

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

## Obserwacja praktyki prowadzenia procesu legislacyjnego w okresie od 16 listopada 2015 do 15 lutego 2016 roku

### VI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji

#### Podsumowanie

Po ukonstytuowaniu się rządu premier Beaty Szydło zaszła poważna zmiana w sposobie tworzenia prawa. Aktywność legislacyjna przeniosła się do Sejmu. W okresie od 16 listopada 2015 do 15 lutego 2016 roku Sejm pracował głównie nad projektami przygotowanymi przez posłów Prawa i Sprawiedliwości (stanowiły one 77% wszystkich uchwalonych ustaw). Jednakże większość tych projektów w rzeczywistości przygotowana była przez rząd.

W związku z tym, że większość projektów ustaw procedowana była w Sejmie naszą obserwacją objęliśmy także sejmowy proces legislacyjny.

W obserwowanym okresie dominującą cechą procesu tworzenia prawa stał się pośpiech. W procedowaniu ustaw często stosuje się tryby szczególne (odrębne i pilne) oraz skraca, czasem ekstremalnie wszelkie terminy.

Większość ustaw tworzona jest bez założeń.

Zdecydowanemu ograniczeniu uległy konsultacje publiczne. Dopuszczenie organizacji obywatelskich i innych interesariuszy do uczestniczenia w posiedzeniach komisji i podkomisji parlamentarnych nie jest równoznaczne z przeprowadzeniem konsultacji publicznych. Żaden z obserwowanych przez nas projektów nie był konsultowany za pomocą elektronicznej platformy [www.konsultacje.gov.pl](http://www.konsultacje.gov.pl); do żadnego nie sporządzono „Raportu z konsultacji”.

Zauważalny jest regres w jakości prowadzenia Oceny Skutków Regulacji, szczególnie jeśli chodzi o szacowanie skutków finansowych proponowanych zmian.

#### Obywatelskie Forum Legislacji – wcześniejsze działania

Obywatelskie Forum Legislacji działa przy Fundacji im. Stefana Batorego od 2008 roku. W jego skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, kancelarii prawniczych, środowiska akademickiego oraz zarejestrowani lobbyści. Celem Forum jest poprawa jakości prawa, transparentności procesu jego stanowienia oraz poszerzenie udziału obywateli w tym procesie<sup>1</sup>.

OFL od lat jest społecznym obserwatorem procesu stanowienia prawa oraz recenzentem zachodzących w nim zmian. Wielokrotnie dostrzegaliśmy i sygnalizowaliśmy publicznie niedostatki tego procesu, w szczególności w fazie przygotowywania rządowych projektów aktów prawnych. Stoimy na stanowisku, że proces stanowienia prawa powinien być przejrzysty i umożliwiać uczestniczenie w nim każdego zainteresowanego podmiotu. Naszym zdaniem cele te można najlepiej zagwarantować tworząc ustawowe gwarancje partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa.

---

<sup>1</sup> Więcej o Forum można przeczytać na stronie:

[http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1)

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

1 stycznia 2014 r. wszedł w życie nowy Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>2</sup>, w którym po raz pierwszy w sposób wyczerpujący, a także, co do zasady zgodny z postulatami organizacji obywatelskich, określono reguły prowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania projektów dokumentów rządowych.

5 maja 2015 r. Rada Ministrów przyjęła dokument nazwany „Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego”<sup>3</sup>. W dokumencie tym przypomina się między innymi, że prowadzenie konsultacji jest konieczne na każdym etapie pracy nad regulacją prawną oraz podaje się wiele wskazówek jak je efektywnie prowadzić. Rozbudowana jest też część dotycząca zasad przygotowywania testów regulacyjnych i oceny skutków regulacji. Szerokie stosowanie metod opisanych w *Wytycznych* powinno podnieść standard przygotowywania OSR i prowadzenia konsultacji.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji, na przykładzie obserwacji procesu tworzenia kilkunastu projektów ustaw i założeń, od czerwca 2014 roku badają, w jaki sposób realizowane są przepisy Regulaminu pracy RM, a także oceniają stopień zmian zachodzących w procesie konsultacji publicznych rządowych projektów legislacyjnych w związku z wejściem w życie nowego Regulaminu. Od 7 maja 2015 roku analizują też na ile OSRy towarzyszące obserwowanym projektom tworzone są w zgodzie z zasadami zapisanymi w *Wytycznych*. Jesteśmy zdania, że proces wdrażania zmian przewidzianych w nowym Regulaminie wymaga wsparcia strony obywatelskiej oraz – przede wszystkim kontroli praktyki procesu legislacyjnego. Członkowie OFL raz na kwartał przedstawiają raporty zawierające wnioski z monitoringu prac nad wybranymi dokumentami rządowymi. Pięć poprzednich raportów dostępne jest na [http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1/obserwacje\\_rzadowego\\_procesu\\_tworzenia\\_praw](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_praw)

## Obserwacja stanowienia prawa w okresie między 16 listopada 2015 do 15 lutego 2016 roku

Po wyborach parlamentarnych 2015 roku, a zwłaszcza po ukonstytuowaniu się rządu premier Beaty Szydło **zaszła poważna zmiana w sposobie tworzenia prawa**. W pierwszych stu dniach tego rządu w Sejmie pojawiło się znacznie więcej, niż w poprzednich okresach projektów ustaw. Z porównania aktywności sejmów w okresie pierwszych 100 dni trzech ostatnich rządów wynika, że sejm obecnej (VIII) kadencji w tym okresie uchwalił 43 ustawy, sejm poprzedniej (VII) kadencji 13, a sejm VI kadencji 27.

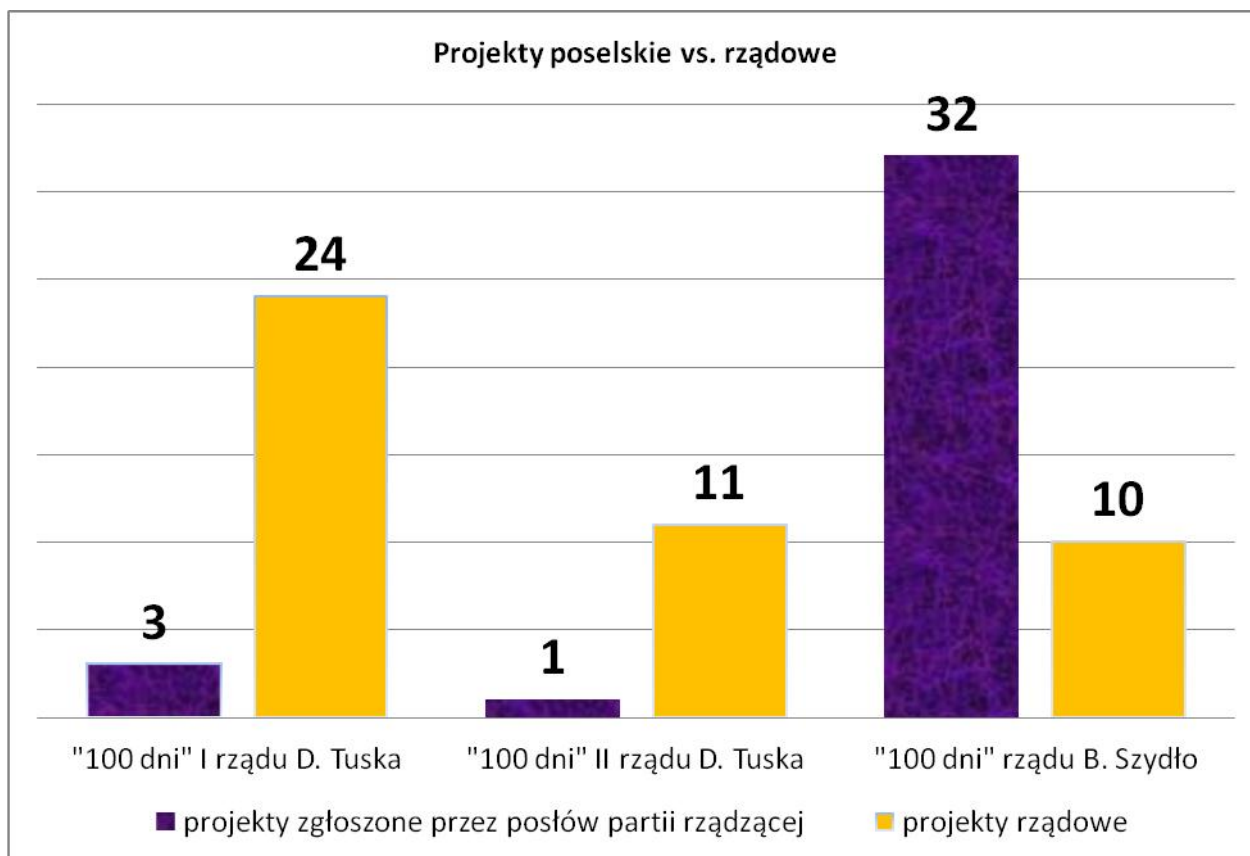
Większość z 43 ustaw, nad którymi Sejm pracował ostatnio to były projekty nie rządowe, a poselskie, ale wnoszone przez posłów partii, która utworzyła rząd. Porównaliśmy dane z analogicznych okresów trzech ostatnich rządów; wynik ilustruje poniższa tabela:

---

<sup>2</sup> Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 797 z 2013 r.).

<sup>3</sup> Dostępny na <http://www.rcl.gov.pl/book/?q=wytyczne>

# Obywatelskie Forum Legislacji



Projekty poselskie zgłoszone przez posłów PiS w okresie pierwszych 100 dni rządu Beaty Szydło stanowiły 77% wszystkich uchwalonych projektów ustaw. Dla porównania w przypadku I rządu Donalda Tuska 11% projektów złożono w przeciągu 100 pierwszych dni przez posłów koalicji, w przypadku II rządu Tuska było to 8 % (1 projekt).

Projekty poselskie dotyczyły dziedzin, których regulacją do tej pory zwykli się zajmować rząd. Projektem poselskim zmieniano zasady działania służby cywilnej, prokuratury, ruch drogowego, zarządzania radiem i telewizją, kodeks karny, system oświatowy a nawet wysokość odpraw w spółkach skarbu państwa.

Zauważyliśmy wiele symptomów świadczących o tym, że projekty zgłaszane jako poselskie **w rzeczywistości przygotowywane były przez rząd.**

Jednym z nich jest fakt wchodzenia przedstawicieli rządu w rolę wnioskodawców:

- Podczas prac w połączonych Komisjach Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej nad *projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* to przedstawicielka MEN akceptowała bądź odrzucała poprawki składane przez posłów. Ponadto, obecna podczas pierwszego czytania w Sejmie pani Minister Zalewska powiedziała: „... dziesiątki rozmów w ciągu ostatnich tygodni, kiedy spotykaliśmy się w ministerstwie edukacji nie tylko ze związkami zawodowymi, ale z każdą organizacją, która wysłuchiwała naszych założeń i chętnie dyskutowała na temat tych rozwiązań.” Wypowiedz ta jasno wskazuje, że projekt był przygotowany przez rząd, nie grupę posłów.

- Na posiedzenie sejmowej Komisji Zdrowia pracującej nad *poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw* przedstawicielka

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

Naczelnej Rady Lekarskiej wręczyła stanowisko NRL dotyczące projektu oraz przedstawiła swoje uwagi. Odpowiedzieć na nie na piśmie obiecał podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia. On również aprobował poprawki formułowane przez legislatorów.

Podczas posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia przedstawiciel Rady Ministrów przedstawił założenia ustawy i odpowiadał na pytanie członków komisji. Przedstawiciel wnioskodawcy był nieobecny.

Innym symptomem jest nieuczestniczenie w pracach nad tymi projektami wnioskodawców czyli posłów.

- W trakcie prac senackich nad *poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* na posiedzenie połączonych Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Przewodniczący stwierdził, że wysłał zaproszenie, ale przedstawiciel wnioskodawców się nie zjawił. W związku z wnioskiem grupy senatorów, aby nie procedować bez przedstawiciela wnioskodawców, przewodniczący przeprowadził głosowanie i stosunkiem głosów 7 do 5 zdecydowano, że mimo braku obecności posła, posiedzenie będzie kontynuowane. Przy nieobecności wnioskodawców ich rolę wzięli na siebie przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości – w trakcie posiedzenia komisji, vice-minister, a w trakcie posiedzenia plenarnego Senatu minister.

- Poseł upoważniony do reprezentowania wnioskodawców *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw* nie brał udziału (wbrew wymogowi wynikającemu z art. 42 ust. 2 Regulaminu) w posiedzeniach sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz podkomisji. W trakcie dyskusji nad poselskim projektem na pytania i uwagi przedstawicieli organizacji obywatelskich odpowiadał przedstawiciel Rady Ministrów minister Maciej Wąsik. Należy jednak zwrócić uwagę, że Maciej Wąsik jest jednocześnie posłem, jednak nie był on upoważniony do reprezentowania wnioskodawców (nawet nie podpisał się pod projektem). W trakcie prac senackich, w posiedzeniu komisji brał udział poseł sprawozdawca. Podczas przedstawiania ustawy powiedział, że „jeśli będą jakieś pytania, to na sali są obecni przedstawiciele Kancelarii Premiera, jestem ja jako poseł sprawozdawca”. W dalszym toku posiedzenia komisji (trwało 2h 40 min) nie zabrał już głosu, opuścił salę obrad kilkanaście minut przed zakończeniem prac komisji. Na pytania senatorów i gości odpowiadał minister. Opiniował także proponowane kierunki zmian.

Niektóre z projektów poselskich znajdowały się wcześniej w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

- *Projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw* ujęty był w Wykazie. Został wycofany decyzją Rady Ministrów z 5 stycznia 2016 r.

Przejmowanie projektów rządowych przez posłów skraca czas pracy nad nimi, co czasem, w sytuacjach nadzwyczajnych jest usprawiedliwione. Wiąże się jednak ze znaczącym ograniczeniem debaty nad zaproponowanymi rozwiązaniami oraz rezygnacją z przeprowadzenia konsultacji publicznych. Interesariusze: osoby indywidualne i zrzeszone w organizacjach obywatelskich w praktyce nie mogą odnieść się do zaproponowanych zmian.

## **Przedmiot i główne wnioski z szóstej obserwacji procesu legislacyjnego dokonanej między 16 listopada 2015 do 15 lutego 2016 roku**

Wobec zaistnienia wyżej opisanych zjawisk członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji postanowili rozszerzyć przedmiot VI obserwacji na etap prac sejmowych.

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

W okresie tym prowadziliśmy monitoring prac legislacyjnych nad następującymi projektami ustaw:

- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy
- rządowy projekt ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 122)
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (druk nr 106)
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 73)
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kontroli niektórych inwestycji (druk nr 212)
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 154)

Raporty z tych obserwacji dostępne są na: [http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1/obserwacje\\_rzadowego\\_procesu\\_tworzenia\\_prawa](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa)

## Główne wnioski z szóstej obserwacji procesu legislacyjnego

- W ostatnim okresie proces tworzenia prawa charakteryzuje przede wszystkim jedna cecha **pośpiech**.

Jednym z jego przejawów jest **stosowanie trybów szczególnych (odrębnych)** zarówno na etapie rządowym jak i na parlamentarnym. Dodatkowo często **brakuje uzasadnień dla zastosowania trybów szczególnych**.

- *Rządowy projekt ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym* był procesowany w odrębnym trybie, o którym mowa w par. 98 i 99 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Tryb ten jest przewidziany dla sytuacji gdy „waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów” i może być prowadzony z pominięciem niektórych elementów procesu legislacyjnego. W opublikowanych na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego dokumentach brak informacji o przesłankach do zastosowania tego trybu.

- Podobnie *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* był przygotowywany w trybie odrębnym bez przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. OSR dołączono dopiero na etapie Rady Ministrów lub skierowania projektu do Sejmu (na platformie RPL brakuje tej informacji). Fakt zastosowania trybu odrębnego uzasadniono lapidarnie: „istnieje pilna potrzeba uchylecia powyższego przepisu” (chodzi o art. 13 ust. 1a ustawy Prawo Bankowe). Z informacji umieszczonej w OSR można wywnioskować, że przyczyną pośpiechu była obawa możliwości utraty części wpływów do budżetu.

- W trybie pilnym procedowany był *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*, gdyż jak tłumaczyli wnioskodawcy „jest oczekiwanie, by te zapisy wprowadzić już od przyszłego roku

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

szkolnego." Zastosowanie trybu pilnego jest zastanawiające, gdyż zgodnie z art. 71 Regulaminu Sejmu RP jest on zarezerwowany dla projektów rządowych, a nie poselskich.

- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw* procedowany był szybką ścieżką legislacyjną w rozumieniu art. 51 Regulaminu Sejmu, która w szczególnie uzasadnionych sytuacjach zezwala na niezwłoczne procedowanie. Od doręczenia posłom sprawozdania komisji z prac nad projektem do drugiego czytania minęło kilka godzin. W tym przypadku pośpiech uzasadniany był koniecznością wprowadzenia nowych przepisów do dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Należy zgodzić się z tym, że konieczne było wejście w życie nowych przepisów do tego dnia, albowiem w innej sytuacji policja i służby specjalne straciłyby swoje uprawnienia.

Innym przejawem pośpiechu jest **skracanie, czasem ekstremalnie wszelkich terminów** zarówno na etapie prac rządowych jak i sejmowych:

- Etap prac rządowych nad *projektem ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym* trwał 16 dni (od 23 grudnia 2015 r. do 12 stycznia 2016 r.) w tym 10 dni roboczych.

- Od wpłynięcia do Sejmu *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw* do podpisu prezydenta (22.12.15) minęło 18 dni. Pośpiech tłumaczono koniecznością wejścia nowelizacji w życie najpóźniej 1 stycznia 2016 r.

- Na przekazanie uwag do trzeciej wersji *projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* przed posiedzeniem Komitetu Stałego sekretarz Komitetu wyznaczyła jeden dzień.

Drugie czytanie tego projektu w Sejmie odbyło się 3 godziny i 5 min. od zakończenia pierwszego czytania. Z dokumentów dostępnych na stronie sejmowej nie sposób dowiedzieć się, o której godzinie doręczono posłom sprawozdanie komisji z prac nad projektem, ale nie mogło to być więcej niż 2 i pół godziny przed drugim czytaniem. Art 44 ust. 3. Regulaminu Sejmu brzmi: „*Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej.*” W upublicznionej dokumentacji dotyczącej tego projektu nie ma żadnego pisma informującego, że i z jakich powodów odstępiono od tej zasady.

- Procedowanie *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 122) było niezwykle szybkie i zakończyło się w 7 dni od przekazania projektu przez wnioskodawców.

Od doręczenia posłom druku dokumentów dotyczących tego projektu do pierwszego czytania upłynął jeden dzień. Art. 34. pkt. 4. Regulaminu Sejmu stanowi, że „*Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej.*” Od doręczenia sprawozdania komisji z prac nad projektem do drugiego czytania minął niecały dzień i jeszcze tego samego dnia odbyło się trzecie czytanie.

- Od przekazania senatorom druku dokumentów dotyczących *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* upłynęło kilka godzin.

- Zarówno pierwsze (w Komisji Zdrowia) jak i drugie czytanie (na forum plenarnym Sejmu) *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw* odbyło się tego samego dnia. Głosowanie w senacie nad ustawą odbyło się 2 dni po przekazaniu ustawy senatowi przez Marszałka Sejmu.



# Obywatelskie Forum Legislacji

---

- Od doręczenia posłom druku *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kontroli niektórych inwestycji* do pierwszego czytania minęły dwa dni, a od doręczenia sprawozdania komisji z prac nad projektem do drugiego czytania niecały jeden dzień. Trzecie czytanie odbyło się tego samego dnia.

- Do większości rządowych projektów **nie tworzy się założeń**. Zgodnie z par. 5 ust.1 Regulaminu pracy RM zasadą obowiązującą powinno być poprzedzenie etapu przygotowania projektu ustawy opracowaniem założeń, które omawiałyby najważniejsze problemy wymagające interwencji oraz koncepcje ich rozwiązania. Można z nich zrezygnować jedynie, jeśli wynika to z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów albo decyzji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów (par. 5 ust.2). Rozpoczęcie pracy nad zmianą w ustawie od przygotowania założeń jest szczególnie ważne w przypadku podjęcie próby regulowania tematyki budzącej kontrowersje wśród interesariuszy. Szeroka dyskusja na etapie rozmowy o kierunkach proponowanych zmian może doprowadzić do zmniejszenia rozbieżności.

W okresie poddanym naszej obserwacji rząd pracował nad założeniami do dwu projektów ustaw oraz 29 projektami ustaw.

- Stwierdzamy **zdecydowane ograniczenie** prowadzenia **konsultacji publicznych**. Dzieje się tak przede wszystkim, o czym pisaliśmy wyżej, wtedy gdy projekty faktycznie rządowe zgłaszane są przez grupę posłów partii rządzącej. Miało to miejsce między innymi w przypadku:

- *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 122)

- *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 154)

- *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 73)

- *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kontroli niektórych inwestycji* (druk nr 212)

- *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 106). W Uzasadnieniu do tego projektu pisze się, że rozwiązania zawarte w projekcie poddano konsultowaniu, ale nie wskazano z kim i kiedy konsultacje się odbyły. Prawdopodobnie za konsultacje uważa się dyskusje prowadzone w poprzedniej kadencji Sejmu w ramach akcji „Ratujmy maluchy”. Jednakże podczas posiedzenia senackiej Komisji Nauki, Edukacji i Sportu przedstawicielka MEN przyznała, że z uwagi na pilny tryb procedowania projektu konsultacje się nie odbyły.

Konsultacje nie są także przeprowadzane gdy stosowane są tryby szczególne; przykłady to:

- Przygotowane w Ministerstwie Sprawiedliwości *projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, oraz *projekt ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym*.

Zauważamy też częste **skracanie czasu trwania konsultacji**.

- Na przedstawienie uwag do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dano jedynie 9 dni. Zgodnie z par. 129 Regulaminu pracy Rady Ministrów „Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia.” W żadnym z

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

udostępnionych na platformie RPL dokumentów nie ma uzasadnienia powodu skrócenia okresu przeznaczonego na konsultacje, opiniowanie i uzgodnienia.

- Na tym tle wyróżnia się wnioskodawca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, który na konsultacje publiczne wyznaczył termin miesięczny. Należy jednak zwrócić uwagę, że na proces uzgodnieniowy, który rozpoczął się w tym samym czasie przeznaczono tylko 14 dni. Można więc postawić pytanie czy i na jakim etapie procesu legislacyjnego zostaną rozpatrzone ew. uwagi interesariuszy.

Nasze obiekcje wzbudza też wybór instytucji zaproszonych do konsultacji i opiniowania tego projektu. Z dokumentów opublikowanych na stronie Rządowego Procesu Legislacji wynika, że do uzgodnień i konsultacji nie zaproszono np. Rady Działalności Pożytku Publicznego, oraz Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego. Niejasny jest także klucz doboru instytucji zaproszonych do konsultowania (np. wśród zaproszonych 36 podmiotów znalazło się Centrum Przewodnictwa Tatrzńskiego).

- W zasadzie **nie reaguje się na otrzymane uwagi**. W Regulaminie pracy RM nie ma żadnego przepisu, który zobowiązywałby autora projektu aktu prawnego do udzielenia odpowiedzi na uwagi interesariuszy. Obowiązuje wyłącznie przedstawienie raportu z konsultacji (art. 51). Ale w „Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego” przywołuje się jedną z Siedmiu Zasad Konsultacji – Responsywność, która brzmi: „każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie (podanym na początku konsultacji, przed rozpoczęciem kolejnego etapu legislacyjnego), na przykład w formie odpowiedzi zbiorczych.” (str. 34). A także dodaje, że „organizator konsultacji publicznych powinien zdać relację z ich przebiegu - przekazać wszystkim zainteresowanym osobom podsumowanie efektów procesu konsultacyjnego oraz zapowiedzieć, co będzie się dalej działo z przedmiotem konsultacji.” (str. 133).

Przykład braku odpowiedzi na otrzymane uwagi w trakcie prac rządowych:

- W procesie konsultacji rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zakończonym 21 stycznia br. uwagi przesłali Stowarzyszenie Interwencji Prawnej oraz Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Do 15 lutego Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie opublikowało żadnych odpowiedzi na nie.

Podobne zjawisko niereagowania na otrzymane uwagi zauważyliśmy również w trakcie prac sejmowych:

- W trakcie prac sejmowych nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych Marszałek poprosił Związek Banków Polskich i Krajowy Związek Banków Spółdzielczych o przedstawienie opinii. Przedstawiciele tych instytucji uczestniczyli też w posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w charakterze gości. Jeden z nich zabrał głos, argumentując, że wbrew intencji wnioskodawcy zaproponowane rozwiązanie spowoduje, że konsumenci zostaną obciążeni znacznie wyższymi kosztami sądowymi. Nikt do jego wypowiedzi się nie odniósł.

- W poprzednich komunikatach z obserwacji zwracaliśmy uwagę na to, że ministerstwa niewłaściwie przygotowują „Raporty z konsultacji”. Intencją twórców *Regulaminu pracy RM* wprowadzających nowy dokument – „Raport z konsultacji”



# Obywatelskie Forum Legislacji

---

było wzmocnienie znaczenia procesu konsultacyjnego, do czego narzędziem miało być wprowadzenie obowiązku przygotowywania oddzielnego, analitycznego dokumentu sprawozdającego przebieg i rezultaty procesu konsultacji publicznych. W poprzednim Komunikacie pisaliśmy: „Po ponad półtora roku od wprowadzenia *Regulaminu* należy stwierdzić, że proces ten postępuje niezwykle powoli. Wiele instytucji zobowiązanych do przygotowania raportu z konsultacji obowiązek ten wypełnia tylko formalnie.”

Do żadnego z obserwowanych przez nas projektów nie sporządzono „Raportu z konsultacji”.

- **Ministerstwa niezwykle rzadko korzystają z możliwości przeprowadzenia konsultacji za pomocą elektronicznej platformy [www.konsultacje.gov.pl](http://www.konsultacje.gov.pl)** Nowy *Regulamin pracy RM* wprowadził termin „konsultacje publiczne”, co w zamyśle jego twórców miało podkreślać, otwarty na wszystkich zainteresowanych charakter tego procesu. Używanie platformy elektronicznej, obok wysyłania ściśle zaadresowanych zaproszeń do wyrażenia opinii o projekcie może znacznie otworzyć ten proces.

Żaden z obserwowanych przez nas projektów nie był konsultowanych za pomocą tego narzędzia.

- Niektóre **projekty poselskie wysyłane są do zaopiniowania**. Opiniowanie to nie to samo co konsultacje publiczne. Mają ograniczony zasięg. Zauważyliśmy też, że nie zawsze przedstawione opinie są poważnie brane pod uwagę.

- Marszałek skierował *projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* do zaopiniowania do Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Radców Prawnych, Naczelnej Rady Adwokackiej, Prokuratora Generalnego oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Jak wynika z przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu, opinia Krajowej Rady Sądownictwa została przez niektórych posłów uznana za „samowolną”. Ponadto należy zauważyć, że opiniowaniu poddano jedynie pierwotną propozycję ustawy (druk nr 122). Daleko idące poprawki wniesione po pierwszym czytaniu (druk 144) nie były już poddane ponownemu zaopiniowaniu.

- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* został skierowany do zaopiniowania przez Związek Nauczycielstwa Polskiego, NSZZ „Solidarność”, GİODO, Prokuratora Generalnego oraz Związek Powiatów Polskich. W biurze Marszałka Sejmu poinformowano nas, że projekt nie został przekazany do zaopiniowania żadnej organizacji pozarządowej.

- **Dopuszczenie organizacji obywatelskich i innych interesariuszy do uczestniczenia w posiedzeniach komisji i podkomisji parlamentarnych nie jest równoznaczne z przeprowadzeniem konsultacji publicznych.** Możliwość przedstawienia swojego stanowiska jest tu bardzo ograniczona. Ilustrują to zauważone podczas obserwacji sytuacje.

- Na posiedzeniu sejmowej Komisji Ustawodawczej w trakcie pierwszego czytania *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* obecni byli przedstawiciele organizacji społecznych, m.in. przedstawiciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Mimo apeli posłów opozycji, przewodniczący Komisji nie dopuścił eksperta do głosu, a ten opuścił posiedzenie po 10 godzinach oczekiwania na możliwość wyrażenia opinii. W senacie sytuacja wyglądała podobnie. Na posiedzenie połączonych Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Biuro Senatora Bogdana Klicha zaprosiło przedstawicieli Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Obywatelskiego Forum Legislacji, Amnesty International oraz Fundacji Panoptikon. Ich rola

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

ograniczyła się jedynie do wyrażenia za zgodą przewodniczącego posiedzenia krótkich stanowisk. Uwagi nie były brane pod uwagę i nie odnoszono się do ich treści.

- W pracach komisji senackich nad *poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* uczestniczyły Fundacja Przestrzeń dla Edukacji, Federacja Inicjatyw Oświatowych oraz Związek Nauczycielstwa Polskiego. Ich przedstawicielom został udzielony głos dwukrotnie, ale nie miało to żadnego oddźwięku, a senat przyjął ustawę bez poprawek.

- Na posiedzenie sejmowej Komisji Zdrowia pracującej nad *poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw* zaproszono znaczącą grupę interesariuszy, wśród nich przedstawiciele Naczelnej Rady Lekarskiej, Rzecznika Praw Pacjenta, Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych, Pracodawców RP, Izby Gospodarczej „Farmacja Polska”, Porozumienia Pracodawców Ochrony Zdrowia, Ogólnopolskiej Konfederacji Związków Zawodowych Pracowników Ochrony Zdrowia, Naczelnej Rady Aptekarskiej, Federacji Pacjentów Polskich, Związku Powiatów Polskich i Krajowej Izby Diagnostów Laboratoryjnych. Jednakże głos zabrała tylko przedstawicielka Naczelnej Rady Lekarskiej.

- W trakcie prac sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, a także podkomisji nad *poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw* prowadzono ożywioną dyskusję. Goście, przedstawiciele Fundacji Panoptikon, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Amnesty International mieli możliwość kilkukrotnego formułowania swoich wątpliwości i zastrzeżeń oraz zadawania pytań. Dyskusja ta nie miała jednak żadnego wpływu na kształt projektu.

- **Brakuje informacji o organizowaniu konferencji uzgodnieniowych**

- Mimo tego, że 18 stycznia upłynął termin zakończenia uzgodnień międzyresortowych do 15 lutego na platformie RPL nie umieszczono żadnych dokumentów świadczących o zorganizowaniu Komisji uzgodnieniowej w ramach prac nad *rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*.

- Podobna jest sytuacja w przypadku *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*. Termin uzgodnień upłynął 29 stycznia.

- **Zauważamy częste ignorowanie zapisów Regulaminu pracy Rady Ministrów.** Przykłady to:

- *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* nie wpisano do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Jest to postępowanie niezgodne z par. 25 pkt. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, który brzmi: „Rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia poprzedza się złożeniem wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych.”

- Umieszczenie w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* nastąpiło po otwarciu proces konsultacji publicznych i uzgodnień. Jest to postępowanie niezgodne z par. 31 Regulaminu pracy Rady Ministrów, który brzmi: „Skierowanie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

rządowego, który podlega wpisowi do właściwego wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów, może nastąpić po wpisaniu projektu do danego wykazu.” Na brak dopełnienia tego obowiązku zwróciło uwagę w liście z 19 stycznia br. Rządowe Centrum Legislacji.

- Organ wnioskujący (MSW) na przesłanie uwag w procesie uzgodnieniowym *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* wyznaczył termin 7 dni. Pozostając w niezgodzie z art. 129 Regulaminu pracy Rady Ministrów nie uzasadniono powodów wyznaczenia terminu krótszego niż 21 dni.

- Spotkaliśmy się z przypadkiem **nie brania pod uwagę opinii Biura Analiz Sejmowych**.

- Biuro przygotowało trzy opinie (w tym dwie zlecone) do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*. Zgodnie z konkluzjami pierwszej opinii, projekt objęty jest prawem UE i jest z nim sprzeczny we wskazanych w opinii punktach. W drugiej opinii stwierdza się: „projekt ustawy nadaje się do dalszych prac legislacyjnych, niemniej wymaga wskazanych wyżej korekt mających na celu uzgodnienie jego treści z Konstytucją RP i standardami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”. W trzeciej opinii jest stwierdzenie, że projekt budzi poważne wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją. Opinie BAS nie były prezentowane na posiedzeniach Komisji, nie były także przedmiotem dyskusji.

- W wielu przypadkach zarówno na stronach rządowych jak i sejmowych **brakuje ważnych dokumentów** tworzonych w trakcie procesu legislacyjnego.

- Pomimo uchwalenia (11.02.16) *ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* przez Sejm na platformie RPL do 15.02.16. nie opublikowano zgody na zastosowanie w trakcie prac rządowych trybu odrębnego. Gdyby takiej zgody nie było, doszłoby do naruszenia par 63. pkt. 2 RpRM. Nie wiadomo także kiedy projekt był rozpatrywany przez Radę Ministrów, gdyż do 15 lutego nie udostępniono żadnych dokumentów z tym związanych.

- W trakcie prac sejmowych Marszałek zwrócił się do Związku Banków Polskich i Krajowego Związku Banków Spółdzielczych o przedstawienie opinii. Opinie wpłynęły, nie zostały jednak do 15.02.16. upublicznione na stronie sejmu.

- W procesie konsultacji *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* uwagi przesłali Stowarzyszenie Interwencji Prawnej oraz Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Do 15 lutego br. nie opublikowano stanowiska UNHCR.

- 29 stycznia zakończył się proces uzgodnień *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*. Do 15 lutego br. nie umieszczono opinii żadnego ministerstwa.

Przeanalizowaliśmy dokumenty zwane „**Ocena Skutków Regulacji**”. Zauważamy tu także regres w stosunku do OSRów ocenianych przez nas w okresie od maja do października 2015 roku.

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

- Do niektórych projektów **w ogóle nie przygotowano OSR**, co zazwyczaj skutkuje brakiem informacji o skutkach finansowych wprowadzanych rozwiązań. Są to:

- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 122)*
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (druk nr 106)*
- *poselski projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 154)*
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 73)*
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kontroli niektórych inwestycji (druk nr 212)*

W przypadku tych projektów część informacji, które w projektach rządowych powinny znaleźć się w OSRze omawianych jest w Uzasadnieniu do projektu. Jednak zazwyczaj są to omówienia bardzo lakoniczne.

- W Uzasadnieniu do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 122)* wskazanie potrzeby i celu regulacji sformułowane jest w stosunku do niektórych propozycji bardzo ogólnie. Wskazuje się np. że określenie w ustawie liczby głosów potrzebnych do wyboru Prezesa TK, którego sposób wyboru jest określony w Regulaminie TK „uprości (...) obecne procedury regulaminowe.” A omówienie skutków społecznych i gospodarczych ogranicza się to do jednego słowa: „pozytywne”.

- Jako cele regulacji *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* wskazano jedynie, że uzasadnia go to, że chciała tego „większość rodziców”. Nie przytoczono danych, które by to potwierdzały. Koszty społeczne i gospodarcze mimo zawarcia takiego rozdziału w Uzasadnieniu nie zostały omówione, a finansowe oceniono jako „neutralne”.

- Opis skutków społecznych jakie wystąpią w wyniku *nowelizacji ustawy o Policji* ograniczono do zdania: „[projekt] będzie sprzyjać budowaniu zaufania jednostek do działań o charakterze niejawnym podejmowanych przez służby” Ponadto projekt ten zakłada nałożenie nowych obowiązków na sądy okręgowe, zwłaszcza Sąd Okręgowy w Warszawie. W Uzasadnieniu wskazuje się jednak, że „nie jest możliwe szczegółowe wyliczenie kosztów funkcjonowania takiej kontroli [obowiązek nakładany na sądy], gdyż to prezesi sądów okręgowych będą podejmować autonomiczne decyzje w zakresie wewnętrznej organizacji sądów oraz liczby podejmowanych czynności kontrolnych”. Wobec braku możliwości dokładnego oszacowania kosztów finansowych (których zaistnienie jest niewątpliwe) nie wskazano źródła ich pokrycia.

- Krótkie, 4 stronicowe uzasadnienie do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kontroli niektórych inwestycji* nie zawierało przedstawienia skutków społecznych, gospodarczych i finansowych proponowanych zmian. Nie dołączono też projektów rozporządzeń, jedynie podsekretarz stanu z MSP w trakcie prac sejmowych wspominał, że projekt rozporządzenia jest gotowy.

- Do zawartości większości dokumentów zwanych „Ocena Skutków Regulacji” mieliśmy **zastrzeżenia**.
  - W OSRze towarzyszącym *rządowemu projektowi ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* nie potrafiono nawet w przybliżeniu oszacować finansowych skutków zaproponowanych zmian. Stało się tak, choć jednym z celów tej nowelizacji było zahamowanie zmniejszenia wpływów do budżetu państwa. Konsekwencją tego faktu była też niemożliwość oszacowania wpływu zaproponowanych rozwiązań „na

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe”.

- Autor OSRu rządowego *projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym* obszernie omawia rozwiązania wprowadzone w innych krajach. Jedyne wskazany wpływ na sektor finansów publicznych to 1,5 miliona złotych na zbudowanie rejestru (program komputerowy, sprzęt). Wnioskodawca przyznaje, że nie uwzględnił kosztów osobowych, gdyż: „Ze względu na ogólność zapisów projektu nie jest również na tym etapie możliwe szacowanie kosztów prowadzenia przez jednostki policji „policyjnej mapy zagrożeń”, w związku z czym w niniejszym opracowaniu odstępiono od tego”.

- Rozwiązania zaproponowane w *rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy* mają rozwiązać problem nadużywania tzw. umów śmieciowych, problem poważny, ale dotyczący tylko części zatrudnionych. Jednakże w OSRze do tego projektu wnioskodawca z jednej strony za szeroko zidentyfikował podmioty, na jakie regulacja będzie miała wpływ, wskazując np. wszystkie osoby aktywne zawodowo. Z drugiej oddziaływanie na Państwową Inspekcję Pracy w ogóle nie zostało opisane.

Inne braki w tym OSRze dotyczą określenia wpływu regulacji na finanse publiczne. W 2016 roku nie wykazano żadnego wpływu na nie, choć zgodnie z deklaracją rządu projekt ma zacząć obowiązywać od 1 lipca 2016 roku. Logicznie więc powinno to mieć wpływ na budżet państwa, chociażby z uwagi na zmianę kompetencji PIP, a także fakt, iż nowe regulacje obejmą także instytucje finansowane z budżetu. Wnioskodawca wskazuje, że przy zerowym wpływie projektu na budżet państwa w 2016 roku, w 2017 roku projekt przyniesie ponad 200 milionów zysku do budżetu. Nie umiano także jednoznacznie ocenić wpływu zmian na rynek pracy.

- OSR *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* jest bardzo zwięzły, ale też sam projekt ustawy jest krótki (zawiera tylko dwa artykuły). Język dokumentu jest zrozumiały. Uderza fakt, że wśród „Podmiotów, na które oddziałuje projekt” nie wymieniono Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców – choć zaproponowane w nowelizacji zmiany dotyczą także tego urzędu.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji

Warszawa, 7 marca 2016 roku