów wymaganych przepisami Regulaminu. Jakkolwiek nic nie stoi na przeszkodzie aby organ wnioskujący już rozpoczynając proces legislacyjny, zaproponował w teście regulacyjnym lub w OSR dokonanie OSR ex-post, to ostateczną decyzję w tym zakresie podejmie Rada Ministrów (wprowadzając wymóg dokonania oceny, modyfikując jej zakres albo rezygnując z wprowadzenia tego wymogu). W zmienionym projekcie zrezygnowano także ze wskazywania na „termin dokonania oceny”, jaki miałyby być ewentualnie określony w teście regulacyjnym albo OSR, na rzecz ogólniejszego wskazania na określenie w tych dokumentach wymogu dokonania oceny (nie można wykluczyć sytuacji, w których wymóg przeprowadzenia oceny zostałby powiązany z innymi okolicznościami niż upływ czasu, np. z zaistnieniem jakiegoś zdarzenia). Proponowane w stanowisku rozwiązanie (nakaz wprowadzenia w tych dokumentach przez organ wnioskujący terminu dokonania oceny albo informacji o braku konieczności jej dokonania) byłoby niespójne ze wskazanymi wyżej założeniami projektu, gdyż decyzja o dokonaniu OSR ex-post może być podjęta także już po przyjęciu i rozpoczęciu obowiązywania ustawy. Jeżeli w takich przypadkach np. w OSR przyjętego przez Radę Ministrów projektu ustawy znajdowałby się zapis o braku potrzeby sporządzania OSR ex-post, powstałyby wątpliwości w odniesieniu do późniejszego podejmowania przez Radę Ministrów odmiennej decyzji.

6. W odniesieniu do sygnalizowanej zasadności korekt redakcyjnych projektu pragnę poinformować, że przepisy zmienionego projektu zostały w niezbędnym zakresie skorygowane redakcyjnie (również w zakresie ujednoczenia terminologii) i sprecyzowane. Nie zdecydowano się jednak na wprowadzenie w § 26 ust. 2 projektu odesłania do konkretnego aktu normatywnego, w którym wprowadzone zostały zasady techniki prawodawczej, zachowując ogólne brzmienie przepisu. Przepis ten nawiązuje do określenia „zasady techniki prawodawczej” w znaczeniu przedmiotowym użytego w art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów (upoważnienie ustawowe), zachowując przy tym uniwersalny charakter bez względu na ewentualne zmiany aktualnego trybu ustalania tych zasad. Natomiast informacja o aktualnym sposobie i miejscu ustalenia tych zasad będzie podana w opisach procedur przyjmowania projektów dokumentów rządowych (przewidzianych w § 23 projektu). Ponadto, zgadzając się z zastrzeżeniami co do poprawności stylistycznej § 52 ust. 3 projektu w zakresie wyrażenia „zgłoszenia podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami”, zachowano jednak powyższe brzmienie przepisu z uwagi na potrzebę uwzględnienia w projekcie terminologii ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa – określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy prawo do zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem („każdy może zgłosić zainteresowanie...”) jest realizowane zgodnie z art. 7 ust. 2 tej ustawy przez wniesienie formalnego zgłoszenia („zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1, jest wnoszone na urzędowym formularzu”). Natomiast udostępnieniu w RPL mają podlegać właśnie formalne „zgłoszenia” tych podmiotów, które skorzystały z tego uprawnienia, czyli „zgłosiły zainteresowanie” pracami nad projektem. RCL rozważy jednak inne możliwości odmiennego ujęcia redakcyjnego tej regulacji projektu.

Jeszcze raz dziękując za przekazaną opinię oraz wcześniejszy wkład Rady Legislacyjnej w wypracowanie projektu nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów, uprzejmie informuję, że kolejne wersje projektu udostępniane będą w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce „Legislacja / Projekty w toku”.

