

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

## Stanowisko Obywatelskiego Forum Legislacji w sprawie planowanych zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów

Regulamin prac Rady Ministrów jest jednym z najważniejszych aktów normatywnych w polskim systemie prawa, ponieważ określa m.in. zasady tworzenia przez rząd aktów prawa powszechnie obowiązującego. Choć formalnie jest aktem wewnętrznym, wpływa na sytuację prawną wszystkich podmiotów podlegających prawu Rzeczypospolitej Polski. W dotychczasowej praktyce Rząd przygotowywał najwięcej projektów ustaw.

W wyniku długotrwałych prac, prowadzonych między innymi w ramach programu europejskiego *Better Regulation* i opartych o analizę istniejących i modelowych rozwiązań, w 2013 r. został przyjęty nowy Regulamin, przez co proces legislacyjny został wzbogacony o elementy niezbędne w nowoczesnym państwie prawa, m.in.:

- oparcie interwencji rządowej o racjonalne przesłanki - proces analityczny problemu poprzedzający tworzenie aktu normatywnego (przygotowanie założeń dla ustawy)
- identyfikacja podmiotów, na które ma oddziaływać nowe prawo (test regulacyjny)
- przewidywanie skutków projektowanych zmian (test regulacyjny, badania OSR),
- ocena efektów przeprowadzonych już reform (OSR *ex post*),
- konsultowanie analiz problemowych i projektów aktów normatywnych (konsultacje publiczne),
- przejrzystość procesu legislacyjnego dla opinii publicznej.

Opublikowany 13 kwietnia 2016 r. projekt nowelizacji Regulaminu prac Rady Ministrów<sup>1</sup> zmienia lub uchyla 52 ze 174 przepisów regulaminu, co stanowi 30% jego zawartości. Projekt nowelizacji Regulaminu m.in.:

1. likwiduje przepisy, które określały kształt „założeń projektu ustawy” (paragrafy rozdziału 1 i 2 Działu IV Regulaminu),
2. likwiduje przepisy, które określały formę i zawartość „testu regulacyjnego” ,
3. rezygnuje z zasady obligatoryjnego opracowywania projektów ustaw na podstawie założeń, czyli dokumentu przedstawiającego fakty i przesłanki dla interwencji rządu,
4. dopuszcza fakultatywne przygotowywanie założeń projektu ustawy, nie określając jednak formy, zakresu itp. cech tego dokumentu (na skutek likwidacji przepisów Działu IV konstytuujących założenia i test regulacyjny),
5. rozprasza funkcję i osłabia rangę koordynatora oceny skutków regulacji, dotychczas pełnioną przez ministra odpowiedzialnego za funkcjonowanie rządu (szef urzędu KPRM),
6. zmienia, z trybu obligatoryjnego na tryb warunkowy informowanie organów Unii Europejskiej o projektach dokumentów rządowych (w tym projektach założeń projektu ustawy) (par. 39 ust. par 42a),
7. rozszerza okres, w którym możliwe jest wycofanie przez organ wnioskujący projektu dokumentu rządowego z rozpatrywania przez Stały Komitet Rady Ministrów. Możliwe to będzie także w trakcie obrad Komitetu (par. 66 i par. 89).

**Planowane zmiany dotyczą fundamentów procesu legislacyjnego**, jakim jest diagnoza i analiza problemu, określenie celów dokonywanej interwencji, rozważenia dostępnych opcji rozwiązania problemu (w tym niewymagających zmiany prawa) oraz wybór i zaplanowanie optymalnych rozwiązań. Zadania te realizują obecnie **założenia projektu ustawy** i towarzyszący im **test regulacyjny** wprowadzone do praktyki od 2012 r.

Realizacja tych zmian nie przebiegała bezproblemowo, na co zwracaliśmy uwagę w naszych kwartalnych raportach z monitorowania rządowego procesu legislacyjnego<sup>2</sup>. Zdajemy sobie jednak sprawę z tego, że na upowszechnienie tej nowej formy analizy trzeba dłuższego czasu i konsekwencji stosowania wytycznych.

---

<sup>1</sup> <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/projekty-aktow-prawnych/3620,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-zmieniaczej-uchwale-Regulamin-pracy-Rady-Ministr.html>

<sup>2</sup> Komunikaty OFL 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)

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

Kluczowe znaczenie tych instrumentów wynika ze zastosowania podstawowych zasad metodyki tworzenia prawa - zasady racjonalnego prawodawcy, zasady zupełności i precyzji oraz zasady uzasadnienia<sup>3</sup>.

Tymczasem, w uzasadnieniu projektu zmiany Regulaminu pracy Rady Ministrów podnosi się jedynie, że wiele ustaw rządowych, mimo istniejącego obowiązku, przygotowywanych było bez przyjęcia założeń przez Radę Ministrów. Nie wskazano jednak danych liczbowych pozwalających określić skalę zjawiska, ani nie przedstawiono analizy przyczyn takiego stanu rzeczy. Sprawia to wrażenie, jak gdyby fakt, że przepisy nie są konsekwentnie stosowane przez urzędy administracji publicznej, był wystarczającym powodem, by je uchylać.

Ponadto w dokumencie określającym przewidywane skutki jako najistotniejszy oczekiwany efekt zostało wskazane "usprawnienie procesu przyjmowania rządowych projektów ustaw" oraz "skrócenie łącznego czasu niezbędnego do przeprowadzenia procesu legislacyjnego". Jednocześnie stwierdzono wprost, że nie przewiduje się żadnej formy mierzenia efektów proponowanych zmian. Zwracamy uwagę, że niezbędnym elementem prawidłowego procesu legislacyjnego powinna być nie szybkość, a jakość powstających aktów normatywnych. Zwracamy uwagę, że niezbędnym elementem prawidłowego procesu legislacyjnego jest oparcie decyzji na faktach, przejrzystość i partycypacyjność, co powinno skutkować wysoką jakością powstającego prawa. Należy podkreślić, że obecnie obowiązujące przepisy regulaminu dają Radzie Ministrów, w szczególnych i uzasadnionych przypadkach (np. pilność reformy), możliwość świadomej rezygnacji z trybu przygotowania założeń projektu ustawy wynikającego z rozdziału 1 działu IV Regulaminu (przygotowanie założeń projektu ustawy i testu regulacyjnego).

**Obywatelskie Forum Legislacji** od swojego powstania w 2009 r. podnosi, iż tak doniosła materia, jaką jest proces stanowienia prawa w Polsce, powinna być unormowana aktem w randze ustawy. Wszelkie zmiany w niej podlegałyby wówczas obowiązkowym konsultacjom publicznym. Obecnie, gdy materia ta regulowana jest w drodze wewnętrznych regulaminów (Rady Ministrów, Sejmu, Senatu), nie ma obowiązku włączania obywateli w proces konsultacji, a w dokumencie rządowym w sposób nieadekwatny do rzeczywistości i doświadczeń polskiej legislacji, jak i powyższym argumentom, stwierdza się, że "ze względu na wąski zakres zmian proponowanych w odniesieniu do kształtu rządowego procesu legislacyjnego i przewidywany brak wpływu na podmioty inne niż centralne organy administracji rządowej, nie przewiduje się zasięgnięcia opinii określonych podmiotów o projekcie w ramach konsultacji publicznych". W oczywisty sposób, to w jaki sposób przygotowywane są akty prawne odbija się ostatecznie na obywatelach.

**Nowelizacja Regulaminu prac Rady Ministrów wg projektu z dnia 29 marca br. zakłada zmiany, których skutki mogą zaprzepaścić wysiłki wielu instytucji i środowisk dla unowocześnienia polskiego procesu legislacyjnego. Co więcej, nowy kształt zasad tworzenia prawa może być w sprzeczności z zobowiązaniami międzynarodowymi i standardami praktyki OECD i Unii Europejskiej.**

---

**Obywatelskie Forum Legislacji** działa przy Fundacji im. Stefana Batorego od 2008 roku. W jego skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, kancelarii prawniczych, środowiska akademickiego oraz lobbyści. Celem Forum są działania na rzecz poprawy jakości prawa, transparentności procesu jego stanowienia oraz poszerzenia partycypacji obywateli w tym procesie. 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)

---

<sup>3</sup> RCL, 2009, Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw, RCL, Warszawa, s.5;