



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

TWORZENIE I KONSULTOWANIE RZĄDOWYCH PROJEKTÓW USTAW

Grażyna Kopińska
Grzegorz Makowski
Piotr Wąglowski
Marcin Michał Wiszowaty



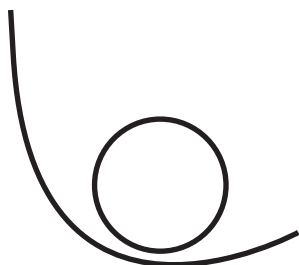


FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

TWORZENIE I KONSULTOWANIE RZĄDOWYCH PROJEKTÓW USTAW

■ Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku

Grażyna Kopińska
Grzegorz Makowski
Piotr Wąglowski
Marcin Michał Wiszowaty



Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48 22| 536 02 00
faks: |48 22| 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

recenzja:
dr Wojciech Rogowski

opracowanie redakcyjne i korekta (z wyjątkiem rozdziału drugiego):
Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Opracowanie graficzne i skład:
KOKO STUDIO Agata Duszek

Publikacja jest udostępniana na zasadach licencji Creative Commons (CC).
Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska [CC BY-SA 3.0 PL].



ISBN: 978-83-62338-46-7

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.
Nakład 150 egzemplarzy.

■ SPIS TREŚCI

- 5** **Najważniejsze wnioski i rekomendacje**
Grażyna Kopińska
- 7** **Wstęp – powody przeprowadzenia badania**
- 10** **Etapy badania**
- 12** **Najważniejsze wnioski z badania**
- 12** Konsultacje publiczne
- 15** Jakość oceny skutków regulacji
- 18** Proces legislacyjny oczami jego uczestników
- 21** **Rekomendacje**

- 25** **Rozdział 1. Nota metodologiczna**
Grażyna Kopińska, Grzegorz Makowski, Piotr Wagłowski
- 31** **Opis konstrukcji indeksu jakości projektu aktu prawnego**
Grzegorz Makowski
- 35** **Uwagi dotyczące realizacji badania**
Piotr Wagłowski

- 39** **Rozdział 2. Ocena skutków regulacji i procedury konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym – analiza prawna**
Marcin Michał Wiszowaty

- 89** **Rozdział 3. Jakość rządowych projektów ustaw ze względu na udokumentowane procedury oceny skutków regulacji i konsultacji publicznych**
Grzegorz Makowski

- 103** **Rozdział 4. Jakość oceny skutków regulacji i uzasadnień rządowych projektów ustaw**
Piotr Wagłowski

- 153** **Rozdział 5. Jakość konsultacji publicznych rządowych projektów ustaw**
Grażyna Kopińska

185 Rozdział 6. Problemy organizacji i prowadzenia konsultacji publicznych na etapie rządowego procesu legislacyjnego – studia przypadków

Grażyna Kopińska, Piotr Wąglowski

- 189 Pierwsze studium przypadku – projekt Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych
- 207 Drugie studium przypadku – projekt Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw
- 232 Trzecie studium przypadku – projekt Ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej
- 249 Czwarte studium przypadku – projekt Ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw
- 267 Piąte studium przypadku – projekt Ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych
- 288 Szóste studium przypadku – projekt Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych/projekt Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych
- 310 Najważniejsze spostrzeżenia i ustalenia wynikające ze studiów przypadków

317 Rozdział 7. Przetwarzanie danych osobowych w procesie konsultacji publicznych

Piotr Wąglowski

327 Bibliografia

331 Aneks

331 Formularz oceny projektów

344 Scenariusze wywiadów

349 Noty o autorach

NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI I REKOMENDACJE

Grażyna Kopińska

■ Wstęp – powody przeprowadzenia badania

Jednym z podstawowych czynników, które pozwalają realizować ideę państwa prawa i dobrego rządu, jest wysoka jakość stanowionego prawa. Na jakość procesu legislacyjnego wpływa wiele różnych zjawisk i uwarunkowań. Są wśród nich na pewno tradycja i kultura prawna czy system polityczny państwa. Jedną z niezbywalnych cech tego procesu, coraz powszechniej akceptowaną w krajach demokratycznych, jest jego przejrzystość i partycypacyjność. Przejrzystość można zapewnić przez ustanowienie i przestrzeganie jasnych procedur, upublicznienie wszystkich dokumentów czy ujawnienie osób podejmujących poszczególne decyzje w trakcie pracy na projektem aktu prawnego, partycypacyjność oznacza zaś włączenie obywateli w proces podejmowania decyzji. W procesie stanowienia prawa oznacza to możliwość udziału wszystkich zainteresowanych na każdym etapie tworzenia aktu prawnego. Przy czym nie chodzi o proste zasięganie opinii, ale o możliwość uczestniczenia w dialogu między rządzącymi i rządzonymi. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku rozwój społeczny i gospodarczy Polski był na takim poziomie, że wystarczającą formą dialogu były konsultacje społeczne prowadzone ze związkami zawodowymi i z organizacjami pracodawców w ramach Komisji Trójstronnej. Powolny, ale stały rozwój społeczeństwa obywatelskiego spowodował pojawienie się nowych aktorów – organizacji obywatelskich, grup interesu czy organizujących się *ad hoc* inicjatyw obywatelskich – którzy domagają się włączenia ich w proces podejmowania decyzji¹.

Jedną z podstawowych form prowadzenia dialogu są konsultacje publiczne. Już niemal dziesięć lat temu Komisja Europejska opracowała zestaw minimalnych standardów konsultacji². Są nimi:

- Zapewnienie, aby każdy uczestnik konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji.
- Objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych.
- Prowadzenie konsultacji za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów konsultacji i oczekiwań ich uczestników.
- Pozostawienie wystarczającego czasu na to, aby umożliwić uczestnictwo w konsultacjach.
- Potwierdzanie otrzymania odpowiedzi.
- Publikacja raportu opisującego wyniki konsultacji i sposobu wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.

1 Szerzej o tym zjawisku – por. między innymi: *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, red. G. Makowski, T. Schimanek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

2 European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704 final, Brussels [tłumaczenie za: *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006 – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 roku, s. 22].

W 2012 roku przedstawiciele polskiej administracji rządowej i organizacji obywatelskich wspólnie wypracowali dokument *Siedem Zasad Konsultacji*³, który następnie został włączony do rządowego programu „Lepsze regulacje 2015”⁴. Zaproponowane w nim zasady to: dobra wola, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność i poszanowanie interesu ogólnego.

Przejrzyste i partycypacyjne prowadzenie procesu tworzenia aktów prawnych przynosi liczne korzyści zarówno dla władzy, jak i dla obywateli. Legislatorzy otrzymują możliwość poznania wielu – być może wcześniej im nieznanych – opinii lub nowych faktów, a także zdobycia wiedzy z różnych źródeł. Dysponując zaś szerszą i bardziej różnorodną wiedzą, mogą podjąć lepsze decyzje, w dużej mierze oparte na faktach. Z kolei obywatele – zwłaszcza jeśli konsultacje przyjmują formę dialogu – zyskują poczucie uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji, w którym są traktowani jako partnerzy. Tworzone transparentnie i partycypacyjnie normy prawne w większym stopniu mogą liczyć na społeczną akceptację i wolę ich przestrzegania. Wszystkie te elementy powodują wzrost obustronnego zaufania.

Proces konsultowania projektu aktu prawnego powinien się rozpoczynać na etapie definiowania problemu i poszukiwania sposobów jego rozwiązania⁵. Jest to etap wstępny, często nazywany prelegislacyjnym. W Polsce większość projektów aktów prawnych jest obecnie przygotowywana przez instytucje rządowe. Zasady prowadzenia procesu legislacyjnego na etapie rządowym są opisane przede wszystkim w Ustawie o Radzie Ministrów⁶ i w Regulaminie prac Rady Ministrów⁷. Regulamin ten – ustanowiony uchwałą Rady Ministrów – był w latach 2002–2014 wielokrotnie zmieniany. Zmiany te obejmowały także wymagania dotyczące przygotowania oceny skutków regulacji i prowadzenia procesu konsultacji, zwłaszcza udziału w nim organizacji pozarządowych i obywateli.

Na rządowym etapie tworzenia projektów prawnych organizacje pozarządowe – na podstawie art. 12 pkt 5 Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2002 roku – mogły być zaproszone do udziału w konsultacjach, nie była to jednak procedura obligatoryjna. Brakowało jasnych reguł korzystania z opinii organizacji pozarządowych, praktyka była zaś jeszcze mniej przejrzysta.

3 Por. https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf [dostęp: 30 października 2014 roku].

4 Program „Lepsze regulacje 2015” został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z 22 stycznia 2013 roku.

5 *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, sierpień 2009 roku, s. 5 – dokument rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2009 roku (KRM-0102-40-09).

6 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199 ze zm.)

7 W 2012 roku obowiązywała Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów (Dz.U. z 2002 r., nr 13, poz. 221 ze zm.), obecnie obowiązuje Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., nr 13, poz. 221 ze zm.).

W kwietniu 2009 roku znowelizowano Ustawę o Radzie Ministrów⁸, w ślad za tym zmieniono również Regulamin pracy Rady Ministrów, wprowadzając zasadę, że konsultacje społeczne, z możliwością zgłaszania uwag i merytorycznej dyskusji dotyczącej proponowanych rozwiązań, będą prowadzone na etapie tworzenia założeń do projektów ustaw. Założenia miały być jednak przygotowywane w ministerstwach i to właśnie na resortach spoczywałby obowiązek przeprowadzania konsultacji. Następnie – jeśli rząd podjąłby decyzję o przygotowaniu projektu ustawy – Rządowe Centrum Legislacji przekształcałoby założenia ministerialne w projekt ustawy, który nie byłby już ponownie poddawany dyskusji publicznej. Argumentowano, że skoro projekt ustawy powstaje na podstawie szczegółowych i skonsultowanych publicznie założeń, to sam nie wymaga już konsultacji. W okresie przejściowym można było tworzyć projekty ustaw zarówno w starym (bez założeń), jak i w nowym (z założeniami) trybie.

Nowa praktyka nie zdążyła się jeszcze ugruntować, gdy 6 grudnia 2011 roku – wspomnianą uchwałą nr 241 – wprowadzono kolejne zmiany do Regulaminu pracy Rady Ministrów, polegające na drastycznym zmniejszeniu wymagań merytorycznych wobec założeń ustaw, które miały odtąd stanowić krótki dokument prezentujący intencje prawodawcy i obejmować wyłącznie zwięzłe przedstawienie celu projektowanej ustawy oraz zakresu przewidywanej regulacji i głównych kwestii wymagających uregulowania. Uznano, że na tym etapie nie jest już konieczne przygotowywanie szczegółowej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanej zmiany. Ocenę skutków regulacji założeń zastąpiono „testem regulacyjnym”, możliwość tworzenia właściwej oceny skutków regulacji przewidując jedynie w wypadku projektów ustaw. Zminimalizowanie wymagań w zakresie sposobu przygotowania projektów założeń ustaw i zmniejszenie znaczenia tego procesu wzbudziło zaniepokojenie organizacji pozarządowych, które się obawiały, że nastąpi dalsze ograniczanie udziału obywateli w procesie legislacyjnym, ponieważ – w świetle reguł przyjętych po wejściu w życie zmian w procesie stanowienia prawa w kwietniu 2009 roku – konsultacjom społecznym miały podlegać wyłącznie założenia ustaw.

Podzielając te obawy, postanowiliśmy zrealizować projekt, którego celem było sprawdzenie prawidłowości realizacji procedury przygotowywania oceny skutków regulacji wdrożonej w 2011 roku, ze szczególnym uwzględnieniem sposobu prowadzenia konsultacji społecznych projektów ustaw procedowanych przez rząd w 2012 roku.

8 Dz.U. z 2009 r., Nr 42, poz. 337.

■ Etapy badania

Po zapoznaniu się z najczęściej stosowanymi metodami oceny procesu tworzenia aktów prawnych uznaliśmy, że inspiracją dla nas będzie rozwiązanie przyjęte przez brytyjski National Audit Office, o czym piszemy nieco szerzej w *Nocie metodologicznej*.

Nasze badanie składało się z czterech etapów. Rozpoczęliśmy od analizy obowiązujących w 2012 roku przepisów prawa oraz wytycznych i zaleceń⁹ dotyczących procedowania rządowych projektów ustaw, opracowaliśmy również ekspertyzę prawną omawiającą wszystkie aspekty przygotowywania oceny skutków regulacji i przeprowadzania konsultacji publicznych na rządowych etapach procesu legislacyjnego, która stanowi część niniejszego raportu. Na tej podstawie powstał formularz badania rządowego projektu ustawy pod kątem jakości oceny skutków regulacji i konsultacji publicznych, składający się z ponad trzydziestu pytań.

W drugim etapie przeprowadziliśmy analizę wszystkich stu dziesięciu projektów ustaw, nad którymi rząd pracował w 2012 roku¹⁰. Badanie polegało na przeglądzie całej dokumentacji towarzyszącej projektom ustaw, umieszczonej na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny¹¹, i zakodowaniu za pomocą formularza informacji niezbędnych do zbadania jakości oceny skutków regulacji i konsultacji publicznych. Jednym z rezultatów tego badania było powstanie prostego indeksu.

W trzecim etapie zrealizowaliśmy sześć studiów przypadku, wybierając do analizy trzy kategorie projektów ustaw, co do których ocena dokumentacji wskazywała, że:

- oceny skutków regulacji były najlepiej przygotowane, konsultacje zaś – dobrze zorganizowane,
- zarówno oceny skutków regulacji, jak i konsultacje mogą budzić istotne zastrzeżenia,
- procedura oceny skutków regulacji i konsultacje były przeprowadzone względnie dobrze, ale zdiagnozowano specyficzne problemy.

Celem tego etapu badania było zweryfikowanie i uzupełnienie ustaleń poczynionych w trakcie analizy dokumentacji, a także uzyskanie od bezpośrednich uczestników procesu legislacyjnego informacji, które pozwoliłyby stwierdzić,

9 Chodzi przede wszystkim o: *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, op. cit.; *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji*, op. cit.

10 Pod uwagę wzięliśmy wszystkie projekty ustaw zamieszczone na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny między 1 stycznia a 31 grudnia 2012 roku.

11 <http://legislacja.rcl.gov.pl>

jakie są uwarunkowania właściwego przygotowania procedury oceny skutków regulacji i prowadzenia konsultacji publicznych.

Studia przypadków polegały na ponownej (pogłębionej) analizie dokumentacji projektu ustawy i przeprowadzeniu trzech (w szczególności w sytuacjach – czterech) wywiadów swobodnych. Każdorazowo rozmawialiśmy z osobą zaangażowaną w prace nad danym projektem w ministerstwie oraz z dwiema lub trzema osobami (partnerami społecznymi) reprezentującymi środowiska będące odbiorcami projektowanych zmian. Łącznie przeprowadziliśmy dziewiętnaście wywiadów. Rezultatem tego etapu badania były krótkie raporty cząstkowe.

W ramach czwartego etapu badania przeprowadziliśmy panel ekspercki, podczas którego przedyskutowaliśmy wstępne ustalenia oraz wnioski z badań i analiz. Przedstawione w dyskusji opinie reprezentantów rządu, Biura Legislacyjnego Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, związków zawodowych, kancelarii prawnych, pracowników naukowych i osób działających w organizacjach pozarządowych aktywnych w procesach konsultacyjnych wykorzystaliśmy do ostatecznego sformułowania zarówno wniosków z badania, jak i rekomendacji zmian.

Przeprowadzając badanie, zwłaszcza analizy ilościowe, nie ocenialiśmy poprawności merytorycznej dokumentów, sprawdzaliśmy jedynie, czy spełniono wymagania wynikające z obowiązującego prawa i czy stosowano się do rządowych wytycznych i zaleceń. Na przykład ocena skutków regulacji¹² powinna zawierać między innymi informację o tym, czy projektowany akt prawny będzie wpływał na rynek pracy. Obowiązek ten wypełniano różnie. W części dokumentów pisano, że projekt nie będzie miał wpływu na rynek pracy, ale nie przedstawiano żadnego uzasadnienia takiego stwierdzenia, w części zaś starano się je uzasadnić. Podobnie było w wypadku uznania, że wpływ taki wystąpi. Podstawowym zadaniem badaczy nie było więc ustalenie słuszności przedstawionej argumentacji lub tego, czy konkluzja dotycząca oddziaływania analizowanej regulacji na rynek pracy była właściwa. Oceniając to zagadnienie, stosowaliśmy następującą skalę ocen:

- 1 - „tak”,
- 2 - „tak, ale”
- 3 - „nie”,
- 4 - „nie, ale uzasadniono, że wpływ nie występuje”,
- 5 - „nie, ale w inny sposób uzasadniono brak analizy”.

Do kategorii „tak, ale” zaliczaliśmy sytuacje, gdy w ocenie skutków regulacji napisano tylko, że „wpływ nie występuje”, lub kiedy próbowano uzasadnić brak wpływu bardzo pobieżnie, jednostronnie i mało przekonująco.

12 Zgodnie z par. 10 ust. 6 obowiązującego w 2012 roku Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Najważniejsze wnioski z badania

Konsultacje publiczne

Wyniki naszych badań nie napawają optymizmem, nie sposób jednak nie zauważyć pewnych elementów, które świadczą o pozytywnych zmianach zachodzących w sposobie przygotowywania rządowych projektów ustaw.

Prowadzenie konsultacji projektów aktów prawnych jest właściwie regułą. Niemal 93% projektów ustaw rządowych procedowanych w 2012 roku było poddanych mniej lub bardziej rozbudowanemu procesowi konsultacji. Dla porównania – badacze analizujący wszystkie rządowe projekty ustaw i niektóre projekty rozporządzeń opracowane w okresie od 1 maja 2004 do 31 grudnia 2008 roku stwierdzili, że aż 18,5% z nich nie zawierało informacji na temat przeprowadzonych konsultacji społecznych¹³.

Pozytywnie oceniamy także to, że niemal 50% analizowanych przez nas dokumentów to projekty ustaw, które przekazano do konsultacji więcej niż dwudziestu podmiotom. Szerokie konsultowanie projektów i nieograniczanie się do tradycyjnych partnerów nie jest jeszcze zjawiskiem powszechnym, nadal bowiem blisko 17% projektów skonsultowano z nie więcej niż siedmioma podmiotami, w tym dużą część poddano konsultacji jedynie z członkami Komisji Trójstronnej. Trzeba jednak zauważyć, że w badanej próbie znalazły się również projekty ustaw przesłane do konsultacji ponad trzystu podmiotom. Także większość osób, z którymi przeprowadzaliśmy wywiady, oceniała, że prośby o przedstawienie uwag do projektów aktów prawnych są rozsyłane szeroko, choć czasem ministerstwom zdarza się pominąć jakiś aktywny podmiot.

Podczas dyskusji eksperckiej zgodnie podkreślano, że zmiany w sposobie przygotowywania rządowych projektów ustaw dokonują się pod wpływem nacisku społecznego, którego spektakularnym przykładem były protesty w sprawie ACTA. Przypomnijmy, że na początku 2012 roku odbyło się wiele akcji i protestów osób oburzonych zbyt wąskim skonsultowaniem przyjętej przez rząd umowy międzynarodowej Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA)¹⁴. Również osoby działające w Obywatelskim Forum Legislacji¹⁵ od 2009 roku wystosowują liczne listy do władz i uczestniczą w wielu inicjatywach proponujących zmiany w sposobie prowadzenia procesu legislacyjnego.

13 M. Matczak, T. Zalaśński, P. Pawłowski, *Raport z badań nad funkcjonowaniem polskiego systemu oceny skutków regulacji pod względem realizacji kryteriów prawidłowej impact assessment wypracowanych w Unii Europejskiej*. Opracowanie kancelarii Domański Zakrzewski Palinka dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, grudzień 2008 roku, s. 26.

14 Wynikiem tych protestów było między innymi nieratyfikowanie umowy.

15 Obywatelskie Forum Legislacji działa przy Fundacji im Stefana Batorego. Szerzej – por. http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1 [dostęp: 5 listopada 2014 roku].

Z pewnością część pozytywnych zmian wiąże się z uczestnictwem polskiego rządu w europejskim projekcie Better Regulation (obecnie Smart Regulation)¹⁶, w ramach którego między innymi przyjęto na początku 2013 roku program „Lepsze regulacje 2015”.

Wyniki naszego badania pokazują jednak, jak wiele jest jeszcze do zrobienia. Tylko dla trzynastu ze stu dziesięciu analizowanych projektów udało się odnaleźć dokumenty, które potwierdzają, że były one tworzone na podstawie założeń. Biorąc pod uwagę, że nowe zasady tworzenia projektów aktów prawnych w 2012 roku obowiązywały już od trzech lat¹⁷, trzeba uznać, że 10% ustaw opracowanych według tych reguł to wynik więcej niż skromny.

Niemal 77% badanych dokumentów było konsultowanych wyłącznie na etapie projektu ustawy. Dzieje się tak, mimo że w *Zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych* rekomenduje się rozpoczęcie konsultacji na jak najwcześniejszym etapie¹⁸. Proces konsultacyjny tylko czterech projektów ustaw objętych badaniem rozpoczął się na najwłaściwszym etapie, czyli w fazie rozważania potrzeby zmiany.

Institucje przygotowujące projekty ustaw korzystają niemal wyłącznie z dwóch tradycyjnych technik konsultacji – udostępnienia projektu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej ministerstwa i na portalu internetowym Rządowy Proces Legislacyjny (100%) oraz zaproszenia do wyrażenia opinii (90%). Tylko dla jedenastu badanych dokumentów znaleźliśmy dane świadczące o tym, że w procesie prowadzenia konsultacji zorganizowano konferencję, seminarium lub publiczną dyskusję. Oceniliśmy ponadto, że w wypadku blisko jednej trzeciej procedowanych projektów zastosowano techniki konsultacji nieadekwatne do zakresu zmiany, na przykład konsultowanie bardzo kontrowersyjnych zmian tylko na etapie projektu ustawy czy niepoddanie ponownej konsultacji projektu istotnie zmienionego w trakcie prac rządowych.

Aby konsultacje były efektywne, konieczne jest jasne określenie celów, jakim mają służyć. Na poszczególnych etapach tworzenia projektu ustawy cele są różne. Zwracając się do instytucji i osób, od których pragnie się uzyskać opinię – bez względu na to, czemu mają służyć konsultacje – należy jasno wyartykułować oczekiwania (na przykład postawić pytania, na które zamierza się uzyskać odpowiedzi). Alarmujące jest to, że **znaleźliśmy tylko jeden przykład właściwie sformułowanego celu konsultacji.** Ministerstwo Gospodar-

16 Por. <http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Działania+na+poziomie+UE/Reforma+Regulacji+w+UE/Rada+Unii+Europejskiej> [dostęp: 5 listopada 2014 roku]

17 W kwietniu 2009 roku znowelizowano Ustawę o Radzie Ministrów i zmieniono Regulamin pracy Rady Ministrów, wprowadzając nową ścieżkę legislacyjną, zgodnie z którą ministerstwa miały przygotowywać założenia do projektów ustaw, na ich podstawie zaś Rządowe Centrum Legislacji miało tworzyć projekty ustaw.

18 *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji, op. cit., s. 5.*

ki w liście zapraszającym do przedstawienia opinii na temat projektu ustawy zmieniającej Ustawę o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw podkreśliło, co jest istotą nowelizacji i na czym polegają proponowane zmiany. W kilku innych badanych projektach krótko streszczono główne proponowane zmiany. W zdecydowanej większości analizowanych dokumentów (w 93 na 110) w pismach informujących o rozpoczęciu konsultacji wskazywano wyłącznie miejsce, w którym można znaleźć projekt, podawano również termin przesyłania uwag. Właściwe postawienie pytań konsultacyjnych może przynieść znacznie lepsze rezultaty całego procesu i ułatwić interesariuszom przygotowanie opinii¹⁹.

W 60% badanych projektów ustaw albo niewłaściwie – zbyt wąsko lub zbyt ogólnie – zidentyfikowano interesariuszy, albo zidentyfikowano ich poprawnie, ale nie wszystkich poproszono o opinie.

Stałym problemem w 2012 roku był czas, jaki przeznaczano na przeprowadzenie konsultacji publicznych. W wypadku blisko 13% analizowanych procesów legislacyjnych na konsultacje przewidziano nieodpowiednią ilość czasu (mniej niż czternaście dni), z kolei w wypadku 16% konsultacje trwały zgodnie z minimalnymi wymaganiami (czternaście dni). Zaoferowanie interesariuszom tak krótkiego terminu na odniesienie się do poszczególnych projektów ustaw wymusza na nich często konieczność wykonania zadania niemal niemożliwego. Wiele związków czy stowarzyszeń biorących udział w konsultacjach to organizacje członkowskie, które z natury rzeczy mają rozbudowany system zbierania opinii od swoich członków, procedura ta trwa zaś zwykle dłużej niż czas przeznaczony przez rząd na przesłanie stanowiska. Stosowanie przez ministerstwa tak krótkich terminów dziwi jeszcze bardziej, jeśli się uwzględni, że trafiliśmy w badaniach na dość liczne sytuacje wyznaczania członkom Komisji Trójstronnej trzydziestu dni na przekazanie uwag, jednocześnie zaś skracanie tego terminu do czternastu dni innym partnerom. Tylko w wypadku 40% projektów ustaw na konsultacje przeznaczono odpowiednią ilość czasu.

Dla partnerów społecznych równie ważnym problemem, jak czas przeznaczony na przygotowanie stanowiska, jest kwestia sporadycznego otrzymywania odpowiedzi na przedstawione uwagi. W niemal 70% analizowanych projektów ustaw nie znaleźliśmy dokumentów świadczących o przekazaniu interesariuszom jakiegokolwiek informacji zwrotnej. Niektóre resorty, na przykład Ministerstwo Zdrowia czy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, z zasady nie odpowiadają na uwagi zaprezentowane podczas konsultacji, tłumacząc to brakiem czasu. Z kolei pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości twierdzą, że odpowiadają na wszystkie pisma z uwagami. Najczęstszą formą odniesienia się resortów do uwag przekazanych przez interesariuszy jest przygotowanie zestawienia zbiorczego. Jest to właściwa forma udziele-

19 Stawianie pytań konsultacyjnych jako dobrą praktykę zaleca się w dokumencie: *Siedem Zasad Konsultacji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013 – https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf [dostęp: 20 października 2014 roku].

nia informacji zwrotnej, ale pod warunkiem, że zostanie upubliczniona niezwłocznie i będzie zawierać wyczerpujące wyjaśnienia sygnalizowanych problemów.

Uwzględniając przedstawione wyżej dane dotyczące procesu prowadzenia konsultacji publicznych, można sformułować następujące wnioski. W sytuacji, gdy w dokumentach obowiązujących urzędników, na przykład w Regulaminie pracy Rady Ministrów, konkretne wymaganie sprecyzowano jednoznacznie, wówczas jest ono rzeczywiście stosowane (między innymi podczas tworzenia wszystkich badanych projektów ustaw próbowano zdefiniować interesariuszy). Kiedy jednak brakuje tej jednoznaczności, na przykład co do zakresu i zasięgu przeprowadzenia konsultacji projektów ustaw, wtedy istnieje duża dowolność w realizacji tego zadania. Nieobligatoryjnie zalecane dobre praktyki nie są powszechnie stosowane. Dowolność w wyborze zasad postępowania, zwłaszcza brak odpowiedzi na przedstawione uwagi i postulaty, jest źle odbierana przez uczestników konsultacji, niekiedy nawet zniechęca ich do udziału w tym procesie.

Jakość oceny skutków regulacji

W porównaniu ze zmianami, jakie następują w podejściu do prowadzenia konsultacji publicznych, zdecydowanie słabą stroną procesu legislacyjnego nadal jest przygotowywanie dokumentów, na przykład oceny skutków regulacji czy uzasadnienia do projektu ustawy. Z przeprowadzonych badań wynika, że jesteśmy raczej na początku długiej drogi uczenia się tworzenia prawa opartego na dowodach.

Na podstawie wykonanych analiz stwierdziliśmy, że o ile cele podjęcia zmiany legislacyjnej były zwykle określane precyzyjne, o tyle występował duży problem z przedstawieniem wskaźników, a nawet ram czasowych ich osiągnięcia. **Jedynie w wypadku 13% projektów uznaliśmy, że przedstawiono poddające się pomiarowi ilościowe wskaźniki osiągnięcia celów. W ponad trzech czwartych analizowanych projektów ustaw nawet nie podjęto takiej próby.**

W ponad 70% badanych projektów nie opisywano sposobów osiągnięcia zdefiniowanych celów interwencji, które zawierałyby wskazanie mocnych i słabych stron zaproponowanych rozwiązań. **Przeważnie autor projektu ustawy prezentował tylko jeden sposób osiągnięcia celu, w uzasadnieniu ograniczano się zaś do zreferowania tego, na czym ma polegać proponowana regulacja.** Zjawisko to można interpretować dwojako. Albo udostępnione na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego w małym stopniu oddają proces analityczny, który poprzedzał przygotowanie projektu ustawy, albo dokumentują niski poziom przeprowadzenia analizy.

W blisko 80% projektów ustaw nie zidentyfikowano i nie opisano innych niż regulacja prawna możliwości rozwiązania danego problemu (brak alternatywy). Podobny odsetek dokumentów nie dawał także podstaw, aby uznać, że rozważano możliwość zrezygnowania z podjęcia kroków legislacyjnych. Nie musi to jednak oznaczać, że nie przeprowadzano takiej analizy. Informacja o tym, czy rozważano alternatywne rozwiązanie problemu, w tym rezygnację z interwencji legislacyjnej, powinna się znaleźć w założeniach do projektu ustawy i w dołączonym do nich teście regulacyjnym. Jak już wspomniano, większość projektów ustaw w ocenianym okresie była przygotowywana bez założeń. Sądzimy jednak, że w wypadku tworzenia projektu ustawy bez założeń informacje o przeprowadzeniu tego typu analizy są tak ważne, że powinny się znaleźć w ocenie skutków regulacji.

Opisując problem, który ma być rozwiązany za pomocą interwencji prawnej, za rzadko korzystano z dostępnych danych oraz wyników badań i analiz. Przygotowując uzasadnienia i oceny skutków regulacji, tylko w 25% przeanalizowanych projektów posłużono się rezultatami badań i analiz, powoływano się na publikacje lub wykorzystywano dane statystyczne. Były to zazwyczaj informacje Głównego Urzędu Statystycznego czy policji, wyroki Trybunału Konstytucyjnego lub orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W ponad 20% projektów nie sięgnięto do takich źródeł. W rozmowach z ministerialnymi legislatorami usłyszeliśmy, że najczęściej posługują się oni danymi pochodzącymi ze źródeł własnych i z opracowań ogólnie dostępnych w Internecie, rzadziej z raportów organizacji pozarządowych. Niektórzy rozmówcy przyznawali, że największym problemem przy przygotowaniu uzasadnienia i oceny skutków regulacji jest brak wiarygodnych danych.

Z przeprowadzonej analizy wynika także, że w badanym okresie w procesie przygotowywania oceny skutków regulacji właściwie nie stosowano żadnych specyficznych technik opracowywania tego rodzaju dokumentów, które są zalecane w poradnikach z zakresu tworzenia ocen skutków regulacji, na przykład metod SMART²⁰ czy *problem tree*²¹. Jeśli już posługiwano się jakąś techniką, była to po prostu „analiza prawna”.

Przedstawione wyżej ustalenia pozwalają wysnuć wniosek, że przygotowywanie uzasadnień i ocen skutków regulacji projektów ustaw miało w większości wypadków na celu raczej poszukiwanie i prezentowanie uzasadnień wcześniej podjętych decyzji natury politycznej, w mniejszym zaś stopniu było dokumentacją procesu tworzenia prawa opartego na dowodach. Szczególnie wyraźnie zjawisko to zaobserwowaliśmy na przykładzie kilku projektów, w których jako uzasadnienie podjęcia interwencji legislacyjnej przedstawiano wymienienie potrzeby zmiany w danej dziedzinie w *exposé* Prezesa Rady Mi-

²⁰ Prowadzenie analizy metodą SMART jest zalecane w *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, *op. cit.*, s. 13.

²¹ Por. European Commission, *Impact assessment guidelines*, SEC (2005) 791, Brussels 2005, s. 17.

nistrów. W takich sytuacjach nie próbowano analizować możliwości zastosowania innych rozwiązań, ale po prostu realizowano zadanie.

W tym miejscu warto wspomnieć, że większość pracowników departamentów legislacyjnych, z którymi przeprowadzaliśmy wywiady, swoją funkcję w procesie tworzenia aktów prawnych definiowała jako służebną, podkreślając, że decyzje merytoryczne podejmuje minister („kierownictwo resortu” w Ministerstwie Zdrowia) lub rząd. Tylko przedstawiciel Ministerstwa Gospodarki powiedział, że także decyzje merytoryczne są podejmowane konsensualnie w dialogu z urzędnikami. Znamiennym przykładem jest decyzja o przejściu rządowego projektu Ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej w trakcie prowadzenia procesu konsultacji publicznych przez posłów partii rządzącej. Ministerialni rozmówcy podkreślali, że decyzja ta – podobnie jak inne tego typu decyzje, określane jako polityczne – zapada poza legislatorami.

Relatywnie dużo (30 ze 110) ocenianych projektów dotyczyło implementacji prawa europejskiego. W takich wypadkach w ogóle nie rozważa się innej możliwości niż zmiana prawa, zwykle również nie przedstawia się innych merytorycznych przyczyn konieczności zmiany prawa niż zbliżający się termin dostosowania prawa polskiego do wymagań unijnych, nie identyfikuje się także samego problemu (w tym jego skali), który ma być rozwiązany za pomocą ingerencji w krajowy system prawny.

Podobnie jak ustaliliśmy to w wypadku prowadzenia konsultacji publicznych, także analizując sposób przygotowywania oceny wpływu i uzasadnień projektów ustaw, stwierdziliśmy, że w sytuacjach, w których obowiązek wykonania analizy był jednoznacznie sprecyzowany w Regulaminie pracy Rady Ministrów, był on zwykle realizowany. Na przykład zgodnie z zapisem par. 10 ust. 6 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, we wszystkich badanych dokumentach projektodawca wskazał podmioty, na które będzie oddziaływać przygotowywana regulacja. Niemal zawsze wypełniano również – wynikający z par. 10 ust. 6 pkt 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów – obowiązek przedstawienia wyników analizy wpływu aktu normatywnego „w szczególności na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego”, rynek pracy czy konkurencyjność gospodarki. Niemal we wszystkich wypadkach (99%) dokonywano oceny oddziaływania regulacji na budżet centralny (w 8% stwierdzając, że takiego wpływu nie ma), nieco rzadziej (86% wypadków) oceniano wpływ regulacji na budżety jednostek samorządu lokalnego, z kolei w 97% analizowanych projektów ustaw podjęto próbę analizy wpływu na konkurencyjność gospodarki.

W naszej ocenie, wypełnienie tego obowiązku miało jednak często charakter czysto formalny i nie wiązało się z przeprowadzeniem głębszej analizy, albo wykonanie takiej analizy nie pozostawiło śladu w materiałach dokumentujących badany proces legislacyjny. Oceniając wpływ projektów ustaw na rynek pracy, w wypadku 30% planowanych rozwiązań stwierdzono brak takiego od-

działywania, choć czasem taką opinię trudno uznać za w pełni uzasadnioną, znaleźliśmy bowiem przykłady świadczące co najmniej o popełnieniu błędu. We wstępie oceny skutków regulacji projektu Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy, którego propozycje normatywne dotyczą między innymi urlopu wychowawczego, napisano, że „projektowana ustawa będzie oddziaływać na podmioty mające status pracodawcy oraz na osoby fizyczne mające status pracownika”, odnosząc się jednak do wpływu na rynek pracy, stwierdzono dwie strony dalej, że wpływ taki nie wystąpi.

Jeśli uznano, że projekt pociąga za sobą obciążenie dla budżetu centralnego lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, to jedynie w połowie sytuacji konkretnie wskazano źródło finansowania takiego obciążenia.

Warto podkreślić, że **tylko w 24% badanych projektów ustaw przeprowadzono analizę społecznego aspektu regulacji** – wpływu proponowanych zmian na sytuację społeczną. Być może tę niezwykle ważną sferę oddziaływania działań legislacyjnych rządu w dokumentach towarzyszących projektom ustaw analizowano tak rzadko, ponieważ obowiązek jej przeprowadzenia nie był jednoznacznie zapisany w Regulaminie pracy Rady Ministrów obowiązującym w 2012 roku.

Proces legislacyjny oczami jego uczestników

Z wypowiedzi urzędników ministerialnych i partnerów społecznych, jakie odnotowaliśmy w trakcie przygotowywania studiów przypadku, wyłania się **sporo różnic w ocenie przebiegu procesu tworzenia aktów prawnych**. Proces ten jest odmiennie oceniany w zależności od perspektywy przyjmowanej przez jego uczestników.

Większość rozmówców z ministerstw uważa, że **konsultacje społeczne** przeprowadziła zadowalająco, ponieważ odbyły się one zgodnie z zasadami. Wyjątkiem jest tutaj – przywoływane już – przejęcie projektu rządowego przez posłów, przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia mają bowiem świadomość, że uczestnicy konsultacji publicznych tej inicjatywy legislacyjnej nie mogli być usatysfakcjonowani ich przebiegiem. Partnerzy społeczni prezentują ogólnie bardziej krytyczną ocenę praktyki prowadzenia konsultacji, ponieważ oczekują, że bardziej złożone lub wzbudzające kontrowersje akty prawne będą z nimi konsultowane zarówno na etapie wypracowywania kierunków rozwiązań, jak i na etapie tworzenia projektu ustawy. Proces ten – ich zdaniem – powinien trwać znacznie dłużej, niż to jest obecnie, a więc co najmniej trzydzieści dni. Partnerzy społeczni uważają ponadto, że w sytuacji, gdy poważnie zmieniono zawartość konsultowanego projektu ustawy, proces konsultacji powinno się powtórzyć, zwykle jednak tak się nie dzieje. Za dobrą praktykę – choć stosowaną tylko w kilku resortach – uznają przedstawianie do konsultacji rozwiązań wariantowych.

Większość rozmówców biorących udział w konsultowaniu aktów prawnych wyrażała przekonanie, że raczej nie uwzględniono przedstawionych przez nich argumentów. Warunkiem koniecznym – ich zdaniem – jest większe otwarcie się rządzących na wiedzę partnerów społecznych. Zauważyliśmy, że przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów prezentowali opinie świadczące o ich dużym zrozumieniu dla sensu prowadzenia procesu konsultacji i korzyści, jakie mogą one przynieść dla administracji. Sygnalizowali jednak także, że po stronie społecznej często brakuje chętnych do dialogu. Swoją niewielką aktywność partnerzy społeczni tłumaczyli przede wszystkim zbyt krótkim czasem trwania konsultacji i brakiem ekspertów, którzy mogliby szybko przygotować ich stanowisko.

Pracownicy ministerstw mają świadomość, że właściwą praktyką jest przyjmowanie uwag partnerów na każdym etapie prac rządowych, twierdzą także, że często uwzględniają otrzymywane opinie, w tym propozycje zmian, które wpływają poza okresem formalnych konsultacji. Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Gospodarki oferują nawet specjalne zakładki na swoich stronach internetowych, pod którymi można w dowolnym momencie zgłaszać uwagi. Dokumenty dotyczące tych działań nie są jednak upubliczniane, być może więc dlatego w odbiorze partnerów społecznych tego rodzaju praktyki nie są postrzegane jako część procesu konsultacyjnego.

Możliwość uczestniczenia w konferencji uzgodnieniowej – jako forma właściwego dialogu – jest oceniana bardzo pozytywnie przez partnerów społecznych. Niestety, ministerstwa różnie podchodzą do organizowania konferencji uzgodnieniowych i zapraszania na nie wszystkich osób i instytucji, które przekazały uwagi. Ministerstwo Gospodarki organizuje je regularnie. Ministerstwo Sprawiedliwości podczas prac nad tak zwaną ustawą deregulacyjną zorganizowało serię konferencji z różnymi środowiskami. Pracownicy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dostrzegają dużą wartość w poznaniu przez interesariuszy swoich – czasem sprzecznych – stanowisk. Inne resorty nie widzą jednak potrzeby lub możliwości organizowania konferencji uzgodnieniowej w sytuacji, gdy – jak twierdzą – szeroko odpowiedziały na otrzymane uwagi lub kiedy opinie przesłało zbyt dużo podmiotów. W części ministerstw nie ma zwyczaju organizowania takich konferencji, gdyż – jak mówili ich przedstawiciele – „mamy obowiązek uzgodnić projekt z członkami rządu”.

Dokumenty wytworzone przed wpisaniem projektu do planu legislacyjnego rządu są uważane przez urzędników za materiały robocze niepodlegające upublicznieniu. Przedstawiciele organizacji pozarządowych uważają takie podejście za niezgodne z zasadą przejrzystości procesu legislacyjnego.

Zdaniem części ministerialnych rozmówców, wiedza partnerów społecznych o procesie konsultacji, na przykład o terminie, do którego można składać uwagi, jest niska. Przedstawiciele resortów uskarżają się również często na niską jakość otrzymywanych uwag. W opinii ekspertów uczestniczących w panelu,

jest konieczne podniesienie poziomu opinii przedstawianych przez niektórych partnerów społecznych, zwłaszcza że właściwie udokumentowane propozycje zachęcają urzędników do skorzystania z nich.

Organizacje pozarządowe i inni partnerzy społeczni nie wiedzą, kto konkretnie przygotowuje projekty aktów prawnych, ponieważ stroną dialogu jest dla nich ministerstwo, nie zaś urzędnicy znani z imienia i nazwiska. Podmioty te postrzegają proces legislacyjny jako nie najlepiej zorganizowany, oczekując budowania dwu- lub trzyletnich planów legislacyjnych, obecnie bowiem nie wiedzą na przykład, dlaczego wprowadza się daną zmianę albo jakie racje stoją za tym, że raz prosi się ich o uwagi do założeń, innym razem – do projektu ustawy. Uważają, że brakuje szerszej koncepcji całego procesu („zajmujemy się ciągle drobiazgami”).

Niektórzy rozmówcy podkreślali, że jest bardzo ważne, aby w ministerstwach była zatrudniona profesjonalna i stała kadra urzędnicza, zauważali bowiem brak profesjonalizmu pracowników części resortów.

Z przytoczonych wypowiedzi **wyłania się obraz świadczący o braku głębszej wiedzy obu stron o sobie i o wzajemnych oczekiwaniach, co może skutkować słabością komunikacji między uczestnikami konsultacji**. Aby ten proces wzmocnić, przedstawiciele administracji i partnerzy społeczni muszą dostrzegać korzyści płynące z prowadzenia dialogu, w tym z procesu konsultacji. Strona społeczna musi mieć poczucie, że została wysłuchana – nie oznacza to przyjmowania wszystkich jej wniosków, ale możliwość uzyskania odpowiedzi na uwagi, choćby zbiorczej. Z kolei strona rządowa powinna otrzymywać wnioski i opinie udokumentowane danymi, aby mogła nabrać przekonania, że stanowią one źródło wiedzy i materiały pomocne w pracy.

Obraz partnerów społecznych jest zróżnicowany i niejednoznaczny. Są wśród nich zarówno duże organizacje członkowskie, dysponujące znacznymi zasobami, jak i małe, lokalne stowarzyszenia, opierające swoje działania na pracy wolontariuszy. Prawdopodobnie dlatego interesariusze, z którymi rozmawialiśmy, nie byli zgodni co do ich roli w procesie tworzenia prawa. Część z nich chce tylko opiniować pomysły rządu, część oczekuje wypracowywania rozwiązań wspólnie z administracją, część zaś – bardzo nieliczna – uważa, że dobry rząd powinien rozwiązywać wszystkie problemy legislacyjne bez angażowania obywateli i organizacji w ten proces.

Członkowie Komisji Trójstronnej są świadomi, że ich pozycja w procesie konsultacji jest mocniejsza niż innych zainteresowanych, między innymi dlatego, że Ustawa o związkach zawodowych i Ustawa o organizacjach przedsiębiorców gwarantują im czas na konsultacje nie krótszy niż trzydzieści dni²². Ina-

²² Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (Dz.U. z 1991 r., Nr 55, poz. 234); Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców (Dz.U. z 1991 r., Nr 55, poz. 235).

czej niż przedstawiciele podmiotów niebiorących udziału w posiedzeniach Komisji Trójstronnej, członkowie tego gremium widzą sens w organizowaniu dyskusji i spotkań, ale w niewielkim gronie. W wypowiedziach podkreślano ponadto nierówność wśród partnerów społecznych, polegającą na tym, że duże organizacje stać na zatrudnienie świetnych ekspertów, którzy są w stanie przekonać decydentów do swoich argumentów. Możliwości takiej nie mają jednak małe organizacje.

Niektórzy rozmówcy, zwłaszcza z mniejszych organizacji, zwracali uwagę na brak solidarności wśród przedstawicieli swojego środowiska, oskarżając się nawet nawzajem o brak rzetelności.

■ Rekomendacje

W procesie tworzenia rządowych aktów prawnych, w merytorycznym przygotowaniu towarzyszących im dokumentów (uzasadnień czy ocen skutków regulacji) i w prowadzeniu konsultacji publicznych zachodzą pozytywne zmiany. Nie sposób nie zauważyć uchwalenia na początku 2013 roku przez Radę Ministrów programu „Lepsze regulacje 2015”²³, czego konsekwencją było wdrożenie od 1 stycznia 2014 roku nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów²⁴, w którym wprowadzono pojęcie konsultacji publicznych czy obowiązek sporządzenia raportu z ich przeprowadzenia. Nadal jednak nie ma obligatoryjności prowadzenia konsultacji ani obowiązku odniesienia się do otrzymanych uwag. **Wprowadzane zmiany nie są dostatecznie głębokie i przebiegają zbyt wolno jak na oczekiwania partnerów społecznych i opinii publicznej, dlatego proponujemy podjęcie licznych działań, przede wszystkim natury organizacyjnej czy z zakresu dobrych praktyk, których zastosowanie może poprawić obecną sytuację.**

Dyskusja nad kształtem rozwiązań powinna się odbywać przede wszystkim w fazie prac rządowych. Im więcej debat na etapie idei, tym większa szansa na stworzenie dobrego, społecznie akceptowanego prawa. **Praca nad większością projektów ustaw powinna się rozpoczynać od przygotowania projektu założeń.** To na tym etapie – rozmowy o problemie i możliwych sposobach jego rozwiązania – należy inicjować dyskusję, a co za tym idzie – uruchamiać konsultacje. **Druga tura konsultacji powinna się odbyć na etapie projektu ustawy. Jeśli w trakcie prac międzyresortowych nastąpi znaczna zmiana treści projektu, należy powtórzyć proces konsultacji.** Powinniśmy dążyć do tego, aby bez wcześniejszych założeń były procedowane tylko projekty związane

23 Por.: <http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Program+Lepsze+regulacje+2015> [dostęp: 4 listopada 2014 roku].

24 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., Nr 13, poz. 221 ze zm.).

z koniecznością wprowadzenia prostych zmian technicznych lub projekty na prawdę pilne.

Należy ujednoczyć praktykę prowadzenia prac legislacyjnych we wszystkich ministerstwach, przy czym ujednoczenie to powinno polegać na **stosowaniu jak najwyższych standardów zalecanych w Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji**²⁵. Trudno przyjąć, że uzasadnieniem dla nieodpowiadania na przesłane uwagi może być ich duża liczba, z kolei dla niezapraszania na konferencję uzgodnieniową wszystkich osób i instytucji, które przekazały uwagi – stwierdzenie, że nie ma takiego obowiązku. Nawet jeśli podobne praktyki są stosowane tylko w kilku ministerstwach, to właśnie te sytuacje rzutują na opinię o całym procesie i nie budują atmosfery dialogu.

Wraz z upowszechnieniem tworzenia założeń do projektów ustaw wzrosła rola Rządowego Centrum Legislacji, do rozwiązania pozostanie jednak wtedy problem współpracy między centrum a legislatorami w poszczególnych resortach. Pragniemy tutaj podkreślić, że **nigdy nie powinno się przechodzić do porządku dziennego nad zastrzeżeniami Rządowego Centrum Legislacji**²⁶ lub innej instytucji **co do możliwości niekonstytucyjności zaproponowanych rozwiązań**.

Do niezbędnego minimum należy ograniczyć stosowanie trybu szczególnego, pozwalającego skracać terminy lub rezygnować z niektórych etapów procesu legislacyjnego. W przeszłości zauważaliśmy nadużywanie tego trybu.

Aby zwiększyć przejrzystość procesu legislacyjnego, dawniej kilkakrotnie narazanego na działania niezgodne z prawem, **należy wprowadzić** – właściwie zaś przywrócić – **obowiązek prowadzenia tak zwanej metryczki projektu**, w której odnotowuje się każdą zmianę w projekcie i osobę za nią odpowiedzialną (przy czym nie chodzi o osobę technicznie wprowadzającą zmianę, ale o osobę decydującą o kształcie wprowadzanej zmiany).

Postulujemy ponadto **wzmocnienie merytoryczne departamentów analitycznych w resortach**, polegające między innymi na wykorzystywaniu w ich pracy większej liczby i szerszego zakresu dostępnych źródeł informacji, na przykład publicznych rejestrów tworzonych przez administrację różnych instytucji (urzędów, przedsiębiorstw, szkół, organizacji społecznych) w związku ze świadczonymi przez nie usługami czy powstającymi tam dobrami publicznymi (między innymi rejestr świadczeń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czy Narodowego Funduszu Zdrowia, rejestr skazanych, rejestry studentów, Centralny Rejestr Lekarzy, Krajowy Rejestr Adwokatów i Aplikantów Adwokackich). Proponujemy także powszechniejsze korzystanie z ekspertyz zama-

²⁵ *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR), op. cit.*

²⁶ W analizowanym materiale mieliśmy do czynienia z taką sytuacją, między innymi badając przebieg prac nad projektem Ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw.

wianych na zewnątrz (jednocześnie ekspertyzy te powinny być publikowane na stronach zamawiającego).

Konieczne jest stałe szkolenie urzędników ministerialnych opracowujących oceny skutków regulacji i uzasadnienia oraz prowadzących proces konsultacji publicznych. Szkolenia takie organizuje ostatnio Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Ze względu na dość dużą fluktuację kadr w resortach, szkolenia te powinny przyjąć bardziej systemową formę, stając się obowiązkowym elementem przygotowania do pracy. Podczas szkoleń należy podkreślać **potrzebę rozbudowania wachlarza stosowanych narzędzi konsultacyjnych**, pokazując, jak mogą one pomagać w poprawnym przeprowadzeniu procesu. W *Zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*²⁷ napisano, że do każdego etapu należy dostosować właściwe metody konsultacyjne, którymi są: badania jakościowe, spotkania publiczne (konferencje), prośby o opinie, wysłuchania publiczne, konsultacje za pośrednictwem stron internetowych, zogniskowane wywiady grupowe (grupy fokusowe), badanie ilościowe, badanie ankietowe. Jak wykazało nasze badanie, powszechnie jest stosowana tylko prośba o przedstawienie opinii i uwag. Dobrze przeprowadzone konsultacje będą źródłem satysfakcji dla obu stron.

Należy upowszechnić platformę e-konsultacji (konsultacje.gov.pl) przygotowaną w Ministerstwie Gospodarki, zwłaszcza że korzysta z niej obecnie tylko kilka resortów. Główne zalety tego narzędzia to przejrzystość (każda zmiana jest widoczna dla wszystkich użytkowników) i otwartość (każdy użytkownik może przedstawić swoje opinie). Pracownicy ministerstw postrzegają platformę e-konsultacji jako potencjalnie pomocne narzędzie, które pozwala ograniczyć biurokrację, ale absorbujące czasowo. Jednocześnie większość rozmówców jeszcze z niej nie korzystała. Partnerzy społeczni różnie oceniają to narzędzie. Zdaniem części z nich, platforma e-konsultacji zwiększa transparentność procesu i upraszcza przygotowanie uwag. Z kolei przedstawiciele dużych organizacji członkowskich nie godzą się z tym, że ich głos ma znaczyć tyle samo, ile znaczy głos kilkuosobowego stowarzyszenia. Według organizacji zasiadających w Komisji Trójstronnej, platforma jest mniej użyteczna, stosują oni bowiem „inny tryb, zgodnie z którym uwagi muszą przekazać na piśmie”. Ministerstwa muszą się więc wykazać dużą konsekwencją, aby przekonać wszystkich uczestników procesu konsultacji do niewątpliwych zalet tego narzędzia.

W obowiązujących obecnie *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji*²⁸ podkreśla się zwłaszcza konieczność określania ekonomicznych skutków wprowadzania zmian. Przedstawiciele kilku ministerstw uskarżali się na nieprzystawalność

27 *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji, op. cit., s. 6, 10-12.*

28 *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR), op. cit.*

wymagań dotyczących przygotowywania oceny skutków regulacji zawartych w przywoływanych wytycznych do specyfiki dziedziny, którą się zajmują, oczekując na przykład dostosowania tych wymagań do problematyki społecznej. W nowych wytycznych, opracowywanych właśnie w Ministerstwie Gospodarki, **więcej miejsca należałoby poświęcić sposobom analizowania i przedstawiania społecznych skutków wprowadzanych interwencji prawnych.**

Za konieczne uznajemy wzmocnienie głosu strony społecznej, zwłaszcza mniejszych organizacji lokalnych. Aby to osiągnąć, warto rozważyć tworzenie – wzorem środowisk przedsiębiorców czy związkowców – tematycznych **struktur parasolowych,** których zadaniem byłoby prowadzenie działalności rzeczniczej na poziomie krajowym. Wspecjalizowani pracownicy gromadziłyby głosy organizacji członkowskich, opracowywali wspólną opinię i reprezentowali swoich członków na spotkaniach w ministerstwach. Mogłoby to być znacznie tańsze i skuteczniejsze rozwiązanie niż prowadzenie takich działań indywidualnie.

Przedstawione rekomendacje w większości nie wymagają zmian legislacyjnych. Są to przede wszystkim działania typu organizacyjnego, które mogą przynieść pewną poprawę obecnej sytuacji. Uważamy jednak, że **do nawiązania pełnego dialogu konieczne jest uregulowanie procesu legislacyjnego na poziomie ustawowym,** zwłaszcza ustanowienie w ustawie obowiązku prowadzenia konsultacji publicznych założeń i projektów ustaw, z ewentualnym określeniem wyjątków od tej zasady. Tylko ujęcie w powszechnie obowiązującym akcie prawnym zasad i trybu prowadzenia konsultacji publicznych oraz sporządzania ocen skutków regulacji umożliwi obywatelom kwestionowanie niewłaściwego trybu prowadzenia tych procesów. Nasze badanie pozwoliło wskazać jeszcze jeden argument za ustawowym uregulowaniem procesu konsultacji – chodzi o sposób przetwarzania danych osobowych, w tym danych wrażliwych osób, które biorą udział w procesie konsultacji publicznych, szczególnie realizowanych za pośrednictwem systemu konsultacji publicznych *online*. Zasady przetwarzania danych osobowych oraz sposób rozpatrywania petycji, wniosków i skarg zostały przez ustrojodawcę uznane za materię ustawową.

ROZDZIAŁ 1.

NOTA METODOLOGICZNA

Grażyna Kopińska, Grzegorz Makowski, Piotr Wąglowski

W krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz w Unii Europejskiej – na poziomie zarówno poszczególnych państw członkowskich, jak i samych instytucji wspólnotowych – przykładą się dużą wagę do problematyki właściwego przeprowadzenia oceny skutków regulacji oraz szerokiego i wnikliwego konsultowania aktów prawnych i dokumentów strategicznych²⁹. Przejawem tego podejścia jest stałe dążenie do poprawy sposobu realizacji tych procesów, na przykład w Unii Europejskiej od kilku lat jest prowadzony projekt Better Regulation³⁰. Podstawą podjęcia działań naprawczych jest wykonanie analizy stanu obecnego.

W badaniu ocen skutków regulacji – w ich ramach zaś także procesu konsultacji – często stosuje się metodę polegającą na punktowej ocenie spełniania kryteriów przyjętych w danym kraju. Metodę tę zastosowano w badaniu z 2009 roku, autorstwa Marcina Matczaka, Tomasza Zalasieńskiego i Piotra Pawłowskiego, wykonanym na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej³¹. Podobną metodologię przyjęto w Sustainable Governance Indicators (SGI), cyklicznie prezentowanym przez Fundację Bertelsmanna³². Jest to badanie, które za pomocą 149 wskaźników diagnozuje poziom rozwoju gospodarczego i społecznego państw należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*status index*), a także identyfikuje obszary wymagające reform i możliwości państw do przeprowadzenia tych reform (*management index*). W tworzeniu Sustainable Governance Indicators bierze się pod uwagę między innymi odpowiedzi na pytania: „Czy rząd konsultuje z podmiotami społecznymi i gospodarczymi przygotowywane polityki regulacyjne?”, „Czy rząd stosuje oceny skutków regulacji?”, „Czy jest badana potrzeba regulacji, jej cele i skutki społeczno-ekonomiczne?”.

Caroline Cecot, Robert Hahn, Andrea Renda i Lorna Schrefler³³ w artykule z 2008 roku skupiają się głównie na ocenie analizy ekonomicznej wykonanej w ramach oceny skutków regulacji, uznając, że do właściwego przeprowadzenia takich badań konieczne jest połączenie kilku różnych metod badawczych: pogłębionych analiz projektów legislacyjnych, porównania treści analiz *ex ante* z wynikami ocen *ex post*, oceny punktowej. W Polsce bardzo obszerną pracą na ten temat, pod redakcją Włodzimierza Szpringera i Wojciecha Rogowskiego, opublikowano w 2007 roku³⁴.

29 Por. na przykład: European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, op. cit.

30 Szerzej – por. http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_pl.htm [dostęp: 4 listopada 2014 roku].

31 M. Matczak, T. Zalasieński, P. Pawłowski, *Raport z badań nad funkcjonowaniem polskiego systemu oceny skutków regulacji pod względem realizacji kryteriów prawidłowej impact assessment wypracowanych w Unii Europejskiej*, op. cit.

32 *Sustainable Governance Indicators 2011 – Policy Performance and Governance Capacities in the OECD*, Bertelsmann Stiftung; *Sustainable Governance Indicators 2009*.

33 C. Cecot, R. Hahn, A. Renda, L. Schrefler, *An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU*, „Regulation & Governance” 2008, t. 2, s. 405–424.

34 *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. W. Szpringer, W. Rogowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.

Do realizacji naszego projektu najbardziej inspirująca okazała się jednak metoda stosowana od 2009 roku przez brytyjski National Audit Office³⁵. Po kilku latach doświadczeń do badania jakości ocen skutków regulacji wprowadzono tam trzy narzędzia:

- punktową ocenę na podstawie dwudziestu dziewięciu pytań,
- badanie ankietowe w jednostkach odpowiadających za regulację (*better regulation units*), dotyczące procesów stosowanych przy przygotowywaniu ocen skutków regulacji,
- wywiady pogłębione z pracownikami departamentów przygotowujących najwięcej ocen skutków regulacji.

Dodatkowo National Audit Office korzysta z paneli eksperckich (*regulation expert panel*), podczas których omawia się przyjętą metodologię i uzyskane wyniki badania.

Inaczej niż we wspomnianej pracy Marcina Matczaka, Tomasza Zalaśińskiego i Piotra Pawłowskiego, punktem odniesienia naszej oceny poprawności prowadzenia procesu konsultacyjnego były nie standardy unijne, ale standardy obowiązujące w 2012 roku polskich prawodawców. Celem raportu przygotowanego dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej było sprawdzenie, „czy i w jaki sposób wspólnotowa metodologia *«impact assessment»* oddziaływała (w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2008 r.) na sposób przeprowadzania Oceny Skutków Regulacji oraz oceny przewidywanych skutków”, my zaś sprawdzaliśmy, czy i w jakim stopniu instytucje rządowe przygotowujące projekty ustaw w 2012 roku stosowały się do zasad, które je wówczas obowiązywały lub były zalecane do wykorzystania.

Zasady te to zawarty w Ustawie o Radzie Ministrów (art. 7 ust. 4 pkt 3) obowiązek współdziałania członków Rady Ministrów z organizacjami społecznymi, a także zapisy Regulaminu prac Rady Ministrów (w wersji obowiązującej w 2012 roku), mówiące o tym, że projekt założeń do ustawy powinien zawierać wyniki przeprowadzonych konsultacji, szczególnie gdy obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa (art. 9 ust. 4 pkt 2), wyniki przeprowadzonych konsultacji powinny być zaś przedstawione w odrębnej części uzasadnienia do projektu ustawy (art. 10 ust. 6 pkt 2).

Jeśli chodzi o oceny skutków regulacji, to w Ustawie o Radzie Ministrów (art. 29 pkt 1a) i w Regulaminie prac Rady Ministrów (art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 4 pkt 1, art. 10 ust. 6) nakłada się na Kancelarię Prezesa Rady Ministrów lub resort wnioskujący obowiązek przeprowadzenia i sporządzenia analizy wpływu na rozwój społeczny i gospodarczy (oceny kosztów i korzyści) projektu ustawy w odniesieniu do sektora finansów publicznych, rynku pracy, konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorczości, a także wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

³⁵ *Delivering High Quality Impact Assessments*, National Audit Office, 2009 rok – <http://www.nao.org.uk/report/delivering-high-quality-impact-assessments> [dostęp: 4 listopada 2014 roku].

Kolejnym dokumentem obowiązującym instytucje rządowe, które przygotowują projekty aktów prawnych, są *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)* przyjęte przez Radę Ministrów 10 października 2006 roku³⁶. Ich uzupełnienie stanowi rekomendowany do stosowania dokument *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*³⁷. Wymagania, zasady i wskazówki przywołane w tych dokumentach będą omawiane w rozdziałach przedstawiających wyniki naszych badań.

Jak już wspomniano, inspiracją naszego projektu była metoda stosowana przez brytyjski National Audit Office. Badania przeprowadzone na potrzeby niniejszego raportu składały się z czterech etapów. W pierwszej kolejności zespół realizujący projekt poddał analizie przepisy prawne i dokumenty (szczególnie rządowe instrukcje i podręczniki przygotowywania ocen skutków regulacji oraz konsultacji publicznych), na podstawie których w interesującym nas okresie – w 2012 roku – procedowano rządowe projekty ustaw. Dodatkowo powstała ekspertyza prawna, omawiająca wszystkie aspekty przygotowywania ocen skutków regulacji i przeprowadzania konsultacji publicznych na rządowych etapach procesu legislacyjnego. Na tej podstawie opracowano formularz oceny rządowego projektu ustawy pod kątem jakości ocen skutków regulacji i konsultacji publicznych, złożony z ponad trzydziestu pytań.

W drugim etapie – realizowanym w okresie od maja 2013 do kwietnia 2014 roku – dwóch badaczy przeanalizowało 110 projektów ustaw, nad którymi rząd pracował w 2012 roku (wszystkie projekty umieszczone na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 roku). Badanie polegało na przeglądzie całej dokumentacji towarzyszącej danemu projektowi i zakodowaniu za pomocą wspomnianego formularza informacji niezbędnych do zbadania jakości ocen skutków regulacji i konsultacji publicznych. Analiza – oprócz samego projektu aktu prawnego – obejmowała więc również między innymi uzasadnienia, treść ocen skutków regulacji i testów regulacyjnych, korespondencję między ministerstwami oraz między resortami i podmiotami zainteresowanymi danym rozstrzygnięciem, pisma wymieniane w trakcie konsultacji publicznych. Analizowano całość materiałów, które można było uzyskać dzięki platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny (<http://legislacja.rcl.gov.pl>), na niej bowiem są umieszczane wszystkie dokumenty dotyczące działalności legislacyjnej rządu i poszczególnych resortów. Na tej podstawie zbudowano również prosty indeks, umożliwiający łatwiejszą i bardziej koherentną analizę jakości aktów prawnych ze względu na oceny skutków regulacji i konsultacje.

Warto podkreślić, że uzyskany w ten sposób obraz jakości rządowego procesu legislacyjnego odzwierciedla „rzeczywistość dokumentów”, czyli przede

36 *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, op. cit., s. 22.

37 *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji*, op. cit.

wszystkim stronę formalną. Podejście takie ma oczywiście swoje ograniczenia, których był świadom zespół realizujący projekt. Niemniej jednak uogólnione wnioski o jakości ocen skutków regulacji i konsultacji publicznych w interesującym nas okresie pozostają zasadne. Analizie poddano bowiem pełny zestaw rządowych projektów aktów prawnych, ich dokumentacja na stronach Rządowego Centrum Legislacji jest zaś zasobem dostępnym dla przeciętnego obywatela, który chce wziąć udział w pracach nad konkretnym projektem aktu prawnego lub jest zainteresowany historią prac legislacyjnych. Przyjęta perspektywa jest więc w pewnym sensie punktem widzenia zainteresowanego obywatela.

W trzecim etapie zrealizowano sześć studiów przypadku. Do analizy wybrano trzy kategorie projektów ustaw, w których wypadku badanie dokumentacji wskazało, że:

- oceny skutków regulacji były najlepiej przygotowane, konsultacje zaś – dobrze zorganizowane,
- zarówno ocena skutków regulacji, jak i konsultacje mogą budzić istotne zastrzeżenia,
- procedura oceny skutków regulacji i konsultacje zostały przeprowadzone względnie poprawnie, ale zdiagnozowano specyficzne problemy.

Celem studiów przypadku było uzyskanie wiedzy, która pozwoliłaby zweryfikować i (lub) uzupełnić ustalenia z analizy dokumentacji, a także zdobycie informacji, które umożliwiłyby ustalenie:

- dlaczego procedury oceny skutków regulacji i konsultacji publicznych zostały przeprowadzone właściwie lub niewłaściwie (w zależności od studium przypadku),
- jakie są uwarunkowania właściwego (niewłaściwego) przygotowania procedur oceny skutków regulacji i konsultacji publicznych,
- jakie rekomendacje w zakresie przygotowania i przeprowadzenia procedury oceny skutków regulacji i konsultacji publicznych mogą sformułować osoby bezpośrednio w nie zaangażowane.

Studium przypadku w założeniach polegało na ponownej, tym razem jednak pogłębionej analizie dokumentacji projektu ustawy, i na przeprowadzeniu trzech (w szczególnych sytuacjach – czterech) wywiadów z:

- osobą koordynującą i (lub) zaangażowaną merytorycznie w prace nad danym projektem po stronie resortu (instytucji) przedkładającego propozycję ustawy,
- dwiema (lub trzema) osobami – partnerami społecznymi reprezentującymi środowiska odbiorców projektowanych przepisów.

Zakładano, że trzeci wywiad w grupie partnerów społecznych zostanie przeprowadzony wówczas, gdy z dwóch poprzednich rozmów będzie się wyłaniać diametralnie różny obraz udziału w pracach nad projektem ustawy. Respondenci (osoby kluczowe) byli identyfikowani na podstawie analizy do-

kumentacji prac nad projektem i weryfikowani na wstępnym etapie umawiania wywiadów. Studia przypadku zrealizowano w okresie od maja do połowy września 2014 roku, przeprowadzając w ich ramach łącznie dziewiętnaście wywiadów. Ich rezultatem każdorazowo były krótkie raporty częściowe.

Ostatnim, czwartym etapem badania było przeprowadzenie panelu eksperckiego, podczas którego przedyskutowano wstępne ustalenia oraz wnioski z badań i analiz. W dyskusji, która odbyła się 9 października 2014 roku, wzięły udział dwadzieścia trzy osoby, w tym reprezentanci rządu, Biura Legislacyjnego Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, związków zawodowych, kancelarii prawnych, pracownicy naukowcy i osoby działające w organizacjach pozarządowych aktywnych w procesach konsultacyjnych. Wypowiedzi przedstawione w trakcie dyskusji wykorzystano do sformułowania zarówno wniosków z badania, jak i rekomendacji zmian.

■ Opis konstrukcji indeksu jakości projektu aktu prawnego

Grzegorz Makowski

Jednym z głównych powodów, dla których podjęliśmy się realizacji niniejszego projektu, była chęć sprawdzenia, w jaki sposób zmiana reguł pracy Rady Ministrów wprowadzona w 2011 roku wpłynęła na jakość procesu legislacyjnego. Przypomnijmy, że zmiana ta dotyczyła trybu przygotowywania ocen skutków regulacji i organizowania konsultacji publicznych. Oceny skutków regulacji i – w ich ramach – również konsultacje to istotne elementy rządowego procesu stanowienia prawa, przez ich pryzmat ocenialiśmy więc, jak procedowano nad konkretnymi projektami. Żeby uzyskać całościową, jednocześnie zaś możliwie łatwą do przedstawienia ocenę, na podstawie wybranych wskaźników skonstruowaliśmy prosty indeks, którego wartość ustalaliśmy dla każdego aktu prawnego uwzględnionego w analizie.

Wskaźniki do budowy indeksu wybrano zgodnie z zasadą, że składowymi mogą być tylko te elementy, których wartość można ustalić obiektywnie. Oznacza to, że ekspert oceniający konkretny projekt na podstawie dostępnej dokumentacji był w stanie stwierdzić, że dany element oceny skutków regulacji lub procedury konsultacji publicznych wystąpił, wystąpił częściowo lub nie wystąpił. Do indeksu nie trafiły zatem wskaźniki, których wartość była wynikiem subiektywnej oceny eksperta, na przykład dotyczące ustalenia, czy cel projektu został sformułowany jednoznacznie i precyzyjnie albo czy opis problemu podlegającego regulacji był klarowny i zrozumiały. Jak już wspomniano, całość analizy opierała się przede wszystkim na rządowych wytycznych dotyczących przygotowywania oceny skutków regulacji i przeprowadzania

konsultacji publicznych, które stawiają przed projektodawcą dość jasno określone wymagania co do zawartości dokumentacji projektu. To, czy rzeczywiście wymagania te zostały (formalnie) spełnione, jest dość łatwe do ustalenia na podstawie lektury dokumentów.

Konstruując indeks, uznaliśmy również, że ocena dokonywana za jego pomocą – nawiązując do logiki rządowych instrukcji przygotowywania ocen skutków regulacji i przeprowadzania procedury konsultacji – powinna być zniuansowana ze względu na cztery aspekty (wymiary):

- analizę – sposób, w jaki opisano dany problem, szczególnie zaś jego skutki i przyczyny,
- technologię (plan wdrożenia) – opis podstawowych ram dotyczących przygotowania wprowadzenia projektu w życie,
- implementację – ocenę podstawowych obszarów oddziaływania projektu, analizę ryzyk i konsekwencji dla określonych podmiotów,
- konsultacje – sposób, w jaki uzgadniano projekt z interesariuszami.

W tabeli 1 przedstawiono dokładniej wskaźniki poszczególnych wymiarów składających się na całościową ocenę projektów. Zwracamy uwagę, że podział na poszczególne aspekty oceny, jak i poszczególne pytania nawiązują przede wszystkim do treści podręcznika *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji z 2009 roku*.

Tabela 1. Sposób oceny jakości rządowych projektów aktów prawnych

Aspekt oceny	Wskaźniki	Sposób punktacji
<p>Analiza – maksymalna liczba punktów: 14</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy opisano jego charakter i skalę? 2. Czy zidentyfikowano jego przyczyny? 3. Czy opisano jego skutki, w tym szczególnie skutki dla konkretnych podmiotów? 4. Czy posłużono się wynikami badań, analiz, publikacji? 5. Czy wykorzystano dane statystyczne? 6. Czy analizowano możliwość rezygnacji z regulacji („opcję zerową”)? 7. Czy uwzględniono wyniki testu regulacyjnego? 	<ul style="list-style-type: none"> • Ogólnie punkty przyznawano wszystkim pytaniom według tego samego schematu: jeśli stwierdzono, że dany element wystąpił, projekt otrzymywał 2 punkty, jeśli uznano, że warunek został spełniony częściowo lub pojawiły się istotne zastrzeżenia, projekt otrzymywał 1 punkt, w wypadku braku spełnienia wymagań przyznawano 0 punktów. • W wypadku pytań dotyczących wykorzystania analiz i statystyk, za uzasadnienie, dlaczego nie skorzystano z dorobku (na przykład dlatego, że taki dorobek nie istniał), projekt otrzymywał 2 punkty.

<p>Technologia (plan wdrożenia) – maksymalna liczba punktów: 8</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy określono mierzalne, ilościowe wskaźniki osiągnięcia celów? 2. Czy określono ramy czasowe osiągnięcia celów? 3. Czy opisano sposoby osiągnięcia celów regulacji, wskazując mocne i słabe strony poszczególnych rozwiązań? 4. Czy zidentyfikowano i opisano inne możliwe rozwiązania problemu (na przykład samoregulację)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Ogólnie punkty przyznawano wszystkim pytaniom według tego samego schematu: jeśli stwierdzono, że dany element wystąpił, projekt otrzymywał 2 punkty, jeśli uznano, że warunek został spełniony częściowo lub pojawiły się istotne zastrzeżenia, projekt otrzymywał 1 punkt, w wypadku braku spełnienia wymagań przyznawano 0 punktów.
<p>Implementacja – maksymalna liczba punktów: 22</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy analizowano wpływ regulacji na: <ul style="list-style-type: none"> • budżet centralny, • budżety jednostek samorządu terytorialnego, • rynek pracy, • konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki, • przedsiębiorczość, • rozwój regionalny, 2. Czy analizowano społeczny aspekt regulacji (w tym szczególnie wpływ na grupy będące jej głównymi odbiorcami)? 3. Czy zidentyfikowano podmioty, na które będzie oddziaływać regulacja? 4. Czy wskazano źródło finansowania (gdy projekt pociąga za sobą obciążenie dla budżetu centralnego lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego)? 5. Czy dokonano analizy mocnych i słabych stron oraz ryzyka związanego z wprowadzeniem danej regulacji? 6. Czy przedstawiono plan (harmonogram, kolejność działań) wdrożenia regulacji? 	<ul style="list-style-type: none"> • Ogólnie punkty przyznawano wszystkim pytaniom według tego samego schematu: jeśli stwierdzono, że dany element wystąpił, projekt otrzymywał 2 punkty, jeśli uznano, że warunek został spełniony częściowo lub pojawiły się istotne zastrzeżenia, projekt otrzymywał 1 punkt, w wypadku braku spełnienia wymagań przyznawano 0 punktów. • W wypadku pytania dotyczącego wpływu na poszczególne kategorie podmiotów, uzasadnienie, dlaczego dany wpływ na określoną kategorię nie wystąpił, był punktowany tak, jakby dokonano analizy – przyznawano 2 punkty.

<p>Konsultacje publiczne – maksymalna liczba punktów: 16</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji? 2. Czy określono cel konsultacji? 3. Czy zidentyfikowano grupy docelowe konsultacji? 4. Jakie techniki konsultacji publicznych zastosowano w pracach nad regulacją? 5. Ile czasu przeznaczono na wyrażenie opinii? 6. Na jakich etapach prac nad regulacją przeprowadzono konsultacje publiczne? 7. Czy uczestnikom przekazano informację zwrotną o wynikach konsultacji – zakresie uwzględnienia zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem przyjęcia lub odrzucenia (na przykład w formie tabeli lub opracowania)? 8. Czy wyniki konsultacji społecznych omówiono w treści oceny skutków regulacji (ewentualnie – czy opracowanie ich wyników zostało załączone w odrębnym dokumencie)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Ogólnie punkty przyznawano wszystkim pytaniom według tego samego schematu: jeśli stwierdzono, że dany element wystąpił, projekt otrzymywał 2 punkty, jeśli uznano, że warunek został spełniony częściowo lub pojawiły się istotne zastrzeżenia, projekt otrzymywał 1 punkt, w wypadku braku spełnienia wymagań przyznawano 0 punktów. • W wypadku pytania o techniki konsultacji przyznawano 2 punkty za zastosowanie interaktywnych technik (na przykład wystuchań publicznych lub konferencji). • W pytaniu o ilość czasu przeznaczoną na konsultacje przyjęto – wzorem przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów – że standardem jest czternaście dni. Projekty, które konsultowano krócej, otrzymywały 0 punktów. Projekty, które konsultowano czternaście dni, otrzymywały 1 punkt, projekty, które konsultowano dłużej, otrzymywały 2 punkty. • W pytaniu dotyczącym etapów konsultacji projekt punktowano wyżej, im wcześniej odbyły się konsultacje – 2 punkty projekt otrzymywał wtedy, gdy był konsultowany na etapie idei, 0 punktów – za pozostałe etapy. Zdecydowano się zaostrzyć oceny w tym wypadku – ze względu na silne merytoryczne (uzasadnione literaturą przedmiotu³⁸) przestanki dla jak najwcześniejszego inicjowania konsultacji publicznych. W gronie ekspertów realizujących badania podjęto świadome, merytoryczne rozstrzygnięcie w tym zakresie.
--	--	--

Jak można zauważyć, do obliczenia wartości większości wskaźników posłużono się prostą skalą trzypunktową (od 0 do 2). Sam indeks w zasadzie tworzył miarę względną. Co prawda polegał on na zliczeniu określonych ele-

³⁸ Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011.

mentów, które powinny wystąpić w toku procesu legislacyjnego. Teoretycznie mogła zdarzyć się sytuacja, że analiza dokumentacji danego projektu ustawy nie pozwoliłaby na zidentyfikowanie żadnego z interesujących nas elementów. Wówczas ocena takiego projektu równałaby się 0. W praktyce jednak taka sytuacja jest niemożliwa, ponieważ nawet najgorzej oceniony projekt musiał mieć choćby najbardziej lapidarne uzasadnienie, co już dawałoby mu jeden punkt. Dodatkowo przy zliczaniu wymaganych elementów ocenie, jak już wspomniano wcześniej, była poddawana ich jakość. Dokonując oceny, brano zatem pod uwagę także dodatkowe aspekty.

Ostatecznie wszystkie projekty oceniono względem możliwej do uzyskania maksymalnej liczby 60 punktów. Obliczono również maksyma dla poszczególnych aspektów oceny (maksyma przedstawione w tabeli 1 nie uwzględniają wagi). Ostateczny wynik to po prostu odsetek obliczany przez podzielenie liczby punktów uzyskanych przez dany projekt przez maksyma. Dodatkowo zespół realizujący badanie, odwołując się do literatury przedmiotu i własnej wiedzy na temat procesu legislacyjnego, zdecydował się na zastosowanie wag analitycznych, nadając największą wartość w ramach oceny: konsultacjom publicznym (40% oceny końcowej), analizie przedmiotu regulacji i implementacji (po 25% oceny końcowej) oraz technologii przygotowania projektu do wdrożenia (10% oceny końcowej). Było to rozstrzygnięcie merytoryczne, podyktowane decyzją o tym, że za najważniejszy element procesu stanowienia prawa należy uznać właściwie przeprowadzone konsultacje.

Kończąc, odnotujmy – nawiązując do uwagi recenzenta do niniejszego raportu – że zgromadzony materiał mógłby posłużyć jeszcze wielu innym analizom niż zaprezentowane w dalszej części publikacji. Można byłoby się na przykład pokusić o przeliczenie liczby wersji projektów na daną inicjatywę ustawodawczą lub przygotować analizę przewidywanych finansowych kosztów opracowywanych regulacji. Kwestie te nie znalazły się jednak w obszarze naszego zainteresowania. Jakkolwiek bowiem ciekawe, wymagałyby dodatkowego zaangażowania badaczy, czasu i środków, którymi nie dysponowaliśmy.

■ Uwagi dotyczące realizacji badania

Piotr Wagłowski

Analiza wątków legislacyjnych dotyczących 110 projektów ustaw rządowych była realizowana z wykorzystaniem platformy internetowej Rządowy Proces Legislacyjny³⁹, która prezentowała projekty ustaw na poszczególnych etapach prac rządu. Można uznać, że publikowanie takich dokumentów stanowi element realizacji prawa do informacji publicznej, które wynika z art. 61 Konstytucji

³⁹ <http://legislacja.rcl.gov.pl>

tucji Rzeczypospolitej Polskiej i z Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Analizując projekty ustaw, siłą rzeczy mogliśmy jednocześnie zidentyfikować wiele problemów natury technicznej, które były związane ze sposobem prezentowania obywatelom treści tych dokumentów.

Przede wszystkim należy wskazać problem formy, w jakiej dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego są udostępniane obywatelom. W większości wypadków są to zeskanowane strony wydruków, które nie nadają się do automatycznego przetwarzania, w tym wyszukiwania w ich ramach określonych ciągów znaków. Dodatkowo trzeba zauważyć, że upubliczniane w tej formie dokumenty nie są dostępne dla osób obarczonych problemami ze wzrokiem. Publikowanie zeskanowanych dokumentów nie sprzyja również ponownemu wykorzystaniu informacji z sektora publicznego, szczególnie nie wspiera możliwości tworzenia banków wiedzy „ukrytej” w dokumentach przygotowywanych na potrzeby procesu legislacyjnego.

Sygnalizowane tutaj problemy mają różną wagę, wśród nich można bowiem odnotować liczne literówki, które mogą jednak – jak w wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw – utrudniać zrozumienie sensu projektowanych przepisów lub ich uzasadnienia (czego przykładem może być następujący cytat: „spełnienie wskazanych przesłanek, może stanowić podstawę dla **wiih** do nie nakładania kary pieniężnej na przedsiębiorcę” [podkreślenie autora]). Tam, gdzie – jak się wydaje – próbowano zastosować inny format danych niż bitmapa (stanowiąca graficzny obraz tekstu), zdarzały się bardzo często dokumenty przygotowane w sposób, który sugeruje wadliwe stosowanie techniki ich tworzenia. Należy tutaj wymienić niewłaściwe kodowanie polskich znaków, dodatkowe znaki końca linii, fragmentaryzację i zamianę szyku słów i liter – wszystko to przy próbie zaznaczenia i skopiowania udostępnionego tekstu. W rezultacie tekst udostępniony na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny wymaga – w wypadku chęci jego ponownego wykorzystania – dalszej obróbki.

Wśród innych problemów należy zasygnalizować sposób kategoryzowania informacji w ramach poszczególnych wątków legislacyjnych. Projekty nie były umieszczane we właściwych zakładkach, niektóre zaś – bez wyraźnego powodu – były przenoszone do działu *Archiwum* (na przykład projekt Ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych). Dokuczliwym problemem jest nieaktualność informacji prezentowanych w systemie Rządowego Centrum Legislacji. Zdarzały się projekty, które oznaczano kategorią „praca w toku”, podczas gdy Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zdążył już przyjąć projekt tej ustawy (co oznacza, że ustawa została przyjęta przez rząd, skierowana do łaski marszałkowskiej i przeszła cały parlamentarny proces legislacyjny).

Zdarzały się również dokumenty niekompletne. Wraz z projektem Ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach opubliko-

wano pliki w sposób, który sugeruje, że zeskanowano co drugą kartkę (jakby skanowano tylko jednostronnie plik kartek zadrukowanych dwustronnie). Inny przykład to projekt Ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich – tutaj w miejscu oceny wpływu na sektor finansów publicznych znalazły się zeskanowane puste strony. W wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw odnotowaliśmy, że sam sposób opublikowania materiałów dotyczących tego procesu legislacyjnego może wprowadzać w błąd, ponieważ w pliku zawierającym dokumenty przygotowane na obrady Rady Ministrów umieszczono dwie różne wersje oceny skutków regulacji. Zdarza się jednak również, że do projektu ustawy są dołączane założenia uzupełniające innej ustawy. Tak było w wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw. W uzasadnieniu do nowelizacji napisano: „Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw został opracowany na podstawie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 3 kwietnia 2012 r.”, w ocenie skutków regulacji stwierdzono: „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, na podstawie, których opracowano projekt ustawy, został poddany konsultacjom społecznym w ramach procedury legislacyjnej”, ale na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny jako założenia do nowelizacji dołączono dokumentację dotyczącą „założeń projektu ustawy – Prawo wodne”.

W rezultacie analiza tego typu dokumentów nie jest możliwa, podobnie jak analiza dokumentów, które w ogóle nie zostały udostępnione w ramach wspomnianej platformy, choć – jak sugeruje lektura innych dokumentów w danym wątku legislacyjnym – dokumenty takie były przygotowane. Brak pisma zapraszającego do udziału w konsultacjach skutkuje brakiem informacji o tym, ile czasu przeznaczono na konsultacje publiczne i ile podmiotów zaproszono do tego procesu. Na przykład w wypadku projektu Ustawy o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich nie opublikowano na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny żadnych dokumentów w zakładce „Konsultacje społeczne”, z kolei w zakładce „Uzgodnienia” zamieszczono wyłącznie projekt wraz z prośbą do sekretarza Rady Ministrów o zaopiniowanie oceny skutków regulacji. Jednocześnie w samej ocenie skutków regulacji stwierdzono, że konsultowano zarówno założenia, jak i sam projekt ustawy. Wskazany przykład dotyczy projektu ustawy, który został opracowany przez Rządowe Centrum Legislacji.

Z informacji zawartych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny trudno wyciągnąć wnioski co do tego, które projekty ustaw tworzonych na podstawie ministerialnych założeń były opracowywane przez Rządowe Centrum Legislacji. Udało nam się to ustalić za pomocą samego systemu tylko w wypadku projektu Ustawy – Prawo pocztowe. Jednocześnie Rządowe Centrum Legislacji poinformował nas, że w 2012 roku było szesnaście takich projektów.

Niektóre projekty ustaw były umieszczane na platformie Rządowego Centrum Legislacji bardzo późno. W takich sytuacjach narzędzie to nie mogło służyć ewentualnym interesariuszom jako źródło informacji o procesie legislacyjnym. Z analizy dat publikacji dokumentów wynika na przykład, że projekt Ustawy o zmianie ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, został opublikowany na platformie siedem dni przed końcem prac rządowych, czyli przed wysłaniem go do parlamentu. Projekt ten był również jednym z szesnastu projektów, które były opracowywane przez Rządowe Centrum Legislacji.

Korzystanie z samej platformy utrudniała także powtarzająca się jej czasowa niedostępność⁴⁰, być może podyktowana – jak się domyślamy – koniecznością konserwacji serwisu albo brakiem wystarczającej mocy obliczeniowej w sytuacji synchronizowania lub archiwizowania zgromadzonych już na platformie dokumentów. W rzeczywistości nie znamy jednak odpowiedzi na pytanie, dlaczego każdego dnia w godzinach nocnych nie było możliwe korzystanie z serwisu prezentującego rządowy proces legislacyjny, uważamy więc za konieczne zasygnalizowanie tego problemu w niniejszym opracowaniu.

40 Komunikat systemowy: Apache/2.2.15 (Red Hat) Server at legislacja.rcl.gov.pl Port 80: „Service Temporarily Unavailable. The server is temporarily unable to service your request due to maintenance downtime or capacity problems. Please try again later”.

ROZDZIAŁ 2.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI I PROCEDURY KONSULTACJI PUBLICZNYCH W PROCESIE LEGISLACYJNYM – ANALIZA PRAWNA⁴¹

Marcin Michał Wiszowaty

41 Stan na grudzień 2013 roku.

Niniejsze opracowanie stanowi, zgodnie z założeniami, możliwie skrótową – biorąc pod uwagę stopień złożoności problemu – prezentację obowiązującego w 2012 roku stanu prawnego dwóch instytucji: OSR, czyli tak zwanej oceny skutków regulacji (jej przygotowywania i wykorzystywania w procesie legislacyjnym w Polsce), i konsultacji społecznych projektów ustaw rządowych. Celem podjętych tutaj rozważań jest także wskazanie roli, miejsca oraz zasad prowadzenia i wykorzystywania rezultatów różnych typów konsultacji projektów ustaw. Tak postawiony problem badawczy wymaga udzielenia odpowiedzi na pytania szczegółowe:

- Jakie możliwości prawne mają obywatele i przedstawiciele organizacji obywatelskich niebędących uczestnikami Komisji Trójstronnej do wyrażenia swojej opinii o projektach ustaw i wpływanie na ich kształt?
- Jak bardzo precyzyjnie obowiązujące obecnie przepisy prawa określają standardy prowadzenia konsultacji z tymi podmiotami?
- W jaki sposób przepisy definiują zależność między OSR a konsultacjami społecznymi?
- Na jakich etapach procesu legislacyjnego przepisy gwarantują, a na jakich jedynie umożliwiają lub wykluczają możliwość prowadzenia konsultacji?
- W jakim stopniu obowiązujące obecnie przepisy w zakresie sporządzania OSR i prowadzenia konsultacji w ramach rządowego procesu legislacyjnego spełniają wymagania międzynarodowe?
- W jakiej mierze obecnie obowiązujący stan prawny pozwala obywatelom realizować ich konstytucyjne prawa, zawarte między innymi w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w świetle której prawo powinno być oparte na takich wartościach, jak dialog społeczny i zasada pomocniczości umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

■ Wprowadzenie – geneza i istota instytucji oceny skutków regulacji oraz konsultacji społecznych

Podstawą każdego systemu norm prawnych – jak zauważył w orzeczeniu polski Trybunał Konstytucyjny – jest „fikcja prawna racjonalności prawodawcy”. Nakazuje ona, aby założyć, że „wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”. Trybunał Konstytucyjny powiązał zatem przyjęcie racjonalności ustawodawcy z zasadą przyzwoitej legislacji, stanowiącą element demokratycznego państwa prawnego⁴².

Środkiem służącym realizacji standardu, jaki wyznacza zasada przyzwoitej legislacji, jest ustalenie właściwej metodyki prac prawodawczych – zbioru za-

42 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2005 roku (sygn. akt P 6/04).

sad optymalnego prowadzenia procesu legislacyjnego. Metodyka opiera się na sekwencji kolejnych kroków, które należy podjąć w celu powzięcia decyzji o przygotowaniu projektu aktu prawnego, a następnie jego opracowania. Wśród działań tych można wymienić: zapoznanie się z dotychczasowym stanem prawnym obowiązującym w danej dziedzinie (aby ustalić potrzebę nowej regulacji i jej zakres), ustalenie skutków dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie, wyznaczenie celów, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowego aktu prawnego, zestawienie możliwie wszystkich rozwiązań prawnych, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów, z uwzględnieniem skutków finansowych przyjęcia każdego z tych rozwiązań. Wymienione działania służą dokonaniu wyboru najskuteczniejszego sposobu osiągnięcia celu założonego przez prawodawcę⁴³.

Ponieważ zakłada się, że proces tworzenia prawa jest działaniem celowym, nie zaś przypadkowym, można stale – na kolejnych jego etapach – oceniać zasadność, przebieg czy rezultaty przyjętych rozwiązań. Służy temu szczególny element metodyki prac prawotwórczych, polegający na ustalaniu przewidywanych konsekwencji przyjętych rozwiązań: społecznych, gospodarczych, finansowych czy prawnych. Nosi on nazwę „oceny skutków regulacji”. O ile duże znaczenie OSR dla kształtowania racjonalnej polityki tworzenia prawa podkreśla się w literaturze polskiej od dłuższego już czasu⁴⁴, o tyle sama instytucja takiej oceny została wprowadzona do polskiego prawa dość niedawno. Ocena skutków regulacji nie ma zresztą zbyt długiej historii. Za państwo, w którym po raz pierwszy zastosowano to narzędzie na szeroką skalę, uważa się Stany Zjednoczone. Początki OSR w tym kraju przypadają na czasy prezydentury Jimmy’ego Cartera. W 1978 roku wydał on zarządzenie o obowiązku przygotowywania OSR projektów aktów prawnych, których realizacja wiązałaby się z wydatkami przekraczającymi 100 milionów dolarów. Kolejni prezydenci modyfikowali to zarządzenie, poszerzając jego zakres. Doświadczenia amerykańskie zainspirowały Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁴⁵.

W Polsce w 2001 roku do Regulaminu pracy Rady Ministrów wprowadzono instytucję OSR jako obowiązkowy element procesu opracowywania rządowych projektów aktów prawnych, a także jako załącznik do uzasadnienia projektu aktu prawnego⁴⁶. Sporządzania OSR wymaga również nowy, obecnie

43 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 48-50; R. Piotrowski, *Organizacja procesu legislacyjnego*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 68.

44 Por. L. Petrażycki, *Wstęp do nauki polityki prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1968 (za: R. Piotrowski, *Organizacja procesu legislacyjnego*, op. cit., s. 65).

45 W. Kozłowski, M. Matczak, O. Luty, *Ocena skutków regulacji a krajowy i wspólnotowy proces prawotwórczy*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzbica, 3-5 czerwca 2004 r.*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Zakamycze, Warszawa-Kraków 2005, s. 181.

46 Uchwała nr 125 Rady Ministrów zmieniająca uchwałę – Regulamin Rady Ministrów (M.P. z 2001 r., Nr 33, poz. 547).

obowiązujący Regulamin pracy Rady Ministrów z 2002 roku⁴⁷. Wprowadzenie OSR do polskiego porządku prawnego stanowiło jeden z przejawów realizacji zalecenia C (95) 21 Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z dnia 9 marca 1995 roku w sprawie poprawy jakości regulacji. Polska, przystępując w 1996 roku do tej organizacji, zobowiązała się do realizacji jej zaleceń⁴⁸. Jak wynika z zestawienia dat, rzeczywiste wdrażanie OSR nastąpiło dopiero po pięciu latach, a więc z dużym opóźnieniem. Jeszcze później, w 2003 roku, Rada Ministrów przyjęła *Metodologiczne podstawy oceny skutków regulacji* – dokument rządowy, ściślej zaś zapis do protokołu z posiedzenia Rady Ministrów, który nie miał nawet charakteru aktu normatywnego⁴⁹.

Funkcjonowanie instytucji OSR w latach 2002–2005 zostało poddane badaniu opartemu na analizie uzasadnień do projektów aktów normatywnych. Wyniki były bardzo krytyczne⁵⁰. Ich rezultatem był przyjęty przez rząd w 2006 roku „Program reformy regulacji”. W konsekwencji dokonano zmian w prawie, które miały na celu zwiększenie jakości ocen skutków regulacji. Przyjęto również nowy dokument rządowy – *Wytyczne do oceny skutków regulacji*, niestety, ponownie w formie zapisu do protokołu posiedzenia Rady Ministrów. W zgodnej opinii analityków, opisane zmiany stanowiły krok w dobrym kierunku, ale nadal system OSR wykazuje wiele braków i zawiera liczne obszary wymagające zmian⁵¹. Główne postulaty doktryny zostaną omówione w dalszej części niniejszego opracowania.

Ocena skutków regulacji tylko w wąskim zakresie może być przeprowadzona przez prawników, którzy mogą ocenić przede wszystkim zgodność przyjętych rozwiązań z obowiązującym prawem. Pełna ocena wymaga jednak udziału specjalistów z innych dziedzin – ekonomistów, psychologów czy socjologów. Co ważne, mimo że prawny obowiązek sporządzania OSR dotyczy obecnie tylko organów Rady Ministrów, to w doktrynie są zgłaszane postulaty dokonywania OSR w każdym wypadku podejmowania decyzji o przygotowywaniu aktu prawnego. Rzetelna OSR sprzyja bowiem stanowieniu prawa dobrej jakości, pomaga również w podjęciu właściwej decyzji o wyborze najkorzystniejszego w danych warunkach rozwiązania⁵².

47 Por. par. 9 i par. 10 ust. 6 Uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2002 r., Nr 13, poz. 221 ze zm.).

48 M. Matczak, T. Zalasziński, P. Pawłowski, *Raport z badań nad funkcjonowaniem polskiego systemu oceny skutków regulacji pod względem realizacji kryteriów prawidłowej impact assessment wypracowanych w Unii Europejskiej*, op. cit., s. 5.

49 J. Osiecka-Chojnacka, *System oceny skutków regulacji w Polsce*, „INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2008, nr 2, s. 3. Szerzej o genezie instytucji oceny skutków regulacji w Polsce – por. W. Rogowski, W. Szpringer, *Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa?*, [w:] *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, op. cit., s. 3–8.

50 Por.: K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce – reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa. Sprawne Państwo*, Ernst & Young, Warszawa 2005; J. Kochanowski, *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, „Ius et Lex” 2005, nr 1.

51 Por. J. Osiecka-Chojnacka, *System oceny skutków regulacji w Polsce*, op. cit., s. 3.

52 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, op. cit., s. 44.

Obowiązek przygotowywania OSR w obecnie obowiązującym stanie prawnym obejmuje wyłącznie rządowe projekty aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń) i występuje jedynie na wstępnym etapie projektowym, czyli przed skierowaniem projektu aktu prawnego do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. W stosunku do gotowego projektu, po ewentualnych zmianach, nie sporządza się nowej OSR, co należy uznać za jeden z licznych mankamentów regulacji, zgłaszanych również przez doktrynę⁵³.

Ocena skutków regulacji występuje w dwóch znaczeniach, które na potrzeby niniejszego opracowania zostaną określone jako „wynikowe” i „czynnościowe”. W sensie wynikowym OSR jest odrębną częścią tekstu uzasadnienia do projektu aktu prawnego, z kolei w sensie czynnościowym – procesem polegającym na zbadaniu wpływu projektowanej regulacji na stosunki społeczno-prawne. Ocena skutków regulacji w sensie wynikowym jest zatem rezultatem przeprowadzenia takiej oceny w sensie czynnościowym. Do działań, które składają się na OSR w sensie czynnościowym, można zaliczyć przeprowadzenie obowiązkowych – względnie również fakultatywnych – konsultacji.

Kluczowe znaczenie dla niniejszych rozważań ma wskazanie całokształtu prawnej regulacji dotyczącej treści i sposobu sporządzania OSR w sensie wynikowym, ze szczególnym uwzględnieniem przeprowadzania konsultacji społecznych.

■ Ocena skutków regulacji w polskich przepisach

Regulacja prawna dotycząca OSR jest bardzo ogólna i skrótowa.

Ocena skutków regulacji jest opisana bezpośrednio lub pośrednio w kilku aktach prawnych i dokumentach, między innymi w:

- Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (Dz.U. Nr 100, poz. 908 ze zm.),
- Uchwale nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, ze zm.),
- a także w szczegółowych poradnikach dotyczących przygotowywania oceny skutków regulacji, między innymi w:
 - *Metodologicznych podstawach oceny skutków regulacji*, przyjętych przez Radę Ministrów 1 lipca 2003 roku,
 - *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, opracowanych w Ministerstwie Gospodarki w 2006 roku.

53 Zob. R. Piotrowski, *Organizacja procesu legislacyjnego*, op. cit., s. 67.

W par. 1 ust. 1 pkt 3 *Zasad techniki prawodawczej* podkreślono konieczność określenia przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań przed podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy.

Artykuł 29 pkt 1a Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199 ze zm.) do zadań Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zalicza „dokonywanie ocen skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji oraz sporządzanie ocen tych skutków, w tym projektów powodujących istotne długookresowe następstwa w rozwoju społecznym i gospodarczym”.

O OSR wspominają także następujące akty prawne i dokumenty:

- Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2005 roku w sprawie Zespołu do spraw Jakości Regulacji Prawnych (M.P. Nr 46, poz. 633). Wśród zadań zespołu, jako organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów, wskazano między innymi „opracowywanie propozycji działań w celu wzmocnienia systemu oceny skutków regulacji” (par. 2 pkt 7).
- Załącznik do Uchwały nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 roku w sprawie Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki *Dynamiczna Polska 2020* (M.P. Nr 73). Wśród celów strategii, w ramach szczegółowego celu „Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki”, wskazano „stworzenie i wdrożenie rozwiązań do przeprowadzania ekonomicznej analizy prawa gospodarczego”, zaliczając do działań zmierzających do jego osiągnięcia między innymi „wzmocnienie i usprawnienie systemu przeprowadzania Ocen Skutków Regulacji (OSR) do interwencji publicznej na odpowiednio wczesnym etapie prac, ze szczególnym uwzględnieniem analizy wpływu na przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki jako mechanizmu zapobiegania przyjmowaniu niedopracowanych, niepotrzebnych, a wręcz szkodliwych dla gospodarki regulacji [...], wprowadzenie okresowego monitoringu prawa gospodarczego (OSR *ex post*) zapewniającego analizę i przegląd faktycznych korzyści i kosztów związanych z uchwaleniem danego aktu prawnego, stanowiący podstawę dalszych prac”.
- Załącznik do Uchwały nr 57 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 roku w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M.P. Nr 882). Zawarta w Strategii diagnoza obecnej sytuacji odwołuje się między innymi do problemu nieefektywnego systemu finansowania polityk publicznych i finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to z niewystarczającego powiązania planowania budżetowego z celami strategicznymi polityki rozwoju, co przejawia się m.in. tym, że środki finansowe są rozpraszane (przeznaczone na działania i inicjatywy niestanowiące spójnej całości) lub dublowane. Według twórców strategii, eliminacja omówionych negatywnych zjawisk wymaga dokonania wnikliwej analizy i oceny efektywności wydatków publicznych. W tym celu są potrzebne odpowiednie narzędzia. Ocena skutków regulacji nie spełnia tego zadania.

Przepisy prawne dotyczące instytucji OSR w Polsce są zawarte przede wszystkim w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Zgodnie z nim, OSR jest częścią uzasadnienia projektu aktu normatywnego (par. 10 ust. 6) i zawiera następujące treści:

- wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny,
- wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa,
- przedstawienie wyników analizy wpływu aktu normatywnego w szczególności na: sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, sytuację i rozwój regionalny,
- wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeśli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Z treści przepisów par. 10 Regulaminu pracy Rady Ministrów wynika, że zawarte w nim wyliczenie nie jest pełne w tym znaczeniu, że analiza OSR może zawierać jeszcze inne informacje. Świadczy o tym zwłaszcza treść pkt 3 ust. 6, w którym użyto sformułowania „w szczególności”. Oznacza to, że wyliczenie obszarów funkcjonowania państwa i związanych z tym zagadnień, na które wpływ projektowanego aktu normatywnego ma prezentować analiza OSR, jest jedynie przykładowe. Wyróżnienie konkretnych zagadnień wynika z nadania im przez prawodawcę szczególnego znaczenia. Nie jest to jednak wyliczenie enumeratywne (wyczerpujące). Analiza stanowiąca tę część OSR może więc, choć nie musi, zawierać informacje na temat oddziaływania aktu normatywnego na inne kwestie niż wymienione w przepisie.

Przepisy nie precyzują zastosowanych pojęć, z których wiele ma bardzo szerokie znaczenie. W ustaleniu treści przepisów może pomóc doktryna, a także praktyka stosowania aktu. Przede wszystkim można wskazać wątpliwości dotyczące sformułowania „podmiot, na który oddziałuje akt normatywny”, ponieważ w uchwale nie wyjaśniono terminów „podmiot” i „oddziałuje”. Szeroka wykładnia przepisu prowadzi do wniosku, że jest to każdy podmiot (osoba fizyczna, osoba prawna), na który projektowany akt prawny będzie oddziaływał w jakikolwiek przewidywalny sposób.

W pkt 2 ust. 6 wymieniono kolejny element treści OSR, jakim są „wyniki konsultacji społecznych”. Co istotne, muszą to być co najmniej opinie będące rezultatem konsultacji obowiązkowych, przewidzianych przepisami prawa. Ocena skutków regulacji powinna więc zawierać, po pierwsze, opis wyników konsultacji, czyli ich krótką charakterystykę (w tym dane statystyczne: liczbę podmiotów, terminy przeprowadzonych konsultacji, statystykę udzielonych i nieudzielonych odpowiedzi), a przede wszystkim treść stanowisk podmiotów, z którymi konsultowano projekt, po drugie, opis rezultatów nie tylko konsultacji obowiązkowych, ale także wszystkich przeprowadzonych

konsultacji. Można więc uznać, że w wypadku przeprowadzenia konsultacji z podmiotem, który nie należy do grupy podlegającej w danej sprawie obowiązkowej konsultacji, jego opinię także należy uwzględnić w treści OSR, jej brak będzie bowiem oznaczać niekompletność tej części uzasadnienia projektu aktu prawnego. W Regulaminie pracy Rady Ministrów nie wskazano szczegółowych zasad doboru podmiotów podlegających konsultacji – poza ogólną regułą kierowania projektu do konsultacji obowiązkowych, wynikających z przepisów. Ich charakterystyka zostanie zaprezentowana w dalszej części niniejszego opracowania.

W pkt 3a-d wskazano kolejne kwestie, które muszą być uwzględnione w treści oceny skutków regulacji. Należy dodać, że są to – jak poprzednio – dalekie od precyzji określenia. Na przykład wpływ aktu normatywnego na „przedsiębiorczość” czy na „sytuację i rozwój regionalny” to zagadnienia wymagające szerokiej i pogłębionej analizy. Co istotne, prawodawca w pkt 3 posłużył się określeniem „wynik analizy”, w przeciwieństwie więc do pozostałych punktów, mówiących o tym, że należy na ogół jedynie „wskazać podmioty”, podać „wyniki” lub „źródła finansowania”, w tym wypadku stwierdzono konieczność uprzedniego przeprowadzenia konkretnych czynności o charakterze analitycznym, które są źródłem przedstawionych wyników końcowych.

Obowiązek wskazania skutków finansowych projektu ustawy wynika nie tylko z Regulaminu pracy Rady Ministrów, ale przede wszystkim z art. 118 ust. 3 konstytucji (co istotne – jest to jedyny obowiązek dotyczący projektu ustawy wyrażony w konstytucji). Kwestia ta, o istotnym znaczeniu dla praktyki parlamentarnej, była przedmiotem sporu między izbami parlamentu na temat dopuszczalności wprowadzenia dodatkowych wymagań dotyczących projektów ustaw, jakie miałyby obowiązywać podmioty dysponujące prawem inicjatywy ustawodawczej (senat, prezydent, rząd, obywatele), w Regulaminie Sejmu (na przykład konieczności stwierdzenia zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej). Ostatecznie uznano, że na mocy art. 112 konstytucji sejm ma takie prawo⁵⁴. Problematyka wskazania źródeł finansowania – jako obowiązkowego elementu projektu ustawy, istotnego również dla OSR – wymaga szerszego omówienia, po którym powrócimy do prezentacji zasad sporządzania OSR określonych w Regulaminie pracy Rady Ministrów.

Zagadnienie skutków finansowych ustawy uregulowano na poziomie konstytucyjnym, ustawowym i podustawowym. Zgodnie z konstytucją, każdy projekt musi zawierać informację dotyczącą skutków finansowych jego przyjęcia. Właściwym miejscem na zawarcie tej informacji jest uzasadnienie projektu. Jak stwierdza doktryna, skutki finansowe należy rozumieć jako „zakres wydatków ponoszonych z budżetu państwa, budżetu samorządów terytorialnych

54 Por. B. Banaszak, *Art. 118, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 591–592.

lub innych funduszy publicznych, niezbędnych dla wykonania ustawy⁵⁵. Konstytucja zawiera dodatkowe wskazówki, ściślej zaś – wytyczne, które należy uwzględnić, określając skutki finansowe projektu. Należy tutaj wymienić zwłaszcza art. 220 ustawy zasadniczej, limitujący wielkość deficytu budżetowego w ustawie budżetowej, i art. 216 ust. 5, mówiący o wysokości państwowego długu publicznego. Skutek finansowy nie musi być ujemny, może bowiem oznaczać dodatkowy dochód dla budżetu państwa czy samorządu terytorialnego. Jeśli wynika to z ustanowienia podatków lub innych danin publicznych, muszą być spełnione wymagania art. 217 konstytucji⁵⁶.

W 2010 roku weszła w życie – z kilkoma wyjątkami⁵⁷ – nowa Ustawa o finansach publicznych⁵⁸, której art. 50, będący uzupełnieniem o nowe elementy odpowiednikiem art. 40 Ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, stanowi rozwinięcie opisanej wyżej konstytucyjnej reguły zawartej w art. 118 ust. 3 ustawy zasadniczej. Artykuł ten nakłada obowiązek zawarcia w uzasadnieniu rządowego (ale nie poselskiego, prezydenckiego czy senackiego) projektu ustawy lub rozporządzenia skutków finansowych przewidywanego zwiększenia wydatków lub zmniejszenia dochodów jednostek sektora finansów publicznych (w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów), źródeł ich sfinansowania, a także opisu celów nowych zadań i mierników stopnia ich osiągnięcia. Jeśli rządowy projekt ustawy (już jednak nie rozporządzenia) miałby skutkować zmianą poziomu dochodów własnych lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego, należy określić skutki tych zmian i źródła ich sfinansowania. Ponadto projekt należy poddać procedurze zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego⁵⁹.

Aby ułatwić realizację wspomnianych obowiązków, w art. 50a Ustawy o finansach publicznych minister finansów został zobowiązany do publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej wytycznych zapewniających stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, będących podstawą szacowania skutków finansowych projektowanych ustaw, szczególnie jednolitego określania maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych na dane zadanie, wyrażonego kwotowo, na okres dziesięciu lat budżetowych wykonywania tej ustawy.

55 P. Winczorek, *Art. 118*, [w:] idem, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2009, s. 255.

56 *Ibidem*, s. 255–256.

57 Zgodnie z Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.), niektóre przepisy analizowanej ustawy weszły w życie dopiero 1 stycznia 2013 roku, jednocześnie część przepisów uchylonej poprzedniej Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) obowiązywała do 31 grudnia 2013 roku.

58 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., Nr 885 ze zm.).

59 Por. L. Lipiec-Warzecha, *Art. 50*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

Podstawę szacowania skutków finansowych projektowanej ustawy stanowią następujące wskaźniki ekonomiczne: produkt krajowy brutto (w ujęciu realnym i w cenach bieżących), dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych, przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej, przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, stopa bezrobocia, wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, bilans płatniczy na bazie transakcji⁶⁰. Wytyczne ministra finansów, o których mowa w analizowanej ustawie, są jedynie narzędziem ułatwiającym twórcom projektów ustaw realizację wspomnianych obowiązków ustawowych, nie mają jednak mocy wiążącej i ich stosowanie nie jest obligatoryjne⁶¹.

Powróćmy do analizy regulacji prawnej OSR zawartej w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Punkt 4 par. 10 regulaminu dotyczy ostatniego wymienionego elementu treści OSR, jakim jest wskazanie źródeł finansowania. Należy domniemywać, że chodzi o sfinansowanie zarówno wdrożenia (wydatek jednorazowy lub czasowy), jak i obowiązywania aktu normatywnego (wydatek długotrwały lub stały). Dodanie przez prawodawcę, że chodzi zwłaszcza o sytuację obciążenia budżetu państwa czy jednostek samorządu terytorialnego, ma charakter figury retorycznej, nie wyłącza bowiem konieczności podawania źródła finansowania również wtedy, kiedy nie miałyby dojść do obciążenia tych zasobów, ani nie zawiera wskazówek co do większej szczegółowości informacji w wymienionych sytuacjach.

Z przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów wynika, że OSR – rozumiana w tym wypadku jako fragment uzasadnienia (wynikowa OSR) – ma być nie szczegółowa, ale syntetyczna. Na podstawie ust. 1 par. 9 w związku z pkt 2 ust. 1d par. 6 Regulaminu pracy Rady Ministrów można sformułować definicję OSR jako „syntetyczną ocenę przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji, włączoną do uzasadnienia projektu”.

Ocenę skutków regulacji sporządza tak zwany organ wnioskujący (pkt 2 ust. 1 par 6 Regulaminu pracy Rady Ministrów), czyli – w wypadku projektu ustawy i rozporządzenia Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów – członek Rady Ministrów lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (co wynika z par. 1a pkt 2 w związku z par. 6 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów), z kolei w wypadku projektu rozporządzenia ministra – właściwy minister. Ocenę skutków regulacji przygotowuje się przed skierowaniem projektu do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów albo do uzgodnień (par. 9 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów). Zakres dokonywania tej oceny zależy od przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanego aktu normatywnego. W par. 9 ust. 1 *in fine* w stosunku do tego zakresu jest używane sformułowanie „określa się”, należy więc uznać, że decyzja należy do organu sporządzające-

60 Na podstawie: *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 12 września 2012 roku.

61 Por. L. Lipiec-Warzecha, *Art. 50a, op. cit.*

go ocenę skutków regulacji. W myśl ust. 2 par. 9 Regulaminu pracy Rady Ministrów, OSR przygotowuje się zgodnie z określonymi przez Radę Ministrów „zasadami dokonywania oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych”. Podmiot sporządzający taką ocenę nie ma więc pełnej dowolności.

Obecnie zasady dokonywania OSR są określone w *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, przyjętych przez Radę Ministrów 10 października 2006 roku. Dokument ten należy traktować jako doprecyzowanie i poszerzenie regulacji zawartej w Regulaminie pracy Rady Ministrów.

We wstępie do *Wytycznych* stwierdzono, że nie zmieniają one kryteriów stosowania i sporządzania OSR, nie wprowadzają również istotniejszych zmian w zakresie funkcjonowania systemu OSR, ale mają na celu „ujęcie istniejących praktyk we właściwe ramy i strukturę oraz nadanie aplikacyjnego charakteru zasadom określonym w Regulaminie Pracy Rady Ministrów”. Nikłe rodzime doświadczenia w zakresie sporządzania OSR skłoniły twórców *Wytycznych* do odwołania się do doświadczeń Komisji Europejskiej i do najlepszych praktyk państw członkowskich⁶².

Wytyczne szczegółowo opisują liczne aspekty OSR, zawierają przy tym wiele spostrzeżeń i wskazówek cennych dla niniejszych rozważań. W analizowanym dokumencie wyraźnie rozróżniono czynnościową i wynikową OSR, określając ich wzajemne relacje, co umożliwi lepsze zrozumienie istoty tego instrumentu. Ocena skutków regulacji jest procesem analitycznym, który powinno się przeprowadzać zawsze przed podjęciem decyzji o prawnym uregulowaniu określonej dziedziny stosunków społecznych, aby potwierdzić zasadność takiej decyzji, po uzyskaniu zaś takiego potwierdzenia – ustalić optymalną formę regulacji. Tylko w wypadku podjęcia pozytywnej decyzji o przyjęciu regulacji zapis przeprowadzonej analizy (czynnościowej OSR), w formie syntetycznego raportu, znajdzie się w uzasadnieniu do aktu prawnego (wynikowa OSR). Podjęcie negatywnej decyzji (rezygnacja z przyjęcia aktu prawnego) także będzie poprzedzone sporządzeniem oceny skutków regulacji. Decyzja negatywna powinna być wynikiem konkluzji (rekomendacji) wynikających z czynnościowej oceny skutków regulacji. Początkowo OSR nie dotyczy konkretnego projektu aktu prawnego, ale regulowania w ogóle (regulacji potencjalnej), dlatego jest sporządzana przed podjęciem decyzji o przyjęciu aktu prawnego. Ocena skutków regulacji może być podstawą podjęcia decyzji o przyjęciu środków nielegislacyjnych.

Konieczność zachowania syntetycznego charakteru wynikowej OSR nie oznacza, że czynnościowa OSR także ma być ogólna, skrótowa czy pobieżna. Problem zakresu OSR powiązany z kwestią merytoryczną, wskazując, że zakres ten powinien zależeć od przedmiotu i zasięgu projektowanego aktu prawnego. Re-

62 *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, op. cit., s. 5, 7.

gułę tę określono jako zasadę proporcjonalności w sporządzaniu ocen skutków regulacji. W dokumencie zaznaczono jednak, że o ile są dopuszczalne OSR pogłębione i niepogłębione, o tyle te pierwsze będą wyjątkiem od zasady – stosowanym jedynie w wypadku najważniejszych projektów regulacji, istotnie wpływających na gospodarkę, przedsiębiorstwa lub konkurencyjność, generujących znaczne koszty albo wyjątkowo ważnych z ogólnospołecznego punktu widzenia. Ostateczna decyzja w sprawie zakresu OSR należy do „poszczególnych ministerstw” (co należy zapewne rozumieć jako wskazanie ministra, resort bowiem – jako urząd administracji – nie może podejmować decyzji)⁶³.

Wytyczne wskazują także inne zasady ogólne sporządzania OSR, w tym zasadę obiektywizmu (należy się kierować nie opiniami i wpływami z zewnątrz, ale ekonomicznymi metodami pomiaru kosztów i korzyści) oraz zasadę przejrzystości i jawności (należy przeprowadzić konsultacje i przedstawić ich wyniki). Dobra OSR to – według *Wytycznych* – dokument, który prezentuje argumenty zarówno „za”, jak i „przeciw”.

W *Wytycznych* uznano kryteria OSR zawartych w Regulaminie pracy Rady Ministrów za minimalne, podlegające zatem uzupełnieniu w wypadku uznania tego zabiegu za uzasadniony (czyli zapewne w celu pogłębienia analizy). Za dwa kluczowe instrumenty OSR analizowany dokument uznaje, z jednej strony, szeroko rozumiane konsultacje, z drugiej zaś strony – ocenę wpływu planowanej regulacji na środowisko. Obu tym instrumentom poświęcono w *Wytycznych* wiele uwagi, przy czym ocenę wpływu planowanej regulacji na środowisko należy uznać za poszerzenie (uzupełnienie) treści par. 10 ust. 6 Regulaminu pracy Rady Ministrów, który nie zawiera tego kryterium.

Za kluczowe elementy OSR uznano w *Wytycznych*: identyfikację problemu, określenie celów regulacji, określenie innych możliwości osiągnięcia celów, przeprowadzenie konsultacji, analizę kosztów i korzyści, określenie planu wdrażania, porównanie wariantów i rekomendację najlepszego z nich. Dokument opisuje szczegółowo każdy z wymienionych elementów, posługując się konkretnymi przykładami (kazusami) i dostarczając wskazówek praktycznych na temat wykonania kolejnych elementów analizy oceny skutków regulacji. Szczegółowe analizowanie metodologii sporządzania OSR (czynnościowych i wynikowych) wykracza poza ramy tematyczne niniejszego opracowania, dlatego w dalszych rozważaniach ograniczymy się do bliższego omówienia etapu konsultacji społecznych. Odnosząc się ogólnie do *Wytycznych*, należy stwierdzić, że jest to dokument, który znacznie poszerza zasób informacji dotyczących sposobów i celów sporządzania oceny skutków regulacji. Oprócz zaprezentowania podstaw teoretycznych metodologii sporządzania takich ocen, *Wytyczne* zawierają także szczegółowy, ułożony chronologicznie opis sekwencji czynności, jakie należy wykonać, aby sporządzić ocenę skutków regulacji. Cennym uzupełnieniem są zestawy pytań pomocniczych, użytecz-

63 *Ibidem*, s. 5–6.

nych przy prowadzeniu konsultacji, zestawy pytań testowych, które pozwalają sprawdzić, czy OSR jest pełna (przynajmniej w minimalnym zakresie), a także ogólny wzór wynikowej OSR jako raportu z czynnościowej OSR (części uzasadnienia projektu aktu prawnego), sugestie praktyczne, umożliwiające pełniejsze wykorzystanie konsultacji społecznych, bardzo szczegółowe wskazówki na temat oceny wpływu planowanej regulacji na środowisko oraz zasady oceny i sporządzania bilansu korzyści i kosztów regulacji – po stronie zarówno jej adresatów, jak i administracji publicznej.

Po prezentacji najważniejszych tez i informacji zawartych w *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)* powracamy do analizy przepisów regulujących instytucję OSR ujętych w Regulaminie pracy Rady Ministrów.

W wypadku rządowych projektów ustaw – po zmianach dokonanych w 2009 roku między innymi w Ustawie o Radzie Ministrów – jest zasadą, że organ wnioskujący przygotowuje jedynie założenia projektu ustawy, na których podstawie Rządowe Centrum Legislacji opracowuje projekt ustawy. Dopuszcza się wyjątki od tej zasady, umożliwiając sporządzenie projektu ustawy samemu organowi wnioskującemu. W wypadku projektu założeń do ustawy funkcję OSR pełni test regulacyjny – nowa instytucja, wprowadzona zmianą Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2011 roku. Test regulacyjny – zgodnie z pkt 1 ust. 4 par. 9 Regulaminu pracy Rady Ministrów – stanowi część projektu założeń, która obejmuje w szczególności (a więc między innymi) „wstępną analizę ekonomiczną, finansową i społeczną, w tym oszacowanie obciążeń regulacyjnych, oraz porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach, a także wskazanie osoby odpowiedzialnej za projekt”. Poza testem regulacyjnym w projekcie założeń należy także przedstawić wyniki konsultacji, jeśli zostały przeprowadzone, zwłaszcza gdy obowiązek zasięgnięcia opinii wynikał z obowiązujących przepisów (par. 9 ust. 4 pkt 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

Nowatorski charakter zmian – polegających na wprowadzeniu do polskiego systemu legislacyjnego instytucji założeń do projektu ustawy – i duże znaczenie, jakie dla poziomu prawodawstwa ma właściwe sporządzenie projektu takich założeń, wpłynęły na decyzję Rządowego Centrum Legislacji o przygotowaniu specjalnego dokumentu (*Wytycznych dotyczących opracowywania projektów założeń projektów ustaw*)⁶⁴. Jest to syntetyczny zestaw rekomendacji metodyki formułowania propozycji rozstrzygnięć projektowanej ustawy, pomocny w opracowywaniu i uzgadnianiu projektów dokumentów rządowych. Należy poświęcić kilka zdań temu dokumentowi, ponieważ poruszono w nim również kwestię oceny skutków regulacji.

Ocena skutków regulacji, ściślej zaś „dokonanie oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji”, powin-

⁶⁴ *Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa, 1 czerwca 2009 roku [na podstawie projektu przygotowanego przez Piotra Magdę].

na – zgodnie z par. 9 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów – poprzedzić opracowanie projektu założeń. Jest to realizacja jednej z czterech ogólnych zasad metodyki sporządzania takich założeń, przy tym jedynej dotyczącej OSR – zasady racjonalnego prawodawcy⁶⁵. Właściwie dokonana ocena pozwala stwierdzić, czy interwencja ustawodawcza jest rzeczywiście niezbędna, umożliwia ponadto poprawne sformułowanie celów regulacji, a także podmiotów, na które regulacja będzie oddziaływać. *Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw* wymieniają konkretne kategorie takich podmiotów, co stanowi cenne uzupełnienie i uszczegółowienie ogólnych norm regulaminowych. Do podmiotów tych zaliczono: adresatów norm, recipiентów cudzych działań (podmiotów, na których rzecz ma się dokonać korzystne oddziaływanie regulacji), podmiotów podległych cudzym upoważnieniom, podmiotów, od których zależy podjęcie czyichś działań, podmiotów upoważnionych. W *Wytycznych dotyczących opracowywania projektów założeń projektów ustaw* zwrócono także ponownie uwagę, że przewidywane określenie skutków finansowych regulacji nie powinno się ograniczać do budżetu państwa czy budżetu jednostek samorządu terytorialnego, ale musi obejmować również skutki dotyczące innych podmiotów, ze szczególnym uwzględnieniem osób fizycznych. Dokument objaśnia także regulaminowe sformułowanie „syntetyczne omówienie” (par. 9 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów) jako „zwięzłe wyspecyfikowanie, w szczególności w formie punktowej”⁶⁶. Właściwa ocena skutków planowanej regulacji jest ważna z jeszcze jednego powodu, mianowicie pozwala dokonać zestawienia skutków zarówno spodziewanych, jak i ubocznych wobec założonych celów. Powołując się na opinie doktryny i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, w *Wytycznych dotyczących opracowywania projektów założeń projektów ustaw* zawarto ważne twierdzenie: jeśli skutki uboczne znacznie przekraczają wartość zamierzonego celu, to taka regulacja będzie niezgodna z racjonalnym modelem tworzenia prawa⁶⁷.

Powróćmy do analizy przepisów dotyczących OSR ujętych w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Przed skierowaniem do uzgodnień projektu dokumentu rządowego (w tym aktu normatywnego – ustawy lub rozporządzenia), w wypadku zaś nieskierowania do uzgodnień (co jest możliwe, jeśli organ wnioskujący zrezygnuje z tego etapu w stosunku do projektu ustawy opracowanego przez Rządowego Centrum Legislacji na podstawie założeń do projektu ustawy) – po przekazaniu projektu ustawy do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przedstawia swoje stanowisko wobec OSR zawartej w uzasadnieniu projektu aktu normatywnego. Obie te sytuacje różnią się w warstwie szczegółowej.

65 *Ibidem*, s. 5.

66 *Ibidem*, s. 6–7.

67 Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 1996 roku (sygn. akt K 27/95) i zawarte w nim odwołania do opracowań: J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989, s. 45 i n.; Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 482 i n. (za: *ibidem*, s. 22).

W pierwszym wypadku, zgodnie z par. 13 Regulaminu pracy Rady Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów powinna zająć stanowisko w wyznaczonym terminie (nie krótszym niż siedem dni dla projektów rozporządzeń i nie krótszym niż czternaście dni dla projektów ustaw, ale – w miarę możliwości – nie dłuższym niż trzydzieści dni). Po upływie terminu – bez zgłoszenia uwag – uznaje się, że nastąpiło uzgodnienie projektu. Poza opisaną sytuacją bezskutecznego upływu czasu są możliwe jeszcze dwie sytuacje. Po pierwsze, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów może wyrazić opinię (konkretne uwagi lub brak uwag). Po drugie, Prezes Rady Ministrów może powierzyć swojej kancelarii sporządzenie oceny skutków regulacji. Organ wnioskujący ma prawo zająć własne stanowisko wobec rzeczowej opinii lub OSR sporządzonej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Będzie ono – wraz z tą opinią lub z OSR dołączone do projektu aktu normatywnego kierowanego do uzgodnień (par. 11 ust. 1–3 Regulaminu pracy Rady Ministrów). Regulamin pracy Rady Ministrów zawiera jeszcze dwie informacje dotyczące opinii Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na temat oceny skutków regulacji. Po pierwsze, wskazuje, że stanowisko to powinno dotyczyć zakresu dokonanej oceny i przeprowadzonych konsultacji społecznych. Ponieważ nie zastrzeżono, że chodzi o obowiązkowe konsultacje, można założyć, że stanowisko Kancelarii Prezesa Rady Ministrów będzie dotyczyło zarówno tego, czy przeprowadzono wszystkie obowiązkowe konsultacje, jak i oceny zakresu konsultacji fakultatywnych (na przykład wskazując pominięcie przy konsultacjach jakiegoś istotnego, zdaniem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, adresata). Po drugie, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przedstawia swoje stanowisko obowiązkowo wobec OSR projektu ustawy. Stanowisko wobec oceny projektu aktu normatywnego innego niż ustawa jest już fakultatywne (par. 11 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

W drugim wypadku Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przedstawia Stałemu Komitetowi Rady Ministrów stanowisko na temat OSR – stanowiącej część projektu aktu normatywnego – w zakresie jej zgodności z założeniami projektu ustawy przyjętymi przez Radę Ministrów i aktualności wyników oceny dotyczących wpływu projektowanego aktu normatywnego na: sektor finansów publicznych, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, sytuację i rozwój regionalny (par. 11 ust. 5 pkt 2 w związku z par. 10 ust. 6 pkt 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

Zgodnie z par. 67 Regulaminu pracy Rady Ministrów, opisane procedury stosuje się odpowiednio do trybu opracowywania aktów normatywnych nie tylko Rady Ministrów, ale także członków Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej.

Paragraf 8 Regulaminu pracy Rady Ministrów zawiera szeroki wykaz wyjątków od głównego trybu opracowywania, uzgadniania i wnoszenia projektów dokumentów rządowych. Dotyczy on także sporządzania oceny skutków regulacji. Zgodnie z par. 8 pkt 4a, projekt dokumentu rządowego może być skierowany do rozpatrzenia bez uprzedniego zaopiniowania OSR przez Kancelarię Prezesa

Rady Ministrów. Powodem może być jedynie waga lub pilność sprawy, wymagająca niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez rząd. Z kolei par. 8 pkt 2 umożliwia nałożenie na organ wnioskujący dodatkowego obowiązku, polegającego na uprzednim przedstawieniu Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub wskazanemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów założeń albo też dokumentu rządowego lub właśnie OSR projektu aktu normatywnego.

Szczególne kryterium OSR znalazło się w Ustawie z dnia 8 października 2010 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Z jej art. 7 i 11 wynika obowiązek Rady Ministrów przekazania sejmowi i senatowi projektów stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektów aktów ustawodawczych i innych aktów Unii Europejskiej określonych w przywoływanej ustawie. Do każdego projektu takiego stanowiska powinno być dołączone uzasadnienie, obejmujące ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu ustawodawczego Unii Europejskiej dla polskiego systemu prawa, a także skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 ust. 3 pkt 1 i art. 11 ust. 2 ustawy). Właściwe komisje sejmowe i senatu mogą wyrazić opinię o projekcie aktu Unii Europejskiej w terminie określonym w ustawie. Ustawa zastrzega, że w wypadku aktu ustawodawczego Unii Europejskiej albo aktu prawnego Unii Europejskiej przyjmowanego na podstawie art. 352 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Rada Ministrów może wyjątkowo zająć stanowisko w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej bez uprzedniego zasięgnięcia opinii właściwych organów sejmowe i senatu, ale wymaga to uzasadnienia. Bezwzględny wyjątek (kiedy uzyskanie opinii jest zawsze konieczne) stanowią sprawy, w których Rada (organ Unii Europejskiej) stanowi jednomyślnie, i sprawy, które pociągają za sobą znaczne obciążenia dla budżetu państwa polskiego (art. 11 ust. 3 ustawy).

Institucja OSR nie była dotąd przedmiotem orzecznictwa Sądu Najwyższego ani Trybunału Konstytucyjnego⁶⁸. Inaczej jest w wypadku konsultacji społecznych, których znaczenie dla prac legislacyjnych zostało podkreślone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁶⁹.

68 Gwoli ścisłości należy dodać, że Trybunał Konstytucyjny przywołał instytucję OSR w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 stycznia 2005 roku (sygn. akt K 24/04), dotyczącego Ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 52, poz. 515), ale jedynie na marginesie głównych rozważań.

69 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „inaczej należy ocenić rozwiązania prawne poddane konsultacjom z zainteresowanymi i wprowadzone od początku do projektu aktu prawnego i przyjęte w niezmiennym brzmieniu przez Sejm i Senat, inaczej natomiast – regulacje wprowadzone na ostatnich etapach procesu ustawodawczego bez wcześniejszych konsultacji z zainteresowanymi grupami społecznymi”. W pierwszym wypadku „zainteresowani dowiadują się o zamierzeniach ustawodawcy z wyprzedzeniem i mogą w praktyce rozpocząć dostosowywanie się do nowej regulacji zaraz po jej ustanowieniu przez parlament, a więc jeszcze przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta i przed ogłoszeniem jej w Dzienniku Ustaw” – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2006 roku (sygn. akt K 23/03); wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 roku (sygn. akt K 14/07). Zaakcentowano więc przede wszystkim funkcję informacyjną i akceptacyjną konsultacji.

■ Konsultacje – obowiązkowe i fakultatywne – w polskim prawie

Zgodnie z art. 7 ust. 4 Ustawy o Radzie Ministrów, członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez rząd, ma obowiązek współdziałania z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi oraz przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych.

Realizacja tego obowiązku polega przede wszystkim na przeprowadzaniu konsultacji społecznych i przedstawiania ich wyników. W rządowych wytycznych dotyczących OSR uznano konsultacje za wyraz realizacji zasady przejrzystości i jawności w sporządzaniu takich ocen⁷⁰. Konsultacje są jednym z kluczowych elementów oceny skutków regulacji. Zgodnie z par. 10 ust. 6 pkt 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów, OSR musi zawierać, między innymi, wyniki przeprowadzonych konsultacji dotyczących projektu dokumentu rządowego, w szczególności jeśli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z przepisów prawa. Oznacza to, że organ wnioskujący (projektodawca dokumentu rządowego) – zobowiązany do sporządzenia OSR – nie tylko zasięga opinii podmiotów konsultowanych obligatoryjnie, ale może się także zwrócić z prośbą o opinię do innych podmiotów.

Instytucja konsultacji publicznych jest często utożsamiana z prawem do petycji, wyrażonym w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Kwestia ta wymaga krótkiego komentarza. Konstytucja wspomina o „petycji”, nie określając jednak, czym różni się ona od „wniosków” i „skarg” wskazanych w tym samym przepisie ustawy zasadniczej. Z pomocą przychodzi tutaj doktryna prawa konstytucyjnego, która definiuje petycję jako środek przysługujący każdemu (nie tylko zatem obywatelowi i nie tylko osobie fizycznej, ale także osobom prawnym, na przykład fundacjom czy stowarzyszeniom), umożliwiający zwrócenie się do organów władzy publicznej. Petycja może zawierać elementy krytyki, propozycje zmian lub reform, pytania albo informacje, które mają spowodować podjęcie przez adresata petycji (organ władzy) określonych działań. Petycja może przybierać różne formy – listu otwartego, artykułu prasowego, przemówienia. Uważa się, że organ władzy nie jest związany treścią petycji, ze względu jednak na uregulowanie tej instytucji w konstytucji, powinien odpowiedzieć na petycję. Nie istnieje, jak dotąd, szczególna

70 Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw, op. cit., s. 6.

ustawowa regulacja trybu rozpatrywania petycji⁷¹ – senacki projekt ustawy, stanowiącej szczegółową regulację prawa petycji jako realizacji delegacji konstytucyjnej wyrażonej w art. 63 ustawy zasadniczej, znajduje się obecnie na etapie prac projektowych w senacie⁷².

Zgodnie z konstytucją, prawo petycji nie podlega ograniczeniom (art. 233 ust. 1 i 3), a podmiot, który korzysta z tego prawa, podlega ochronie w związku z wolnością wyrażania poglądów i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1)⁷³. Zestawienie prawa petycji z konsultacjami społecznymi prowadzi do wniosku, że są to podobne, ale jednak różne instytucje. O ile bowiem o skorzystaniu z prawa petycji decyduje sam uprawniony podmiot, o tyle konsultacje są organizowane za inicjatywy organu władzy, który je przeprowadza. Ze szczegółowych przepisów prawa mogą wynikać tak zwane konsultacje obli-

71 Szczątkowa regulacja jest zawarta w Kodeksie postępowania administracyjnego, w którego art. 221 par. 1 wspomina się co prawda, że „zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji” jest realizowane na zasadach określonych przepisami rozdziału ósmego kodeksu (Skargi i wnioski), ale cała regulacja ogranicza się do tego jednego artykułu, w którym nie wskazano, czym różni się petycja od wniosku i skargi, nie określono również nawet ogólnie trybu składania i rozpatrywania petycji. W literaturze pojawiła się także sugestia, że za częściową ustawową realizację konstytucyjnej delegacji do uregulowania w ustawie prawa petycji można by uznać instytucję wysłuchania publicznego, wprowadzoną do polskiego porządku prawnego Ustawą o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (por.: M.M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 62; P. Radziejewicz, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o działalności lobbingsowej*, druk nr 2188 z dnia 5 grudnia 2003 roku [mps]). Także w tym wypadku jest to jednak jedynie częściowa realizacja wspomnianej dyspozycji konstytucyjnej, co sprawia, że teza o niepełnym zadośćuczynieniu delegacji konstytucyjnej w aspekcie prawa petycji pozostaje aktualna (por. także: A. Ryteł-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 21–23).

72 Jest to już drugi senacki projekt ustawy na ten temat. Prace nad pierwszym projektem (siódma kadencja senatu, druk nr 1036, szósta kadencja sejm, druk nr 4261) zostały przerwane na etapie pierwszego czytania w sejmie z powodu upływu kadencji parlamentu. Zgłoszono zastrzeżenia co do konstytucyjności niektórych przepisów projektu, między innymi wyłączenia zawodowych lobbystów z kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z prawa petycji w sprawie projektu aktu normatywnego, jeśli lobbysta prowadzi działalność lobbingsową dotyczącą tego projektu (por. K. Kubuj, *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o petycjach*, Warszawa 2001, s. 9–10 [mps]). W styczniu 2013 roku ponownie zainicjowano postępowanie w sprawie podjęcia przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o petycjach (ósma kadencja senatu, druk nr 285). Obecnie – stan na 3 grudnia 2013 roku – projekt po pierwszym czytaniu znajduje się w senacie. Obecny projekt reguluje między innymi kwestie podmiotowe (określone ogólnie w konstytucji), przedmiotowe i proceduralne prawa petycji, doprecyzowując zarówno to, kto ma prawo do składania petycji (osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej), jak i to, w jakiej formie można ją składać (uwzględniono również formę elektroniczną) oraz w jakim trybie petycje są składane i rozpatrywane. Procedura przewiduje kilka etapów postępowania dotyczącego petycji po jej wniesieniu, między innymi wstępną kontrolę, odniesienie się do petycji i zawiadomienie o sposobie rozstrzygnięcia petycji. Do cech charakterystycznych tego postępowania należy między innymi brak stron postępowania i zastąpienie rozstrzygnięć organu administracji dotyczących petycji zawiadomieniem o działaniach podjętych w celu jej rozpatrzenia. Nie zabrakło również rozwiązań dyskusyjnych czy nawet krytykowanych, jak wspomniane wyżej ograniczenia w wykonywaniu prawa petycji przez lobbystów, objęcie zasadą dyskontynuacji prac sejm projektów ustaw wniesionych w wyniku rozpatrzenia petycji czy obowiązek składania corocznych sprawozdań przez Prezesa Rady Ministrów przed sejmem i senatem o petycjach rozpatrzonych przez ministrów i centralne organy administracji rządowej. Krytyce poddano także ograniczone gwarancje realizacji prawa petycji, którymi dysponuje podmiot składający petycję. Są to przede wszystkim odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna urzędnika czy skarga na bezczynność organu. Istnieje obawa, że ustawa może stać się kolejną nieskuteczną regulacją (por. A. Ryteł-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, op. cit., s. 25–26).

W 2014 roku udało się dokończyć parlamentarne prace nad Ustawą o petycjach – 27 sierpnia 2014 roku została ona podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego [przyp. red.].

73 P. Winczorek, *Art. 63*, [w:] idem, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, op. cit., s. 151–152; B. Banaszak, *Art. 63*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 323.

toryjne. Ich obowiązkowy charakter nie zmienia tego, że są one instytucją odmienną od prawa petycji do władz⁷⁴.

Na marginesie warto dodać, że konsultacje mają także wymiar wewnętrzny, czyli są przeprowadzane również wewnątrz systemu administracji rządowej czy – szerzej – administracji publicznej (jako przykład można wskazać konsultowanie projektów aktów prawnych z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych). Niniejsze opracowanie dotyczy jednak konsultacji społecznych, dlatego kwestie konsultacji wewnątrz systemu administracji zostaną w nim pominięte.

Wspomniane wyżej *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)* zawierają wiele istotnych uzupełnień regulacji regulaminowej w formie teoretycznych i praktycznych wskazówek dotyczących celów, funkcji i sposobów przeprowadzania konsultacji. Do celów konsultacji należy zaliczyć przede wszystkim sondowanie opinii partnerów społecznych na temat planowanych rozwiązań, w tym ich proponowanych, alternatywnych wersji. Konsultacje umożliwiają także „wzmocnienie legitymacji demokratycznej dla działań administracji” i „zwiększenie współodpowiedzialności za podejmowane działania” ze strony partnerów społecznych⁷⁵. W *Wytycznych* wymieniono ponadto pozostałe funkcje konsultacji⁷⁶.

Podstawową kwestią na wstępnym etapie procesu konsultacji jest ich zakres przedmiotowy, szczególnie zaś podmiotowy – czy będą to konsultacje ograniczone do realizacji obowiązków ustawowych, a więc uwzględniające podmioty obligatoryjne konsultowane, szersze, ale jedynie z udziałem najważniejszych adresatów, czy najszersze, z możliwie szerokim udziałem partnerów społecznych różnego typu i znaczenia. Właściwe postępowanie w tym wypadku określa ogólnie Regulamin pracy Rady Ministrów, a doprecyzowują je *Wytyczne*. Zgodnie z par. 9 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, zakres OSR – tym samym także zakres konsultacji społecznych – zależy od przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanego aktu normatywnego. Współczynniki te ustala wstępnie organ wnioskujący (na ogół właściwy minister). Koordynacja sporządzania OSR (w tym zakres konsultacji) należy do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W razie potrzeby zakres OSR może być poszerzony, łącznie z uzupełnieniem przeprowadzonych konsultacji, przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, która co do zasady opiniuje OSR przed jej przekazaniem do uzgodnień lub rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

74 Szerzej na temat prawa petycji – por. A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, *op. cit.*

75 *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, *op. cit.*, s. 11.

76 Są to: zebranie wartościowych informacji o podmiotach, na które wpłynie regulacja, poinformowanie społeczeństwa o planach władzy, zrozumienie odmiennego postrzegania danego problemu przez różne grupy podmiotów, określenie priorytetów regulacji, szybkie uzyskiwanie informacji o rodzących się problemach, przygotowanie partnerów społecznych do wdrożenia nowej regulacji, ustalenie bilansu korzyści i kosztów płynących z regulacji (*ibidem*, s. 19, 23).

Istotne znaczenie dla ustalenia listy podmiotów podlegających konsultacji ma zawsze wskazanie celu (celów) regulacji. Kolejną wskazówką przy ustalaniu kręgu podmiotów, które należy objąć procesem konsultacji, jest określenie, które z nich odnosią z planowanej regulacji korzyści, które zaś poniosą koszty. W tym celu *Wytyczne* polecają zastosowanie możliwie szerokiego zestawu różnych klasyfikacji podmiotów w państwie, na czele z klasyfikacjami stosowanymi przez Główny Urząd Statystyczny. Warto także skorzystać z pomocy wyspecjalizowanych agencji rządowych w rozpowszechnianiu informacji na temat konsultacji oraz w ich przeprowadzeniu (traktując agencję jako adresata konsultacji). W *Wytycznych* podano obrazowy przykład regulacji dotyczących gospodarki. W ich wypadku – ze względu na przewagę wśród polskich firm tak zwanych mikroprzedsiębiorstw – należy zwrócić się o opinię do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Przykład ten ilustruje ważną zasadę, że konsultacje nie muszą mieć charakteru wyłącznie zewnętrznego, cenne dla procesu OSR opinie mogą bowiem pochodzić również od podmiotów wewnętrznych (zlokalizowanych wewnątrz administracji publicznej).

Może się również zdarzyć, że ze względu na niewielką skalę czy ograniczony zakres problemu, którego regulację się planuje, nie wystąpi konieczność przeprowadzenia konsultacji. Decyzję o rezygnacji z tego elementu OSR należy – zgodnie z *Wytycznymi* – uzasadnić⁷⁷.

W *Wytycznych* zwrócono uwagę na dwa istotne problemy związane z konsultacjami, które można dostrzec w relacjach między władzą a partnerami społecznymi. Z jednej strony, konsultacje nie mogą się ograniczać do rozesłania dokumentów do wybranych podmiotów, nie są to więc czynności jednostronne. Z drugiej strony, konsultacje nie są także negocjacjami – decyzję podejmuje samodzielnie i jednostronnie organ władzy, choć powinien on uwzględnić informacje uzyskane w czasie konsultacji.

Samo pojęcie konsultacji nie jest jednoznaczne. W znaczeniu wąskim można uznać, że konsultacje to jedynie forma opiniowania projektów planowanych lub realizowanych przez władzę publiczną, która wynika z przepisów prawa. W znaczeniu szerszym konsultacje będą częścią szerszego zjawiska „badań społecznych”, na które składa się wiele różnych technik, w tym wywiady grupowe, badania panelowe lub ankietowe, wywiady częściowo ustrukturyzowane, zgłaszanie uwag i komentarzy. *Wytyczne* wskazują zarówno minimalne standardy konsultacji (powołując się na dokumenty Komisji Europejskiej), jak i praktyczne wskazówki o charakterze podstawowym, pozwalające uniknąć najczęściej popełnianych błędów, które wpływają na poziom przeprowadzonych konsultacji. Wśród tych drugich warto wskazać takie postulaty, jak unikanie organizowania konsultacji w okresach świątecznych, objęcie nimi możliwie wszystkich partnerów społecznych, unikanie przesady w facygowaniu partnerów społecznych czy wad formalnych konsultowanego dokumentu

77 *Ibidem*, s. 16.

(zbyt długi, niejasny, trudno dostępny)⁷⁸. *Wytyczne* zawierają także szczegółowe sugestie dotyczące poprawnego sformułowania kwestionariusza pytań wspomagającego konsultacje⁷⁹.

Ważna sugestia zawarta w *Wytycznych* wspomina o stałym monitoringu proponowanej polityki czy regulacji przez regularną weryfikację OSR, w tym organizowanie konsultacji na różnych etapach projektowych, wdrożeniowych i po wejściu w życie regulacji⁸⁰. Należy w tym miejscu zastrzec, że – podobnie jak w wypadku całości rządowych *Wytycznych* – są to jedynie wskazówki i sugestie, nie zaś prawny obowiązek. Ewentualna odpowiedzialność za niezastosowanie się do nich przez organ wnioskujący może najwyżej charakter wewnętrzny (dyscyplinarny) jako naruszenie ust. 2 par. 9, który stanowi, że OSR sporządza się zgodnie z określonymi przez Radę Ministrów „zasadami dokonywania oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych”. Naruszenie to nie wpływa na ważność aktu prawnego i nie może stanowić podstawy jego uchylecia jako konsekwencji naruszenia procedury prawodawczej.

Kwestie przeprowadzania konsultacji społecznych są regulowane również przez akty prawa powszechnie obowiązującego.

Jak wspomniano, współpraca członka Rady Ministrów z innymi podmiotami w celu realizacji polityki rządu ma charakter ustawowego obowiązku wynikającego z Ustawy o Radzie Ministrów (art. 7 ust. 4 pkt 1 i 3). Artykuł 38 Ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (Dz.U. Nr 147, poz. 943 ze zm.) również dotyczy tej kwestii, wyznacza jednak znacznie szerszy zakres współdziałania ministra z innymi podmiotami: „W celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu, z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych”.

Prawo do konsultowania określonych typów aktów prawnych wynika z przepisów kilku innych ustaw, które zostaną tutaj syntetycznie zaprezentowane.

Artykuł 19 ust. 1 Ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych stanowi, że organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu Ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich

78 *Ibidem*, s. 20–22.

79 Por. *ibidem*, Załącznik nr 4, s. 65.

80 *Ibidem*, s. 20, 50–51.

komisjach dialogu społecznego⁸¹, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, przy czym opiniowanie przez tę organizację związkową założeń projektu budżetu państwa i projektu ustawy budżetowej regulują przepisy Ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego.

Prawo opisane w omawianym przepisie ustawy wiąże się z obowiązkiem władz publicznych, polegającym na umożliwieniu organizacjom związkowym realizacji ich prawa, czyli przekazaniu stosownych dokumentów do zapiniowania w odpowiedniej formie i w odpowiednim terminie. W ust. 2-3 art. 19 określono szczegółowo obowiązki organów władzy. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projekty aktów prawnych objętych zakresem zadań związków zawodowych do odpowiednich władz statutowych związku (w formie drukowanej i elektronicznej), określając termin przedstawienia opinii, nie krótszy jednak niż trzydzieści dni (liczony od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii). Termin ten może być skrócony do dwudziestu jeden dni ze względu na ważny interes publiczny, ale wymaga to szczególnego uzasadnienia. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie nie jest uważane za wyrażenie aprobaty, ale jedynie za rezygnację z prawa do wyrażenia opinii. Organ władzy publicznej ma ponadto obowiązek poinformowania organizacji opiniującej dokument o odrzuceniu w całości lub w części jej stanowiska, dodatkowo uzasadniając swoją decyzję. W takim wypadku organizacja związkowa może przedstawić swoje stanowisko na posiedzeniu właściwej komisji parlamentarnej lub samorządowej. Można więc wyobrazić sobie sytuację, w której odrzucone przez stronę rządową sugestie organizacji związkowej i tak zostaną przedstawione posłom czy senatorom w trakcie postępowania legislacyjnego. Reguła ta i ściśle określenie minimalnego czasu na przedstawienie opinii stanowią ważne ustawowe gwarancje szczególnego prawa do konsultacji przysługującego organizacji związkowej.

Artykuł 19¹ omawianej ustawy przyznaje reprezentatywnym organizacjom związkowym dodatkowe prawo do opiniowania dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej, w szczególności białych i zielonych ksiąg, komunikatów i projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, w zakresie spraw objętych zadaniami związków zawodowych. Prawo to nie zostało tak szeroko zabez-

81 Artykuł 6 ust. 2 Ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.) uznaje za reprezentatywne organizacje związkowe ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie dwa kryteria: zrzeszają ponad 300 tysięcy członków będących pracownikami i działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności. Przepisy doprecyzowują sposób obliczania liczebności organizacji i wyłączają zaliczanie do niej na potrzeby ustalania kryterium liczebnego tych członków organizacji, którzy byli w ciągu roku lub są zrzeszeni w innej reprezentatywnej organizacji związkowej mającej przedstawicieli w składzie Komisji Trójstronnej.

pieczone jak w wypadku prawa krajowego, nie wskazano bowiem terminów minimalnych na zgłoszenie opinii, obowiązków władz w zakresie uzasadnienia odrzucenia propozycji organizacji związkowej czy możliwości przedstawienia przez nią swojego stanowiska na posiedzeniu odpowiednich komisji parlamentu. Nie ulega wątpliwości, że termin na przedstawienie opinii nie powinien być zbyt krótki. W doktrynie dominuje pogląd, że wyznaczenie zbyt krótkiego terminu można nawet uznać za utrudnianie wykonywania działalności związkowej, które jest penalizowane (podlega odpowiedzialności karnej) na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 2 Ustawy o związkach zawodowych⁸². Uwaga ta dotyczy także skrócenia poniżej dwudziestu jeden dni terminu przedstawienia opinii określonego w art. 19 przywoływanej ustawy⁸³.

Podobną jak w Ustawie o związkach zawodowych regulację dotyczącą opiniowania założeń i projektów aktów prawnych przez organizacje pracodawców odnajdziemy w Ustawie z dnia 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców (Dz.U. Nr 55, poz. 235 ze zm.). Kluczowe znaczenie ma tutaj art. 16 ust. 2, który stanowi, że organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego są obowiązane zapewnić organizacjom pracodawców wykonywanie uprawnień opiniodawczych dotyczących aktów prawa krajowego w zakresie praw i interesów związków pracodawców na równych prawach ze związkami zawodowymi. Można więc uznać, że organizacje pracodawców mogą się powoływać na przysługujące im prawa w zakresie opiniowania aktów prawnych, odwołując się zarówno do ogólnej regulacji zawartej w omawianej ustawie, jak i do szczegółowych przepisów Ustawy o związkach zawodowych dotyczących procesu opiniowania aktów prawnych przez organizacje związkowe. Na przykład w pierwszej z wymienionych ustaw nie wspomina się o zagwarantowanym minimalnym terminie na przedstawienie opinii czy o prawie do przedstawienia przez organizację pracodawców swojego stanowiska przed komisją parlamentu mimo jego odrzucenia przez projektodawcę aktu prawnego. Wspomniane w ustawie wymaganie, aby organizacje pracodawców zapewnić prawo do opiniowania aktów prawnych na równi ze związkami zawodowymi, oznacza, że gwarancje te będą przysługiwały również organizacjom pracodawców na takich samych zasadach jak organizacjom związkowej. Zastosowanie znajdują także ograniczenia. Uprawnienia opiniodawcze mają tylko „reprezentatywne”⁸⁴ organizacje pracodawców, proces opiniodawczy jest zaś odmienny w wypadku założeń budżetu i ustawy budżetowej.

Artykuł 16¹ Ustawy o organizacjach pracodawców stanowi niemal dosłowne powtórzenie omówionego wyżej art. 19¹ Ustawy o związkach zawodowych.

82 K.W. Baran, *Komentarz do art. 19(1) ustawy o związkach zawodowych*, [w:] idem, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

83 *Ibidem*.

84 Zgodnie z art. 7 ust. 3 Ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, reprezentatywne są te organizacje pracodawców mające zasięg ogólnokrajowy, które zrzeszają pracodawców zatrudniających ponad 300 tysięcy pracowników.

Reprezentatywnym organizacjom pracodawców przysługują więc analogiczne do organizacji związkowych uprawnienia opiniodawcze dotyczące dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej.

Procedurę konsultowania projektu ustawy budżetowej i założeń do budżetu przez organizacje pracodawców i organizacje związkowe uregulowano w art. 3 Ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Przepisy wskazują terminy, jakie strona rządowa musi zachować, przekazując projekt ustawy budżetowej do zaopiniowania, a także sekwencję wydarzeń w wypadku niewypracowania wspólnego stanowiska przez Komisję Trójstronną, które jest wówczas zasadą. W takiej sytuacji prawo do przedstawienia swojej opinii mają wszystkie strony Komisji, w wypadku zaś niewypracowania w terminie wspólnego stanowiska – każda z reprezentatywnych organizacji. Zgodnie z ust. 13 art. 3 analizowanej ustawy, Komisja Trójstronna może zmienić (wydłużyć lub skrócić) terminy przewidziane na kolejne etapy konsultacji wskazane w ustawie, na wniosek strony rządowej. Co istotne, możliwość ta dotyczy jedynie opiniowania założeń do budżetu, wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Terminy na zaopiniowanie projektu ustawy budżetowej nie podlegają zmianie. Również w wypadku tych konsultacji nieprzedstawienie opinii oznacza jedynie rezygnację z tego uprawnienia.

Kolejną podstawę prawną przeprowadzenia obowiązkowych konsultacji dotyczących projektów dokumentów rządowych zawiera Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 70, poz. 759). Zgodnie z art. 2 tej regulacji, komisja stanowi forum wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. Do jej zadań należy między innymi „opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej” (art. 3 pkt 5). Sformułowanie „zadanie” prowadzi do wniosku, że jest to nie tylko uprawnienie, ale nawet powinność komisji, została ona bowiem powołana do realizacji postawionych przez nią zadań. Zgodnie z art. 7 ustawy, Komisja Wspólna wyraża swoją opinię po jej uzgodnieniu przez obie strony, przy czym w kwestiach szczegółowych opinia taka może zawierać odrębne stanowiska. Każdej ze stron Komisji umożliwiono przyjęcie własnego stanowiska w wypadku niemożności uzgodnienia wspólnego stanowiska, ponadto na wyrażenie opinii przewidziano zagwarantowany ustawą termin trzydziestodniowy (po jego upływie uznaje się, że komisja lub jej strona zrezygnowała z prawa do wyrażenia opinii). Artykuł 8 zawiera kilka interesujących postanowień. Po pierwsze, podmiot właściwy do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, które podlegają zaopiniowaniu Ko-

misji Wspólnej, przedstawia jej oprócz samego tekstu projektu również prognozę skutków finansowych proponowanego rozwiązania. Jest to ważna regulacja w świetle problematyki OSR, oznacza bowiem, że oszacowanie kosztów następuje przed skierowaniem projektu do zaopiniowania przez Komisję Wspólną, a więc na dość zaawansowanym etapie tworzenia OSR – inaczej niż w wypadku pozostałych wspomnianych wyżej regulacji obligatoryjnych konsultacji dokumentów rządowych. Po drugie, uzgodniona opinia Komisji Wspólnej (lub odrębne opinie każdej z jej stron) dotycząca projektu dokumentu rządowego jest obowiązkowo dołączana do projektu tego dokumentu.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 ze zm.) stanowi kolejną podstawę przeprowadzenia konsultacji dokumentów rządowych, tym razem związanych z problematyką funkcjonowania organizacji pozarządowych, działalnością pożytku publicznego i wolontariatu (art. 35 ust. 2 pkt 2). Przedstawianie opinii dotyczącej projektów aktów prawnych i programów rządowych z zakresu tej problematyki należy do zadań Rady Działalności Pożytku Publicznego. Jest to organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie ministra pracy i polityki społecznej). Rada składa się z pięciu przedstawicieli organów administracji rządowej, pięciu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i dziesięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz szczególnych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, jak stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne, jednostki organizacyjne Kościołów i związków wyznaniowych czy spółki sportowe *non profit* i kluby sportowe. Jest to więc bardzo szeroka reprezentacja organizacji pozarządowych, które współtworzą skład rady ze stroną rządową i samorządową. W doktrynie uważa się Radę Działalności Pożytku Publicznego za „dopełnienie instytucji realizujących zasadę dialogu społecznego”, sytuującą się obok nich⁸⁵. Istotne jest ustalenie, czy można traktować zadanie rady jako jej kompetencję i wówczas łączyć z nią obowiązek przekazywania radzie przez rząd projektów odpowiednich dokumentów. Ustawa stwierdza co prawda, że Rada Działalności Pożytku Publicznego ma trzydzieści dni na wyrażenie swojej opinii (po upływie tego terminu uznaje się, że zrezygnowała z prawa do jej wyrażenia), ale nigdzie nie zawarto *expressis verbis* zobowiązania rządu lub jego członków do przekazywania radzie stosownych dokumentów do zaopiniowania. Można by więc uznać, że kierowanie aktów do konsultacji nie jest bezwzględnym obowiązkiem Rady Ministrów i jego niedopełnienie nie będzie uważane za niedochowanie ustawowego trybu legislacyjnego. Artykuł 5 ust. 1 omawianej ustawy stanowi jednak, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych z zakresu regulowanego tym aktem normatywnym we współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi wymienionymi

85 J. Blicharz, *Komentarz do art. 35 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, LEX 2012.

w nim podmiotami. Przepis ten można uznać za źródło obowiązku organów administracji konsultowania aktów prawnych na opisany temat ze wskazanymi podmiotami reprezentującymi. Doprecyzowują go pkt 3–4 ust. 2, które wprost mówią o konsultowaniu projektów aktów normatywnych z organizacjami pozarządowymi, z innymi wskazanymi w analizowanej ustawie podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a także z radami działalności pożytku publicznego. Oznacza to, że uprawnienia konsultacyjne dotyczą nie tylko Rady Działalności Pożytku Publicznego jako ciała opiniodawczo-doradczego, ale także pojedynczych organizacji pozarządowych. W tym wypadku jednak – choć można mówić o obowiązku konsultowania projektów aktów normatywnych przez organy administracji, co jest rozwiązaniem rzadko spotykanym w polskich przepisach – nie wskazano zakresu podmiotowego i przedmiotowego konsultacji. Decyzja ta należy więc do strony rządowej. Spełnienie obowiązku współpracy ze stroną pozarządową następuje już w wypadku samego poddania projektu konsultacji nawet kilku organizacji. Ustawa nie precyzuje bowiem, jak szerokie mają to być konsultacje. Co interesujące, ust. 5 art. 5 omawianej ustawy nakłada szczególny obowiązek na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, który nie ma odpowiednika na poziomie centralnym w formie konkretnych obowiązków władz publicznych. Przepis nakazuje określenie w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i innymi wskazanymi w ustawie podmiotami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

Oprócz konsultacji obligatoryjnych – o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym – prawo umożliwia przeprowadzenie konsultacji fakultatywnych. Zależą one jednak od uznania organów władzy publicznej (w wypadku problematyki poruszanej w niniejszym opracowaniu – strony rządowej), a więc ich przeprowadzenie jest prawem przysługującym organowi, nie zaś prawem partnerów społecznych. Ogólną podstawę w tej kwestii zawiera par. 12 ust 5 Regulaminu pracy Rady Ministrów, który stanowi, że „Organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu dokumentu rządowego, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie oraz przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne dokumentu, stopień jego złożoności oraz jego pilność, może zdecydować o skierowaniu projektu dokumentu do zaopiniowania przez inne organy administracji państwowej, organizacje społeczne oraz inne zainteresowane podmioty i instytucje”. Przykładem jest omówiona Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w której wspomniano (art. 5 ust. 1) o współpracy, jaką w sferze zadań publicznych z zakresu regulowanego tą ustawą organy administracji publicznej są zobowiązane prowadzić z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w tym akcie normatywnym. Ta ogólna klauzula stanowi podstawę organizowania różnych form kooperacji, między innymi zasięgania opinii czy prowadzenia konsultacji. O ile inicjatywa może należeć do obu stron takiej współpracy, o tyle nie można mówić o istnieniu prawa strony pozarządowej, którego odpowiednikiem po stronie rządo-

wej byłoby zobowiązanie do podejmowania każdej inicjatywy czy reagowania na każdą propozycję drugiej strony.

Podobne jak we wspomnianej ustawie przepisy dotyczące możliwości udzielania opinii o projektach aktów prawodawczych oraz przedstawianiu wniosków i postulatów w zakresie tworzenia i stosowania prawa zawierają również inne ustawy, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji dotyczących organizacji samorządu zawodowego. Jako przykłady można wskazać, spośród licznych aktów prawnych, zawierające takie właśnie regulacje: art 58 pkt 9 Ustawy z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., Nr 146, poz. 1188 ze zm.), przewidujący stosowne uprawnienia opiniodawcze Naczelnej Rady Adwokackiej dotyczące ogólnie aktów prawodawczych, art. 21 ust 2 pkt 13 Ustawy z dnia 7 maja 2009 roku o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz.U. Nr 77, poz. 649 ze zm.), określający uprawnienia Krajowej Rady Biegłych Rewidentów dotyczące opiniowania projektów aktów normatywnych z dziedziny prawa gospodarczego, czy art. 8 pkt 11 Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, zawierający uprawnienia izb architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących architektury, budownictwa lub zagospodarowania przestrzennego. Jak wspomniano, są to przepisy dotyczące zakresu działania czy zadań określonych podmiotów. Skala realizacji tych zadań będzie jednak zależała od uznaniowej decyzji organów władzy publicznej.

Szczególną instytucją opartą na konsultacjach z udziałem między innymi partnerów społecznych, przewidzianą w Regulaminie prac Rady Ministrów, jest tak zwana międzyministerialna konferencja uzgodnieniowa. Istnieją dwa rodzaje takich konferencji – fakultatywne i obligatoryjne. Organ wnioskujący (opracowujący projekt dokumentu) organizuje konferencję w celu właściwego przygotowania projektu (par. 14 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów). Jeśli jednak w trakcie konsultacji przeprowadzonych uprzednio przez organ wnioskujący doszło z jego inicjatywy, na mocy wspomnianego par. 12 ust. 5 Regulaminu, do zgłoszenia „licznych uwag o charakterze merytorycznym”, to konferencja uzgodnieniowa odbywa się obligatoryjnie (par. 14 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów), z udziałem przedstawicieli organu wnioskującego i organów administracji rządowej, które zgłosiły uwagi do projektu (obligatoryjnie), a także – z inicjatywy organu wnioskującego i według jego uznania – inne organy i podmioty (par. 14 ust. 4 Regulaminu pracy Rady Ministrów). Jeśli w wyniku zgłoszonych uwag dochodzi do uzgodnienia wspólnego stanowiska, organ wnioskujący uwzględnia je w tekście projektu przez naniesienie stosownych zmian, jeśli nie – sporządza protokół rozbieżności, który jest dołączany do projektu dokumentu kierowanego do Stałego Komitetu Rady Ministrów. Nieusunięte rozbieżności są przedmiotem procedowania komitetu. Ostateczną decyzję w jej sprawie podejmuje Rada Ministrów (par. 15 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

Innym przykładem instytucji umożliwiającej przedstawienie przez podmioty zewnętrzne wobec organów władzy ich opinii na temat aktu prawnego jest wysłuchanie publiczne, uregulowane w art. 8–9 Ustawy z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414 ze zm., dalej nazywana „ustawą lobbingową”). W ustawie tej przewidziano dwa typy wysłuchań – dotyczące projektu ustawy i projektu rozporządzenia. W obu wypadkach uzupełnienie regulacji ustawowej nastąpiło w aktach szczegółowych, odpowiednio w Regulaminie Sejmu (rozdział 1A *Wysłuchanie publiczne*, art. 70a-i) i w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 roku o wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektów rozporządzeń (Dz.U. Nr 30, poz. 207).

Można wskazać podobieństwa i różnice w zakresie organizacji i przeprowadzania wysłuchań publicznych dotyczących ustaw i rozporządzeń. Przede wszystkim oba typy wysłuchania mają charakter fakultatywny, czyli ich przeprowadzenie jest zależne od woli organizatora. W wypadku projektów ustaw jest to odpowiednia komisja sejmowa podejmująca decyzję o przeprowadzeniu wysłuchania na wniosek posła, w wypadku projektów rozporządzeń – podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu rozporządzenia. Dodatkowo, ponieważ ustawa wymaga, aby uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego komisja podjęła po zakończeniu pierwszego czytania projektu, ale przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania, należy uznać, że w wypadku rozpatrywania ustawy w tak zwanym trybie przyspieszonym na podstawie art. 51 Regulaminu Sejmu (kiedy doszło do skierowania ustawy do drugiego czytania zaraz po zakończeniu pierwszego czytania, bez odsyłania do komisji), przeprowadzenie wysłuchania publicznego w ogóle nie będzie możliwe. Podobnie w sytuacji odrzucenia projektu ustawy w pierwszym czytaniu na posiedzeniu plenarnym sejm.

Prawo udziału w wysłuchaniu mają dwa rodzaje podmiotów: te, które po ogłoszeniu projektu ustawy w formie druku, co najmniej dziesięć dni przed dniem wysłuchania publicznego, zgłosiły do sejmu zainteresowanie pracami nad projektem ustawy (art. 70b ust. 1 Regulaminu Sejmu), i te, które zgłosiły zainteresowanie udziałem w pracach nad projektem ustawy w trybie przewidzianym w ustawie lobbingowej, czyli Radzie Ministrów (art. 70b ust. 1 Regulaminu Sejmu, art. 7 ust. 1 ustawy). Wysłuchanie odbywa się na posiedzeniu komisji sejmowej. Co ważne – tylko na jednym posiedzeniu i w całości poświęconym wysłuchaniu. Podmiot organizujący wysłuchanie ma prawo z przyczyn lokalowych lub technicznych podjąć decyzję o odwołaniu, zmianie terminu lub zmianie miejsca wysłuchania, a także o ograniczeniu liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu lub o przerwaniu wysłuchania. Uczestnicy wysłuchania co do zasady wygłaszają swoje opinie ustnie. Wyjątkowo uczestnik wysłuchania, a także osoba, która zgłosiła zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, ale nie wzięła w nich udziału, może złożyć do protokołu tekst niewygłoszonego na posiedzeniu wystąpienia. W przepisach nie ma nakazu skierowanego do organu organizującego wysłuchanie, aby odnosił się

do zgłaszanych opinii czy – wprost – zastosował się do postulatów przedstawionych przez uczestników wysłuchania. Wysłuchanie publiczne może być przeprowadzone przy okazji procedowania nad dowolnym typem projektu ustawy – rządowym, poselskim, senatorskim, prezydenckim i obywatelskim⁸⁶, ale dopiero na etapie sejmowym, nie wcześniej, choć i nie później (na przykład w senacie). Przepisy nie uzależniają również decyzji o zorganizowaniu wysłuchania od materii ustawy, ale jedynie od decyzji organu uprawnionego, dla którego jedynie niewiążąca wskazówka będzie zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem ustawy⁸⁷.

Wysłuchanie dotyczące projektów rozporządzeń – poza wieloma podobieństwami, na czele z jego fakultatywnym, w pełni zależnym od woli organizatora charakterem – wykazuje dwie różnice w zakresie analizowanej kwestii konsultacji publicznych (oczywiście oprócz tego, że dotyczy rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów, jej Prezesa lub ministra, nie zaś ustaw). Po pierwsze, w wypadku ministerialnych projektów rozporządzeń wysłuchanie publiczne może być przeprowadzone w jednej z dwóch form: samodzielnie, wyłącznie z udziałem podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem rozporządzenia, albo łącznie z międzyministerialną konferencją uzgodnieniową dotyczącą projektu tego rozporządzenia (par. 2 rozporządzenia). Po drugie, pojawia się dodatkowy element, niewystępujący w wypadku wysłuchań dotyczących projektów ustaw. W wysłuchaniu obowiązkowo biorą udział osoby, które uczestniczyły w opracowaniu projektu rozporządzenia pod względem merytorycznym i prawnym (par. 5 ust. 2 rozporządzenia). Mają one obowiązek ustosunkowywania się na bieżąco do racji i argumentów prezentowanych przez uczestników wysłuchania (par. 7 ust. 1 rozporządzenia). To ustosunkowanie się może mieć charakter natychmiastowy i ustny, ale wyjątkowo i z powodów merytorycznych – także pisemny, w terminie późniejszym (maksymalnie czternaście dni)⁸⁸. Podobnie jak w wypadku wysłuchań dotyczących ustaw, prowadzący wysłuchanie publiczne (przedstawiciel komórki organizacyjnej urzędu, która opracowała projekt rozporządzenia) ma obowiązek umożliwić wszystkim uczestnikom przedstawienie ich stanowiska, co nie oznacza jednak obowiązku zastosowania się do postulatów zgłoszonych przez uczestników (w wypadku sprzecznych postulatów byłoby to często niemożliwe). Obowiązek odniesienia się do postulatów czy opinii uczestników wysłuchania należy ocenić pozytywnie. Jak się wydaje,

86 Por.: J. Szmyt, *Zakres art. 8 ustawy o działalności lobbingskiej z 2005 r.*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2006, nr 1, s. 41–42; M.M. Wiszowaty, *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 145.

87 Tak samo – por. na przykład: *Ustawa o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, red. P. Kuczma, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 115. Podobnie, choć z zastrzeżeniem, że „można się tylko domyślać, że chodzi o projekty ważne i kontrowersyjne” – por. J. Zbieranek, G. Makowski, *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, „Analizy i Opinie” 2007, nr 79, s. 4.

88 Paweł Kuczma uważa, że takie pisemne odniesienie się może nastąpić zarówno korespondencyjnie, na adres uczestnika wysłuchania, jak i elektronicznie, na odpowiedniej stronie Biuletynu Informacji Publicznej (*Ustawa o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa. Komentarz, op. cit.*, s. 134).

podobne rozwiązanie byłoby wskazane w wypadku projektów ustaw, ale pod warunkiem obowiązkowego udziału w wysłuchaniu osób reprezentujących wnioskodawcę, odpowiedzialnych za merytoryczną stronę projektu, a także dodatkowo przesunięcia momentu organizowania wysłuchań w sprawie projektów ustaw (założeń do projektu ustawy) na wcześniejszy, projektowy etap, czyli poszerzenia grona podmiotów uprawnionych do organizowania wysłuchań o inne organy wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej (ze szczególnym uwzględnieniem Rady Ministrów). Zupełny brak obowiązku choćby odniesienia się do zgłaszanych opinii sprawia, że wysłuchanie ma na ogół nikłe znaczenie⁸⁹ (jeśli w ogóle się odbywa).

Wysłuchanie publiczne jest organizowane wtedy, gdy postanowi tak podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu. Co istotne, jego powodem nie musi być zainteresowanie podmiotów pracami nad projektem rozporządzenia, jak bowiem wynika z przepisów – o ile informację o zarządzeniu wysłuchania i jego terminie należy podać najpóźniej siedem dni przed dniem wysłuchania, o tyle chęć udziału należy zgłaszać najpóźniej trzy dni przed wysłuchaniem. W momencie zarządzania wysłuchania może nie być ani jednej osoby zainteresowanej jego przeprowadzeniem. Zbyt mała lub zbyt duża liczba chętnych może być powodem zmiany terminu, miejsca lub odwołania wysłuchania. Dodajmy, że zgodnie z ustawą lobbingową (art. 7 w związku z art. 3–4), zainteresowanie pracami nad projektem (założeń do ustawy, ustawy lub rozporządzenia) można zgłosić już z chwilą opublikowania wykazu prac legislacyjnych (Rady Ministrów, premiera i ministrów) lub z chwilą udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej.

Warto wspomnieć o jeszcze jednym rodzaju wysłuchania publicznego, które jest organizowane w senacie. Co prawda senacka wersja tej instytucji nie została wprost uregulowana w ustawie lobbingowej, ale uwzględniając to, że polski ustawodawca uznał wysłuchanie publiczne za formę wykonywania działalności lobbingowej, wprowadzenie tej instytucji (pod tą nazwą) do Regulaminu Senatu należy uznać za zgodne z art. 14 ust. 3 ustawy lobbingowej, który stanowi, że „zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu i Senatu określają odpowiednio regulamin Sejmu i regulamin Senatu”. Z dniem 20 lipca 2013 roku do Regulaminu Senatu dodano przepisy przewidujące możliwość zorganizowania w senacie (na wspólnym posiedzeniu stosownych komisji) wysłuchania publicznego dotyczącego projektów ustaw. Podstawę prawną przeprowadzenia wysłuchania (oprócz wspomnianych przepisów ustawy lobbingowej) stanowi art. 80 ust. 1b Regulaminu Senatu. Tryb przeprowadzenia wysłuchania precyzuje art. 80a, również dodany do senackiego regulaminu wspomnianą nowelizacją. Pierwsze wysłuchanie publiczne w senacie odbyło się 8 października 2013 roku i dotyczyło senackiego projektu ustawy o petycjach (druk nr 285). Regulacja wysłuchania publicznego

89 Iwona Wróblewska stwierdza nawet, że „brak uwzględniania tych opinii w procesie legislacyjnym jest równoznaczny z zaprzepaszczeniem idei wysłuchania” (I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 108).

w senacie różni się od sejmowej wersji tej instytucji w kilku punktach. Można uznać, że jest bardziej korzystna dla uczestników⁹⁰.

Instytucja wysłuchania publicznego (zarówno w sejmie czy w senacie, jak i w Radzie Ministrów) – ze względu na swój otwarty charakter – zbliża się do instytucji konsultacji publicznych, które część autorów odróżnia od konsultacji społecznych na podstawie kryterium podmiotowego. Zgodnie z tym rozróżnieniem, konsultacje społeczne dotyczą partnerów społecznych, organizacji pozarządowych i różnych podmiotów, do których zwraca się strona rządowa (czy – szerzej – przedstawiciele władzy) z prośbą o wyrażenie opinii w sprawie związanej z przedmiotem działalności podmiotu konsultowanego. Konsultacje publiczne dotyczą znacznie szerszego grona respondentów i mają w pełni otwarty charakter. Organ poddający daną kwestię pod konsultacje publiczne wystosowuje ogólne zaproszenie do zgłaszania uwag, nie określając jednak konkretnych adresatów. W ten sposób każdy zainteresowany projektem lub zgłoszeniem uwag może to uczynić w określony sposób (pisemnie lub ustnie, w zależności od konkretnej sytuacji). Rozróżnienie to nie jest powszechne. Najczęściej oba pojęcia – konsultacje publiczne i konsultacje społeczne – występują jako synonimy.

Interesującym przykładem konsultacji publicznych w Polsce jest praktyka, która pojawiła się na gruncie realizacji przepisów dotyczących prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1b w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), informacje o projektowaniu aktów normatywnych podlegają udostępnieniu w Biuletynie. Uszczegółowieniem tego obowiązku są przepisy ustawy lobbingowej, które nakazują udostępnienie w BIP rządowych projektów ustaw oraz projektów rozporządzeń Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów (art. 3 ust. 1 pkt 2, art. 4 ust. 1, art. 5 ustawy). Na gruncie tych przepisów powstała praktyka przekazywania przez różne podmioty – osoby fizyczne, organizacje pozarządowe, organizacje branżowe i inne – uwag i opinii dotyczących udostępnianych projektów. Ponieważ – zgodnie z art. 6 *in fine* ustawy lobbingowej – „udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem”, w Biuletynie publikuje się często (nie ma tutaj jednolicie ustalonej praktyki) te opinie⁹¹. Są one tak-

90 Przede wszystkim komisje, na których forum odbywa się wysłuchanie, mają obowiązek odniesienia się do uwag zgłoszonych w trakcie wysłuchania publicznego przez jego uczestników, a także obowiązek uzasadnienia przyczyn ewentualnego nieuwzględnienia tych uwag (na stronie internetowej senatu). Udział w wystąpieniu może wziąć każdy i tylko wyjątkowo przewodniczący komisji może ograniczyć liczbę uczestników wysłuchania, opierając się na „obiektywnym kryterium zastosowanym jednolicie wobec wszystkich zainteresowanych”. Przepisy w ogóle nie wspominają o możliwości odwołania wysłuchania, inaczej niż w wypadku wysłuchań sejmowych i rządowych.

91 Na gruncie stosowania art. 6 ustawy lobbingowej w zestawieniu z innymi regulacjami rodzą się liczne wątpliwości. Wśród pytań na temat dopuszczalności i zasadności publikowania określonych dokumentów jako „dotyczących prac nad projektem” pojawiają się zagadnienia dotyczące danych osobowych, praw autorskich czy prawa do prywatności. Kwestia, czy i które z nadsyłanych opinii publikować w Biuletynie Informacji Publicznej, jest ważka, znacznie jednak przekracza ramy tematyczne i objętościowe niniejszego opracowania.

że nierzadko uwzględniane przez projektodawcę, czyli stronę rządową. Co warte podkreślenia, na stronach BIP poszczególnych organów administracji rządowej z czasem zaczęły się pojawiać zaproszenia do zgłaszania uwag i opinii. W ten sposób doszło do powstania interesującej i coraz popularniejszej praktyki konsultacji publicznych *ad hoc* – odbywających się na ogólne, otwarte zaproszenie strony rządowej lub zupełnie spontanicznie, nawet bez zaproszenia, z inicjatywy samych zainteresowanych podmiotów, które wysyłają swoje opinie pod adresem projektodawcy. Praktyka ta uległa uproszczeniu i zwielokrotnieniu dzięki uruchomieniu platformy internetowej Rządowy Proces Legislacyjny w ramach Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji (<http://legislacja.rcl.gov.pl>). Po poprawkach systemu – wprowadzonych na podstawie doświadczeń zebranych z funkcjonowania tej inicjatywy i licznych sugestii partnerów społecznych – pojawiła się tam możliwość zgłaszania uwag do każdego projektu. Można ją uznać za ogólne, otwarte i stale zaproszenie do zgłaszania uwag przez wszystkie zainteresowane podmioty. Inicjatywa ta również zasługuje na uznanie.

Na zakończenie tej części opracowania należy zastrzec, że konsultacje, również obowiązkowe, dotyczą nie tylko projektów aktów prawa powszechnie obowiązującego – ustaw i rozporządzeń, ale także innych dokumentów rządowych. Wśród nich można wymienić na przykład projekty strategii rozwoju, które podlegają obowiązkowym konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego na podstawie Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712).

Warto krótko przedstawić przewidzianą w tej ustawie procedurę konsultowania projektów programów rozwoju (uchwał Rady Ministrów) jako interesujący przykład odmiennego podejścia do tej kwestii. Strona rządowa ma w tym wypadku obowiązek wystosowania otwartego zaproszenia do konsultacji, dzięki czemu dość szerokie grono zainteresowanych podmiotów zyskuje możliwość wyrażenia swojej opinii. Szansę na dotarcie zaproszenia do możliwie wszystkich potencjalnie zainteresowanych podmiotów zwiększa obowiązek jego publikacji w ogólnopolskim dzienniku i w Internecie (art. 6 ustawy). Strona rządowa nie ustala zatem grupy podmiotów, do których zwraca się z prośbą o opinię, skład tej grupy jest bowiem rezultatem aktywności lub bierności grona zainteresowanych podmiotów. Takie rozwiązanie niesie ze sobą zarówno korzyści, jak i zagrożenia. Otwarte zaproszenie wiąże się również z ryzykiem pominięcia opinii istotnych partnerów społecznych w wypadku ich bierności. Aktywność podmiotów pozarządowych na tym polu będzie skutkować możliwością przedstawienia ich opinii, jest to więc pewna forma nagrodzenia takiej aktywności. Rozwiązanie to zasługuje zatem na uznanie. Wydaje się jednak, że optymalny model konsultacji powinien przewidywać połączenie obu rozwiązań – obligatoryjnego zwracania się do określonych adresatów (przede wszystkim stałych ciał konsultacyjnych, jak wymienione wcześniej komisje

i rady) i wystosowywania otwartego zaproszenia do zgłaszania opinii. Będzie to najlepsza realizacja zasady partnerstwa, która jest kluczowa nie tylko dla instytucjonalnego systemu rozwoju regionalnego⁹², ale także dla państwa demokratycznego, w którym obowiązują, wyrażone w konstytucji, zasady naczelnego ustroju: demokratycznego państwa prawnego (art. 2), społeczeństwa obywatelskiego (art. 12), pluralizmu politycznego, ideologicznego i społecznego (art. 11–12), czy uznanie dialogu społecznego za jedną z naczynych wartości państwa.

Zwraca na to uwagę kolejny dokument – *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów (sygn. KRM-0102-40-09). Stanowi on uzupełnienie omówionych wyżej *Wytucznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)* z 2006 roku⁹³. Dokument ten nie ma charakteru wiążącego, należy więc traktować go jako rekomendację czy sugestię, nie zaś jako nakaz czy obowiązek. Zawiera jednak wiele cennych spostrzeżeń i wartościowych sugestii, choć ich realizacja – co warto podkreślić – będzie zawsze zależała jedynie od uznania podmiotu opracowującego projekt konkretnego dokumentu rządowego.

Do kluczowych tez *Zasad* należy stwierdzenie, że konsultacje – jako wyraz współpracy z partnerami społecznymi – powinny być prowadzone na każdym etapie prac nad opracowaniem ustawy czy innego dokumentu rządowego, przy czym pierwsze konsultacje powinny się odbyć jeszcze przed przygotowaniem projektu założeń. Właściwie przeprowadzone konsultacje mają określony cel, odpowiednio dobraną metodę, a ich adresaci są poprawnie zidentyfikowani. *Zasady* dostarczają w omawianych dziedzinach szczegółowych wskazówek, w tym przykładowego kwestionariusza pytań. Cennym uzupełnieniem tego dokumentu jest krótkie studium przypadku oparte na nowelizacji Ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 roku – Prawo probiercze, którą poprzedzono konsultacjami przeprowadzonymi w latach 2006–2007 przez Ministerstwo Gospodarki. W *Zasadach* nie zabrakło tak podstawowych, jednocześnie jednak ważnych spostrzeżeń, jak zwrócenie uwagi na konieczność zapewnienia dostatecznej ilości czasu na udzielenie odpowiedzi przez konsultowane podmioty czy poprawną komunikację między organem wnioskującym a konsultowanymi, ze szczególnym uwzględnieniem informacji zwrotnych – od projektodawcy do respondentów. Treść merytoryczna dokumentu zasługuje na pozytywną ocenę, choć jest to jedynie zestaw niewiążących propozycji, co znacznie obniża jego rangę.

92 Zasada partnerstwa oznacza, że w realizację zadań dotyczących rozwoju regionalnego powinno się zaangażować możliwie jak najwięcej różnych podmiotów – od przedstawicieli władzy publicznej (na poziomie centralnym i regionalnym, w tym samorządowym), przez organizacje pozarządowe, po przedstawicieli środowisk społeczno-gospodarczych, a także instytucje europejskie i organizacje międzynarodowe. Tylko w ten sposób można skutecznie stymulować rozwój i wzrost (por.: K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010; W. Rudolf, *Zasada partnerstwa i jej praktyczne znaczenie w polityce regionalnej na przykładzie Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu”, red. D. Strahl, Wrocław 2006, s. 44).

93 *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji*, op. cit.

Kluczowe znacznie dla oceny zaprezentowanych regulacji i dokumentów ma praktyka ich stosowania. Zagadnienie to stanowi przedmiot badań, dla których niniejsze opracowanie ma charakter pomocniczy, nie można więc w nim zawrzeć końcowych czy decydujących wniosków. Można się jednak odwołać do opinii doktryny oraz głównych aktorów procesu konsultacji społecznych i oceny skutków regulacji, aby zarysować tło najważniejszych kwestii praktycznych.

■ Ocena skutków regulacji i konsultacje społeczne w opiniach doktryny i w praktyce

Przedstawienie wszystkich opinii doktryny na wskazane tematy znacznie przekraczałoby ramy niniejszego opracowania, dlatego skupimy się na głównych tezach nauki prawa, z pominięciem tych, które zostały już poruszone we wcześniejszych rozważaniach. Na marginesie należy dodać, że nie tylko nauka prawa zajmuje się tą problematyką. Przywoływany kilkakrotnie w niniejszym opracowaniu zbiór artykułów, zawierający szeroką analizę praktyki i zestaw licznych propozycji zmian w systemie tworzenia ocen skutków regulacji w Polsce, ukazał się w 2007 roku w ramach serii „Studia Ekonomiczne”. Zagadnienia prawne, jakkolwiek istotne, stanowiły jedynie niewielką część tej publikacji⁹⁴.

Kwestie OSR i partycypacji społecznej w procesie legislacyjnym – jako elementy tak zwanej polityki tworzenia prawa – stanowią przedmiot badań polskiej nauki prawa od wielu lat. Jako przykład można wskazać, opublikowane jeszcze na przełomie poprzedniego i obecnego systemu ustrojowego, opracowanie Jerzego Wróblewskiego, w którym autor podkreślił, że w polskim prawoznawstwie powszechne jest przekonanie, że prawo jest wynikiem działalności prawodawcy, który jest racjonalny, w możliwie szerokim znaczeniu tego słowa. Wśród czynników warunkujących politykę tworzenia prawa Jerzy Wróblewski wskazał dwie istotne cechy prawodawcy – postawę poznawczą (sposób, w jaki prawodawca poznaje otaczającą go rzeczywistość, relewantną dla działalności prawotwórczej) i postawę oceniającą (dokonywanie przez prawodawcę wyboru celów działania i środków do ich osiągnięcia z punktu widzenia ocen nieinstrumentalnych). Kluczową sprawą jest zakres tej oceny, jej kryteria i źródła informacji, jakimi dysponuje i z jakich korzysta prawodawca⁹⁵.

Jerzy Wróblewski stwierdził także, że decyzja prawodawcza powinna być uzasadniona, wymieniając wśród koniecznych elementów uzasadnienia aktu prawnego między innymi „przewidywane dodatnie i ujemne skutki zamie-

94 *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy, op. cit.*

95 J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa, op. cit.*, s. 35 i n.

rzoney regulacji” oraz „ważniejsze zgłoszone do projektu wnioski [...] wraz z uzasadnieniem ich ewentualnego nieuwzględnienia”⁹⁶.

W nowszych opiniach doktryny powszechne jest przekonanie o związku między jakością regulacji prawnej a jakością konsultacji społecznych.

W komentarzach dotyczących *Zasad techniki prawodawczej* zwraca się uwagę, że choć nie zostało to wyrażone wprost w przepisach, to decyzję w sprawie wyboru przez organ władzy określonych środków oddziaływania „należy poprzedzić zasięgnięciem opinii tych wszystkich podmiotów działania, które są zainteresowane rozstrzygnięciem sprawy”. Celem takich działań będzie ustalenie, czy planowane rozwiązania naruszają czyjeś interesy, wobec tego zaś – jakich należy się spodziewać trudności z ich wprowadzaniem, a także pozyskanie cennej wiedzy, którą dysponują zainteresowane podmioty na temat określonej dziedziny, jakiej ma dotyczyć planowana regulacja, i uzyskanie wstępnej akceptacji dla planowanych zmian, co jest szczególnie cenne w sytuacji, gdy regulacja nie będzie korzystna dla jej adresatów⁹⁷.

Udział czynnika społecznego w procesie prawotwórczym w warunkach państwa demokratycznego nie ogranicza się więc do wyboru składu organu przedstawicielskiego (parlamentu) i następnie biernego legitymizowania jego poczynań. Dzieje się tak nie tylko dlatego, że uprawnieniami prawotwórczymi dysponują również organy egzekutywy (w Polsce między innymi prezydent pochodzący z wyborów powszechnych), ale także ze względu na istniejące zasady ustroju, umożliwiające obywatelom (grupom interesu, organizacjom społecznym i innym) udział w procesach decyzyjnych, w tym w procesie prawotwórczym⁹⁸. W polskiej doktrynie konsultacje publiczne uważa się za element łagodzący zjawisko deficytu demokracji, wynikającego z rosnącej roli władzy wykonawczej w procesie decyzyjnym, szczególnie prawotwórczym, kosztem parlamentu. Konsultacje jako forma partycypacji społecznej w tworzeniu prawa zwiększają także jego skuteczność⁹⁹.

Na płaszczyźnie praktycznego funkcjonowania konsultacji społecznych dostrzega się liczne błędy, z których kilka wskazuje się najczęściej. Jeden z nich to zupełne zaniechanie przeprowadzenia konsultacji. Inny polega na prowadzeniu konsultacji nie na wstępnym etapie – kiedy można decydować o wyborze konkretnego środka, względnie o jego ogólnych treściach, lub w ogóle o słu-

96 *Ibidem*, s. 146.

97 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 25–26.

98 Por.: L. Leszczyński, *Podjęmowanie decyzji prawnych. Tworzenie i stosowanie prawa*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, Zamość 2003, s. 17; B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatów „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, z. 4, s. 16–17.

99 J. Bierć, *Racjonalna procedura prawodawcza jako podstawa dobrego prawa*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, red. W. Czaplinski, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006, s. 94–95.

ności podejmowania jakiegokolwiek działania – ale na etapie gotowego projektu legislacyjnego. Można tutaj zwrócić uwagę na niewłaściwie utworzoną alternatywę. Idea konsultacji społecznych przewiduje ich mnogość i zróżnicowanie na różnych etapach procesu prawotwórczego czy – szerzej – decyzyjnego. Ważne jest nie to, aby konsultacje odbyły się na konkretnym etapie, ale to, żeby towarzyszyły, w odpowiedniej formie, całemu procesowi na różnych jego etapach¹⁰⁰. Kolejny zarzut zgłaszany w doktrynie dotyczy braku informacji zwrotnej – o wynikach konsultacji, o uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu danego postulatu i o powodach takiej decyzji. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy doktryna podaje najczęściej: brak właściwych podstaw prawnych podejmowania określonych działań, brak wiedzy na temat metodologii i procedur przeprowadzania konsultacji czy – szerzej – OSR, brak woli podmiotów uczestniczących w procesie tworzenia prawa do podejmowania czy korzystania z określonych środków lub udziału w nich¹⁰¹.

Tak zarysowane problemy prowadzą, zdaniem autorów, do kilku pytań. Cztery z nich mają kluczowe znaczenie w aspekcie oceny bieżącej regulacji i praktyki konsultacji społecznych:

- Czy należy stworzyć jeden ośrodek przeprowadzania konsultacji społecznych, czy też pozostawić je w gestii projektodawców aktów prawnych?
- Czy wszystkie zmiany w prawie (uchwalanie, zmiana, uchylenie) mają być poddawane obowiązkowym konsultacjom?
- W jaki sposób należy ustalać podmioty zapraszane do konsultacji?
- Jaka powinna być właściwa forma zarówno samych konsultacji społecznych, jak i prezentacji ich wyników oraz ewentualnego wdrażania tych wyników¹⁰².

Próba ustalenia jednoznacznych odpowiedzi, opierając się na doświadczeniach zagranicznych, kończy się niepowodzeniem, w wielu państwach funkcjonują bowiem odmienne rozwiązania. Polski model powinien być więc dostosowany do miejscowych realiów. Jedynie w wypadku pytania o podstawy prawne OSR i konsultacji społecznych można doszukać się bardziej jednolitego stanowiska doktryny o potrzebie uregulowania instytucji tej oceny i konsultacji społecznych w aktach rangi wyższej niż wewnętrznie obowiązujące uchwały czy zalecenia, ale przy ich jednoczesnym zachowaniu jako elementu uzupełniającego regulację powszechnie obowiązującą¹⁰³ (na przykład odrębne wytyczne przygotowywane w ramach różnych resortów czy sektorów¹⁰⁴).

100 Tak samo – por. na przykład: C. Kosikowski, *Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzanie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 109.

101 A. Jakubiak-Mirończuk, Z. Szpringer, *Uwagi dotyczące „Oceny Skutków Regulacji (OSR) – zasięganie opinii zainteresowanych stron w procesie tworzenia prawa”*, „Zeszyty Prawnicze” 2007, nr 3, s. 276-277.

102 *Ibidem*, s. 277.

103 *Ibidem*, s. 279.

104 J. Paczocha, W. Rogowski, *Ocena skutków przepisów a perspektywa wdrożenia reformy regulacji*, [w:] *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR doświadczenia, perspektywy*, op. cit., s. 208.

Liczne zastrzeżenia komentatorów, jakie jeszcze kilka lat temu kierowano pod adresem Rządowego Centrum Legislacji – w braku jego odpowiednich kompetencji (uprawnień) i środków dopatrując się między innymi przyczyny niskiego poziomu procesu konsultacji¹⁰⁵ – wyraźnie słabną na gruncie najnowszej praktyki i najnowszych inicjatyw tego organu. Trzeba przyznać, że działania te – będące rezultatem zmian w Ustawie o Radzie Ministrów i Regulaminie pracy Rady Ministrów, ale także zaangażowania pracowników Rządowego Centrum Legislacji i ich otwartości na sugestie strony społecznej – zasługują na uznanie. Jako przykład można tutaj wymienić platformę internetową Rządowy Proces Legislacyjny, krytykowaną po jej uruchomieniu, która została poddana licznym korektom, stając się obecnie cennym (choć nadal niepozabawionym mankamentów) narzędziem pozyskiwania informacji i przekazywania opinii przez stronę społeczną. Nie zmienia to faktu, że usytuowanie ustrojowe Rządowego Centrum Legislacji nadal nie pozwala mu na pełnienie funkcji silnego ośrodka koordynującego proces legislacyjny w państwie.

Odnosząc się do kwestii uchwalenia odrębnej ustawy o tworzeniu prawa, należy stwierdzić, że propozycje takie pojawiają się w polskiej doktrynie co najmniej od lat osiemdziesiątych XX wieku, mając swoich zwolenników i przeciwników. Ustawy, jak dotąd, nie ma, sądząc zaś po najnowszej inicjatywie rządowej, polegającej na uchwaleniu nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów (ale nie nowej Ustawy o tworzeniu prawa), na razie nie należy się spodziewać takiej regulacji.

Na kluczowy problem dotyczący praktyki polskich konsultacji społecznych zwrócił uwagę Cezary Kosikowski, podkreślając, że konsultacje i uzgodnienia przeprowadza się przede wszystkim wtedy, kiedy są one obowiązkowe, bez przymusu organizuje się je zaś znacznie rzadziej. Istotne jest jednak to, że w obu wypadkach zasięganie opinii jest traktowane formalnie. Uzyskane w toku konsultacji opinie i informacje nie mają na ogół większego wpływu na kształt regulacji. W ten sposób konsultacje nie powodują zwiększenia racjonalności tworzenia prawa i podniesienia jego jakości, choć powinno być inaczej¹⁰⁶. Brak takich rezultatów niesłusznie wpływa na niską ocenę konsultacji, powodując dodatkowo, że ich przeprowadzanie jest tak rzadkie, jak to tylko jest możliwe.

Opinie i postulaty doktryny zgłaszane pod adresem OSR są zróżnicowane – od ostrożnych ocen, przez propozycje stosownych modyfikacji, aż po najdalej idące tezy o konieczności zupełnej likwidacji programu OSR z powodu niemożności jego realizacji w warunkach polskiej kultury politycznej i pozio-

105 W. Rogowski, W. Szpringer, *Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa?*, op. cit., s. 10.

106 C. Kosikowski, *Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzanie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja?*, op. cit., s. 112–113.

mu administracji w kraju¹⁰⁷. Zastrzeżenia dotyczą zarówno praktyki tworzenia OSR i prowadzenia konsultacji społecznych, jak i dokumentów rządowych dotyczących obu tych instytucji. Jako przykład można wymienić zastrzeżenia do *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, które uzyskały pozytywną ocenę merytoryczną większości badaczy, będąc uznane za krok w dobrym kierunku, ale w warstwie szczegółowej wymagają – ich zdaniem – korekt, między innymi uwzględnienia w większym stopniu korzyści i kosztów projektowanych regulacji dla ich adresatów. *Wytyczne* koncentrują się w tej kwestii na sektorze finansów publicznych¹⁰⁸. Eksperti Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), odnosząc się do kwestii ogólnego postrzegania OSR, skrytykowali jej sprowadzenie do wyłącznie finansowej analizy kosztów i korzyści aktów normatywnych, co jest poważnym błędem. Ocena skutków regulacji to przede wszystkim analiza, proces, stawianie pytań i poszukiwanie odpowiedzi z troską o rzeczywiste zrozumiienie skutków, jakie spowodują planowane regulacje. Tylko tak szeroko rozumiana OSR, wdrażana w pełnym zakresie, ma szansę pozytywnie wpłynąć na kulturę polityczną i prawną oraz sposób podejmowania decyzji oparty na wartościach merytorycznych. Są to również oczekiwane cele tej instytucji¹⁰⁹. Kwestię zakresu OSR komentują także polscy badacze. Ryszard Piotrowski proponuje poszerzyć kryteria analizy, które uważa za niepełne, podkreślając na przykład brak szczególnego wyróżnienia badań zgodności planowanych regulacji z konstytucją i prawami człowieka¹¹⁰.

Różnie jest wyznaczany najkorzystniejszy moment przeprowadzenia oceny skutków regulacji. W dokumentach rządowych mówi się, z jednej strony, o jak najwcześniejszym stadium prac, jeszcze przed podjęciem decyzji o poddaniu danej kwestii regulacji prawnej, z drugiej zaś strony, sugeruje się, że OSR to proces, a więc jego ostateczny kształt – w formie wynikowego, syntetycznego podsumowania wcześniejszych analiz, załączonego do uzasadnienia projektu aktu prawnego – zostanie mu nadany na najpóźniejszym etapie projektowym, przed skierowaniem aktu do uchwalenia. Samo pojęcie OSR może być tutaj mylące, ze względu na dwuznaczność określenia „regulacja”, sugeruje bowiem, że ocena ma dotyczyć regulacji, czyli nastąpić już po podjęciu decyzji o regulowaniu danej kwestii i dotyczyć konkretnej regulacji (projektu aktu prawnego). Wiele zależy więc od momentu przeprowadzenia oceny skutków regulacji. Na etapie wstępnym, przedregulacyjnym, będzie ona dotyczyła potencjalnych skutków ewentualnej regulacji – jako główne kryterium decyzji o tym, czy do takiej regulacji dojdzie (badacze zwracają uwagę na negatywne konsekwencje ograniczenia OSR do tego etapu). Na etapie późniejszym,

107 J. Wierzbicki, *Ocena skutków regulacji w projektach aktów prawnych dotyczących finansów publicznych – obserwacje i wnioski de lege ferenda*, [w:] *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR doświadczenia, perspektywy*, op. cit., s. 162–163.

108 Por. J. Osiecka-Chojnacka, *System oceny skutków regulacji w Polsce*, op. cit., s. 3.

109 S.H. Jacobs, *Przegląd oceny skutków regulacji (OSR) w krajach OECD*, [w:] *Ocena skutków regulacji – najlepsze doświadczenia krajów OECD*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2000 (za: J. Osiecka-Chojnacka, *System oceny skutków regulacji w Polsce*, op. cit., s. 4).

110 R. Piotrowski, *Organizacja procesu legislacyjnego*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 66–67.

projektowym, będzie ona dotyczyła przewidywanych skutków konkretnych przyjętych rozwiązań. Rozumienie OSR jako procesu nie tylko towarzyszącego całemu postępowaniu legislacyjnemu, od etapu jego inicjacji po uchwalenie aktu, ale także po jego wejściu w życie, wydaje się najwłaściwsze.

Badacze zwracają uwagę na to, że OSR nie powinna się ograniczać do etapu projektowania aktów prawnych, ale musi także obejmować analizę prawa obowiązującego (OSR *ex post*). W innym wypadku nie jest możliwa pełna realizacja wymagań metodyki tworzenia prawa, która obejmuje analizę prawa obowiązującego również pod kątem jego skuteczności w zakresie osiągania założonych celów. Ocena skutków regulacji staje się w ten sposób nie tyle konsekwencją podjęcia decyzji o zmianie prawa, ile przesłanką tej decyzji (lub decyzji przeciwniej). Uzależnienie zmian w prawie od oceny jego dotychczasowego obowiązywania w praktyce jest przejawem racjonalnej polityki tworzenia prawa¹¹¹ (propozycja mechanizmu kontroli skutków rozwiązań prawnych po wejściu w życie regulacji otrzymała nawet w doktrynie odrębną nazwę „okresowego przeglądu regulacji” OPR¹¹²).

Analizując funkcje społeczne OSR, przedstawiciele doktryny wskazują kilka najistotniejszych, w tym funkcję czynnika racjonalizującego proces stanowienia prawa, sprzyjającego utylitarystycznemu podejściu do tego procesu jako instrumentu osiągania celów społecznych i gospodarczych. Dzięki OSR dochodzi do zwiększenia udziału czynnika merytorycznego (nie zaś tylko politycznego) w procesie tworzenia prawa, z korzyścią dla jego jakości. Ocena skutków regulacji jest także metodą, która pozwala uniknąć nieefektywnych ekonomicznie regulacji czy wyeliminować deficyt przepływu informacji. W konsekwencji OSR (przynajmniej potencjalnie) może pełnić funkcję „medium zapewniającego transfer wiedzy między prawodawcą a innymi organami władzy publicznej oraz społeczeństwem”. Ważną funkcją OSR jest odgrywanie roli narzędzia pomocniczego w procesie interpretacji postanowień aktu prawnego dzięki ułatwieniu identyfikacji *ratio legis* określonych instytucji czy – ogólnie – intencji prawodawcy, które legły u podstaw konkretnych rozwiązań¹¹³. Poprawnie i całościowo przeprowadzona OSR może także, zdaniem badaczy, pomóc projektodawcy aktu prawnego w wykazaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, że jest on zgodny z konstytucją¹¹⁴.

W całościowym opracowaniu Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 2005 roku, poświęconym problematyce tworzenia prawa w Polsce,

111 *Ibidem*, s. 68.

112 Por. J. Paczocha, W. Rogowski, *Ocena skutków przepisów a perspektywa wdrożenia reformy regulacji*, *op. cit.*, s. 197–199.

113 W. Kozłowski, M. Matczak, O. Luty, *Ocena skutków regulacji a krajowy i wspólnotowy proces prawotwórczy*, *op. cit.*, s. 179–180, 183.

114 M. Matczak, P. Pawłowski, *Możliwości wykorzystywania oceny skutków regulacji przez Trybunał Konstytucyjny w ocenie konstytucyjności aktów prawnych*, [w:] *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, *op. cit.*, s. 165–175.

pojawiło się kilkanaście rekomendacji zmian w systemie legislacyjnym. Między innymi podkreślono, że niezbędne jest „rozwijanie form konsultacji społecznych, jako form negocjacji, optymalizacji aksjologicznej prawodawstwa [...] i pozyskiwania społecznej aprobaty dla prawa”. Konsultacje należy zintegrować z procesem ocen regulacji prawnych. Założenia projektowanych aktów prawnych, uzupełnione o OSR, powinny być poddawane pod osąd opinii publicznej. Musi istnieć instytucja prowadząca systematyczne badania postlegislacyjne oraz dokonująca prognoz efektywności i kosztów nowych regulacji prawnych. Wszystkie inicjatywy legislacyjne, w tym wszystkie poprawki, powinny być zaopatrzone w wyczerpującą ocenę ich kosztów finansowych, organizacyjnych i społecznych. Okresowe przeglądy aktów prawnych – dokonywane zarówno przez poszczególne ministerstwa, jak i przez Rządowe Centrum Legislacji – powinny zmierzać do uchylenia przepisów zbędnych oraz, w miarę możliwości, do konsolidacji i inkorporacji przepisów obowiązujących¹¹⁵. W tym celu zaproponowano między innymi potrzebę zreformowania Rządowego Centrum Legislacji i nadania mu większej samodzielności lub stworzenie innego, silnego centralnego ośrodka legislacyjnego, który stanowiłby instytucjonalną gwarancję należytego poziomu legislacji.

W polskiej doktrynie nie brakuje nawiązań do zagranicznej praktyki funkcjonowania konsultacji społecznych i oceny skutków regulacji. W jednym z nowszych opracowań na ten temat Bogusław Banaszak i Michał Bernaczyk poparli ideę wdrożenia w Polsce koncepcji otwartego rządu¹¹⁶. W 2011 roku ogłoszono deklarację Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu, do którego przystąpiło kilka państw świata, w tym Stany Zjednoczone, Kanada, Republika Południowej Afryki, Norwegia i Wielka Brytania. Choć formalnie Polska jeszcze tego nie uczyniła, Stały Komitet Rady Ministrów rekomendował przystąpienie do porozumienia. Przedstawiciele polskich władz biorą udział w spotkaniach organizowanych przez Partnerstwo na rzecz Otwartego Rządu¹¹⁷.

Bogusław Banaszak i Michał Bernaczyk interesująco przedstawili obecne w polskim porządku konstytucyjnym elementy otwartego rządu, zastrzegając przy tym, że droga od „jawności” do „otwartości” rządu jest daleka, wdrażanie opisywanej koncepcji wymaga więc wielu zmian w obowiązującym porządku prawnym. Ważnym elementem koncepcji otwartego rządu jest element partycypacji w procesach decyzyjnych, co się wiąże z trzema istotnymi cechami tych procesów: jawnością działania władzy publicznej, umożliwiającą poznanie przyczyn, motywacji i materiałów wykorzystanych przez nią w procesie decyzyjnym, otwartość *sensu stricto*, czyli wysłuchiwanie obywateli

115 S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezese Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 17–20.

116 B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, op. cit., s. 17.

117 *Polska na drodze do otwartego rządu: Michał Boni na Open Government Partnership Summit w Londynie*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 1 listopada 2013 roku – <https://mac.gov.pl/tag/partnerstwo-na-rzecz-otwartego-rzadu> [dostęp: 28 listopada 2013 roku].

przez władzę i branie pod rozwagę ich stanowiska, odpowiedzialność władzy publicznej wobec suwerena za jej działania i zaniechania¹¹⁸.

Odnosząc się do problematyki obywatelskiej partycypacji, Bogusław Banaszak i Michał Bernaczyk zwracają uwagę na jej ścisły związek z ustrojem demokratycznym i usytuowanie między pośrednią i bezpośrednią formą demokracji. Odwołując się konkretnie do instytucji konsultacji, przywoływani autorzy zwracają uwagę na kilka istotnych faktów. Po pierwsze, na gruncie obowiązujących regulacji ustawowych nie zawsze jest jasne, co się kryje pod pojęciem konsultacji. Po drugie, zachodzi wątpliwość, czy w wypadku konsultacji władze publiczne uwzględniają wynikającą z art. 32 konstytucji zasadę równości i niedyskryminacji ich uczestników. Po trzecie, nie można nazwać konsultacjami społecznymi „sytuacji, w której podmiot władzy publicznej arbitralnie decyduje o uczestnikach biorących w nich udział”, powinno się zatem zapewnić dostęp do konsultacji wszystkim zainteresowanym. Po czwarte, należy zapewnić wszystkim uczestnikom równy dostęp do pełnych informacji na temat prowadzonych prac, ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do kolejnych wersji projektu oraz wykonanych ekspertyz i innych dokumentów finansowanych ze środków publicznych¹¹⁹.

Ustalenie rzeczywistego stanu realizacji norm i zaleceń dotyczących OSR i konsultacji społecznych jest przedmiotem badań, które zostały wykonane w ramach projektu, do którego niniejsze opracowanie jest tylko wstępnym wprowadzeniem, nie ma więc powodu antycypować tutaj ich wyników. W opiniach pojawiających się w literaturze przeważa jednak obraz OSR i konsultacji nie jako ważnego elementu procesu legislacyjnego, ale kłopotliwego obowiązku, formalno-biurokratycznego obciążenia, które prawodawca z konieczności musi pokonać¹²⁰. Ukazują się także szczegółowe opracowania dotyczące niuansów praktyki stosowania obowiązujących regulacji, prezentujące charakterystyczne zachowania i tendencje występujące w procesie decyzyjnym, dalekie od założeń przyświecających twórcom systemu OSR i instytucji konsultacji publicznych.

Jako przykład można wskazać zdarzenie opisane na stronie internetowej Fundacji im. Stefana Batorego. Na początku 2013 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych skierowało do organizacji pozarządowych biorących udział w konsultacjach projektu zmian w Ustawie o cudzoziemcach pismo, w którym zaprosiło je do udziału w konferencji uzgodnieniowej, jednocześnie zastrzegając, że brak uczestnictwa w konferencji zostanie potraktowany jako odstą-

118 B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, op. cit., s. 19.

119 *Ibidem*, s. 31–35.

120 S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezisie Rady Ministrów*, op. cit., s. 12; W. Kozłowski, M. Matczak, O. Luty, *Ocena skutków regulacji a krajowy i wspólnotowy proces prawotwórczy*, op. cit., s. 184.

pienie od uwag zgłoszonych na wcześniejszych etapach prac na projektem¹²¹. To negatywny przykład praktyki konsultacji społecznych w Polsce. W liście z 2 kwietnia 2013 roku, będącym odpowiedzią na protest ze strony fundacji, przedstawiciel ministerstwa poinformował o wycofaniu się z wcześniejszego stanowiska i uznaniu poprzedniego zachowania za niewłaściwe. Praktyka dostarcza jednak także przykładów na to, że organ władzy nie zawęży, ale poszerza zakres odbywanych konsultacji (w szerokim tego słowa znaczeniu), choć nie ma do tego uprawnień¹²².

W 2012 roku na łamach dziennika „Rzeczpospolita” ukazał się artykuł Macieja Berka, prezesa Rządowego Centrum Legislacji, w którym odpowiadał on na zarzuty dotyczące niedostępności procesu legislacyjnego dla partnerów społecznych, szczególnie w kwestii konsultacji społecznych, przedstawione we wcześniejszych artykułach na łamach tej gazety¹²³. Zarzuty dotyczyły między innymi likwidacji obowiązku sporządzania OSR zarówno do założeń projektu ustawy, jak i do samego projektu oraz zastąpienia OSR założeń projektu ustawy skrótownym „testem regulacyjnym”. W opinii ekspertów, przy braku obowiązku konsultowania projektu ustawy i w związku z odnotowanymi sytuacjami, kiedy ustawy konsultowane na etapie założeń nie były już kierowane do konsultacji jako gotowe projekty, istnieje realne zagrożenie znacznego okrojenia zakresu konsultacji społecznych¹²⁴.

Odpowiadając na te zarzuty, Maciej Berek stwierdził między innymi, że fakultatywność konsultacji społecznych wynikająca z par. 12 ust. 5 Regulaminu pracy Rady Ministrów nie oznacza ich „dowolności”. Każdy dokument powinien być, jego zdaniem, poddawany konsultacjom, jeśli „może się wiązać z istotnymi skutkami albo którego treść przewiduje ważkie nowe rozwiązania prawne”. Zmiany, jakie wprowadzono do Regulaminu pracy Rady Ministrów w 2011 roku, nie miały ograniczyć udziału obywateli w procesie legislacyjnym, ale jedynie zmodyfikować rządowy etap prac legislacyjnych w celu ich

121 Po interwencji OFI Ministerstwo Spraw Wewnętrznych obiecuje, że będzie uwzględniać zasady zawarte w Kodeksie Konsultacji Programu „Lepsze Regulacje 2015” - http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/wydarzenia_2/po_interwencji_ofi_ministerstwo_spraw_wewnetrznych_obiecuje_ze_będzie_uwzględniać_zasady_zawarte_w_kodeksie_konsultacji_programu_lepsze_regulacje_2015 [dostęp: 28 listopada 2013 roku]. Katarzyna Karpińska podaje przykład praktyki przekazywania oceny skutków regulacji do zaopiniowania przez organ koordynujący przed zorganizowaniem konsultacji społecznych, a więc bez podania ich wyników (K. Karpińska, *Praktyka funkcjonowania oceny skutków regulacji w Polsce*, [w:] *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, op. cit., s. 52).

122 Iwona Wróblewska ustaliła, że Ministerstwo Ochrony Środowiska 30 lipca 2007 roku przeprowadziło „wysłuchanie publiczne podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem ustawy o instrumentach wspomagających redukcję emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji – druk sejmowy 1791”. Tymczasem, zgodnie z art. 9 ust. 1 Ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, na którą powoływał się resort, w ministerstwach można organizować wysłuchania jedynie w zakresie projektów rozporządzeń (I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, op. cit., s. 90).

123 M. Berek, *O konsultacjach społecznych bez przekłamań*, „Rzeczpospolita. Opinie i Analizy”, 8 lutego 2012 roku.

124 K. Borowska, *Czy regulamin rządu ograniczy konsultacje*, „Rzeczpospolita. Prawo”, 14 grudnia 2011 roku; eadem, *Organizacje społeczne ślą sprzeciw do premiera*, „Rzeczpospolita. Prawo”, 23 grudnia 2011 roku.

usprawnienia. Do tych zmian dostosowano zasady przeprowadzania konsultacji. Maciej Berek wyjaśnił także nieporozumienia dotyczące nowej instytucji „testu regulacyjnego”, który pełni funkcję analogiczną do tej, jaką dla projektu aktu prawnego pełni ocena skutków regulacji. Takie działania, jak utworzenie w ramach Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji specjalnej platformy internetowej Rządowy Proces Legislacyjny, na której zamieszcza się każdy projekt rządowego aktu prawnego wraz ze wszystkimi jego kolejnymi wersjami, a także to, że dokumenty raz zamieszczone w BIP przez uprawnionego pracownika właściwego ministerstwa nie mogą być przez niego usuwane, dowodzą, zdaniem Macieja Berka, że zmiany ułatwiają, nie zaś utrudniają zgłaszanie opinii do projektów aktów prawnych. Na koniec Maciej Berek przywołał nowy system konsultacji *online* (wówczas jeszcze opracowywany przez Ministerstwo Gospodarki, obecnie już działający pod adresem <http://www.konsultacje.gov.pl>) jako kolejny przykład zmian zmierzających w dobrym kierunku. Pilotażowa wersja systemu została uruchomiona w marcu 2012 roku.

W konkluzji należy uznać, że racja leży częściowo po obu stronach. Obawy komentatorów, którzy zwracają uwagę na to, że gotowy projekt rządowy nie podlega obowiązkowym konsultacjom, nie jest do końca trafiony, elementem każdego projektu jest bowiem, zgodnie z przepisami Regulaminu prac Rady Ministrów, ocena skutków regulacji. Z kolei jego częścią składową (częścią czynnościowej OSR) są konsultacje społeczne, a częścią składową wynikowej OSR – wyniki tych konsultacji. Rządowe *Wytoczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)* stwierdzają wprost, że „konsultacje są niezbędnym elementem oceny skutków regulacji”¹²⁵. Prawdą jest jednak, że zakres i forma konsultacji zależą w pełni od strony rządowej. Istotne znaczenie mają więc szczegóły, jak to, kto będzie brał udział w konsultacjach, jaką przybiorą one formę (terminy, pytania) i czego będą dotyczyć (treści projektu, streszczenia, fragmentów). Tymczasem kwestie te są regulowane w dokumentach o charakterze niewiążącym. Kluczową rolę w ocenie zasadności obaw i uzasadnieniu konieczności ewentualnych zmian w prawie odegrają więc wyniki badań praktyki stosowania rzeczonych regulacji.

Rzetelna ocena tych zagadnień wymaga spojrzenia na nie z dwóch punktów widzenia, podyktowanych koniecznością realizacji zasad ustrojowych, których współlistnienie prowadzi nieuchronnie do konfliktu postaw i poglądów, ale – co istotne – współlistnienie to jest możliwe. Z jednej strony, w państwie demokratycznym należy przestrzegać zasad przewidujących możliwie szeroki udział czynnika społecznego w życiu państwa – od udziału w sprawowaniu władzy, po wszelkie przejawy tak zwanego społeczeństwa obywatelskiego, w zgodzie z zasadą pluralizmu politycznego, ideologicznego i społecznego. To argumenty podkreślane przez stronę społeczną. Z drugiej strony, zasada demokratycznego państwa prawnego obejmuje zasady odtworzone w orzecz-

125 *Wytoczne do Oceny Skutków Regulacji (ORS)*, *op. cit.*, s. 19.

nictwie Trybunału Konstytucyjnego: bezpieczeństwa prawnego, przyzwoitej legislacji, praworządności w sensie materialnym, które wymagają, aby proces tworzenia prawa umożliwiał sprawne podejmowanie decyzji. Brak umiaru w określaniu kolejnych elementów składowych procedury legislacyjnej grozi jej przeładowaniem i w konsekwencji paraliżem decyzyjnym państwa, czego nie należy lekceważyć, kierując kolejne postulaty pod adresem decydentów i procedur. Tworzenie prawa w państwie demokratycznym, jak wspomniano na wstępie, opiera się na fikcji „racjonalnego prawodawcy”. Proces realizacji wymogu racjonalności prawodawcy – jako postulatu teoretycznego i celu, do którego zmierza każda władza publiczna w warunkach pluralizmu światopoglądowego, rosnącego tempa procesów społecznych czy skomplikowania wielu kwestii – niesie ze sobą zróżnicowane konsekwencje, również w sferze udziału partnerów społecznych. Nie zawsze udział ten będzie możliwy w takim samym stopniu.

Jak się wydaje, istotne jest w tej mierze nie tyle stworzenie szerokiego katalogu uprawnień dla podmiotów pozarządowych, ile raczej wypracowanie minimalnych standardów, których zachowanie byłoby gwarantowane w akcie powszechnie obowiązującym – rangi ustawowej.

Na zakończenie należy poświęcić kilka słów perspektywom dalszego rozwoju instytucji OSR i konsultacji społecznych w Polsce. Podstawą ich nakreślenia jest przede wszystkim Uchwała nr 13 Rady Ministrów z 22 stycznia 2013 roku w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015”. Jest to akt wydany na podstawie Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Cele programu są spójne ze strategiami Sprawne Państwo 2020 i Dynamiczna Polska 2020. Program ma być polskim odpowiednikiem unijnej inicjatywy Better Regulation (obecnie Smart Regulation).

Należy pamiętać, że program rozwoju jest załącznikiem do uchwały Rady Ministrów (aktu o charakterze wewnętrznym) i nie ma charakteru powszechnie obowiązującego. Jest to instrument realizacji polityki rządu, który może być w każdej chwili zmodyfikowany, jeśli uzasadniają to bieżące okoliczności, w tym kwestie polityczne. Warto jednak krótko omówić te elementy programu, które dotyczą omawianej problematyki. Już samo to, że została ona poruszona w dokumencie rządowym, zasługuje na podkreślenie. W ramach programu „Lepsze Regulacje 2015” – w zakresie OSR i konsultacji – Rada Ministrów planuje między innymi:

- uchwalenie nowego, przejrzystego Regulaminu pracy Rady Ministrów, który ma między innymi sprzyjać upowszechnianiu stosowania konsultacji w procesie legislacyjnym. Przyjęte rozwiązania mają zmierzać do zwiększenia zakresu konsultacji projektu zarówno na etapie analizy problemu, przygotowywania projektu założeń aktu prawnego i przygotowywania projektu aktu prawnego, jak i oceny skutków regulacji *ex post*,
- przekształcenie platformy Rządowy Proces Legislacyjny w rządowy system e-legislacji,

- opracowanie i upowszechnienie „Dobrych Praktyk Legislacyjnych”,
- lepszą jakość OSR, uwzględniających opinie adresatów regulacji.

Dwa z trzech głównych celów programu dotyczą omawianej problematyki. Pierwszy z celów to „Przejrzyste tworzenie prawa skutecznie rozwiązującego rzeczywiste problemy”, drugi (formalnie – trzeci) to „Poprawa komunikacji z interesariuszami”.

Wśród działań przewidzianych jako służące osiągnięciu pierwszego z wymienionych celów wskazano przede wszystkim rozwój tak zwanego Systemu Oceny Wpływu (odpowiednika unijnej instytucji *impact assessment*). Rząd planuje między innymi opracowanie wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu (w tym zasady przeprowadzania konsultacji), a także podręcznika do identyfikacji i pomiaru kosztów regulacyjnych wraz z narzędziami informatycznymi. W tym celu nastąpi między innymi scalenie dotychczasowych dokumentów: *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, *Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych* i *Siedmiu Zasad Konsultacji*.

Inne środki, które przewidziano w celu osiągnięcia założonych zamierzeń, to koordynacja jakości oceny wpływu (OW) w każdym ministerstwie, dodatkowe elementy OSR, między innymi test wpływu na sektor małych i średnich przedsiębiorstw, wypracowanie rekomendacji w zakresie współpracy między rządem a parlamentem, mających służyć tworzeniu prawa opartego na wiarygodnych przesłankach analitycznych (wypełnienie luki regulacyjnej, w wyniku której brakuje formalnego obowiązku tworzenia OSR do proponowanych inicjatyw parlamentarnych i do istotnych poprawek zgłaszanych podczas procedowania projektów aktów prawnych w komisjach sejmowych i senackich), wprowadzenie audytu wewnętrznego oceny wpływu na wytypowanej grupie dokumentów (w rezultacie wprowadzenie ewentualnych koniecznych zmian w systemie oceny wpływu), przygotowywanie okresowych OSR *ex post* (z wykorzystaniem ustandaryzowanego formularza), przeprowadzenie szkoleń z zakresu oceny wpływu dla pracowników administracji publicznej, a także rozwój platformy elektronicznej systemu oceny wpływu.

Cel polegający na poprawie komunikacji z interesariuszami ma być osiągnięty między innymi przez opracowanie i wdrożenie systemu konsultacji *online* (jego połączenie z systemem sejmu i senatu spowoduje, że system konsultacji *online* będzie obejmować cały proces legislacyjny), utworzenie portalu internetowego dla przedsiębiorców, umożliwiającego ich udział w doskonaleniu regulacji gospodarczych, utworzenie zespołu wspierającego działania ministra gospodarki i pełnomocnika rządu do spraw deregulacji gospodarczych, przyjęcie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na okres do pięciu lat, na podstawie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w celu wprowadzenia zasad komunikacji zgodnych z wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu, w tym zasad konsultacji, wykorzystywa-

nie spotkań roboczych z interesariuszami jako jednej z form zasięgnięcia opinii i gromadzenia informacji, utworzenie listy podmiotów zaangażowanych w proces konsultacji projektowanych dokumentów rządowych. Większość działań wliczonych w tym zestawie ma formę rekomendacji.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że program ma ambitny charakter. Jego ocena będzie jednak zależała od stopnia realizacji przyjętych zamierzeń. Trzeba mieć nadzieję, że zakres realizacji będzie możliwie szeroki, podobnie jak udział w niej partnerów społecznych.

Na marginesie warto wspomnieć, że podjęto już pierwsze działania zapowiedziane w programie – 29 października 2013 roku Rada Ministrów przyjęła nowy Regulamin prac Rady Ministrów, który wszedł w życie od 1 stycznia 2014 roku¹²⁶. Do ogólnych zalet nowego regulaminu należy jego większa przejrzystość. Wśród postanowień dotyczących omawianej tutaj problematyki kilka zasługuje na odnotowanie. Z konieczności – niniejsze opracowanie traktuje przecież głównie o aktualnym w 2012 roku stanie prawnym – będą to wybrane przykłady.

Cały nowy Regulamin pracy Rady Ministrów posługuje się określeniem „konsultacje publiczne”, co sugeruje, że uzyskają one szerszy i bardziej otwarty charakter. Konsultacje mają być przeprowadzane w większym stopniu z użyciem środków elektronicznych (Internetu). Pojawi się także „raport z konsultacji” – dołączany do projektu aktu prawnego i dokumentu, który ma zawierać nie tylko, jak było dotąd w wypadku OSR, informację o przeprowadzonych konsultacjach, ale także „omówienie stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący”. To kolejna kwestia zgłaszana przez stronę społeczną i uwzględniona przez stronę rządową. Zrezygnowano również z wyznaczania maksymalnego terminu na zgłaszanie uwag, z kolei termin minimalny w wypadku aktów normatywnych wydłużono do czternastu dni.

W treści OSR ma się pojawić „wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń”, co stanowi realizację postulatu oparcia OSR na danych analitycznych (dowodach). Ocena skutków regulacji ma także zawierać informacje umożliwiające porównanie z danymi zawartymi w teście regulacyjnym. W wypadku wprowadzenia w projekcie ustawy istotnych zmian w stosunku do założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów – i jeśli założenia te poddano wcześniej konsultacjom publicznym – skierowanie projektu do konsultacji będzie obowiązkowe. Można to uznać za odpowiedź na obawy strony społecznej, że OSR (w tym konsultacje) ograniczy się do testu regulacyjnego, nie obejmie zaś już projektu aktu prawnego. Ocena skutków regulacji i test regulacyjny mają być przedstawiane na ujednoliconym formularzu. Obowiązek sporządzania OSR lub podobnych analiz skutków regulacji został rozszerzony

¹²⁶ W momencie przygotowywania niniejszego opracowywania tekst nowego regulaminu nie został jeszcze ogłoszony. Podstawą jego omówienia jest ostateczna wersja projektu, skierowana 20 września 2013 roku do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

na inne dokumenty rządowe. Ważną nowością jest także wprowadzenie OSR *ex post*.

Próba oceny postanowień nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów z praktycznego punktu widzenia rodzi wiele pytań i zastrzeżeń. Konsultacje pozostały instytucją fakultatywną (rekomendowaną), nadal bowiem istnieje możliwość ich nieprzeprowadzenia, jeśli uzasadniają to bliżej nieokreślone – a więc pozostawione do uznania organów władzy – „waga sprawy” lub jej pilność. W takim wypadku, mimo obowiązku raportowania o przeprowadzonych konsultacjach – w ramach OSR czy osobnego „raportu z konsultacji” – ta część projektu (uzasadnienia) nie wystąpi z braku konsultacji. Wciąż istnieje również możliwość pominięcia niektórych etapów procesu legislacyjnego z udziałem strony społecznej lub znacznej redukcji tego udziału. Na przykład wspomniane konsultacje dotyczące projektu – po zmianach dotyczących pierwotnych założeń do projektu – odbędą się obligatoryjnie, ale tylko wtedy, gdy zmiany założeń były „istotne”. Terminy minimalne na przeprowadzenie konsultacji można skracać. Udział przedstawicieli strony społecznej w konferencji uzgodnieniowej pozostał zależny od uznania organu wnioskującego. Ocena skutków regulacji *ex post* nie będzie wykonywana do wszystkich, tylko do wybranych ustaw. Na koniec trzeba podkreślić, że wszystkie opisywane zasady reguluje nadal jedynie akt rangi podustawowej, wewnętrznie obowiązujący.

Zmiany bez wątpienia zasługują na pozytywną ocenę. Nie należy jednak zapominać, że to praktyka ich realizacji, nie zaś sama treść przepisów, będzie miała decydujące znaczenie dla całościowej oceny tych regulacji.

Zmierzając do ogólnej konkluzji prowadzonych rozważań i odnosząc się do pytań zawartych na wstępie niniejszego opracowania, które nie doczekały się dotąd odpowiedzi, należy odnotować kilka faktów i prawidłowości.

Na gruncie obecnych regulacji, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego, należy uznać, że kwestie możliwości wyrażania opinii na temat aktów prawnych przez obywateli i ich organizacje oraz wpływania na ich kształt nie są tożsame. O ile bowiem możliwość wyrażania opinii jest w Polsce zagwarantowana już na poziomie konstytucyjnym, poczynając od wolności słowa, przez wolność komunikowania się, po prawo petycji do władz, o tyle skorzystanie z tych praw i wolności nie powoduje automatycznie skutku w formie realnego wpływu na prawodawstwo. Pomijając oczywiste powody, jak pluralizm światopoglądowy, ideowy i polityczny, który w państwie demokratycznym umożliwia współistnienie różnych poglądów i idei, wymuszając ich godzenie przez władze w procesie decyzyjnym, należy stwierdzić, że jedynie od uznania organów władzy zależy to, czy przedstawiane opinie i petycje, ale także wyniki przeprowadzonych konsultacji, zostaną uwzględnione. Od uznania władz zależy również, z kilkoma wskazanymi wyjątkami, decyzja o przeprowadzeniu konsultacji oraz o przestrzeganiu w ich trakcie minimalnych standardów formalnych. Standardy te są określane

w większości w aktach o charakterze wewnętrznym, a nawet w dokumentach roboczych, co decyduje o ich charakterze niewiążącym dla strony rządowej. Na marginesie należy dodać, że treść tych dokumentów w wielu wypadkach jest bardzo ogólna i opiera się na pojemnych treściowo hasłach i nieostrych określeniach.

O ile przepisy dotyczące OSR wymagają, aby raport z jej wykonania obejmował wyniki przeprowadzonych konsultacji, o tyle samo ich przeprowadzenie nie jest już obowiązkowe (poza wyjątkami w formie obowiązku ustawowego).

Jeśli chodzi o wskazanie etapu postępowania legislacyjnego, na którym konsultacje są w świetle przepisów gwarantowane, możliwe lub wykluczalne, nie istnieją w tej mierze jednolite rozwiązania. Dwa zjawiska są tutaj charakterystyczne:

- znaczna przewaga podmiotów wyposażonych w uprawnienie do opiniowania aktów prawnych (lub ich założeń) nad resztą podmiotów, które mogą jedynie oczekiwać na zaproszenie do konsultacji,
- organizowanie konsultacji na wybranym etapie postępowania legislacyjnego, nie zaś – jak sugeruje doktryna – w ciągu całego jego przebiegu, na poszczególnych etapach: od podejmowania decyzji o przyjęciu regulacji, przez stadium tworzenia założeń, po precyzowanie treści i jej modyfikacji w toku procedury legislacyjnej.

Powoduje to, że właściwie nie można mówić o konkretnym etapie postępowania legislacyjnego, na którym konsultacje takie muszą się odbyć – zawsze lub w ogóle.

Za pośrednią odpowiedź na pytanie o spełnienie standardów międzynarodowych w polskiej regulacji OSR i konsultacji społecznych może służyć przyjęcie przez Radę Ministrów szczegółowego i rozległego programu „Lepsze Regulacje 2015”, który ma doprowadzić do wdrożenia w Polsce najwyższych standardów europejskich. To najprostszy dowód niespełniania tych standardów przez polskie regulacje w obecnym kształcie.

Ostatnie pytanie postawione na wstępie dotyczy zakresu, w jakim obywatele – w świetle regulacji prawnej OSR i konsultacji społecznych – mogą realizować konstytucyjne prawa, zawarte między innymi w preambule do konstytucji. Zgodnie z jej treścią, prawo powinno być wsparte na takich wartościach, jak dialog społeczny i zasada pomocniczości, która umacnia uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

Odpowiadając na to pytanie, należy na wstępie wyjaśnić, że preambuła do konstytucji nie jest źródłem praw jednostki. Nie wgłębiając się w rozważania, których zakres znacznie przekracza ramy niniejszego opracowania, trzeba stwierdzić, że:

- po pierwsze – w świetle koncepcji praw człowieka przyjętej w Polsce i dominującej w świecie zachodnim, prawa jednostki mają przyrodzony charakter, nie zależą więc od konkretnej regulacji prawnej,
- po drugie – preambuła, w zgodnej opinii zdecydowanej większości doktryny, nie ma charakteru normatywnego (badacze, którzy doszukują się takiego charakteru preambuły, zgadzają się co do tego, że wykazują go jedynie jej fragmenty).

Nie ulega jednak wątpliwości, że stanowi ona zestaw istotnych wskazówek dla organów władzy publicznej, dotyczących właściwej interpretacji normatywnej treści konstytucji, a także wyznaczających kierunki działalności organów zmierzającej do realizacji naczelnych wartości konstytucyjnych¹²⁷.

Nawet jeśli by założyc, że cytowane fragmenty preambuły stanowią symboliczne nakazy skierowane do władz publicznych, nie można tym władzom zarzucić łamania prawa dopóty, dopóki ich działania nie są sprzeczne lub choćby niezgodne z konstytucją. Czym innym jest bowiem brak konsultacji albo zupełna ich fasadowość (uwaga ta dotyczy także OSR), czym innym zaś – niedoskonała albo nawet słaba pod względem merytorycznym i formalnym realizacja tych instytucji w przepisach prawa. Gdyby pokusić się o ustalenie typu norm, jakie występują w preambule, zakładając na potrzeby niniejszej analizy, że ma ona charakter częściowo normatywny, byłyby to zapewne jedynie normy programowe, czyli takie, które nie zawierają dyrektyw nakazanego zachowania się ich adresatów, ale wskazują jedynie cele i zadania, do jakich adresat (w tym wypadku władze publiczne) powinien dążyć. Samo istnienie konsultacji społecznych i regulacji OSR można uznać za realizację wskazanych w preambule wartości, takich jak dialog społeczny i – choć w mniejszym zakresie – zasada pomocniczości (czyli subsydiarności), umacniające uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Nie ulega wątpliwości, że wartości te zasługują na lepszą realizację w prawie i praktyce jego stosowania i że jest w tej dziedzinie jeszcze sporo do zrobienia.

127 P. Winczorek, *Preambuła*, [w:] idem, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, op. cit., s. 12–13; B. Banaszak, *Preambuła*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 4–5.

ROZDZIAŁ 3.

**JAKOŚĆ RZĄDOWYCH
PROJEKTÓW USTAW
ZE WZGLĘDU
NA UDOKUMENTOWANE
PROCEDURY OCENY SKUTKÓW
REGULACJI I KONSULTACJI
PUBLICZNYCH**

Grzegorz Makowski

■ Krótka charakterystyka rządowego procesu legislacyjnego

W analizowanym okresie projekty aktów prawnych i innych dokumentów inicjowanych przez rząd były przygotowywane przez członków Rady Ministrów oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów we współpracy z premierem, Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Radą Ministrów i Rządowym Centrum Legislacji (głównie pod względem prawnym i formalnym). Podstawową regulacją dotyczącą rządowego procesu legislacyjnego była uchwała Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 roku – Regulamin prac Rady Ministrów¹²⁸.

Występowały przy tym dwa tryby prac nad rządowymi projektami. Ujmując rzecz w dużym skrócie (dokładniejsze omówienie tej kwestii znajduje się w rozdziale drugim niniejszej publikacji), pierwszy polegał na tym, że organy wnioskujące o przeprowadzenie danej inicjatywy legislacyjnej (na przykład ministerstwa) najpierw przygotowywały jej założenia, a następnie na tej podstawie Rządowe Centrum Legislacji opracowywało właściwą treść aktu prawnego. Nazwijmy ten tryb „rządowym”. W drugim modelu, bardziej tradycyjnym, projekt od początku niemal do końca był opracowywany przez organ wnioskujący. Rządowe Centrum Legislacji miało oczywiście wpływ na ostateczny kształt projektu, ale jego treść wraz z całą niezbędną dokumentacją powstawała w ramach prac danego organu. Nazwijmy ten tryb „ministerialnym” (ponieważ to właśnie resorty zwykle przygotowywały projekty aktów prawnych, choć mogły to być również inne urzędy, na przykład Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych).

Inicjując prace nad projektem aktu prawnego, minister odpowiedzialny za jego przygotowanie miał obowiązek zawiadomić o rozpoczęciu prac Prezesa Rady Ministrów. Już na tym etapie powinien dysponować przynajmniej wstępną oceną skutków regulacji, zawierającą informacje o przyczynach podjęcia inicjatywy, jej celach, spodziewanych rezultatach i konsekwencjach finansowych, gospodarczych czy społecznych.

Jeśli projekt był przygotowywany przez resort, to po jego sporządzeniu całość dokumentacji była przesyłana do Rządowego Centrum Legislacji, które sprawdzało projekt pod kątem wymagań zarówno formalnych (zgodności z systemem prawnym) i redakcyjnych, jak i merytorycznych (Rządowe Centrum Legislacji ocenia bowiem również oceny skutków regulacji).

Następnie były przeprowadzane konsultacje międzyresortowe, którym mogła – w uzasadnionych wypadkach – towarzyszyć konferencja uzgodnieniowa. Warto przy tym odnotować, że wówczas, podobnie jak po zmianach Regulaminu pracy Rady Ministrów w 2013 roku, kwestia uczestnictwa part-

128 Dz.U. z 2002 r., Nr 13, poz. 221 ze zm.

nerów społecznych w konferencjach uzgodnieniowych nie była uregulowana. W praktyce część resortów zapraszała uczestników spoza grona instytucji publicznych, część zaś traktowała konferencje uzgodnieniowe wyłącznie w kategoriach wewnętrznego wydarzenia rządowego. Rezultatem tego etapu procesu legislacyjnego była akceptacja projektu, opracowanie i przyjęcie autokorekt lub odrzucenie projektu.

W kolejnym etapie projekt analizował Komitet Stały Rady Ministrów i Komitet do spraw Europejskich. W obu gremiach – tworzonych również obecnie przez reprezentantów wszystkich resortów – są badane przede wszystkim skutki budżetowe (ekonomicznie) projektowanej regulacji. Jeśli projekt dotyczy obszaru kompetencji Unii Europejskiej, to ocenie podlega także aspekt zgodności z wymaganiami unijnymi.

W ostatnim etapie projekt trafiał do Rady Ministrów, która go rozpatrywała – przyjmowała projekt, wprowadzała do niego zmiany lub go odrzucała. Projekty były referowane przez odpowiednich ministrów lub przez premiera. Inicjatywy rozpatrzone pozytywnie na tym etapie procesu legislacyjnego były przekazywane do podpisu premierowi.

Szczególnym przedmiotem zainteresowania naszych badań były konsultacje publiczne. Precyzyjne omówienie ich zastosowania w ramach rządowego procesu legislacyjnego i związek z systemem oceny skutków regulacji przedstawił w rozdziale drugim Marcin Michał Wiszowaty. W tym miejscu wspomnijmy jedynie bardzo krótko o głównych etapach rządowego procesu legislacyjnego, na jakich w analizowanym okresie konsultacje publiczne mogły znaleźć zastosowanie.

Jeśli organ mający inicjatywę legislacyjną przygotowywał jedynie założenia projektu aktu prawnego (tryb rządowy), a Rządowe Centrum Legislacji na tej podstawie opracowywało właściwy projekt, to teoretycznie pierwszym etapem, na którym mogły się pojawić konsultacje publiczne, była właśnie faza przygotowywania projektu założeń projektu ustawy. Projekt założeń projektu ustawy powinien bowiem zawierać test regulacyjny (swoistą skróconą ocenę skutków regulacji), sam zaś test powinien być przedmiotem konsultacji i konsumować ich wyniki. Tym samym konsultacje publiczne mogą się odbyć na bardzo wstępnym etapie prac. W praktyce jednak – mimo że model ten przyjęto już w 2009 roku – wśród przedłożeń rządowych wciąż dominowały projekty przygotowywane od początku do końca przez poszczególne resorty (tryb ministerialny), co zresztą znalazło wyraz w naszym badaniu. W analizowanym okresie konsultacje publiczne były inicjowane na późniejszych etapach prac legislacyjnych, przede wszystkim w momencie opracowywania oceny skutków regulacji.

Ocena skutków regulacji jest integralną częścią uzasadnienia, jeśli więc prace nad projektem są prowadzone przez resort, to przed przekazaniem takie-

go projektu do Rządowego Centrum Legislacji powinny być przeprowadzone konsultacje publiczne (dotyczy to zwłaszcza konsultacji, które muszą się odbyć ze względu na obowiązek wynikający z innych przepisów prawa, na przykład gdy ich stroną są związki zawodowe lub organizacje pracodawców), ocena skutków regulacji musi bowiem zawierać ich omówienie. Wówczas przedmiotem konsultacji jest już w zasadzie dojrzały projekt aktu prawnego.

Konsultacje mogły znaleźć zastosowanie również w sytuacji, gdy w wyniku konferencji uzgodnieniowej treść projektu aktu prawnego uległa zmianie. Wówczas organ wnioskujący mógł ponownie przedstawić projekt do kolejnych konsultacji publicznych (o ich przeprowadzeniu mogły także zdecydować Stały Komitet Rady Ministrów lub Rada Ministrów).

Konsultacje mogły się więc odbyć właściwie na wszystkich etapach prac rządowych, aż do chwili, gdy Rada Ministrów nie zdecydowała się przekazać projektu do podpisu premierowi. Kluczowe fazy procesu legislacyjnego to niewątpliwie sam początek prac nad projektem, jeszcze przed zgłoszeniem go do programu prac legislacyjnych (gdy jest on procedowany „ścieżką rządową”), i przygotowanie uzasadnienia projektu, którego elementem jest ocena skutków regulacji, oparta przecież na wynikach konsultacji publicznych (przede wszystkim w wypadku „ścieżki ministerialnej”).

■ Wyniki analizy ilościowej projektów aktów prawnych

Omówienie wyników przeprowadzonej w ramach naszego badania analizy ilościowej rozpoczniemy od krótkiej charakterystyki materiału, który oceniali eksperci. Jak już wspomniano w *Nocie metodologicznej*, łącznie poddano analizie 110 projektów ustaw, które znalazły się na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny. Rozkład instytucji, które prowadziły prace nad zgromadzonymi danymi, jest dość zróżnicowany, ponieważ w zbiorze analizowanych projektów znalazły się dokumenty, którym patronowały dwa podmioty. W tabeli 2 przedstawiono liczbę projektów przypadających na dany resort lub inną instytucję (na przykład Rządowe Centrum Legislacji czy Urząd Zamówień Publicznych) prowadzącą dany projekt.

Tabela 2. Liczba analizowanych projektów ustaw przypadających na dany podmiot*

Podmioty odpowiedzialne za prace nad projektami	Liczba projektów
Ministerstwo Finansów	13
Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	13
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	12
Ministerstwo Środowiska	10
Ministerstwo Gospodarki	9
Ministerstwo Sprawiedliwości	9
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	8
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	6
Ministerstwo Zdrowia	5
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	4
Ministerstwo Obrony Narodowej	3
Rządowe Centrum Legislacji	3
Ministerstwo Edukacji Narodowej	2
Urząd Zamówień Publicznych	2
Ministerstwo Skarbu Państwa	2
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	1
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	1
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	1
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	1
wspólne projekty Rządowego Centrum Legislacji i innych instytucji	5

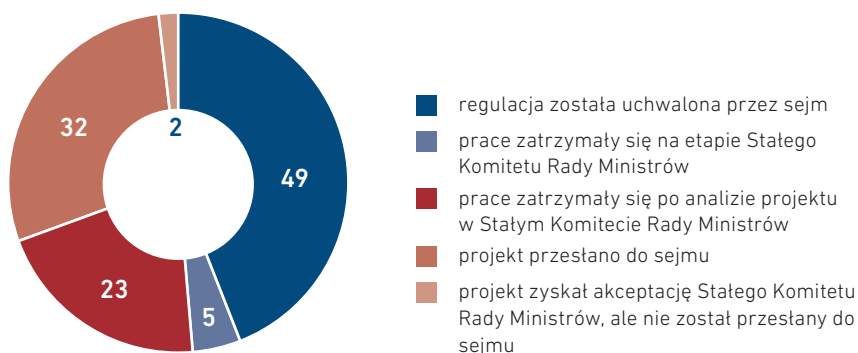
* Nazwy i liczby podmiotów według stanu z 2012 roku.

Źródło: Opracowanie własne.

Inne podmioty zaliczone do ostatniej kategorii to przede wszystkim Rządowe Centrum Legislacji, które samodzielnie odpowiadało za przygotowanie trzech projektów ustaw i było zaangażowane w prace nad czterema projektami wraz z innymi podmiotami (resortami administracji i cyfryzacji, pracy i polityki społecznej, zdrowia, gospodarki). Ponadto w badanej próbie znalazły się dwa projekty przygotowane przez Urząd Zamówień Publicznych i jeden projekt przygotowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Dруга cecha analizowanego materiału, którą warto przedstawić w tym miejscu, to etap, na jakim kończył się proces legislacyjny.

Wykres 1. Etap zakończenia prac nad projektami w okresie realizacji projektu – od maja 2013 do kwietnia 2014 roku (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

Z danych zaprezentowanych na wykresie 1 wynika, że gdy analiza zgromadzonego materiału dobiegała końca, blisko połowa badanych projektów była już uchwalona przez sejm. W wypadku wielu z nich prace wciąż jednak toczyły się w parlamencie. Jednocześnie zwraca uwagę znaczny odsetek (21%) projektów, które zatrzymały się na etapie prac rządowych – głównie po tym, jak zostały omówione na Stałym Komitecie Rady Ministrów, który je zaakceptował, albo w czasie prowadzenia przez nas analizy były jeszcze omawiane przez to gremium. Dwa projekty właściwie przeszły już wszystkie etapy prac rządowych, ale z niezrozumiałych przyczyn – których nie udało się ustalić ani na podstawie dokumentacji, ani w żaden inny sposób – nie zostały przesłane do sejm.

Opisując formalną stronę analizowanych projektów, można również wspomnieć, że większość z nich (93) była projektami nowelizacji, pozostałe (17) były zaś nowymi ustawami. Ponadto osiem z nich stanowiło wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a 30 dostosowywało krajowy stan prawny do przepisów unijnych.

Przejdźmy tymczasem do wstępnego omówienia wyników oceny projektów, do której posłużyliśmy się opisanymi wcześniej indeksami.

Jak wspomniano, projekty ocenialiśmy z punktu widzenia czterech aspektów (wymiarów):

- analizy – poszukując odpowiedzi na pytanie o to, w jakim stopniu cele i potrzeba regulacji zostały dobrze określone, rozpoznane i opisane,
- technologii – rozważając kwestie praktyczne przygotowania realizacji projektu,
- implementacji – analizując, w jaki sposób projekt będzie wprowadzany w życie, przede wszystkim jednak, jakie może mieć konsekwencje finansowe w newralgicznych obszarach,
- konsultacji – badając sposób, w jaki projekt uzgadniano (lub nie uzgadniano) z podmiotami zainteresowanymi daną regulacją.

Na potrzeby oceny skonstruowano zestaw prostych indeksów, z których każdy przyjmował wartość od 0 do 100%. Miarą jakości projektów była obecność w dostępnej dokumentacji istotnych elementów oceny skutków regulacji i konsultacji, na przykład analizy wpływu projektowanej regulacji na budżet państwa czy budżety samorządowe, wykorzystania danych statystycznych, wykonania testu regulacyjnego, określenia celu konsultacji, dostarczenia uczestnikom informacji zwrotnej o wynikach konsultacji (dokładny opis konstrukcji indeksu został przedstawiony w *Nocie metodologicznej*). W skrócie rzecz ujmując – im dany projekt miał więcej kluczowych składników, tym był pełniejszy i tym wyższa była jego ocena.

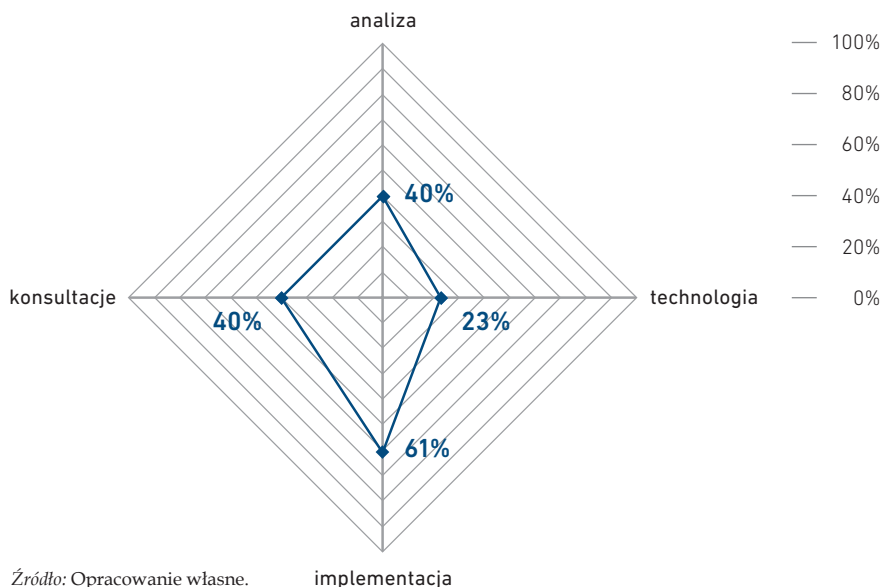
Na wykresie 2 przedstawiono wyniki oceny dokonanej za pomocą wspomnianych indeksów. Ogólna (średnia) ocena we wszystkich czterech wymiarach łącznie osiągnęła zaledwie 46%. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że świadomie nie zamieszczamy pełnej listy projektów wraz z jednostkowymi ocenami, chcemy bowiem uniknąć stygmatyzowania konkretnych projektów i (lub) projektodawców. Najniżej oceniony projekt łącznie uzyskał zaledwie 15% możliwych do zdobycia punktów – nie był konsultowany, dokumentacja nie zawierała opisu sposobu, w jaki regulacja miałaby być wdrożona, na wymiarze „analiza” projekt otrzymał zaledwie 7% możliwych punktów, a jedynym ratującym go aspektem była analiza konsekwencji finansowych, która zawiera się w wymiarze „implementacja”. Najwyżej oceniony projekt uzyskał 73% punktów: 86% na wymiarze „analiza”, 63% – „technologia”, 77% – „implementacja” i 63% – „konsultacje”.

Ogólnie rzecz biorąc, na 110 projektów dziewięć otrzymało oceny słabe, nie wyższe niż 25%, 59 projektów – oceny średnie, mieszczące się w przedziale 26–50%, 42 projekty uzyskały oceny, które można uznać za zadowalające – powyżej 50%. Żaden projekt nie uzyskał łącznej oceny wyższej niż 80%, którą można by uznać za dobrą, ponieważ oznaczałaby, że zdecydowana większość pożądaných elementów procesu legislacyjnego została zachowana.

	Analiza	Technologia	Implementacja	Konsultacje
Liczba (odsetek) projektów z ocenami niskimi – do 25% możliwych punktów	36 (33%)	77 (70%)	1 (1%)	19 (17%)
Liczba (odsetek) projektów z ocenami przeciętnymi – między 26% a 50% możliwych punktów	44 (40%)	20 (18%)	33 (30%)	69 (63%)
Liczba (odsetek) projektów z ocenami zadowalającymi – powyżej 50% możliwych punktów	30 (27%)	13 (12%)	76 (69%)	22 (20%)
Suma	110 (100%)	110 (100%)	110 (100%)	110 (100%)

Z wykresu 2 wynika, że badane projekty wypadły najslabiej pod względem tak zwanej technologii ich przygotowania.

Wykres 2. Wyniki indeksów oceny jakości projektów (N = 110)



Oznacza to, że twórcy tych projektów najgorzej radzili sobie z przedstawieniem mierzalnych wskaźników osiągnięcia celów regulacji, określeniem ram czasowych, doprecyzowaniem plusów i minusów konkretnych rozwiązań czy zidentyfikowaniem innych możliwych rozwiązań. To istotny mankament (o czym szerzej piszemy w rozdziale czwartym niniejszej publikacji), ponieważ brak tych elementów – poza tym, że zmusza do postawienia pytania o to, czy projektodawcy rzeczywiście wiedzieli, w jaki sposób chcą uregulować daną kwestię¹²⁹ – utrudnia lub nawet uniemożliwia wykonanie na przykład analizy danej regulacji w trybie *ex post*, która niedługo powinna być standardowym elementem procesu legislacyjnego. *Last but not least*, wskaźnik ten pokazuje również, że twórcy rządowych projektów ustaw – mimo upływu lat, udziału w wielu szkoleniach, finansowanych głównie ze środków unijnych, i publicznej debaty – przynajmniej w tym zakresie niezbyt poważnie traktują obowiązujące od 2009 roku wytyczne do przygotowywania oceny skutków regulacji, opracowane zresztą przez rząd¹³⁰.

Lepiej, choć wciąż znacznie poniżej połowy możliwych do uzyskania punktów, przedstawia się wskaźnik opisujący jakość prac analitycznych. Oznacza to, że projektodawcy z większą uwagą podchodzą do opisanego problemu lub kwestii, które mają być przedmiotem regulacji, a także ich uwarunkowań i przyczyn. Niemniej jednak jest to wciąż niska ocena (poniżej średniej dla wszystkich wymiarów), na której – jak dalej się przekonamy – ciąży między innymi brak odwołań do istniejących opracowań, analiz i danych lub wyraźnie dostrzegalna niechęć do tworzenia własnych informacji na temat regulowanego zagadnienia. Nie najlepszy wynik w tej płaszczyźnie świadczy po prostu o tym, że projekty rządowych ustaw nie są wystarczająco dobrze przemyślane, problemy zaś, których dotyczą, nie są właściwie analizowane przez regulatora.

Podobnie niską oceną – także poniżej średniej ogólnej – cechuje się organizacja konsultacji publicznych. Pocięszające jest to, że – co do zasady – jakieś konsultacje zostały zorganizowane i udokumentowane prawie dla wszystkich projektów ustaw z 2012 roku (tylko w wypadku ośmiu projektów nie natrafiliśmy w dokumentacji na żadną informację ten temat). Niestety, samo to, że konsultacje się odbyły, nie wystarczy do uzyskania zadowalającej oceny w tym aspekcie. Poważne zastrzeżenia budzą między innymi śladowe wykorzystanie interaktywnych technik konsultacji (dyskusji, wywiadów zogniskowanych, otwartych seminariów i konferencji, nie wspominając już nawet o rozwiązaniach wykorzystujących bardziej złożone technologie, jak *co-solving*) i polityka informowania o możliwości przedstawienia opinii. Raczej wyjątkiem niż regułą jest przekazywanie informacji zwrotnej o wynikach

129 R. Zubek, *Analiza polskiej praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001–2005*, [w:] *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, op. cit., s. 38.

130 *Jak prowadzić konsultacje w Polsce? Ocena Skutków Regulacji do problemu zasięgania opinii zainteresowanych stron w procesie tworzenia aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

konsultacji. Czas przeznaczony na konsultacje także jest niewystarczający (o czym szczegółowo piszemy w dalszej części niniejszej publikacji). Niedochowanie tych i wielu innych standardów jest wyraźnie widoczne w analizowanej dokumentacji projektów. Wyniki omawianego badania korespondują również z rezultatami wcześniejszych projektów¹³¹, co, niestety, świadczy o tym, że poprawa jakości konsultacji publicznych w obszarze rządowych prac legislacyjnych nie postępuje zbyt szybko, decydenci zaś wciąż nie do końca odnajdują wartość w wiedzy, którą mogliby uzyskać dzięki otwarciu się na interesariuszy.

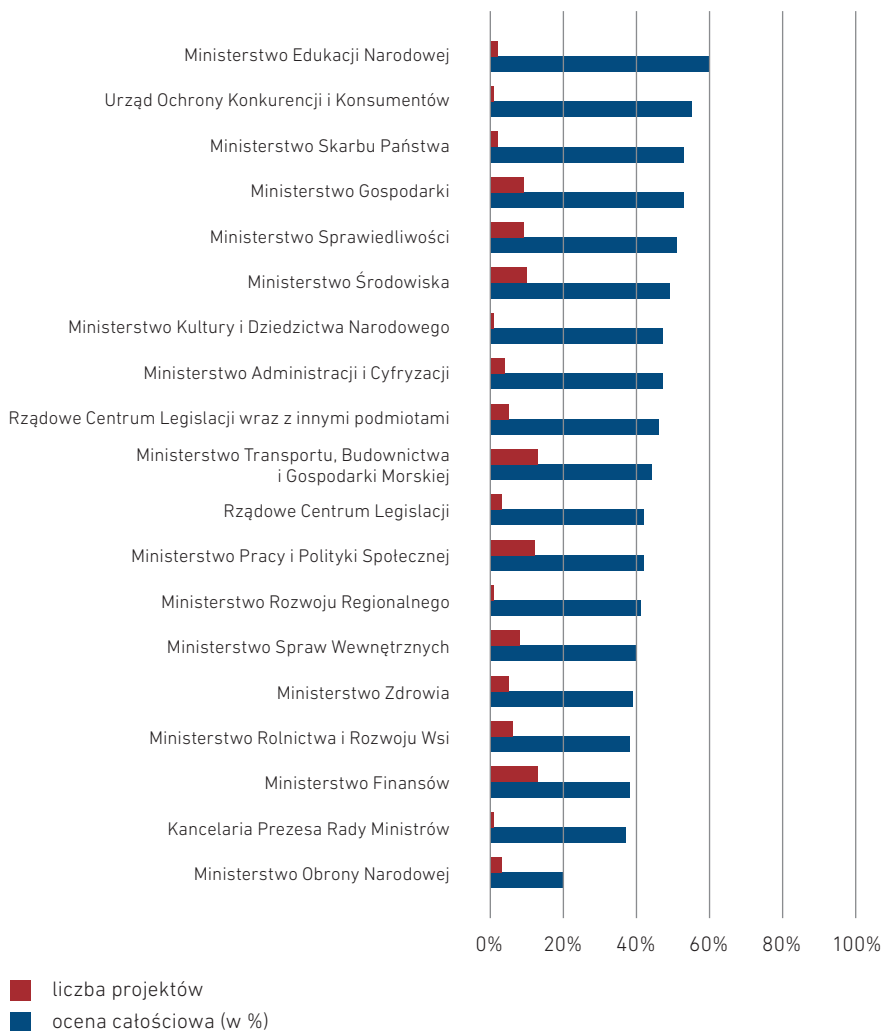
Najlepszą ocenę (61%) analizowane projekty otrzymały ze względu na opis wdrożenia przepisów. Oznacza to, że projektodawcy względnie dobrze opanowali obowiązek przedstawiania przede wszystkim kosztów wprowadzania w życie regulacji dla budżetu państwa czy budżetów samorządowych (zaznaczmy przy tym, że ocenie nie poddawano rzetelności tych wyliczeń, do czego zapewne również można byłoby mieć zastrzeżenia). Zastanawiać może jednak na przykład to, że na etapie prac rządowych twórcy projektów w blisko połowie sytuacji nie byli w stanie wyznaczyć lub nie widzieli potrzeby wyznaczenia przewodniego resortu, który byłby odpowiedzialny za realizację projektu, gdy stanie się on już prawem, bardzo rzadko dokonowali ponadto oceny mocnych i słabych stron projektu już na etapie wdrażania. Dodatkowo analiza pozwoliła odkryć także inne mankamenty, które powodują, że choć ogólna ocena w tym aspekcie jest relatywnie najlepsza, to wciąż daleka od optymalnej, która powinna wynosić około 80%.

Przejdźmy tymczasem do prezentacji kilku ogólnych analiz opartych na zastoszonych indeksach.

Z zestawienia ujętego na wykresie 3 wynika, że najlepiej przygotowane projekty przedstawiły następujące instytucje: Urząd Zamówień Publicznych, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Ministerstwo Gospodarki. Trzeba jednak pamiętać, że ogólnie liczba analizowanych projektów nie jest duża, zwłaszcza w przeliczeniu na konkretną instytucję – w niektórych wypadkach oceniano jeden projekt lub dwa projekty. Trudno zatem wyrokować na tej podstawie ogólnie o jakości projektów ustaw przygotowywanych przez konkretny resort lub inny podmiot podejmujący inicjatywę legislacyjną (pomiar należałoby kilkakrotnie powtórzyć).

131 Por. *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, op. cit.

Wykres 3. Średnia ocena jakości projektów przygotowywanych przez poszczególne instytucje (N = 110)

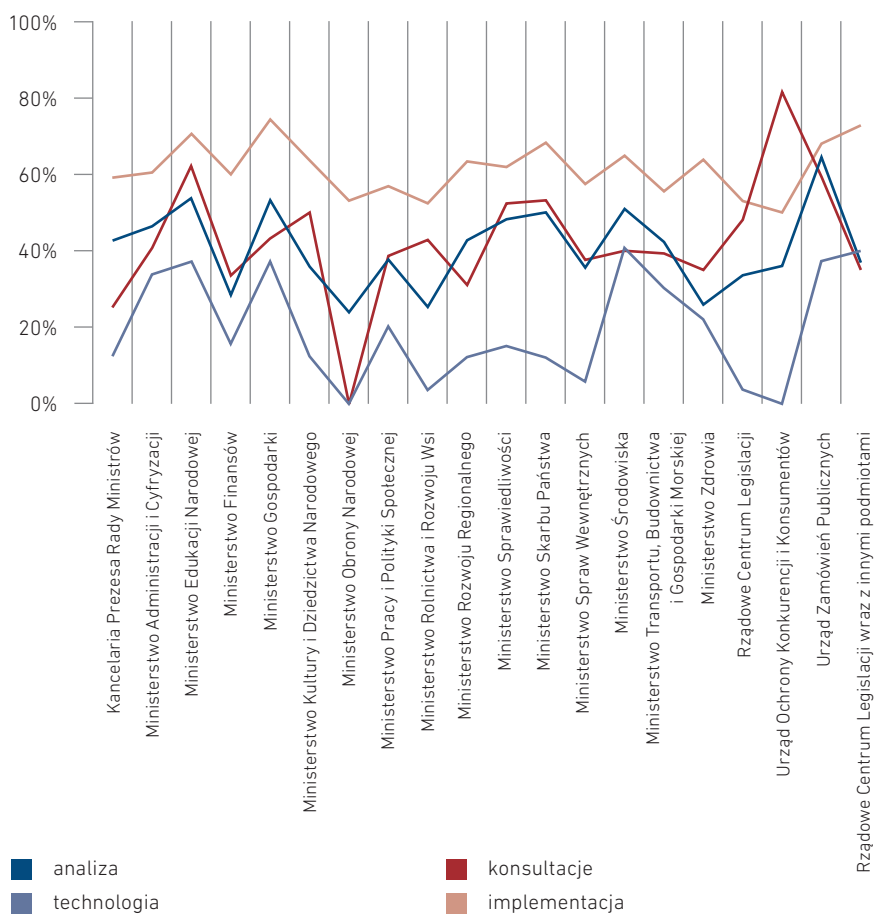


Źródło: Opracowanie własne.

Podobnie ograniczone jest wnioskowanie w zakresie oceny resortów pod kątem poszczególnych aspektów uwzględnionych w omawianym badaniu. Warto jednak zaprezentować je w części otwierającej omówienie wyników, zapewniają one bowiem pewne tło, na którym łatwiej będzie zrozumieć szczegółowe problemy analizowane w kolejnych rozdziałach. Przede wszystkim na podstawie danych ujętych na wykresie 3 można zaryzykować stwierdzenie, że jakość projektów nie zależy od ich liczby. Są bowiem instytucje procedujące w 2012 roku zaledwie dwa projekty, które otrzymały relatywnie wysokie oceny, są rów-

niez i takie podmioty, które pracowały nad jednym projektem lub dwoma projektami, ale dokumenty te zostały ocenione relatywnie nisko. Podobnie wygląda sytuacja w wypadku instytucji, które przygotowały więcej projektów. Może to sugerować, że jakość projektów będzie zależeć w większym stopniu od zdolności organizacyjnych danego podmiotu (na przykład przywództwa, zasobów eksperckich, wykszolenia urzędników) niż od zakresu jego kompetencji czy obłożenia pracą legislacyjną.

Wykres 4. Średnia ocena projektów ze względu na poszczególne aspekty i instytucje (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

Podsumowując, ogólna ocena jakości rządowych projektów ustaw, dokonana na podstawie skonstruowanych przez nas indeksów, jest niezadowolająca.

Wpływ na to mają przede wszystkim dwie kwestie: słabości w warstwie analitycznej oraz niewystarczająco rzetelnie prowadzone i dokumentowane konsultacje. Rozwinięcie tej diagnozy znajduje się w kolejnych rozdziałach niniejszej publikacji.

ROZDZIAŁ 4.

**JAKOŚĆ OCENY
SKUTKÓW REGULACJI
I UZASADNIENÍ RZĄDOWYCH
PROJEKTÓW USTAW**

Piotr Wagłowski

Według *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)* z 2006 roku, zakres dokonywanej oceny zależy każdorazowo od „skali rozpatrywanego problemu”, zgodnie z zasadą proporcjonalności¹³². *Wytyczne* przewidują również, że „pogłębiona ocena” będzie przeprowadzana w wypadku nielicznych projektów, uzależniając jej dokonanie od tego, czy projekty regulacji „w istotny sposób wpływają na gospodarkę, przedsiębiorstwa, konkurencyjność, generują znaczące koszty ekonomiczne lub są wyjątkowo istotne z ogólnospołecznego punktu widzenia”. „Identyfikacja problemu” została uznana przez twórców *Wytycznych* za pierwszy wśród „najważniejszych elementów”¹³³ oceny skutków regulacji.

■ Identyfikacja problemu i przyczyny jego powstania

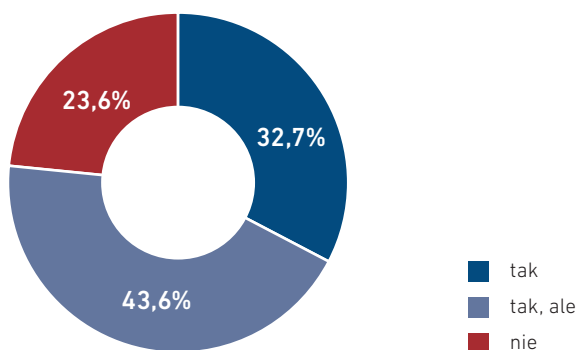
Przygotowując niniejszą analizę, uznaliśmy, że przede wszystkim w ocenie skutków regulacji powinna się znaleźć odpowiedź na pytanie o to, czy dany projekt należy do kategorii „najważniejszych projektów regulacji”. Podejmując zatem próbę analizy procesu legislacyjnego, w pierwszej kolejności postanowiliśmy sprawdzić, czy udostępnione publicznie dokumenty dotyczące poszczególnych wątków legislacyjnych zawierają – zgodnie z rekomendacją Ministerstwa Gospodarki – opisy problemów, na które odpowiedzią ma być projektowana regulacja, i oszacowanie skali tych problemów, co powinno determinować sposób przeprowadzenia oceny.

W wyniku przeprowadzenia analizy dokumentów dostępnych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny, zarządzanej przez Rządowe Centrum Legislacji, ustaliliśmy, że z umieszczonych tam w 2012 roku 110 projektów ustaw w wypadku blisko jednej czwartej z nich (26 projektów) **nie przedstawiono opisu problemu, który ma być rozwiązany za pomocą ingerencji legislacyjnej w system prawny**. W wypadku kolejnych 43% projektów mieliśmy zastrzeżenia do takiego opisu.

132 *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, op. cit., s. 5.

133 *Ibidem*, s. 10.

Wykres 5. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy opisano charakter i skalę problemu?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

Wśród projektów niezawierających opisu charakteru i skali problemu znalazły się takie, których dokumenty w ogóle nie zostały udostępnione publicznie albo udostępniono tylko część dokumentów. Przykładem projektu z tej grupy może być Ustawa o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny opublikowano projekt ustawy (wraz z uzasadnieniem i wstępną oceną skutków regulacji) w zakładce „Konsultacje społeczne”, nie udostępniając jednak żadnych innych dokumentów związanych z tym projektem. Lektura dostępnych materiałów nie dała odpowiedzi na pytanie o charakter i skalę problemu, który miałby być wyeliminowany proponowaną regulacją. Uzasadnienie projektu stwarzało wrażenie, jakby projekt miał osiągać inne cele niż ujawnione w tym uzasadnieniu. Po pewnym czasie projekt został przeniesiony do „Archiwum”, ale bez wzmianki o tym, że został wycofany. Innym przykładem projektu, którego niepełne dane udostępniono na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny, jest projekt Ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (projekt Ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym).

Przykładem projektu, który nie wskazuje problemu zasługującego na ingerencję ustawodawcy, jest projekt Ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze. Dokument ten jest przykładem użycia stylistyki rozmywającej uzasadnienie. Warto przytoczyć szczególnie fragment, który – naszym zdaniem – jest przykładem złej praktyki uzasadniania projektów ustaw (choć pojawił się w dokumentach procesu legislacyjnego, w istocie niczego nie uzasadnia): „W związku z wypadkami lotniczymi pojawiają się różne interesy społeczne i zapewnienie prawidłowej równowagi pomiędzy wszystkimi interesami jest niezbędne do zagwarantowania ogólnej korzyści społecznej”. Projekt nie przewiduje konkretyzacji tych „różnych interesów”, nie wyjaśnia „prawidłowej równowagi”, nie rozwija również pojęcia

„ogólna korzyść społeczna”. W tym wypadku uznaliśmy, że projekt nie opisuje problemu.

W stosunku do znacznej części analizowanych projektów – nawet jeśli uznawaliśmy, że można z dokumentów wnioskować o charakterze problemów (w wielu wypadkach charakter problemu wymagającego ingerencji legislacyjnej nie był wskazany wprost) – mieliśmy wątpliwości na przykład co do ich skali (odpowiedzi „tak, ale”). W projekcie Ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw wymienia się kilka różnych problemów, ale lektura tego dokumentu nie pozwala w pełni zrozumieć, dlaczego dane zjawiska są w istocie problemami (na przykład z jakiego powodu projektodawca zdecydował się zabiegać o zwiększenie wskaźnika „upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat”, który w Polsce – jak czytamy – jest niższy niż w innych państwach Unii Europejskiej). Innym przykładem jest projekt Ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o Biurze Ochrony Rządu, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw. Przedstawiono tam dane statystyczne dotyczące zwolnień lekarskich w wymienionych służbach, stwierdzając, że statystyki są „alarmujące”, i uznając, że „dane wskazują na konieczność” nowelizacji przepisów. Z kolei projekt Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw miał ogólnie zwiększyć ochronę konkurencji i konsumentów, nie wskazano jednak, dlaczego trzeba tę ochronę zwiększyć, ale uznano, że należy podnieść standard.

Na szczególną uwagę zasługują projekty, które zostały przygotowane w związku z koniecznością implementacji przepisów Unii Europejskiej i w wyniku realizacji orzeczeń różnych trybunałów (na przykład Trybunału Konstytucyjnego). Konieczność wprowadzenia przepisów bez wskazania problemu znalazła się między innymi w projekcie Ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne, ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Brak pogłębionej analizy w wypadku implementacji przepisów unijnych dyrektyw nie może być uzasadniony, między innymi dlatego, że przepisy dyrektyw wymagają przyjęcia w ustawodawstwie krajowym rozwiązania w pewnych ramach, ale same dyrektywy pozostawiają zwykle margines możliwych rozwiązań (przepisanie treści normatywnej dyrektywy do aktu normatywnego rangi ustawy nie może być uznane za transpozycję tej dyrektywy). Wybór jednego z możliwych rozwiązań powinien być zatem uzasadniony i poprzedzony analizą. Przywołany projekt nie tylko nie wyjaśnia, dlaczego nie dokonano transpozycji dyrektyw we wcześniejszym okresie, gdy było to już koniecz-

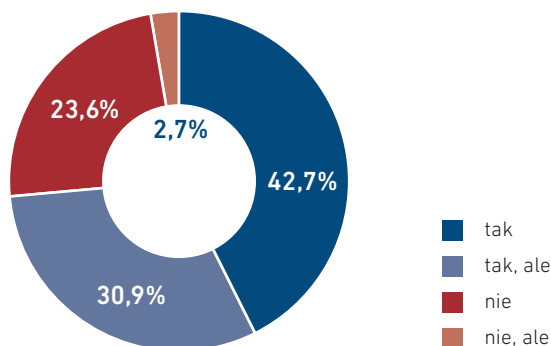
ne (poprzestaje na wskazaniu, że Komisja Europejska zwraca uwagę na brak takiej transpozycji), ale także nie wskazuje możliwych ewentualnych wariantów transpozycji dyrektyw.

Projekt Ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii miał na celu wdrożenie stosownej dyrektywy Unii Europejskiej. Uznaliśmy, że lektura tego dokumentu nie ujawnia problemu i jego skali. Projekt, co prawda, omawia przepisy dyrektywy, szczególnie stwierdzając, że ustanawia ona przepisy dotyczące określonych zjawisk, które wymieniono „między innymi” (czyli nie wszystkie). Projekt – omawiając proponowane przepisy i to, jakie mają one mieć znaczenie – nie wskazuje jednak problemu, który mają rozwiązywać te przepisy. Miejscami charakter problemu wynika z kontekstu zdania, na przykład: „Wprowadzono przepisy umożliwiające wstrzymanie w obrocie produktów leczniczych, co do których istnieje podejrzenie, iż zostały sfalszowane”. Można z tego stwierdzenia wnioskować, że problemem są fałszerstwa produktów leczniczych spotykane w obrocie, ale brakuje na przykład analizy dotyczącej skali fałszerstw.

Lektura dokumentów związanych z Ustawą o zmianie ustawy – Prawo celne wyjaśnia, że konieczność nowelizacji wynika z wcześniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a także z konieczności dostosowania polskiego systemu prawnego do przepisów Unii Europejskiej. W tym wypadku uznaliśmy, że opisano charakter problemu, choć nie udało się nam zidentyfikować jego skali. Innym przykładem jest projekt Ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który proponował przepisy w pełnym zakresie dostosowujące polski system prawny do prawa Unii Europejskiej i „przepisy porządkowe” albo „dostosowanie przepisów do wyroków Trybunału Sprawiedliwości”. W tym wypadku uznaliśmy, że nie przedstawiono ani charakteru, ani skali problemu, który ma rozwiązać proponowana ustawa, stwierdzając zwłaszcza, że nie można za wystarczający opis problemu uważać tego, że – jak można wywnioskować z udostępnionych dokumentów – przy projektowaniu wcześniejszych przepisów krajowych nie dość dobrze (z jakiego powodu?) implementowano przepisy unijne lub pozostawiono takie, które są istotne ze względu na wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Projekt stwarza wrażenie kolejnej iteracji procesu regulacji realizowanej metodą „na sapera” (postępujemy krok do przodu i sprawdzamy, w związku z którymi przepisami pojawią się grupy niezadowolonych albo gdzie się objawi jakiś nowy problem ze stosowaniem przepisów, wówczas proponujemy kolejne pomysły na rozwiązanie tak rozumianych problemów, które wystąpią w wyniku poprzednich nowelizacji).

Brak jednoznacznego opisu problemu i jego skali determinuje także brak możliwości odpowiedzi na pytanie o ewentualne przyczyny występowania danego problemu. Inaczej mówiąc – jeśli nie wskazano samego problemu, to zwykle nie analizowano również przyczyn jego występowania.

Wykres 6. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy zidentyfikowano przyczyny problemu?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

Ocena identyfikacji przyczyn problemu nie należała do najłatwiejszych zadań, ponieważ, z jednej strony, sam problem był opisywany niejednoznacznie, a jego charakter i skalę trzeba było interpretować na podstawie treści uzasadnienia, z drugiej zaś strony – zdarzało się często, że przy wskazaniu problemu lub przy ogólnym braku jednoznacznego opisu problemu uzasadniano regulację, przywołując przyczyny problemów nie wprost. Również złożoność i wielowątkowość zakładanej ingerencji ustawodawcy w system prawny mogą sugerować występowanie więcej niż jednego problemu. **Analiza wskazuje brak wyrównanego poziomu refleksji nad poszczególnymi obszarami proponowanej regulacji. Część propozycji ingerencji jest uzasadniana w danym projekcie szerzej, część szczątkowo, inne zaś w ogóle nie są uzasadniane.**

Wspomniany wcześniej projekt Ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii zawiera takie sformułowania, które jedynie sugerują istnienie problemu i jego ewentualne przyczyny. Przykładem niech będzie sformułowanie dotyczące przewidywanej w projekcie możliwości przeprowadzenia inspekcji wobec „powzięcia informacji o możliwości naruszania przepisów przez przedsiębiorcę”, która to możliwość „zwiększa nadzór organu nad obrotem produktami leczniczymi, oraz w lepszym stopniu zabezpiecza przed wprowadzaniem na rynek produktów sfalszowanych”. Przy braku jednoznacznego wskazania problemu zastosowane zwroty sugerują, że przyczyną omawianego problemu jest brak dostatecznego nadzoru nad obrotem produktami leczniczymi. W naszej ocenie, sam „niedostateczny nadzór” może być uznany zarówno za przyczynę jakiegoś problemu, jak i za samoistny problem, którego przyczyny należałoby analizować oddzielnie. Analizy takiej próżno jednak szukać w udostępnionych dokumentach.

Interesującym przykładem braku jednoznacznego wskazania przyczyn rozwiązywanego problemu może być projekt Ustawy o zmianie ustawy

o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, których nowelizację podjęto w związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Teoretycznie można przyjąć, że przyczyną problemu wymagającego ingerencji ustawodawcy jest niezgodność powszechnie obowiązującego prawa z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej albo wskazany w ustawie brak mechanizmów, na które zwracał uwagę wcześniej Rzecznik Praw Obywatelskich, w rzeczywistości jednak nie zidentyfikowano przyczyny problemu, czyli nie podjęto próby ustalenia, dlaczego wcześniej przyjęto wadliwe przepisy. Wprost przeciwnie – stwierdzono, że nowelizowana jest ustawa uchwalona trzydzieści lat temu, która „pomimo licznych ingerencji ustawodawcy zawiera uchybienia, które wymagają korekty”. Jak się wydaje, w takich wypadkach przyczyną problemu jest brak refleksji projektodawcy i ustawodawcy nad proponowanymi i przyjmowanymi przepisami, a więc niska jakość zarówno analizy uwarunkowań (społecznych czy gospodarczych) poprzedzającej proponowaną ingerencję legislacyjną ustawodawcy (czyli niska jakość oceny skutków regulacji), jak i analizy prawnej przepisów proponowanych w kolejnych projektach regulacji. Nawet przy tak istotnych zastrzeżeniach uznaliśmy jednak w przeprowadzonej analizie, że projekt ten – z zastrzeżeniami – zawiera opis problemu i jego przyczyn.

Inaczej było w wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw, który ma, poza innymi przepisami, „przesunąć termin wejścia w życie” nowelizowanej ustawy. Nie wyjaśniono wprost, na czym polega problem wymagający takiej ingerencji ustawodawcy, jednocześnie jednak nie wskazano, jaka jest przyczyna ewentualnego problemu. W toku analizy zwróciliśmy uwagę na następujący fragment uzasadnienia: „Zakończenie projektu pl.ID – polska ID kartą planowane było pierwotnie na koniec 2013 r., jednakże w toku jego realizacji zdiagnozowano istotne problemy natury wewnętrznej, związane z założeniami samego projektu, oraz zewnętrznej, związane z przejściowym wstrzymaniem finansowania pl.ID oraz rozwojem rynku usług elektronicznych na obszarze Unii Europejskiej. W wyniku zdiagnozowania tych problemów podjęto działania naprawcze, których dotychczasowym efektem są m.in. następujące decyzje lub dokumenty”. Choć więc – jak może się wydawać – podjęto próbę analizy problemów (o takiej próbie mowa wprost w przywołanym fragmencie), to jednak nie znalazły one swojego odzwierciedlenia w dokumentach procesu legislacyjnego. Krótko mówiąc – nie wyjaśniono, dlaczego na przykład nastąpiły te „istotne problemy natury wewnętrznej”, z czego wynikała ich istotność i na czym one właściwie polegają. Aby spróbować odpowiedzieć na pytanie o przyczynę problemu wymagającego przesunięcia wejścia w życie przepisów uchwalonej wcześniej ustawy, należy – jak się wydaje – sięgnąć do wiedzy spoza dokumentów procesu legislacyjnego, na przykład do doniesień prasowych związanych z tak zwaną aferą korupcyjną, w wyniku której Komisja Europejska miała wstrzymać finansowanie projektów z zakresu technologii informacyjnej w Polsce. O tym w projekcie nie wspomniano, zasłaniając się

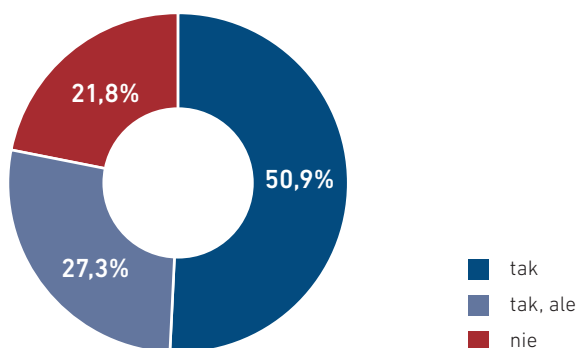
określeniami pozbawionymi znaczenia. Dodatkowo uzasadnienie odwołuje się do zewnętrznych „raportów” i „prowadzonych obecnie analiz”, nie przedstawia jednak toku rozumowania, który – jak mógłby oczekiwać czytelnik dokumentów – znajduje się w tych raportach czy analizach. W rezultacie mamy tutaj do czynienia z „efektem *deus ex machina*” – **projekt nie obejmie ani opisu problemu, ani przyczyn jego powstania.**

Polityczny charakter procesu legislacyjnego jest wyraźnie widoczny w uzasadnieniu projektu Ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. **Głównym elementem uzasadnienia tego projektu było exposé Prezesa Rady Ministrów.** Proponowane modyfikacje dotyczyły między innymi zmiany lub likwidacji takich preferencji podatkowych, jak uprawnienie do korzystania z 50% kosztów uzyskania przychodów dla twórców, ulgi z tytułu użytkowania sieci Internet oraz ulgi na dzieci. W uzasadnieniu co prawda wskazano, że uprawnienie związane z ulgami stanowi wyjątek od zasady powszechności opodatkowania (art. 84 konstytucji), z kolei w wypadku ulgi internetowej zauważono, że „w ostatnich latach z uwagi na konkurencję na rynku dostawców mediów elektronicznych ceny dostępu do sieci Internet uległy znacznej obniżce”, wcześniej zaś wprowadzono taką ulgę ze względu na chęć zrekompensowania podatnikom wzrostu cen dostawy usług spowodowanej podniesieniem stawki VAT z 7% do 22%. W wypadku tego projektu ustawy uznaliśmy opis problemu wymagającego ingerencji prawodawcy za „raczej powierzchowny”, dlatego na pytanie o identyfikację przyczyn problemu odpowiedzieliśmy „tak, ale”.

Odrębna pozycja przysługuje projektowi ustawy budżetowej, czyli projektowi Ustawy budżetowej na rok 2013. W tym wypadku ustaliliśmy, że problem regulacyjny nie został w niej zdefiniowany, ale uchwalenie tej ustawy jest wymagane odrębnymi przepisami (Ustawa o finansach publicznych), dlatego odpowiedź na pytanie o identyfikację problemu w tym projekcie brzmiała „nie, ale”. Innym przykładem projektu ustawy, który – w naszej ocenie – zasługiwał na taką odpowiedź, był projekt Ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce. Ustawa ta ma bardzo rozbudowaną ocenę skutków regulacji i niezwykle szczegółowo przedstawione grupy podmiotów, na które będzie wpływała regulacja. W uzasadnieniu tego projektu opisano sam problem, czyli nadmierne obciążenia administracyjne, a także jego skutki dla poszczególnych podmiotów. W dokumentach procesu legislacyjnego nie udało nam się jednak znaleźć odpowiedzi na pytanie o to, co doprowadziło do powstania zasygnalizowanego problemu, na przykład czy wyniknął on z decyzji politycznych poprzednich rządów.

Kolejnym elementem badania było sprawdzenie, czy opisano skutki występowania danego problemu wymagającego ingerencji prawodawcy, ze szczególnym uwzględnieniem skutków danego problemu dla konkretnych podmiotów. Podobnie jak wskazano wyżej – przy braku jednoznacznej identyfikacji problemu – trudno było oczekiwać dalej idących analiz.

Wykres 7. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy opisano skutki problemu, w tym szczególnie skutki dla konkretnych podmiotów?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

Wśród projektów, które nie zawierały ani opisu problemu, ani jego przyczyn i skutków, jakie może on przynieść, należy wymienić projekt Ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw. Projekt ten był procedowany w trybie pilnym „ze względu na ważny interes społeczny”. Choć wobec dyskusji publicznej po uchwaleniu ustawy refundacyjnej uznaliśmy – o czym będzie mowa w rozdziale dotyczącym konsultacji publicznych – że brak przeprowadzenia konsultacji publicznych był tutaj w pewien sposób uzasadniony, to jednak warto odnotować, że w uzasadnieniu tego projektu „naprawczego” nie spróbowano przytoczyć – nawet w szczątkowej formie – opisu problemu i przyczyn jego powstania.

Brak opisu problemu odnotowaliśmy również w wypadku projektu Ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej. Rozwiązanie forsowane w tej propozycji legislacyjnej było przedmiotem ożywionej dyskusji publicznej, ale w uzasadnieniu projektu próżno szukać informacji na temat powodu, dla którego w budżecie państwa pojawiła się „dziura budżetowa” i jak wielka ona jest (opis problemu i jego skala). Tym bardziej kłopotliwa była odpowiedź na pytanie o skutki dla poszczególnych podmiotów, których dotyczy projektowana regulacja.

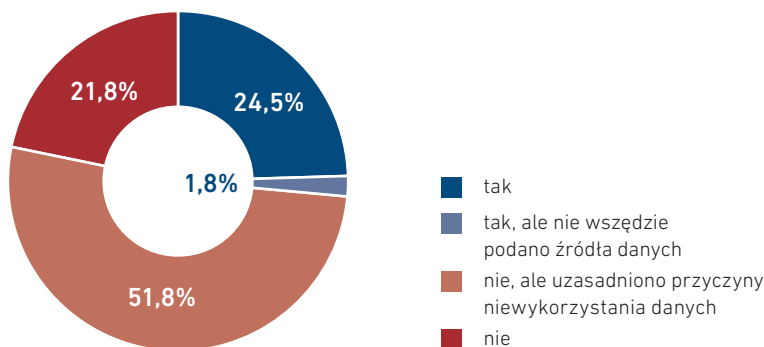
Lektura dokumentów dotyczących projektu Ustawy o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 rok sugeruje, że projektodawca po prostu nie wie, w jaki sposób należy rozwiązać ewentualny problem, i nie podejmuje próby analizy sytuacji, sam projekt ma za zadanie jedynie odsunąć w czasie ostateczne rozwiązanie, uzasadnieniem zaś ma być między innymi stwierdzenie, że „kontynuacja w 2013 r. rozwiązania przyjętego w 2012 r. wynika z faktu, iż systemowe zmiany w zakresie obowiązku podatkowego i składkowego rolników mają charakter wielopłaszczyznowy i złożony”.

Wśród projektów najniżej ocenianych ze względu na opis problemu (brak takiego opisu), jego przyczyn i skutków, należy również wymienić:

- projekt Ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (zmiany uzasadnione koniecznością implementacji przepisów Unii Europejskiej – przedstawiono tutaj skutki, ale jako projekcję konsekwencji proponowanych przepisów, nie zaś skutki problemu, którego nie opisano),
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w zakresie dróg publicznych,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (nowelizacja miała wynikać ze zmiany unijnego rozporządzenia).

Nawiązując do kolejnych propozycji *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, między innymi uwzględniając postulowaną realizację zasady obiektywizmu¹³⁴ i postulat, zgodnie z którym „nie powinno budzić wątpliwości, iż wybór sposobu działania dokonany był po przeprowadzeniu rzetelnej analizy”, a także postulat o stanowieniu prawa opartego na dowodach¹³⁵, postanowiliśmy zbadać, czy przygotowując uzasadnienia, w tym oceny skutków regulacji, posłużono się wynikami badań, analiz i publikacji oraz czy wykorzystywano dane statystyczne.

Wykres 8. Odpowiedź na pytanie ankiety: „Czy posłużono się wynikami badań, analiz, publikacji?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

134 *Ibidem*, s. 6.

135 *Ibidem*, s. 8.

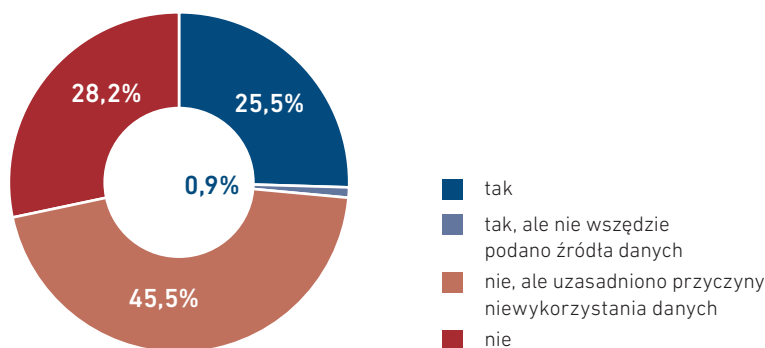
Z analizy dokumentów wynika, że projektując regulacje, czasami sięgano do takich analiz zewnętrznych, jak wyroki Trybunału Konstytucyjnego lub orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wypadku implementowania przepisów Unii Europejskiej przyjmowano zwykle konieczność przyjęcia przepisów bez głębszego analizowania przyczyn i celów, dla których takie przepisy zostały przyjęte we Wspólnocie, a także tego, w jaki sposób należy je poprawnie wdrożyć do polskiego porządku prawnego (na przykład wybór wariantu tam, gdzie przepisy unijne pozostawiają margines wyboru).

W uzasadnieniach znajdują się czasem wzmianki o przeprowadzonej analizie lub ślady posiłkowania się badaniami zewnętrznymi, w wielu wypadkach jednak czytelnik nie będzie mógł samodzielnie powtórzyć procesu analitycznego, ponieważ przywoływane badania lub analizy nie zostały właściwie określone. Może to być oczywiście uzasadnione, ponieważ ocena skutków regulacji ma być dokumentem syntetycznym i nie musi zawierać pełnego zakresu materiałów, które służyły do przygotowania projektu ustawy. W takich sytuacjach, w których projektodawca powołuje się na dane lub analizy, należałoby jednak wskazać konkretne źródło wykorzystanych informacji. Z pożytkiem dla zwiększania wiarygodności państwa byłoby również, gdyby takie dane były powszechnie dostępne dla każdego obywatela (na przykład w Biuletynie Informacji Publicznej) bez dodatkowych zabiegów (choćby bez konieczności składania wniosku o dostęp do informacji publicznej). Na przykład w projekcie Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw znalazła się wzmianka o tym, że analizowano systemy prawne innych państw (Niemcy, Holandia), ale nie wskazano bliższych źródeł. Kiedy jednak przytacza się źródła danych, wówczas często czyni się to w taki sposób, że czytelnik nie może do nich samodzielnie dotrzeć (na przykład „wedle danych ministerstwa X”, „Źródło: Ministerstwo Y”).

Posłużenie się analizami zewnętrznymi może zależeć od charakteru projektowanych przepisów. W takich wypadkach, jak projekt Ustawy – Prawo o prokuraturze (projekt Ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze), posłużono się odwołaniami do literatury prawniczej.

Przykładem negatywnym może być projekt Ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług, w którym proponuje się zniesienie „progów ostrożnościowych” (chodzi o ustawową konkretyzację, przewidzianego w art. 216 konstytucji, mechanizmu ochrony przed nadmiernym zwiększaniem długu publicznego w stosunku do produktu krajowego brutto – w wypadku zaistnienia określonej sytuacji, „progu ostrożnościowego”, rząd jest zobowiązany do podjęcia określonych ustawowo kroków). Nie tylko nie przywołano tutaj publikacji czy danych statystycznych ani odrębnych analiz, ale także samo uzasadnienie projektu w tak istotnej społecznie sprawie spisano na pięciu stronach, do tego bardzo nieprzejrzyste.

Wykres 9. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy wykorzystano dane statystyczne?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

W wymiarze oceny wykorzystania danych statystycznych zwróciliśmy uwagę na ocenę skutków regulacji projektu Ustawy o cudzoziemcach. Zastosowano tutaj interesujący i – naszym zdaniem – godny wyróżnienia zabieg, który polegał na dokonaniu oceny skutków regulacji oddzielnie dla poszczególnych przepisów (sam dokument oceny skutków regulacji zawiera **szczególną część, będącą załącznikiem do oceny, Zestawienie danych statystycznych**). Jedyne zastrzeżenie polega na tym, że ograniczono się do podawania ogólnego źródła danych (na przykład Urzędu do spraw Cudzoziemców), nie zaś źródła w formie odesłania do konkretnych publikacji (ze wskazaniem tytułu, strony, daty i autora), zestawu danych albo adresu publikacyjnego, na przykład w Biuletynie Informacji Publicznej raportu, zestawienia lub bazy danych (przywołanych i określonych w sposób, który pozwoliłby czytelnikowi oceny skutków regulacji na dotarcie do przywołanych danych).

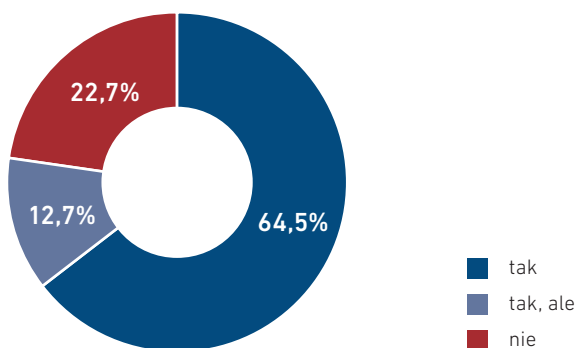
Projekt Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw zobrazował w ocenie skutków regulacji pewną tendencję, dotyczącą liczby małoletnich pokrzywdzonych przestępstwami o charakterze seksualnym, posiłkując się statystykami Komendy Głównej Policji w latach 2004–2008 (dodatkowo w rozbiciu na cztery przepisy Kodeksu karnego). Wskazano tutaj jako źródło „informacje statystyczne Komendy Głównej Policji”. Trudno jednocześnie określić, czy chodzi o liczbę spraw wszczynanych w związku z takimi przestępstwami, czy też liczbę spraw, które zakończyły się prawomocnym orzeczeniem sądu. W wypadku tego typu analiz może to być istotna różnica. Jednocześnie w tym samym projekcie przedstawiono dane Ministerstwa Sprawiedliwości, które ilustrowały udział skazanych z dwudziestego piątego rozdziału Kodeksu karnego za przestępstwa przeciwko małoletnim i stosunku liczby tych skazanych do ogólnej liczby skazanych na podstawie art. 197–204 Kodeksu karnego. Mimo pozytywnego przykładu posłużenia się danymi statystycznymi wymiaru sprawiedliwości, trzeba zauważyć, że **dane staty-**

styczne dotyczące prawomocnych wyroków sądowych w różnych sferach (zarówno sądów karnych, jak i sądów cywilnych czy administracyjnych), które mogą być przedmiotem regulacji, są w niewielkim stopniu wykorzystywane w procesie stanowienia prawa, w tym w procesie oceny skutków regulacji.

W uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji projektu Ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych przytaczano dane Komisji Nadzoru Finansowego na temat udziału Otwartych Funduszy Emerytalnych w rynku giełdowym i limitów stosowanych w innych państwach Unii Europejskiej oraz dane z analiz pochodzących od Otwartych Funduszy Emerytalnych. W pracach nad niektórymi projektami posługiwano się także danymi Głównego Urzędu Statystycznego.

Poza wskazanym wyżej sięganiem do obiektywnych, zewnętrznych źródeł danych zwiększanie zaufania obywatela do państwa może być osiągnięte również dzięki stosowaniu w uzasadnieniach projektów ustaw języka zrozumiałego i przejrzystego dla przeciętnego odbiorcy. Kryterium to ma oczywiście charakter subiektywny. Niemniej w tej części wskazujemy przykłady problemów, na które się natknęliśmy, dokonując analizy procesu legislacyjnego.

Wykres 10. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy opis problemu jest przedstawiony językiem klarownym i zrozumiałym dla przeciętnego odbiorcy?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

W wypadku większości analizowanych projektów uznaliśmy, że opis problemu jest przedstawiony językiem klarownym i zrozumiałym (77% badanych dokumentów – suma odpowiedzi „tak” i „tak, ale”). Udzielenie odpowiedzi negatywnej (22% analizowanych projektów) było podyktowane albo brakiem wskazania problemu, który należy rozwiązać, albo – jak w wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku

od towarów i usług – ze względu na daleko idącą lakoniczność uzasadnienia, sprawiającego ogólne wrażenie ominięcia istoty projektu regulacji i posługującego się zdaniem niepopowalającymi odkryć, co projektodawca miał na myśli.

Zdarzały się również projekty ustaw, w których – w naszej ocenie – problem regulacyjny był właściwie i całościowo analizowany, ale na przykład w analizie posługiwano się językiem hermetycznym, niedostępnym dla osób bez prawniczego wykształcenia. Można tutaj przywołać wspomnianą już nowelizację Ustawy – Prawo o prokuraturze lub projekt Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw (uzasadnienie tego ostatniego nie będzie zrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy, ale dla prawnika specjalisty w zakresie systemu ochrony konkurencji i konsumenta, który potrafi przeprowadzać dogmatyczną analizę norm prawnych, okaże się bardzo interesujące). Innym przykładem może być projekt Ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Swinoujściu. To jedna z kilku regulacji mających zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne kraju. W tym wypadku sama problematyka regulacji jest skomplikowana – należy czerpać z wiedzy ekonomicznej, ale zrozumienie potrzeby regulacyjnej wymaga również posiadania wiedzy na temat struktury przedsiębiorstw działających na tym rynku, trzeba ponadto śledzić inwestycje i znać dobrze dokumenty strategiczne i politykę rządu w tym zakresie. Do wszystkich tych kwestii projektodawca odwoływał się w dokumentach tej regulacji – takie przynajmniej odnieśliśmy wrażenie – domyślnie, jakby czytelnik uzasadnienia dokładnie wiedział, o jakie dokumenty projektodawcy chodzi. To jednak nie w każdej sytuacji jest oczywiste.

Przywołując projekt Ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, należy zwrócić uwagę na problem redakcji uzasadnienia i sposób prowadzenia argumentacji. Poszczególne propozycje rozwiązań proponowanych w tym projekcie podzielono na części (rozdziały). Zabieg ten uznaliśmy za potencjalnie zwiększający przejrzystość uzasadnienia. W tym jednak wypadku w poszczególnych częściach umieszczono różne dane i argumenty, choć trudno zrozumieć, w jaki sposób są one ze sobą połączone i co konkretnie (jaki argument czy jakie dane) mają uzasadniać któreś z proponowanych rozwiązań. Inaczej zaś postąpiono w projekcie Ustawy o cudzoziemcach. Projekt napisano językiem zrozumiałym, ale dokumenty uzasadnienia i oceny skutków regulacji są dość obszerne, z korzyścią dla czytelnika można więc było zastosować tutaj podział tekstu na rozdziały. Ponieważ nie przyjęto takiego rozwiązania, z dużym wysiłkiem czyta się więc „ścianę tekstu” uzasadnienia.

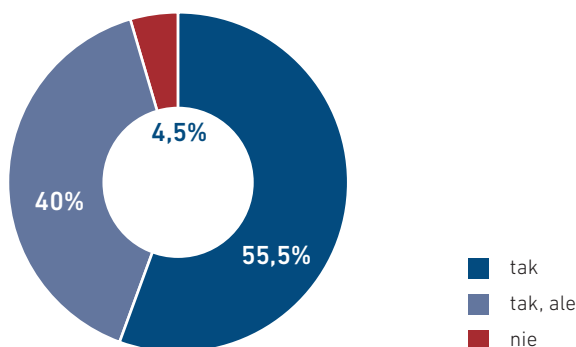
Odrębną kategorię musi stanowić ustawa budżetowa (projekt Ustawy budżetowej na rok 2013), w której posłużono się zarówno wynikami badań i analiz, jak i przedstawiono dane statystyczne. Specyfika tej ustawy, objętość uzasadnienia i skala, w jakiej należy analizować problem regulacyjny, nie są jednak dostępne dla przeciętnego odbiorcy.

Omówiona problematyka identyfikacji problemów związanych z koniecznością podjęcia ingerencji prawodawcy wiąże się ściśle z określeniem celu projektowanej regulacji.

Cele i ramy regulacji

W *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)* czytamy, że „właściwe zdefiniowanie celu regulacji jest warunkiem określenia sposobu zweryfikowania czy zmierzania jego realizacji oraz dokonania wyboru sposobów osiągnięcia tego celu”¹³⁶. Również Regulamin pracy Rady Ministrów obowiązujący w okresie prowadzenia naszego badania przewidywał w par. 25, że „wniosek o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez Radę Ministrów powinien, w sposób możliwie zwięzły, określać jego przedmiot, istotę i cel proponowanego rozstrzygnięcia”.

Wykres 11. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy cele regulacji zostały określone precyzyjnie i jednoznacznie?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

Podobnie jak w wypadku wcześniejszego kryterium oceny, również teraz nasza analiza ma charakter subiektywny. **Niemal we wszystkich sytuacjach uznaliśmy, że cel regulacji został określony precyzyjnie i jednoznacznie** (suma odpowiedzi twierdzących i twierdzących z zastrzeżeniami dotyczyła łącznie ponad 95% analizowanych projektów). Należy jednak poczynić tutaj pewne zastrzeżenia.

136 *Ibidem*, s. 10.

Udzielaliśmy odpowiedzi twierdzącej na pytanie o precyzyjne określenie celu regulacji również wówczas, gdy jako cel proponowanych przepisów uznawano lakonicznie konieczność transpozycji dyrektyw unijnych (względnie „zapewnienie zgodności prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej”). Podobnie postępowaliśmy w sytuacji, gdy celem regulacji miało być wypełnienie luki normatywnej po wcześniejszym wyroku Trybunału Konstytucyjnego (czego przykładem może być projekt Ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych).

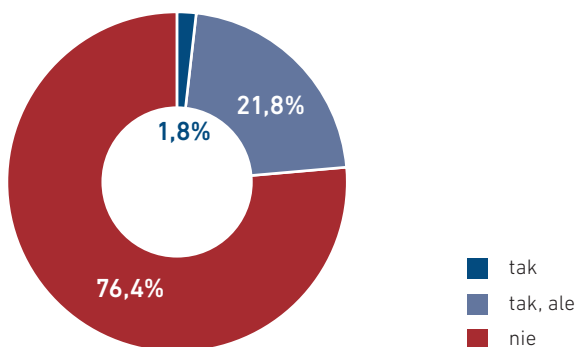
W niektórych sytuacjach mieliśmy problem z odnalezieniem celu regulacji. Na przykład analizując projekt Ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz innych ustaw, rozważaliśmy, czy wystarczająco precyzyjnym określeniem celu jest stwierdzenie, że „rozwiązanie jest podyktowane względami systemowymi, tj. koniecznością zapewnienia powiązania z instytucją «przejścia w stan spoczynku»”. W uzasadnieniu projektu Ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw cele regulacji – naszym zdaniem – gubią się w sposobie zredagowania uzasadnienia, w którym w jednym z pierwszych akapitów od razu przechodzi się do omawiania rozwiązań prawnych stosowanych w innych krajach. W wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych innych ustaw za określenie celu uznaliśmy zdanie: „Przedmiotowy projekt jest kolejnym krokiem rządu w stronę liberalizacji rozwiązań w zakresie podatku VAT”. Co prawda czytelnik uzasadnienia nie wie, ile tych kroków rząd ma zamiar jeszcze podjąć, nie wie również, jakie kroki już podjęto, ale w ocenie skutków regulacji znalazły się takie opisy projektu, które w większym stopniu wyjaśniają sens proponowanych rozwiązań.

Według naszej oceny, zdarzają się projekty ustaw, w których cele podjęcia regulacji są ukrywane, szczególnie wówczas, gdy projekt dotyczy trudnego i wrażliwego społecznie problemu. Jako główny cel zmian w nowelizacji Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (regulacja ta dotyczyła podniesienia wieku emerytalnego do sześćdziesięciu siedmiu lat) wskazano „powstrzymanie spadku zatrudnienia, a w konsekwencji utrzymanie wzrostu PKB oraz wpływów podatkowych od przedsiębiorstw”. Dopiero w dalszej części uzasadnienia – i to w formie dopowiedzenia – dodaje się „(ustabilizowanie systemu emerytalnego oraz wzrost gospodarczy, a co za tym idzie wzrost popytu na pracę i spadek bezrobocia)”.

Przykładem dokumentu, w którym nie byliśmy w stanie zidentyfikować precyzyjnego celu regulacji, był projekt Ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, mimo że w uzasadnieniu napisano między innymi: „Projektowana zmiana ma na celu stworzenie jasnego trybu zlecania zadań z pominięciem otwartego konkursu ofert wraz z dokonaniem podziału zadań w tym zakresie pomiędzy kompetentne organy tj. Prezesa

Rady Ministrów oraz ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego oraz określenia sposobu finansowania tych zadań”. Uzasadnienie projektu posługuje się konstrukcją ogólną – bez konkretyzacji sytuacji, o które może chodzić prawodawcy. Na przykład: „Potrzeba stworzenia możliwości sprawnego reagowania w tych wyjątkowych przypadkach, w których przeprowadzenie otwartego konkursu ofert byłoby zbyt czasochłonne lub niecelowe”. Mamy tutaj na myśli brak doprecyzowania określeń „sprawne reagowanie”, „wyjątkowe przypadki”, „niecelowość”. Jednocześnie projektodawca stwierdza: „Nie da się z góry określić katalogu wszelkich możliwych zdarzeń, które stanowiłyby ów «stan wyższej konieczności», uzasadniający ograniczenie stosowania zasady konkurencyjności”. W rezultacie sprawia to wrażenie celowego rozszczelnienia zasad systemu prawnego, tworzenia w nim „furtok”.

Wykres 12. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy skorzystano z jakiegokolwiek techniki przygotowywania tego rodzaju dokumentów (na przykład metody SMART czy *problem tree*)?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

Analiza 110 projektów ustaw doprowadziła nas do wniosku, że w procesie tworzenia ocen skutków regulacji w badanym okresie właściwie nie stosowano żadnych technik przygotowywania tego rodzaju dokumentów, które są zalecane w poradnikach sporządzania ocen skutków regulacji (na przykład metody SMART¹³⁷ czy *problem tree*¹³⁸). W kilku wypadkach uznaliśmy, że tego typu technika została zastosowana, choć prowadziliśmy wewnętrzne dyskusje o tym, czy należy uznać jej wykorzystanie z zastrzeżeniami, czy też bez zastrzeżeń. Ogólnie rzecz ujmując, przyjęliśmy ostatecznie, że ślady zastosowania techniki znalazły się w jednej czwartej badanych projektów, ale w każdym wypadku mieliśmy zastrzeżenia do użytych technik.

137 Szerzej na temat metody SMART (*specific, measurable, accepted, realistic, time-dependent*) – por. *ibidem*, s. 13.

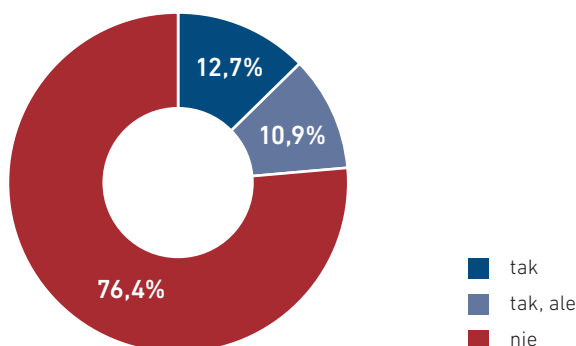
138 Por. European Commission, *Impact assessment guidelines, op. cit.*, s. 17.

Uznaliśmy na przykład, że taką szczególną techniką może być analiza prawna. Przykładem metody włączonej w poczet szczególnych technik przygotowania dokumentów procesu legislacyjnego jest analiza znajdująca się w uzasadnieniu projektu Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw. Podobnie było w wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, w którym analizowano orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i (miejscami) zaproponowano analizę porównawczą rozwiązań legislacyjnych funkcjonujących w innych państwach. W uzasadnieniu projektu Ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji szeroko przedstawiono koncepcje implementacji europejskiej dyrektywy audiowizualnej w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, co również – na tle innych projektów implementujących przepisy wspólnotowe – uznaliśmy za zastosowanie szczególnej techniki.

W wypadku uzasadnienia projektu Ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce przedstawiono rozumowanie, które przypomina technikę *problem tree*. Projektodawca wyszedł tutaj od przedstawienia problemu, następnie wskazał potencjalną przyczynę (względnie skutek problemu), po czym zaproponował rozwiązanie. Co prawda rozumowanie to nie zostało przedstawione w graficznej formie drzewa problemów, ale problemy społeczne, których dotyczył analizowany projekt ustawy, były rozbudowane. Podobny sposób rozumowania zastosowano w uzasadnieniu projektu Ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Tutaj również projektodawca rozpoczynał od przedstawienia problemu, następnie pokazywał jego skutki, aby na koniec zaproponować rozwiązania prawne.

Choć w przedstawionym niżej przykładzie nie doszukaliśmy się zastosowania szczególnej techniki, jednocześnie doceniając bogate ilustrowanie projektowanej regulacji symulacjami finansowymi i danymi statystycznymi, musimy odnotować, że w wypadku oceny skutków regulacji Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa założenia makroekonomiczne tego projektu zostały oparte na *Wytycznych Ministra Finansów dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – wrzesień 2012 roku.*

Wykres 13. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy określono mierzalne, ilościowe wskaźniki osiągnięcia celów?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

Ponieważ – jak wynika z naszej analizy – **pewną trudność sprawiało już samo określenie celu, który ma być osiągnięty za pomocą ingerencji ustawodawcy w system prawny, tym bardziej kłopotliwe było więc wskazanie mierzalnych wskaźników urzeczywistnienia takich celów.** Jedynie w wypadku 13% projektów uznaliśmy, że przewidziano odpowiednie wskaźniki. Stosowaliśmy przy tym dość liberalne kryteria oceny.

Przywołajmy ocenę skutków regulacji projektu Ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w którym przewidziano: „Opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów”. Projektodawca zaproponował wiele mierników: „Procent realizacji inspekcji ogólnych GDP”, „Procent realizacji inspekcji na wnioski”, „Procent terminowo wydanych postanowień o wpisie do rejestru”, „Procent zgodności bazy danych” (w tym ostatnim wypadku chodzi o „Zapewnienie zgodności bazy danych SITE z systemem bazodanowym EU tj. EudraGMP”). Co prawda nie udało nam się zidentyfikować konkretnych propozycji w zakresie zakładanych poziomów tych mierników w przyszłości, to jednak samo zaproponowanie takich mierników wyróżnia przywołaną ocenę skutków regulacji na tle innych analizowanych projektów ustaw.

Niekiedy można próbować zidentyfikować wskaźniki na podstawie treści uzasadnienia. Projekt Ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw sugeruje, że problemem wymagającym ingerencji legislacyjnej jest niski współczynnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego. W tym wypadku uznaliśmy zatem, że wskaźnikiem urzeczywistnienia celu może być osiągnięcie wyższego współczynnika. Test regulacyjny, który poprzedzał przygotowanie projektu Ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, przewidywał, że po wprowadzeniu ustawy działalność podmiotów gospodarczych będzie bardziej transparent-

na i ograniczy „szarą strefę”. Nie wskazano jednak ani tego, w jaki sposób proponowane regulacje mają się przyczynić do osiągnięcia tak określonych celów, ani tego, co miałyby być miernikiem ich osiągnięcia. W późniejszej ocenie skutków regulacji tego projektu również próżno szukać takich stwierdzeń.

Odnotowaliśmy ponadto przykłady projektów, w których próbowano wskazywać współczynniki. Należy do nich projekt Ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce. Nie wskazano w nim wprost oczekiwanego poziomu wskaźnika, szczególnie zaś nie stwierdzono, że projektowana redukcja obciążeń przyniesie takie lub inne skutki, ale próbowano szacować te rezultaty (na przykład: „Redukcja samych obowiązków informacyjnych w pierwszym roku wyniesie przynajmniej 3,2 mln PLN. Wartość ta została oszacowana na podstawie modelu kosztu standardowego”).

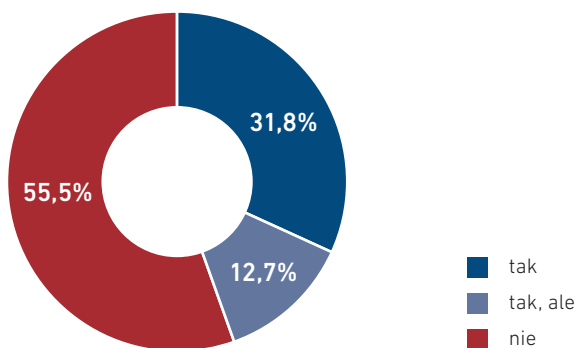
W wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw znajdujemy następujące sformułowanie: „W celu wyeliminowania ewentualnych nadużyć w tym zakresie zostaną dodane przepisy, zgodnie z którymi [...]” (nie tylko nie określono mierzalnych wskaźników osiągnięcia wskazanego celu, ale także nie wyjaśniono, na czym miałyby polegać te „ewentualne nadużycia”). Inny przykład sformułowania z dokumentów tego procesu legislacyjnego: „Rozszerzony został katalog warunków, jakie winien spełniać wytwórca ubiegający się o wpis do rejestru”. Nie wiadomo, dlaczego wspomniany katalog został rozszerzony i czemu ma to służyć. Tym bardziej trudno – przy takiej redakcji uzasadnienia – doszukiwać się w dokumentacji procesu legislacyjnego wskazywania mierzalnych wskaźników osiągnięcia celów regulacyjnych.

Trudność w określaniu wskaźników jest charakterystyczna dla ogółu ocenianych projektów ustaw. Wiąże się to oczywiście z wcześniej omówionym problemem precyzyjnego określenia celu regulacji, a także z odzwierciedleniem rzeczywistego przebiegu procesu analizy otoczenia regulacyjnego danego projektu w ostatecznej, z założenia syntetycznej treści uzasadnienia. W uzasadnieniu projektu Ustawy o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw nie zdefiniowano przyczyn problemu, nie wyjaśniono również, dlaczego nowelizowana właśnie ustawa okazała się „niewystarczająco skuteczna”. Siłą rzeczy nie zaproponowano także kryteriów, jakimi należałoby taką skuteczność ocenić w przyszłości. Zdaniem projektodawcy, planowana ustawa ma być „odpowiedzią na najczęściej zgłaszane problemy przy realizacji ustawy”. Takie postawienie sprawy może sugerować, że mierzalnym wskaźnikiem osiągnięcia celu jest liczba skarg kierowanych do ministerstwa w związku z wprowadzoną wcześniej regulacją.

Dopełnieniem obrazu niech będzie projekt Ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, w którego uzasadnieniu stwierdzono na temat

proponowanych przepisów, że „ich wdrożenie jest powszechnie oczekiwane i będzie stanowiło konkretną zmianę na lepsze w wykonywaniu funkcji Państwa w stosunku do Obywateli”.

Wykres 14. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy określono ramy czasowe osiągnięcia celów?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

O ile przy nieco ponad połowie analizowanych projektów uznaliśmy, że cele regulacji zostały określone precyzyjnie, o tyle określenia ram czasowych osiągnięcia celów doszukaliśmy się jedynie w 32% badanych projektów. Również w tym wypadku ocenialiśmy projekty ustaw dość liberalnie.

Za określenie ram czasowych uznaliśmy na przykład takie stwierdzenie z uzasadnienia projektu Ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, że: „Kluczowym momentem dla rozwoju wychowania przedszkolnego dzieci w wieku od 3 do 5 lat będzie wrzesień 2014, kiedy to obowiązek szkolny będzie dotyczył wszystkich dzieci 6-letnich”. Dodatkowo w ocenie skutków regulacji tego projektu wskazano czas ewaluacji projektu i spodziewane współczynniki osiągnięcia celu.

Jeśli projekt zakładał osiągnięcie więcej niż jednego celu, nie w każdym wypadku określano ramy czasowe urzeczywistnienia wszystkich celów. Uznawaliśmy wówczas, że ramy czasowe są określone również wtedy, gdy udostępniony publicznie test regulacyjny przewidywał czas, w jakim ma nastąpić ewaluacja projektu. Tak było z projektem Ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce, w którego teście regulacyjnym stwierdzono, że ewaluacja proponowanych przepisów nastąpi po dwóch latach (z wykorzystaniem formularza oceny skutków regulacji *ex post* Ministerstwa Gospodarki). Z drugiej strony, w teście regulacyjnym poprzedzającym przygotowanie projektu Ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych stwier-

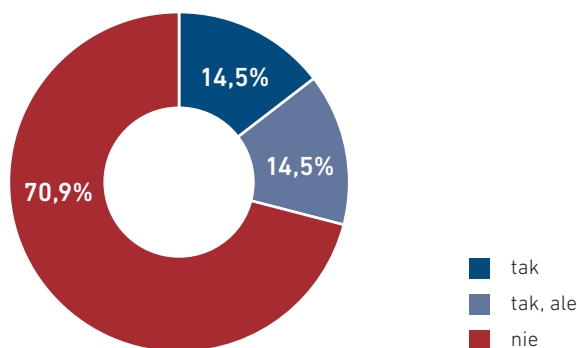
dono, że skutki projektowanych zmian mogą być widoczne po dwóch latach. W projekcie tym nie zaproponowano jednak mierzalnych parametrów, z udostępnionych dokumentów nie wynika więc, w jaki sposób rezultaty te mają być mierzone.

Ramy czasowe znajdowały się niekiedy w samej treści normatywnej, na przykład w projekcie Ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz niektórych innych ustaw, w którym projektowana ustawa przewidywała określenie ram czasowych etapów, w jakich mają nastąpić kolejne zdarzenia.

Uznaliśmy również, że wskazano ramy czasowe osiągnięcia celów w wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, w którym założono, że po upływie czternastu dni *vacatio legis* nastąpi uchylenie wadliwego (według uzasadnienia) przepisu, tym samym cel zostanie osiągnięty.

Analizując jedynie mocne i słabe strony proponowanej regulacji, można odpowiedzieć na pytanie o to, czy koszty regulacji nie przekraczają korzyści z niej płynących. Tak sformułowane pytanie znalazło się również w *Wytocznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*¹³⁹. Postanowiliśmy zatem sprawdzić, czy opisywano sposoby osiągnięcia celów regulacji, wskazując jej mocne i słabe strony.

Wykres 15. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy opisano sposoby osiągnięcia celów regulacji, wskazując mocne i słabe strony poszczególnych rozwiązań?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

139 *Wytoczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, op. cit., s. 23.

Według naszej oceny, w ponad 70% analizowanych projektów nie opisywano sposobów osiągnięcia proponowanych celów ze wskazaniem mocnych i słabych stron poszczególnych rozwiązań. Sugeruje to, że udostępnione dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego albo w małym stopniu oddają proces analityczny poprzedzający przygotowanie projektu ustawy, albo dokumentują niski poziom wykonania analizy.

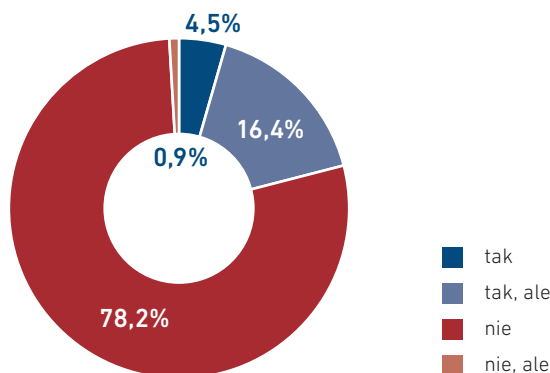
Projektodawca ograniczał się przeważnie do zaproponowania tylko jednego sposobu osiągnięcia celu (w projektach, w których był wskazany cel), dokumenty procesu legislacyjnego stanowiły zaś zwykle zreferowanie tego, na czym ma polegać proponowana regulacja. W wypadku bardziej „całościowych” projektów, jak projekt Ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce, skoncentrowano się raczej na mocnych stronach propozycji. W podanym przykładzie można zreferować zaproponowane uzasadnienie w ten sposób, że jeśli celem proponowanych przepisów jest zniesienie obciążeń administracyjnych, to zostanie on osiągnięty przez usunięcie lub zmodyfikowanie przepisów powodujących takie obciążenia. W tym ujęciu można więc uznać, że cała ustawa ma osiągnąć tylko jeden cel. Celów częściowych we wskazanym projekcie można zidentyfikować znacznie więcej, ale nie wszystkie są analizowane z taką samą mocą.

Uznaliśmy, że taka analiza mocnych i słabych stron proponowanego rozwiązania wystąpiła również w wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy o poręczeniu i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Tutaj przykładem takiej analizy może być stwierdzenie: „Sztwyne ograniczenie wysokości wydatków budżetowych w związku z planowanymi do udzielenia przez BGK gwarancjami mogłoby spowodować podważenie wiarygodności banku jako gwaranta tych zobowiązań i wpłynąć na brak zainteresowania sektora bankowego wprowadzeniem nowego instrumentu do oferty banków na skutek negatywnej oceny ryzyka”.

Są projekty, w których można zidentyfikować pewną ewolucję podejścia projektodawcy. Na przykład w założeniach projektu Ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw uznano, że identyfikowany tam problem należy rozwiązać całościowo, czyli przedstawiając nowe Prawo wodne. Z kolei w uzasadnieniu tego projektu ustawy przedstawiono argumenty za „małą nowelizacją”. Uznaliśmy to za przykład braku konsekwencji projektodawcy. Do projektu tej ustawy wracamy kilkakrotnie w niniejszym rozdziale ze względu na jeszcze inne elementy analizy, które może on ilustrować.

Uznaliśmy w badaniu, że analiza mocnych i słabych stron osiągnięcia poszczególnych celów regulacji występowała wszędzie tam, gdzie projektodawca referował zgłaszane w toku konsultacji publicznych krytyczne uwagi strony społecznej.

Wykres 16. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy zidentyfikowano i opisano inne w stosunku do regulacji możliwości rozwiązania problemu (na przykład samoregulację)?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

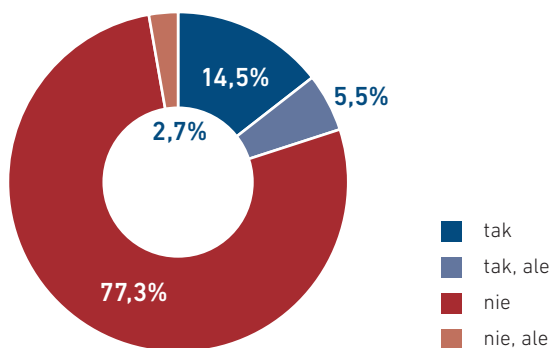
Informacja o tym, czy rozważano inne możliwe rozwiązanie problemu społecznego, znajduje się zwykle jedynie w założeniach do projektu ustawy. Z naszej analizy wynika, że większość projektów ustaw przygotowywanych w ocenianym okresie była opracowywana bez przygotowania wcześniej założeń. Tym między innymi należy tłumaczyć tak dużą liczbę projektów, w których – naszym zdaniem – nie zidentyfikowano i nie opisano innych w stosunku do regulacji możliwości rozwiązania problemu (blisko 80% ocenianych projektów ustaw).

Choć w przeważającej liczbie badanych projektów nie zidentyfikowano i nie opisano innych w stosunku do regulacji możliwości rozwiązania problemu, nie oznacza to jednak, że nie podjęto próby analizy tego, czy taka alternatywa istnieje. W ocenianych projektach odnajdujemy ślady takiego prowadzenia analizy – na przykład w niektórych analizowanych dokumentach znajdowały się stwierdzenia, które sugerowały, że brano pod uwagę brak podjęcia ingerencji legislacyjnej i zastosowanie innych rozwiązań. Interesującym przykładem jest tutaj projekt Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, w którego założeniach stwierdzono, że nie jest możliwe rozwiązanie problemu bez zmian legislacyjnych. Nie podano jednak argumentów uzasadniających takie twierdzenie. Gdy w toku prac legislacyjnych Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zwróciła na to uwagę i poprosiła o uzupełnienie argumentacji, w przedstawionym następnie uzasadnieniu do projektu ustawy nie znalazły się tego typu rozważania. Inny przykład to projekt Ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, w którego uzasadnieniu stwierdzono, że: „Przepisy dyrektywy UE muszą zostać transponowane do prawa krajowego. Nie jest możliwe zastosowanie rozwiązań pozalegisacyjnych. Niewdrożenie dyrektywy w terminie grozi

pozowaniem Polski przez KE do Trybunału Sprawiedliwości UE i nałożeniem odpowiedniej kary”. Również w teście regulacyjnym poprzedzającym opracowanie projektu Ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce wprost stwierdzono, że skoro celem regulacji jest uproszczenie i redukcja obciążeń administracyjnych, to nie ma możliwości zastosowania działań pozalegisacyjnych.

Przykładem dokumentu, w którym – na etapie założeń – próbowano się odnieść do innych możliwości, jest projekt Ustawy o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego oraz niektórych innych ustaw. Nie zidentyfikowano takiej alternatywy, w założeniach znalazło się zaś jedynie następujące stwierdzenie: „W związku z faktem, że cele regulacji dotyczą kwestii już uregulowanej ustawowo, ingerencja w ten obszar stosunków prawnych może mieć formę tylko aktu prawnego”.

Wykres 17. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy analizowano możliwość rezygnacji z regulacji (tak zwaną opcję zerową)?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

Poza uwagami, które znalazły się już w rozważaniach nad pytaniem o inne sposoby rozwiązania problemu społecznego, omówienie pytania o „opcję zerową” (*no action*) musi być poprzedzone stwierdzeniem, że przy znacznej części projektów ustaw nie opublikowano testu regulacyjnego, w którym znajduje się specjalna sekcja przeznaczona na tego typu analizy.

Odpowiadając na pytanie o to, czy analizowano możliwość zrezygnowania z ingerencji w proces legislacyjny, staraliśmy się analizować również treści dostępnych uzasadnień, w tym ocen skutków regulacji. **W zdecydowanej większości projektów nie znaleźliśmy podstaw, aby uznać, że rozważano możliwość zrezygnowania z podjęcia kroków legislacyjnych (80% badanych dokumentów – suma odpowiedzi „nie” i „nie, ale”).**

Niekiedy mieliśmy kłopot z jednoznaczną odpowiedzią na pytanie o „opcje zerową”. W wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu pojawiły się wątpliwości, natrafiliśmy bowiem na argumentację, w której – jak się wydaje – poprzednik i następnik się wykluczają: „Wymierną korzyścią przyjętych rozwiązań jest fakt, iż nie wprowadzają nowych, specyficznych uregulowań, lecz bazują na szeregu rozwiązań obowiązujących i już sprawdzonych w polskim systemie prawnym. Jak wskazuje bowiem doświadczenie w stosowaniu Ustawy, uregulowanie w szczególnie sposób procesu inwestycyjnego pozwala na redukcję istotnych ryzyk inwestycyjnych, a tym samym zwiększa możliwość przygotowania realizacji takich inwestycji oraz sprawnego efektywnego ich przeprowadzenia”. Wydaje się zatem, że rozważano możliwość szczególnej regulacji, ale sięgnięto do innych istniejących instytucji prawnych. Z treści jednak wynika, że rozwiązania, które się proponuje, są – same w sobie – szczególnymi regulacjami wobec istniejących w danym obszarze zasad ogólnych.

Godnym odnotowania dokumentem, w którym dostrzeżliśmy próbę oceny konieczności ingerencji normatywnej, jest projekt Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw („Jako że celem dyrektywy jest ochrona ofiar handlu ludźmi, podobne rozszerzenie katalogu przestępstw nie jest konieczne w art. 185b kpk, odnoszącym się do małoletnich świadków niebędących pokrzywdzonymi”). Innym przykładem jest projekt Ustawy – Prawo o prokuraturze (projekt Ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze), w którym czytamy: „Nie jest możliwe rozwiązanie problemu bez zmian legislacyjnych, ponieważ istota problemu polega na braku odpowiednich regulacji lub obowiązywaniu błędnych rozwiązań normatywnych”. Jest to ślad analizy możliwości rezygnacji z regulacji.

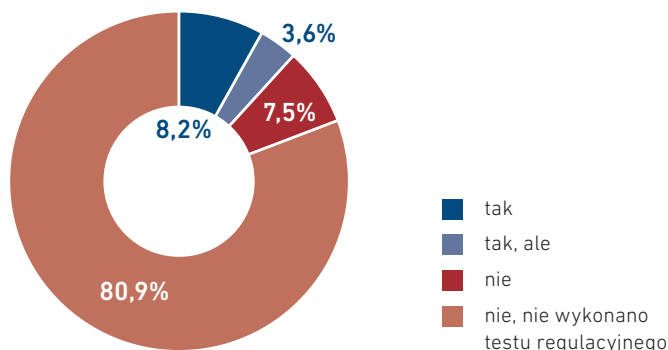
Interesującym przykładem jest projekt Ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. W tym wypadku ważne będą również daty. Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny projekt ustawy był przyporządkowany do kategorii „Prace w toku”, choć 13 czerwca 2013 roku (a więc przed tym, gdy prowadziliśmy ocenę procesu legislacyjnego) został już przyjęty przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. W omawianym tutaj zakresie (rozważanie „opcji zerowej”) warto odnotować, że do projektu przygotowano założenia, ale nie opublikowano ich na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny. Zamieszczono jednak korespondencję między poszczególnymi uczestnikami procesu legislacyjnego. Z listu prezesa Rządowego Centrum Legislacji z 17 kwietnia 2012 roku wynika, że na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń przygotowano dwa projekty ustaw: jeden projekt autorstwa Rządowego Centrum Legislacji, drugi – ministra środowiska. Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny udostępniono jedynie procedowany projekt ministra środowiska. Analiza udostępnionych dokumentów sugeruje, że wykonano test regulacyjny, ale z dokumentów wynika, że nastąpiło to już po tym, gdy „projekt ustawy został przyjęty przez Komitet

Rady Ministrów w dniu 17 maja 2012 roku”. Tymczasem test regulacyjny powinien towarzyszyć założeniom do projektu ustawy. W tym wypadku należy także zwrócić uwagę, że – według szefa Rządowego Centrum Legislacji i ministra środowiska – przyjęcie niektórych uwag ministra finansów spowodowało odejście od ustaleń przyjętych w zatwierdzonych przez Radę Ministrów założeniach do ustawy. W rezultacie analizy dokumentów tego procesu legislacyjnego uznaliśmy, że uzasadnienie projektu jest napisane prostym i zrozumiałym językiem, stanowi jednak w większym stopniu wytlumaczenie tego, „co się chciało wprowadzić”, nie zaś rzeczywiste uzasadnienie potrzebnych zmian. Dodatkowo w omawianym uzasadnieniu można było przeczytać, że przedstawioną tam ocenę sytuacji „potwierdzają raporty pokontrolne opracowywane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, a także informacje przekazywane przez izby gospodarowania odpadów”, ale nie przywołano żadnych liczb czy danych ani cytowanych opracowań.

Zidentyfikowaliśmy przykłady projektów ustaw, w których nie znalazła się analiza możliwości zrezygnowania z regulacji, ale było to – naszym zdaniem – uzasadnione (odpowieź „nie, ale”). Takim dokumentem był projekt Ustawy o uchyleniu dekretu o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju. W uzasadnieniu tego projektu napisano, że zdezaktualizował się dekret o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju (art. 1 dekretu został uchylony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2002 roku). Uznaliśmy, że jest to wystarczające uzasadnienie tezy, że problemu nie można rozwiązać w inny sposób niż nowelizacją. Innym przykładem jest projekt Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego. Głównym celem tego projektu była transpozycja do prawa krajowego decyzji ramowej Rady 2009/948/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 roku w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygania takich konfliktów, a także transpozycja decyzji ramowej Rady 2009/829/WSiSW z dnia 23 października 2009 roku w sprawie stosowania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej zasady wzajemnego uznawania do decyzji w sprawie środków nadzoru stanowiących alternatywę dla tymczasowego aresztowania. Podobnie projekt Ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych powstał w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który uznał niekonstytucyjność przepisu zawartego w pierwotnej ustawie.

W pozostałych wypadkach najprawdopodobniej przyjęto, że ingerencja prawodawcy jest konieczna, skoro po prostu przygotowano projekty ustaw wraz z ich uzasadnieniami. Analizując jednak proces legislacyjny z zewnątrz, nie potrafimy jednoznacznie odpowiedzieć, czy w tych sytuacjach – na etapach prawotwórczych, które nie mają odzwierciedlenia w udostępnionych publicznie dokumentach – podejmowano rozważania dotyczące powstrzymania się od ingerencji normatywnej.

Wykres 18. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy uwzględniono wyniki testu regulacyjnego?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

Uznaliśmy, że jedynie w wypadku dziewięciu projektów na dalszych etapach prac legislacyjnych uwzględniono wyniki testu regulacyjnego. Jedna z możliwych odpowiedzi na to pytanie sugerowała, że testu w ogóle nie przygotowano. Uznawaliśmy, że test regulacyjny nie został przeprowadzony, gdy jego wyniki nie były opublikowane wraz z innymi dokumentami związanymi z danym procesem legislacyjnym.

Jeśli test regulacyjny był opublikowany, jego treść korespondowała zwykle z treścią projektu ustawy i uzasadnienia, choć odnotowaliśmy również pewne różnice. Test regulacyjny projektu Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw przewidywał, że ewaluacja skutków projektu ma nastąpić po dwóch latach od wejścia w życie ustawy. W uzasadnieniu projektu jednak o tym nie wspomiano. W samym projekcie ustawy próżno także szukać norm prawnych, które przewidywałyby dokonanie takiej ewaluacji. Przy okazji rodzi się pytanie o charakter prawny swobodnego „zobowiązania się” projektodawcy w dokumencie testu regulacyjnego do przeprowadzenia ewaluacji, konsekwencji takiego „zobowiązania się” i odpowiedzialności w wypadku braku dokonania oceny skutków regulacji *ex post*.

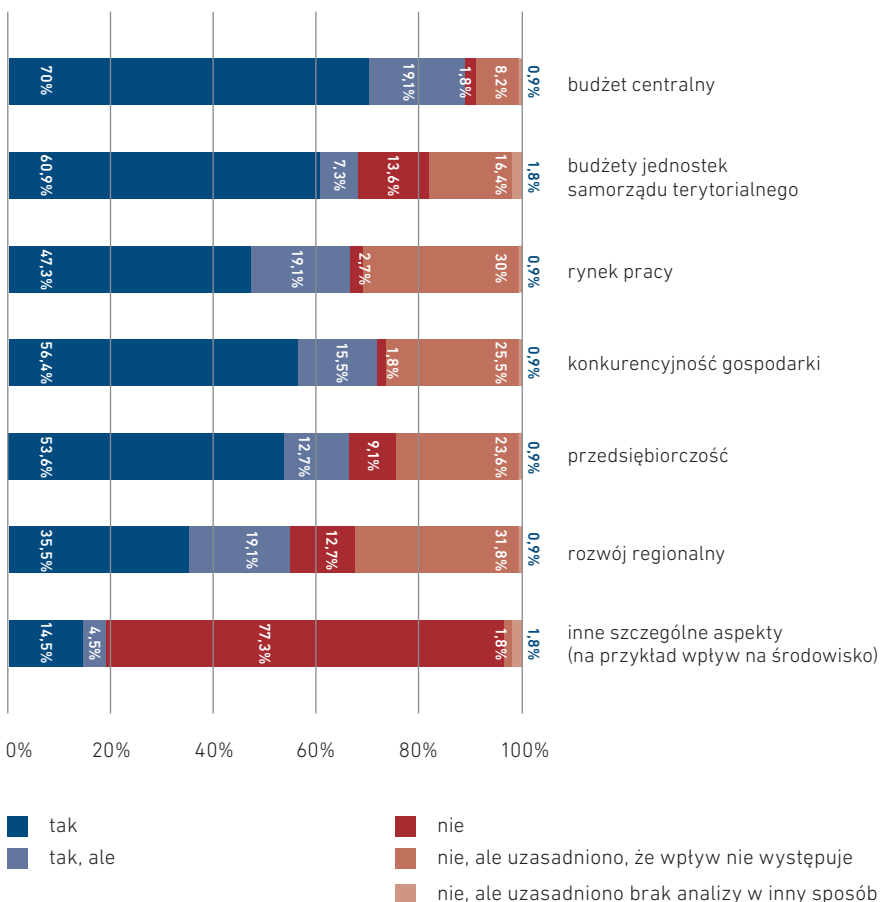
Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, które następnie znalazły się w *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*¹⁴⁰, jedną z minimalnych zasad konsultacji publicznych jest zapewnienie, aby wszyscy uczestnicy konsultacji otrzymali wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji. Jeśli zatem do konsultacji przedkłada się projekt ustawy wraz z założeniami i oceną skutków regulacji, można oczekiwać wskazania tam takich informacji, na których projektodawca oparł swoje tezy, uzasadniając projektowaną regulację.

140 European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, op. cit. Por. *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, op. cit., s. 22.

Analiza wpływu regulacji w poszczególnych obszarach

Zgodnie z par. 10 ust. 6 Regulaminu pracy Rady Ministrów obowiązującego w okresie objętym badaniem, ocena skutków regulacji przedstawianego projektu ustawy powinna zawierać prezentację wyników analizy wpływu aktu normatywnego szczególnie na: sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, a także na sytuację i rozwój regionalny. Postanowiliśmy zatem przyrzeć się temu, w jaki sposób projektodawca spełnił ten obowiązek.

Wykres 19. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy analizowano wpływ regulacji na...?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

W wypadku właściwie wszystkich analizowanych projektów można uznać, że dokonano oceny wpływu regulacji na budżet centralny, nawet wówczas, gdy w ocenie skutków regulacji zauważano lakonicznie, że takiego wpływu nie ma. Stwierdzenie, że dana regulacja nie oddziałuje na budżet centralny, musiało być przecież poprzedzone analizą istnienia takiego wpływu, choć nie została ona udokumentowana (poza ogólnikowym stwierdzeniem braku wpływu) w ocenie skutków regulacji.

Omawiając to pytanie ankiety, warto zwrócić uwagę na projekt Ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Projektodawca stwierdził w nim, że nie jest możliwe precyzyjne określenie wpływu projektowanej regulacji na wydatki budżetu państwa. W ocenie skutków regulacji sporządzonej dla projektu Ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich – tam, gdzie powinny znajdować się informacje o wpływie na budżet centralny i budżety jednostek samorządu terytorialnego (względnie zbiorcze omówienie wpływu na sektor finansów publicznych) – brakowało trzech stron (udostępniono publicznie zeskanowane puste strony), tym samym nie można było ocenić, czy dokonano analizy, a jeśli ją przygotowano, to w jakiej formie została ona przedstawiona w dokumencie. Podobnie jak w wypadku braku innych dokumentów dotyczących procesu legislacyjnego, uznaliśmy, że nie analizowano wpływu na budżet.

Odrębną kategorią musi być sam projekt Ustawy budżetowej na rok 2013, który – ze względu na swój szczególny charakter – nie mieści się w ramach sformułowanych pytań badawczych, ale oczywiście ma wpływ na budżet w pewnym sensie *per se*.

W pozostałych wypadkach analiza wpływu na budżet była mniej lub bardziej rozbudowana. Naszym zadaniem nie było jednak ocenianie poprawności przeprowadzanej analizy, jedynie zaś odnotowanie, czy tego typu analizę przeprowadzono. W tym miejscu wymienimy zatem jedynie kilka przykładów projektów ustaw, które zwróciły naszą uwagę.

Godny odnotowania jest sposób przygotowania oceny skutków regulacji dla tak zwanej ustawy deregulacyjnej (projektu Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych – projektu Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych). Zastosowano tutaj technikę, polegającą na ocenie wpływu na sektor finansów publicznych poszczególnych części obszernej i wieloaspektowej oceny skutków regulacji (cała dokumentacja w tym zakresie liczyła 190 stron), omawiających poszczególne zawody, do których dostęp miał być zliberalizowany.

Z drugiej strony, uznaliśmy szczególnie, że dokonano analizy wpływu na budżet centralny w wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy o finansach pu-

blicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług, który to projekt, jak już wcześniej sygnalizowaliśmy, miał za zadanie znieść „progi ostrożnościowe”. Cała analiza wpływu tej dość fundamentalnej regulacji na sektor finansów publicznych została „udokumentowana” w dwóch niewielkich akapitach, w których uznano, że ustawa nie wpłynie na budżet państwa.

Naszą uwagę zwrócił również między innymi projekt Ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o Biurze Ochrony Rządu, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw. W zakresie wpływu na finanse publiczne przedstawiono tutaj rozwiązania wariantowe, choć tylko w ramach jednego zaproponowanego dla całego projektu rozwiązania problemu (warianty dotyczyły jedynie tego, czy ograniczyć uposażenie na urlopie o 75%, 50% czy 25%). W istocie była to symulacja finansowa oszczędności budżetowych przy zaproponowanych wariantach regulacji. Ostatecznie zdecydowano, że rozwiązanie nie wpłynie na sektor finansów publicznych i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Innym interesującym dokumentem był projekt Ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. W pierwszej wersji oceny skutków regulacji (w wariantcie projektu skierowanego do konsultacji społecznych) napisano między innymi, że „nie jest znane rozwiązanie technologiczne, które ma być zastosowane do informatycznego procesu obsługi procesu nominacyjnego [sędziów]”. Nie przeszkodziło to w stwierdzeniu, że projekt nie spowoduje dodatkowego obciążenia budżetu państwa. Wyrażono nawet oczekiwanie, że „projektowane rozwiązanie przyniesie oszczędności”, ale nie napisano, na jakiej podstawie formułuje się takie oczekiwanie (posłużono się tutaj między innymi takimi określeniami, jak „spodziewane oszczędności będą wynikiem optymalnych zmian”). W tej wersji nie przedstawiono jednak wyliczeń ani analiz finansowych. W wariantcie oceny skutków regulacji projektu przygotowanym przed posiedzeniem Rady Ministrów stwierdzono już jednak, że skutki finansowe dla budżetu nastąpią, wskazując określone części budżetu, z których środki te mają pochodzić, i przedstawiając tabelaryczną symulację wydatków.

Ocena skutków regulacji projektu Ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw przewidywała, że wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na sytuację finansową budżetu państwa, gdyż: „Składki te [...] finansować ma w całości budżet państwa za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i KRUS”. Ocena skutków regulacji projektu Ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych przewidywała, że projektowane zmiany mogą mieć

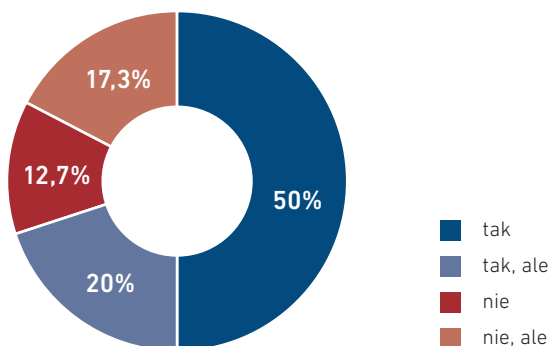
wpływ na sektor finansów publicznych, gdyż nastąpi częściowe obniżenie wartości lokat w Otwartych Funduszach Emerytalnych i w skarbowe instrumenty dłużne. Miało to skutkować zwiększeniem kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, Ministerstwo Finansów nie potrafiło jednak obliczyć skali tych zmian.

W kilku wypadkach, na przykład w projekcie Ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw albo w projekcie Ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz innych ustaw, projektodawca posłużył się danymi liczbowymi i szacunkami kosztów, nie podając jednak ich źródeł, co pozwoliłoby zweryfikować takie informacje (na przykład przez partnerów społecznych, którzy chcieliby wziąć udział w procesie konsultacji publicznych).

Warto również zwrócić uwagę na projekt Ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo energetyczne, ustawę – Prawo gazowe oraz ustawę o odnawialnych źródłach energii, będący przykładem regulacji, w której ocena skutków regulacji, w tym w zakresie wpływu na sektor finansów publicznych, odwoływała się do uzasadnień ustaw, które projektowaną ustawą wprowadzającą zamierza się wdrożyć.

Odnieśliśmy wrażenie, że postulat zwięzłości oceny skutków regulacji w największym stopniu jest realizowany w Ministerstwie Finansów, które przedstawiało jedne z najkrótszych i najbardziej lakonicznych uzasadnień projektów ustaw. Dodatkowo odnotowaliśmy, że projekty Ministerstwa Finansów są specjalnie traktowane w toku rządowego procesu legislacyjnego. Na przykład podczas prac nad projektem Ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych Rządowe Centrum Legislacji zwróciło uwagę, że nie przedstawiono „reguły wydatkowej”, stwierdzając w procesie legislacyjnym, że „obowiązek wynikający z [...] przepisów («reguła wydatkowa») odnosi się do samej zmiany poziomu wydatków, a nie tylko do jego zwiększenia”. Mimo takiej uwagi Stały Komitet Rady Ministrów dokonał reasumpcji swojej pierwszej decyzji i zwolnił Ministerstwo Finansów z obowiązku przedstawienia „reguły wydatkowej”, nie zamieszczając jednocześnie uzasadnienia tej decyzji.

Wykres 20. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy wskazano źródło finansowania (gdy projekt pociąga za sobą obciążenie dla budżetu centralnego lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego)?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

Ocena przeprowadzenia analizy oddziaływania na budżety jednostek samorządu terytorialnego musi uwzględniać to, że w niektórych wypadkach łączono taką ocenę z oceną wpływu na budżet państwa w ramach jednej części dokumentu, określanej na przykład „wpływem na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego”. Podobnie jak to przedstawił wyżej, również w tym wypadku stwierdzenie braku wpływu można uznać za ślad przeprowadzonej analizy. Ostatecznie uznaliśmy, że analizę taką (szerszą lub węższą) przeprowadzono w 68% projektów. Z kolei **ponad 30% projektów nie zawierało – naszym zdaniem – analizy wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego** (por. wykres 19). Chodzi o sumę odpowiedzi „nie” i zawierających lakoniczne stwierdzenie „brak wpływu”.

Ocena skutków regulacji do projektu Ustawy o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw przewidywała, że proponowane rozwiązanie „będzie miało pozytywny wpływ na budżety samorządów, jednakże na chwilę obecną niemożliwe jest oszacowanie skutków finansowych”.

Ocena skutków regulacji projektu Ustawy o zmianie ustawy o nasiennictwie oraz niektórych innych ustaw zawiera rozdział *Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety samorządu terytorialnego*, w którym przedstawiono na przykład symulacje kosztów dla jednostek kontrolnych w rozbiu na koszty w pierwszym roku oraz koszt roczny w kolejnych latach, a także omówiono skutki finansowe dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przedstawione wyliczenie wpływu nie wspomina jednak w żadnym miejscu o oddziaływaniu na budżety jednostek samorządu terytorialnego (nawet z sugestią, że nie przewiduje się takiego wpływu). Podobnie

jest w wypadku oceny skutków regulacji projektu Ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, w której znajduje się analiza kosztów wdrażania dyrektywy obronnej, ze szczególnym uwzględnieniem takich podrozdziałów, jak *Zwiększenie wydatków* i *Zmniejszenie wydatków*. Również tutaj analiza nie wspomina o wpływie projektowanej ustawy na budżety jednostek samorządu terytorialnego, choć z treści (sposobu przedstawienia symulacji kosztów) można wywnioskować, że nie przewiduje się takiego wpływu.

Przykładem oceny skutków regulacji, w której nie ma nawet wzmianki na temat wpływu planowanego aktu normatywnego na budżety jednostek samorządu terytorialnego, jest projekt Ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz innych ustaw. W ocenie skutków regulacji projektu Ustawy o udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie znalazła się żadna informacja o oddziaływaniu tego aktu na budżety jednostek samorządu terytorialnego, choć przeanalizowano wpływ projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych, z rozbiciem na:

- zasady finansowania wspólnych operacji lub wspólnych działań ratowniczych z udziałem funkcjonariuszy lub pracowników państw stosujących dorobek Schengen,
- zasady finansowania wspólnych operacji lub wspólnych działań ratowniczych z udziałem funkcjonariuszy lub pracowników państw trzecich,
- inne skutki finansowe.

Uznaliśmy, że analizowano wpływ na budżety jednostek samorządu terytorialnego w wypadku oceny skutków regulacji do projektu Ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, choć analiza zatytułowana *Wpływ na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego* (licząca trzy i pół strony) nie zawiera – poza przywołaniem w tytule – wprost rozważań na temat jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie było w wypadku oceny skutków regulacji do projektu Ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Z kolei w projekcie Ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi analizowano „koszty funkcjonowania sektora publicznego”, w których nie wymieniono co prawda jednostek samorządu terytorialnego, ale rozbudowany charakter samej analizy sugeruje, że choć nie odnotowano również braku wpływu na jednostki samorządu terytorialnego, to jednak projektodawca prawdopodobnie uwzględniłby takie koszty, gdyby – w toku analizy – je dostrzegł.

Gdy projektodawcy uznali, że projekt pociąga za sobą obciążenie dla budżetu centralnego lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jedynie w 50% badanych uzasadnień wskazywali w ocenie skutków regulacji źródło finansowania takiego obciążenia w sposób, który nie prowokował nas do formułowania zastrzeżeń.

Przykładem wskazania źródeł finansowania jest projekt Ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych, w którym przewidziano, że „wpływ na budżet państwa po stronie wydatków będzie corocznie równoważony dodatkowymi dochodami pochodzącymi od kredytobiorców z tytułu spłaty zadłużenia kredytowego, jako efekt proponowanych rozwiązań”.

Czasami wskazywano źródło finansowania, odwołując się do konkretnej części budżetu. Działo się tak albo pośrednio, albo bezpośrednio. Przykładem pośredniego odwołania się do części budżetowej jest projektu Ustawy o udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – przez odwołanie się do części budżetu „będących w dyspozycji” podmiotów wskazanych w ocenie skutków regulacji. Z kolei przykładem bezpośredniego odwołania się do konkretnej części budżetu może być ocena skutków regulacji do projektu Ustawy – Prawo o prokuraturze (projektu Ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze), w której – poza wskazaniem w pierwszej kolejności finansowania „ze środków pozostających w dyspozycji Prokuratora Generalnego” – przewidziano w wypadku innych z wymienionych tam kosztów konieczność ich przeniesienia „z części 29 budżetu państwa – obrona narodowa do części 88 – powszechne jednostki organizacyjne prokuratury”.

W projekcie Ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw wskazano, że „źródłem finansowania będzie budżet państwa”, nie podano jednak szczegółów. Mało precyzyjnie budżet państwa został również wskazany w projekcie Ustawy o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej czy w projekcie Ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, w którego ocenie skutków regulacji stwierdzono między innymi, że „środki finansowe na realizację nowych zadań nakładanych przez projektowaną ustawę na organy administracji rządowej [dotyczące przygotowania strategii] [...] będą wygospodarowane w ramach budżetów poszczególnych resortów”. Na projekt ten zwracaliśmy już uwagę, opisując problemy z dołączeniem do niego założeń dotyczących innego projektu ustawy.

Przy ocenie odpowiedzi na pytanie o to, czy analizowano wpływ regulacji na rynek pracy, pozostają w mocy uwagi dotyczące wcześniejszych pytań, między innymi o wpływ na sektor finansów publicznych. Również tutaj można uznać, że na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego (nieodzwierciedlanych następnie w jego dokumentacji) wpływ na rynek pracy analizowano, co pozwoliło następnie lakonicznie stwierdzić w dokumencie oceny skutków regulacji, że takiego wpływu nie będzie. Sama ocena prawdziwości takiego stwierdzenia wykraczała poza ramy przeprowadzonego przez nas badania. Ustalaliśmy jedynie, czy ocena skutków regulacji porusza kwestię wpływu planowanej ustawy na rynek pracy, a jeśli porusza, wskazując, że tego wpły-

wu nie ma, odnotowywaliśmy to odrębnie. **Projekty, w których stwierdzono lakonicznie brak wpływu, stanowiły 30% ogólnej liczby przebadanych projektów** (por. wykres 19).

Chcemy także wskazać kilka przykładów projektów ustaw, w których stwierdzono brak wpływu na rynek pracy, a które szczególnie wzbudziły nasze zainteresowanie. Interesującym przykładem jest projekt Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy, którego propozycje normatywne dotyczą między innymi urlopu wychowawczego. Projekt miał na celu dostosowanie Kodeksu pracy do zmienionego Porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego, które zostało następnie wdrożone dyrektywą Rady. Być może dlatego projektodawca nie pokusił się o głębszą analizę problemu (całość oceny skutków regulacji mieściła się na trzech stronach, uzasadnienie projektu zajęło zaś sześć stron). W ocenie skutków regulacji tego projektu znalazła się, jak uznaliśmy, wewnętrzna sprzeczność. We wstępie do oceny skutków regulacji napisano, że „projektowana ustawa będzie oddziaływać na podmioty mające status pracodawcy oraz na osoby fizyczne mające status pracownika”, z kolei odnosząc się do wpływu na rynek pracy, stwierdzono dwie strony dalej, że projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na rynek pracy. Dla odmiany ocena skutków regulacji projektu Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa poza wpływem na rynek pracy przewidywała, że nowo projektowana tam instytucja urlopu rodzicielskiego może mieć wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, między innymi dlatego, że „przez zasadę jego wykorzystania [...] może znacznie wydłużyć okres nieobecności w pracy”.

Uznaliśmy, że warto w niniejszym opracowaniu wyróżnić nowelizację Kodeksu pracy, która nie miała oddziaływać na rynek pracy, choć to nie jedyny przykład. Również w innych projektach nie dostrzegano wpływu na rynek pracy, mimo że – jak się wydaje – musiał on oczywiście istnieć. Nie miała oddziaływać na rynek pracy (a także na ochronę zdrowia i na warunki życia ludności) projektowana Ustawa o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 rok. Kolejny przykładowy projekt dotyczył uposażenia żołnierzy i funkcjonariuszy na zwolnieniu chorobowym i regulacji związanych z kontrolą chorych, ale się okazało, że wpływu na rynek pracy nie zidentyfikowano w projekcie Ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o Biurze Ochrony Rządu, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw.

Do projektu Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw dołączono dwustronicową ocenę skutków

regulacji, co można określić mianem „oceny szczątkowej”. Stwierdzono tam lakonicznie, że projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na rynek pracy. Tymczasem celem regulacji miała być między innymi poprawa działania systemu ochrony konkurencji i konsumentów, proponowano tutaj także nowe instytucje prawne, w tym dotyczące koncentracji przedsiębiorstw.

W większości badanych projektów znaleźliśmy ślady analizy wpływu na konkurencyjność gospodarki. Oczywiście – podobnie jak w wypadku wcześniej omawianych pytań – należy odnotować, że nie było naszym celem gruntowne analizowanie zastosowanej argumentacji albo złożoności i całościowości wyводу. Uznaliśmy, że **w wypadku 70% badanych projektów ustaw można przyjąć, że podjęto taką próbę analizy** (por. wykres 19 – suma odpowiedzi „tak” i „tak, ale”). **W jednej czwartej projektów stwierdzono, że wpływ na konkurencyjność nie występuje.**

Zobrazujmy przykładem sposób naszej oceny. Uznaliśmy, że dokonano analizy również w wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który w ocenie skutków regulacji zawierał informację, że projektowana regulacja „może mieć wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość” i „przyczyni się do zmniejszenia niektórych obciążeń przedsiębiorców wynikających z wymogów kontroli obrotu z zagranicą towarami o znaczeniu strategicznym. W związku z tym może poprawić się ich konkurencyjność w stosunku do firm zagranicznych, przy zachowaniu niezbędnego poziomu efektywności systemu kontroli obrotu i bezpieczeństwa państwa”.

W ponad 66% przebadanych projektów ustaw znalazła się część, w której podjęto próbę odniesienia się do wpływu regulacji na przedsiębiorczość (por. wykres 19 – suma odpowiedzi „tak” i „tak, ale”). **W 23% analizowanych dokumentów stwierdzono, że wpływ taki nie występuje.**

W znacznej większości wypadków analiza wpływu na przedsiębiorczość sprowadzała się do lakonicznego, jednozdaniowego lub jednoakapitowego stwierdzenia. Na przykład ocena skutków regulacji do projektu Ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zawierała stwierdzenie: „Projektowana ustawa w związku z możliwością zatrudniania cudzoziemców w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji może pozytywnie oddziaływać na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Nie przewiduje się jednak z tego tytułu zwiększonego wpływu na sytuację i rozwój regionalny”. Jest to zatem raczej spełnienie formalnego obowiązku, który w tym czasie wynikał z par. 10 ust. 6 Regulaminu pracy Rady Ministrów, wymieniającego wśród elementów mających się znaleźć w ocenie skutków regulacji „sytuację i rozwój regionalny”. Często w ocenach skutków regulacji jeden akapit analizy znajdował się pod zbiorczym tytułem *Wpływ re-*

gulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

W 54% analizowanych projektów uznaliśmy, że oceny skutków regulacji zawierają mniej lub bardziej rozbudowane analizy wpływu na rozwój regionalny.

Aby zobrazować sposób dokonywania przez nas oceny projektów, wskażemy kilka przykładów. W projekcie Ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, poruszając kwestię rozwoju regionalnego, nie przedstawiono analizy wpływu, jedynie zaś wyrażono pogląd, że projektowane rozwiązania doprowadzą do zmniejszenia się dysproporcji w dostępie do wychowania przedszkolnego między regionami.

Ocena skutków regulacji dołączona do projektu Ustawy w sprawie spłaty niezaspokojonych należności przedsiębiorców za niektóre prace, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zmieściła się na dwóch stronach. W zakresie wpływu tej regulacji na sytuację i rozwój regionalny stwierdzono jedynie, że: „Regulacja pośrednio oddziaływać będzie na rozwój regionalny. Zapewnienie terminowej realizacji płatności powinno się przyczynić do terminowej realizacji inwestycji, które mają znaczenie dla sytuacji i rozwoju regionalnego”. Uznaliśmy, że to dość lakoniczna analiza, będąca raczej wyrażeniem poglądu, bez ujawnienia w dokumencie oceny skutków regulacji głębszej argumentacji.

Twórcy oceny skutków regulacji projektu Ustawy o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw postanowili jednym akapitem spełnić obowiązek wynikający z par. 10 ust. 6 lit. b-d Regulaminu pracy Rady Ministrów, pisząc: „Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania dotyczące między innymi umożliwienia otrzymywania dotacji przez podmioty niepubliczne oraz ułatwienia tworzenia instytucji opieki, zwiększą możliwość i tempo tworzenia nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Rozwiązania te przyczynią się do powstawania nowych miejsc pracy a także umożliwią powroty na rynek pracy rodziców małych dzieci. Z tego względu projektowana ustawa będzie miała pozytywny wpływ na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz na sytuację i rozwój regionalny”.

Można zatem uznać, że postulat umieszczania w ocenach skutków regulacji tego typu analiz był traktowany przez projektodawców czysto formalnie. Zgodnie z naszymi badaniami, tylko w ocenie skutków regulacji projektu Ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym zupełnie pominięto taką „formalność”.

Czasami ocenę wpływu ograniczano do jednego zdania. Projekt Ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej

oraz ustawy o odpadach oceniał w jednym akapicie, że regulacja „przyczyni się do ograniczenia dostępności środków odurzających, substancji psychotropowych i środków zastępczych oraz ograniczenia szkód zdrowotnych powodowanych przez nie u ludzi”, wskazując jednak „podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja”, wymieniał jedynie jednostki organizacyjne administracji rządowej i jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej, wykonujące czynności operacyjno-rozpoznawcze w zakresie zwalczania przestępstw związanych z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i środkami zastępczymi. Wskazując te podmioty, nie przewidziano zatem wpływu na ogół społeczeństwa, w tym – na przykład – na osoby będące w grupach podwyższonego ryzyka czy środowiska kryminalne.

Projekt Ustawy o zmianie ustawy o nasiennictwie oraz niektórych innych ustaw zakładał między innymi uchylenie obowiązujących przepisów ustawy o nasiennictwie, które wprowadzały zakaz swobodnego obrotu materiałem siewnym odmian roślin genetycznie zmodyfikowanych. Ustawa miała dokonać „pełnego wdrożenia” przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE. Z lektury uzasadnienia tego projektu wynika, że głównymi powodami, dla których podjęto trud jego opracowania, było to, że „utrzymanie zakazów w zakresie rejestracji odmian genetycznie zmodyfikowanych oraz obrotu materiałem siewnym tych odmian będzie skutkowało **dotkliwymi sankcjami finansowymi dla Rzeczypospolitej Polskiej**”, ponieważ „utrzymanie zakazów rejestracji odmian genetycznie zmodyfikowanych oraz obrotu materiałem siewnym tych odmian może **doprowadzić do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa**”. Wśród podmiotów, na które będzie miała wpływ projektowana regulacja, wymieniono (numerując akapit) organy administracji rządowej odpowiedzialne za kontrolę i nadzór przestrzegania przepisów o nasiennictwie, kolejne podmioty wskazano już jednak w akapicie nienumerowanym, ujmując tam podmioty dokonujące obrotu materiałem siewnym odmian genetycznie zmodyfikowanych i rejestracji odmian roślin genetycznie zmodyfikowanych. Nie rozważano wpływu regulacji na zdrowie ludzi i na ochronę środowiska, w części dotyczącej „wpływu aktu normatywnego na sytuację i rozwój regionalny” lakonicznie stwierdzono: „nie dotyczy”. Cała ocena skutków regulacji zmieściła się właściwie na jednej stronie. Wobec niezwykle ważnej dyskusji na temat genetycznie modyfikowanej żywności i wpływu modyfikowanych genetycznie nasion tego typu uzasadnienie i ocena skutków regulacji wydają się dalece niedoskonałe. Lektura uzasadnienia sprawiała wrażenie, że celem argumentacji miało być w istocie zastraszenie ustawodawcy.

Innym przykładem może być ocena skutków regulacji projektu Ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw, w której znalazła się analiza wpływu na środowisko, co polegało na stwierdzeniu (w jednym akapicie): „Realizacja postanowień ustawy będzie miała korzystny wpływ na stan środowiska w Polsce, a w szczególności na jakość powietrza atmosferycznego, poprzez znaczne ograniczenie emisji gazów cieplarni-”

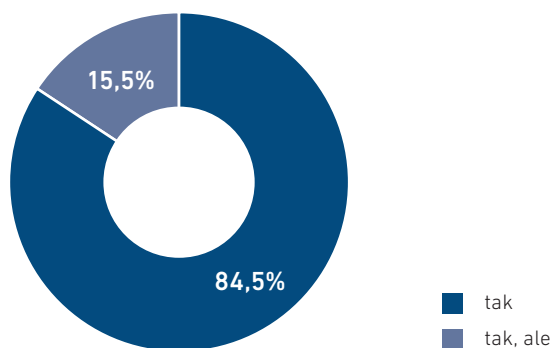
nianych”. W drugim zdaniu tej analizy zauważono, że „wykorzystanie na szerszą skalę biokomponentów i biopaliw ciekłych oraz paliw ciekłych o mniejszej emisji szkodliwych substancji do atmosfery doprowadzi do ograniczenia emisji związków siarki, związków ołowiu oraz lotnych związków organicznych”.

Przeprowadzając przegląd projektów ustaw, dopatrzyliśmy się ogółem 21 projektów aktów normatywnych (19%), w których zwracano uwagę na szczególne aspekty wpływu, jakie powinny być przeanalizowane ze względu na specyficzny charakter regulacji. W 80% projektów takich analiz nie przeprowadzono, z czego jedynie w dwóch wypadkach można było znaleźć uzasadnienie, że tego typu szczególnie wpływ nie występuje.

■ Identyfikacja podmiotów objętych regulacją i gospodarzy regulacji, ocena ryzyka, propozycje harmonogramu wdrażania

Jak czytamy w *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*¹⁴¹: „Identyfikacja podmiotów objętych regulacją jest istotna z punktu widzenia szacowania kosztów i korzyści regulacji, gdyż ocena taka może być dokonywana w ramach konsultacji przy wydatnym współdziałaniu tych podmiotów”. W naszym badaniu postanowiliśmy sprawdzić, czy w procesie tworzenia prawa są identyfikowane podmioty, na które będzie oddziaływać projektowana regulacja.

Wykres 21. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy zidentyfikowano podmioty, na które będzie oddziaływać regulacja?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

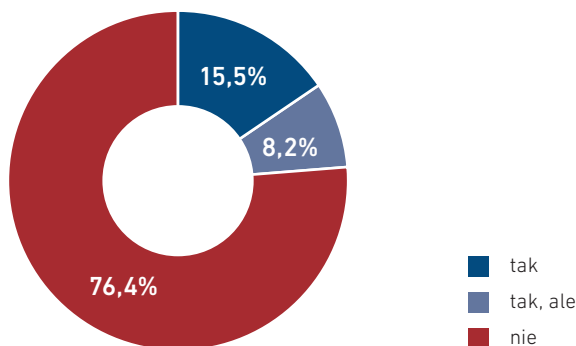
141 *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, op. cit., s. 24.

W toku naszej analizy uznaliśmy, że właściwie we wszystkich badanych dokumentach projektodawca wskazał takie podmioty (nie pominął obowiązku próby ich wskazania). I w tym wypadku można jednak zwrócić uwagę na pewne zastrzeżenia.

W niektórych projektach identyfikacja podmiotów, na które będzie oddziaływać ustawa, była bardzo szeroka. Tak było na przykład w projekcie Ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług, w którym sposób wskazania podmiotów obejmował właściwie wszystkich obywateli i wszystkie instytucje publiczne. Szczególnie stwierdzono, że projekt „może potencjalnie oddziaływać na wszystkie jednostki sektora finansów publicznych oraz na pozostałych podatników podatku od towarów i usług, jak i na ostatecznych konsumentów”. W założeniach projektu Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego stwierdzono, że zmiany będą dotyczyć wszystkich obywateli i organów stosujących przepisy procedury karnej, zauważając w uzasadnieniu, że „wejście w życie ustawy będzie miało bezpośredni wpływ na wszystkich uczestników postępowania karnego, w tym sądy i prokuratorów”.

Ewentualne zastrzeżenia mogą także dotyczyć całościowości wskazania podmiotów, na które może mieć wpływ projektowana regulacja. Przykładem badanego dokumentu, w którego wypadku mieliśmy wątpliwości dotyczące wskazania podmiotów, na które będzie wpływała projektowana regulacja, jest projekt Ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu. Ocena skutków regulacji tego projektu przewidywała kilka kategorii podmiotów, które miały być bezpośrednim odbiorcą norm zawartych w projekcie. Wśród nich wymieniono podmioty, które będą realizowały inwestycje objęte zakresem projektowanych regulacji, podmioty objęte zakresem oddziaływania regulacji, w tym jednostki administracji rządowej i samorządowej (zaangażowane jako organy właściwe do wydawania rozstrzygnięć lub przedstawiania stanowiska), właścicieli i wieczystych użytkowników nieruchomości, a także podmioty, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe w stosunku do nieruchomości. W czwartej grupie wskazano podmioty, „na które projektowana ustawa wywrze pośredni wpływ w postaci zwiększenia popytu na wykonywane przez nie usługi i roboty”. Z dokumentów dotyczących tego procesu legislacyjnego wynika, że gospodarz konsultacji nie zaprosił do udziału w nich organizacji ekologicznych, a przecież projekt miał być istotny dla budowy terminalu i infrastruktury przesyłowej gazu. Siłą rzeczy ewentualne opinie związane z ochroną środowiska, które tego typu podmioty mogłyby zgłosić w toku konsultacji, nie znalazły się w omówieniu wyników konsultacji publicznych, choć w ocenie skutków regulacji zaznaczono, że przedmiotowa regulacja „nie będzie miała [...] ścisłego wpływu na ochronę środowiska”, ponieważ „nowe regulacje nie zmieniają merytorycznie dotychczas przyjętego ładu prawnego w tym zakresie”.

Wykres 22. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy analizowano społeczny aspekt regulacji (w tym zwłaszcza wpływ na grupy będące jej głównymi odbiorcami)?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

W wypadku pytania o analizę „społecznego aspektu regulacji” przyjęliśmy określone założenie, związane z tym, że – w pewnym sensie – każdy projekt ustawy oddziałuje w sferze społecznej. Teoretycznie więc odpowiedź powinna być twierdząca wszędzie tam, gdzie znalazły się jakiegokolwiek uzasadnienie projektu lub jakakolwiek ocena skutków regulacji. Wytyczne do oceny skutków regulacji przewidują jednak wiele propozycji, na które należy zwrócić uwagę, oceniając „aspekty społeczne” wpływu regulacji¹⁴². Wśród nich znalazły się grupy obszarów dotyczące: włączenia społecznego i ochrony konkretnych grup, kwestii ochrony danych osobowych, zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i higieny pracy, dostępu do zabezpieczenia społecznego, sytuacji konsumentów i gospodarstw domowych.

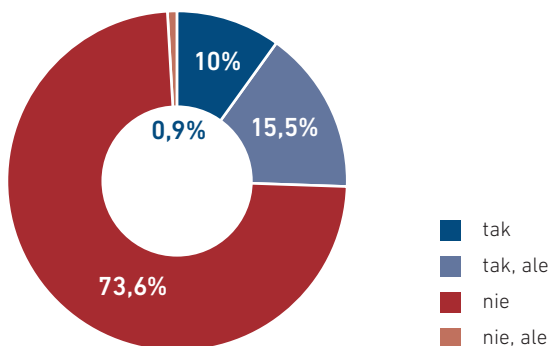
Zgodnie z przyjętym przez nas założeniem, odpowiadając na pytanie o ocenę aspektów społecznych, odpowiadaliśmy w rzeczywistości na pytanie o to, czy szczególnie pochyłono się nad sytuacją społeczną grup odbiorców projektowanych norm prawnych. **Jedynie w blisko 24% projektów ustaw uznaliśmy, że należy odpowiedzieć twierdząco na tak sformułowane pytanie o analizę społecznego aspektu regulacji.** W pozostałym zakresie co prawda analizowano relacje norm prawnych czy kwestie finansów publicznych, ale aspekt społeczny nie był eksponowany w toku uzasadniania projektu, w tym dokonywania oceny skutków regulacji (por. wykres 22 – suma odpowiedzi „tak” i „tak, ale”).

Pytanie o ocenę słabych i mocnych stron poszczególnych sposobów osiągnięcia celów należy do katalogu pytań sprawdzających całość oceny skutków regulacji proponowanych w rządowych *Wytycznych*¹⁴³.

142 *Ibidem*, s. 33.

143 *Ibidem*, s. 55.

Wykres 23. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy dokonano analizy mocnych i słabych stron oraz ryzyka związanego z wprowadzeniem danej regulacji?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

W 10% przebadanych projektów potrafiliśmy bez zastrzeżeń zidentyfikować dokonanie analizy mocnych i słabych stron oraz ryzyk związanych z wprowadzeniem projektowanych regulacji. Drobne zastrzeżenia i uwagi mieliśmy do kolejnych 15% analizowanych dokumentów. Oznacza to, że taką analizę zidentyfikowaliśmy jedynie w jednej czwartej z ogólnej liczby 110 przebadanych projektów ustaw. **W 74% projektów nie potrafiliśmy wskazać elementów dokonywania takiej analizy.**

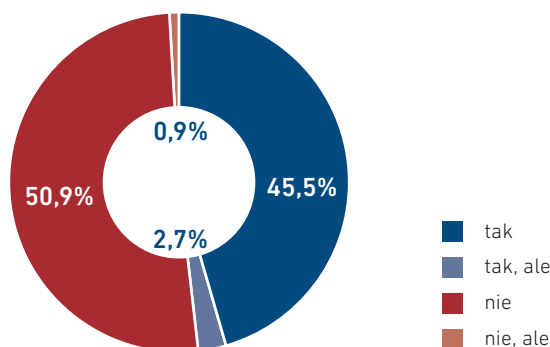
W tym miejscu należy podkreślić, że w poczet przeprowadzania takiej analizy włączaliśmy również omawianie wyników konsultacji publicznych, gdy projektodawca odnosił się do krytycznych uwag zgłaszanych w toku tego procesu przez partnerów społecznych. Przykładem może być tutaj projekt Ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw. W tym wypadku strona społeczna proponowała w toku konsultacji inne rozwiązania niż te, które wskazywała strona rządowa. W ocenie skutków regulacji można znaleźć odniesienie się projektodawcy do tych propozycji. Ten swoisty dialog uznaliśmy za pewną formę analizy mocnych i słabych stron proponowanych regulacji.

Interesującym przykładem jest ocena skutków regulacji projektu Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, w którym, poza analizą demograficzną – odwołującą się między innymi do symulacji Eurostatu – i częstym korzystaniem ze statystyk i licznych opracowań, przedstawiono również symulację wzrostu wydatków na projektowane zasiłki w milionach złotych w rozbiciu na 50%, 70% i 90% korzystających z takich zasiłków w poszczególnych latach od 2013 do 2022 roku. Projekt ten to przykład oceny ryzyka

ka związanego z wdrażaniem regulacji, który pozytywnie wyróżnia się na tle innych przebadanych dokumentów.

Zgodnie z rządowymi *Wytycznymi*, po analizie słabych i mocnych stron poszczególnych wariantów, kiedy przeanalizowano już ryzyka, poziom akceptacji danych propozycji i konsekwencje regulacji, należy przejść między innymi do oceny wykorzystania konsultacji do dyskusji o sposobach wprowadzenia projektowanych rozwiązań prawnych. Ta część analizy powinna dotyczyć „zarówno stron, na które regulacja wpłynie, jak i podmiotów odpowiedzialnych za wprowadzenie regulacji”¹⁴⁴. Postanowiliśmy zatem sprawdzić, w jaki sposób dokumenty procesu legislacyjnego identyfikują podmioty odpowiedzialne za wprowadzenie regulacji.

Wykres 24. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy wskazano podmiot odpowiedzialny za wdrożenie regulacji (tak zwanego opiekuna ustawy)?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

W połowie projektów potrafiliśmy – bezpośrednio lub pośrednio – zidentyfikować podmiot odpowiedzialny za wdrażanie regulacji. Bezpośrednio wówczas, gdy udostępniono test regulacyjny, w którego formularzu przewidziano taką pozycję. Tutaj jednak identyfikowano raczej ministerstwo (ministra), które odpowiada za przeprowadzenie procesu legislacyjnego na kolejnych etapach pracy rządu. Na przykład test regulacyjny poprzedzający projekt Ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce przewidywał osobę odpowiedzialną za projekt, ale takiego podmiotu nie wskazano już w uzasadnieniu czy w ocenie skutków regulacji tego projektu.

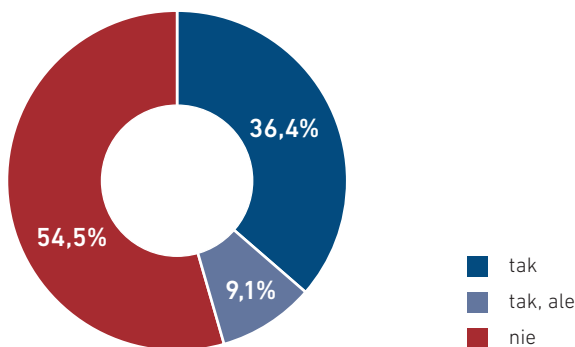
W niektórych projektach wnioski na temat podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie regulacji opieraliśmy na treści normatywnej (na przykład konieczność wydania rozporządzenia wykonawczego, które dookreślałoby za-

144 *Ibidem*, s. 49.

sady postępowania) albo analizując uzasadnienie i ocenę skutków regulacji, w których znajdowały się analizy postępowania poszczególnych podmiotów (na przykład szefów urzędów centralnych) w związku z planowaną ingerencją w sferze normatywnej. Na przykład projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw przewidywał, że „Prezes Urzędu Regulacji Energetyki monitoruje wykorzystanie limitu wydatków”. Uzналиśmy zatem w tym wypadku, że prezes Urzędu Regulacji Energetyki jest odpowiedzialny za wdrożenie regulacji.

Niemniej jednak w 50% projektów nie byliśmy w stanie zidentyfikować w dokumentach dotyczących procesu legislacyjnego podmiotu, który miałby być odpowiedzialny za wdrażanie regulacji już po jej uchwaleniu przez sejm (oczywiście z zastrzeżeniem, że platforma internetowa Rządowy Proces Legislacyjny identyfikowała podmioty „odpowiedzialne za przedłożenie projektu regulacji” – pewne wskazówki daje tutaj Ustawa o działach administracji rządowej).

Wykres 25. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy przedstawiono plan (harmonogram, kolejność działania) wdrożenia regulacji?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

W blisko 55% projektów nie znaleźliśmy podstaw, aby uznać, że projekt lub jego uzasadnienie, w tym ocena skutków regulacji, zawiera harmonogram lub jakkolwiek inny plan wdrażania projektowanego aktu normatywnego.

Analizę projektów ustaw pod tym kątem przeprowadzaliśmy dość liberalnie. Oznacza to, że wśród badanych dokumentów, które uzyskały twierdzącą odpowiedź na pytanie o harmonogram, znalazł się między innymi projekt Ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, który przewidywał „limit wydatków” w kolejnych latach, co uznaliśmy za plan wdrożenia ustawy (choć w rzeczywistości nie dotyczy on wprost wdrożenia samej ustawy, tylko wydatków z nią związa-

nych). Innym przykładem jest projekt Ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, w którego ocenie skutków regulacji wskazano założenia dotyczące skali kredytów, jakie miałyby być udzielone w pierwszym roku obowiązywania regulacji.

Ocena skutków regulacji projektu Ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw przewidywała symulację przyznawania gminom dotacji z budżetu państwa – w rozbiciu na kolejne lata od 2013 do 2017 roku – z propozycją obliczania ubytku w dochodach i symulacjami kwot przeznaczonych dla przedszkoli. Przy liberalnym podejściu do oceny tego aspektu można uznać, że tego typu symulacja jest harmonogramem wdrażania projektowanej ustawy.

Twierdzącej odpowiedzi na pytanie o harmonogram udzieliliśmy również w wypadku projektów, w których przewidziano *vacatio legis* (zwłaszcza różne *vacatio legis* dla różnych partii projektowanych przepisów) albo terminy wydania przez właściwego ministra rozporządzeń wykonawczych do ustawy. Były tutaj również projekty, w których przewidziano podjęcie działań przez urzędy centralne, albo wyposażone w test regulacyjny (w formularzu testu przewiduje się wskazanie kolejnych kroków związanych z procesem legislacyjnym).

Z drugiej strony, należy zwrócić uwagę na przykład na projekt Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw, w którym zasygnalizowano trudności w ocenie, czy nowo powoływana tam instytucja (wzorowana na prawodawstwie amerykańskim) jest zgodna z prawem Unii Europejskiej, co – zdaniem projektodawcy – będzie można ocenić dopiero po analizie praktyki stosowania przepisów na poziomie unijnym. Jednocześnie jednak nie przedstawiono żadnych ram czasowych, nie wyartykułowano potrzeby ani nie sformułowano innych przesłanek, na podstawie których można by odpowiedzieć, że tego typu analiza miałaby w istocie kiedykolwiek nastąpić.

Konkluzje

Przeprowadzając analizę uzasadnień projektów ustaw, mieliśmy świadomość różnorodności ocenianych dokumentów. Projekty różniły się zwłaszcza stopniem złożoności propozycji normatywnych, w tym objętością przepisów proponowanych lub modyfikowanych, a także ciężarem gatunkowym problemów społecznych, których dotyczyły. Analizując te projekty, zdawaliśmy sobie sprawę, że skonstruowane przez nas narzędzie badawcze nie w każdym wypadku może uchwycić istotę problemu, z jakim musi się zmagać legislator przygotowujący projekt ustawy i jego uzasadnienie. Wśród pro-

blematycznych elementów naszego narzędzia należy wskazać próbę uzyskania odpowiedzi na pytanie o to, czy przeprowadzano analizę wpływu na konkretną sferę, gdy za podstawę odpowiedzi uznawaliśmy odnotowanie w ocenie skutków regulacji, że „wpływ nie występuje”. Jednym z istotniejszych problemów dostrzeżonych w czasie analizowania projektów ustaw była trudność już na etapie wskazywania przez projektodawców charakteru i skali problemu (społecznego), który ma być niwelowany (rozwiązywany) ingerencją ustawodawcy. Przy braku zidentyfikowania takiego problemu trudno mówić o skutecznym formułowaniu wskaźników, które pozwalałyby na monitorowanie skuteczności wprowadzanej regulacji w przyszłości (a więc monitorowanie słuszności i poprawności przeprowadzonej przez legislatorów oceny sytuacji społecznej i normatywnej). Problem ten dostrzegliśmy nawet wobec niezwykle liberalnego podejścia w udzielaniu odpowiedzi na zadane przez nas pytania testowe.

W blisko jednej czwartej projektów nie opisano charakteru i skali problemu, który wymaga ingerencji legislacyjnej. W podobnej liczbie dokumentów nie zidentyfikowano również przyczyny takiego problemu i nie opisano jego skutków, szczególnie konsekwencji dla konkretnych podmiotów. Tylko w około jednej czwartej projektów przy ocenie skutków regulacji posłużono się wynikami badań, analiz i publikacji. W podobnej liczbie dokumentów wykorzystano dane statystyczne.

Bardzo dużo ocenianych projektów dotyczyło implementacji prawa europejskiego. W takich sytuacjach w ogóle nie rozważa się innej możliwości niż zmiana prawa. Zazwyczaj nie przedstawia się również innych merytorycznych przyczyn konieczności zmiany prawa, nie identyfikuje się ponadto samego problemu (w tym jego skali), który ma być rozwiązany za pomocą ingerencji w krajowy system prawny.

Udostępnione dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego w małym stopniu oddają proces analityczny, jaki poprzedza przygotowanie projektu ustawy, albo dokumentują niski poziom przeprowadzenia analizy. W badanym zestawie projektów ustaw można zauważyć niezgodność argumentów przytaczanych w uzasadnieniu i w ocenie skutków regulacji. Przykładem jest tutaj projekt Ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. W uzasadnieniu tego projektu wielokrotnie się podkreśla, że zmiany trzeba wprowadzać stopniowo i ostrożnie, także ze względu na bezpieczeństwo osób oszczędzających w Otwartych Funduszach Emerytalnych i pracowniczych funduszach emerytalnych, z kolei w ocenie skutków regulacji, omawiając wpływ proponowanej ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, twierdzi się, że „przedmiotowy projekt zwiększy ochronę interesów członków funduszy emerytalnych, poprawi funkcjonowanie, stabilność, bezpieczeństwo oraz przejrzystość rynku finansowego”. Rażącem przykładem niespójności oceny skutków regulacji jest omawiany wyżej przykład nowelizacji Kodeksu pracy,

który miał być pozbawiony wpływu na rynek pracy, w rzeczywistości zaś miał oddziaływać na wszystkich pracodawców i pracowników.

W większości analizowanych projektów nie potrafiliśmy zidentyfikować elementów przeprowadzonej analizy mocnych i słabych stron oraz ryzyka związanego z wprowadzeniem danej regulacji. Zgodnie z naszą oceną, w trzech czwartych badanych dokumentów nie wykorzystano do sporządzenia oceny skutków regulacji jakiegokolwiek techniki tworzenia tego typu analizy. W podobnej liczbie projektów nie określono mierzalnych, ilościowych wskaźników osiągnięcia celów stawianych projektowanym regulacjom (co wiąże się także ze wskazaną wyżej trudnością z określeniem samego problemu wymagającego ingerencji ustawodawcy), z kolei w ponad połowie dokumentów nie określono ram czasowych, w jakich cele miałyby być osiągnięte (co z kolei wiąże się z trudnością związaną z precyzyjnym określeniem zakładanych celów regulacji). Opisuując sposoby osiągnięcia celów regulacji, w ponad 70% projektów nie wskazano mocnych i słabych stron poszczególnych rozwiązań. W ponad trzech czwartych dokumentów nie zidentyfikowano i nie opisano innych niż regulacja możliwości rozwiązania problemu, nie analizowano również możliwości rezygnacji z regulacji.

Spełnienie obowiązków Regulaminu pracy Rady Ministrów w zakresie:

- wskazania podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny,
- przytoczenia wyników przeprowadzonych konsultacji, szczególnie jeśli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa,
- przedstawienia wyników analizy wpływu aktu normatywnego (szczególnie na: sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, sytuację i rozwój regionalny),
- wskazania źródeł finansowania, zwłaszcza jeśli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,

miało – w naszej ocenie – często charakter „formalny” i nie wiązało się z przeprowadzeniem głębszej analizy (przynajmniej zaś tego typu analiza nie pozostawiła śladu w materiałach dokumentujących proces legislacyjny).

Jeśli uznano, że projekt pociąga za sobą obciążenie dla budżetu centralnego lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jedynie w połowie projektów w ocenie skutków regulacji wskazano źródło finansowania takiego obciążenia.

Przeprowadzona analiza prowadzi nas do wniosku, że w większości wypadków tworzenie uzasadnienia projektu ustawy wraz z oceną skutków regulacji miało na celu raczej poszukiwanie i prezentowanie wymyślonych uzasadnień dla wcześniej podjętych decyzji natury politycznej, w mniejszym zaś stopniu było dokumentacją procesu tworzenia prawa opartego na dowodach.

ROZDZIAŁ 5.

JAKOŚĆ KONSULTACJI PUBLICZNYCH RZĄDOWYCH PROJEKTÓW USTAW

Grażyna Kopińska

Konsultacje publiczne są czwartym zagadnieniem, które było przedmiotem naszego badania ilościowego. Głównym aktem prawnym opisującym sposób prowadzenia konsultacji, obowiązującym w 2012 roku, był Regulamin pracy Rady Ministrów z 2002 roku¹⁴⁵. Rozwinięcie kwestii związanych z procesem konsultacji znajdowało się w dwóch dokumentach programowych: *Zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*¹⁴⁶ i *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*¹⁴⁷. Autorzy wymienionych dokumentów odwołują się do wypracowanych przez Komisję Europejską minimalnych standardów konsultacji publicznych¹⁴⁸, które powinny być implementowane do polskiego porządku prawnego.

W dokumentach tych zadeklarowano, że: „Głównym celem konsultacji jest poszerzenie wiedzy na temat problemu społeczno-gospodarczego i możliwych sposobów jego rozwiązania. Pozwalają na uzyskanie szerszego poglądu na daną sprawę oraz informacji tym cenniejszych, że uzyskanych od podmiotów, których projektowane rozwiązanie dotyczy. Ich doświadczenia mogą pomóc w oszacowaniu kosztów i korzyści każdego rozwiązania, a także wskazać nowe sposoby podejścia do problemu”¹⁴⁹. Badając między innymi to, czy w 2012 roku, pracując nad projektami ustaw, instytucje rządowe definiowały cele konsultacji, dobrze określały interesariuszy, pozostawiały im dostatecznie dużo czasu na zajęcie stanowiska, odpowiadały na otrzymane uwagi i opinie, chcieliśmy sprawdzić, w jakiej mierze w praktyce stosowano obowiązujące i rekomendowane zasady.

■ Przeprowadzenie konsultacji

Poprawnie przeprowadzone konsultacje publiczne powinny pomagać organom władzy publicznej w podjęciu właściwych decyzji, być źródłem wiedzy eksperckiej oraz instrumentem merytorycznej i obiektywnej weryfikacji jakości projektu aktu normatywnego i przygotowanej przez wnoszącego projekt oceny skutków regulacji. Z drugiej strony, konsultacje mogą zapewnić osobom i instytucjom biorącym w nich udział poczucie uczestnictwa w procesie decyzyjnym, co może w przyszłości zaowocować lepszym wdrażaniem i przestrzeganiem uchwalonego prawa.

145 Prowadzenia konsultacji dotyczą par. 9–12 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

146 *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji, op. cit.*

147 *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR), op. cit.*

148 European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, op. cit.*

149 *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji, op. cit., s. 5.*

Obowiązujące w 2012 roku akty prawne kładły nacisk na potrzebę przeprowadzenia konsultacji projektów ustaw, ale nie określały jednoznacznie ich zakresu i zasięgu. Artykuł 7 ust. 4 pkt 3 Ustawy o Radzie Ministrów zobowiązuje członków Rady Ministrów do współdziałania z organizacjami społecznymi. W obowiązującej w badanym okresie wersji Regulaminu prac Rady Ministrów zapisano, że projekt założeń do ustawy powinien zawierać wyniki przeprowadzonych konsultacji, szczególnie gdy obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa (art. 9 ust. 4 pkt 2), z kolei wyniki przeprowadzonych konsultacji mają być przedstawione w odrębnej części uzasadnienia do projektu ustawy w ocenie skutków regulacji (art. 10 ust. 6 pkt 2). Ponadto w art. 12 ust. 5 Regulaminu pracy Rady Ministrów wprowadzono możliwość włączenia w proces konsultacji organizacje pozarządowe i inne zainteresowane podmioty: „Organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu dokumentu rządowego, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie oraz przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne dokumentu, stopień jego złożoności oraz jego pilność, może zdecydować o skierowaniu projektu dokumentu do zaopiniowania przez inne organy administracji państwowej, organizacje społeczne oraz inne zainteresowane podmioty i instytucje”.

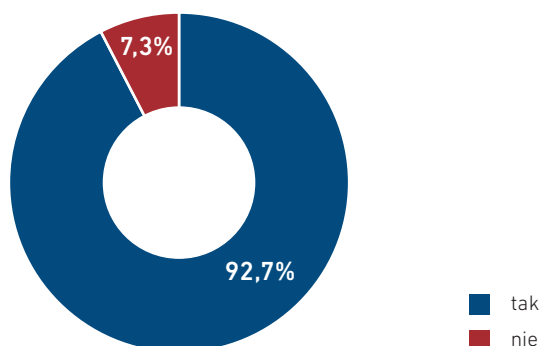
Brak jednoznaczności występuje również w treści *Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*. Zapisano tam¹⁵⁰ z większą mocą, ale nadal mało kategorycznie, że „współpraca z partnerami społecznymi powinna mieć miejsce na każdym etapie prac nad opracowaniem ustawy, rozporządzenia, dokumentu międzynarodowego. [...] Przed wszystkim dotyczy to dokumentów, przy których przeprowadzana jest ocena skutków regulacji (OSR) lub inne podobne analizy”. Konsultacje te polegają na „zasięgnięciu opinii podmiotów, które mogą być źródłem informacji o przewidywanych kosztach i korzyściach regulacji oraz źródłem opinii o możliwościach dokonania usprawnień w projektowanych rozwiązaniach”.

Analiza dokumentów dostępnych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny¹⁵¹ pozwoliła ustalić, że ze 110 projektów ustaw, jakie umieszczono na niej w 2012 roku, 102 projekty, czyli **niecałe 93%, poddano mniej lub bardziej rozbudowanemu procesowi konsultacji** (wykres 26).

150 *Ibidem*, s. 3, 5.

151 <http://legislacja.rcl.gov.pl>

Wykres 26. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?” (N = 110)



Źródło: Opracowanie własne.

Osiem nieskonsultowanych projektów ustaw (7,3%) to:

- projekt Ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw,
- projekt Ustawy o uchyleniu dekretu o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju,
- projekt Ustawy o uchyleniu dekretu o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju oraz o zmianie ustawy – Kodeks morski,
- projekt Ustawy budżetowej na rok 2013,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o nasiennictwie oraz niektórych innych ustaw,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin.

Ustawa budżetowa jest specjalnym aktem prawnym, tworzonym na podstawie zapisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, i nie podlega konsultacjom publicznym.

W wypadku trzech z ośmiu wymienionych wyżej projektów brak konsultacji można uznać za uzasadniony.

Projekt Ustawy o uchyleniu dekretu o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju i projekt Ustawy o uchyleniu dekretu o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju oraz o zmianie ustawy – Kodeks morski można uznać za akty porządkujące stan prawny. W uzasadnieniach do obu projektów

napisano, że zdezaktualizował się dekret o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju, gdyż jego art. 1 został uchylony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2002 roku. Projekt Ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin został przygotowany również jako konsekwencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego i dotyczył sposobu naliczania emerytury kilku członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego. Poddawanie tych trzech nowelizacji konsultacjom publicznym nie miałyby racjonalnego uzasadnienia.

Projekt Ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw, przygotowany przez Ministerstwo Zdrowia, był procedowany w trybie pilnym „ze względu na ważny interes społeczny”. Chodziło o szybkie naprawienie błędów w tak zwanej ustawie refundacyjnej z 12 maja 2011 roku, głównie dotyczących sposobu wystawiania recept oraz odpowiedzialności lekarzy i aptekarzy za źle wystawione recepty. O jego nadzwyczajnej pilności świadczy także to, że był przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 10 stycznia 2012 roku, a już 11 stycznia 2012 roku został umieszczony na platformie internetowej Rządu Proces Legislacyjny. W tym wypadku zastosowanie trybu pilnego można więc uznać za częściowo uzasadnione. Ponadto dyskusja, jaka się odbyła po uchwaleniu ustawy refundacyjnej, była tak szeroka, że w tym wypadku można było odstąpić od przeprowadzenia formalnych konsultacji.

W wypadku czterech pozostałych wymienionych wyżej projektów nieprzeprowadzenie konsultacji było nieuzasadnione. Projekt Ustawy o zmianie ustawy o nasiennictwie oraz niektórych innych ustaw był procedowany w trybie specjalnym z powołaniem się na art. 19 ust 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Artykuł ten zezwala „w uzasadnionych przypadkach, w szczególności, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów”, pominąć określone etapy legislacyjne. O próbie nadużycia w tym wypadku trybu pilnego świadczy to, że 18 września 2012 roku Prezes Rady Ministrów postanowił odroczyć rozpatrzenie tego projektu ustawy i do dziś do niego nie powrócono. Należy przypuszczać, że zarówno brak szerokich konsultacji, jak i odłożenie prac nad projektem były związane z ogromnymi kontrowersjami, jakie wzbudzał problem, który ustawa ta miała rozstrzygnąć, dotyczyła ona bowiem zniesienia zakazów w zakresie rejestracji odmian genetycznie zmodyfikowanych i obrotu materiałem siewnym tych odmian.

Przygotowany przez Ministerstwo Finansów projekt Ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne – choć zawiera w ocenie skutków regulacji informację, że będzie miał wpływ na Bank Gospodarstwa Krajowego, inne banki będące kredytodawcami, „a przede wszystkim na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców” – nie był poddany konsultacjom społecznym, a jedynie

„został przekazany do zaopiniowania przez BGK”. W materiałach dostępnych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny nie znajduje się żadne uzasadnienie dla takiego postępowania.

Podobnie nie wytłumaczono, dlaczego projekt Ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług nie był konsultowany publicznie – do konsultacji przedłożono wyłącznie założenia projektu, i to tylko Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, „która nie zgłosiła do niego zastrzeżeń”.

Trzy bezpodstawnie nieskonsultowane projekty ustaw ze 110 procedowanych dokumentów można jednak uznać za stosunkowo niedużą liczbę.

Do trzech omówionych wyżej przykładów należałoby dodać jeszcze jeden projekt, w którego wypadku formalnie konsultacje przeprowadzono, ale nie miały one żadnego wpływu na kształt przyjętej ustawy. Chodzi o projekt Ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej, którego wersję rządową 17 maja 2012 roku przekazano do zaplanowanych na miesiąc konsultacji społecznych. W ich trakcie – 30 maja 2012 roku – projekt w kształcie niemal identycznym jak ostatnia wersja projektu rządowego, ale już jako poselski, został złożony do łaski marszałkowskiej. Pod projektem podpisało się siedemnastu posłów Platformy Obywatelskiej, w tym sześciu ministrów, z szefem resortu zdrowia na pierwszym miejscu. W ciągu dwóch tygodni, do 14 czerwca 2012 roku, sejm uchwalił Ustawę o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw. Prace nad projektem rządowym przerwano. Jest to przykład świadczący o tym, że **praktyka przejmowania projektu rządowego przez posłów oznacza drastyczne ograniczenie procesu konsultacji.**

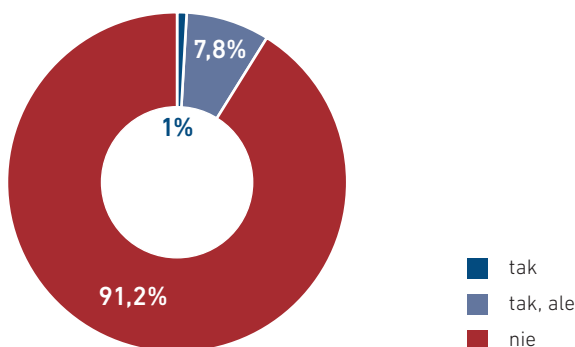
■ Określenie celu konsultacji

Aby konsultacje były efektywne – przyniosły osobom przygotowującym interwencję prawną jak najwięcej wiedzy o przedmiocie regulacji – konieczne jest jasne określenie celów, którym ma służyć konsultacja. Na poszczególnych etapach tworzenia projektu cele są różne. Na etapie wstępnym chodzi głównie o zebranie informacji o skali problemu i poznanie opinii interesariuszy na temat możliwych rozwiązań, na etapie gotowego projektu ustawy – o poznanie stosunku interesariuszy do zaproponowanych przez rząd rozwiązań. Bez względu na to, czemu mają służyć konsultacje, zwracając się do instytucji i osób, od których chce się otrzymać opinię, należy jasno wyartykułować oczekiwania. Można postawić pytania, na które zamierzamy uzyskać odpowiedź.

W *Zasadach konsultacji*¹⁵² podkreślono: „Przed przeprowadzeniem konsultacji musimy określić ich cel. Ważne jest czy zbieramy dane liczbowe np. informacje o skali problemu, czy też informacje o jego charakterze i informujemy interesariuszy o podejmowanych działaniach oraz zbieramy ich opinie. Od określenia celu zależą przede wszystkim wybór metody konsultowania oraz identyfikacja respondentów, których chcemy zaangażować”.

Z kolei Komisja Europejska wśród minimalnych standardów konsultacji wymienia „zapewnienie, by każdy z uczestników konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji”¹⁵³. Analizując dokumenty dotyczące konsultacji, przede wszystkim pisma zapraszające do wyrażenia opinii na temat projektu ustawy lub założeń, **znaleźliśmy tylko jeden przykład właściwie sformułowanego celu konsultacji** (wykres 27).

Wykres 27. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy określono cel konsultacji?” (N = 102)



Źródło: Opracowanie własne.

Projekt Ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przygotowany w Ministerstwie Gospodarki, był kilkakrotnie konsultowany – na różnych etapach i z różnymi środowiskami. W ocenie skutków regulacji napisano, że na etapie wypracowania koncepcji „zorganizowano szereg spotkań z przedstawicielami sektora energetycznego w celu wypracowania rozwiązań, które wpływałyby pozytywnie na funkcjonowanie rynku energii w Polsce, a także zwiększały konkurencyjność przedsiębiorstw energetycznych na rynku wspólnotowym”. W liście zapraszającym do przedstawienia opinii podkreślono, co jest najważniejszym problemem nowelizacji, mianowicie przedłużenie, wygasającego z końcem

¹⁵² *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji*, op. cit., s. 9.

¹⁵³ *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, op. cit., s. 22.

2012 roku, systemu wsparcia dla wysokosprawnej kogeneracji – technologii efektywnego wytwarzania energii cieplnej i ciepła. Niestety, poprawnie przeprowadzone konsultacje zostały zakończone w kwietniu 2012 roku, następnie podjęto jednak decyzję o rozszerzeniu zakresu nowelizacji i ta wersja nie była już konsultowana ani z partnerami społecznymi, ani z ministerstwami.

W kilku wypadkach, na przykład w trakcie prac prowadzonych w Rządowym Centrum Legislacji nad projektem Ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw, w piśmie zapraszającym do przedstawienia uwag streszczono jedynie główne proponowane zmiany. Takie sytuacje uznawaliśmy za ułomne – ale jednak – określenie celu konsultacji (odpowiedź „tak, ale”).

W zdecydowanej większości analizowanych projektów ustaw (93 na 110) w dołączonych do nich dokumentach nie znaleźliśmy materiałów, które mogłyby świadczyć o tym, że cel przeprowadzenia konsultacji był inny niż spełnienie wymagania regulaminowego.

■ Identyfikacja grup docelowych

Dla efektywnego przeprowadzenia konsultacji podstawowe znaczenie ma właściwe określenie wszystkich podmiotów, na które przygotowana regulacja będzie oddziaływać, a następnie zaproszenie ich do udziału w procesie konsultacji. Do takiego podejścia zachęcają dokumenty Komisji Europejskiej, przedstawiając jako jeden z minimalnych standardów konsultacji objęcie nimi wszystkich grup docelowych¹⁵⁴. Pominięcie ważnych interesariuszy może skutkować brakiem pełnej wiedzy, ułomnością zaproponowanych rozwiązań, utratą zaufania grup pominiętych, w konsekwencji zaś – podejmowaniem prób omijania uchwalonego prawa.

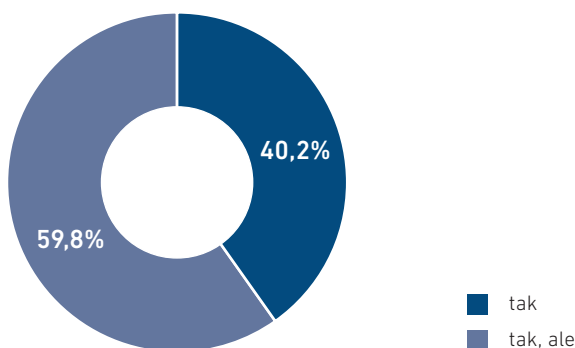
Wagę wczesnego i właściwego zidentyfikowania grup docelowych podkreśla się także w *Zasadach konsultacji*: „Określenie wszystkich istotnych interesariuszy powinno być częścią identyfikacji problemu. Powinniśmy już w tym uwzględnić wszystkie grupy, które mogą być objęte planowanymi działaniami – w wyniku dalszych prac niektóre z tych grup mogą znaleźć się poza zasięgiem dokumentu, niemniej mogą one wnieść do niego istotny wkład”¹⁵⁵.

Na wykresie 28 przedstawiono wyniki analizy tego zagadnienia. Oceniliśmy, że **w 40% projektów ustaw właściwie zdefiniowano grupy docelowe**, które należy włączyć w proces konsultacji.

154 *Ibidem*.

155 *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji, op. cit., s. 9.*

Wykres 28. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy zidentyfikowano grupy docelowe konsultacji?” (N = 102)



Źródło: Opracowanie własne.

Przykładem poprawnego zidentyfikowania grup docelowych może być przygotowany przez Urząd Zamówień Publicznych projekt Ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, który był odpowiedzią na występujące w latach 2011–2012 problemy z realizacją zamówień na roboty budowlane. Chodziło o ograniczenie zjawiska polegającego na niepłaceniu podwykonawcom przez generalnych wykonawców kontraktów rządowych. Uznano, że projekt „bezpośrednio oddziałuje na zamawiających, wykonawców oraz podwykonawców umów o zamówienie publiczne oraz dalszych podwykonawców umów w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na roboty budowlane”. Konsekwencją takiej identyfikacji interesariuszy było poproszenie o opinie 27 organizacji przedsiębiorców i związków zawodowych.

Analiza dokumentów dostępnych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny wykazała, że **w trakcie procesu tworzenia wszystkich badanych projektów ustaw próbowano zdefiniować interesariuszy**. Uważamy, że jest to konsekwencja jasno sformułowanego wymagania w **Regulaminie pracy Rady Ministrów (par. 10 ust. 6)**, zgodnie z którym, ocena skutków regulacji zawiera między innymi „wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny”. W praktyce **dokument, nazywany oceną skutków regulacji, przyjmuje formę wzoru**, w którym muszą się znaleźć odpowiedzi na kilka pytań. Jedno z nich dotyczy podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny. W naszym badaniu uznaliśmy, że wymienienie tych podmiotów jest równoznaczne ze zidentyfikowaniem grup docelowych. Tak zidentyfikowane grupy powinny być włączone w proces konsultacji. **W 60% projektów albo niewłaściwie – zbyt wąsko lub zbyt ogólnie – zidentyfikowano interesariuszy, albo zidentyfikowano ich właściwie, ale nie wszystkich poproszono o opinie.**

Projekt Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy w zakresie dotyczącym urlopu wychowawczego ilustruje dość typowe podejście: jeśli regulowana tema-

tyka dotyczy spraw pracowniczych, wystarczy ją skonsultować z członkami Komisji Trójstronnej. O tym, że nie jest to podejście właściwe, świadczy choćby cytat z *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*: „Uczestnikami konsultacji powinni być nie tylko tradycyjni uczestnicy dialogu społecznego (jak związki zawodowe czy pracodawcy, administracja), ale wszystkie podmioty, które są adresatami projektu regulacji, a także podmioty, których interesów i praw regulacja dotyczy, czy te, które z mocy prawa występują w obronie określonych interesów zbiorowych”¹⁵⁶. Wzmiankowany projekt nowelizacji Kodeksu pracy dotyczył między innymi zmian w zasadach wykorzystywania urlopu wychowawczego przez ojców. Za podmioty, na które będzie oddziaływać nowelizacja, uznano pracodawców i pracowników, w ślad za tym projekt przekazano do konsultacji wyłącznie siedmiu członkom Komisji Trójstronnej. Związki zawodowe zrzeszają obecnie 12% zatrudnionych¹⁵⁷, w tym wypadku uzasadnione wydawałoby się zatem zapytanie o opinie również stowarzyszeń rodziców, ekspertów z dziedziny psychologii społecznej, socjologii czy demografii.

Projekt Ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, regulujący niezwykle ważny społecznie problem, przekazano do konsultacji niemal 50 związkom zawodowym, organizacjom przedsiębiorców i związków samorządowych, ale nie zapytano o opinie na jego temat organizacji zrzeszających pacjentów.

Zdarzały się próby naprawiania zbyt wąsko określonej grupy interesariuszy. Ministerstwo Gospodarki projekt Ustawy o korytarzach przesyłowych skonsultowało wyłącznie z podmiotami, które będą beneficjentami planowanych rozwiązań. W tej sytuacji Rządowe Centrum Legislacji zwróciło uwagę, że należałoby go skonsultować także z „organizacjami i stowarzyszeniami zrzeszającymi podmioty, które bezpośrednio dotyczyć będą projektowane rozwiązania” (chodziło prawdopodobnie o właścicieli nieruchomości, nad którymi przechodzą lub będą przechodzić korytarze przesyłowe). Mimo to nie przeprowadzono dodatkowych, uzupełniających konsultacji.

■ Liczba skonsultowanych podmiotów

Zagadnienie to wiąże się bezpośrednio z omówionym wyżej sposobem identyfikacji interesariuszy. Uważa się zwykle, że im szersze konsultacje, tym większa szansa na ich znaczną efektywność. Warto jednak podkreślić, że skonsultowanie projektu z niewielką liczbą podmiotów nie zawsze musi być równoznaczne

¹⁵⁶ *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, *op. cit.*, s. 19.

¹⁵⁷ *Związki zawodowe i prawa pracownicze*. Komunikat z badań, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, lipiec 2014 roku.

z niewłaściwym postępowaniem instytucji odpowiedzialnej za projekt. Zdarzają się bowiem projekty regulujące zagadnienie, które ma wpływ na bardzo wąski krąg podmiotów, wówczas słabe zainteresowanie procesem konsultacji może być usprawiedliwione. Należałoby zatem przyjąć zasadę, że **w procesie tworzenia projektu aktu prawnego powinno się zapewnić realną możliwość wyrażenia o nim opinii wszystkim interesariuszom i ekspertom z danej dziedziny.**

Dwa badane projekty ustaw umieszczono jedynie na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny i w Biuletynach Informacji Publicznej ministerstw, nikogo nie poproszono o opinie, a następnie poinformowano, że nie wpłynęły żadne uwagi. Były to:

- projekt Ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o ewidencji ludności – przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,
- projekt Ustawy w sprawie spłaty niezaspokojonych należności przedsiębiorców za niektóre prace, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw – przygotowany przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

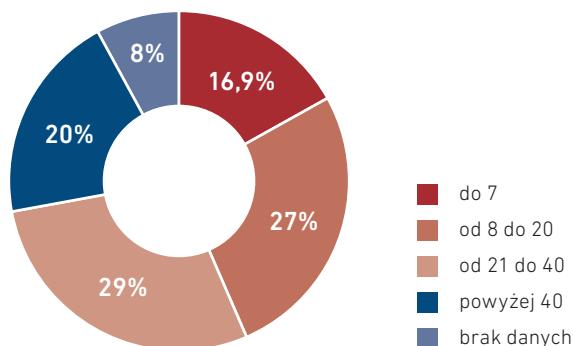
Są to nie tylko dwa różne projekty, ale także dwie odmienne sytuacje. W wypadku pierwszego projektu ograniczenie się do jego udostępnienia w Internecie wydaje się racjonalnie uzasadnione, w wypadku drugiego – nie do końca. Pierwszy jest projektem „technicznym”, konsekwencją zmian wprowadzonych do podstawowej ustawy nowelizacją z 3 października 2008 roku, która miała pozwolić na „rejestrację danych o zmianie obywatelstwa w zbiorze PESEL, a w konsekwencji i innych rejestrach centralnych, oraz umożliwić unieważnianie, z urzędu, dowodów osobistych osób, które utraciły obywatelstwo polskie”. Słusznie uznano, że zmiana ta będzie wpływała wyłącznie na Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a co za tym idzie – „charakter zmian wprowadzonych projektowaną ustawą nie wymaga konsultacji społecznych oraz konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego i wojewodami”.

Drugi projekt miał na celu objęcie większą ochroną interesów finansowych podwykonawców w kontraktach na roboty budowlane realizowane w ramach zamówień publicznych. W ocenie skutków regulacji dołączonej do projektu napisano, że będzie on oddziaływał na Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad oraz na wykonawców i podmioty, które zawarły umowy z wykonawcą w związku z realizacją zamówienia publicznego. Mimo tak jasnego i dość szerokiego zdefiniowania kręgu interesariuszy nikogo nie poproszono o wyrażenie uwag. Stało się tak dlatego, że była to tak zwana specustawa, procedowana w trybie specjalnym (pilnym). Projekt został umieszczony na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny i w Biuletynie Informacji Publicznej ministerstwa 21 maja 2012 roku, a już trzy dni później rozpatrywał go Stały Komitet Rady Ministrów. Na zgłoszenie uwag były trzy dni, nic więc dziwnego, że nikt ich nie zgłosił. Warto podnieść tutaj kwestię **potrzeby sto-**

sowania trybu nadzwyczajnego. Czy nie sięga się po niego zbyt często? Czy przypadkiem nie jest tak, że na niewielki kryzys zbyt łatwo reagujemy szybko i wyrwywkową zmianą legislacyjną? Czy właściwszym postępowaniem nie byłoby rzadsze zmienianie prawa, ale poprzedzone głęboką analizą sposobu funkcjonowania obowiązujących przepisów?

Przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości i w Rządowym Centrum Legislacji projekt Ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece był poprzedzony przygotowaniem założeń. Zostały one skonsultowane z jednym podmiotem, który mógł być uznany za partnera społecznego – z Krajową Radą Komorniczą. Projekt ustawy opracowany przez Rządowe Centrum Legislacji nie został skierowany do konsultacji publicznych (poza udostępnieniem na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny), mimo że w ocenie skutków regulacji podmioty, na jakie projektowana ustawa będzie oddziaływać, określono dość szeroko: „Projektowana ustawa oddziałuje na każdego, kto chce skorzystać z jawności ksiąg wieczystych, a także na każdego, kto chce uzyskać za pośrednictwem systemu teleinformatycznego odpis księgi wieczystej, wyciąg z księgi wieczystej lub zaświadczenie o jej zamknięciu. Projekt oddziałuje także na te podmioty publiczne, które będą mogły wyszukiwać księgi wieczyste w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych (sądy, prokuratury, organy kontroli skarbowej, organy celne, administracyjne organy egzekucyjne, organy podatkowe, komorników sądowych”. Na wykresie 29 przedstawiono odsetek projektów ustaw z punktu widzenia liczby podmiotów, do których skierowano je do konsultacji.

Wykres 29. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Do ilu podmiotów skierowano zaproszenie do konsultacji?” (N = 102)



Źródło: Opracowanie własne.

Blisko 17% projektów skonsultowano z nie więcej niż siedmioma podmiotami. W tej liczbie **duży odsetek stanowią projekty ustaw, które zostały skonsultowane tylko z członkami Komisji Trójstronnej.** W skład tego gremium wchodzi

obecnie: ze strony związków zawodowych – Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, ze strony pracodawców – Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Business Centre Club i Związek Rzemiosła Polskiego. Obowiązek konsultowania z nimi projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych wynika z Ustawy o związkach zawodowych i Ustawy o organizacjach pracodawców.

Niemal połowa badanych dokumentów to projekty ustaw, które przekazano do konsultacji więcej niż 20 podmiotom. Najszerzej konsultowano – przygotowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości – projekty tak zwanych ustaw deregulacyjnych. Wywołały one jednocześnie szeroki oddźwięk wśród zainteresowanych. Projekt Ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów został przekazany do konsultacji 483 organizacjom społecznym oraz wszystkim prezesom sądów i prokuratur apelacyjnych. Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono 381 pism z uwagami.

Do skonsultowania projektu Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (projektu Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych) zaproszono 355 organizacji związkowych, stowarzyszeń przedsiębiorców, organizacji społecznych, instytucji naukowych, a także urzędy marszałkowskie i wojewódzkie (łącznie 397 podmiotów). Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono 96 pism z uwagami.

■ Techniki konsultacyjne i ich stosowanie

W ocenie efektywności i poprawności przeprowadzonych konsultacji – poza omówionymi elementami, jak właściwe zdefiniowanie podmiotów, na które będzie wpływać projekt, czy włączenie do procesu konsultacji optymalnej liczby interesariuszy – ważne jest również to, czy zastosowano adekwatne i zróżnicowane techniki konsultacji. Komisja Europejska jako jeden z minimalnych standardów konsultacji wskazuje „prowadzenie konsultacji za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów konsultacji i oczekiwań ich uczestników”¹⁵⁸. Dokumentem przedstawiającym różnorodne techniki konsultacji i reguły ich stosowania są *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*. Píše się tam, że „zgodnie z *Wytocznymi do Oceny Skutków Regulacji* współpraca z partnerami społecznymi powinna mieć miejsce na każdym etapie prac nad opracowaniem ustawy, rozporządzenia, dokumentu międzynarodowego”. Wspomniane etapy prac to: identyfikacja problemu, formułowanie celów, analiza wariantów, przygotowanie raportu

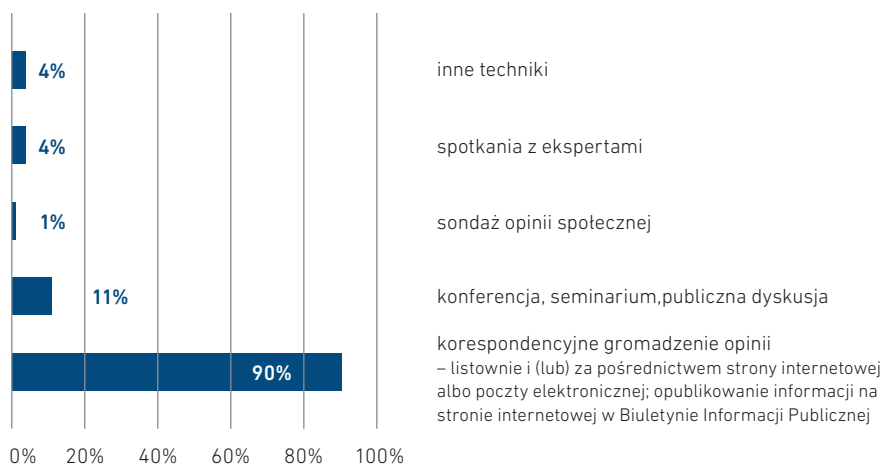
158 *Wytocznymi do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, op. cit., s. 22.

z oceny skutków regulacji, przygotowanie założeń i projektu dokumentu. Do każdego etapu należy dostosować właściwe metody konsultacyjne. Są nimi:

- metody umożliwiające wyrażanie opinii (badania jakościowe),
- spotkania publiczne (konferencje),
- prośba o opinie,
- wysłuchania publiczne,
- konsultacje za pośrednictwem stron internetowych,
- zogniskowane wywiady grupowe (grupy fokusowe),
- wywiad ustrukturyzowany – kwestionariusz (badanie ilościowe)¹⁵⁹.

Institucje przygotowujące projekty ustaw korzystają niemal wyłącznie z dwóch technik konsultacji – udostępnienia projektu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej ministerstwa i na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny oraz zaproszenia do wyrażenia opinii (wykres 30). Są to metody pasywne, tradycyjnie stosowane od lat i związane z najmniejszym nakładem pracy ze strony twórców projektów. W *Zasadach konsultacji* zaleca się ich stosowanie na etapie sporządzania raportu z oceny skutków regulacji oraz przygotowywania założeń i projektu dokumentu.

Wykres 30. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Jakie techniki konsultacji publicznych zastosowano w pracach nad regulacją?” (N = 102)



Źródło: Opracowanie własne.

Z dokumentów udostępnionych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny wynika, że **tylko w wypadku 11 projektów w procesie konsul-**

159 *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji, op. cit., s. 6, 10-12.*

tacji zorganizowano konferencję, seminarium lub publiczną dyskusję. Stosowanie tych metod konsultacji jest zalecane na wszystkich etapach tworzenia aktu prawnego, przede wszystkim jednak w trakcie identyfikowania problemu, formułowania celów i analizy możliwych wariantów.

W ocenie skutków regulacji projektu Ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przygotowanej przez Ministerstwo Gospodarki, napisano, że prowadzono tak zwane prekonsultacje: „Przed konsultacjami społecznymi, w toku prac nad projektem zorganizowano szereg spotkań z przedstawicielami sektora energetycznego w celu wypracowania rozwiązań, które wpływałyby pozytywnie na funkcjonowanie rynku energii w Polsce, a także zwiększały konkurencyjność przedsiębiorstw energetycznych na rynku wspólnotowym. Ponadto w ramach konsultacji społecznych zorganizowano spotkania z przedstawicielami sektora, organizacji konsumenckich oraz z innymi partnerami społecznymi, którzy wyrazili zainteresowanie pracami nad projektem ustawy”.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w trakcie prac nad projektem Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw dwukrotnie poprosiła interesariuszy o wyrażenie opinii (raz w stosunku do założeń, raz – do samego projektu), ponadto na konferencję uzgodnieniową zaprosiła 132 podmioty reprezentujące konsumentów i producentów.

Przed przystąpieniem do tworzenia projektu Ustawy o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw odbyła się debata w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, co można uznać za prekonsultacje eksperckie.

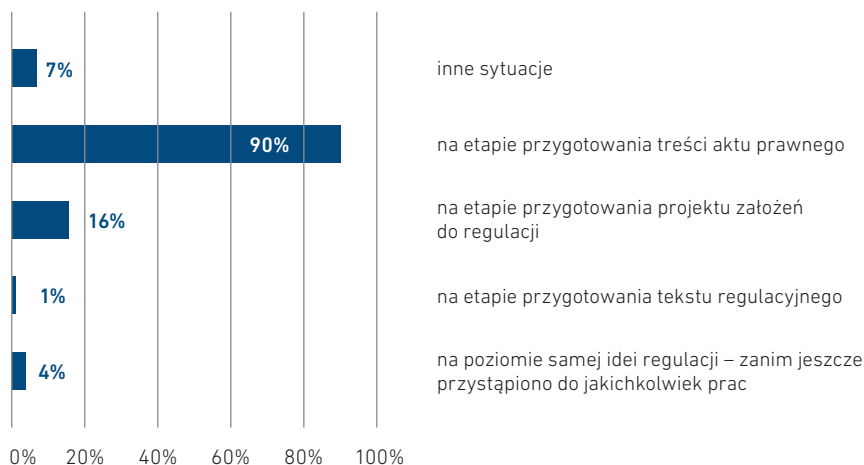
W dokumentacji udostępnionej na stronie Rządowego Centrum Legislacji **znaleźliśmy tylko jedno potwierdzenie przeprowadzenia badań ankietowych interesariuszy** – zleciło je Ministerstwo Gospodarki na etapie identyfikacji problemu w trakcie prac nad projektem Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych. W ocenie skutków regulacji opisano to następująco: „W październiku 2011 r. Ministerstwo Gospodarki rozesłało ankietę dotyczącą problemu opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych do grupy ok. 6000 przedsiębiorców. Pełne odpowiedzi uzyskano od 283 przedsiębiorców”.

Gruntownie i na różnych etapach tworzenia był konsultowany przez Urząd Zamówień Publicznych projekt Ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Przed przystąpieniem do analizy istniejącej sytuacji rozmawiano z przedstawicielami Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i stowarzyszeń reprezentujących producentów przemysłu zbrojeniowego. Ponadto do czynnego uczestnictwa w pracach nad projektem założeń zaproszono reprezentantów Business Centre Club i Konfederacji Lewiatan.

W wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw, oddzielnie – poza właściwymi konsultacjami – zwrócono się z prośbą o opinię do Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego.

Proces konsultacyjny powinien się rozpoczynać już na wstępnym etapie prac nad projektem. Przypomina się o tym między innymi w *Zasadach konsultacji*, zauważając, że ocena skutków regulacji „przeprowadzana przed powstaniem założeń do aktu prawnego stanowi, zgodnie z nowelizacją Regulaminu Pracy Rady Ministrów z 31 marca 2009 r. [...], integralną część procesu opracowania, opiniowania, uzgadniania i rozpatrywania projektów aktów normatywnych przyjmowanych przez Radę Ministrów. Oznacza to, że konsultacje powinny rozpocząć się jeszcze przed przygotowaniem projektu założeń”¹⁶⁰. **Z przeprowadzonego badania wynika, że konsultacjom na tym etapie poddano tylko 4% analizowanych projektów ustaw. Niemal 77% projektów ustaw konsultowano wyłącznie na etapie samego projektu ustawy, a więc bez prekonsultacji i bez konsultowania założeń (wykres 31).**

Wykres 31. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Na jakim etapie prac legislacyjnych odbyły się konsultacje?” (N = 102)



Odsetki nie sumują się do 100%, ponieważ konsultacje mogły być organizowane kilkakrotnie.

Źródło: Opracowanie własne.

160 *Ibidem*, s. 5.

Poza przedstawionymi wyżej **przykładami czterech projektów ustaw nie znaleźliśmy innych, których proces konsultacyjny rozpocząłby się na etapie rozważania idei potrzeby zmiany**. Być może takie prace prowadzono, ale nie znalazły one odzwierciedlenia w dokumentach umieszczonych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny.

Proces konsultacyjny 17 projektów rozpoczął się na etapie przygotowywania założeń lub realizacji testu regulacyjnego. Jest to postępowanie właściwe, ale pod warunkiem, że przygotowany na podstawie założeń projekt ustawy zostanie ponownie poddany konsultacjom publicznym. Tak było między innymi w wypadku projektów: Ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw, Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych.

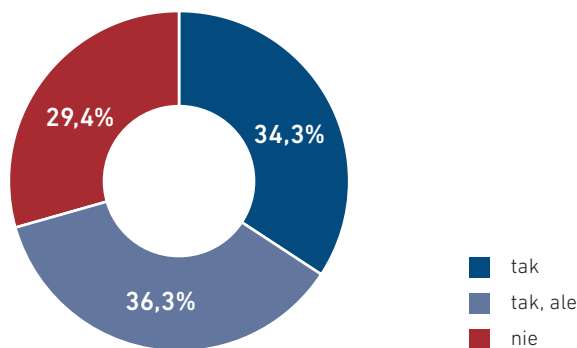
Praktyka konsultowania wyłącznie założeń – z pominięciem konsultacji projektu ustawy – jest niekiedy kontrowersyjna. Za przykład nich posłuży przygotowywany przez Rządowe Centrum Legislacji projekt ustawy – Prawo pocztowe. Dokument ten był konsultowany tylko na etapie założeń do projektu ustawy, które przygotowało Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Po konsultacjach założeń do projektu wprowadzono poważne zmiany, między innymi dotyczące finansowania kosztów netto i rezygnacji z obowiązku zapewnienia dostępu operatorów pocztowych do sieci operatora wyznaczonego, ale projektu ustawy nie poddano już konsultacjom. Projekt ten wzbudził także duże kontrowersje wśród ministerstw, cztery razy był bowiem przedmiotem obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Do kategorii „inne sytuacje” (wykres 31) zakwalifikowaliśmy między innymi projekty, które miały kilka wersji, ale konsultowano tylko jedną z nich, zazwyczaj nieostateczną. Na przykład projekt Ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych miał być realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2010 roku, który orzekł o niekonstytucyjności, zarazem zaś o niezgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi przepisów, na mocy których za ten sam czyn, polegający na nieopłaceniu lub opłaceniu w nienależytej wysokości składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne lub innych składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na osobę fizyczną będącą płatnikiem tych składek można nałożyć sankcję administracyjną w formie opłaty dodatkowej, a także karę za wykroczenie lub karę za przestępstwo. Projekt, nad którym pracowało Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, miał trzy wersje. Wersja pierwsza, z 1 lutego 2012 roku, wprowadzała zmianę tylko w art. 24 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Po uwadze Rządowego Centrum Legislacji, że projekt nie w pełni realizuje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, resort przygotował poprawiony projekt, datowany na 13 marca 2012 roku, który Stały Komitet Rady Ministrów przyjął warunkowo. Po uzgodnieniach z Ministerstwem Sprawiedliwości i Rządowym Centrum Legislacji, 5 kwietnia 2012 roku przygotowano

trzecią wersję projektu, która jest szersza w stosunku do poprzednich, gdyż obejmuje także zmiany w art. 52 przywoływanej ustawy. Konsultowana była jednak tylko pierwsza wersja projektu, i to wyłącznie z członkami Komisji Trójstronnej. Minister pracy i polityki społecznej 10 kwietnia 2012 roku wniósł o postawienie projektu na Radzie Ministrów i traktowanie go jako bardzo pilny. Prośba ta jest ostatnim dokumentem dotyczącym omawianego projektu udostępnionym na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny.

Oceniając proces konsultacyjny, uznaliśmy, że **w wypadku blisko jednej trzeciej procedowanych projektów zastosowano nieadekwatne techniki konsultacji** (wykres 32). Za sięgnięcie po nieodpowiednie metody uważamy na przykład sytuację, w której budzący ogromne kontrowersje lub napięcia społeczne projekt jest konsultowany wyłącznie na etapie gotowego projektu ustawy, albo niepowtórzenie konsultacji po dokonaniu gruntownych zmian w wersji wyjściowej projektu.

Wykres 32. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy zastosowane techniki konsultacji były adekwatne do zakresu regulacji?” (N = 102)



Źródło: Opracowanie własne.

Należało przypuszczać, że tak **ważna, jednocześnie zaś kontrowersyjna propozycja ustawodawcza**, jak projekt ustawy wydłużającej okres pracy upoważniający do przejścia na emeryturę, zostanie gruntownie przekonsultowana na wszystkich etapach jej tworzenia, przede wszystkim jednak na etapie przyjmowania koncepcji interwencji. Nic takiego się nie stało – projekt Ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw **był procedowany bez założeń**. W ocenie skutków regulacji napisano, że dokument ten był szeroko konsultowany ze związkami zawodowymi, z organizacjami pracodawców i organizacjami kobiecymi, ale konsultacje te prowadzono tylko na etapie gotowego projektu ustawy, miesiąc przed wysłaniem projektu do sejmu, już po konsultacjach międzyresortowych.

Projekt Ustawy o zmianie ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi konsultowało, i to bardzo szybko (na przesłanie uwag wyznaczono siedem dni), na przełomie kwietnia i maja 2012 roku. W październiku 2012 roku – na etapie prac Rady Ministrów – w związku z pismem Komisji Europejskiej **dokonano dość poważnych zmian w projekcie**. Zmiany te **nie zostały jednak poddane ponownym konsultacjom społecznym**.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono pięć wersji projektu Ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw, sporządzonych między kwietniem a listopadem 2012 roku. Do konsultacji publicznych przedstawiono tylko pierwszą wersję, odbyły się jednak cztery rundy uzgodnień międzyresortowych.

Właściwie trudno ocenić, czy projekt Ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy był konsultowany. Stały Komitet Rady Ministrów zdecydował bowiem 16 lutego 2012 roku, że w związku z upłynięciem terminu wdrożenia dwóch dyrektyw europejskich należy szybko przygotować szeroką nowelizację Ustawy o cudzoziemcach. Cztery dni później (20 lutego 2012 roku) na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny Ministerstwo Spraw Wewnętrznych umieściło projekt nowelizacji, który dotyczył tylko dwóch problemów: wprowadzenia zasad dobrowolnego powrotu nielegalnie przebywających na terytorium Unii Europejskiej obywateli państw trzecich do ich krajów pochodzenia oraz rozwiązań regulujących warunki, na jakich będzie udzielane zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Rada Ministrów 21 lutego 2012 roku przyjęła projekt ustawy i następnego dnia przekazała go do sejmu. **Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny projekt tej ustawy znajdował się więc zaledwie jeden dzień – i tyle było czasu na wyrażenie opinii**, na które zresztą nikt nie czekał. Aby zaradzić tej trudnej sytuacji, w ocenie skutków regulacji napisano, że projekt nowelizacji został opracowany „w oparciu o założenia projektu ustawy o cudzoziemcach przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 roku”. Założenia te były wcześniej konsultowane z ośmioma podmiotami. Problem polega na tym, że założenia projektu Ustawy o cudzoziemcach były bardzo obszerne i dotyczyły wielu zagadnień.

Przygotowany w Ministerstwie Skarbu Państwa projekt Ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu miał regulować zasady budowy tego obiektu. Był on jednak konsultowany tylko na etapie projektu z członkami Komisji Trójstronnej oraz z firmami paliwowymi i stowarzyszeniami gospodarczymi. Jak się wydaje, tematyka, której dotyczy ten projekt, powinna być także przedmiotem rozmowy ze środowiskiem ekologów, ale żadnych organizacji ekologicznych nie zaproszono do konsultacji.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny, w zakładce dotyczącej projektu Ustawy o zmianie ustawy o organizacji rynku rybnego, nie umieszczono żadnych pism z uwagami ani z odpowiedzią na wyrażone opinie. W ocenie skutków regulacji stwierdzono jednak, że „w procesie konsultacji społecznych do projektu ustawy nie zostały zgłoszone uwagi”, w związku z tym nie omówiono ich w tym dokumencie. Jest to ważny projekt, dotyczy bowiem zwiększenia kontroli nad połowem i sprzedażą na rynku europejskim ryb morskich, ponadto zmienia zasady przyznawania pomocy finansowej dla rybaków. O odniesienie się do projektu poproszono ponad 30 podmiotów. Nie wytłumaczono, dlaczego nikt się nie wypowiedział. Może należało zastosować inne metody dotarcia do interesariuszy, na przykład konferencje lub spotkania.

W wypadku kilkunastu projektów trudno jest ocenić poprawność przeprowadzenia procesu konsultacji, ponieważ **na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacji nie umieszczono stosownej dokumentacji**. Przykładem może być projekt Ustawy o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich, prowadzonej przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

■ Czas trwania konsultacji

Zgodnie z *Zasadami konsultacji*¹⁶¹, w procesie konsultowania regulacji powinno się zapewnić wystarczającą ilość czasu na uzyskanie informacji od interesariuszy, ale „czas trwania konsultacji zależy od przyjętej metody konsultacji”. Użycie paneli obywatelskich wymaga przeznaczenia na proces konsultowania nawet kilku miesięcy. Narzędzia najczęściej stosowane w praktyce, czyli prośba o opinię wysyłana zwykłą pocztą i konsultacje za pośrednictwem strony internetowej, powinny trwać minimum trzy tygodnie. Pozostawienie odpowiedniej ilości czasu na to, aby umożliwić uczestnictwo w konsultacjach, jest jednym z minimalnych standardów konsultacji zalecanych przez Komisję Europejską¹⁶². Ustawowo czas trwania konsultacji jest określony tylko w wypadku tak zwanych konsultacji społecznych prowadzonych z członkami Komisji Trójstronnej i wynosi nie mniej niż trzydzieści dni¹⁶³. Jak pokazuje praktyka, termin ten jest przeważnie dotrzymany.

Terminy konsultowania innych zainteresowanych są określone wyłącznie pośrednio – w ustawach, w których jest mowa o konsultacjach z interesariuszami, mianowicie w uchwałach Rady Ministrów

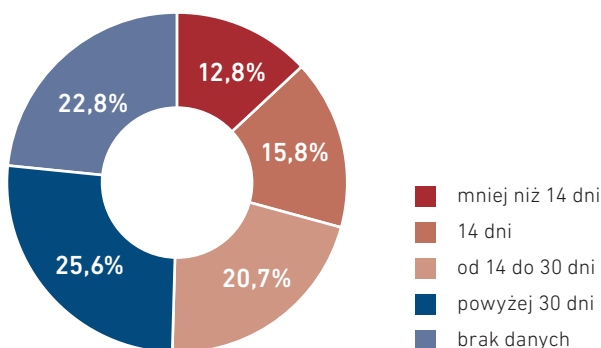
161 *Ibidem*, s. 13–14.

162 *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, *op. cit.*, s. 22.

163 Na podstawie art. 19 Ustawy o związkach zawodowych i art. 16 Ustawy o organizacjach pracodawców.

dotyczącej regulaminu jej funkcjonowania. W obowiązującym w 2012 roku Regulaminie pracy Rady Ministrów określono, że organy administracji rządowej są zobowiązane do terminowego przedstawiania uwag. „Termin ten nie powinien być dłuższy niż 30 dni. Wyznaczenie terminu krótszego niż 14 dni wymaga szczególnego uzasadnienia”. Tak **nieprecyzyjne i niejednoznaczne określenie czasu koniecznego do przeprowadzenia poprawnych konsultacji publicznych skutkuje w praktyce bardzo dużą dowolnością w jego określaniu** (wykres 33).

Wykres 33. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Ile czasu przeznaczono na wyrażenie opinii?” (N = 102)



Źródło: Opracowanie własne.

Uznaliśmy, że na konsultacje projektu Ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw nie przeznaczono nawet jednego dnia, gdyż na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny nie opublikowano żadnych dokumentów dotyczących prowadzenia konsultacji publicznych, z kolei w ocenach skutków regulacji przygotowywanych na różnych etapach pracy nad tym projektem umieszczono różne informacje. W ocenie skutków regulacji dołączonej do projektu przesłanego do sejmuna napisano, że projekt był konsultowany wyłącznie z Radą Służby Cywilnej. We wcześniejszych wersjach tej oceny raz pisano, że projekt konsultowano z Komisją Trójstronną oraz Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, innym razem, że tylko z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, a członkom Komisji Trójstronnej przekazano projekt do zaopiniowania. Wobec braku dokumentów źródłowych nie jesteśmy w stanie ustalić ani ile dni trwały konsultacje, ani jakie uwagi przekazano.

Na przesłanie uwag do projektu Ustawy o zmianie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno przeznaczono trzy dni. Pośpiech ten tłumaczono w uzasadnieniu koniecznością dostosowania się do zmienionych

w trybie pilnym przepisów Unii Europejskiej. Tak krótki termin dotyczył również członków Komisji Trójstronnej.

W wypadku 16 projektów ustaw na konsultacje przeznaczono czternaście dni, a więc zastosowano minimalny możliwy czas trwania tego procesu. Czternaście dni na przesłanie uwag do projektu obszernego aktu prawnego dla większości organizacji pozarządowych niedysponujących działem prawnym to czas zdecydowanie za krótki. Bardzo obszerny projekt Ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw przekazano do konsultacji ponad 100 podmiotom: instytutom badawczym, organizacjom ekologicznym czy – szerzej – społecznym, które otrzymały na przedstawienie uwag czternaście dni. Tego samego dnia, 4 kwietnia 2012 roku, projekt został przekazany do konsultacji członkom Komisji Trójstronnej. Na odpowiedzi od nich czekano ustawowo trzydzieści dni. Warto postawić pytanie o racjonalne uzasadnienie dla tak różnego podejścia do obu grup interesariuszy, szczególnie że proces konsultacji społecznych i tak trwał trzydzieści dni. Jak się wydaje, **nierówne potraktowanie wszystkich zainteresowanych wynikało z istnienia takiej możliwości prawnej**. Podobnych przykładów przyznawania interesariuszom różnego czasu na przedstawienie uwag w analizowanym materiale było więcej.

W ocenie skutków regulacji dołączonej do projektu Ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym napisano, że przeprowadzono dwie rundy konsultacji. W pierwszej rundzie pisma z prośbami o uwagi skierowano do 21 podmiotów, w tym do członków Komisji Trójstronnej i do firm prowadzących transport kolejowy. Ta runda konsultacji nie została udokumentowana na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny. Także w ocenie skutków regulacji nie ma informacji o czasie przeznaczonym na pierwsze konsultacje. W związku z rozszerzeniem projektu ustawy o przepisy dotyczące ośrodków szkolenia i egzaminowania maszynistów uzupełniony projekt przesłano ponownie do konsultacji 22 podmiotom, z czego 14 poproszono o uwagi po raz drugi. Byli to głównie przedstawiciele firm szkoleniowych, ale także trzej członkowie Komisji Trójstronnej. Z dokumentów umieszczonych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny wynika, że na przedstawienie uwag w drugiej rundzie konsultacji przyznano wszystkim podmiotom czternaście dni.

W 2012 roku na konsultowanie 19 projektów ustaw przeznaczono trzydzieści dni, co w sytuacji prowadzenia jednorazowo tylko jednego typu konsultacji – prośby o opinie na piśmie – wydaje się terminem optymalnym. Trzydzieści dni trwały konsultacje między innymi projektów Ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw, Ustawy o cudzoziemcach.

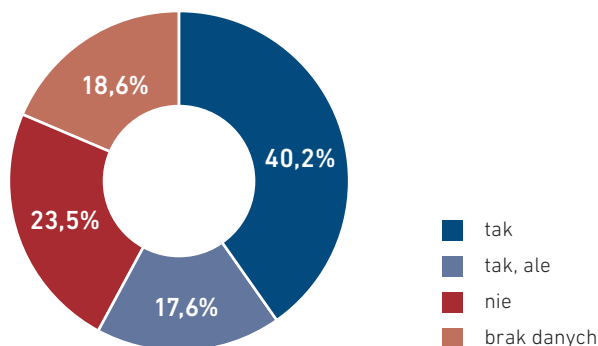
Część projektów ustaw, na których konsultacje przeznaczono trzydzieści dni, były właściwie konsultowane tylko z członkami Komisji Trójstronnej, na

przykład projekt Ustawy o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej czy projekt Ustawy o uchyleniu ustawy o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze LOT.

Nieliczne projekty ustaw konsultowane ponad trzydzieści dni były zazwyczaj poddawane procesowi konsultacji dwa lub więcej razy. Na przykład projekt Ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów był dwukrotnie bardzo szeroko konsultowany – w pierwszej rundzie konsultacje trwały trzydzieści dni, w drugiej zamknęły się w piętnastu dniach. Projekt Ustawy – Prawo o prokuraturze (projekt Ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze) również był kilkakrotnie konsultowany na różnych etapach. Jedną z przyczyn powtarzania procesu był duży opór interesariuszy wobec zaproponowanej koncepcji i wynikającej z niego poważnej zmiany wprowadzonej w wyniku przebiegu konsultacji. Projekt miał przygotowane założenia, które poddano konsultacjom. W liście zapraszającym nie wskazano terminu przesłania uwag. Oprócz konsultacji założeń odbyto trzy rundy konsultacji publicznych projektu ustawy. Pierwsza dotyczyła projektu nowelizacji – na przesłanie uwag przyznano zainteresowanym dwadzieścia jeden dni. Druga runda dotyczyła projektu Ustawy – Prawo o prokuraturze i trwała dwadzieścia dwa dni. Trzecia runda konsultacji gruntownie zmienionego projektu ustawy zajęła czternaście dni. Z kolei o uwagi do projektu Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw poproszono dwukrotnie. Na konsultowanie założeń przeznaczono dwadzieścia jeden dni, na konsultowanie projektu ustawy – czterdzieści jeden dni. Zorganizowano także jednodniową konferencję uzgodnieniową, na którą zaproszono wszystkich zainteresowanych.

Analizując dokumenty dostępne na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny, oceniliśmy, że **w 40% projektów ustaw** umieszczonych na niej w 2012 roku **na konsultacje przeznaczono adekwatną ilość czasu, z kolei w ponad 23% projektów – nieadekwatną**. Konsultacje trwające krócej niż dwadzieścia jeden dni były uznawane za wystarczające wtedy, gdy były rzeczywiste powody wdrożenia trybu pilnego lub nowelizacja miała charakter zmiany prostej lub technicznej.

Wykres 34. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy zapewniono adekwatną ilość czasu na przeprowadzenie konsultacji społecznych?” (N = 102)



Źródło: Opracowanie własne.

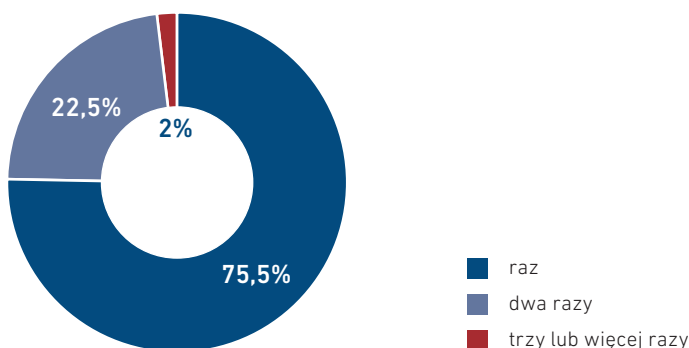
Liczba konsultacji

Większość (trzy czwarte) analizowanych projektów ustaw była konsultowana tylko raz, zwykle na etapie projektu ustawy (wykres 35). Taki wniosek można wyciągnąć na podstawie dokumentów upublicznionych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny. Nie jest to pozytywny wynik, biorąc pod uwagę cytowane wyżej wskazówki¹⁶⁴, mówiące o tym, że „współpraca z partnerami społecznymi powinna mieć miejsce na każdym etapie prac nad opracowaniem ustawy”. Jest możliwe, że taką współpracę podejmowano, ale nie została ona opisana w ocenie skutków regulacji i udokumentowana przez dołączenie odpowiednich dokumentów źródłowych.

Ponad 22% dokumentów konsultowanych dwukrotnie to przede wszystkim projekty ustaw, które były poprzedzone przygotowaniem założeń. Konsultowano wtedy zarówno założenia, jak i sam projekt. Nieliczne projekty konsultowane więcej niż dwa razy zostały omówione powyżej.

164 Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji, op. cit.; Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR), op. cit.

Wykres 35. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Ile razy przeprowadzono konsultacje publiczne?” (N = 102)



Źródło: Opracowanie własne.

Informacja zwrotna dla uczestników konsultacji

Ostatnim problemem, jakim się zajmowaliśmy, badając proces konsultacji, była kwestia reakcji prowadzących proces legislacyjny na otrzymane uwagi. Organizacje pozarządowe mają ograniczone zasoby i dla wielu z nich przygotowanie opinii o projekcie aktu prawnego, często w bardzo krótkim czasie, jest dużym wysiłkiem. Nie oczekują więc tego, że wszystkie ich propozycje zostaną zaakceptowane przez przygotowujących projekt, ale liczą na to, że będą potraktowane poważnie. Zależy im na reakcji na przedstawione uwagi. Najlepiej, gdyby była to reakcja indywidualna, choć nawet zbiorcze, ale wyczerpujące merytoryczne odniesienie się do uwag jest przyjmowane z aprobatą. Taka reakcja ze strony instytucji rządowych jest odbierana jako zachowanie partnerskie. O tym, że nie są to nadmierne oczekiwania, świadczy to, że wśród europejskich minimalnych standardów konsultacji wymienia się „potwierdzenie otrzymania odpowiedzi, oraz publikację raportu opisującego wyniki konsultacji oraz sposobu wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji”¹⁶⁵.

Również w rządowych *Zasadach konsultacji*¹⁶⁶ z 2009 roku podkreśla się znaczenie właściwej komunikacji z interesariuszami, w tym przekazywanie informacji zwrotnych o wynikach konsultacji, zauważając: „Powinniśmy opublikować listę zgłoszonych uwag najpóźniej w 21 dni od zakończenia konsultacji pisemnych. W wypadku spotkań i wysłuchań publicznych w tym samym czasie

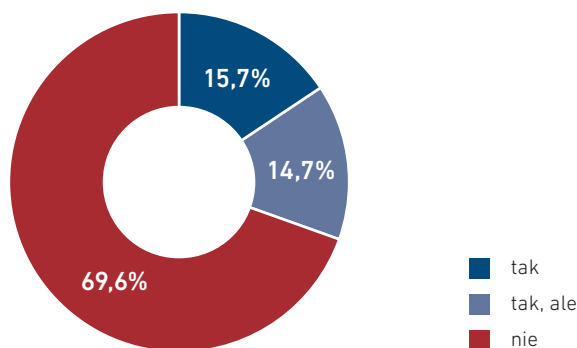
¹⁶⁵ Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR), op. cit., s. 22.

¹⁶⁶ *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji*, op. cit., s. 15.

powinno zostać opublikowane sprawozdanie z posiedzenia. [...] aby podtrzymać zaangażowanie respondentów, pomimo nieuwzględnienia ich propozycji, powinniśmy w wyczerpujący sposób wyjaśnić im powody podjęcia takiej właśnie decyzji. [...] Syntetyczną formą przekazywania informacji zwrotnych jest ocena skutków regulacji wraz z uzasadnieniem. W celu zapewnienia właściwej informacji na temat konsultacji możemy rozważyć opublikowanie bądź rozesłanie do jak największej liczby respondentów raportu z badania, w którym znajdzie się odniesienie do każdej z wniesionych uwag. Jeżeli warunki na to pozwalają możemy również rozważyć zorganizowanie spotkania publicznego poświęconego wynikom konsultacji”.

Bardzo rzadko (15,7% analizowanych projektów) na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono odpowiedzi na uwagi przekazane przez interesariuszy. **W wypadku niemal 70% projektów nie znaleźliśmy dokumentów świadczących o przekazaniu informacji zwrotnej** (wykres 36). Nie wykluczamy, że informację taką przekazano, ale jej nie upubliczniono.

Wykres 36. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy uczestnikom przekazano informację zwrotną o wynikach konsultacji, to znaczy o zakresie uwzględnienia zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem przyjęcia lub odrzucenia (na przykład w formie tabeli lub opracowania)?” (N = 102)



Źródło: Opracowanie własne.

Indywidualnie odpowiedziano na uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji między innymi dotyczące projektów: Ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych. Na tym etapie analizy nie odnosimy się do merytorycznej zawartości odpowiedzi, odnotowujemy tylko fakt ich udzielenia.

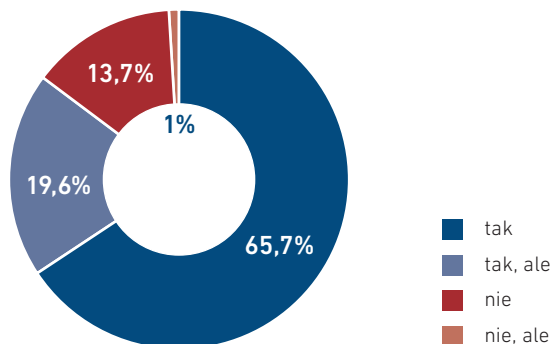
Indywidualnie odpowiadano zwykle wtedy, gdy tylko kilka podmiotów zgłosiło uwagi. Dlatego warto podkreślić, że Ministerstwo Finansów w oddzielnych

listach odpowiedziało wszystkim 13 podmiotom, które zgłosiły uwagi do projektu Ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Odpowiedzi na uwagi przekazane przez interesariuszy przyjmują najczęściej formę tabeli zbiorczej. Jest to właściwy sposób udzielenia informacji zwrotnej, ale pod warunkiem, że informacja ta jest upubliczniana niezwłocznie i zawiera wyczerpujące odniesienie się do otrzymanych uwag. Przykładem takiego postępowania jest projekt Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych. Termin zgłaszania uwag upłynął 14 września 2012 roku, już jednak po pięciu dniach Ministerstwo Gospodarki udostępniło tabelę zawierającą zbiorcze, ale wyczerpujące odniesienie się do otrzymanych uwag. Niestety, często taka zbiorcza odpowiedź jest przygotowywana dopiero na posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów, ma więc charakter raczej dokumentu wewnętrznego niż odpowiedzi udzielonej partnerom społecznym. Tak było na przykład w wypadku projektu Ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W konsultacjach, które zakończyły się 12 czerwca 2012 roku, wzięło udział ponad 40 podmiotów. Tabelę zawierającą zbiorcze odniesienie się do uwag przygotowano na posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów i upubliczniono na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny po ponad dwóch miesiącach (21 sierpnia 2012 roku). Zwraca również uwagę niezwykła zwięzłość komentarzy do nieprzyjętych uwag.

Zgodnie z treścią art. 10 Regulaminu pracy Rady Ministrów, syntetyczne **przedstawienie wyników oceny skutków regulacji** stanowi odrębną część uzasadnienia projektu aktu prawnego i **powinno zawierać między innymi wyniki przeprowadzonych konsultacji**. Dlatego dziwi, że **niemal w 14% badanych projektów w ocenie skutków regulacji brakuje odniesienia się do tego zagadnienia** (wykres 37).

Wykres 37. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy wyniki konsultacji społecznych omówiono w treści oceny skutków regulacji, ewentualnie czy opracowanie ich wyników zostało załączone w odrębnym dokumencie?” (N = 102)



Źródło: Opracowanie własne.

W ocenie skutków regulacji dołączonej do projektu Ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie opisano przebiegu i wyników konsultacji, gdyż – jak napisano w tym dokumencie – „projektowana zmiana była procedowana w ramach założeń projektu ustawy o cudzoziemcach”. Brakuje również informacji o tym, czy pojawiły się jakieś uwagi do zagadnień regulowanych tą nowelizacją i jak się do nich odniosiono.

Projekt Ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o ewidencji ludności umieszczono na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny i na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Nic nie wiemy o przebiegu i rezultatach tych konsultacji, ponieważ nie podano na ich temat żadnych informacji w ocenie skutków regulacji, nie zamieszczono również żadnych dokumentów źródłowych.

Opis przebiegu konsultacji projektu Ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych zawiera wyłącznie spis podmiotów, do których zwrócono się z prośbą o opinie, oraz następujące wyjaśnienie: „Uwagi zgłoszone w trybie konsultacyjnym znalazły odzwierciedlenie w projekcie lub zostaną wykorzystane w dalszych pracach nad ITS”.

Jeszcze skromniejszy jest opis przebiegu konsultacji projektu Ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw. W liczącej półtorej strony ocenie skutków regulacji Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ograniczyło się do wymienienia konsultowanych podmiotów.

W wypadku projektów Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw czy Ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw

rolnych i zwierząt gospodarskich brak omówienia wyników konsultacji jest spowodowany tym, że w momencie przeprowadzania naszego badania proces legislacyjny tych dokumentów dopiero się rozpoczynał.

Konkluzje

Z analizy dokumentacji towarzyszącej projektom ustaw umieszczonych w 2012 roku na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny wyłania się niejednoznaczny obraz procesu konsultacyjnego. Z jednej strony:

- niemal 93% projektów było poddanych mniej lub bardziej rozbudowanemu procesowi konsultacji,
- w procesie tworzenia wszystkich projektów ustaw próbowano zdefiniować interesariuszy,
- niemal 50% analizowanych dokumentów to projekty ustaw, które przekazano do konsultacji więcej niż 20 podmiotom,
- w 40% projektów ustaw na konsultacje przeznaczono właściwą ilość czasu.

Z drugiej jednak strony:

- znaleźliśmy tylko jeden przykład właściwie sformułowanego celu konsultacji,
- w 60% projektów albo niewłaściwie – zbyt wąsko lub zbyt ogólnie – zidentyfikowano interesariuszy, albo zidentyfikowano ich właściwie, ale nie wszystkich poproszono o opinie,
- instytucje przygotowujące projekty ustaw korzystają niemal wyłącznie z dwóch technik konsultacji – udostępnienia projektu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej ministerstwa i na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny oraz zaproszenia do wyrażenia opinii (90%),
- niemal 77% projektów ustaw konsultowano wyłącznie na etapie projektu ustawy,
- w wypadku blisko jednej trzeciej procedowanych projektów zastosowano nieadekwatne techniki konsultacji,
- w 25% projektów ustaw na konsultacje przeznaczono nieadekwatną ilość czasu,
- trzy czwarte analizowanych projektów ustaw była konsultowana tylko raz, zazwyczaj na etapie projektu ustawy,
- w wypadku niemal 70% projektów nie znaleźliśmy dokumentów świadczących o przekazaniu interesariuszom informacji zwrotnej.

Przyczyny takiego stanu rzeczy widzimy przede wszystkim w tym, że w aktach prawnych obowiązujących w 2012 roku istniał obowiązek przeprowadzenia konsultacji projektów ustaw, ale ich zakres i zasięg nie był jednoznacznie określony. Na przykład nieprecyzyjne i niebezpośrednie określenie czasu koniecznego do przeprowadzenia poprawnych konsultacji publicznych skutkowało

w praktyce bardzo dużą dowolnością w jego wyznaczeniu – od zupełnego braku terminu do czterdziestu jeden dni przeznaczanych na jednorazowe konsultacje. Zauważyliśmy także, że **wszędzie tam, gdzie w Regulaminie pracy Rady Ministrów wymagane sprecyzowano jednoznacznie, jest ono stosowane** (na przykład w procesie tworzenia wszystkich projektów ustaw próbowano zdefiniować interesariuszy). Dlatego dobrym rozwiązaniem byłoby wyeliminowanie nadmiernej dowolności w sposobie organizowania konsultacji publicznych przez dookreślenie ich ram w Regulaminie pracy Rady Ministrów.

Biorąc jednak pod uwagę, że Regulamin pracy Rady Ministrów jest aktem wewnętrznym, nie zaś aktem prawa powszechnie obowiązującym, uważamy, że **standardy procesu stanowienia prawa powinny być jednoznacznie uregulowane w dokumencie rangi ustawowej**. Tylko takie ich uregulowanie umożliwi interesariuszom zakwestionowanie niewłaściwego prowadzenia tego procesu.

W naszym indeksie – pod względem sposobu przeprowadzenia konsultacji publicznych – najwyżej oceniono:

- projekt Ustawy – Prawo o prokuraturze (projekt Ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze), przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przygotowany w Urzędzie Zamówień Publicznych,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw, przygotowany w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- projekt Ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości,
- projekt Ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przygotowany w Ministerstwie Gospodarki,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, przygotowany w Ministerstwie Edukacji Narodowej,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych, przygotowany w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz zmianie ustawy o systemie oświaty, przygotowany w Ministerstwie Edukacji Narodowej,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o drogach publicznych, przygotowany w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej,
- projekt Ustawy o uchyleniu ustawy o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze LOT, przygotowany w Ministerstwie Skarbu Państwa,
- projekt Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, przygotowany w Ministerstwie Gospodarki.

ROZDZIAŁ 6.

**PROBLEMY ORGANIZACJI
I PROWADZENIA KONSULTACJI
PUBLICZNYCH NA ETAPIE
RZĄDOWEGO PROCESU
LEGISLACYJNEGO
– STUDIA PRZYPADKÓW**

Grażyna Kopińska, Piotr Wąglowski

Trzeci etap badania polegał na zrealizowaniu sześciu studiów przypadku. Do analizy wybrano trzy kategorie projektów ustaw, co do których ocena dokumentacji wskazywała, że:

- oceny skutków regulacji były najlepiej przygotowane, konsultacje zaś – dobrze zorganizowane,
- zarówno oceny skutków regulacji, jak i konsultacje mogą budzić istotne zastrzeżenia,
- procedura oceny skutków regulacji i konsultacje były przeprowadzone względnie dobrze, ale zdiagnozowano specyficzne problemy.

Do przeprowadzenia analizy jakościowej wybrano następujące projekty:

- projekt Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych – przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw – przygotowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o nasiennictwie oraz niektórych innych ustaw – przygotowany przez Ministerstwo Środowiska,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw – przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – przygotowany przez Ministerstwo Finansów,
- projekt Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych/projekt Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych – przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Ministerstwo Środowiska odmówiło nam rozmowy na temat prac nad projektem Ustawy o zmianie ustawy o nasiennictwie oraz niektórych innych ustaw, stwierdzając, że osoba, która była odpowiedzialna za prace nad tym projektem, nie pracuje już w resorcie. W tej sytuacji zdecydowaliśmy się przeprowadzić studium:

- projektu Ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej – przygotowanego przez Ministerstwo Zdrowia.

Celem studiów przypadku było uzyskanie wiedzy, która pozwoliłaby zweryfikować i uzupełnić ustalenia poczynione w trakcie analizy ilościowej dokumentacji, a także uzyskać od osób bezpośrednio zaangażowanych w proces tworzenia i konsultowania projektów ustaw informacji umożliwiających ocenę tego procesu. Chcieliśmy się dowiedzieć

- dlaczego procedury oceny skutków regulacji i konsultacji publicznych w każdym z sześciu badanych projektów zostały przeprowadzone właściwie lub niewłaściwie,
- jakie są uwarunkowania właściwego i niewłaściwego przygotowania procedur oceny skutków regulacji i konsultacji,

- jakie rekomendacje dotyczące przygotowania i przeprowadzenia oceny skutków regulacji i konsultacji publicznych mogą sformułować osoby zaangażowane bezpośrednio w ten proces.

Realizacja studium przypadku rozpoczynała się od ponownej, tym razem jednak pogłębionej analizy pełnej dokumentacji projektu ustawy umieszczonej na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny oraz – w uzasadnionej sytuacji – na stronie sejmu¹⁶⁷. Następnie przeprowadzono trzy (w jednym wypadku – cztery) wywiady. Jeden wywiad realizowano z osobą koordynującą lub merytorycznie zaangażowaną w prace nad danym projektem w ministerstwie lub innej instytucji przedkładającej propozycję ustawy. O tym, kto będzie rozmówcą ze strony administracji publicznej, decydował zwykle wiceminister sygnujący dokumenty towarzyszące projektowi ustawy. Pozostałe wywiady były przeprowadzane z dwiema lub trzema osobami – przedstawicielami partnerów społecznych, którzy brali udział w konsultowaniu projektowanych przepisów. Rozmówcy byli identyfikowani na podstawie analizy dokumentacji prac nad projektem i weryfikowani na wstępnym etapie umawiania wywiadów.

Podczas wywiadów, które były prowadzone w formie swobodnej wypowiedzi, pytaliśmy o to, co – zdaniem respondentów – sprzyja, co zaś przeszkadza dobremu przeprowadzeniu rządowego procesu legislacyjnego, przede wszystkim konsultacji publicznych, prosiliśmy również o wyjaśnienie niejasności, jakie nasunęły się nam w wyniku analizy dokumentacji towarzyszącej danemu projektowi. Każdy z wywiadów trwał około półtorej godziny.

Studia przypadku zrealizowano w okresie od maja do połowy września 2014 roku. W ich ramach przeprowadzono łącznie dziewiętnaście wywiadów, których rezultatem każdorazowo były raporty cząstkowe – zamieszczamy je poniżej. W raportach tych cytaty z wypowiedzi osoby koordynującej prace merytoryczne nad projektem ustawy w ministerstwie są opatrzone skrótem (OKPU), z kolei cytaty z wypowiedzi interesariuszy: (Interesariusz I), (Interesariusz II) i (Interesariusz III).

167 Por. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/proces.xsp> [dostęp: 4 listopada 2014 roku].

■ Pierwsze studium przypadku – projekt Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych

Opis projektu wynikający z dokumentów zamieszczonych na platformie internetowej Rządu Proces Legislacyjny

Problem, jaki miał regulować projekt ustawy, i zaproponowany sposób jego rozwiązania

W dokumentach dołączonych do projektu Ministerstwo Gospodarki jako powód podjęcia interwencji podaje, że obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące terminowego płacenia za dostarczone towary i usługi – zarówno w transakcjach między przedsiębiorcami, jak i między podmiotami prywatnymi i publicznymi – są niewystarczające, gdyż wiele zapłat jest dokonywanych po obowiązującym terminie trzydziestodniowym. Powoduje to utratę płynności finansowej przedsiębiorstw i konieczność zaciągania dodatkowych kredytów.

Bodźcem do podjęcia interwencji prawnej była także konieczność dostosowania do 16 marca 2013 roku polskich rozwiązań do nowej Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z 16 lutego 2011 roku.

W projekcie ustawy zaproponowano, aby podstawowym terminem płatności między przedsiębiorcami było sześćdziesiąt dni, a między przedsiębiorcami i organami państwowymi – trzydzieści dni, w wyjątkowych sytuacjach zaś, na przykład dla robót drogowych czy dla podmiotów leczniczych, sześćdziesiąt dni. Ponadto wierzycielowi przyznano możliwość automatycznego naliczania odsetek za opóźnienie w terminowym zapłaceniu za zrealizowany kontrakt. Wprowadzono również nowy instrument, pozwalający wierzycielowi uzyskać zwrot kosztów, które poniósł przy dochodzeniu należnej mu od dłużnika kwoty. Zaproponowano także, że wprowadzenie do umowy zapisu wykluczającego odsetki za opóźnienie będzie uznane za rażąco nieuczciwe.

W trakcie prac legislacyjnych Ministerstwo Spraw Zagranicznych zwracało uwagę, że w projekcie ustawy jest kilka rozwiązań wychodzących poza wymagania dyrektywy.

Opis procesu legislacyjnego, jaki się wyłania z dołączonej dokumentacji

Proces legislacyjny na etapie rządowym trwał piętnaście miesięcy.

Na etapie prelegislacyjnym przeprowadzono ankietowe badanie opinii interesariuszy. W ocenie skutków regulacji opisano je następująco: „W październiku 2011 r. Ministerstwo Gospodarki rozesłało ankietę dotyczącą problemu

opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych do grupy ok. 6.000 przedsiębiorców. Pełne odpowiedzi uzyskano od 283 przedsiębiorców”.

Projekt – jako jeden z nielicznych (15 na ogółem 110 procedowanych) – był tworzony na podstawie **założeń**, których powstały trzy wersje. Pierwszy projekt założeń, udostępniony na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny 1 kwietnia 2012 roku, jest datowany na 26 marca 2012 roku.

W pierwszej wersji założeń zaproponowano między innymi, że wysokość odsetek za opóźnienia będzie wynosić 8% wartości kontraktu plus wskaźnik wyznaczany przez Radę Polityki Pieniężnej (około 4,5%). W projekcie ustawy, na skutek krytyki tego rozwiązania przez niektórych partnerów społecznych, wycofano się z tej propozycji. Utrzymano wcześniej obowiązujące rozwiązanie naliczania odsetek za opóźnienia na podstawie zapisów Ordynacji podatkowej (wówczas było to 14,5%).

Równoległe z konsultacją założeń prowadzono uzgodnienia międzyresortowe. Rządowe Centrum Legislacji stwierdziło, że założenia powinny być krótsze – niepotrzebnie omawiano w nich poszczególne propozycje zmian. Należało jednak pogłębić uzasadnienie wydłużenia terminu płatności do sześćdziesięciu dni dla podmiotów leczniczych i innych podmiotów publicznych.

Po konferencji uzgodnieniowej powstał drugi projekt założeń, datowany na 23 maja 2012 roku. Zgodnie z sugestiami Rządowego Centrum Legislacji, jest on znacznie krótszy i zrezygnowano w nim z opisu propozycji ustalania wysokości odsetek za opóźnienia oraz zaostżenia przepisów dotyczących nieuczciwych warunków umów.

Szóstego czerwca 2012 roku projekt założeń w wersji z 23 maja 2012 roku został przyjęty przez Komitet do spraw Europejskich, ale sporządzono protokół rozbieżności, głównie z Ministerstwem Finansów. Jeszcze tego samego dnia powstała trzecia wersja założeń, nieznacznie różniąca się od poprzedniej. Po niecałych dwóch tygodniach – 28 czerwca 2012 roku – projekt założeń w wersji z 6 czerwca 2012 roku został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów, a następnie – 10 lipca 2012 roku – przez Radę Ministrów.

Przygotowanie **projektu ustawy** zajęło nieco ponad miesiąc. Po wakacjach – 5 września 2012 roku – rozpoczęto konsultacje publiczne i uzgodnienia międzyresortowe projektu ustawy z 13 sierpnia 2012 roku. W projekcie tym wprowadzono kilka zmian, które były rezultatem konsultacji i uzgodnień poczynionych na etapie prac nad założeniami – między innymi zrezygnowano z nowego sposobu naliczania odsetek za opóźnienia.

W ramach procesu uzgodnień międzyresortowych zastępca przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów stwierdził, że dwa problemy zostały w projekcie ustawy rozwiązane inaczej, niż było to przedstawione w przyjętych przez

rząd w założeniach. Chodziło o sposób obliczania rekompensaty za koszty odzyskiwania należności i termin procedury dotyczącej potwierdzenia zgodności towaru lub usługi z umową. Zastępca przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów poprosił o przedstawienie w tabeli różnic między założeniami a projektem. Zostało to wykonane.

Po konferencji uzgodnieniowej, która odbyła się 20 września 2012 roku, powstała druga wersja (z 2 października 2012 roku) projektu ustawy. Została ona przyjęta 10 października 2012 roku przez Komitet do spraw Europejskich, a następnie – 25 października 2012 roku – była rozpatrywana przez Stały Komitet Rady Ministrów, który większość wątpliwości rozstrzygnął po myśli Ministerstwa Gospodarki.

Tego samego dnia powstała trzecia wersja projektu ustawy, którą 4 grudnia 2012 roku rozpatrzyła i przyjęła Rada Ministrów. Dziewięć dni później – 13 grudnia 2012 roku – projekt przekazano do sejmu.

Ocena dołączonej dokumentacji, zwłaszcza treści uzasadnienia i oceny skutków regulacji

Zarówno założenia, jak i uzasadnienie do projektu ustawy oraz ocena skutków regulacji to dokumenty krótkie, ale napisane klarownym językiem. Zwięzłość tych dokumentów można wytłumaczyć niskim skomplikowaniem regulowanej materii.

Opis problemu, którego regulacji podjęło się Ministerstwo Gospodarki, **jest dobrze udokumentowany danymi.** Zarówno w teście regulacyjnym dołączonym do pierwszej i drugiej wersji założeń, jak i w uzasadnieniu projektu ustawy przywołuje się nie tylko wyniki badań własnych, ale także analiz przeprowadzonych przez inne organizacje, na przykład Krajowy Rejestr Długów Biura Informacji Gospodarczej czy Konferencję Przedsiębiorstw Finansowych. Dziwi więc, że zastępca przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów domagał się 30 sierpnia 2012 roku uzupełnienia oceny skutków regulacji między innymi o dane dotyczące skali i długości opóźnień. W odpowiedzi, zgodnie ze stanem faktycznym, Ministerstwo Gospodarki stwierdziło, że przytoczyło takie dane.

Twórcy projektu legislacyjnego mieli **problem z oszacowaniem skutków finansowych zaproponowanych zmian.** W teście regulacyjnym dołączonym do pierwszej i drugiej wersji założeń nie potrafiono ich określić. Gdy przed posiedzeniem Komitetu do spraw Europejskich domagało się tego Ministerstwo Finansów, twórcy założeń odpowiedzieli, że ani z resortu finansów, ani z Głównego Urzędu Statystycznego nie otrzymali statystyk, które umożliwiłyby przeprowadzenie takich szacunków. Z problemem poradzono sobie w ten sposób, że w ocenie skutków regulacji do projektu ustawy koszty te

oszacowano na podstawie danych uzyskanych z odpowiedzi na ankietę własną, a także danych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Unii Europejskiej. Wyliczono, że będzie to około 200–240 milionów złotych rocznie. Wyjaśnienia w trakcie rozmowy z przedstawicielem ministerstwa wymagało stwierdzenie w tym samym dokumencie, że „wprowadzenie w życie rozwiązań przewidzianych w ustawie nie wymaga dodatkowych nakładów finansowych”.

W dołączonej do projektu dokumentacji stwierdziliśmy także kilka uchybień. W ocenie skutków regulacji do projektu ustawy wśród organizacji, z którymi konsultowano projekt założeń, wymienia się podmioty, których uwag nie umieszczono na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny. Są to przede wszystkim związki zawodowe. Prawdopodobnie są to organizacje, którym projekt przesłano, ale nie nadesłały one uwag. Dla kogoś, kto nie zagłębia się w całą dokumentację dostępną na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny, takie sformułowanie zawarte w ocenie skutków regulacji może być mylące.

Do drugiej wersji projektu ustawy (z 2 października 2012 roku), która była rozpatrywana przez Stały Komitet Rady Ministrów, **dołączono niezaktualizowaną ocenę skutków regulacji**. Pisze się tam, że konsultacje projektu zostaną przeprowadzone, tymczasem minęło już trzynaście dni od konsultacji i konferencji uzgodnieniowej.

Do pisma z 5 września 2012 roku, informującego o rozpoczęciu konsultacji projektu ustawy, **nie dołączono listy organizacji**, do których wysłano projekt. **Brakuje również pism zapraszających do udziału w konferencjach uzgodnieniowych**.

Ponadto **duża część dokumentów zamieszczonych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny jest w formacie nienadającym się do przetwarzania** (zdjęcia), utrudniającym zainteresowanym choćby sprawne przygotowanie uwag.

Opis i ocena przebiegu procesu konsultacji społecznych i publicznych

Projekt był trzykrotnie konsultowany: na etapie prelegislacyjnym, na etapie założeń i na etapie projektu ustawy. Jest to postępowanie zgodne z zaleceniami zawartymi w *Zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*¹⁶⁸, ale, niestety, niezwykle rzadko stosowane w praktyce.

Prace legislacyjne w Ministerstwie Gospodarki rozpoczęto od przeprowadzenia badania ankietowego. W trakcie prowadzonej przez nas analizy w dokumentacji udostępnionej na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny

¹⁶⁸ *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych, Reforma regulacji, op. cit.*

znaleźliśmy tylko jeden ślad przeprowadzenia badań ankietowych interesariuszy. Badanie polskie opierało się na ankiecie Komisji Europejskiej „Opóźnienia w płatnościach w transakcjach handlowych”, która była realizowana w maju i czerwcu 2008 roku w ramach European Business Test Panel. Na ankietę – rozсланą do bardzo licznego grona potencjalnych zainteresowanych – odpowiedziało 283 przedsiębiorców.

Projekt założeń projektu ustawy przekazano do konsultacji 6 kwietnia 2012 roku, wysyłając go do szefów dwudziestu stowarzyszeń przedsiębiorców i organizacji związkowych. Otrzymano siedem odpowiedzi – wyłącznie od organizacji zrzeszających przedsiębiorców. W liście przewodnim nie wyznaczono terminu **na odpowiedź**, ale **czekano** na nie **ponad miesiąc** (na przykład Konfederacja Lewiatan przesłała odpowiedź 14 maja 2012 roku).

Business Centre Club poparł wszystkie zaproponowane zmiany. Polska Izba Ubezpieczeń nie wniosła uwag.

Krajowa Izba Gospodarcza poparła większość projektowanych rozwiązań, była jednak przeciwna wprowadzaniu jednolitych terminów płatności, dlatego zaproponowała – w swojej opinii – lepsze rozwiązanie, mianowicie modyfikację przepisów podatkowych, na przykład kasowego rozliczania podatku VAT.

Podobne w tonie było wystąpienie Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej. Poza sugestią zmian w przepisach podatkowych – wierzyciel powinien mieć obowiązek odprowadzania podatku dopiero po otrzymaniu zapłaty – organizacja zaproponowała również dopuszczenie wyższych odsetek za nieterminowość zapłat.

Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji była najbardziej krytyczna. Domagała się ustawowego określenia sposobu naliczania odsetek za opóźnienia, jednoznacznego określenia przesłanek do zastosowania wyjątków od zaproponowanych w ustawie terminów płatności, a także dopisania w ustawie, że odsetek ani rekompensat nie będzie się mógł domagać wierzyciel, który wystawił nieprawidłowy rachunek.

Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji była przeciwna wprowadzaniu jednolitych terminów płatności i odbioru, twierdząc, że zaproponowane rozwiązania są sprzeczne z zapisami dyrektywy unijnej. Domagała się również uszczegółowienia zasad przyznawania rekompensat.

Konfederacja Lewiatan uznała, że zaproponowane rozwiązania ograniczają swobodę umów między przedsiębiorcami, proponowany sposób obliczania odsetek za opóźnienia jest więc mniej korzystny niż obecnie obowiązujący.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny **nie umieszczono odniesienia się do uwag interesariuszy**, co może oznaczać, że indywidu-

alnie im nie odpowiedziano. **Odniesienie** takie **znalazło się w formie tabeli w zestawieniu zbiorczym**, najprawdopodobniej przygotowanym na spotkanie komisji uzgodnieniowej. Większość uwag partnerów społecznych uznano za warte przedyskutowania. **Dyskusja** ta odbyła się **podczas konferencji uzgodnieniowej**.

Równoległe z publiczną konsultacją założeń projektu ustawy prowadzono uzgodnienia **międzyresortowe**. W tym wypadku na odpowiedź wyznaczono termin krótszy – czternaście dni. Uwagi przesłało szesnaście instytucji rządowych. Treść części z nich została przedstawiona w dwóch poprzednich punktach. Po konferencji uzgodnieniowej powstał drugi projekt założeń, który uwzględniał część uwag zarówno ministerialnych, jak i partnerów społecznych.

Trzeci etap konsultacji dotyczył projektu ustawy. Piątego września 2012 roku poinformowano, że projekt ustawy znajduje się w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki oraz na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny, i poproszono o przedstawienie uwag do 14 września 2012 roku. **Przeznaczenie dziewięciu dni na skonsultowanie projektu ustawy** to zdecydowanie za krótki czas. Ponadto w piśmie tym podkreślono, że **„brak odpowiedzi zostanie uznany za akceptację projektu”**. Jest to niewłaściwy sposób postępowania, zwłaszcza w stosunku do organizacji pozarządowych, które często dysponują ograniczonymi zasobami i nie są w stanie w tak krótkim czasie przesłać swojego stanowiska. Brak stanowiska w żadnym wypadku nie stanowi akceptacji projektu. Na marginesie warto dodać, że po interwencji między innymi Obywatelskiego Forum Legislacji w nowym Regulaminie pracy Rady Ministrów¹⁶⁹ sprawę tę rozwiązano właściwie – brak uczestnictwa w konferencji uzgodnieniowej jest uznawany za odstąpienie od przedstawionych uwag.

W zaproszeniu do przedstawiania uwag wymieniono zmiany, jakie wprowadzono w projekcie ustawy w stosunku do założeń. Były to: sposób obliczania rekompensaty za koszty odzyskiwania należności i termin procedury dotyczącej potwierdzenie zgodności towaru lub usługi z umową.

Tego samego dnia poproszono Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego o odniesienie się do projektu. Nie ma informacji, czy komisja się wypowiedziała.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny nie umieszczono listy przedmiotów, do których wysłano prośbę o wniesienie uwag. Opublikowano jednak pisma z uwagami od siedmiu instytucji: Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Narodowego Funduszu Zdrowia, Polskiej Federacji Producentów Żywności, Polskiej Izby Ubezpieczeń, Polskiej Organi-

169 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów.

zacji Handlu i Dystrybucji, Porozumienia Zielonogórskiego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Porozumienie Zielonogórskiego i Polska Izba Ubezpieczeń nie zgłosiły uwag. Uwagi Narodowego Funduszu Zdrowia i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczyły doprecyzowania kilku zapisów.

Polska Federacja Producentów Żywności wniosła zastrzeżenia do art. 7 ust. 3 (obawiając się sporów sądowych dotyczących słuszności zawierania umów z terminem zapłaty dłuższym niż sześćdziesiąt dni) oraz do art. 11 i art. 12 ust 2.

Polska Organizacji Handlu i Dystrybucji wniosła zastrzeżenie ogólne, że projekt ustawy odbiega od założeń (głównie jeśli chodzi o okres, po jakim można naliczać odsetki), i zastrzeżenie szczegółowe do art. 11 ust. 1 (chodziło o doprecyzowanie, że rekompensata za poniesione koszty dochodzenia należnej od dłużnika kwoty powinna dotyczyć całej umowy, nie zaś każdego rachunku).

Podobnie jak po konsultacjach założeń do projektu ustawy, także teraz **na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny nie umieszczono pism zawierających odpowiedzi ministerstwa na otrzymane uwagi, ale odniesienie się do nich znalazło się w formie tabeli w zestawieniu zbiorczym.** Zapisy art. 11 postanowiono po konsultacjach z Rządowym Centrum Legislacji dopracować, z kolei art. 12 ust. 2 uznano za możliwy do usunięcia.

Równoległe z publiczną konsultacją projektu prowadzono **uzgodnienia międzyresortowe.** Uwagi przesłało osiem instytucji rządowych. Sześć dni po zakończeniu konsultacji – 20 września 2012 roku – odbyła się **konferencja uzgodnieniowa.** Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny **nie ma listy zaproszonych ani uczestników.**

W projekcie ustawy przekazanym do sejmu 13 grudnia 2012 roku uwzględniono większość uwag zgłoszonych przez Narodowy Bank Polski i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a także zastrzeżenie do art. 12 ust. 2 przedstawione przez Polską Federację Producentów Żywności.

Główne problemy do zbadania w trakcie wywiadów

Po przeanalizowaniu dostępnych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny dokumentów dotyczących procesu tworzenia projektu Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych wypłynęło kilka niejasności, które należało wyjaśnić w trakcie wywiadów z przedstawicielem Ministerstwa Gospodarki i z interesariuszami. Były to następujące problemy:

- W trakcie analizy projektów ustaw procedowanych przez rząd w 2012 roku zauważyliśmy prawidłowość, polegającą na tym, że jeśli projekt był implementacją prawa unijnego lub wyroku Trybunału Konstytucyjnego, to przygotowujący interwencję prawną nie szukali innych uzasadnień do wprowadzenia zmiany. Co spowodowało, że tym razem przeprowadzono wstępne badanie ankietowe przedsiębiorców?
- Założenia do projektu ustawy miały trzy wersje. Czy często tak się dzieje, czy też był to specjalny projekt?
- W drugiej wersji projektu założeń (z 23 maja 2012 roku) na skutek sugestii Rządowego Centrum Legislacji zrezygnowano z ustalania wysokości odsetek za opóźnienia i opisywania propozycji zaostrzenia przepisów dotyczących nieuczciwych warunków umów. Jakie argumenty przeważały, że dokonano tych zmian? Czy to nie były zbyt daleko idące ustępstwa? Z wymiany dokumentów przed posiedzeniem Komitetu do spraw Europejskich wynika, że zostanie to doprecyzowane dopiero na etapie projektu ustawy. Czy to jest właściwe rozwiązanie?
- W teście regulacyjnym nie potrafiono oszacować skutków finansowych wprowadzenia ustawy dla budżetu. W ocenie skutków regulacji takie oszacowanie przeprowadzono. Wyliczono, że będzie to około 200-240 milionów złotych rocznie. Mimo to stwierdzono, że „wprowadzenie w życie rozwiązań przewidzianych w ustawie nie wymaga dodatkowych nakładów finansowych”. Czy to nie jest sprzeczność?
- Na konsultacje projektu ustawy przeznaczono tylko dziewięć dni. Dlaczego tak mało?
- Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny nie umieszczono listy przedmiotów, do których wysłano prośbę o skonsultowanie projektu ustawy, a także zaproszenia do udziału w konferencji uzgodnieniowej założeń i projektu ustawy. Dlaczego na tej platformie nie ma kopii tych dokumentów?
- Czy nie jest mylące umieszczenie w ocenie skutków regulacji sformułowania: „projekt założeń niniejszej ustawy był przedmiotem konsultacji z następującymi podmiotami”, a następnie wymienienie obok siebie zarówno tych, które wzięły udział w konsultacjach, jak i tych, które nie odpowiedziały na zaproszenie?

Obraz wyłaniający się z rozmów z osobą koordynującą w ministerstwie merytoryczne prace nad projektem ustawy i z dwoma interesariuszami

Wyjaśnienia, uwagi i oceny dotyczące procesu tworzenia projektu
Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych

Wszyscy respondenci jako główne przyczyny podjęcia interwencji podawali chęć zapobieżenia zatorom płatniczym i konieczność implementacji dyrektywy unijnej. Podkreślali także – co zwłaszcza w wypadku przedstawicieli administracji rządowej jest sytuacją dość nietypową – że rząd ma pewną dowolność w sposobie wprowadzania prawa unijnego. Przedstawiciel ministerstwa widział ten problem następująco: „Wychodzimy z założenia, że samo wdrożenie dyrektywy nie może być wystarczającym powodem. [...] Kwestia zatorów płatniczych była w tym czasie poważnym problemem dla przedsiębiorców. Dyrektywa pozostawiała nam możliwość wprowadzenia szerszych, korzystniejszych dla wierzycieli rozwiązań. Potrzeba taka wyniknęła z badań. Do dyrektyw trzeba podchodzić z refleksją i rozmysłem, nie jak do ramki. Gdyby dyrektywa okazała się dla nas niekorzystna, zawsze jest miejsc do zadziałania na forum unijnym” (OKPU). Także jeden z interesariuszy podkreślał, że w tym wypadku Ministerstwo Gospodarki miało swoją agendę: „W tej ustawie dyrektywa była dokładnie implementowana, z tym, że ministerstwo chciało osiągnąć [...] własne cele, chodziło o ograniczenie zatorów płatniczych. Wprowadziło swoje [...] rozwiązania, które jednym mogą się podobać, a innym nie” (Interesariusz I).

Jednocześnie przedstawiciel ministerstwa miał świadomość, że „ta ustawa chyba prędko nie będzie u nas powszechnie stosowana, [...] chodziło nam o funkcję prewencyjną, dłużnicy wiedzą, że można z tej ustawy skorzystać” (OKPU).

W zgodnej opinii rozmówców, **praca nad projektem przebiegała w standardowy dla Ministerstwa Gospodarki sposób**. Merytorycznie za kształt ustawy odpowiadały trzy, na pewnym etapie zaś cztery osoby: „Nad projektem pracował pracownik departamentu, dyrektor departamentu i wiceminister [wszyscy prawnicy]. W tym kręgu rozmawialiśmy merytorycznie. Na etapie przygotowania OSR poprosiliśmy o pomoc osoby z wykształceniem ekonomicznym” (OKPU). Decyzje końcowe podejmował wiceminister, w wypadku jednego z zapisów – nawet minister, ale starano się zawsze podejmować je po dyskusji, konsensualnie. Wydłuża to proces, ale „tworzenie prawa to nie jest gra pomiędzy prawnikami i urzędnikami. Mamy świadomość, że potem uchwalone prawo oddziałuje na przedsiębiorców” (OKPU).

Założenia projektu ustawy oraz uzasadnienie i ocenę skutków regulacji do projektu ustawy pisało Ministerstwo Gospodarki, sam projekt ustawy zaś – Rządowe Centrum Legislacji w stałym kontakcie z urzędnikiem z ministerstwa. Przygotowanie aż trzech wersji założeń przedstawiciel ministerstwa uzasad-

niał następująco: „Tak się dzieje wtedy, kiedy na Stałym Komitecie Rady Ministrów wprowadzane są jakieś zmiany” (OKPU).

W rozmowie z pracownikiem ministerstwa pośrednio uzyskaliśmy potwierdzenie słuszności obaw wyrażanych przez Obywatelskie Forum Legislacji co do sensowności zmian wprowadzonych pod koniec 2011 roku¹⁷⁰ w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Zmiany te polegały między innymi na tym, że jeśli ustawa powstawała na podstawie założeń, nie było obowiązku konsultowania projektu ustawy. Jednocześnie założenia miały być związane i nie zawierać szczegółowych rozwiązań. Mając świadomość tych uwarunkowań, **Ministerstwo Gospodarki na początku pracy postanowiło przekonsultować nie tylko projekt założeń, ale także projekt ustawy.**

Tym, że konsultowanie projektu ustawy było w pewnym sensie nadobowiązkowe, i zbliżaniem się terminu implementacji dyrektywy usprawiedliwiono wyznaczenie krótkiego, dziewięciodniowego terminu na przesłanie uwag.

Wyjaśniając rozbieżności, polegające na tym, że w ocenie skutków regulacji oszacowano skutki finansowe dla budżetu na poziomie od 200 do 240 milionów złotych rocznie, a mimo to stwierdzono, że „wprowadzenie w życie rozwiązań przewidzianych w ustawie nie wymaga dodatkowych nakładów finansowych”, przedstawiciel ministerstwa stwierdził: „Pytanie to dotyczy informacji, skąd projektodawca weźmie pieniądze na sfinansowanie wynalazków, jakie proponuje w projekcie” (OKPU). Szacowane skutki dotyczą kar za niewywiązywanie się z zapisów ustawy.

W kwestii doboru instytucji, które zaprasza się do procesu konsultacyjnego, przedstawiciel ministerstwa stwierdził, że wysyłanie projektów do konsultacji do członków Komisji Trójstronnej jest w Ministerstwie Gospodarki swoistą tradycją. Dodał także: „Mamy świadomość, że lista podmiotów zapraszanych do konsultacji nigdy nie będzie pełna. Dobór podmiotów zawsze jest kwestią subiektywną. W pewnej mierze zapobiega temu umieszczanie informacji o rozpoczęciu konsultacji na stronach ministerstwa” (OKPU).

Zdaniem jednego z interesariuszy, lista podmiotów zapraszanych do konsultacji jest konsekwencją historii dotychczasowej współpracy ministerstwa z interesariuszami. „Te listy są wyrazem pewnej dotychczasowej współpracy, zaistnienia jakiejś organizacji w kontaktach z ministerstwem. Poza tym ważności danego podmiotu dla gospodarki” (Interesariusz I). W wypadku konsultacji omawianego projektu ustawy, według tego rozmówcy: „Brakuje pewnie izb dwustronnych, takich jak polsko-brytyjska czy polsko-francuska, a także Polska Organizacja Przemysłu Naftowego. Ale jest to kwestia też tego, czy te organizacje chciały znaleźć się w tym adresowniku. A nie jest to trudne. Ta

170 Uchwała nr 214 Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 roku zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2011 r., Nr 113, poz. 1146).

lista nie jest idealna, ale jest to wynik tego, kto chciał być w procesie. Ministerstwo nie musi szukać każdego zainteresowanego. Umieszczenie informacji o konsultacjach w BIP i na stronie RCL jest wystarczające” (Interesariusz I).

Drugi interesariusz uznał, że w niektórych ministerstwach istnieje coś takiego, jak standardowy rozdzielnik, i uzasadniał sens jego istnienia. „Są w nim partnerzy społeczni wynikający z ustawy o Komisji Trójstronnej. [Żle] by było, gdyby do konsultacji tej ustawy nie zaprosić związków zawodowych [choć ich ta ustawa bezpośrednio nie dotyczyła]. Tworzenie rozdzielnika jest skomplikowane, ma znaczenie polityczne, społeczne, a także dla szybkości tworzenia projektu. Sądzę, że ministerstwa mają standardowe rozdzielniki, które do pewnych projektów są rozszerzane. Dla jasności procesu legislacyjnego, dla podkreślenia wagi konsultacji społecznych, dla rozwoju dialogu społecznego nie wykreślałbym nikogo z rozdzielnika standardowego, nawet jeśli którejś grupy nie dotyka materia konsultowana” (Interesariusz II).

Institucja reprezentowana przez jednego z interesariuszy aktywnie uczestniczyła w całym procesie tworzenia tej ustawy. „Byliśmy zaproszeni do badań ankietowych, prelegislacyjnych. Ale o tym, że Polska będzie implementować dyrektywę, wiedzieliśmy od momentu jej przyjęcia przez Unię. Sami szukaliśmy informacji o rozpoczęciu prac, bo to dla nas sprawa bardzo ważna. Uczestniczyliśmy w całym tym procesie. Uczestnictwo polegało na wysyłaniu stanowisk i uczestniczeniu w komisjach uzgodnieniowych” (Interesariusz I). Organizacja była także aktywna na etapie prac parlamentarnych. „Na zasadzie, że tak powiem, ostatniej deski ratunku” (Interesariusz I).

Pracownik ministerstwa na pytanie o **kontakty z instytucjami prowadzone poza procesem konsultacji** odpowiedział, że „są prowadzone bezpośrednie kontakty z resortami, na poziomie departamentów, a czasem też na poziomie wiceministrów. Chodzi o to, żeby nie zamulać konferencji uzgodnieniowych” (OKPU).

Choć **wszyscy rozmówcy dobrze oceniali przebieg procesu konsultacyjnego**, to jednak różnili się w ocenie jego skutków. Pracownik ministerstwa twierdził, że pod wpływem procesu konsultacji zmieniono treść art. 5, i dodaje: „Ustawa ta miała pomóc najmniejszym przedsiębiorcom w relacjach handlowych z dużymi. Nie było ostrych sporów z interesariuszami. Ważną rolę odegrała tu dyskusja na konferencjach uzgodnieniowych. My zawsze staraliśmy się szeroko uzasadniać nasze stanowisko. Jedynie POHiD [Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji] zgłaszał zastrzeżenia także na etapie parlamentarnym” (OKPU).

Jeden z interesariuszy przyznał, że popierał zaproponowane przez rząd rozwiązania w pełni, a uwagi reprezentowanej przez niego organizacji dotyczyły rozwiązań, które nie były zawarte w projekcie ustawy. Chodziło o zwrócenie uwagi na ważny dla organizacji problem. „Korzystaliśmy z konsultacji, żeby wskazać na to, co dla nas ważne. W dłuższej perspektywie – nie tego projektu – nasze postulaty zostały uwzględnione. Drażnienie w skale powoduje, że

kiedyś minister zajmie się zgłaszanym przez nas problemem. Te aspekty podkreślało kilku naszych mniejszych członków. My jesteśmy organizacją parasolową, musimy wypośrodkować nasze opinie” (Interesariusz II).

Drugi z interesariuszy uważał, że niewiele udało im się zmienić w pierwotnym kształcie projektu. „My posługujemy się systemami. Dla nas ważne jest, aby nasze obowiązki były jasno określone. Dlatego dla nas ważne są skutki praktyczne dla naszych członków płynące z przyjętego aktu prawnego, na przykład terminy płatności. Udało nam się przekonać do płacenia rekompensaty od umowy, a nie każdego rachunku. To nie był dla nas zasadniczy problem. W innych sprawach większego sukcesu nie udało nam się osiągnąć. Ta ustawa skierowana jest do wszystkich przedsiębiorców: dużych, średnich i małych. Moim zdaniem, ministerstwo nie uwzględniło interesów wszystkich. Mogę się nie zgadzać z wynikami prac, ale uważam, że proces przebiegał rzetelnie” (Interesariusz I).

Ogólna ocena procesu tworzenia i konsultowania tego projektu dokonana przez interesariuszy wypada pozytywnie. Oceniając takie **dokumenty, jak założenia, uzasadnienie i ocena skutków regulacji**, jeden z nich stwierdził, że **były one właściwie przygotowane**. „Były one wystarczające” (Interesariusz I). Podobnie mówił drugi interesariusz: „Ja bym to nazwał standardem. Nie było tam nic takiego, żebym powiedział: *Wow!* To był standard” (Interesariusz II). Ponadto ocenił, że był to prosty projekt, przejrzyste przeprowadzony. „Widać, że ministerstwo wsłuchuje się w głos partnerów. Może to być narzędzie komunikacyjno-medialne. Ale czujemy się traktowani poważnie” (Interesariusz II).

Czas pracy nad projektem ustawy przedstawiciel ministerstwa uznał za właściwy: „Trzydzieści miesięcy na przeprowadzenie projektu przez etap rządowy, [...] jak na ustawę niezbyt skomplikowaną to jest to okres optymalny” (OKPU). Dla pracowników ministerstwa najtrudniejsza w procesie tworzenia tej ustawy była konieczność podejmowania pewnych decyzji dotyczących konkretnych zapisów i zsynchronizowanie proponowanych zapisów z istniejącym prawem.

Jeśli chodzi o stwierdzone przez nas uchybienia, to ministerialny rozmówca przyznał, że **wszystkie dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego powinny znaleźć się na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny w formie edytowalnej**, a „jeśli brakuje jakiś dokumentów, to jest to nasze uchybienie” (OKPU). Odpowiada za to departament. Dodał także, że „w opisie procesu konsultacyjnego [w ocenie skutków regulacji] można być bardziej precyzyjnym” (OKPU) – należało rozróżnić tych, których zaproszono, od tych, którzy odpowiedzieli na prośbę o przekazanie uwag.

Opinie na temat tego, co powoduje, że konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji są przygotowywane i prowadzone zgodnie z obowiązującymi standardami

Odpowiadając na prośbę o podanie warunków sprzyjających dobremu prowadzeniu procesu legislacyjnego, rozmówcy wymieniali zarówno kwestie natury ogólnej, jak i kwestie szczegółowe.

Zdaniem jednego z interesariuszy, kluczowe jest **posiadanie wizji zmian**, które chce się wprowadzić. „Ministerstwo Gospodarki ma pomysły na działanie. Może to nie jest jeszcze długofalowa strategia. Widać było myślenie projektowe. Patrzyli, co jest kluczowe dla rozwoju przedsiębiorczości. Przeczytali badania, raporty Banku Światowego *Doing Business*, OECD. Przeanalizowali bariery” (Interesariusz II).

Wszyscy rozmówcy podkreślali wartość płynącą z **otwarcia się administracji na partnerów**, nazywając ją często „kulturą dialogu”. W opinii pracownika Ministerstwa Gospodarki, największe znaczenie dla poprawnego przygotowania oceny skutków regulacji i przeprowadzenia procesu konsultacji ma kultura instytucji. „U nas nie traktujemy konsultacji jako piątego koła u wozu. Dla mnie jest to naturalny proces. W tym procesie uzyskujemy ważne dla nas dane. Konsultacje mogą spowodować, że ustawa będzie lepsza, bo praktycy mogą lepiej przewidzieć skutki proponowanych rozwiązań, wskazać ryzyka. Oczywiście do administracji należy ocena otrzymanych uwag i propozycji” (OKPU).

Zdaniem jednego z interesariuszy, Ministerstwo Gospodarki jest rzeczywiście otwarte na dialog, analizuje przedstawiane mu argumenty. „To jest specyfika tego ministerstwa. Oni analizują otrzymane uwagi, najbardziej biorą sobie do serca interes przedsiębiorców. To ich odróżnia od innych ministerstw, które na siłę szukają rozwiązań, które nie są korzystne dla przedsiębiorców, a są korzystne dla Skarbu Państwa, na przykład [od] Ministerstwa Finansów” (Interesariusz I).

Drugi z interesariuszy również podkreślał konieczność otwarcia na głos partnerów społecznych: „Otwartość na analizy i ekspertyzy nie tylko własne, ale też partnerów. Partnerzy społeczni też mają swoich ekspertów, nie traktujemy ich opinii, analiz jako działania lobbingowe, ale jako wsad do analizy własnej” (Interesariusz II).

Bardzo ważne jest **prowadzenie dialogu w atmosferze otwartości i zaufania**. „To jest kultura występująca po obu stronach, to znaczy nieprzyjmowanie przez stronę rządową zasady «okopów św. Trójcy» – ma być nasze, zgodnie z zaproponowaną kropką i przecinkiem, a wy to sobie możecie. Taka atmosfera nie sprzyja dialogowi. Są resorty, które specjalizują się w takim podejściu. Chodzi o to, aby zbudować pewne zaufanie pomiędzy administracją publiczną a organizacją. To się wypracowuje. Po pewnym czasie, jeśli dana organizacja przesyła sensowne stanowiska, nawet jeśli nie są one przyjmowane, to są poważnie analizowane. Takie relacje buduje się przez lata” (Interesariusz I).

Inny z rozmówców podkreślał wagę prowadzenia jak najszerzego dialogu. „Z punktu widzenia jakości dialogu, uważam, że powinien on być jak najszerzy. Oczywiście skutkuje to większą pracą urzędników” (Interesariusz II).

Przedstawiciel ministerstwa zaakcentował, że ważnym elementem w tej kwestii jest **nastawienie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** do problematyki przygotowywania ocen skutków regulacji i prowadzenia konsultacji oraz **współpraca z Rządowym Centrum Legislacji**. W ostatnich latach wzrasta zrozumienie dla tych procesów. „Stąd działania upowszechniające kulturę konsultacji w resortach, spotkania na temat ważności konsultacji, upowszechnienie platformy e-konsultacji” (OKPU).

W opinii jednego z interesariuszy, ostatnio następują zmiany idące w dobrym kierunku: „Mniej więcej od roku administracja robi się trochę bardziej przyjazna. Spotykają się, rozmawiają, czasem obiecują, że coś zrobią. Z tym robieniem, to może nie zawsze wychodzi tak, jak mówią, ale chociaż atmosfera jest lepsza. Może jest to syndrom przedwyborczy. Ale widzę postęp, widzę, że urzędy się zmieniają, przestają traktować konsultacje jako walkę o jedynie słuszny kształt swojego projektu. Tu przoduje Ministerstwo Gospodarki, UOKiK, a nawet widzę jaskółki w Ministerstwie Finansów” (Interesariusz I).

Wśród spraw ważnych, choć bardziej technicznej natury, wymieniano **właściwy sposób reakcji ministerstw na przesłane uwagi** do projektów. Istotnym elementem dobrze przeprowadzonych konsultacji publicznych jest udzielenie odpowiedzi interesariuszom. W opinii pracownika Ministerstwa Gospodarki, przedstawianie ich w formie tabeli zbiorczej jest rozwiązaniem lepszym niż wysyłanie oddzielnych odpowiedzi także dlatego, że wtedy instytucje uczestniczące w konsultacjach widzą swoje uwagi w wymiarze innych uwag. „To może wpływać na jego [interesariusza] postrzeganie procesu, bo czasem do jednego zapisu są kompletnie wykluczające się uwagi” (OKPU).

Jeden z interesariuszy przychylił się do tej opinii: „Rozumiem ministerstwo, że nie odnosi się do wszystkich uwag indywidualnie” (Interesariusz I). Drugi interesariusz wyraził jednak odmienne stanowisko: „Nie dostaliśmy odpowiedzi na nasze uwagi. Uważam, że aby podnieść poziom konsultacji, należałoby odpowiedzieć indywidualnie każdemu, kto przysłał uwagi. Zestawienie uwag w tabeli jest łatwiejsze dla ministerstwa. Przyspiesza proces legislacyjny. Tabela przyspiesza pracę. Osoba prowadząca projekt ma go przeprowadzić sprawnie, w określonym czasie. Wtedy ma się sukces polityczny. Chodzi o wypchnięcie projektu z rządu do sejmu” (Interesariusz II).

Dobłą praktyką jest **zapraszanie na konferencje uzgodnieniowe wszystkich, którzy wnieśli uwagi do projektu**. Ministerstwo Gospodarki deklaruje, że zawsze tak robi: „Taki mamy standard” (OKPU). Buduje to przekonanie partnerów społecznych, że są nimi rzeczywiście, nie zaś tylko z nazwy. Ponadto na konferencji uzgodnieniowej łatwiej jest zmienić stanowisko ministerstwa, jeśli podobne wnios-

ki przedstawia kilku interesariuszy. „Jeśli te propozycje są neutralne dla budżetu państwa, to są szanse na wprowadzenie zmiany. Jeśli uwagi są nawzajem [się] wykluczające, to minister broni swojego pierwotnego stanowiska” (Interesariusz I).

Dla jednego z interesariuszy bardzo ważne było **wyznaczenie odpowiednio długiego** – trzydziestodniowego – **terminu na przedstawienie uwag**. „Właściwy termin, to już się utarło – trzydzieści dni. Wszyscy powinni otrzymywać taki sam termin. Projekty są przez nas konsultowane w ten sposób, że otrzymamy projekt wysyłamy za pośrednictwem departamentu relacji do naszych członków. Dajemy im czas na przedstawienie uwag, a potem opracowujemy wspólne stanowisko przekazywane do resortu” (Interesariusz II).

Obaj interesariusze do elementów pozytywnych zaliczyli **prowadzenie badań ex post**. „Ministerstwo Gospodarki robi co roku dla aktów, które wprowadzili, taki *screening*. Do tego procesu zapraszają tak zwanych ekspertów z miasta, organizację, przedstawicieli strony społecznej, aby powiedzieli, co myślą o tym akcie. I często im wychodzi, że ustawę trzeba by uchylić. Proces ten jest sensowny i korzystny, o ile będzie wola polityczna, aby dokonać zmiany” (Interesariusz I). „Powinien być co rok, dwa [lata] robiony przegląd skutków wprowadzenia regulacji. Czasem robione są takie przeglądy z udziałem partnerów społecznych” (Interesariusz II).

Pewnym zaskoczeniem była dla nas niemal jednomyślna opinia wszystkich rozmówców na temat **korzystania z ekspertyz zamawianych na zewnątrz**.

Ministerstwo Gospodarki w pracach nad uzasadnieniami i ocenami skutków regulacji wykorzystuje różne źródła, na przykład badania i raporty Głównego Urzędu Statystycznego czy instytucji finansowych, prosi inne resorty i przedsiębiorców o wskazanie opracowań, poszukuje danych w Internecie. Rzadko zamawia opracowania u ekspertów zewnętrznych: „Na palcach jednej ręki mogą policzyć takie sytuacje. Staramy się przede wszystkim pozyskiwać informacje z ministerstw” (OKPU). Dlaczego tak się dzieje? „Uważam, że administracja pracuje intelektualnie. Na wiedzy zewnętrznej opiera się w procesie prekonsultacji i konsultacji, jest to też źródło wiedzy. Ekspertyza może być tylko elementem procesu, jednym ze źródeł wiedzy. Nie wyobrażam sobie, że jest zamawiana ekspertyza, która jest potem przekładana jeden na jeden na projekt legislacyjny. Administracja nie może sprowadzać swojej roli do funkcji zamawiającego” (OKPU). Z wypowiedzi tej przebija obawa o możliwość wywierania zbyt dużego wpływu przez ekspertów zewnętrznych na działalność legislacyjną rządu. Urzędnicy sami chcą dokonywać wyboru spośród dostarczanych im opinii.

Właściwie w tym samym duchu wypowiadali się obaj interesariusze. Tworzenie prawa jest zadaniem państwa. „Moim zdaniem, państwo powinno mieć na tyle sprawny aparat naukowo-badawczy, aby samemu wykonywać te prace. Ale jeśli państwo nie ma tego aparatu, to powinno te zadania zlecać na zewnątrz, oczywiście przy zachowaniu wszystkich warunków gwarantujących

obiektywizm ekspertyzy. Ekspertyza nie może mieć «naleciałości» wynikających z oczekiwań resortu albo podmiotu, który robi ją. Idealną sytuacją jest taka, gdy państwo ma instytucje, państwo samo przygotowuje projekt i nie szuka wsparcia z zewnątrz” (Interesariusz I). „Korzystanie z ekspertyz, a nawet pisanie projektów ustaw przez firmy zewnętrzne jest poważnym zagadnieniem. Nie ma tu dobrej odpowiedzi. Jeśli projekt zewnętrzny traktuje się jako szkielet, który jest opracowywany przez urząd – to tak. Czasami zlecenie na zewnątrz przyspiesza proces. Są u nas niezależni eksperci. Pisanie ustawy to raczej zadanie Rządowego Centrum Legislacji” (Interesariusz II).

Opinie na temat przyczyn niewłaściwego przeprowadzenia konsultacji publicznych i przygotowania oceny skutków regulacji

Za główną przyczynę niepowodzenia we właściwym przeprowadzeniu projektu legislacyjnego zarówno strona rządowa, jak i strona obywatelska uważają **brak zaufania i otwartego dialogu**: „Czasami partnerzy społeczni mogą nie mieć przekonania, że będą mieć wpływ na rozwiązania zaproponowane przez rząd” (OKPU). „Największy problem jest taki, że konsultacje międzyresortowe mają niemniejszy efekt niż konsultacje społeczne, zwłaszcza [ważne jest] stanowisko Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Spraw Zagranicznych” (Interesariusz I).

Obie strony odmiennie widzą jednak przyczyny takiego stanu rzeczy. Jeden z interesariuszy zauważył, że niektórzy urzędnicy są zamknięci na dialog, gdyż obawiają się posądzenia o uleganie wpływom lobbystów. „Jest po stronie urzędniczej problem z dialogiem. Są zamknięci na jakikolwiek dialog, bo jest przekonanie, że przedsiębiorca to złodziej, spotkanie się z przedsiębiorcą to poddanie się wpływowi lobbystów. Potrzebne są szkolenia w tej dziedzinie dla urzędników” (Interesariusz II). Drugi z partnerów społecznych podkreślał bezwład instytucji rządowych: „To jest długi proces. Od powstania pomysłu w gabinetach politycznych do przekucia na projekt przez urzędników niższego szczebla mija długi czas. Główną barierę we wprowadzeniu dobrych pomysłów stanowi opór urzędniczy” (Interesariusz II). Dla przedstawiciela ministerstwa problemem może być brak zgrania w zespole ministerialnym, sytuacja, że „minister każe zrobić konsultacje, a urzędnicy nie widzą sensu tego działania” (OKPU).

Poważną przeszkodą w dobrym przeprowadzeniu procesu konsultacji jest **zbyt krótki czas przeznaczony na konsultowanie projektów**. „Niektóre resorty mają tendencję do dawania bardzo krótkich terminów na konsultacje. Mówimy na przykład o Ministerstwie Finansów, które na konsultacje projektów rozporządzeń czy ustaw daje zazwyczaj pięć dni. Nie mówiąc już o projektach stanowisk do Komisji Europejskiej, na które dają dwa dni” (Interesariusz II).

Problemem jest także **zbyt późne upublicznianie** tabeli zbiorczej z uwagami. „Można mieć uwagi co do czasu upubliczniania tego dokumentu. Nieciekawie jest, jak pojawia się on na dzień przed konferencją uzgodnieniową” (Interesariusz I).

Właściwy czas przyznany na skonsultowanie projektu jest ważny, ponieważ – zdaniem jednego z interesariuszy – nawet duże organizacje przedsiębiorców dysponują ograniczonymi zasobami i często nie mogą uczestniczyć w tym procesie w takim wymiarze, w jakim by tego oczekiwały. „Nie wiem, czy w Polsce jest wiele organizacji [przedsiębiorców], które mają wystarczające zasoby i siły, żeby uczestniczyć w procesie legislacyjnym, który jest długotrwały i mimo wszystko skomplikowany. Co oznacza, że albo korzystają ze służb prawnych swoich członków lub korzysta się z kancelarii prawnych” (Interesariusz I).

Niekiedy **poziom dokumentów** towarzyszących procesowi legislacyjnemu **jest słaby**. „Uzasadnienie musi być zgodne z treścią aktu prawnego. Bywa, że tak nie jest. Wynika to z tego, że akt się zmienia, a tych zmian nie nanosi się do uzasadnienia. Ponadto w OSR oblicza się zyski i straty wyłącznie z punktu widzenia budżetu państwa” (Interesariusz I).

Jako jedną z przyczyn podaje się **brak wystarczającej wiedzy** wśród urzędników: „Żeby przygotować prawidłowo OSR, trzeba się otworzyć na wszelkie, także zewnętrzne analizy. Duży problem jest z obliczaniem kosztów wprowadzenia regulacji. Czasem wygląda, że te obliczenia są robione sobie a muzom” (Interesariusz II). Kolejną wymienianą przyczyną jest **brak prowadzenia działań prelegislacyjnych**: „Jak sam nie wiem i nikogo nie spytałem, jakie będą skutki dla przedsiębiorców, to zrobię słaby OSR” (Interesariusz I).

Do słabości dokumentów procesu legislacyjnego jeden z interesariuszy zalicza także błędy w wyliczeniu kosztów wprowadzenia regulacji dla przedsiębiorców. „OSR nie są rzetelne, jeśli chodzi o wyliczanie kosztów, które poniosą przedsiębiorcy. Administracja publiczna nie zdaje sobie sprawy ze skutków ekonomicznych, dla łatwości prowadzenia działalności gospodarczej lub z wpływu wprowadzenia aktu prawnego na relacje pomiędzy przedsiębiorcami” (Interesariusz I).

Zwrócono również uwagę na to, że platforma internetowa Rządowy Proces Legislacyjny prowadzona przez Rządowe Centrum Legislacji może być trudna do korzystania dla partnerów społecznych. „Żeby dobrze czytać RCL, trzeba być w procesie legislacyjnym. Trzeba się orientować w stanowiskach poszczególnych ministerstw. Tam są te dokumenty, ale żeby to śledzić, to to wymaga dosyć dużej dyscypliny i wiedzy prawniczej” (Interesariusz I).

Opinie na temat tego, co powinno się zmienić, aby konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji były właściwie prowadzone i przygotowywane

W opinii pracownika Ministerstwa Gospodarki, na poprawę procesu konsultacji wpłynie wprowadzony w nowym Regulaminie pracy Rady Ministrów **obowiązek przygotowania raportu z konsultacji**. „Podnosimy rangę konsultacji. Nie będzie to już jeden z piętnastu elementów OSR, a samodzielny dokument, którego nie można zbyć trzema zdaniem” (OKPU).

Duże nadzieje resort pokłada także w **upowszechnieniu platformy do konsultacji online**, uważając, że podniesie to standard konsultacji i zapewni wszystkim zainteresowanym pełny dostęp do nich. Reakcja partnerów społecznych, z którymi rozmawialiśmy, świadczy o tym, że nie wszyscy interesariusze są do tej nowości przekonani. Jeden z nich stwierdził, że woli korzystać z papierowej formy korespondencji, gdyż łatwiej jest mu wtedy udokumentować swoją pracę jego pracodawcom. „Nie korzystam. Jestem przyzwyczajony do papieru. Wolę mieć dowód na krok przeze mnie wykonany dla naszych członków. Być może to jest moje osobiste podejście” (Interesariusz I). Wypowiedź drugiego interesariusza była mniej sceptyczna: „Korzystamy z platformy RCL. Jesteśmy do niej przekonani, bo daje szerszy aspekt pod kątem prawniczym. Platforma e-konsultacji jest dla mnie powieleniem platformy RCL. Platforma e-konsultacji spełnia swoje zadanie dla średnich i małych przedsiębiorców – spełnia zadanie otwartości” (Interesariusz II). Jak się wydaje, sceptycyzm ten wynika przede wszystkim z uprzywilejowanej pozycji organizacji, którą reprezentuje rozmówca, wynikającej z uczestniczenia w Komisji Trójstronnej.

Partnerzy społeczni widzieli konieczność **zbudowania przez ministerstwa stabilnej, dobrze wykształconej kadry urzędniczej**: „Administracja publiczna powinna mieć stabilną drogę zatrudnienia i awansu. Państwa nie stać na tanią administrację. Z naszego punktu widzenia, nie jest fajnie, jak osoba stojąca po stronie rządowej ciągle się zmienia i nie ma pojęcia o skutkach swoich propozycji. Trzeba inwestować w urzędnika, tak aby w momencie nabycia wiedzy i umiejętności nie odchodził z ministerstwa «do miasta», co oznacza, że powinni być dobrze opłacani i żeby było stać departament [na zlecenie] prac na zewnątrz” (Interesariusz I). Z postulatem zatrudniania wykwalifikowanej kadry wiąże się potrzeba **szybkiej reakcji na zmieniającą się sytuację**: „Konieczność dokonania szybkiej zmiany obowiązującej regulacji, zwłaszcza z powodu zmian prawa europejskiego” (Interesariusz II).

Podkreślano również potrzebę **zapraszania na konferencje uzgodnieniowe partnerów społecznych**: „Konferencje uzgodnieniowe powinny być otwarte na partnerów społecznych. Zazwyczaj na nie zapraszane są wyłącznie instytucje rządowe” (Interesariusz II), i **przeznaczania odpowiedniej ilości czasu na wyrażenie opinii**: „Trzymanie się przez administrację terminów wyznaczanych na przedstawienie stanowisk przez stronę społeczną. Niezaskakiwanie nas przedstawianiem dokumentów z dnia na dzień. To uniemożliwia nam przygotowanie stanowiska. Co z tego, że ja dostanę jakieś stanowisko rządu polskiego do Komisji Europejskiej, które ma być gotowe na drugi dzień. Wtedy mogę tylko przedstawić swoje stanowisko bez konsultacji z członkami” (Interesariusz I).

O ile partnerzy społeczni widzieli **konieczność zauważenia rosnącej roli organizacji pozarządowych**: „Przyznam, że członkowie Komisji Trójstronnej mają uprzywilejowaną pozycję w procesie konsultacyjnym. Jest pytanie, czy dialog społeczny w Polsce powinien być poszerzony o organizacje pozarządowe. Spójrzmy na sytuację w Unii – ECES – pracodawcy, trzeci sektor, związki zawodowe.

Najwyższy czas, żeby wymusić te zmiany” (Interesariusz II), o tyle pracownik Ministerstwa Gospodarki wyraził opinię, że często **brakuje mu chętnych do dialogu po stronie społecznej**: „Mam niedosyt. Mam wrażenie, że czasem jest więcej rozmowy o potrzebie dialogu niż samego dialogu. Mnie osobiście tego dialogu czasem brakuje. Opinie parterów często bardzo by nam się przydały jako argumenty w naszym dialogu, dyskusjach z kolegami z resortów. Ten dialog mógłby też nas zwrócić we właściwym kierunku. My nie zawsze wiemy, jakie jest najlepsze wyjście. Często brakowało mi zaangażowania organizacji przedsiębiorców. Kultura dialogu potrzebna jest po obu stronach. Musi dochodzić do interakcji” (OKPU). Jak się wydaje, oba te spostrzeżenia są prawdziwe.

■ Drugie studium przypadku – projekt Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw

Opis projektu wynikający z dokumentów zamieszczonych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny

Problem, jaki miał regulować projekt ustawy, i zaproponowany sposób jego rozwiązania

Celem projektowanej nowelizacji Ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów było – jak wynika z lektury uzasadnienia do projektu ustawy – „wdrożenie rozwiązań wzmacniających polski system ochrony konkurencji i konsumentów, wpływających na większą skuteczność obecnie obowiązujących regulacji (szczególnie w zakresie zwalczania karteli, będących najpoważniejszymi naruszeniami konkurencji), oraz na uproszczenie i skrócenie procedur, zwłaszcza w zakresie kontroli koncentracji”. Ten ostatni element był uzasadniany „licznymi postulatami środowisk biznesowych”. Projekt miał także służyć wyeliminowaniu wątpliwości interpretacyjnych, które „wynikły w toku stosowania aktualnie funkcjonujących przepisów”. Omawiany projekt był przygotowywany przez regulatora rynku, który w obszarze regulacji prowadzi postępowania administracyjne. Z dokumentów procesu legislacyjnego wynika, że urząd ten przeprowadził analizę efektywności instrumentów prawa antymonopolowego i ochrony konsumentów, dokonując jej „na podstawie doświadczeń zebranych w toku 5 lat stosowania przepisów ustawy”.

Innym celem omawianej regulacji był także „rozwój instytucji prawnych służących lepszemu działaniu prawa ochrony konkurencji”, co konkretyzowało się w propozycji wprowadzenia pewnych nowych instytucji prawnych znanych prawu ochrony konkurencji w innych systemach prawnych.

Powyższe oznacza, że projektodawca dokonał analizy *ex post* obowiązującej ustawy, a proponowane zmiany wynikają z wniosków płynącej z takiej analizy.

Wśród sposobów osiągnięcia wskazanych wyżej celów przewidziano ingerencje ustawodawcy w przepisach obejmujących procedurę kontroli koncentracji przedsiębiorstw, modyfikację procedury kontroli i przeszukań, wprowadzenie „środków zaradczych” (instytucje prawne służące skutecznemu zakończeniu stosowania przez przedsiębiorcę praktyki ograniczającej konkurencję), wprowadzenie procedury dobrowolnego poddania się karze, modyfikację istniejącej w systemie prawnym instytucji prawnej zwanej *leniency* (doprecyzowanie warunków, które musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o łagodne potraktowanie przez regulatora), doprecyzowanie przesłanek dotyczących ustalania wysokości kar nakładanych przez regulatora, przyznanie regulatorowi kompetencji nakładania kar na osoby fizyczne pełniące funkcje kierownicze w przedsiębiorstwach – za dopuszczenie do naruszenia przez tego przedsiębiorcę zakazów w zakresie naruszenia prawa konkurencji (między innymi za dopuszczenie do tworzenia karteli). Zaproponowano także wprowadzenie dodatkowej ochrony konsumentów w wypadku stosowania przez przedsiębiorców najpoważniejszych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Ponadto przedstawiono propozycje kilku nowelizacji, których celem było „wyeliminowanie niespójności redakcyjnych i wątpliwości interpretacyjnych”.

Opis procesu legislacyjnego, jaki się wyłania z dołączonej dokumentacji

Projekt – jako jeden z nielicznych (15 na ogółem 110 procedowanych) – był tworzony na podstawie **założeń**, choć projekt ustawy nie był przygotowywany przez Rządowe Centrum Legislacji.

Projekt założeń został opracowany przez legislatorów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i opublikowany na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny **15 maja 2012 roku**. Tego dnia Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów skierował projekt założeń do konsultacji publicznych.

W toku prac nad projektem założeń 5 czerwca 2012 roku przesłano je Radzie Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów.

Konferencja uzgodnieniowa w ramach uzgodnień międzyresortowych została zorganizowana 27 czerwca 2012 roku. **W rezultacie tej konferencji przygotowano drugą wersję projektu założeń projektu Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów** (wersję tę opublikowano 16 lipca 2012 roku) oraz test regulacyjny.

Drugiego lipca 2012 roku prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zaprosił dwadzieścia dwa podmioty społeczne na konferencję uzgodnie-

niową w sprawie projektu założeń do Ustawy w zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Chodziło o trzydniową konferencję, która była zaplanowana tak, aby każdego dnia można było omawiać inne zagadnienie: 10 lipca 2012 roku – uwagi dotyczące zagadnień związanych z kontrolą koncentracji oraz kontrolą i przeszukaniem u przedsiębiorcy, 11 lipca – uwagi dotyczące propozycji w zakresie środków zaradczych i dobrowolnego poddania się karze, 12 lipca – uwagi dotyczące procedury *leniency*, kar pieniężnych i pozostałych kwestii objętych nowelizacją. Jeszcze przed rozpoczęciem trzydniowej konferencji, 5 lipca 2012 roku opublikowano na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny tabele przedstawiające zestawienie nadesłanych uwag. Materiały te były podzielone na trzy części tematyczne – zgodnie z planowanym przebiegiem konferencji uzgodnieniowej.

Dokumentacja procesu legislacyjnego ujawnia informację, że 16 lipca 2012 roku projekt założeń został przesłany do ponownych uzgodnień międzyresortowych.

Po trzydniowej konferencji raz jeszcze przygotowano i opublikowano (20 lipca 2012 roku) tabele z uwagami. W tym wypadku gospodarz konsultacji bardziej szczegółowo odniósł się w tabeli do sformułowanych uwag (również wówczas, gdy dana uwaga nie została przez projektodawcę uwzględniona).

Rada Legislacyjna odniosła się do przekazanej jej w czerwcu wersji projektu, przesyłając uwagi 16 sierpnia 2012 roku. Oznacza to, że uwagi te nie dotyczyły tych etapów prac nad projektem założeń, które odbywały się w okresie między prośbą o uwagi a ich sformułowaniem przez Radę Legislacyjną. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów odniósł się następnie do uwag Rady Legislacyjnej.

W wyniku powyższego przygotowano nową wersję projektu założeń projektu ustawy, datowaną na 30 sierpnia 2012 roku.

Stały Komitet Rady Ministrów rozpatrywał projekt 13 września 2012 roku, kwestie sporne zaś, które wyniknęły podczas tego posiedzenia, były następnie przedmiotem spotkania roboczego przedstawicieli resortów formułujących te kwestie (17 września 2012 roku). Zgodnie z dokumentacją procesu legislacyjnego, uzyskano wówczas kompromis między prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów a ministrem sprawiedliwości i prezesem Rządowego Centrum Legislacji. Przedmiotem kwestii spornych były między innymi takie problemy, jak uzupełnienie założeń o przesłanki warunkujące powstanie odpowiedzialności osób fizycznych (członków organów zarządzających przedsiębiorstwami) za dopuszczenie do złamania przez przedsiębiorcę zakazu praktyk naruszających konkurencję, wykluczono podwójną odpowiedzialność administracyjną i karną za ten sam czyn, wprowadzono zasadę następczej odpowiedzialności osoby fizycznej w stosunku do wcześniejszej odpowiedzialności przedsiębiorcy. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął projekt i rekomendował projekt Radzie Ministrów na posiedzeniu 20 września 2012 roku,

ustalając jednocześnie, że projekt zostanie uzupełniony o wcześniejsze propozycje Rządowego Centrum Legislacji. **W rezultacie przygotowano nowy tekst projektu założeń projektu ustawy, datowany na 24 września 2012 roku.** Na tym etapie prac, na prośbę Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, 10 października 2012 roku prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przedstawił zestawienie kar nałożonych na przedsiębiorców w 2011 roku w związku ze stwierdzeniem naruszenia zbiorowych interesów konsumentów i – dodatkowo – informacje na temat pozostałych działań urzędu podejmowanych w celu ochrony nieprofesjonalnych uczestników rynku. Toczyły się także uzgodnienia związane z uwagami formułowanymi przez Rządowe Centrum Legislacji. Stały Komitet Rady Ministrów ostatecznie rozstrzygnął pojawiające się kwestie sporne na posiedzeniu 18 października 2012 roku, rekomendując wówczas ponownie projekt założeń Radzie Ministrów. **Rada Ministrów przyjęła projekt założeń 20 listopada 2012 roku.**

Projekt Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw (z dnia 21 listopada 2012 roku), który przygotowano na podstawie wcześniejszych założeń, został opublikowany na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny 18 grudnia 2012 roku. Tego dnia prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów skierował projekt do konsultacji społecznych. Jako nieprzekraczalny termin na zgłaszanie uwag wskazano 17 stycznia 2013 roku. Następnie przedłużono termin o kolejne trzydzieści dni.

Podobnie jak w wypadku konsultacji społecznych na etapie założeń do projektu, także na etapie konsultacji samego projektu zorganizowano trzydniową konferencję uzgodnieniową z udziałem zaproszonych przedstawicieli strony społecznej (odbyła się ona w dniach 13–15 lutego 2013 roku) i przygotowano zestawienie tabelaryczne uwag zgłoszonych w procesie konsultacji. Dane w zestawieniu tabelarycznym były podzielone na trzy części (zgodnie z podziałem zagadnień wynikających z problematyki poruszanej w projekcie), po konferencji uzgodnieniowej gospodarz konsultacji opublikował dodatkowe tabelaryczne odniesienie się do zgłoszonych uwag.

Na etapie uzgodnień międzyresortowych, które rozpoczęły się wraz ze skierowaniem projektu ustawy do konsultacji publicznych, zastępca przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów zasugerował prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uzupełnienie oceny skutków regulacji o liczbę przedsiębiorstw, na które została w ostatnich latach nałożona kara za naruszenie zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję oraz za utrudnianie albo uniemożliwianie kontroli lub przeszukania.

Czternastego marca 2013 roku projekt skierowano do ponownych uzgodnień międzyresortowych. Zgłoszone podczas tych uzgodnień uwagi zostały następnie wyjaśnione w toku dwustronnych roboczych spotkań między zgłaszającymi uwagi prezesem Rządowego Centrum Legislacji i ministrem

sprawiedliwości a prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Odbyło się również robocze spotkanie w Ministerstwie Gospodarki, zorganizowane w związku z rozbieżnościami pojawiającymi się w trakcie ponownych uzgodnień (na spotkaniu tym ustalono pozostawienie rozbieżności między Ministerstwem Gospodarki a Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów do rozstrzygnięcia na kolejnych etapach prac legislacyjnych – rozbieżność dotyczyła dookreślenia odpowiedzialności materialnej za ewentualne szkody, które mogłyby powstać w wyniku niesłusznego opublikowania informacji o rzekomym naruszeniu przez przedsiębiorcę przepisów prawa). Dwudziestego ósmego marca 2013 roku minister spraw zagranicznych uznał, że przedstawiony mu projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Po konsultacjach i uzgodnieniach międzyresortowych (częściowo z udziałem zaproszonych przedstawicieli organizacji społecznych) przygotowano nową wersję projektu ustawy, jednocześnie modyfikując jego nazwę. Wersja projektu z 9 kwietnia 2013 roku nosiła już tytuł *Projekt Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego* i została przekazana Stałemu Komitetowi Rady Ministrów.

Stały Komitet Rady Ministrów zajmował się projektem na trzech posiedzeniach: 25 kwietnia (na tym posiedzeniu zdjęto projekt z porządku obrad w celu dokonania dodatkowych uzgodnień z Ministerstwem Gospodarki, przesądając wcześniej o konieczności uzupełnienia uzasadnienia do projektu ustawy o porównanie rozwiązań dotyczących okresu przedawnienia w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w innych krajach), 9 maja (na tym posiedzeniu zdjęto projekt z porządku obrad w celu dokonania dodatkowych uzgodnień) i 16 maja. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął projekt ustawy wraz z materiałami uzupełniającymi przedstawionymi przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i zobowiązał jego prezesa do skorygowania jednego z przepisów projektu ustawy, rozstrzygając w ten sposób istniejącą wcześniej rozbieżność między prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów a ministrem gospodarki.

Dwunastego lipca 2013 roku projekt ustawy wraz z projektami aktów wykonawczych został przesłany Radzie Ministrów. **Na tym etapie prezes Rządowego Centrum Legislacji przedstawił prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dodatkowe uwagi, co skutkowało przesłaniem 22 lipca 2013 roku Radzie Ministrów autopoprawki do projektu (chodziło o ustalenie brzmienia niektórych projektowanych przepisów i uzupełnienie uzasadnienia projektu o informację na temat orzeczenia wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości 6 czerwca 2013 roku).**

Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy 23 lipca 2013 roku i zdecydowała o skierowaniu projektu do sejmu. Projekt wpłynął do łaski marszałkowskiej 30 sierpnia 2013 roku.

Ocena dołączonej dokumentacji, zwłaszcza treści uzasadnienia i oceny skutków regulacji

Uzasadnienie ma charakter samodzielnej analizy prawnej, z której mają wynikać konsekwencje w formie nowelizacji (konsekwencje przepisów istniejących i nowo postulowanych). Nie wiadomo jednak, jaka jest skala problemu, którego rozwiązanie ma być rezultatem wprowadzanych przepisów.

Jak wspomniano wyżej, z dokumentów procesu legislacyjnego wynika, że projekt założeń, a następnie projekt ustawy, którego celem jest – ogólnie rzecz ujmując – zwiększenie ochrony konkurencji i konsumentów, jest wynikiem analiz dokonywanych przez regulatora rynku. Analizy te, jeśli zostały przygotowane, nie znajdują – naszym zdaniem – wystarczającego uwidocznienia w dokumentach procesu legislacyjnego. Lektura dokumentów procesu legislacyjnego wskazuje, że przyjęto jakby domyślnie, że stan ochrony konkurencji i konsumentów należy zwiększyć, że trzeba podnieść jej standardy, nie dość jasno można jednak odpowiedzieć na pytanie o to, dlaczego trzeba to zrobić. Takiej – pośredniej przecież – odpowiedzi można udzielić na podstawie lektury poszczególnych propozycji ingerencji w przepisy (jeśli na przykład zaproponowano wyeliminowanie obchodzenia przepisu, musi to oznaczać, że odnotowano takie obchodzenie).

W konsekwencji – w toku oceny tego projektu – uznaliśmy, że przyczyny problemu wymagającego ingerencji ustawodawcy zidentyfikowano „nie wprost”. Według nas, jedynie częściowo opisano skutki tak identyfikowanych problemów, na przykład proponując utajnienie części decyzji lub uzasadnienia postanowienia w sprawie koncentracji na rynku, wskazano, że w ten sposób jawność nie będzie przeszkadzała przedsiębiorstwom w osiąganiu ich celów biznesowych.

Uzasadnienie projektu ustawy ma charakter dogmatycznej analizy prawnej dotyczącej systemu ochrony konkurencji i konsumentów. Projektodawca dokonał próby zaproponowania rozwiązań wynikających z polityki państwa w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów. W rezultacie wspomnianego charakteru uzasadnienia problem wymagający ingerencji ustawodawcy, a także proponowane rozwiązania, są opisane językiem, którego zrozumienie może stwarzać kłopot przeciętnemu odbiorcy.

Wsparto się orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, zasygnalizowano również, że poddano analizie inne systemy prawne (Niemcy, Holandia). W tym ostatnim wypadku nie wskazano źródeł wykorzystywanych danych.

Według naszej oceny, nie zastosowano szczególnej techniki przygotowania oceny skutków regulacji. Nie wyznaczono także mierzalnych, ilościowych wskaźników osiągnięcia celów. Nie określono ram czasowych osiągnięcia takich celów. Przygotowując uzasadnienie, nie podano mocnych i słabych stron

proponowanych rozwiązań. Nie zidentyfikowano również w uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji innych w stosunku do regulacji możliwości rozwiązania problemu (brak alternatywy).

Treść uzasadnienia projektu koresponduje z testem regulacyjnym, w którym stwierdzono, że ewaluacja skutków projektu nastąpi po dwóch latach od wejścia w życie ustawy, ale uzasadnienie ostatecznie przyjętego projektu ustawy, a także sam projekt – w warstwie propozycji normatywnych – o tym nie wspominają. Cały dokument oceny skutków regulacji w wersji przedstawionej Radzie Ministrów był bardzo zwięzły i niezwykle krótki.

Opis i ocena przebiegu procesu konsultacji społecznych i publicznych

W ramach konsultacji publicznych projekt założeń, a także projekt samej ustawy, opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Dokumenty te zamieszczono również w serwisie dokumentującym proces legislacyjny, prowadzonym przez Rządowe Centrum Legislacji.

Projekt konsultowano z partnerami społecznymi zarówno na etapie przygotowywania założeń projektu ustawy, jak i na etapie przygotowywania samego projektu ustawy.

W prośbie o uwagi do projektu założeń nie przedstawiono żadnego konkretnego pytania do konsultantów, jedynie poproszono o „zgłoszenie ewentualnych uwag” (nie wskazano celu konsultacji). Przewidziano dwadzieścia jeden dni na zgłoszenie uwag. Pismo kierujące założenia projektu do konsultantów zawierało formułę „brak odpowiedzi we wskazanym terminie zostanie potraktowan(e) jako akceptacja przedmiotowego projektu”. Z rozdzielnika tego pisma wynika, że przesłano je do 153 podmiotów (organizacji społecznych, biznesowych, izb rzemieślniczych).

Z dokumentacji procesu legislacyjnego można wnosić, że po skierowaniu projektu założeń do konsultacji społecznych, ale przed końcem terminu, który przeznaczono na zgłaszanie uwag, przedstawiciele Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (prezes i Zespół Legislatorów) spotkali się z przedstawicielami jednego ze stowarzyszeń, które aktywnie brało udział w procesie legislacyjnym (29 maja 2012 roku). W trakcie tego spotkania przedstawiciele stowarzyszenia mogli poznać „szerszy kontekst projektowanych przez urząd założeń”. Spotkanie to poprzedziło przesłanie przez wspomniane stowarzyszenie obszernych uwag (6 czerwca 2012 roku). Z dokumentów ujawnionych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny nie wynika, aby podobne spotkania odbywały się również z innymi interesariuszami. Przesłane przez wspomniane stowarzyszenie uwagi wyróżniały się objętością na tle innych opinii zgłoszonych do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (75 stron wraz z pismem przewodnim). Uwagi stowarzyszenia były przygotowane przez grupę roboczą

stworzoną na potrzeby opracowania uwag do projektu założeń przedstawionych przez Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Warto odnotować, że nazwiska osób tworzących tę grupę, wraz z ich afiliacjami (poszczególne kancelarie prawne), zostały ujawnione w nadesłanych materiałach.

Pismo z prośbą o uwagi, które było kierowane do konsultacji społecznych na etapie konsultacji projektu ustawy, przesłano 158 podmiotów. Pierwotny termin na zgłaszanie uwag na tym etapie wynosił trzydzieści dni, ale „w związku do licznych próśb o przedłużenie terminu do zgłaszania uwag” prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów podjął decyzję o przedłużeniu tego terminu do 28 stycznia 2013 roku, a więc o kolejne trzydzieści dni. W rezultacie czas na zgłaszanie uwag do projektu ustawy wynosił sześćdziesiąt dni. Choć pierwotnie wyznaczono czas na zgłoszenie uwag w okresie świątecznym, to przedłużenie terminu na zgłaszanie uwag o kolejne trzydzieści dni sprawia, że analizowany proces legislacyjny wyróżnia się spośród innych analizowanych procesów legislacyjnych długością okresu konsultacyjnego.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny opublikowano 29 pism z uwagami nadesłanymi w toku konsultacji projektu założeń do ustawy i 35 pism z uwagami przekazanymi przez interesariuszy w ramach konsultacji społecznych projektu ustawy. Na każdym ze wskazanych etapów procesu legislacyjnego przygotowywano i publikowano na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny tabelaryczne zestawienie uwag strony społecznej. Publikacje takie wyprzedzały o kilka dni organizowane przez Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów trzydniowe konferencje uzgodnieniowe z udziałem zaproszonych przedstawicieli strony społecznej. Konferencje takie były podzielone tematycznie – każdego dnia konferencji omawiano inną grupę problemów – i odbywały się zarówno na etapie konsultacji założeń projektu, jak i na etapie konsultacji samego projektu ustawy. Po konferencji gospodarz projektu przygotowywał kolejne zestawienia tabelaryczne zgłaszanych i omawianych uwag wraz z odniesieniem się do tych uwag.

Do udziału w konferencji uzgodnieniowej na etapie prac nad projektem założeń ustawy zaproszono 22 podmioty, z kolei do udziału w analogicznej konferencji na etapie prac nad projektem ustawy – 132 podmioty.

Główne problemy do zbadania w trakcie wywiadów

Po przeanalizowaniu dostępnych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny dokumentów dotyczących procesu tworzenia projektu Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw wypłynęło kilka niejasności, które należało wyjaśnić w trakcie wywiadów z przedstawicielami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz interesariuszami. Były to następujące problemy:

- Projekt został sporządzony w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Był poprzedzony przygotowaniem założeń. Dlaczego zatem treść projektu aktu normatywnego nie była opracowana przez Rządowe Centrum Legislacji? Jaka była rola Rządowego Centrum Legislacji w tym procesie legislacyjnym i jak wyglądała współpraca między Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów a Rządowym Centrum Legislacji?
- Z testu regulacyjnego założeń do projektu ustawy wynika, że Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów przygotował projekt ustawy na podstawie oceny skutków regulacji *ex post* obowiązującej wówczas ustawy, a także planował sporządzenie oceny skutków regulacji *ex post* projektowanej wówczas regulacji. Jak wygląda proces przeprowadzania w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów oceny skutków regulacji *ex post*, zwłaszcza że w projekcie nowelizacji nie przedstawiono konkretnych współczynników, które mogłyby stanowić następnie wyznacznik osiągnięcia celów? Nie wskazano również ram czasowych osiągnięcia takich celów.
- Konsultacje społeczne, które obejmowały również zorganizowanie konferencji uzgodnieniowych z udziałem przedstawicieli strony społecznej, przeprowadzono na etapie prac nad projektem założeń do projektu ustawy i na etapie prac nad samym projektem ustawy. Czy nie dezorganizowało to pracy gospodarza projektu?
- W uzasadnieniu projektu nie znalazły się wskazania źródeł dotyczących porównań międzynarodowych, jednocześnie jednak w toku prac legislacyjnych Kancelaria Prezesa Rady Ministrów sugerowała uzupełnienie uzasadnienia projektu i oceny skutków regulacji o dane dotyczące porównań międzynarodowych. W jaki sposób zatem zostały one przeprowadzone i jak obywatel może następnie powtórzyć sposób przeprowadzenia analizy przez projektodawcę?

Obraz wyłaniający się z rozmów z osobą koordynującą w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów merytoryczne prace nad projektem ustawy i z dwoma interesariuszami

Wyjaśnienia, uwagi i oceny dotyczące procesu tworzenia projektu Ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie innych ustaw

Jak to wszystko się zaczęło, w jaki sposób przebiegał proces analizy obowiązującej wówczas ustawy? „Zaczęliśmy prace w 2011, a nawet jeszcze wcześniej – w 2010 roku. Zaczęliśmy od naszych komórek organizacyjnych zbierać opinie na temat tego, jak funkcjonuje ta ustawa z 2007 roku. To był taki bardzo wstępny etap. Jednym z celów nowelizacji jest wyjaśnienie wątpliwości inter-

pretacyjnych związanych z przepisami, [wyjaśnienie] jak one funkcjonują. **Na początku była w urzędzie wewnętrzna analiza, a jednocześnie i równoległe otrzymaliśmy duży materiał [od jednej z organizacji społecznych] na temat tego, co można by zmienić w ustawie**” (OKPU). Czy impuls do nowelizacji przyszedł ze strony społecznej? „Nie. Działo się to równoległe. Z jednej strony, wewnątrz urzędu, w delegaturach i departamentach: przegląd przepisów, co budzi wątpliwości interpretacyjne, jakie są potrzeby wzmocnienia naszych narzędzi, co wymaga usprawnienia, a jednocześnie prowadziliśmy rozmowy z interesariuszami, dostawaliśmy materiały. [...] Nie występowaliśmy do [organizacji] o stanowisko co do postulatów. To było z ich własnej inicjatywy” (OKPU). W omawianym procesie legislacyjnym współpraca między organizacjami pozarządowymi a regulatorem była dostrzegalna. „[Działamy] poprzez **warsztaty, na które zapraszamy naszych członków, pracowników urzędu i wybranych gości**, a po drugie – w **formie grup roboczych**, które przygotowują uwagę do projektów nowelizacji ustaw i aktów prawnych niższej rangi. Nie przypominam sobie, byśmy kiedykolwiek z własnej inicjatywy przygotowawali jakieś propozycje daleko idących zmian, zanim dowiedzieliśmy się o tym, że już są jakieś propozycje nowelizacji, nad którymi urząd już pracuje, albo już powstał jakiś projekt. Natomiast niewątpliwie [byliśmy] wielkim zwolennikiem nowelizacji, o czym urząd mógł wiedzieć z naszych warsztatów, na które urzędnicy są zapraszani” (Interesariusz I).

Na pytanie o to, czy w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów standardowo jest przygotowywana **ocena skutków regulacji ex post**, przedstawiciel urzędu potwierdził, że **to działanie standardowe**. „Standardowe. Ustawa funkcjonowała przez jakiś czas i z tego wyciągaliśmy wnioski. Też wpływają do nas sygnały od przedsiębiorców, do których ta ustawa jest skierowana, i tego się rzeczywiście nabierało. Później część tych potrzeb legislacyjnych została wpisana do *Polityki konkurencji na lata 2011–2013*^[171]: że widzimy potrzebę wzmocnienia pewnych rzeczy, przeglądu pewnych procedur. Teraz to będzie kontynuowane, bo prezes UOKiK zapowiada, że należy sprawdzić, jak działa ta [znowelizowana w 2012 roku] ustawa. Też będziemy robić OSR *ex post*. Teraz OSR *ex post* bardziej wynika już z uwarunkowań formalnych związanych z tym, że Regulamin pracy Rady Ministrów się zmienił i taki OSR *ex post* został oficjalnie usankcjonowany. Wtedy, te trzy, cztery lata temu, **robbiliśmy to z własnej inicjatywy**” (OKPU). Kiedy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ma zamiar przygotować kolejny projekt ustawy? „To nie jest tak, że to nastąpi szybko: przejrzanie i sprawdzenie jak przepisy działają” (OKPU). Wynika to z tego, że Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów będzie dokonywał analizy na podstawie prowadzonych przez siebie postępo-

171 Chodzi o dokument *Polityka konkurencji na lata 2011–2013*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2011 – <http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=10111> [dostęp: 4 listopada 2014 roku]. Kolejny dokument to *Polityka konkurencji na lata 2014–2018*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2013 – <http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=14688> [dostęp: 4 listopada 2014 roku]. Powstały również: *Polityka konsumencka na lata 2010–2013* – <http://www.uokik.gov.pl/download.php?id=628> [dostęp: 4 listopada 2014 roku], i *Polityka konsumencka na lata 2014–2018* – <http://uokik.gov.pl/download.php?plik=14684> [dostęp: 4 listopada 2014 roku].

wań administracyjnych. Aby sprawdzić, w jaki sposób działają konkretne instytucje prawne, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów będzie musiał poczekać na taką sytuację, w której w prowadzonym przed nim postępowaniu dojdzie do wykorzystania takich instytucji. „Na przykład: gdybyśmy mieli robić ewaluację na przykład środków zaradczych, to tak naprawdę będzie musiała być taka sprawa, decyzja, w której będą środki zaradcze, później cały proces odwoławczy i dopiero później zobaczymy, jak to zafunkcjonuje. Będzie trzeba trochę tych doświadczeń pozbierać. Tutaj [przy ocenie funkcjonowania ustawy z 2007 roku] było tak samo. [...] Nie zakładamy, że będziemy pisać nowelizację za na przykład dwa lata. Zakładamy, że będzie przeprowadzona ocena. Czy wynikiem tej oceny będzie nowelizacja – oczywiście nie możemy w tej chwili przesądzić” (OKPU). Regulator rynku przygotowuje w toku „normalnej swojej aktywności” wiele dokumentów strategicznych i poradnikowych. W wyniku takich prac mogą pojawić się problemy, które następnie zostaną zidentyfikowane jako wymagające ingerencji legislacyjnej. „Dzisiaj nie potrafimy odpowiedzieć na pytanie, jakich obszarów będzie dotyczyła kolejna nowelizacja. Być może jakąś podpowiedzią będzie to, co będzie zawarte w nowych strategiach i politykach konkurencji i konsumenckich, bo tam są często wnioski, które dotyczą zmian legislacyjnych. Tak było w poprzedniej strategii – *Polityce konkurencji*. Ale te strategie jeszcze nie są przygotowane” (OKPU). Czy regulator dokonuje ewaluacji całościowej, czy też koncentruje się na konkretnych instytucjach prawnych? „Tutaj się koncentrowaliśmy na ochronie konkurencji. To jest główna część tej nowelizacji. Takich problemów było wiele. Mieliśmy pewien zakres zmian, później wyszliśmy z tym do partnerów społecznych i była też **konferencja we Wrocławiu, na uniwersytecie** [...]. Część propozycji wychodziła od przedsiębiorców, bo w naszych celach, na przykład w usprawnieniu procedur, tam wiele rzeczy mogło się zmieścić” (OKPU).

W jaki sposób powstawał projekt założeń? Jak zorganizowano proces analityczny w urzędzie? „**W urzędzie powstał zespół** łączący przedstawicieli wszystkich [zainteresowanych departamentów], czyli, z jednej strony, departament analityczny – Departament Analiz Rynku, który bardzo aktywnie uczestniczy w przygotowaniu strategii, z których [następnie] wynikają propozycje zmian legislacyjnych, był Departament Prawny – legislacyjny, byli też przedstawiciele departamentów merytorycznych – z nimi omawialiśmy kwestie związane z ochroną konkurencji: Departament Ochrony Konkurencji, Departament Kontroli Koncentracji. [...] Prezes UOKiK merytorycznie brał udział w pracach zespołu, kierował tymi pracami” (OKPU). Jaka była zatem rola Rządowego Centrum Legislacji w tym procesie? „Wynikająca z Regulaminu pracy Rady Ministrów. W sytuacji, gdy mieliśmy przygotowane już założenia [...], był 2012 rok, a potem, pod koniec 2012 roku, wysłaliśmy już projekt opracowany na podstawie tych założeń. Na jednym i na drugim etapie **współpracowaliśmy z RCL w takim znaczeniu, że zostało im to przesłane do uzgodnień**. Oni przesłali bardzo obszerne uwagi – na jednym i na drugim etapie. Uczestniczyli w obu konferencjach uzgodnieniowych [...] i potem na

etapie komisji prawniczej. I było jeszcze **kilka spotkań dwustronnych – tylko pomiędzy UOKiK i RCL**, skupiających się na konkretnych problemach. Pamiętam na przykład spotkanie po [Stałym] Komitecie Rady Ministrów, kiedy do konkretnej instytucji [prawnej] zostały zgłoszone uwagi Ministerstwa Gospodarki i RCL i tutaj zostaliśmy zobowiązani przez [Stały] Komitet Rady Ministrów do takiego spotkania, by wypracować wspólne stanowisko” (OKPU).

Choć projekt ustawy powstawał na podstawie założeń, **Rządowe Centrum Legislacji nie opracowało projektu**. W trakcie wywiadu przedstawiciel Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odniósł się do tej kwestii: „Tutaj w ogóle nie było takiego zamysłu, bo od początku założeniem było to, że my będziemy pisać ten projekt. Z Regulaminu pracy Rady Ministrów wynika, że jeżeli w kompetencjach danego organu jest przygotowanie projektów aktów prawnych, no to ten organ to przygotowuje, a my mamy w «naszej» ustawie, że **prezes UOKiK przygotowuje projekty ustaw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów**” (OKPU). Czy to jest dobre rozwiązanie? „Nam się podoba. Dla nas to było dobre rozwiązanie” (OKPU). Co byłoby złego w tym, żeby to Rządowe Centrum Legislacji przygotowywało taki projekt? „Nam bardziej zależało na tym, żeby mieć wsparcie z ich strony. [...] Mamy też komórkę legislacyjną, mamy też legislatorów, którzy są w stanie przełożyć założenia na język przepisów. [...] Mieliliśmy też doświadczenie z pisaniem założeń Ustawy o kredycie konsumenckim. Tam właśnie tak to było przygotowane, że na podstawie naszych założeń pisał to RCL i trwało to długo. Były, generalnie, zastrzeżenia ze strony departamentów, które współpracowały. [...] Nie było to takie sprawne, jak w przypadku tego procesu legislacyjnego. Jeśli ktoś siedzi, tak jak my, już dwa lata w tych przepisach, **to prościej jest, żeby RCL wspierał, a nie pisał**. I tak każdy merytoryczny przepis trzeba wytłumaczyć RCL: o co w nim chodzi. Oni zresztą sami tego potrzebują, bo boją się, że przez jakąś ingerencję legislacyjną może się [zbyt mocno] zmienić normy. To zwłaszcza przy jakichś regulacjach, projektach o obszernym zakresie merytorycznym – tu jest trudno. Bo są oczywiście różne akty prawne. Są takie, że po prostu jest jedna konkretna rzecz do zmiany i to nie budzi większych wątpliwości. Wówczas, owszem, czemu nie? RCL to szybko zrobi. Ale przy takich dosyć kompleksowych nowelizacjach albo przy tworzeniu nowych ustaw to praca z nowymi instytucjami, jak np. kredyt konsumencki, nie jest łatwa. [...] Im nie jest łatwo przeniknąć w tę materię i napisać ten projekt. I przez to ten **proces legislacyjny się wydłuża ponad miarę**. To nie jest źle, że on jakiś czas trwa, bo on musi trwać, ale wydłuża się czasami ponad miarę. Tego chcieliśmy uniknąć w tym przypadku, a i tak [ten proces legislacyjny, dotyczący nowelizacji z 2012 roku] długo trwał” (OKPU).

Podmiotów, do których skierowano prośbę o uwagi w procesie konsultacji społecznych, było wiele. W jaki sposób identyfikowano te podmioty? „**Najpierw**, jeszcze przed założeniami, odbyła się **duża konferencja**. Tam zostali zaproszeni przedstawiciele przedsiębiorców, prawników. Spojrzeliśmy na to,

kogo te regulacje mogą dotyczyć i w porozumieniu z Departamentem Współpracy z Zagranicą i Komunikacji Społecznej (oni obsługują BIP, oni organizują konferencje, współpracują z partnerami społecznymi) skompilowaliśmy listę. [...] To jest akt prawny o charakterze horyzontalnym, przekrojowy, dotyczący generalnie przedsiębiorców i dotyczący też generalnie konsumentów, więc zarówno stowarzyszenia konsumenckie, jak i organizacje przedsiębiorców, ale i konkretne, branżowe stowarzyszenia przedsiębiorców – wiedzieliśmy, że musimy je uwzględnić. W tym przypadku absolutnie nie było takiej sytuacji, że powieliliśmy jakąś starą listę do konsultacji publicznych. To pierwszy taki, przygotowywany przez nas akt, gdzie naprawdę **bardzo szeroko podeszliśmy do kwestii konsultacji**” (OKPU).

Dlaczego postanowiono podejść do konsultacji tak szeroko? „Po prostu doceniliśmy to. Stało się dla nas jasne, że **dobrze skonsultowany społecznie projekt**, ze wszystkimi środowiskami, będzie po prostu – kiedy **będzie funkcjonował w określonym stanie prawnym** – bardziej wartościowy dla tych podmiotów, do których jest adresowany. Zawsze mieliśmy szerokie spektrum podmiotów, do których przesyłaliśmy [projekty w konsultacjach]. Tutaj ta ustawa jest tak przekrojowa i jest tu dużo takich bardzo małych kwestii, które mogą na przykład dotyczyć jakiegoś obszaru. [...] Na przykład: w pewnym momencie chcieliśmy mieć dostęp do tajemnic bankowych – jeśli chodzi o przeszukania i kontrole – to jeden mały przepis na tle całej ustawy. [...] I w związku z tym wysyłaliśmy projekt do [środowiska banków polskich]. I chociaż wielu interesariuszom podobało się to, że [chcemy przyspieszyć postępowania], to [środowisko banków] sygnalizowało, że jednak to nie będzie takie proste. Wskazywali na różne uwarunkowania i w końcu, ostatecznie, wyszło tak, że [zostawiliśmy] to w takiej procedurze, w jak jest teraz” (OKPU).

Czy tak liczna grupa interesariuszy i organizowanie konferencji uzgodnieniowych z ich udziałem nie dezorganizowało pracy urzędu? „Nam **nie opóźniało prac** to, że wysłaliśmy [prośby o uwagi] do tak wielu podmiotów. Wyzaczyliśmy termin miesięczny [na zgłaszanie uwag]. Nawet go przedłużaliśmy później. Bardziej [opóźniało] czekanie na wyznaczenie terminu [Stałego] Komitetu Rady Ministrów, te rządowe etapy. Natomiast [w konsultacjach] był termin, dość sprawnie nam to szło. Jeśli chodzi o zgłaszanie uwag, bardziej terminowo się zachowywali przedsiębiorcy niż resorty. Obsuwy, które mieliśmy w harmonogramie prac, bardziej wynikały ze współpracy z organami administracji publicznej” (OKPU).

W dalszej części wywiadu znalazły się omówienia innych problemów wynikających z wstępnej analizy procesu legislacyjnego. Przywołane tam wypowiedzi dotyczą zarówno sformułowanych wstępnie pytań szczególnych, jak i ogólnie tego, co wpływa na właściwe lub niewłaściwe przeprowadzenie konsultacji lub przygotowanie oceny skutków regulacji.

Opinie na temat tego, co powoduje, że konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji są przygotowywane i prowadzone zgodnie z obowiązującymi standardami

„[W projekcie ustawy] były różne kwestie kontrowersyjne. Na te kwestie można patrzeć z różnych stron. My, jako urząd, patrzymy [na nie] z naszej perspektywy, a przedsiębiorcy patrzą ze swojej. Im więcej jest tych organizacji przedsiębiorców, to każda z jeszcze innej perspektywy patrzy na określone kwestie. I w toku uzgodnień można wypracować coś, co jest wersją optymalną. Spotkać się pośrodku drogi. Tych punktów widzenia mieliśmy strasznie dużo, bo przecież wysłaliśmy [projekt również] do sądów [...]. Z mojego punktu widzenia to było bardzo, bardzo korzystne, że z punktu widzenia czy procedury odwoławczej, czy procedury w urzędzie i [z perspektywy] interesariuszy, [również] branżowych, to zostało bardzo szczegółowo omówione” (OKPU).

Czy stanowiska interesariuszy przedstawiane w procesie konsultacji uzupełniają ocenę skutków regulacji? „Było bardzo fajnie, bo dochodziło nie tylko do sporów między nami, a stroną społeczną, ale też **[ujawniały się] konflikty interesów między różnymi podmiotami ze strony społecznej**. Na niektóre kwestie oni sami między sobą inaczej patrzyli, a to było spojrzenie inne niż nasze. Im więcej jest tych podmiotów, tym więcej może z tego wszystkiego wyjść. To oczywiście nas wzbogaca. Służy temu, że my lepiej poprawiamy [projekt]” (OKPU). Stanowiska innych podmiotów biorących udział w konsultacjach były analizowane przez interesariuszy: „W całym procesie opieraliśmy się najpierw na analizie projektu założeń do projektu nowelizacji, a potem samego projektu nowelizacji, w jakimś stopniu kierowaliśmy się też uwagami, które spłynęły od innych konsultowanych organizacji. Zważywszy, że to są jedyne typy dokumentów, które nas interesowały i jakie były nam potrzebne, pomijając może jedynie taką tabelkę, w której **urząd na pewnym etapie podsumował uwagi wszystkich organizacji**, to te **dokumenty odpowiadały naszym oczekiwaniom**” (Interesariusz I). Organizacje w mniejszym stopniu zinformatywne mogą jednak nie postrzegać nowych form publikacji stanowisk jako właściwej formy realizacji zasady responsywności: „Kiedyś, kiedy mniej tego było, strona rządowa mogła sobie pozwolić [na przesyłanie zwrotne stanowisk do zgłoszonych uwag]. Kiedyś, jak wysyłaliśmy swoje stanowisko, to w uzasadnieniu do ustawy [...] elegancka była odpowiedź na [...] pisma. I to dostawali posłowie – mogli się zapoznać, że w procesie konsultacji takie i takie zajęto stanowiska [...] i rząd odpowiadał dlaczego nie uwzględnił” (Interesariusz II).

„Kiedy tworzono system konsultacji *online*, [...] to miałam taką uwagę, że te **konsultacje online nie do końca będą miarodajne**. [...] Jeżeli taka organizacja, jak my, zajmie stanowisko w jakiejś sprawie, [a reprezentujemy podmioty zatrudniające łącznie ponad 300 tysięcy pracowników], to trzeba przyznać, że jest to głos reprezentujący sporą grupę. A stowarzyszenie, które ma 30 członków, też napisze uwagi, wyśle na tę stronę. [...] Tam mogą i pojedyn-

czy przedsiębiorcy ślać... [...] Wystarczy, że się zorganizuje grupa kilkudziesięciu przedsiębiorców, będzie kilkadziesiąt opinii” (Interesariusz II). Na pytanie o to, czy rzeczywiście ważna jest liczba uwag, nie zaś siła zawartych w nich argumentów, interesariusz odpowiedział: „Ilość też, bo to mogą być zupełnie przeciwne argumenty, równie ważne. I teraz trzeba wyważyć, czy tak myśli 90% przedsiębiorców, czy tylko jeden, chociaż [na platformie internetowej] było oficjalnych wystąpień kilkanaście razy więcej” (Interesariusz II).

„Strona społeczna jest istotna. Nie da się jej wyeliminować zupełnie [na przykład zastępując analityką wewnątrz urzędu]. **Nie jest tak, że poprawa analityki wyeliminowałaby istotną rolę strony społecznej.** [...] Nie ma gwarancji, [że tak by się stało]. Może w naszym OSR tego nie widać, ale myśmy się w naszym zespole, wewnętrznie, spotykaliśmy mnóstwo razy i bardzo szczegółowo omawialiśmy [propozycje] i robiliśmy wewnętrzne analizy. To nie było tak, że to było bez zastanowienia. Mnóstwo rzeczy odpadło też na wczesnym etapie pracy. Potem przedsiębiorcy jeszcze proponowali: przeanalizujemy dodatkowo [jakąś kwestię] – i wówczas rozsyłaliśmy zapytania o to, jak to jest regulowane w innych krajach” (OKPU). Jak zatem interesariusze oceniali dobór środków? Czy sposób przeprowadzania konsultacji był właściwy? „Jeśli mówimy o typie środków [przeprowadzania konsultacji], to, moim zdaniem, były one dobrzebrane właściwie, bo tak naprawdę **kluczowe w procesie konsultacji są dyskusje**, czyli możliwość spotkania twarzą w twarz z urzędnikami i przedstawienia ustnie naszych poglądów, wyjaśnienia uwag, które przedkładamy, wysłuchania opinii urzędu po to, by w jakiś sposób wypracować – w miarę możliwości – formułę kompromisową. Po to, by posunąć się w stosunku do pierwszych pisemnych uwag, po to, by jednak nasze uwagi w jakimś stopniu, najdalszym możliwym, akceptowalnym dla urzędu, były uwzględnione” (Interesariusz I).

„Konferencje [z udziałem strony społecznej] trwały trzy dni, a więc nie poszliśmy drogą, którą idą niektóre instytucje, że chcą wszystko w ciągu jednego dnia «upchnąć». Po tych konsultacjach, po tych spotkaniach, przygotowaliśmy raz jeszcze projekt, opisywaliśmy, co uwzględniliśmy, a co nie, i **projekt był kierowany do ponownych uzgodnień**” (OKPU). Mówiąc o formule trzydniowych konsultacji, jeden z interesariuszy ocenił: „Taki proces powinien sprzyjać wypracowaniu lepszej propozycji legislacyjnej, ale wszystko zależy od odbiorcy, czyli od urzędu. Istotne jest to, żeby nie zmarnować szansy, jaką stanowią spotkania. **Istotne jest, by gospodarz podszedł do nich z otwartym umysłem i chęcią dowiedzenia się czegoś, gotowością i otwartością na to, żeby coś w projekcie zmienić**, a w szczególności zmienić w kwestiach istotnych. Nie zaś iść [na takie spotkanie] z nastawieniem: «Skoro jest tyle zaangażowanych osób, to na pewno tu przecinek zauważą, jakąś małą niespójność, tu słowo niewłaściwe, a to na pewno poprawimy», ale [aby] mieć gotowość na to, że co do zasad można rozmawiać” (Interesariusz I). „Podział «na trzy dni» był ciekawy, bo z niektórych stowarzyszeń, ci ludzie wymieniali się. Jednego dnia było jedno zagadnienie, drugiego dnia inne. [...] I specjaliści przychodzili.

Nie musieli z jednej firmy przychodzić wszyscy, tylko była jedna osoba z danej firmy jednego dnia, potem druga osoba z tej samej firmy drugiego dnia” (OKPU). Przedstawiciel urzędu przyznał jednak, że „tak naprawdę przyszli ludzie z tych największych organizacji, które w Warszawie mają swoją siedzibę” (OKPU). **Taki sposób organizowania spotkań, choć wszyscy rozmówcy uznawali spotkania za istotne dla skuteczności procesu konsultacji, może zatem dyskryminować osoby przyjeżdżające na spotkania spoza stolicy.**

Opinie na temat przyczyn niewłaściwego przeprowadzenia konsultacji publicznych i przygotowania oceny skutków regulacji

Jednym z głównym problemów dostrzeganych przez interesariuszy w procesie konsultacji publicznych był **czas przeznaczony na przygotowanie uwag**. „Pierwszym naszym krokiem – w odpowiedzi na zaproszenie do konsultacji – było poproszenie o przedłużenie terminu na przedłożenie uwag” (Interesariusz I). Rozmówca ten zauważył również, że – w wypadku konsultacji projektu ustawy – czas przeznaczony na konsultacje obejmował okres świąteczny (prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów skierował projekt ustawy do konsultacji 18 grudnia 2012 roku). Okazało się jednak, że Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał argumenty strony społecznej: „I rzeczywiście urząd zgodził się na przedłużenie” (Interesariusz I).

W analizowanym procesie legislacyjnym dokument oceny skutków regulacji był bardzo zwięzły. Czy jest to – zdaniem gospodarza projektu – wystarczający sposób udokumentowania oceny wpływu regulacji? „Ale dołączyliśmy do niego tabelę z wynikami konsultacji, a tych stron to było ze 300. To się nie mieściło [w ocenie skutków regulacji. Dokument] byłby po prostu nieczytelny. Później mieliśmy konferencje [uzgodnieniowe] i [...] zaproszeni byli na nie wszyscy, a przychodzili wszyscy, którzy zgłosili uwagi, chociaż niektórzy tylko się przysłuchiwali. [...] My zrobiliśmy tabele. W związku z tym, że tego było tak dużo, uwagi były tak obszerne (zgłosiło je 22, a na etapie założeń 21 podmiotów z około 150 zaproszonych) – myśmy pogrupowali te uwagi tematycznie. Na przykład jednego dnia spotykaliśmy się odnośnie przeszukania i kontroli [...] innego dnia w innych tematach. Uwagi były pogrupowane. Do niektórych były nasze stanowiska, niektóre były «do dyskusji». I były dyskusje na ten temat” (OKPU).

Na stwierdzenie, że **do przygotowania oceny skutków regulacji nie wykorzystano jakiegokolwiek szczególnej – rekomendowanej w procesie legislacyjnym – techniki przygotowywania tego typu dokumentów**, przedstawiciel Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odpowiedział: „Rzeczywiście – we wstępnej części piszemy dość ogólnie, że to kwestia wzmocnienia standardu, usprawnienia, wyjaśnienia. Natomiast przy każdej instytucji, gdy się wchodzi głębiej w uzasadnienie, staraliśmy się wskazać, dlaczego coś się ma zmienić. [...] Oraz trzeba wziąć pod uwagę, że *gros* tej nowelizacji to są takie

zmiany proceduralne. To stąd wynikało. Wskazywaliśmy, jak wygląda procedura i z jakich przyczyn ją zmieniamy. Oczywiście były wskazywane problemy prawne – w dużej części, ale też to, co na tej faktycznej płaszczyźnie nie funkcjonowało dobrze. Głównie jeśli chodzi o instytucje kontroli przeszukań, ale też na przykład przy koncentracjach, wskazywaliśmy na to, że część wniosków o koncentrację trzeba szybciej rozpatrywać” (OKPU). Istniały jednak obszary, w których można było ocenę skutków regulacji przeprowadzić z wykorzystaniem stosownych technik przygotowywania tego typu dokumentów. Wskazał na to jeden z interesariuszy, przywołując konkretny przykład: „W naszym przypadku jedną z najistotniejszych kwestii było wprowadzanie indywidualnej odpowiedzialności wszystkich osób na stanowiskach kierowniczych za naruszenia prawa konkurencji dokonane przez przedsiębiorców. Po raz pierwszy coś takiego było wprowadzone. Jest to rzeczywiście odpowiedź na bardzo istotne i ważne dla polskiej gospodarki zjawisko, jakim jest kartelizacja gospodarki. Kartelizacja wpływa na gospodarkę niekorzystnie, tracą wszyscy. Tracą przedsiębiorcy na niższych szczeblach łańcucha dostaw, ostatecznie tracą konsumenci. [...] W związku z tym urząd stwierdził, że dotychczas stosowane środki nie są wystarczające do tego, żeby zapobiec powstawaniu karteli, w szczególności kary nakładane na spółki zostały uznane za niewystarczające, bo spółka zawsze potrafiła sobie odbić nałożoną karę, na przykład tym, że podnosiła potem ceny. Albo z góry wkalkulowywała ryzyko kary i szacowała, że zyski, które odniesie z kartelu, i tak będą wyższe, niż kara, jaką ostatecznie poniesie. W związku z tym urząd stwierdził, że trzeba w sposób skuteczniejszy zapobiegać powstawaniu karteli, karząc już nie spółki, a bezpośrednio same osoby fizyczne, czyli osoby na stanowiskach kierowniczych. Założenie słuszne, coś trzeba z kartelami zrobić. Kierunek nawet słuszny, ale nie do końca. [...] Bo **gdyby urząd przedstawił**, wręcz załączył w jakiś sposób, **badania, które były wykonywane na świecie, które oceniali, jakie środki zapobiegania kartelom są najskuteczniejsze**, które z nich jakie mają wady i zalety, to – być może – wszyscy zaangażowani w ten proces mieliby lepszą wiedzę o tym, jaką mamy skalę możliwości i czy ten środek, który proponował urząd, jest rzeczywiście najtrafniejszy. Akurat w tym wypadku ja twierdzę, że nie. I wiem, że w urzędzie były osoby, które indywidualnie się ze mną zgadzają, ale z przyczyn, które były poza urzędem (bardziej dotyczyły polityki), wybrano taki a nie inny środek. Może gdyby RCL miał dostęp do tych badań. [...] To są badania zagraniczne, często są to wypowiedzi doktryny, ekonomistów, którzy badają jaki rodzaj sankcji w jaki sposób wpływa na skuteczność tych sankcji” (Interesariusz I). Czy przy okazji tego procesu legislacyjnego można byłoby przeprowadzić takie badania w Polsce? „Zważywszy, że mówimy o czymś perspektywnym – w Polsce takie badania nie miałyby sensu, a **[miałyby sens] badania porównawcze**: jak różne środki zastosowane w innych jurysdykcjach jako odniosły skutek. [Takie badania] mogłyby być pomocne. [...] To, że dotychczasowe sankcje były niewystarczające, to było niesporne. Bardziej sporne jest to, czy z palety innych dodatkowych środków, które można by zastosować, to, co wybrał urząd, jest najsluszniejsze. Bo odpowiedzialność indywidualna może mieć też różny wymiar. To może być odpowiedzialność

karna członków zarządu, to może być odpowiedzialność finansowa, w sensie: kara administracyjna albo na członków zarządu, albo na wszystkie osoby na stanowiskach kierowniczych, to mogłyby być wreszcie sankcje stygmatyzacyjne, czyli polegające na tym, że jest zakaz wykonywania zawodu przez ileś tam lat. Jest wiele różnych możliwości. [...] I – ponieważ mówimy o środkach, które dopiero miały być zastosowane – to nie byłoby materiału porównawczego w Polsce. [Pozostają] tylko badania porównawcze” (Interesariusz I). Czego zatem zabrakło? **„Law and economics mi zabrakło. Zdecydowanie. Ekonomicznej analizy prawa.** Czyli ekonomicznej analizy tego, czy takie przepisy będą skuteczne albo jakie konkretnie odniosą one skutki, jakie mają wady i zalety z punktu widzenia wpływania na gospodarkę, na społeczeństwo, na postawy przedsiębiorców” (Interesariusz I). **„To powinno być zlecane profesjonalistom** – i to takim ośrodkom obiektywnym. No bo jeżeli jakaś organizacja pracodawców dostanie takie zadanie, żeby ocenić skutki [regulacji], no to, z całym szacunkiem, ale nie zawsze ona będzie obiektywna [...]. Jeżeli minister finansów założy, że musi uzyskać wpływy finansowe, to będzie udowadniać, że [dane] rozwiązanie wpłynie na wzrost zatrudnienia. Ekonomia ma to do siebie, że jest nauką elastyczną i można naginać” (Interesariusz II).

W uzasadnieniu omawianego projektu, w tym w ocenie skutków regulacji, nie wskazano żadnych ilościowych współczynników, które pozwoliłyby dokonać następnie oceny skutków regulacji *ex post*, czyli wykazać, że cele nowelizacji zostały osiągnięte. „Myśly do tego podchodzili inaczej. Tam są dane mówiące o tym, że *gros* spraw, 80%, to są sprawy, które my już teraz widzimy, że będą się kwalifikowały do prostego trybu [postępowania], tego miesięcznego. Tak to wygląda u nas. My piszemy, że chcemy przyspieszyć postępowania, ale też sygnalizujemy w tym projekcie, że jest te 20% spraw problemowych, co do których termin będzie dłuższy” (OKPU). **Nie założono jednak jakichkolwiek współczynników ani ram czasowych osiągnięcia celów.** „Tylko pytanie, czy – patrząc na te nasze regulacje – da się w ten sposób? Nie do końca to jest do zrealizowania – oparcie na miernikach. Bo jeśli na przykład chodzi o przyspieszenie [postępowania]: z jednej strony, będziemy mieli jednak wydłużenie części, mniejszej, postępowań, z drugiej strony – skrócenie. Ale już przy innych instytucjach, na przykład kontroli przeszukań, trudno to przełożyć na jakieś liczby. Możemy założyć, że spodziewamy się nagle stuprocentowego wzrostu wniosków LENIENCY^[172]. My do tego dążymy, obserwujemy, jak jest w innych krajach, i to nie jest takie proste” (OKPU).

W omawianym procesie legislacyjnym, przywołując zewnętrzne materiały w dokumencie uzasadnienia projektu, nie stosowano odesłań do źródeł. Gdyby obywatel chciał powtórzyć tok myślenia projektodawcy, nie mógłby tego zrobić. W jaki sposób pozyskiwano zatem dane do oceny skutków regulacji? **„W uzasadnieniu chyba rzeczywiście nie wskazywaliśmy takich kon-**

172 LENIENCY – obowiązujący w Polsce od 2004 roku program łagodzenia kar. Nazwa pochodzi od angielskiego słowa *leniency*, oznaczającego pobłażliwość, wyrozumiałość.

kretnych aktów czy źródeł. Nie braliśmy tego z konkretnych opracowań. Posilkowaliśmy się oczywiście Internetem i bezpośrednimi kontaktami [...] z urzędami [zagranicznymi]. Z urzędami, które zastrzegały, że pewne opracowania są [przeznaczone] do użytku wewnętrznego. Jest taka **sieć Europejskich Urzędów Konkurencji** i wysyłamy tam zapytania, na przykład jak wygląda dana instytucja, i dostajemy odpowiedź. Bardzo często tego typu rzeczy są [objęte] klauzulą poufności. **Nie wszystkie dane możemy przekazywać.** Dość często zastrzegają, [bo] tam jest na przykład wiedza operacyjna” (OKPU). Jak to się ma do dostępu do informacji publicznej? „Tak naprawdę, jeżeli chodzi o te dane z RFI^[173], to nie wiem, czy mieliśmy kiedykolwiek jakiekolwiek wnioski [o dostęp do informacji publicznej]. Na pewno z rozporządzenia 1/2003^[174], na podstawie którego współdziałamy – tam jest tajemnica służbowa^[175]. Ustawa o dostępie do informacji publicznej zakłada, że w sytuacji, w której mamy do czynienia z tajemnicą, to możemy się na to powołać. Ale to nie jest tak, że całe RFI są objęte klauzulami. A pewnie **większość tych rzeczy można by było udostępnić.** Jak na przykład [materiały na temat] LENIENCY, które mamy ze Stanów Zjednoczonych zaczerpnięte. [W tym wypadku] przyjechała pani z organu antymonopolowego Stanów Zjednoczonych. Miała prezentację, część z tych rzeczy jest, tak naprawdę, na naszej stronie [internetowej], gdzie są informacje z konferencji z Wrocławia. Część rzeczy była wyszukiwana po prostu na stronach internetowych organów antymonopolowych. Tam były zakładki [prowadzące] do aktów prawnych, czyli ustaw antymonopolowych. To było szukane, że tak powiem, doraźnie. Natomiast my nie tworzyliśmy żadnych opracowań szczególnych. Trudno odesłać do źródeł. Mogliśmy odesłać do linka [...], jak to wygląda na stronie na przykład holenderskiego organu antymonopolowego. Stosunkowo mało naszymi źródłami były publikacje już gdzieś tam wydane, takie typowe źródła, które można było powołać w takim uzasadnieniu. A [wykorzystano] rzeczy pewnie powszechnie dostępne, na przykład środki zaradcze, które też ma Komisja. Można tam wejść do jakichś komentarzy, [dotyczących] na przykład Rozporządzenia 1/2003, i [znaleźć] tam, w tych artykułach, które mówią o tym, z jakiego katalogu środków może korzystać Komisja – a na tym się też wzorowaliśmy, konstruując te nasze [rozwiązania]” (OKPU). W gruncie rzeczy, chodzi o postulat tworzenia prawa opartego na dowodach¹⁷⁶. W jaki sposób podchodzą do tego problemu? „Wszystko to jest do zweryfikowania. To nie jest tak, że myśmy sobie napisali, że w Holandii czy w Niemczech jest odpowiedzialność menedżerów, a w istocie jej nie ma. Musielibyśmy odesłać do konkretnych przepisów” (OKPU). Czy zatem stworzenie uzasadnienia lub oceny skutków regulacji było jedynie formalnym wypełnieniem obowiązku? „To jest trochę tak, że my bylibyśmy gotowi, jeżeli ktoś by nas prosił o to, by podać [informację źródłową].

173 Skrót od *requests for information*.

174 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 roku w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu.

175 Rozdział ósmy Rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 nosi tytuł *Procedura wysłuchania stron i tajemnica służbowa*. Artykuł 28 dotyczy tajemnicy służbowej.

176 *Evidence base policy*.

To bylibyśmy w stanie to zrobić. Natomiast nikt nie miał z tym jakiegoś wielkiego problemu w toku konsultacji. Ktoś nas prosił, żeby podać, w których państwach [funkcjonuje jakaś instytucja] – podawaliśmy, ale **nie proszono nas o źródła**. Myślę, że gdyby takie zapytanie padło, to bylibyśmy w stanie uzupełnić uzasadnienie. Jeśli chodzi o przedsiębiorców, to nikt nas nie dopytywał, nikt nie kwestionował. [...] Raczej mieli bardzo dużą wiedzę. W naszych konsultacjach głównie brali udział prawnicy przedsiębiorców, więc oni mieli, podejrzewam, wiedzę równą naszej, a miejscami pewnie dużo większą praktyczną wiedzę na temat tego, jak to wygląda w innych krajach, w Komisji czy w Stanach Zjednoczonych. Natomiast głównie takie pytania mieliśmy na etapie rządowym. [...] Przygotowywaliśmy wówczas dla pani prezes zestawienia dotyczące tego, w jakich krajach jak to wygląda, jakie są wysokości kar, kwestia limitów kar na osoby fizyczne, na menedżerów” (OKPU).

Z dokumentów procesu legislacyjnego nie wynika, że **Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów analizował „wariant zero”, czyli możliwość powstrzymania się od ingerencji ustawodawcy**. „To było na samym wstępie naszych rozważań. My mieliśmy konsultacje na etapie w ogóle przed tym, gdy pojawiły się założenia. Była duża konferencja. Było kilka paneli [...]. I z tego nam wyszło, że zmiany muszą być, że jest pozytywne przyjęcie ze strony przedsiębiorców przynajmniej niektórych zmian. Ale oczywiście zakładaliśmy [możliwość niepodjęcia interwencji legislacyjnej], ale bardzo szybko decyzja o tym, że interwencja legislacyjna jest konieczna, została podjęta. I nie mieliśmy większych wątpliwości, że takie też jest oczekiwanie przedsiębiorców. Na początku zastanawialiśmy się, czy [zaobserwowane] wątpliwości interpretacyjne da się [wyjaśnić] na podstawie wykładni. Okazało się, że nie. I potem był etap: skonsultujmy z przedsiębiorcami, że mamy takie i takie pomysły. W związku z tym, że niektóre się spotkały z pozytywnym odzewem, zatem stało się jasne, że będzie musiała być jakaś nowelizacja. [...] Zaczęliśmy pracować, zanim pojawiła się ustandaryzowana wersja OSR, gdzie [znalazły się takie pozycje, jak] rekomendowane kierunki [zmian], rozważanie, czy jest zasadne podjęcie działań legislacyjnych. Pracowaliśmy wedle starego systemu” (OKPU). Czy dokumentowanie rozważań na temat „wariantu zero” jest sensowne? „Zdaje się, że tak. Jest to bardziej przejrzyste. A jeśli chodzi o to, czy dane cele da się uzyskać alternatywnymi rozwiązaniami – skoro chcieliśmy wprowadzać nowe instytucje, to nie da się tego wprowadzić inaczej. Możemy tylko rozważać, czy je wprowadzać, czy nie. Kiedy zgłaszaliśmy [propozycje] do wykazu prac legislacyjnych, to musieliśmy przygotować test regulacyjny i tam jednym z pytań jest to, czy jest możliwe rozwiązanie problemu przez zastosowanie działań pozalegisacyjnych. I to opisaliśmy. Może nie jest to bardzo szczegółowa analiza, ale zostało to wyjaśnione w kilku zdaniach” (OKPU).

Relatywnie małe znaczenie treści ujawnionej w dokumencie **oceny skutków regulacji** akceptowali także, jak się wydaje, interesariusze: „Wszystko zależy od tego, czy ten dokument zostanie potraktowany jako formalność. [...] Ten dokument [ocena skutków regulacji] tak naprawdę nie jest dla interesariuszy

szy. **On jest dla ustawodawcy, dla autora projektu, dla rządu, dla sejmu.** [...] W tym sensie, że my [interesariusze] już wcześniej wiemy, w jakim zakresie jest możliwe porozumienie między autorami projektu a nami, a w jakim zakresie urząd nie chce albo nie może się z nami zgodzić, i to, w jaki sposób to zostanie potem podsumowane w OSR, czy będzie to trafne, czy nie, nic nie wnosi z naszego punktu widzenia” (Interesariusz I).

Czy udało się poprawić projekt ustawy w toku konsultacji? Jeden z interesariuszy tak to skomentował: „W mojej ocenie, nie w stopniu wystarczającym. W tym przypadku naprawdę nie wiem, z czego to wynika. Tu był problem wielowątkowy, bo były na przykład zauważone przez nas problemy w ustawie, co do których urząd podzielał nasz pogląd, wspólnie chcieliśmy coś w ustawie poprawić, ale na przykład Rządowe Centrum Legislacji zaoponowało. Były problemy w ustawie, które dla nas były istotne, a co do których w ogóle nie usłyszeliśmy nawet opinii urzędu, więc nie było możliwości dyskusji na ten temat. **Urząd tylko w milczeniu wysłuchał naszych uwag, nie komentując ich w żaden sposób, a potem ich nie uwzględnił.** Nie wszystkie uwagi doczekały się wystarczająco uważnego pochylenia się nad nimi i wyczerpującego odniesienia. Ale były też kwestie, które nie były uwzględnione od początku w projekcie założeń. Próbowaliśmy na to wpłynąć, komentując już projekt założeń do projektu nowelizacji, nie spotkało się to z pozytywnym oddźwiękiem i tu, jak rozumiem, przyczyna mogła leżeć już poza gospodarzem procesu, na przykład względy polityczne, cokolwiek, nie wiem” (Interesariusz I). Czy, zdaniem gospodarza procesu legislacyjnego, uczestnicy konsultacji mogą czuć się usatysfakcjonowani przebiegiem konsultacji? „Wszystkich chyba nie da się zadowolić. [...] Padały w korespondencji takie argumenty, że nie pozwoliliśmy się wypowiedzieć przedsiębiorcom, chociaż byli przecież zapraszani na konferencje. Ale chodzi raczej o to, że nie pozwoliliśmy się im wypowiedzieć w tym sensie, że nie uwzględniliśmy ich uwag” (OKPU). „**Bardziej uderza brak dyskusji w trakcie spotkań,** bo to było miejsce, w którym można było wykuć wspólne rozwiązanie. Przez dyskusję. To nie jest tak, że my przyszliśmy tam z zamkniętymi głowami i założeniem, że nasze stanowisko jest jedynie słuszne. Po prostu nie zawsze mieliśmy partnera do dyskusji” (Interesariusz I).

Opinie na temat tego, co powinno się zmienić, aby konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji były właściwie prowadzone i przygotowywane

„Bardzo pozytywnie odebraliśmy zgodę urzędu na to, aby jeszcze przed złożeniem naszych pisemnych uwag spotkać się [z nami] i ustnie omówić kierunki naszych uwag. Taka **pierwsza reakcja ze strony urzędu o wyjaśnienie, co jest możliwe, co nie jest możliwe,** gdzie są ewentualnie punkty styeczne naszych poglądów na ustawę, gdzie wspólnie możemy występować wobec RCL, gdzie możemy popierać stanowisko urzędu odnośnie proponowanych zmian w ustawie – to wszystko było bardzo cenne. Takie spotkanie miało miejsce” (Interesariusz I).

„Szybka ścieżka legislacyjna to jest zaprzeczenie wszelkim konsultacjom. Tu nie ma żadnych konsultacji. [O wyniku procesu legislacyjnego] decyduje tylko klub rządzący” (Interesariusz II). „W sytuacji, w której jest dużo uwag, to równoległe do wymiany pism **[są przydatne] spotkania**. Dużo łatwiej odrzucić czyjeś uwagi, jeśli się z nim nie rozmawia. I to jest niekorzystne, wbrew pozorom, też dla nas. Potem to wraca, ludzie piszą na przykład do kancelarii premiera, a **[w trakcie spotkań] wiele rzeczy udało nam się wyjaśnić, a nawet uwzględnić**. Przysłuchując się dyskusjom z innymi podmiotami, [niektórzy przedsiębiorcy] modyfikowali swoje stanowiska. Punktem wyjścia niektórych [interesariuszy] było to, że chcieli odrzucić wszystkie nowe instytucje, które proponowaliśmy, ale w toku dyskusji zaczęliśmy rozmawiać o tych instytucjach, one się po prostu zmieniały, też zgodnie z ich propozycjami. I oni potem przyjęli [te pomysły]” (OKOPU).

Zapytaliśmy przedstawiciela regulatora i jednocześnie – w wypadku omawianego projektu – gospodarza procesu legislacyjnego o to, czego, jakich umiejętności, **brakuje stronie społecznej** w procesie konsultacji. „**Umiejętności [dochodzenia do] kompromisu**. Były takie podmioty, które stawiały sprawę na ostrzu noża, że ma być tak i tak, i zupełnie nie były otwarte na nasze argumenty. Ale to ewaluowało. **Im bardziej zaawansowany był proces konsultacji, tym bardziej [pojawiała się] skłonność do kompromisu**]. W większości [interesariusze] byli przygotowani. [...] Uwagi części z nich były bardzo szczegółowe” (OKPU). Czy takie zaangażowanie wynika z tego, że biorący udział w omawianym procesie konsultacji reprezentowali przedsiębiorców, którzy są świadomi swoich interesów? „Tak. To najczęściej byli prawnicy wyspecjalizowani w prawie konkurencji, prowadzący sprawy, praktycy” (OKPU). Czego zatem, jako gospodarz takich konsultacji, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oczekuje od reprezentacji konsumentów? „Aktywnego udziału stowarzyszeń, organizacji małych i średnich przedsiębiorstw, rzeczników praw konsumentów – to w przypadku nowelizacji przepisów konsumenckich” (OKPU). Tymczasem najaktywniejsi **pozarządowi uczestnicy procesu legislacyjnego aktywnie poszukiwali informacji o stanie prac legislacyjnych**: „Punktem wyjścia oczywiście był projekt przesłany nam przez urząd wraz z zaproszeniem do procesu konsultacyjnego, jakkolwiek o tym, że projekt jest zaawansowany, wiedzieliśmy wcześniej, powiedzmy, że z naszego wywiadu” (Interesariusz I).

Spotkania konsultacyjne zorganizowano jako trzydniowe konferencje. Czy to wystarczający czas na dyskusję? „Być może czas mógłby być trochę dłuższy, ale nie jestem przekonana, że to jest jakiś główny czynnik, bo muszę też przyznać, że interesariusze mieli różny stopień pragmatyczności w przedstawianiu swoich uwag. Skrócenie łącznego okresu na takie konsultacje mogło być niezbędnym czynnikiem dyscyplinującym. Rozumiem urząd, bo są osoby, które wykorzystują taką okazję, by wylać wszelkie możliwe żale, albo nie mają umiejętności związłego przedstawiania swoich argumentów. **Czasami, zwłaszcza w tak dużym gronie konsultowanych podmiotów, zdarzają się osoby, któ-**

re mają zupełnie nieracjonalne propozycje. Im większe stowarzyszenie czy organizacja, tym lepiej było przygotowane. W trakcie tego procesu konsultacji taka była prawidłowość: większe organizacje miały zazwyczaj lepszą infrastrukturę do tego, żeby rzeczywiście się przygotować, żeby zebrać od członków uwagi, omówić je, opracować, zatrudnić prawnika lub skorzystać z prawnika wewnętrznego, który opracuje należycie te uwagi. Osoby [z takich organizacji], które przychodziły [na spotkania], były lepiej przygotowane” (Interesariusz I). Taką prawidłowość potwierdził, jak się wydaje, inny z interesariuszy: „Jestem w [pewnym zespole przy jednym z ministerstw], w którym przyjemnie się pracuje, ale nie zawsze się tam słucha głosów z organizacji. [...] Sądzę, że tam decyduje siła organizacji. [...] Siła [...] w postaci zatrudnionych ekspertów. [...] A co może najfajniejszy ekspert w jakimś niewielkim stowarzyszeniu? Jaką on będzie miał siłę argumentacji, żeby liczono się z jego stanowiskiem? [...] **Siła organizacji to siła jej ekspertów.** A to kosztuje” (Interesariusz II).

Czyjego głosu zabrakło w konsultacjach, chociaż była kierowana do niego prośba o udział w konsultacjach? „Patrząc na [listę podmiotów, do których skierowano prośbę o uwagi] – tych branżowych [organizacji] jest cała masa. I od nich [przyszło] bardzo niewiele uwag. [Nowelizacja] ich dotyczyła, ale ponieważ są branżowi i działają w jednym sektorze, to ich najbardziej obchodzą te własne, branżowe przepisy – chyba tak to trzeba odczytać. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów owszem, też, ale nie mają pewnie swoich służb i środków, żeby dokładnie analizować te przepisy. Nie mają też wyspecjalizowanych prawników. A [nowelizacja Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów] ich dotyka pośrednio. [...] Trochę byliśmy świadomi, że oni mogą mieć mniejszy udział [w konsultacjach], ale warto było ich informować, że jest taki projekt, jak on się zmienia, że są konferencje. [...] Nawet, jeśli nie zgłaszają uwag” (OKPU). „Zajrzałam do ustawy i z góry wiedziałam, że [od naszych organizacji członkowskich] prawdopodobnie stanowisk żadnych nie dostaniemy, bo akurat ta ustawa, szczerze mówiąc, nie dotyczyła [reprezentowanego przez nas] środowiska. My reprezentujemy mikroprzedsiębiorstwa” (Interesariusz II). Wypowiedź ta jest zbieżna z ujawnionym w trakcie wywiadów oczekiwaniem gospodarza projektu, że mali przedsiębiorcy zrzeszeni w organizacji parasolowej mogą nie uczestniczyć w procesie konsultacji i sam rząd będzie musiał wziąć na siebie ciężar reprezentowania takich mikroprzedsiębiorstw. Podobny wniosek pojawił się w rozmowie z organizacją parasolową zrzeszającą mikroprzedsiębiorców: „Chyba że liczyli, że będziemy popierać te rozwiązania, bo one jakby ograniczały zmony konkurencyjne, kartelowe. [Reprezentowane przez nas mikroprzedsiębiorstwa] prowadzą działalność gospodarczą w tak minimalnym zakresie, że tutaj o zmonach, które mogą mieć wpływ na rynek, no to nie ma mowy. [Reprezentowane podmioty] raczej bywają ofiarą zmonów. [...] Rząd mógł myśleć, że przedstawiciele takiego drobnego biznesu, te ich pomysły na zdyscyplinowanie tych wszystkich działań, które mogą mieć charakter nieuczciwej konkurencji, że poprzemy ich. Nie skorzystaliśmy [z zaproszenia do udziału w konsultacjach], bowiem te rozwiązania, szcze-

gólnie sankcyjne – tam były bardzo wysokie kary dla menedżerów – nas to nie dotyczyło” (Interesariusz II).

Czy to, że jakaś zaproszona organizacja nie bierze udziału w konsultacjach publicznych, wynika z tego, że źle dobrano grupę docelową konsultacji? „Nie. To z czegoś innego wynika. To wynika z tego, że tak naprawdę w tej chwili proces konsultacji [przebiega tak], że albo dany resort, który jest gospodarzem ustawy, może się domyślać intuicyjnie, że [dane] rozwiązanie [normatywne] będzie dotyczyło [danej] grupy przedsiębiorców, natomiast my akurat **mamy to szczęście, że jesteśmy uczestnikiem Komisji Trójstronnej**. I ustawa o Komisji Trójstronnej nakazuje objęcie [nas] procesem konsultacji. My mamy to szczęście, że udaje nam się udowodnić, że zrzeszamy przedsiębiorców, którzy zatrudniają łącznie 300 tysięcy pracowników. Komisja trójstronna została zawieszona, bo związki zawodowe wystąpiły, więc w tej chwili formuła się skończyła, [ale] to **jest odrębny tryb konsultacji czy interwencji. Silniejsze organizacje [...] potrafią to lepiej wykorzystać.** [...] Silniejsze w sensie [posiadania] ekspertów. Ministerstwa, w zależności prawdopodobnie od tego, na ile im zależy. [...] No bo każdy szef resortu też chce mieć, by nie zrobiono mu zarzutu, że nie konsultował, chce mieć trochę tych opinii. Najlepiej pozytywnych” (Interesariusz II). Czy zatem odpowiedzieli gospodarzowi, że nie mają uwag? „Nie mam zwyczaju pisać, że nie mamy uwag, bo to jest też niebezpieczne stwierdzenie. Nie można tak pisać, że nie mamy uwag, jeśli nie przeanalizuję [dokładnie] tego projektu” (Interesariusz II).

Co można **poprawić w przyszłości?** „Przede wszystkim są to terminy. Terminy, z którymi mieliśmy do czynienia, były za krótkie. Po drugie, **oczekivalibyśmy jednak głębszej dyskusji w czasie konsultacji**. Być może też można by było przedłużyć ten proces konsultacji, w tym przypadku to była bardzo duża nowelizacja bardzo istotnej ustawy, która w bardzo istotnych kwestiach wprowadzała zmiany, więc myślę, że na te najważniejsze rzeczy można było poświęcić osobny dzień” (Interesariusz I). „**Większą rolę przypisałabym [roboczym uzgodnieniom]**. Jedną, dwie narady poświęcić [projektowi]. Wcześniej były robocze uzgodnienia przed przedłożeniem projektu na Radę Ministrów. Brały w nich udział resorty. [Dziś] są również. Są uzgodnienia międzyresortowe. Nas rzadko zapraszają do tego. [...] [Zatem] debata, ale **debata w niewielkim gronie**. Debata, gdzie się spotyka 100–200 osób, to zupełnie nie ma sensu” (Interesariusz II).

Wśród pytaných interesariuszy ujawniła się zgodna opinia na temat tego, że **konsultacje publiczne mają sens**. Co zatem jest problemem? „Inflacja prawa. Za dużo tego jest. [...] Kilkanaście lat temu ten proces konsultacji społecznych był spokojniejszy, można było sobie podyskutować, bo po prostu nie było takiej ilości zmian. My w naszych wystąpieniach, na przykładzie polityki podatkowej, która mi jest najbliższa, nie narzekamy na wysokość podatków. Narzekamy na **skomplikowanie prawa**, pisanie językiem takim, który jest niezrozumiały, czasami nawet dla profesjonalistów. Kłóć się [o to doradcy

podatkowi], [sądy administracyjne] mają rozbieżne interpretacje. [...] Z tego wynika, że niejasno ten przepis jest napisany. [Zwracamy uwagę na] zmienność, że nie można się w tym wszystkim połączyć. I – w związku z tym – mało czasu jest [na analizę i branie udziału w konsultacjach]” (Interesariusz II).

Jak już wspomniano, z przeprowadzonych wywiadów wynika, że silniejsze organizacje społeczne bardziej aktywnie i profesjonalnie potrafią zabiegać w procesie konsultacji o reprezentowane przez siebie interesy. Taką siłę i profesjonalizm należy również rozpatrywać w wymiarze technicznych aspektów obiegu dokumentów. W trakcie wywiadu Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zasygnalizował **duże wsparcie ze strony interesariuszy**, które polegało na tym, że – na prośbę urzędu – przysyłali swoje uwagi w **elektronicznym i edytowalnym formacie**, żeby można je było następnie łatwiej umieścić w tabeli uwag i odnieść się do nich. Interoperacyjność i standardy obiegu dokumentów mają zatem znaczenie dla strony rządowej. Okazuje się jednak, że mają również znaczenie dla organizacji społecznych, a „siła” organizacji może się wyrażać w dysponowaniu przez nią nowoczesną infrastrukturą techniczną, która ułatwia (lub utrudnia) interakcje z gospodarzem konsultacji i innymi interesariuszami: „Wszystko zależy od usprzętowania. Chciałam przypomnieć sobie ten projekt. Niestety. Wina tu leży po mojej stronie, bo mamy tu różnej jakości oprogramowanie, ja już nie mogłam do uzasadnienia dotrzeć. [...] Biorąc pod uwagę ten system *online* konsultacji [platformę internetową Rządowy Proces Legislacyjny], [...] trudno jest wejść na tę stronę. Ktoś, kto ma troszeczkę gorsze wyposażenie techniczne komputera. [...] Ja nie mogłam już wejść, poprosiłam koleżankę. [...] Znam oczywiście projekt, ale [...] Nie jest on czytelny. Interesuje mnie nowelizacja Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, no to pierwsze, co powinno być na tej stronie, to projekt z uzasadnieniem. A jego się pan doszukuje poprzez słówko «konsultacje». Oczywiście można [znaleźć], bo tych kolejnych zakładek nie jest tak dużo, ale ja na przykład już nie mogłam wejść. [...] Sądzę, że to był problem z systemem operacyjnym. A wcześniej nie miałam problemu, bo otrzymałam w formie papierowej” (Interesariusz II).

■ Trzecie studium przypadku – projekt Ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej

Opis projektu wynikający z dokumentów zamieszczonych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny

Problem, jaki miał regulować projekt ustawy, i zaproponowany sposób jego rozwiązania

W uzasadnieniu do projektu ustawy napisano, że **wystąpiła potrzeba skorygowania Ustawy o działalności leczniczej** uchwalonej przez sejm 15 kwietnia 2011 roku, przewidziano w niej bowiem dwunastomiesięczny okres dostosowawczy, który okazał się w wielu sprawach za krótki. Ponadto „dotychczasowy okres obowiązywania ustawy pozwolił na wstępną ocenę jej funkcjonowania, ujawnił też występujące trudności interpretacyjne oraz nieścisłości legislacyjne”.

Proponowane rozwiązania dotyczyły różnych zagadnień, w tym:

- obniżenia wydatków na obowiązkowe ubezpieczenia szpitali, między innymi przez obniżenie kwoty, na jaką będzie musiało być ubezpieczone każde łóżko szpitalne, z 1250 złotych do 1000 złotych,
- opóźnienia obowiązku ubezpieczenia szpitali o cztery lata i zróżnicowania jego wysokości,
- jednoznacznego doprecyzowania, że działalność lecznicza może być wykonywana jako działalność pożytku publicznego, co ma umożliwić stowarzyszeniom i fundacjom korzystającym z pracy wolontariuszy prowadzenie tego typu działalności,
- zaliczenia do stacjonarnych całonocnych świadczeń zdrowotnych także świadczeń udzielanych w sanatoriach lub w leczeniu uzależnień,
- modyfikacji w sposobie udzielania zamówienia na świadczenia zdrowotne, polegającej między innymi na zezwoleniu na podzlecenie usług medycznych i na wyłączeniu stosowania procedury konkursowej do zamówień o wartości niższej niż 14 tysięcy euro,
- zmiany formy znaków identyfikacyjnych noworodków,
- sposobu działania rad społecznych i powoływania kierowników w niektórych podmiotach leczniczych podległych Ministerstwu Obrony Narodowej, Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- zmiany sposobu rozliczania zadań realizowanych z programów zdrowotnych i promocji zdrowia finansowanych z wydatków bieżących, tak aby mogły być one w całości refundowane ze środków publicznych,
- zmiany sposobu rozliczania jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi, ponieważ „nie generują one przychodów”,
- przywrócenia obowiązującego od 1991 do połowy 2011 roku uprawnienia wojewodów do prowadzenia kontroli pod względem medycznym i zgod-

ności z prawem podmiotów leczniczych prowadzących działalność na terenie ich województwa,

- rozszerzenia instrumentów wsparcia przekształceń publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółkę kapitałową o możliwość uzyskania dotacji z budżetu państwa.

Nowelizacja wprowadzała także wyjątkowo dużo zmian polegających na uściśleniu, doprecyzowaniu, wyjaśnieniu wątpliwości czy zamianie błędnego przytoczenia lub odwołania się, co świadczy o tym, że pierwotna ustawa z 2011 roku, która regulowała bardzo rozległą tematykę, została przygotowana i procedowana z niewystarczającą dbałością.

Opis procesu legislacyjnego, jaki się wyłania z dołączonej dokumentacji

Projekt założeń został wpisany do wykazu prac legislacyjnych rządu 27 lutego 2012 roku. **Prace rządowe nad projektem założeń i ustawy trwały tylko trzy miesiące.**

Projekt był tworzony na podstawie założeń. Upubliczniono cztery ich wersje. Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny **pierwszy projekt założeń** udostępniono 13 marca 2012 roku. W projekcie tym, przekazany Stalemu Komitetowi Rady Ministrów 6 marca 2012 roku, proponuje się między innymi rezygnację na stałe z obowiązkowego ubezpieczenia się szpitali od tak zwanych zdarzeń medycznych. Inne przedstawione propozycje zmian idą właściwie w tym samym kierunku, co zmiany zaproponowane później w projekcie ustawy, ale jest ich mniej. **Do założeń dołączono test regulacyjny.**

Do tego projektu założeń uwagi zgłosiło dziewięć ministerstw i instytucji centralnych oraz Rządowe Centrum Legislacji. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Komisja Nadzoru Finansowego podważały zasadność rezygnacji z obowiązkowego ubezpieczenia szpitali, z kolei Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwo Finansów zwracały uwagę na brak wyliczeń finansowych skutków zmian.

Piętnastego marca 2012 roku na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów ustalono zakres zmian i zobligowano Ministerstwo Zdrowia do przygotowania nowej wersji założeń.

Druga wersja założeń została przekazana Stalemu Komitetowi Rady Ministrów 30 marca 2012 roku. Wprowadzone zmiany mają raczej charakter uzupełniający, na przykład dopisano, że dotacje niewykorzystane lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem „podlegają zwrotowi na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych”. Zaproponowano również wyłączenie spod działania ustawy zapisów dotyczących powoływania kierowników w niektórych podmiotach leczniczych podległych Ministerstwu Obrony

Narodowej, Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W teście regulacyjnym dodano informację, że odstąpienie od konieczności ubezpieczania działalności szpitali spowoduje w 2012 roku oszczędności w wysokości 196 milionów złotych.

Do tej wersji założeń uwagi zgłosiły cztery resorty. Najwięcej było uwag Ministerstwa Finansów, które nie zgodziło się między innymi na wydłużenie do końca 2014 roku okresu, w jakim „podmiot tworzący sp zoz, który dokonał jego przekształcenia w spółkę kapitałową może ubiegać się o wsparcie z budżetu państwa”.

Stały Komitet Rady Ministrów zajmował się ponownie założeniami 13 kwietnia 2012 roku i **rekomendował je Radzie Ministrów, ale „z rozbieżnościami”**. Rozbieżności te dotyczyły między innymi rezygnacji z obligatoryjnego ubezpieczenia szpitali i wydłużenia okresu ubiegania się o budżetowe wsparcie.

Dziesiątego kwietnia 2012 roku Ministerstwo Zdrowia przesłało sekretarzowi Rady Ministrów **trzecią wersję założeń**, która uwzględniała uzgodnienia podjęte na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów, pozostawiając rozbieżności do rozstrzygnięcia Radzie Ministrów. Rząd zajmował się projektem założeń na posiedzeniach 2 i 8 maja 2012 roku. **Zostały one przyjęte 8 maja 2012 roku, ale rozstrzygnięcia kwestii obligatoryjności ubezpieczeń postanowiono dokonać podczas prac nad projektem ustawy**. Zobligowano także ministra zdrowia do przygotowania **czwartej wersji założeń**. Zadanie to zostało wykonane 10 maja 2012 roku. Punkty dotyczące ubezpieczeń i wydłużenia okresu ubiegania się o wsparcie budżetowe nie znalazły się w tej wersji założeń.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny nie umieszczono żadnych dokumentów świadczących o tym, że przeprowadzono konsultacje publiczne którejkolwiek wersji założeń. Naczelna Rada Lekarska w piśmie z 1 czerwca 2012 roku **przywołuje jednak fakt** nieuwzględnienia jej uwag, przedstawionych „13 kwietnia 2012 r. w ramach konsultacji społecznych «Założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej»”. Problem ten wymagał wyjaśnienia w trakcie rozmów z przedstawicielem ministerstwa.

Projekt ustawy na podstawie założeń został przygotowany w ciągu siedmiu dni. Zawiera on propozycje opisane na początku niniejszego podrozdziału. Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny projekt ustawy udostępniono dopiero 28 maja 2012 roku, po zwróceniu przez Rządowe Centrum Legislacji uwagi na brak dopełnienia tego warunku, zapisanego w Regulaminie pracy Rady Ministrów.

Siedemnastego maja 2012 roku projekt ustawy rządowej oddano do **trwających „nie dłużej niż 30 dni” konsultacji społecznych**. Prośbę o przekazanie uwag przesłano do 52 podmiotów.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono pisma z uwagami przesłanymi przez 32 podmioty. Były one przygotowywane w okresie od 23 maja do 21 czerwca 2012 roku. **Nikt z konsultujących nie otrzymał odpowiedzi na uwagi, nie zorganizowano także konferencji uzgodnieniowej.**

Nie znaleziono dokumentów świadczących o tym, że projekt ustawy został uzgodniony z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Równoległe z konsultacjami społecznymi trwały uzgodnienia międzyresortowe, z tym, że ministerstwu i innym instytucjom administracji rządowej przyznano siedem dni na przedstawienie uwag. Przesłało je 28 instytucji.

Rządowe Centrum Legislacji zwróciło uwagę na błędy legislacyjne i niejasne sformułowanie *ratio legis* art. 8, 9, 10 i 11 projektu ustawy. Stwierdziło również, że sposób, w jaki sformułowano art. 1 pkt 5, który ma umożliwić organizacjom pożytku publicznego prowadzenie działalności leczniczej, powoduje, że **„brzmienie obu proponowanych przepisów wyklucza [...] jakąkolwiek możliwość ich prawidłowej interpretacji”.**

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej uznało, że zaproponowane brzmienie art. 16 jest sformułowane zbyt ogólnie, sugerując, aby „wskazać [...] zakres przepisów dotyczących regulowanej działalności gospodarczej [, jaki] należy stosować do działalności leczniczej wykonywanej jako działalność pożytku publicznego lub charytatywno-opiekuńcza”. Wątpliwości ministerstwa wzbudziły także sformułowania art. 24, umożliwiające odpłatne świadczenie usług medycznych. Zmianę tę uznano za zbyt szeroką, niosącą zagrożenie wydłużenia kolejek oczekujących i nierównego traktowania pacjentów.

Wiceszef Stałego Komitetu Rady Ministrów w dziewięciu punktach wymienił braki w ocenie skutków regulacji, między innymi brak oszacowania skutków projektowanego zwiększenia dofinansowania działalności podmiotów leczniczych.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny nie umieszczono odniesienia się twórcy projektu ustawy do przesłanych uwag.

Podczas konsultacji publicznych, 30 maja 2012 roku, projekt w kształcie niemal identycznym jak ostatnia wersja projektu rządowego został – jako poselski – złożony do łaski marszałkowskiej. Pod projektem podpisało się dziewiętnastu posłów Platformy Obywatelskiej, w tym sześciu ministrów, z ministrem zdrowia na pierwszym miejscu.

Wersja poselska nieznacznie różniła się od wersji rządowej. **Doprecyzowano kilka zapisów, zwłaszcza tych, na których niedoskonałość zwracało uwagę Rządowe Centrum Legislacji.** Ponadto wprowadzono art. 26a, dotyczący

zawierania umów na wykonywanie świadczeń zdrowotnych zamawianych przez podmioty lecznicze. Jego zapisy miały zapobiegać sztucznemu dzieleńiu zamówień na sumy poniżej 14 tysięcy euro. Nawet uzasadnienie do projektu jest tylko nieco uzupełnionym uzasadnieniem do projektu rządowego.

Po dwóch tygodniach prac parlamentarnych, 14 czerwca 2012 roku sejm uchwalił Ustawę o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw. W tym samym dniu bez poprawek przyjął ją senat.

W sprawie sposobu prowadzenia prac nad tym projektem interweniowały między innymi: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Gospodarczy Gabinet Cieni utworzony przez Business Centre Club, Konfederacja Rektorów Akademickich Uczelni Medycznych, Stowarzyszenie Polska Unii Szpitali Klinicznych i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Z pisma Business Centre Club wynika, że przed 15 czerwca 2012 roku w ramach prac Komisji Trójstronnej organizacja ta wystąpiła do ministra zdrowia o przedstawienie zbiorczej informacji o wynikach konsultacji społecznych i międzyresortowych.

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” w piśmie do premiera (z 20 czerwca 2012 roku) zwrócił uwagę, że w trakcie prac sejmowych nad projektem poselskim wprowadzono zmiany o charakterze ustrojowym, które nie zostały ocenione pod kątem zgodności z przepisami konstytucji.

Rząd tłumaczył swoje postępowanie członkom Komisji Trójstronnej koniecznością szybkiego uchwalenia ustawy, gdyż jej brak skutkowałby od 1 lipca 2012 roku zagrożeniem dla działalności hospicjów i wolontariatu. Rodzi się więc pytanie o to, czy nie za późno rozpoczęto prace nad tą nowelizacją.

Ocena dołączonej dokumentacji, zwłaszcza treści uzasadnienia i oceny skutków regulacji

Założenia i uzasadnienie do projektu ustawy są klarowne, ale opisywana problematyka dotyczy wielu różnych, czasem bardzo technicznych aspektów, dlatego dla niespecjalistów, na przykład pacjentów, dokumenty te mogą być miejscami niezrozumiałe.

Dołączony do założeń **test regulacyjny jest niezwykle oszczędny**. W jego pierwszej wersji nie ma żadnych wyliczeń skutków finansowych, z kolei przewidywane korzyści dla obywateli, będące skutkiem wprowadzenia proponowanych zmian, to wyłącznie „zagwarantowanie prawidłowej identyfikacji noworodków”. Druga wersja testu jest tylko nieznacznie rozszerzona.

W ocenie skutków regulacji napisano, że proponowane w nowelizacji zmiany nie będą miały wpływu na budżet państwa i jednostek samorządu terytorial-

nego, na rynek pracy, na konkurencyjność gospodarki, na rozwój gospodarczy, a także na ochronę zdrowia i zmniejszenie ryzyka chorób. **Stwierdzeń tych nie poparto jednak żadnymi dowodami.**

Przyjęcie ustawy miało wywrzeć skutek wyłącznie na sytuację finansową „samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej” będących jednostkami sektora finansów publicznych. Oszacowano, że odsunięcie terminu wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia się przez szpitale przyniesie im w 2012 roku oszczędności rządu 190 milionów złotych, a w 2013 roku – 186 milionów złotych. **Nie podano źródeł pochodzenia danych,** na podstawie których dokonano tych obliczeń.

Ponadto **wszystkie dokumenty zamieszczone na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny są w formacie nienadającym się do przetwarzania** (zdjęcia), utrudniającym zainteresowanym choćby sprawne przygotowanie uwag.

Opis i ocena przebiegu procesu konsultacji społecznych i publicznych

Projekt był tworzony na podstawie założeń. Nie przeprowadzono konsultacji publicznych założeń, choć w *Zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych* przypomina się, że „konsultacje powinny rozpocząć się jeszcze przed przygotowaniem projektu założeń”¹⁷⁷. Na konieczność prowadzenia szerokich konsultacji ze środowiskiem przed przystąpieniem do prac legislacyjnych zwróciła uwagę w liście do ministra Bartosza Arłukowicza (z 18 czerwca 2012 roku) Polska Federacja Szpitali.

Siedemnastego maja 2012 roku projekt ustawy rządowej oddano do konsultacji społecznych, prosząc o zgłoszenie uwag „w możliwie najkrótszym terminie, jednak **nie później niż w ciągu 30 dni**”.

W ocenie skutków regulacji napisano, że projekt ustawy będzie oddziaływał na podmioty prowadzące działalność leczniczą, podmioty je tworzące, jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie, ubezpieczycieli i pacjentów, dlatego **starano się przeprowadzić możliwie szerokie konsultacje publiczne.** Prośbę o przekazanie uwag przesłano do 52 podmiotów, w tym do organizacji zrzeszających pacjentów – Koalicji na Rzecz Pacjentów „Mam prawo do Zdrowia” i Federacji Pacjentów Polskich.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono pisma z uwagami przesłanymi przez 32 podmioty. Nie ma wśród nich organizacji zrzeszających pacjentów.

¹⁷⁷ *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji, op. cit., s. 5.*

Większość instytucji odwoływała się do spraw, które dotyczyły ich bezpośrednio, na przykład Konfederacja Rektorów Akademickich Szkół Polskich wносиła o włączenie szkół wyższych do katalogu podmiotów leczniczych, Związek Pracodawców Opieki Psychiatrycznej i Leczenia Uzależnień postulował „wyłączenie z obowiązku tworzenia przedsiębiorstw podmiotów leczniczych udzielających świadczeń w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień”, z kolei Krajowa Rada Diagnostów Laboratoryjnych proponowała, żeby kierownik medyczny laboratorium diagnostycznego był wybierany w ramach konkursu. Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych nie odniosła się do przedstawionych zmian, zaproponowała jednak dziewięć nowych zmian w ustawie wyjściowej, z których większość dotyczyła warunków pracy pielęgniarek.

Duża część przesłanych uwag nawiązywała do konsekwencji zmiany terminu obowiązywania obligatoryjnego ubezpieczenia szpitali.

Obszerne uwagi do wielu zapisów projektu ustawy przedstawiły następujące podmioty: Konfederacja Rektorów Akademickich Uczelni Medycznych, Polska Federacja Szpitali, Naczelna Rada Lekarska, Gospodarczy Gabinet Cieni utworzony przez Business Centre Club, Śląskie Centrum Chorób Serca w Zabrzu, Wojewódzki Szpital Specjalistyczny im. Marii Skłodowskiej-Curie w Zabrzu, Stowarzyszenie Polska Unii Szpitali Klinicznych, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”.

Konfederacja Rektorów Akademickich Uczelni Medycznych między innymi podważyła celowość zapisu nakazującego podmiotom leczniczym, w tym szpitalom klinicznym, wyodrębnienie w swojej strukturze dwu przedsiębiorstw. Zarzuciła również brak precyzji zapisów dotyczących możliwości świadczenia przez podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcą odpłatnych świadczeń zdrowotnych, wskazując, że umożliwienie niestosowania procedury konkursowej przy zamówieniach poniżej 14 tysięcy euro może spowodować obchodzenie zapisów ustawy o zamówieniach publicznych przez dzielenie dużego zamówienia na wiele drobnych. Rektorzy byli także przeciwni nadaniu wojewodom uprawnień do prowadzenia kontroli pod względem medycznym i zgodności z prawem podmiotów leczniczych prowadzących działalność na terenie ich województwa.

Naczelna Rada Lekarska stwierdziła, że jest potrzebna szersza i bardziej całościowa nowelizacja ustawy. Zakwestionowała także zasadność wyodrębniania przedsiębiorstw w podmiotach leczniczych będących jednostkami budżetowymi. Opowiedziała się ponadto za zniesieniem obligatoryjności ubezpieczeń i za tym, aby w radach społecznych szpitali klinicznych obligatoryjnie zasiadali przedstawiciele Naczelnej Rady Lekarskiej. Postulowała również konieczność przeprowadzania w szpitalach publicznych konkursu nie tylko na stanowisko ordynatora, ale także lekarza kierującego oddziałem.

Gospodarczy Gabinet Cieni utworzony przez Business Centre Club uznał, że ubezpieczenia od zdarzeń medycznych co do zasady powinny być dobrowolne, należałoby jednak powołać publiczny fundusz do finansowania ewentualnych odszkodowań. Zwrócił ponadto uwagę, że przyznanie podmiotom leczniczym prawa do udzielania odpłatnych świadczeń zdrowotnych może być niezgodne z konstytucją. Gospodarczy Gabinet Cieni utworzony przez Business Centre Club poparł rozszerzenie ekonomicznych instrumentów wsparcia procesów przekształceniowych.

Polska Unia Szpitali Klinicznych zauważyła, że zaproponowane w nowelizacji zapisy dotyczące możliwości odpłatnego udzielania świadczeń zdrowotnych są nadal niejasne i będą wzbudzały kłopoty interpretacyjne. Podniosła także kwestię nieujęcia w ustawie możliwości zawarcia umowy na udzielenie świadczeń zdrowotnych w trybie „z wolnej ręki” w sytuacjach awaryjnych. Zdaniem Polskiej Unii Szpitali Klinicznych, zapis proponujący „wyłączenie z wartości amortyzacji [...] rocznej kwoty amortyzacji od środków otrzymanych przez sp zoz przed 01.07.2011 [...] może skutkować szybszym obowiązkiem przekształcenia szpitala w spółkę prawa handlowego”. Polska Unia Szpitali Klinicznych opowiedziała się także za dobrowolnością ubezpieczenia się od zdarzeń medycznych i możliwością prowadzenia w jednym przedsiębiorstwie podmiotu leczniczego kilku rodzajów działalności leczniczej. Pismo zakończyła apelem o uporządkowanie prawne odmiennej sytuacji szpitali klinicznych.

Wobec przyjęcia ustawy przez sejm w trakcie trwania konsultacji społecznych Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych przedstawiło uwagi zarówno do rządowej nowelizacji, jak i do ustawy podstawowej. Przedstawiciele związku skrytykowali dopuszczenie możliwości zatrudniania kierowników placówek, ordynatorów i przełożonych pielęgniarek na podstawie umów cywilnoprawnych. Zauważyli również, że przyjęcie różnej wysokości opłat za wpis do rejestru podmiotów leczniczych dla osób fizycznych i dla osób prawnych może być uznane za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości podmiotów wobec prawa. Podkreślili ponadto, że sprzeciwiają się przyjętej w ustawie zasadzie obligatoryjnego przekształcania zadłużonych placówek w spółki prawa handlowego, uznając, że proces ten przyniesie ujemne skutki dla pacjentów.

Polska Federacja Szpitali skrytykowała utrzymanie obligatoryjności ubezpieczenia się szpitali bez wskazania źródeł ich finansowania i bez przeprowadzenia symulacji skutków finansowych. W to miejsce postulowała powołanie publicznego funduszu odszkodowań lub utworzenie przez szpitale towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Zgadzając się z koniecznością wprowadzenia, zwłaszcza w dużych szpitalach, znaków identyfikacyjnych pacjentów, Polska Federacja Szpitali wskazała, że zabraknie środków na pokrycie kosztów tej operacji.

Nie znaleziono dokumentów świadczących zarówno o tym, że ministerstwo w jakikolwiek sposób odpowiedziało na przesłane uwagi czy uzgodni-

ło projekt ustawy z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, jak i o tym, że zorganizowało konferencję uzgodnieniową.

Jak już wspomniano, 30 maja 2012 roku, w trakcie konsultacji publicznych, projekt w kształcie tylko nieco się różniącym od ostatniej wersji projektu rządowego jako poselski został złożony do łaski marszałkowskiej. Część interesariuszy protestowała przeciwko takiemu postępowaniu. **Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych uznało, że doszło do złamania konstytucyjnej zasady dialogu społecznego**, dlatego przesłało stosowny list do marszałków sejm i senatu.

Przykład tego projektu świadczy o tym, że proceder przyjmowania projektu rządowego przez posłów oznacza drastyczne ograniczenie procesu konsultacji.

Główne problemy do zbadania w trakcie wywiadów

- Dlaczego w wypadku tej ustawy, która przede wszystkim naprawiała błędy ustawy z 2011 roku, zdecydowano się przygotować założenia? Co z zaproponowanych zmian wzbudziło największe kontrowersje?
- W trakcie pracy nad założeniami projektu ustawy trwała dyskusja dotycząca propozycji rezygnacji z obowiązkowego ubezpieczenia się szpitali (stanowisko Ministerstwa Zdrowia). W ostatniej wersji założeń (z 10 maja 2012 roku) zrezygnowano z rozstrzygnięcia tej sprawy. W projekcie ustawy (z 17 maja 2012 roku) znalazł się zapis odłożenia obligatoryjności wykupowania ubezpieczeń o cztery lata. Co spowodowało tę zmianę? Jakie były argumenty za taką zmianą, które przekonały ministerstwo?
- Czy przeprowadzono konsultacje publiczne którejkolwiek wersji założeń?
- Siedemnastego maja 2012 roku projekt ustawy rządowej oddano do konsultacji społecznych, ale na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacji udostępniono go dopiero 28 maja 2012 roku, po zwróceniu przez Rządowe Centrum Legislacji uwagi na brak dopełnienia tego warunku zapisanego w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Jak była tego przyczyna?
- Siedemnastego maja 2012 roku projekt ustawy rządowej oddano do trwających miesiąc konsultacji społecznych. W ich trakcie – 30 maja 2012 roku – projekt w kształcie niemal identycznym jak ostatnia wersja projektu rządowego jako poselski został złożony do łaski marszałkowskiej. Rząd swoje postępowanie tłumaczył członkom Komisji Trójstronnej koniecznością szybkiego uchwalenia ustawy, gdyż jej brak skutkowałaby od 1 lipca 2012 roku zagrożeniem dla działalności hospicjów i wolontariatu. Czy nie za późno rozpoczęto prace nad tą nowelizacją?

- Projekt poselski różnił się przede wszystkim doprecyzowaniem kilku zapisów, zwłaszcza tych, na których niedoskonałość zwracało uwagę Rządowe Centrum Legislacji, a także wprowadzeniem art. 26a, którego zapisy miały zapobiegać sztuczemu dzieleniu zamówień na kwoty poniżej 14 tysięcy euro. Czy Rządowe Centrum Legislacji brało udział w przygotowywaniu wersji poselskiej projektu?
- W ocenie skutków regulacji oszacowano, że odsunięcie terminu wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia się przez szpitale przyniesie im w 2012 roku oszczędności rządu 190 milionów złotych, a w 2013 roku – 186 milionów złotych. Jakie było źródło pochodzenia danych, na podstawie których dokonano tych obliczeń?
- Wszystkie dokumenty zamieszczone na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny są w formacie nienadającym się do przetwarzania (zdjęcia), utrudniającym zainteresowanym choćby sprawne przygotowanie uwag. Jakie są przyczyny takiego stanu rzeczy?

Obraz wyłaniający się z rozmów z osobą koordynującą w ministerstwie merytoryczne prace nad projektem ustawy i z dwoma interesariuszami

Wyjaśnienia, uwagi i oceny dotyczące procesu tworzenia projektu
Ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej

Pracownik Ministerstwa Zdrowia uznał, że **był to nietypowy projekt**: „Trochę nietypowe było to, że pierwszy **impuls do przygotowania nowelizacji wyszedł bezpośrednio od adresatów norm prawnych**. Zbliżał się okres dostosowawczy do ustawy uchwalonej rok wcześniej. Mniej więcej od lutego, marca 2012 [roku] zaczęliśmy dostawać informacje, że są jakieś problemy. Na początku myśleliśmy, że może jest to kwestia interpretacji, złego rozumienia zapisów, ale spotkaliśmy się z przedstawicielami Rady Pożytku Publicznego i tam te problemy zgłosiły nam organizacje pozarządowe i fundacje kościelne. Podmioty trzeciego sektora będące podmiotami leczniczymi zgłosiły nam problem. Została podjęta inicjatywa, żeby doprecyzować te zapisy” (OKPU).

Prowadzenie placówek medycznych przez stowarzyszenia i fundacje nie było jedyną kwestią, jaką zajęto się w nowelizacji. „Był też drugi wiodący temat – kwestia ubezpieczeń. Nikt nie spodziewał się, kiedy była wprowadzana ustawa z 2011 roku, że sektor ubezpieczeń nie będzie zainteresowany przygotowaniem oferty dla podmiotów leczniczych, ubezpieczeń od zdarzeń leczniczych. Sądziliśmy, że zadziałają mechanizmy konkurencji, polisy nie będą bardzo kosztowne. Jednakże rynek został zmonopolizowany, kwo-

ty ubezpieczenia były bardzo wysokie. Kierownictwo ministerstwa podjęło decyzję o przedłużeniu terminu obowiązkowego posiadania ubezpieczenia” (OKPU).

Nietypowość projektu współwystępowała z **presją czasu**. „W podtekście był problem czasu. W ustawie z 2011 roku był [zapisany] termin dostosowania się placówek. Po wstępnym procesie identyfikowania problemów, rozkręcania się maszyny legislacyjnej, ona nagle przyspieszyła i była kwestia czasu, żeby zmieścić się w terminach, a czas biegnie” (OKPU).

Jeden z interesariuszy także uważał, że był to projekt szczególnie, ale przyczyny tej nietypowości widział gdzie indziej. „Ten projekt w dużej części przemodelowywał funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej, to była taka «konstytucja» dla systemu opieki zdrowotnej, stąd zainteresowanie środowiska tym projektem było bardzo duże. **Część naszego środowiska liczyła na uporządkowanie sytuacji w opiece zdrowotnej.** My liczyliśmy na to, że ta nowelizacja wyłączy szpitale kliniczne z obowiązku przekształcania się w spółki prawa handlowego. Był to jeden z kluczowych projektów dla nas” (Interesariusz I). Drugi interesariusz nie był w stanie ocenić, w jakiej mierze projekt ten był typowy, ale wyraził ogólną, kilka razy powtarzaną opinię: „Mamy do czynienia z ciągłym pogarszaniem się procesu legislacji. W obszarze opieki zdrowia jest postępujące pogarszanie się sytuacji. Porównując to z praktyką legislacyjną w Unii Europejskiej [...] muszę powiedzieć, że różnica jest diametralna” (Interesariusz II).

Nad projektem pracowało około dziesięciu osób. „U nas [projekty aktów prawnych] przygotowuje przede wszystkim departament merytoryczny – trzy osoby. Wkład daje też departament budżetu, finansów i inwestycji. Po jednej, dwu osobach z innych departamentów merytorycznych. Do departamentu prawnego należy ostatnie słowo. Odpowiedzialni byliśmy my” (OKPU). To, **кто w ministerstwie pracuje nad projektami ustaw, nie było jasne dla partnerów społecznych.** „Nie było to dla nas jasne i w sporej części projektów aktów prawa jest to mało jasne dla sporej części odbiorców tego prawa. W tym przypadku chyba autorem było Rządowe Centrum Legislacji, ale my tego nie wiemy” (Interesariusz I). „Nie wiemy tego. Nie było partnera do rozmowy” (Interesariusz II).

O zmianach merytorycznych decydowało kierownictwo resortu: „U nas decyzje podejmuje się kolegiально, kierownictwo ministerstwa” (OKPU).

O tym, że – mimo ograniczeń czasowych – zostaną najpierw **przygotowane założenia** do ustawy, a dopiero później projekt, **zdecydował Zespół do spraw Programowania Prac Rządu:** „O ile pamiętam, takie było oczekiwanie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu. To nie jest nasza decyzja, gdybyśmy mieli wybór, to [- ponieważ] czas się liczył – my wolelibyśmy pisać od razu projekt ustawy. To jest dla nas łatwiejsze” (OKPU).

Największy problem przy przygotowaniu uzasadnienia i oceny skutków regulacji stanowił brak wiarygodnych danych. „Mieliśmy pełne przekonanie do tych zmian, więc nie było problemu z napisaniem uzasadnienia. Jedynym kłopotem było zrobienie szacunków wysokości ubezpieczenia. Polska Izba Ubezpieczeń i PZU uważali, że ich wyliczenia są tajemnicą. Związek Powiatów Polskich mówił o bardzo wysokich kwotach. Chcieliśmy te dane zweryfikować. W końcu dostaliśmy te dane od PIU, my je mocno przetworzyliśmy” (OKPU). Oceniając jakość dokumentów towarzyszących projektom aktów prawnych jeden z rozmówców stwierdził, że czyta wyłącznie projekty ustaw lub założeń. „Muszę przyznać, że **uzasadnienia nie stanowią dla nas wartości merytorycznej**, gdyż one udowadniają [zapropozowane] zapisy ustawowe, które dla środowiska czasem nie są korzystne” (Interesariusz I). Drugi interesariusz postępuje inaczej: „Ja zawsze zaczynam czytanie od uzasadnienia, przeglądam OSR, a potem sam projekt. Korzystam z tych dokumentów” (Interesariusz II).

Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie legislacyjnym tego projektu ustawy nie była wielka, ale **miała duże znaczenie.** „RCL tego projektu nie pisał, zgłaszał tylko uwagi. My mamy takie podejście do uwag RCL, że zawsze je uwzględniamy” (OKPU).

Decyzja o przejęciu projektu przez posłów była decyzją polityczną: „To była decyzja podjęta poza nami. My zostaliśmy zawiadomieni, że jest projekt poselski, i przygotowaliśmy stanowisko ministerstwa do projektu poselskiego” (OKPU). Rząd swoje postępowanie tłumaczył członkom Komisji Trójstronnej koniecznością szybkiego uchwalenia ustawy. Nie przekonał tym interesariuszy. „To jest śmieszne tłumaczenie. Przecież państwo działa w sposób ciągły. Ta sytuacja była znana od miesięcy i nic nie robiono. Raczej należy zapytać, kto zawiął, że taki problem [konieczność szybkiej nowelizacji] powstał” (Interesariusz II).

Za sposób i formę dokumentów umieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej ministerstwa i na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacji **odpowiada Biuro Prasowe:** „Nasze dokumenty przekazujemy do Biura Prasowego. Oni decydują, kiedy, gdzie i w jakiej formie upublicznia dokument. Projekt musi być dokumentem z podpisami, pieczętkami. Jest oczekiwanie, że damy skany. My też chcielibyśmy dostawać dokumenty w formie edytowalnej. Czasem o nie prosimy” (OKPU). Interesariusze skarżyli się na formę dokumentów: „Te dokumenty były w [formacie] PDF. **Nam to utrudnia procedowanie**, bo my pracujemy «satelitarnie», różne ośrodki przesyłają nam swoje uwagi. Można przecież pracować w innych formatach” (Interesariusz I). „**Dokumenty przychodzą w plikach niemodyfikowalnych**, co jest dla nas horrorem. Bardzo utrudnia to nam pracę” (Interesariusz II).

Z rozmowy z przedstawicielem ministerstwa wynikało, że **na etapie prelegislacyjnym odbywały się spotkania z różnymi środowiskami.** „Na wstępnym

etapie, jeszcze w styczniu, odbywały się spotkania z pracodawcami, ze szpitalami, z kościelnymi osobami prawnymi i Związkiem Powiatów Polskich, bo oni prowadzą podmioty lecznicze. Były też spotkania Komisji Trójstronnej, na których trochę «przy okazji» omawiano też te tematy. Ścierały się różne poglądy” (OKPU). Jest to postępowanie właściwe, gdyż – jak wielokrotnie wspomniano w niniejszym opracowaniu – konsultacje powinny rozpocząć się jeszcze przed przygotowaniem projektu założeń¹⁷⁸. Dziwi nas jednak podejście resortu, który **nie upublicznia dokumentów dotyczących tych działań**. Tłumaczono to następująco: „To wszystko działo się na jeszcze bardzo wczesnym etapie. Można uznać, że były to prekonsultacje. Oczywiście też miały charakter jakoś sformalizowany. Kiedy spotykaliśmy się z tymi osobami, nie do końca wiedzieliśmy, że to doprowadzi do zmiany prawnej” (OKPU).

Podobnie postąpiono z uwagami przesłanymi w okresie, w którym nie toczyły się konsultacje: „**Nie było konsultacji założeń, gdyż taka była decyzja Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu**. [...] Naczelna Rada Lekarska przesłała uwagi do założeń, bo oni często sami, poza konsultacjami, przesyłają nam swoje stanowiska. Projekt był umieszczony na stronie BIP Ministerstwa Zdrowia, stąd znali treść założeń” (OKPU). List ten nie został upubliczniony, ponieważ: „**Nie uznajemy tego jako formalny element konsultacji**, choć zawsze te pisma czytamy i bierzemy je pod uwagę. Dla nas ważne są ramy czasowe, czy pismo wpłynęło do nas w trakcie trwania konsultacji” (OKPU). Jedną z fundamentalnych zasad właściwego prowadzenia konsultacji jest ich jawność i przejrzystość.

Interesariusze opowiedzieli się za organizowaniem konsultacji projektów założeń. „Zawsze jest wtedy większe pole manewru. Z moich doświadczeń wynika, że dokonanie zmiany zapisów na etapie projektu ustawy jest trudne. Ten tryb [z założeniami] daje więcej czasu wszystkim stronom do zastanowienia” (Interesariusz I). „Ja jestem przyzwyczajony do konsultowania projektów ustaw, bo wtedy założeń nie było i tamtą praktykę sprzed lat oceniam lepiej niż obecną. Chociaż zawsze brakowało nam wtedy rozmowy o problemie. Niestety założenia teraz pisane są już tak jak projekt ustawy, więc nadal nie jest to rozmowa o ideach. Gdyby proces zaczynał się od dyskusji nad założeniami, gdyby organizowano konferencje, gdzie byłaby możliwość rozmowy, wypracowywania koncepcji, to byłbym za tym. Ale potrzebny byłby też «rzut oka» na projekt ustawy. **Dokumenty te powinny być konsultowane na każdym etapie**” (Interesariusz II).

Organizacje pozarządowe wkładają **wiele pracy w przygotowanie stanowisk**. „Jest to praca zbiorowa. W opiniowaniu biorą udział dwa, trzy szpitale kliniczne. My też wysyłamy prośby o opinie do członków zarządu stowarzyszenia. W tej pracy biorą udział zarówno dyrektorzy szpitali, jak i radcowie prawni” (Interesariusz I). „Gdy dostajemy prośbę z ministerstwa o uwagi, to tego same-

178 *Ibidem*, s. 5.

go dnia dokumenty są skanowane i wysyłane elektronicznie do okręgowych rad. Po otrzymaniu od nich uwag stanowiska w sprawie projektów ustaw czy założeń przyjmowane są przez całą Radę. Oczywiście wcześniej uwagi te przygotowują nasi radcy prawni. Czasem, kiedy jest na to czas, projekty kierowane są też do naszej wewnętrznej Komisji Legislacyjnej. Jest to więc decyzja kolektywna” (Interesariusz II).

Zdaniem organizacji biorących udział w konsultacjach, lista zaproszonych do nich podmiotów była dość szeroka. „Jest na niej około 40 podmiotów. My zawsze dostajemy zaproszenie do wzięcia udziału w konsultacjach. Choć mam negatywną opinię o sposobie przeprowadzania konsultacji publicznych, to **nie mam zastrzeżeń do sposobu informowania o nich.** Zresztą my na bieżąco śledzimy strony Ministerstwa Zdrowia i niezależnie od tego, czy dostaniemy zaproszenie, czy nie, staramy się brać udział w tych procesach” (Interesariusz I). „Ta lista jest dość szeroka. Sądzę, że nikt ważny nie jest tam pominięty. Na tej liście część instytucji jest dość egzotycznych, na przykład jakieś subzwiązki zawodowe, które często nawet nie odpowiadają na prośbę o przekazanie uwag” (Interesariusz II).

Organizacje reprezentujące pacjentów nie przesłały uwag do tego projektu, ponieważ – jak sądził przedstawiciel ministerstwa – **zapropozowane zmiany nie dotyczyły bezpośrednio pacjentów.** „Żadne z tych zmian nie dotyczyły bezpośrednio pacjentów. One dotyczyły podmiotów leczniczych i kwestii organizacyjnych systemu. Pacjenta interesuje zakres świadczeń, ich dostępność, listy leków refundowanych” (OKPU).

W Ministerstwie Zdrowia nie ma zwyczaju odpowiadania na otrzymane uwagi. „Nie odpowiadamy na przesłane uwagi w ramach konsultacji publicznych. Czasem jest organizowana konferencja uzgodnieniowa, wtedy zapraszamy wszystkich i ustosunkowujemy się do uwag, jest wymiana stanowisk. **Mamy obowiązek uzgodnić projekt z członkami rządu.** Czasem ustawa przewiduje uzgodnienia z Naczelną Radą Lekarską czy Pielęgniarską [chodzi o Naczelną Radę Pielęgniarek i Położnych], w stosunku do pozostałych nie ma praktyki odpowiadania. [...] Tu jeszcze była presja czasu” (OKPU). Potwierdziły to także organizacje uczestniczące w konsultacjach. „Nie dostaliśmy odpowiedzi na nasze uwagi. Z Ministerstwa Zdrowia nigdy nie dostajemy. Wielokrotnie konsultowaliśmy projekty, wysyłaliśmy uwagi. Ani razu nie dostaliśmy nawet potwierdzenia, że nasze pisma dotarły” (Interesariusz I). „Nie dostaliśmy żadnej odpowiedzi, obecnie w Ministerstwie Zdrowia nie ma obyczaju odpowiadania na uwagi. Kiedyś formą odpowiedzi był materiał w formie tabeli przygotowywany na konferencję uzgodnieniową. Ale już nie pamiętam, kiedy taki dokument zaistniał, to było lata temu” (Interesariusz II).

Wbrew tym stwierdzeniom Ministerstwo Zdrowia deklarowało, że nadal przygotowuje **zbiorcze zestawienia otrzymanych uwag,** ale są one przekazywane wyłącznie uczestnikom konferencji uzgodnieniowej. „Zawsze przygotowu-

jemy zbiorcze zestawienie. Jest wykorzystywane w OSR, ustosunkowujemy się tam do nieprzyjętych uwag. Tę tabelę dostają też uczestnicy konferencji uzgodnieniowej” (OKPU). Komentarz interesariusza do tego stwierdzenia brzmiał: „Szkoda, że w tym przypadku ministerstwo nie przygotowało zbiorczego zestawienia uwag. Śledzenie procesu i uwag innych instytucji jest trudne. [Sporządzenie zestawienia uwag] byłoby dla nas dużym ułatwieniem, jeśli chodzi o przejrzystość procesu legislacji” (Interesariusz I).

Mimo przerwania procesu konsultacji pracownik Ministerstwa Zdrowia uznał, że resort na tym skorzystał. „[Ten proces] dał nam coś, bo przecież uczestniczyliśmy w pracach sejmowych. Strona rządowa ma tam możliwość wypowiedzenia się. Braliśmy udział w pracach sejmowych. Zapoznaliśmy się z uwagami” (OKPU). Jak można się spodziewać, inna była ocena osób uczestniczących w konsultacjach: „Nasze stanowisko nie zostało wzięte pod uwagę” (Interesariusz I).

Przedstawiciel Ministerstwa Zdrowia miał świadomość, że uczestnicy konsultacji publicznych nie mogli być usatysfakcjonowani z ich przebiegu. „Przez to, że przebieg tego procesu był tak zaskakujący, to podmioty uczestniczące w konsultacjach nie mogły być nim usatysfakcjonowane. Jeśli ktoś się zaangażował w dobrej wierze, przygotował stanowisko, a potem słyszy: «A teraz jest inny tryb». Poświęcono czas i dobrą wiarę podmiotów zgłaszających uwagi na rzecz szybkości. Tu był ten tykający zegar z ustawy macierzystej – koniec czerwca 2012 roku. Dlatego też proces ten tak szybko przebiegał w sejmie. Wszyscy, opozycja i koalicja, pracowali razem, byli zgodni” (OKPU). Organizacje uczestniczące w konsultacjach publicznych oceniły ich przebieg jednoznacznie źle. „Wszyscy mieliśmy wrażenie, że był to rodzaj farsy. Wiedzieliśmy, że ten projekt musiał być przyjęty w odpowiednim czasie, stąd pewnie zgłoszono projekt poselski, który co do joty był tożsamy z tym, który był w konsultacjach. Poczuliśmy, że **te konsultacje były pewnego rodzaju fasadą** i niepotrzebnie angażowały czas instytucji. Jeśli rząd zamierzał procedować w taki sposób, to mógł od razu zgłosić projekt poselski” (Interesariusz I). „Nie wiemy, co w tym procesie się dzieje. My wysyłamy opinie i nie wiemy, co się z nimi dalej dzieje. Nie dostajemy odpowiedzi. **Znikła już właściwie [w Ministerstwie Zdrowia] instytucja konferencji uzgodnieniowej.** Potem raptem widzimy projekt, który idzie do sejmu” (Interesariusz II).

Na pytanie o to, **jak można było zapobiec sytuacji** przejścia projektu rządowego przez posłów z powodu braku czasu na dokończenie procesu we właściwym trybie, przedstawiciel Ministerstwa Zdrowia odpowiedział: „**Trzeba by zmienić mentalność ludzką,** żeby nie zostawiać wszystkiego na ostatnią chwilę. Podmioty zaczęły się dostosowywać [do zapisów ustawy z 2011 roku] w momencie, kiedy zostało tylko sześć miesięcy. A przecież ustawa obowiązywała już od pół roku. Wszyscy – i obywatele, i instytucje – zostawiamy wszystko na ostatni moment” (OKPU).

Opinie na temat tego, co powoduje, że konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji są przygotowywane i prowadzone zgodnie z obowiązującymi standardami

Dla wszystkich rozmówców warunkiem koniecznym było **dysonowanie właściwym czasem na przygotowanie projektu i przeprowadzenie całego procesu**. „Przede wszystkim brak presji czasu. Nie chodzi o to, żeby prace ciągnęły się nie wiadomo jak długo, ale żeby prace przebiegały spokojnie. Jeśli jest szeroki krąg zainteresowanych, to trzeba im dać czas – to wszystko trwa. No i żebyśmy mieli czas na opracowanie otrzymanych uwag. Jeśli mamy na to pięć dni, to trudno wykonać taką pracę rzetelnie” (OKPU).

Opinie na temat przyczyn niewłaściwego przeprowadzenia konsultacji publicznych i przygotowania oceny skutków regulacji

„Z mojej perspektywy jest to wynik braku czasu i **nieprzystawalność wymogów przygotowywania OSR zawartych w wytycznych do specyfiki naszej dziedziny**. My obracamy się w sferze niematerialnej i trudno policzalnej – trudno to zapisać w tabelkach. Koszty i korzyści zdrowotne są trudne do przeliczenia na pieniądze i przedstawienia w cyfrach” (OKPU).

Za główną przyczynę nieprawidłowości w realizacji procesu legislacyjnego jeden z interesariuszy uznał **brak odpowiedniej ilości czasu**: „Problemem jest przede wszystkim czas. Bywa tak, że dostajemy czternaście dni na zaopiniowanie jakiegoś aktu prawa, to jest czas za krótki. My chcemy przed przedstawieniem stanowiska stowarzyszenia poznać opinie ich członków” (Interesariusz I), a także **brak strategii i konieczność ciągłego zmieniania systemu opieki zdrowotnej**: „Teraz jest to gaszenie doraźnych pożarów. A poza tym nie poprawia się tego, co może wymaga naprawy, a ciągle wywraca system” (Interesariusz I). Drugi interesariusz podkreślał **brak profesjonalizmu wśród pracowników Ministerstwa Zdrowia**: „Mam trochę doświadczeń też z innymi ministerstwami i mam wrażenie, że Ministerstwo Zdrowia jest permanentnie niekompetentne” (Interesariusz II).

Obaj nasi rozmówcy uważają, że **ministerstwo jest zamknięte na dyskusje ze środowiskiem medycznym**. „My organizujemy konferencje także wokół problematyki aktów prawa i proszę mi wierzyć, że jest zerowe zainteresowanie ze strony ministerstwa. Na konferencjach zbiera się większość dyrektorów szpitali klinicznych i aż się prosi, żeby z nimi przedyskutować kardynalne założenia najbliższych zmian prawnych w systemie opieki zdrowotnej” (Interesariusz I).

Zwracano także uwagę na **nieprzyjazność platformy internetowej Rządowy Proces Legislacyjny**. „Ona jest zdecydowanie nieprzyjazna. Jestem dość

sprawnym komputerowo, ale za każdym razem, jak muszę tam zajrzeć, to mi cierpnie skóra. Nic tam nie można znaleźć. Zresztą strony poszczególnych ministerstw też są coraz trudniejsze do przeszukiwania” (Interesariusz II).

Opinie na temat tego, co powinno się zmienić, aby konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji były właściwie prowadzone i przygotowywane

Jeden z interesariuszy wskazał, że kluczowe znaczenie ma **właściwe planowanie procesu legislacyjnego**. „Ważny jest dobry harmonogram prac, jasna strategia tego, co będzie procedowane w najbliższych dwóch, trzech latach” (Interesariusz I).

Drugi z interesariuszy wskazał **konieczność podniesienia profesjonalizmu** pracowników resortów, szczególnie Ministerstwa Zdrowia. „Jeśli ten proces [tworzenia prawa] jest lepiej realizowany w innych ministerstwach, mamy takie doświadczenia, to może coś jest nie tak w Pałacu Pacy [obecna siedziba Ministerstwa Zdrowia]. Może to jest kwestia fachowości ludzi, którzy tam pracują, braku profesjonalizmu. Nie ma dedykowanych specjalistów, którzy wyprodukowaliby coś, co się samo broni” (Interesariusz II).

Obaj interesariusze zwracali uwagę na **konieczność otrzymywania odpowiedzi** na przesłane uwagi. „Ciągłe uważamy, że w konsultacjach trzeba uczestniczyć, ale przy praktyce obecnego ministerstwa nasza wiara w sens [tych działań] nam się zmniejsza. Nawet jeśli jakiś nasz postulat nie jest przyjęty, to my to rozumiemy, ale oczekiwaliśmy, że ministerstwo powie nam, dlaczego. To nie musi być odpowiedź indywidualna, może być po prostu na stronie ministerstwa” (Interesariusz I). „Rozmowa powinna być rozmową, zwłaszcza na etapie dyskusji nad założeniami. Taką odpowiedzią może być zbiorcze zestawienie uwag wraz z komentarzem ministerstwa, ale najlepiej byłoby, gdybyśmy byli zapraszani na konferencje uzgodnieniowe. Tak było jeszcze kilka lat temu. Na konferencje przychodziliśmy z ekspertami i można było dyskutować, poważnie argumentować” (Interesariusz II).

Dla przedstawiciela ministerstwa pomocna byłaby **lepsza dostępność danych** pochodzących z wielu źródeł. „Zazwyczaj korzystamy z danych dostępnych w Internecie, z danych Eurostatu, OECD, GUS, z Rejestru Podmiotów Leczniczych. Podajemy źródło danych. Ale nie jesteśmy specjalistami od szacowania kosztów. Czasami nie wiemy, jakie dane byłyby nam jeszcze przydatne” (OKPU).

Legislator ministerialny zwrócił także uwagę na potrzebę **dostosowania wymagań dotyczących przygotowania ocen skutków regulacji do problematyki społecznej**. „Mamy wiele szkoleń dotyczących tworzenia OSR, są różne ma-

teriały, ale one nie zawsze przystają do naszej specyfiki, do dziedziny zdrowia. Są przygotowane bardziej pod kątem gospodarki, przedsiębiorczości. My mamy do czynienia z problemami «miękkimi», społecznymi. Ja mam z tym kłopoty – z ich wykorzystaniem i potem prezentacją” (OKPU).

Platformę konsultacji online pracownik ministerstwa widział jako **narzędzie porządkujące** jego pracę, ale także **zwiększające jej zakres**: „Będzie wszystko w jednym miejscu. Będzie zapobiegać rozproszeniu. Idea jest dobra dla obu stron: społecznej i rządowej. Nam przysporzy więcej pracy, bo trzeba będzie odpowiadać na uwagi. Teraz się nie ustosunkowujemy do indywidualnych uwag” (OKPU). Pozytywnie do nowego narzędzia był również nastawiony jeden z interesariuszy: „Każda taka forma upraszczająca procedowanie jest lepsza. Jeśli miałyby to także ułatwić otrzymywanie odpowiedzi na nasze uwagi ze strony ministerstwa, to byłibyśmy bardzo za takim rozwiązaniem” (Interesariusz I).

Interesariusze wypowiadali się ostrożnie o możliwości korzystania z usług zewnętrznych ekspertów w procesie tworzenia aktów prawnych, podkreślając, że kluczowe znaczenie ma **zapewnienie przejrzystości** tego procesu: „Jest to skomplikowany temat. Może dochodzić do konfliktu interesów. Gdyby jednak tego typu ekspertyzy były zamawiane w ramach przejrzystej procedury zamawiania ich, to mogłyby to być wsparcie i dla ministerstw, i dla nas, partnerów społecznych” (Interesariusz I). „Przede wszystkim ten proces powinien być transparentny. Powinniśmy wiedzieć, kto taki projekt przygotowywał, i trzeba by dobrze uzasadnić, dlaczego przygotowanie go zlecono na zewnątrz. Najlepiej byłoby, gdyby robili to urzędnicy” (Interesariusz II).

■ Czwarte studium przypadku – projekt Ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw

Opis projektu wynikający z dokumentów zamieszczonych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny

Problem, jaki miał regulować projekt ustawy i zaproponowany sposób jego rozwiązania

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej twierdziło, że po nowelizacji z 2009 roku Ustawy o świadczeniach rodzinnych gwałtownie rosła liczba osób ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne związane z opieką nad osobami niepełnosprawnymi. W założeniach świadczenie to miało przysługiwać przede wszystkim niepracującym rodzicom takich osób.

W wyniku zniesienia kryterium dochodowego, które warunkowało prawo do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego, i rozszerzenia katalogu uprawnień 83% z nich (w 2011 roku) stanowiły osoby inne niż rodzice dzieci niepełnosprawnych. Ponadto ministerstwo uznało, że dochodziło do nadużywania pomocy finansowej państwa: „Zauważalna jest również postępująca tendencja do wyszukiwania przez osoby nieaktywne zawodowo osób niepełnosprawnych w swoich rodzinach jedynie w celu uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, bez faktycznego sprawowania opieki nad taką osobą”.

W uzasadnieniu do projektu ustawy przekazanego do sejmu napisano, że proponowana nowelizacja „zmierza do racjonalizacji zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego [...] poprzez dostosowanie rozwiązań systemowych do potrzeb społecznych związanych z polityką rodzinną i możliwości finansowych państwa”.

Zaproponowano:

- utrzymanie możliwości ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne bez kryterium dochodowego przede wszystkim przez rodziców i rodziców zastępczych spokrewnionych z dzieckiem oraz przez osoby niespokrewnione, na których ciąży obowiązek alimentacyjny – o ile sprawują opiekę nad osobą, której niepełnosprawność powstała do ukończenia osiemnastego roku życia lub w trakcie nauki, ale nie później niż do ukończenia dwudziestego piątego roku życia,
- podwyższenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego o 100 złotych – do kwoty 620 złotych miesięcznie,
- wprowadzenie specjalnego zasiłku opiekuńczego w wysokości 520 złotych miesięcznie, przysługującego innym osobom niż wyżej wymienione, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, o ile zrezygnują z pracy z powodu konieczności stałej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Zasiłek ten miałby przysługiwać, o ile łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę i rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekroczy obowiązującego kryterium dochodowego (od listopada 2012 roku wynoszącego 623 złote na osobę),
- wprowadzenie mechanizmu weryfikacji uprawnień do przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego.

Opis procesu legislacyjnego, jaki się wyłania z dołączonej dokumentacji

Według dokumentacji upublicznionej na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny, proces legislacyjny tego projektu ustawy trwał nieco ponad siedem miesięcy.

Na podstawie tych samych źródeł należy stwierdzić, że **projekt był tworzony bez założeń**.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono **siedem wersji projektu** ustawy: z 16 stycznia, z 6 marca, z 13 kwietnia, z 15 czerwca, z 6 lipca, z 26 lipca i z 6 września 2012 roku.

Pierwszy dokument umieszczony na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny 23 stycznia 2012 roku jest datowany na 13 stycznia 2012 roku. Jest to list podsekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do ministra pracy, dotyczący przede wszystkim potrzeby uzupełnienia oceny skutków regulacji o wyliczenie kosztów proponowanych zmian. Należy z tego wnosić, że **istniała wcześniejsza wersja dokumentów towarzyszących projektowi, której nie upubliczniono**.

Następne dokumenty, także opublikowane 23 stycznia 2012 roku, dotyczą procesu konsultacji społecznych. Dwudziestego stycznia 2012 roku wysłano zaproszenia do konsultacji projektu ustawy w wersji z 16 stycznia 2012 roku do dziesięciu partnerów społecznych. Siedmiu z nich to członkowie Komisji Trójstronnej, trzej pozostali to Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Rodzin Osób Niepełnosprawnych „Razem możemy więcej” i Forum Rodzin Osób Niepełnosprawnych RodzinyOn. Na przesłanie odpowiedzi przeznaczono trzydzieści dni.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono pisma z uwagami od trzech partnerów społecznych: Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Business Centre Club oraz Forum Rodzin Osób Niepełnosprawnych RodzinyOn. W ocenie skutków regulacji napisano, że uwagi i opinie do projektu zgłosiły cztery podmioty – czwartym miało być Ogólnopolskie Stowarzyszenie Rodzin Osób Niepełnosprawnych „Razem możemy więcej”. Z kolei w rozmowie z przedstawicielem ministerstwa uzyskaliśmy informację, że otrzymano uwagi od pięciu partnerów społecznych – piątym było Porozumienie Zielonogórskie.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny nie umieszczono odpowiedzi na uwagi partnerów społecznych, w ocenie skutków regulacji napisano zaś tylko: „Wszystkie zgłoszone uwagi zostały poddane dokładnej analizie. W efekcie wybrano rozwiązania, które w najpełniejszy sposób realizują cel projektu”. Nie wiadomo, czy podmioty, które przesłały uwagi, otrzymały jakiegokolwiek odpowiedzi na swoje pisma.

Z dat pism zawierających uwagi ministerstw (wysyłanych między 3 a 15 lutego 2012 roku) wynika, że **konsultacje międzyresortowe były prowadzone równoległe z konsultacjami publicznymi**. W ocenie skutków regulacji dołączonej do konsultowanej wersji ustawy z 16 stycznia 2012 roku napisano jednak, że „projekt ustawy poddany został uzgodnieniom międzyresortowym”. Wskazywałoby to, że **przed oficjalnymi konsultacjami międzyministerialnymi były prowadzone jakieś nieupublicznione uzgodnienia wstępne**.

Listy z uwagami ministerstw są umieszczone w zakładce „Konsultacje społeczne”. Zakładka „Uzgodnienia” jest pusta i nieaktywna.

Bardzo obszerną listę uwag zgłosiło **Rządowe Centrum Legislacji**, którego wiceprezes stwierdził, że **zaproponowane rozwiązania mogą być sprzeczne z konstytucją**. Uzasadniając tę opinię, przywołał orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2008 roku, które nie daje podstaw do różnicowania osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny. Uznał również, że zaproponowany sposób weryfikacji dotychczasowych uprawnień może prowadzić do złamania konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych. Ponadto zwrócił uwagę na zbyt krótkie *vacatio legis*. Poza zastrzeżeniami natury konstytucyjnej Rządowe Centrum Legislacyjne wyraziło wątpliwość dotyczącą **zasadności jednoczesnego prowadzenie prac nad dwoma projektami ustaw zmieniającymi Ustawę o świadczeniach rodzinnych**.

Na ten sam problem zwrócił uwagę podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pisząc, że w przedłożonym projekcie brakuje propozycji zmian dotyczących zasad przyznawania kobietom w ciąży prawa do świadczeń rodzinnych, choć były one zawarte w opisie zatwierdzonym w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Uwagi Ministerstwa Sprawiedliwości wskazywały konieczność doprecyzowania kilku określeń użytych w projekcie ustawy.

Minister spraw zagranicznych zwrócił uwagę na niezgodność jednego z zapisów z dyrektywą unijną, mówiącą o konieczności „równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego”.

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego domagało się dokonania w ocenie skutków regulacji wyliczenia, jakie będą skutki finansowe zwolnienia z wnoszenia opłaty za usługi radiowo-telewizyjne osób objętych specjalnym zasiłkiem opiekuńczym.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny nie umieszczono odpowiedzi na uwagi zgłoszone przez ministerstwa podczas konsultacji międzyresortowych.

Dwudziestego drugiego lutego 2012 roku **projekt ustawy został negatywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego** – z powodu nieprzeznaczenia funduszy na dodatkowe zadania nałożone na organy samorządowe, między innymi obowiązek przeprowadzenia wywiadów.

Projekt Ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw **trzykrotnie był rozpatrywany przez Stały Komitet Rady Ministrów**.

Dwunastego marca 2012 roku minister pracy i polityki społecznej poprosił sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów o rozpatrzenie przez komitet projektu ustawy, informując, że projekt z 6 marca 2012 roku zawiera zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji społecznych i międzyresortowych. Już jednak w liście przewodnim minister zaznaczył, że wielu uwag nie uwzględniono, między innymi uwagi Rządowego Centrum Legislacji o niekonstytucjonalności różnicowania osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny. Nie przyjęto również kilku uwag Ministerstwa Finansów, dotyczących zarzutów o przekroczenie wydatków budżetowych zaplanowanych na 2012 rok, ale wobec braku upublicznienia pisma tego resortu nie sposób stwierdzić, które uwagi przyjęto. Lektura projektu powstałego po przeprowadzeniu konsultacji publicznych i międzyresortowych nie pozwala dostrzec jakiś większych zmian.

Sądząc z dat pism – wysyłanych od 19 do 20 marca 2012 roku – w tym czasie odbyła się **druga runda konsultacji międzyresortowych**. Tym razem Ministerstwo Spraw Zagranicznych stwierdziło brak sprzeczności z prawem europejskim. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego podtrzymało wcześniejszą uwagę i prosiło o poczekanie na opinie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Również Rządowe Centrum Legislacji utrzymało w mocy, a nawet rozbudowało zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Ministerstwo Finansów postulowało przede wszystkim konieczność dokonania zmian nie tylko w Ustawie o świadczeniach rodzinnych, ale także w innych ustawach powiązanych, i uzupełnienia oceny skutków regulacji o wyliczenia kosztów proponowanych zmian dla budżetu państwa.

Odpowiedzi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na te opinie i późniejsze uwagi są upublicznione na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ten – w wersji z 6 marca 2012 roku – miał być po raz pierwszy rozpatrywany przez Stały Komitet Rady Ministrów 23 marca 2012, został jednak „zdjęty z porządku posiedzenia”. Wnioskodawca zadeklarował przygotowanie poprawionej wersji projektu.

Kolejna wersja projektu powstała z datą 13 kwietnia 2012 roku. Przed posiedzeniem Stałego Komitetu Rady Ministrów, zaplanowanym na 26 kwietnia 2012 roku, Ministerstwo Finansów i Rządowe Centrum Legislacji podtrzymały swoje zastrzeżenia. **W związku z zastrzeżeniami Rządowego Centrum Legislacji co do konstytucjonalności** projektu, 26 kwietnia 2012 roku Stały Komitet Rady Ministrów ponownie zrezygnował z rozpatrywania projektu (w wersji z 13 kwietnia wraz z poprawką z 25 kwietnia) i **powołał zespół roboczy** pod przewodnictwem ministra Adama Jassera do rozstrzygnięcia tego problemu.

Dwudziestego piątego maja 2012 roku zespół zebrał się po raz pierwszy i postanowił, że do 1 czerwca minister pracy i prezes Rządowego Centrum

Legislacji przygotowują nową wersję projektu ustawy, „eliminującą niekonstytucyjność”, a także uzgodnią z ministrem finansów kwestie budżetowe. Mimo że **kolejny projekt ustawy** – w wersji z 15 czerwca 2012 roku – **powstał we współpracy z Rządowym Centrum Legislacji**, wiceprezes tej instytucji w piśmie z 27 czerwca 2012 roku zgłosił dwa zastrzeżenia: ze względu na konieczność przestrzegania zasad ochrony danych osobowych do ustawy powinno się wprowadzić zamknięty katalog danych o osobach pobierających świadczenia rodzinne, które będą gromadzone na potrzeby tworzonego rejestru centralnego, z kolei wobec nadal istniejącej **niepewności co do konstytucjonalności** proponowanego rozwiązania, różnicującego osoby uprawnione do korzystania ze świadczeń pielęgnacyjnych, postuluje się wystąpienie o opinie w tej sprawie do Rady Legislacyjnej. Jeszcze tego samego dnia Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zadeklarowało chęć uściślenia zakresu gromadzonych danych, nie widziało jednak potrzeby opiniowania projektu przez Radę Legislacyjną.

Dwudziestego ósmego czerwca 2012 roku **Stały Komitet Rady Ministrów przyjął projekt ustawy przygotowany przez zespół roboczy** w wersji z 15 czerwca 2012 roku, informując lakonicznie w komunikacie, że sprawa dotycząca „uzyskania opinii Rady Legislacyjnej została wyjaśniona”. Podstawowa różnica w stosunku do wcześniejszych projektów polegała na tym, że rozwiązania odniesiono do osób, na które będą pobierane świadczenia pielęgnacyjne (niepełnosprawnych), nie zaś do osób, które będą pobierać świadczenia (opiekunów niepełnosprawnych). Zaproponowano, żeby możliwość ubiegania się o świadczenia przysługiwała opiekunom osób, których niepełnosprawność powstała do ukończenia osiemnastego lub – w pewnych wypadkach – dwudziestego piątego roku życia.

Szóstego lipca 2012 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wystąpiło do Departamentu Prawa Społecznego Rządowego Centrum Legislacji z prośbą o zwolnienie projektu ustawy (w wersji z 6 lipca 2012 roku) z obowiązku rozpatrzenia go przez Komisję Prawniczą. Tę wersję projektu uzupełniono o katalog danych zgromadzonych w centralnym rejestrze osób pobierających świadczenia rodzinne. Dwudziestego szóstego lipca 2012 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej otrzymało taką zgodę, ale dla projektu w wersji z 26 lipca 2012 roku. Zmiany wprowadzone w tej wersji miały charakter techniczno-prawny. W tym samym piśmie **Rządowe Centrum Legislacji podtrzymało swoje obawy co do konstytucyjności jednego z zapisów tego projektu**.

Dwudziestego ósmego sierpnia 2012 roku projekt w wersji z 26 lipca 2012 roku rozpatrzono na posiedzeniu Rady Ministrów i postanowiono **przekazać go do sejmu**, co nastąpiło 6 września 2012 roku.

Ocena dołączonej dokumentacji, zwłaszcza treści uzasadnienia i oceny skutków regulacji

W uzasadnieniu dołączonym do projektu ustawy przesłanego do sejmu przywołano dane dotyczące wzrostu liczby osób pobierających świadczenia, **nie podano jednak źródła** tych danych. W ocenie skutków regulacji na trzech stronach próbowano oszacować koszty, a właściwie zyski z wprowadzenia zaproponowanych zmian, ale również **nie podano źródeł, z jakich czerpano dane do wykonania obliczeń**. Napisano tam między innymi: „Zmniejszenie wydatków związanych z wprowadzeniem kryterium wygeneruje wyższe oszczędności niż wzrost wydatków związanych z kontynuacją dodatkowej pomocy w wysokości 100 zł dla osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne” (oszczędności te w 2014 roku miały wynieść 654,80 miliona złotych).

W ocenie skutków regulacji przesłanej do sejmu nie omówiono uwag przekazanych w trakcie konsultacji społecznych, jedynie napisano: „Wszystkie zgłoszone uwagi zostały poddane dokładnej analizie. W efekcie wybrano rozwiązania, które w najpełniejszy sposób realizują cel projektu”.

W ocenie skutków regulacji napisano również, że ustawa nie wpływa na rynek pracy. Wydaje się to jednak mało prawdopodobne, zwłaszcza wobec informacji, że po wprowadzeniu zmian w 2013 roku o 99,8 tysiąca powinna zmniejszyć się liczba osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne.

Wszystkie dokumenty umieszczone na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny są w formacie nienadającym się do przetwarzania (zdjęcia), utrudniającym zainteresowanym choćby sprawne przygotowanie uwag. Niektórych dokumentów, na przykład uwag Ministerstwa Finansów, nie opublikowano w tym serwisie, część zaś umieszczono w niewłaściwych zakładkach.

Opis i ocena przebiegu procesu konsultacji społecznych i publicznych

W ocenie skutków regulacji dołączonej do projektu wysłanego do sejmu napisano: „Projektowane rozwiązania dotyczą organów administracji publicznej realizujących zadania w zakresie świadczeń rodzinnych [...] [oraz] osób uprawnionych do pobierania świadczeń na podstawie tej ustawy”, ale zaproszenia do konsultacji wysłano tylko do dwóch organizacji zrzeszających opiekunów osób niepełnosprawnych. W trakcie wywiadów należało więc wyjaśnić, czy były to wszystkie podmioty.

Dwudziestego stycznia 2012 roku wysłano **zaproszenia do konsultacji** projektu ustawy w wersji z 16 stycznia 2012 roku **do dziesięciu partnerów społecznych**. Siedmiu z nich to członkowie Komisji Trójstronnej. Trzej pozostali to Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Ogólnopolskie Stowa-

rzyszenie Rodzin Osób Niepełnosprawnych „Razem możemy więcej” i Forum Rodzin Osób Niepełnosprawnych RodzinyOn.

W zaproszeniu **nie opisano głównych problemów do skonsultowania**, poproszono jedynie o zgłoszenie ewentualnych uwag.

Na odpowiedź przeznaczono trzydzieści dni, co należy uznać za czas właściwy, wystarczający na przygotowanie stanowiska.

Projekt ustawy został umieszczony na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny i w Biuletynie Informacji Publicznej ministerstwa.

Projekt w wersji poddanej konsultacjom publicznym różnił się od wersji przekazanej do sejmu i opisanej na początku niniejszego podrozdziału. Główna różnica polegała na tym, że do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne bez kryterium dochodowego mieli być uprawnieni wyłącznie rodzice i rodzice zastępczy spokrewnieni z dzieckiem, ale bez żadnych ograniczeń co do wieku niepełnosprawnego. Z kolei niepełnosprawny musiał się legitymować orzeczeniem ze wskazaniem o konieczności stałej i długotrwałej opieki.

Zgodnie z pierwotną wersją, przekazaną do konsultacji publicznych, prawo do świadczeń miałyby mieć mniej osób (na przykład w 2014 roku o około 14 tysięcy osób), niż to było w wersji projektu przekazanej do sejmu. Projekt miałby także zapewniać większe oszczędności dla budżetu (w 2014 roku prawie 1,5 miliarda złotych więcej).

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono pisma z uwagami od trzech partnerów społecznych: Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Business Centre Club i Forum Rodzin Osób Niepełnosprawnych RodzinyOn. W ocenie skutków regulacji napisano, że uwagi i opinie do projektu zgłosiły cztery podmioty – czwartym miało być Ogólnopolskie Stowarzyszenie Rodzin Osób Niepełnosprawnych „Razem możemy więcej”. W rozmowie z przedstawicielem ministerstwa uzyskaliśmy informację, że **otrzymano uwagi od pięciu partnerów** społecznych – piątym było Porozumienie Zielonogórskie.

W ocenie skutków regulacji przekazanej do sejmu **nie omówiono przesłanych uwag**. Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny **nie umieszczono odpowiedzi na uwagi partnerów społecznych**. Nie wiadomo, czy podmioty, które przesłały uwagi, otrzymały jakiegokolwiek odpowiedzi na swoje pisma.

Wiele uwag przedstawiło Forum Rodzin Osób Niepełnosprawnych RodzinyOn. Przede wszystkim zakwestionowało ono ideę zróżnicowania wysokości świadczenia pielęgnacyjnego (620 złotych) i specjalnego zasiłku opiekuńczego (520 złotych) oraz sposób ich wyliczenia. Przedstawiciele tej organizacji uznali, że zaproponowana wysokość świadczenia jest niewystarczająca, je-

śli się uwzględni, że aby je otrzymać, trzeba zrezygnować z pracy (wysokość świadczenia powinna być odniesiona do płacy minimalnej i umożliwiać zachowanie minimum socjalnego dla opiekuna i podopiecznego). Forum Rodzin Osób Niepełnosprawnych RodzinyOn postulowało „wpisanie do przedmiotowego Projektu mechanizmu ustalania wysokości świadczenia pielęgnacyjnego w korelacji do danych dotyczących kosztów utrzymania gospodarstwa domowego w danym roku kalendarzowym” i ich stałej, automatycznej waloryzacji.

Zgadając się z projektodawcami, że obecnie dochodzi do zjawiska wyłudzenia świadczenia pielęgnacyjnego, Forum Rodzin Osób Niepełnosprawnych RodzinyOn uznało, że zaproponowany w projekcie system weryfikacji uprawnień będzie wystarczający, dlatego nie ma potrzeby ograniczania liczby osób uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego i wprowadzania specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Równie krytyczne w stosunku do zaproponowanych zmian było Ogólnopolskie Stowarzyszenie Rodzin Osób Niepełnosprawnych „Razem możemy więcej”, zaproponowało jednak nieco inne rozwiązania. Obecnie obowiązującą weryfikację wysokości świadczenia pielęgnacyjnego co trzy lata uznało za niesprawiedliwą. Powołując się na opracowanie Biura Studiów i Ekspertyz Sejmowych, postulowało „przyjęcie rozwiązania uzależniającego wysokość świadczenia [...] od wysokości minimalnego wynagrodzenia stałym procentowym wskaźnikiem”. Podkreślało ponadto niezgodność zaproponowanych rozwiązań z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że „celem świadczenia jest zastąpienie dochodu”, zdaniem stowarzyszenia zaś – wysokość świadczeń, które opiekunowie otrzymują obecnie, rażąco odbiega od minimum socjalnego.

Business Centre Club pozytywnie ocenił wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego weryfikację uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego. Podkreślił jednak, że z opisu umieszczonego w ocenie skutków regulacji wynika, że „nie na wszystkie osoby legitymujące się odpowiednią niepełnosprawnością będzie przyznawane to świadczenie”, co – zdaniem zgłaszających uwagi – byłoby nie do przyjęcia.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wniosło o doprecyzowanie projektu w dwóch miejscach w celu uniknięcia niejednoznaczności zapisów projektu.

Porozumienie Zielonogórskie zaproponowało zastąpienie terminu „zakład opieki zdrowotnej” pojęciem „podmiot leczniczy” i nieokreślanie zasiłków w liczbach bezwzględnych, ale procentowo, na przykład w stosunku do najniższego wynagrodzenia.

Jak się wydaje, **jedyną zmianą wprowadzoną w wyniku przeprowadzenia konsultacji publicznych** było przyjęcie propozycji Porozumienia Zielonogórskiego dotyczącej **zmiany użytej terminologii**.

Dwudziestego drugiego lutego 2012 roku **projekt ustawy został negatywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.**

Mimo przygotowania siedmiu wersji projektu ustawy, wszystko wskazuje na to, że skonsultowano tylko wersję pierwszą. Nie jest to zgodne z *Zasadami konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*¹⁷⁹.

Główne problemy do zbadania w trakcie wywiadów

- Co było powodem tworzenia projektu ustawy z pominięciem założeń?
- Rządowe Centrum Legislacji w uwagach do pierwszej wersji projektu ustawy pytało o zasadność jednoczesnego prowadzenia prac nad dwoma projektami ustaw zmieniającymi Ustawę o świadczeniach rodzinnych. Dlaczego tak zadecydowano?
- Zarówno w uzasadnieniu, jak i w ocenie skutków regulacji przytaczano dane liczbowe, ale nie podano ich źródeł. Dlaczego tak się stało i skąd pochodziły te dane?
- W ocenie skutków regulacji napisano, że ustawa nie wpłynie na rynek pracy. Wydaje się to jednak mało prawdopodobne, zwłaszcza wobec informacji, że po wprowadzeniu zmian w 2013 roku o 99,8 tysiąca powinna zmniejszyć się liczba osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Czy rzeczywiście wprowadzone zmiany nie miały wpływu na rynek pracy?
- Czy o przekazanie uwag do projektu ustawy zwrócono się do wszystkich organizacji zrzeszających osoby niepełnosprawne i ich opiekunów – potencjalnych interesariuszy?
- Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono pisma z uwagami od trzech partnerów społecznych. W ocenie skutków regulacji napisano, że uwagi i opinie do projektu zgłosiły cztery podmioty – czwartym miało być Ogólnopolskie Stowarzyszenie Rodzin Osób Niepełnosprawnych „Razem możemy więcej”. Dlaczego na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny nie umieszczono tego pisma?
- Czy i w jaki sposób odpowiedziano partnerom społecznym na przesłane przez nich uwagi?
- W jakim zakresie uwzględniono uwagi partnerów społecznych?

¹⁷⁹ *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji, op. cit.*

- Czy przed upublicznieniem dokumentacji tego projektu ustawy (20 stycznia 2012 roku) prowadzono nieupublicznione uzgodnienia międzyresortowe? Z dat pism (wysyłanych między 3 a 15 lutego 2012 roku) z uwagami ministerstw wynika, że konsultacje międzyresortowe były prowadzone równoległe z konsultacjami publicznymi. Z kolei w ocenie skutków regulacji dołączonej do konsultowanej wersji ustawy w wersji z 16 stycznia 2012 roku napisano, że „projekt ustawy poddany został uzgodnieniom międzyresortowym”.
- Dlaczego wszystkie dokumenty umieszczone na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny są w formacie nienadającym się do przetwarzania, ponadto brakuje niektórych dokumentów?
- Przez cały proces uzgodnieniowy Rządowe Centrum Legislacji twierdziło, że zaproponowane rozwiązania mogą być sprzeczne z konstytucją. Co sprawiło, że mimo tych zastrzeżeń projekt przekazano do sejm?

Obraz wyłaniający się z rozmów z osobą koordynującą w ministerstwie merytoryczne prace nad projektem ustawy i z dwoma interesariuszami

Wyjaśnienia, uwagi i oceny dotyczące procesu tworzenia projektu
Ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych
innych ustaw

Przedstawiciel ministerstwa określił ten **projekt** jako **trudny** z kilku powodów. Problem, który nowelizacja miała rozwiązać, był społecznie wrażliwy: „Ogromna była skala problemu – lawinowo wzrastała ilość wypłacanych świadczeń. Dostawaliśmy też liczne informacje z gmin, że świadczenie to było nadużywane. [...] Gmina nie miała instrumentów do sprawdzenia, czy opieka jest faktycznie sprawowana. Podjęliśmy próbę zatrzymania lawinowo rosnących wydatków” (OKPU). Projekt ten wywoływał jednak także problemy natury legislacyjnej: „Już na etapie projektowania tych rozwiązań pojawiały się **zastrzeżenia natury konstytucyjnej** zgłaszane przez RCL i partnerów społecznych” (OKPU). Rozwiązaniem problemów legislacyjnych miał się zająć specjalny zespół roboczy: „Dlatego na pewnym etapie [Stały] Komitet Rady Ministrów podjął decyzję powołania specjalnego zespołu, który był złożony z przedstawicieli kilku urzędów: Ministerstwa Finansów, KPRM RCL i oczywiście naszego ministerstwa. Powstał całkiem nowy projekt. To nie był już nasz projekt. **To nie była standardowa procedura przygotowania projektu.** Chodziło o uniknięcie sytuacji, że później się okaże, że jest to projekt niezgodny z konstytucją. Dziś już wiemy, że to się nie udało. **Trybunał Konstytucyjny orzekł, że dwa przepisy były niezgodne z konstytucją.** Musiała nastąpić korekta – ustawa z kwietnia bieżącego [2014] roku” (OKPU). Mimo to projekt

pozwolił **osiągnąć część zakładanych celów** – zatrzymał lawinowy przyrost liczby świadczeń: „Wprowadzone kryterium dochodowe [uprawniające do otrzymania świadczenia] nie zostało zakwestionowane. Na pewno zatrzymało to wzrost [liczby] osób zgłaszających się o świadczenie. Przed tą nowelizacją mieliśmy miesięczny przyrost świadczeń o 10 tysięcy. W wielu przypadkach problematycznych” (OKPU).

Inaczej przyczynę przygotowania projektu widzieli interesariusze. Jeden z nich uznał, że projekt został **wymuszony przez protestujących rodziców**. „Projekt był wynikiem naszych protestów, które trwały od 2009 roku, jeszcze za minister [Jolanty] Fedak. Był też wynikiem naszych spotkań z przedstawicielami rządu, ale nie były to spotkania [organizowane] w ramach dialogu społecznego, ale wymuszane przez protesty. Przyjeżdżaliśmy na protest, stawialiśmy przed siedzibą premiera. Wychodzili do nas przedstawiciele Ministerstwa Pracy lub KPRM, rozmawiali z nami albo brali nasze postulaty. Rozmawiał też z nami premier. Przedstawiliśmy nasze postulaty. Oni nas słuchali, przedstawiali swoje. Kończyło się zapewnieniem, że pochylią się nad naszymi wnioskami i że będzie zorganizowane następne spotkanie. Ale potem zazwyczaj tego spotkania nie było. Więc znów organizowaliśmy kolejny protest, znów z nami rozmawiali [...] w pewnym momencie marszałek sejmu, pani [Ewa] Kopacz, [...] ale to wszystko było wymuszane protestami” (Interesariusz I). Drugi partner społeczny zauważył: „Na tamten czas był to zwyczajny projekt, tworzony tak, jak inne podobne” (Interesariusz II).

W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej **projekt przygotowywało od sześciu do siedmiu osób**. „Zawsze jest to **praca zespołowa**. Wchodzi w jego [zespołu] skład kierownictwo właściwego departamentu, pracownicy z komórki legislacji, z komórki zajmującej się analizami i przygotowaniem OSR oraz z komórki, która zajmuje się bieżącą realizacją przepisów z uwagi na ich wiedzę. Zawsze jest to sześć, siedem osób” (OKPU). **Decyzje merytoryczne podejmował minister lub nawet rząd**: „Przy tego rodzaju zmianach decyzje podejmuje tylko minister. Są to bardzo istotne decyzje. My możemy coś rekomendować, przygotowywać warianty, ale to jest decyzja ministra. Nawet nie zawsze sam minister. Decyzja należy do całej Rady Ministrów” (OKPU).

Organizacje pozarządowe nie wiedziały, kto przygotowywał projekty. „Prośbę o konsultację podpisał minister [Władysław] Kosiniak[-Kamysz]. Podejrzewam, że projekt przygotowywała pani minister [Elżbieta] Seredyn, bo ona w tych projektach brała udział, ale nie wiem, kto” (Interesariusz II).

Projekt tworzono **bez założeń**, ponieważ – zdaniem ministerstwa – miał rozwiązać **problem pilny i w pełni zidentyfikowany**. „Z uwagi na czas. Procedowanie z założeniem wydłuża proces o pół roku, a nawet i rok. Przypominam, że co miesiąc przybywało 10 tysięcy wniosków o świadczenia. My wystąpiliśmy z wnioskiem do Zespołu [do spraw] programowania prac legislacyjnych Rządu. Rząd był przekonany do konieczności i kierunku proponowanych zmian.

Brak upublicznienia tego wniosku nazwijmy niedopatrzaniem” (OKPU). Jest zrozumiałe, że z takim podejściem nie zgodzili się przedstawiciele strony społecznej. „To był błąd. Ministerstwo miało swoją wizję i do jej realizacji parło, i kompletnie się to później rozminęło z rzeczywistością. Gdyby było pole do dyskusji na etapie tworzenia założeń, to może by do tego nie doszło” (Interesariusz II).

Dane użyte w uzasadnieniu do projektu ustawy i w ocenie skutków regulacji pochodziły przede wszystkim ze źródeł własnych resortu. „To są dane, które mamy ze sprawozdawczości gmin – gmina sprawozdaje się z ilości wypłaconych świadczeń. Przesyłają je nam za pośrednictwem wojewodów. Jest też rejestr centralny prowadzony przez naszego ministra, są to dane typowo statystyczne. Korzystamy też z badania dotyczącego budżetów domowych GUS. To są te trzy główne źródła informacji” (OKPU).

Zmieniono zaplanowany początkowo **zakres nowelizacji z powodu różnego stopnia skomplikowania spraw.** „Projekt zmian dotyczący świadczeń pielęgnacyjnych był kontrowersyjny. «Becikowy» był łatwy, niekontrowersyjny. Nie chcieliśmy go wstrzymywać. Dlatego te dwie sprawy rozdzieliliśmy” (OKPU).

Ministerstwo podtrzymało tezę zawartą w ocenie skutków regulacji, że choć niemal 100 tysięcy osób utraciło prawo do zasiłku pielęgnacyjnego, to **nie miało to wpływu na rynek pracy.** „Z naszych danych wynika, że osoby, które utraciły świadczenia, to nie były osoby, które kiedykolwiek pracowały czy były zainteresowane poszukiwaniem pracy. Nie zaobserwowaliśmy też skoku osób rejestrujących się jako bezrobotni” (OKPU). Interesariusze wytłumaczyli, dlaczego te zmiany nie miały wpływu na rynek pracy. „Warunkiem pobierania świadczenia jest rezygnacja z pracy. Ponieważ taka osoba zrezygnowała z pracy, gdy traci zasiłek, nie może się zarejestrować jako bezrobotna. Może tylko pójść do MOPS po zasiłek. Tak jest do dziś [to rozwiązane] w ustawie. Jest luka prawna” (Interesariusz I). „Było założenie, że ci, którzy stracą prawo do świadczenia, to są osoby, które wyludzały świadczenia, w rzeczywistości nie są zainteresowani pracą. Moim zdaniem, wylano dziecko z kąpielą. Są w tej grupie także tacy, którzy rzetelnie opiekowali się niepełnosprawnymi” (Interesariusz II).

O podjęciu ryzyka przekazania do sejmu projektu, którego konstytucyjność może być zakwestionowana, zdecydowały względy natury finansowej. „Projekt został opracowany przez zespół, w którym uczestniczył RCL, a przedstawiciel Ministerstwa Pracy był w nim tylko jednym z czterech uczestników. Na tym etapie nie byliśmy jakoś ograniczani co do wyboru kierunku zmian. Były proponowane różne kryteria podziału osób uprawnionych [do otrzymywania świadczenia], i to, które obowiązuje dzisiaj, było proponowane przez RCL. To prawda, że do końca był podnoszony przez RCL problem niekonstytucyjności, ale innej kwestii – okresu sześciomiesięcznego *vacatio legis*, chodziło o kwestię

praw nabytych. Ale to była decyzja kogoś innego – czym dłuższy okres zachowania praw nabytych, tym wyższe wydatki z budżetu państwa” (OKPU).

Według Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, **dokumenty wytworzone przed wpisaniem projektu do Planu Legislacyjnego Rządu są materiałami roboczymi niepodlegającymi upublicznieniu**. „Zanim wyrażono zgodę na wpisanie projektu do planu, my już jakieś prace prowadzimy. Pewne materiały przedstawiamy Zespołowi do spraw programowania prac legislacyjnych rządu. Tego etapu nie traktujemy jako elementu procesu uzgodnień. Nie ma go potrzeby upubliczniać. Wynika to z Regulaminu pracy Rady Ministrów. [...] Taka jest praktyka” (OKPU).

W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej **dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego umieszcza na stronach internetowych Biuro Prasowe**. „Jeśli chodzi o stronę techniczną, to my robimy skany z dokumentów i przekazujemy je do Biura Prasowego z prośbą o zamieszczenie, także na naszej stronie BIP. Kto zamieszcza je na stronie RCL, tego nie wiem. Do tej pory nie mieliśmy sygnałów, że są jakieś kłopoty z korzystaniem z tych dokumentów” (OKPU). Interesariusze korzystający ze strony rządowej skarżyli się na **opóźnienia w publikacji dokumentów i na ich formę**. „Strona rządowa ma taki minus, że z dużym opóźnieniem były wrzucane kolejne projekty, na przykład zmieniony projekt po uwagach Ministerstwa Finansów wrzucany był po miesiącu. Nas to denerwowało, bo chcieliśmy być na bieżąco, a nie do końca się dało. Ponadto dokumenty wkładane są w formie obrazka. Są w tej chwili różne programy, które pozwalają je rozszyfrować, ale to jest żmudna praca. To jest też problem” (Interesariusz II).

W wielu kwestiach dotyczących procesu konsultacyjnego opinie rozmówców były rozbieżne. Przedstawiciel ministerstwa twierdził, że **prośbę o przedstawienie uwag do projektu wysłano do wszystkich aktywnych wówczas organizacji**. „Mamy obowiązek wysłać projekt do siódemki członków Komisji Trójstronnej i w zasadzie do OFOP [Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych]. Natomiast te dwie organizacje, do których wysłaliśmy, to są takie, które wykazały wcześniej aktywność w tej materii, nie w tym procesie legislacyjnym, ale wcześniej zwracały [się] do nas z jakimiś postulatami, pomysłami. A oprócz tego projekt jest ogólnie dostępny i każdy może zgłosić uwagi. Wtedy tylko te dwie organizacje były nam znane jako aktywne. Dziś jest więcej organizacji tego typu. Współpracują z nami w ramach okrągłego stołu” (OKPU). Trochę inaczej widzieli tę sprawę uczestnicy procesu konsultacji: „W tym czasie było wiele innych aktywnych podmiotów, działających nawet dłużej niż my na tym polu, chociażby Stowarzyszenie Rodziców Dzieci Chorych «To ma sens», czy Stowarzyszenie Przyjaciół i Osób Niepełnosprawnych «Pomóżmy im». My zaczęliśmy akcję mającą na celu podwyżkę zasiłku pielęgnacyjnego, spotykaliśmy się z ministrami, z marszałkiem sejmu, z panem [Bronisławem] Komorowskim, i po prostu zostaliśmy zapamiętani. Był nacisk z naszej strony” (Interesariusz II).

Przedstawiciel rządu zauważył, że **indywidualni świadczeniobiorcy poczuli się wykluczeni z procesu konsultacyjnego**. „Całe środowisko opiekunów osób niepełnosprawnych w sejmie protestowało. Uważali, że zostali pominięci w konsultacji. Protestowały stowarzyszenia niepełnosprawnych, ale ten projekt jest skierowany do opiekunów osób niepełnosprawnych. Inni uważali, że trzeba było konsultować projekt ze świadczeniobiorcami. Ja nie przeczę, ale ten **projekt był w BIP**, każdy mógł zgłosić uwagi. My nie mamy możliwości wysłania indywidualnych pism do 250 tysięcy osób, nie dysponując ich danymi osobowymi. Ponadto projekt wywołał duże zainteresowanie, było wiele artykułów w prasie, nie było cicho. Była też szeroka dyskusja na forum pracowników, którzy realizują tą ustawę, który jest odwiedzany dość licznie przez samych świadczeniobiorców” (OKPU).

Podczas prac nad omawianym projektem ustawy zwrócenie się z prośbą o uwagi było **jedynym** wykorzystanym **narzędziem konsultacji publicznych**. „Nie zapraszaliśmy organizacji na konferencję uzgodnieniową. Wyłącznie pismo skierowane do tych organizacji, przesłanie im projektu ustawy, pismo z prośbą o przedstawienie uwag. W tym wypadku taka była formuła” (OKPU). „Przy tej ustawie nie było spotkań z przedstawicielami ministerstwa” (Interesariusz II). Jeden z interesariuszy zapamiętał tamten okres inaczej. „Wysłali nam projekt, raz, a my przekazaliśmy nasze wnioski, i tyle. [...] Ale potem było jeszcze spotkanie. Zaprosili nas do ministerstwa. Przedstawili swój projekt. My powiedzieliśmy, że kategorycznie się z nim nie zgadzamy” (Interesariusz I). Jest możliwe, że w tym wypadku rozmówcę zawiodła pamięć.

Uwagi przesłane przez interesariuszy były wypracowane podczas dyskusji na forach internetowych. W jednym wypadku w pracach uczestniczyli rodzice, którzy poznali się podczas protestów. „My nigdy nie byliśmy stowarzyszeniem, byliśmy rodzicami pisującymi na forum. Przygotowane przez nas uwagi zostały opracowane na podstawie głosów, które pojawiały się na forum” (Interesariusz I). W drugim wypadku byli to członkowie stowarzyszenia. „Uwagi przygotowane były na forum. Mamy tam tak zwane wątki zamknięte. Dyskutują nad nimi tylko członkowie stowarzyszenia. Przeprowadziliśmy sobie burzę mózgow. I tak wypracowała się nasza opinia” (Interesariusz II).

W trakcie rozmowy z przedstawicielem ministerstwa okazało się, że **do analizowanego projektu ustawy uwagi zgłosiło pięciu partnerów**, nie zaś czterech, jak napisano w ocenie skutków regulacji, czy trzech, których pisma z uwagami upubliczniono. „Zdziwiony jestem, że umieściliśmy tylko trzy opinie. Było pięć [opinii] – cztery wymienione w OSR i Porozumienie Zielonogórskie. To jakieś nasze niedopatrzenie” (OKPU).

Ministerstwo Pracy **nie ma w zwyczaju** indywidualnie lub zbiorczo **odpowiadać na uwagi partnerów**. „Nie było oddzielnych pism do tych organizacji,

zbiorczo też nie. Jeśli z uwagami się zgadzamy, to wprowadzamy je do projektu. Zasadą jest, że nie odpowiadamy. Taką mamy praktykę, **zdaję sobie sprawę z tego, że jest to niezgodne z wytycznymi**. Jest to często związane z tempem prac” (OKPU). Takie postępowanie nie jest zgodne ani z europejskimi standardami konsultacji¹⁸⁰, ani z zaleceniami przedstawionymi w *Zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*¹⁸¹. Interesariusze zgłaszający uwagi oczekiwali jednak czegoś innego. „Jeśli ktoś wkłada swój wysiłek, czas, wiadomo – trzeba przeczytać ustawy, policzyć, to wypadałoby odpowiedzieć” (Interesariusz I). „Niestety nie było żadnego odzewu, w sensie «Dziękujemy za opinię, taka uwaga została przyjęta bądź nieprzyjęta». W tej sytuacji musieliśmy śledzić na bieżąco, co się dzieje z tym projektem na stronie rządowej” (Interesariusz II).

Większości zgłoszonych uwag nie uwzględniono, gdyż – według ministerstwa – podmioty, które je przesłały, były ogólnie przeciwnie zaproponowanym rozwiązaniom. „Uwzględniliśmy jedną uwagę Porozumienia Zielonogórskiego. Uwagi tu zgłaszane to są uwagi, które nie zgadzały się z całą filozofią projektu. Uwzględnienie ich oznaczałoby rezygnację z projektu” (OKPU). „Naszych uwag nie uwzględniono. Poszło według koncepcji rządu. Gdyby pochylono się nad naszymi uwagami, porozmawiano z nami, to nie byłoby kolejnych protestów” (Interesariusz I). „Czuliśmy się trochę zmanipulowani. Strona rządowa miała swój kierunek, żadne argumenty do [niej] nie przemawiały, nawet argumenty o niekonstytucyjności. **Konsultacje nic nie wnosily do sprawy**. Zgodnie z procedurami miały się odbyć, ale niespecjalnie wczytano się w to, co zostało do nich przesłane” (Interesariusz II).

Opinie na temat tego, co powoduje, że konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji są przygotowywane i prowadzone zgodnie z obowiązującymi standardami

Właściwą praktyką jest przyjmowanie uwag partnerów na każdym etapie prac rządowych. „Partner społeczny może nam zgłosić uwagi do kolejnych wersji projektu. Kolejne wersje projektu są publikowane na stronie – każdy może zgłosić uwagi. W praktyce dzieje się to rzadko. Ale spływają do nas uwa-

180 W dokumencie *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, op. cit., s. 22, wśród europejskich minimalnych standardów konsultacji wymienia się „potwierdzenie otrzymania odpowiedzi, publikację raportu opisującego wyniki konsultacji oraz sposobu wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji”.

181 W dokumencie *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji*, op. cit., s. 15, zwraca się uwagę na to, jak ważna jest właściwa komunikacja z interesariuszami, w tym przekazywanie informacji zwrotnych o wynikach konsultacji: „Powinniśmy opublikować listę zgłoszonych uwag najpóźniej w 21 dni od zakończenia konsultacji pisemnych [...] aby podtrzymać zaangażowanie respondentów, pomimo nieuwzględnienia ich propozycji, powinniśmy w wyczerpujący sposób wyjaśnić im powody podjęcia takiej właśnie decyzji. [...] W celu zapewnienia właściwej informacji na temat konsultacji możemy rozważyć opublikowanie bądź rozesłanie do jak największej liczby respondentów raportu z badania, w którym znajdzie się odniesienie do każdej z wniesionych uwag”.

gi do kolejnych wersji projektu, czasem nawet wtedy, kiedy projekt jest już w sejmie. Bierzemy je pod uwagę. Olbrzymia większość wnoszonych przez nas zmian [autopoprawek] w trakcie pracy nad projektem pochodzi od naszych partnerów, czy jest nam wskazywana w sposób formalny, czy nieformalny przez osoby, które realizują ustawę w terenie, lub przez świadczeniobiorców. **Nie jest w naszym interesie nie uwzględniać zasadnej zmiany i za chwilę zacytować nowy proces legislacyjny**” (OKPU).

W wypadku ustaw regulujących skomplikowaną materię są **organizowane dyskusje i spotkania okrągłego stołu**. „To zależy od rodzaju ustawy. Przykładowo mamy Ustawę o wspieraniu rodziny w systemie pieczy zastępczej, gdzie [tematem tym] jest zainteresowanych bardzo dużo prężnych, dużych organizacji. Bardzo często są organizowane spotkania, w sytuacji, kiedy są prowadzone prace nad nowelizacją. Najpierw nam zgłaszają uwagi na piśmie, a potem się spotykamy, dyskutujemy, czy te uwagi powinny być uwzględnione, czy nie” (OKPU).

Interesariusze oczekiwali **wspólnego z rządem wypracowywania rozwiązań**. „Protestem w sejmie wymusiliśmy wspólną pracę przedstawiciele rządu z rodzicami. Teraz jest łatwiej. Od rządu usłyszeliśmy, że nasze postulaty są nie do spełnienia. Nie chcieliśmy jechać do domu bez niczego. Musieliśmy iść na jakiś kompromis. Stąd ten okrągły stół i nasze koncepcje zawarte w kolejnym projekcie” (Interesariusz I), „Przy ustawie procedowanej [w 2013 roku] przed protestem w sejmie były spotkania i dyskusje. Najpierw były przedstawione założenia. Było spotkanie, gdzie pytano nas, co nam się w nich nie podoba. Takie prawdziwe konsultacje” (Interesariusz II).

Państwo powinno proponować rozwiązania przemyślane, służące dobru wspólnemu. „Propozycje rządowe nie powinny dzielić środowiska. To, co zrobiono tą ustawą, to był skandal. Państwo nie potrafiło rozwiązać problemu z naciągaczami. Wyszła niemoc państwa. Podzielono środowisko, skłócono rodziców z opiekunami. Było bardzo niesympatycznie” (Interesariusz II).

W opinii pracownika Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, **platforma e-konsultacji pomoże w lepszym prowadzeniu prac legislacyjnych**. „Jesteśmy jednym z ministerstw, które bierze udział w tym projekcie. Niektóre nasze projekty ustaw tam już wiszą. Jest to dobre narzędzie, ale bardzo absorbujące nasz czas. Powinna być kampania informująca o tej możliwości. Ponadto, jeśli ktoś nie jest aktywny, nie szuka informacji, to z tej też nie skorzysta” (OKPU). Partnerzy społeczni dodawali: „My byśmy chętnie korzystali z platformy. Jeśli rząd będzie tam umieszczał interesujące nas projekty, to będziemy korzystać” (Interesariusz II).

Opinie na temat przyczyn niewłaściwego przeprowadzenia konsultacji publicznych i przygotowania oceny skutków regulacji

Według jednego z interesariuszy, złym zjawiskiem jest to, że **rząd zaprasza do przedstawienia uwag organizacje go popierające**. „Jest wiele organizacji, które się wypowiadają, ale to są duże organizacje, które dostają ogromne środki z Unii Europejskiej, z ministerstwa, z PFRON, i one popierają rząd, żeby tych pieniędzy nie stracić. Organizowano spotkania w sejmie i tam fundacje i stowarzyszenia opowiadały, jak jest wspaniale, jak system dobrze działa, ale zapomniały dodać, że całe rodziny mają z tego niezłe źródło utrzymania. Nie mam do nich zaufania” (Interesariusz I).

Inną przyczyną jest **brak dyskusji na wstępnym etapie prac**. „Przygotowywanie gotowego projektu ustawy przypomina czasu PRL, gdy klasa przywódcza wiedziała najlepiej, co obywatelowi jest potrzebne. Gdyby rząd przedstawił nam prognozy, koncepcje, to nam jest łatwiej, bo możemy sobie wyliczyć, jakie będą skutki tych propozycji” (Interesariusz I).

Politykom i urzędnikom brakuje wiedzy w sprawach, o których decydują: „Rząd nie ma pojęcia, co to jest opieka dwudziestoczwierogodzinna, a wymyśla cuda-niewidy” (Interesariusz I).

Opinie na temat tego, co powinno się zmienić, aby konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji były właściwie prowadzone i przygotowywane

Konieczna jest **większa solidarność środowiska**. „Rząd i komisje sejmowe wykorzystują niektóre stowarzyszenie i fundacje, które dają im parasol. Na sesjach wyjazdowych komisji wychwalają rząd i dają mu pretekst do wycofywania się z rozmów z nami, ze złożonych zobowiązań” (Interesariusz I). „Sparzyłem się na współpracy. Zaprosiłem do sejmu opiekunów osób dorosłych. Przyjechali na jedno spotkanie. Załatwili swoje i potem wypieli się na nas i nazwali nas złodziejami. W naszym środowisku nie ma solidarności. Są organizacje, które świetnie działają, fundacja Budzik [chodzi o Fundację Ewy Błaszczyk Akogo?], fundacja pani Dymnej [chodzi o Fundację Anny Dymnej „Mimo Wszystko”] – mam do nich szacunek. Ale są też takie, które lobbują na swoją rzecz, pisują do ministerstwa, jak oni to świetnie działają i że rodzice, którzy protestowali w sejmie, nie są głosem rodziców dzieci niepełnosprawnych, załatwiają swoje sprawy. Rząd to wykorzystuje i może naszym środowiskiem manipulować” (Interesariusz I). „Niektórzy widzą tylko swój czubek nosa” (Interesariusz II).

Jeden z interesariuszy oczekiwał od **rządu, że profesjonalnie będzie zarządzał i organizował życie publiczne**. „Najchętniej ja bym się w ogóle nie kon-

taktował z przedstawicielami rządu, nie przedstawiał swoich uwag. Nasz parlament i rząd powinien działać dla dobra społeczeństwa i napisać dobrą ustawę, bez naszych wniosków. Tam są doradcy, prawnicy. Powinni czerpać z wzorców europejskich. Napisać dobrą ustawę bez kontaktowania się z rodzicami. Po to jest rząd i parlament wybrany” (Interesariusz I).

Konieczne jest większe otwarcie na wiedzę partnerów społecznych. „Rząd powinien słuchać tych, których regulacje dotyczą. Nie może być tak, że strona rządowa realizuje tylko swoje pomysły. W rządzie nie ma fachowców od wszystkiego. Po to są konsultacje. Stworzyć coś, co będzie służyło większości. Nie oczekujemy, że każda nasza propozycja będzie przyjęta. Nie wszystko budżet może unieść, ale nie może być tak, że się nie przyjmuje niczego” (Interesariusz II).

■ Piąte studium przypadku – projekt Ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

Opis projektu wynikający z dokumentów zamieszczonych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny

Problem, jaki miał regulować projekt ustawy, i zaproponowany sposób jego rozwiązania

Właściwie w żadnym dokumencie dostępnym na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny **nie przedstawiono problemu, jaki ma rozwiązać proponowana nowelizacja**. Píše się, że stanowi ona „realizację zmian zapowiedzianych przez Prezesa Rady Ministrów w *exposé* wygłoszonym w dniu 18 listopada 2011 [roku]”. Omawiając poszczególne propozycje zmian, opisuje się istniejący stan prawny i przyczyny ich zaproponowania: niekorzystne zmiany demograficzne i obniżenie cen korzystania z Internetu. **Trudno znaleźć wspólny mianownik w formie ogólnego problemu, który ma rozwiązywać ta nowelizacja**, dotycząca trzech różnych spraw, chyba że była nim chęć zmniejszenia deficytu budżetowego. W dokumentach rządowych tego powodu nie wymieniono. Tak widzi go część partnerów społecznych. Pośrednim dowodem na słuszność takich przypuszczeń jest oszacowanie w ocenie skutków regulacji różnicy w przychodach budżetu po wprowadzeniu zaproponowanych zmian na 594 miliony złotych *in plus*.

Przekazany przez rząd do sejmu projekt ustawy proponował wprowadzenie ograniczenia uprawnień do korzystania z 50% kosztów uzyskania przychodów dla twórców, zmiany w stosowaniu ulgi na dzieci oraz likwidację ulgi z tytułu użytkowania Internetu.

Zaproponowano wprowadzenie rocznego limitu stosowania 50% kosztów uzyskania przychodów, który miał wynosić połowę kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału skali podatkowej, czyli 42 764 złote.

Jeśli chodzi o zmiany w uldze na dzieci, to zaproponowano zwiększenie ulgi dla rodzin z trojgiem i więcej dzieci oraz ograniczenie ulgi dla rodzin z jednym dzieckiem przez wprowadzenie limitu dochodów. Limit ten miał wynosić 112 tysięcy złotych w wypadku łącznego dochodu małżonków i osób samotnie wychowujących dziecko lub 56 tysięcy złotych dochodu osoby niepozostającej w związku małżeńskim. W wypadku osób posiadających troje i więcej dzieci zaproponowano, aby ulga uległa zwiększeniu na trzecie dziecko o 50% kwoty obecnie obowiązującej i wynosiła miesięcznie 139,01 złotego (roczna kwota odliczenia – 1668,12 złotego), a na czwarte i każde następne dziecko – o 100% kwoty obecnie obowiązującej i wynosiła miesięcznie 185,34 złotego (roczna kwota odliczenia – 2224,08 złotego), bez względu na wysokość uzyskanych dochodów.

Opis procesu legislacyjnego, jaki się wyłania z dotychczasowej dokumentacji

Rządowy etap tworzenia tego projektu trwał krótko - cztery i pół miesiąca - i rozpoczął się od przygotowanie projektu ustawy. Nie przygotowano założeń. Nic nie wskazuje także na to, aby prowadzono jakieś analizy na etapie przedlegislacyjnym. Jako jedyne uzasadnienie podjęcia interwencji podano potrzebę realizacji zmian zapowiedzianych w tak zwanym drugim *exposé* premiera.

Przygotowano pięć wersji projektu ustawy.

Pierwsze dokumenty umieszczone 28 lutego 2012 roku na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny dotyczą wersji projektu ustawy z 22 lutego 2012 roku. Zakładano w niej, tak jak w wersji przekazanej do sejmu, całkowitą likwidację ulgi na Internet oraz wprowadzenie ograniczenia uprawnienia do korzystania przez twórców z odliczania 50% kosztów uzyskania przychodów do sumy 42 764 złotych rocznie. Różna była jednak propozycja zmian dotyczących ulg na dziecko. Dla osób posiadających jedno dziecko, bez względu na to, jaki był stan cywilny tych osób, ulga miała przysługiwać, o ile ich dochód roczny nie przekroczyłby 85 524 złotych. Dla osób posiadających troje i więcej dzieci zaproponowano zwiększenie ulgi o 50%, czyli miesięcznie wyniosłaby ona 139,01 złotego – bez względu na wysokość uzyskanych dochodów.

Zaproponowane zmiany miały być korzystniejsze dla budżetu, przynosząc w 2014 roku oszczędności rzędu 746 milionów złotych.

Dokument ten został przekazany 22 lutego 2012 roku Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w celu zaopiniowania oceny skutków regulacji. Poproszono o odpowiedź w ciągu dwu dni. Pośpiech uzasadniono potrzebą szybkiego

rozpoczęcia konsultacji społecznych. Podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dostrzegł konieczność uzupełnienia oceny skutków regulacji o informacje dotyczące przewidywanego spadku przeciętnego dochodu twórców wykazujących przychody wyższe od zaproponowanego limitu i podania danych o liczebności poszczególnych grup podatników, których będą dotyczyć zmiany w uldze na dziecko.

Dwudziestego ósmego lutego 2012 roku rozpoczęto **proces konsultacji projektu ustawy** w wersji z 22 lutego 2012 roku, z oceną skutków regulacji uzupełnioną o dane, których dołączenia wymagała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Z dokumentów zamieszczonych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny wynika, że właśnie tę wersję projektu konsultowano w trzech turach z różnymi podmiotami i na różnych zasadach. Łącznie do konsultacji zaproszono 33 podmioty.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono pisma z uwagami od 14 podmiotów, a także **listy z odpowiedziami** na nie. Indywidualne odniesienie się do uwag partnerów społecznych jest postępowaniem właściwym, gdyż daje im poczucie poważnego traktowania. Proces konsultacji zakończył się 25 kwietnia 2012 roku.

Równoległe z konsultacjami publicznymi 28 lutego 2012 roku rozpoczęto **proces uzgodnień międzyresortowych**. Na przedstawienie uwag ministerstwom i Rządowemu Centrum Legislacji przyznano czternaście dni.

Minister nauki i szkolnictwa wyższego – po konsultacjach z Polską Akademią Nauk – zaproponowała, aby zmiany dotyczące ograniczenia uprawnień do korzystania przez twórców z odliczania 50% kosztów uzyskania przychodów obowiązywały okresowo. Wniosek uzasadniała zaniepokojeniem środowiska naukowego. Po odpowiedzi wiceministra finansów, że premier w *exposé* „nie zapowiadał, że zmiany będą miały charakter czasowy”, uwagę wycofano.

Minister kultury i dziedzictwa narodowego, spodziewając się oporu środowisk twórczych, artystycznych i naukowych w stosunku do części proponowanych zmian, **wniósł o możliwie szerokie skonsultowanie projektu z tymi środowiskami**. Jako przykład środowisk pominiętych wskazał filmowców. W odpowiedzi na ten postulat 20 marca 2012 roku projekt ustawy przekazano do konsultacji Stowarzyszeniu Filmowców Polskich i Krajowej Izbie Pracodawców Audiowizualnych.

Rządowe Centrum Legislacji przedstawiło wiele uwag, z których część została uwzględniona przez Ministerstwo Finansów. Trzydziestego marca 2012 roku przygotowano drugą wersję projektu ustawy, różniącą się przede wszystkim tym, że do obliczania limitu przychodów, od którego można odliczać 50% kosztów uzyskania, włączono przychody z tytułu przeniesienia prawa własności wynalazku i opłaty licencyjnej.

Trzeciego kwietnia 2012 roku odbyło się **spotkanie robocze pracowników Rządowego Centrum Legislacji i Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów**, ale nawet po nim cztery kwestie nie zostały uzgodnione. Jedną z nich dotyczyła **interpretacji art. 50 ust. 1a, 4 i 5 Ustawy o finansach publicznych, czyli tak zwanej reguły wydatkowej**. Rządowe Centrum Legislacji twierdziło, powołując się zresztą na wcześniejsze interpretacje Ministerstwa Finansów, że wynika z nich, że podmiot zgłaszający projekt ustawy ma „obowiązek kwotowego określenia maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych na okres 10 lat budżetowych wykonania ustawy, [...] a także wymóg określenia odpowiednich mechanizmów korygujących – dotyczy zarówno sytuacji zwiększenia, jak i zmniejszenia poziomu wydatków publicznych”. Ministerstwo Finansów stało na stanowisku, że obowiązek taki dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy zmiana legislacyjna powoduje obciążenia dla budżetu.

Projekt ustawy w wersji z 22 lutego 2012 roku został 28 marca 2012 roku **uzgodniony z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego**.

Siedemnastego kwietnia 2012 roku minister finansów przesłał do sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt, datowany na 16 kwietnia 2012 roku (trzecia wersja), z prośbą o **rozpatrzenie go na posiedzeniu komitetu**. Uwagi do projektu zgłosiły cztery ministerstwa i Rządowe Centrum Legislacji. Na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów 26 kwietnia 2012 roku przyjęto wszystkie uwagi Rządowego Centrum Legislacji oraz uwagę ministra pracy i polityki społecznej dotyczącą rozszerzenia w ocenie skutków regulacji danych dotyczących wielkości przeciętnej kwoty ulgi na dziecko przysługującej przed wprowadzeniem i po wprowadzeniu zmian w wypadku rodzin z różną liczbą dzieci. Przyjęte uwagi Rządowego Centrum Legislacji **zobowiązywały Ministerstwo Finansów do uzupełnienia** uzasadnienia do projektu ustawy, dodania do treści projektu ustawy definicji rodziny i uzupełnienia **oceny skutków regulacji o tak zwaną regułę wydatkową**.

Zmieniony projekt miał być ponownie przedmiotem obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów 14 czerwca 2012 roku. Tak się jednak nie stało, gdyż **komitet dokonał reasumpcji swojej decyzji z kwietnia 2012 roku, oddalając uwagę Rządowego Centrum Legislacji o konieczności przygotowania tak zwanej reguły wydatkowej**. Mimo podtrzymania przez Rządowe Centrum Legislacji wcześniejszej uwagi, uzasadnienia tej decyzji nie upubliczniono.

Przed czerwcowym posiedzeniem Stałego Komitetu Rady Ministrów wice-minister finansów przekazał czwartą wersję projektu ustawy, datowaną na 24 maja 2012 roku. Stanowiła ona wykonanie zaleceń Stałego Komitetu Rady Ministrów z kwietnia 2012 roku, z wyjątkiem uzupełnienia oceny skutków regulacji o tak zwaną regułę wydatkową. W porozumieniu z Rządowym Centrum Legislacji nie umieszczono definicji rodziny w treści projektu, uszczegółowiono jednak przepis dotyczący prawa do ulgi dla podatników niepozostających w związku małżeńskim.

Projekt został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

Dwudziestego ósmego maja 2012 roku minister finansów przesłał do sekretarza Rady Ministrów projekt ustawy w wersji z 24 maja 2012 roku (czwarta wersja) z prośbą o rozpatrzenie go na posiedzeniu Rady Ministrów. Przed posiedzeniem, które zaplanowano na 26 czerwca 2012 roku, wpłynęły uwagi Rządowego Centrum Legislacji i Ministerstwa Gospodarki. Minister gospodarki uznał, że powinno się zaplanować sposób „wykorzystania zaoszczędzonych w wyniku nowelizacji środków” na wsparcie rodzin wielodzietnych.

Rada Ministrów poleciła ministrowi finansów przygotowanie nowej wersji projektu ustawy, „tak aby zaproponowane zmiany w zakresie ulgi na dziecko nie zwiększały dochodów budżetu państwa”. Zalecono podwyższenie kryterium dochodowego uprawniającego do skorzystania z ulgi na dziecko i zwiększenie ulgi na czwarte dziecko.

Dwudziestego ósmego czerwca 2012 roku Ministerstwo Finansów przygotowało nową (piątą) wersję projektu ustawy, zmienioną zgodnie z zaleceniem Rady Ministrów. **Nie była już ona z nikim konsultowana** i w formie opisanej na początku niniejszego podrozdziału została 12 lipca 2012 roku przekazana do sejmiku.

Ocena dotychczasowej dokumentacji, zwłaszcza treści uzasadnienia i oceny skutków regulacji

Zarówno uzasadnienie, jak i ocena skutków regulacji do projektu ustawy są napisane klarownym językiem. Choć – głównie na skutek uwag Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Rządowego Centrum Legislacji – rozszerzano ich kolejne wersje, **wykazują jednak pewne istotne braki i ograniczenia.**

Jak już wspomniano, **właściwie w żadnym z dostępnych dokumentów nie przedstawia się problemu, jaki analizowana nowelizacja ma rozwiązać.** Jest to niezgodne z rządowymi *Wytycznymi do Oceny Skutków Regulacji*. Pisze się tam między innymi: „Kluczowym elementem rzetelnej oceny skutków regulacji jest przygotowanie analizy zidentyfikowanego problemu, będącej punktem wyjścia do dalszych prac analitycznych [...]. Właściwe przygotowanie analizy problemu jest warunkiem dokonania poprawnej oceny skutków regulacji. Jest również warunkiem dokonania wyboru optymalnej formy zachowania instytucji publicznej wobec danego problemu lub procesu”¹⁸². W uzasadnieniu do analizowanego projektu ustawy jako jedyny powód podjęcia interwencji podaje się, że stanowi ona realizację zmian zapowiedzianych w tak zwanym drugim *exposé* premiera z 18 listopada 2011 roku.

182 *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*, op. cit., s. 12.

W uzasadnieniu wskazano, że uprawnienie związane z ulgami stanowi wyjątek od zasady powszechności opodatkowania (art. 84 konstytucji), z kolei w wypadku ulgi internetowej za uzasadnienie jej likwidacji podano, że „w ostatnich latach z uwagi na konkurencję na rynku dostawców mediów elektronicznych ceny dostępu do sieci Internet uległy znacznej obniżce”, wcześniej zaś wprowadzono taką ulgę ze względu na chęć zrekompensowania podatnikom wzrostu cen dostawy usług, spowodowanego podniesieniem stawki VAT z 7% do 22%.

Zmianę w sposobie przyznawania ulgi na dzieci uzasadniano niekorzystną sytuacją demograficzną kraju, co powoduje, że powinno się propagować przede wszystkim rodziny wielodzietne.

W wypadku tego projektu ustawy **uznaliśmy opis problemu wymagającego ingerencji prawodawcy za powierzchowny i mało rozbudowany**. Właściwie nie wiadomo, dlaczego te trzy różne zmiany podatkowe wprowadzono jednym aktem prawnym.

W zaproszeniu wysłanym do partnerów społecznych z prośbą o przesłanie uwag do projektu ustawy nie zadano pytań konsultacyjnych ani nie przedstawiono problemów ważnych dla twórców projektu.

W ocenie skutków regulacji dołączonej do projektu ustawy przekazanego do sejmu **omówiono część uwag** przedstawionych przez 13 podmiotów **i odniesiono się do nich**. Odpowiedzi na uwagi nie były rozbudowane.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono pisma z uwagami od 14 podmiotów – trzynastu omówionych w ocenie skutków regulacji i Porozumienia Zielonogórskiego, które nie miało uwag. Znajdują się tam także **listy z dość obszernymi odpowiedziami** na nie.

We właściwie przygotowanym uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji do projektu ustawy powinno się przytoczyć wyniki badań i analiz własnych oraz instytucji zewnętrznych, uzasadniające zasadność zaproponowanych zmian legislacyjnych. W analizowanym projekcie legislatorzy, tłumacząc przyczyny podjęcia decyzji o likwidacji ulgi na Internet, przytoczyli dane Głównego Urzędu Statystycznego, z kolei wyjaśniając powody ograniczenia przywilejów twórców – wyniki analiz zeznań podatkowych. **Nie są to jednak głębokie, rozbudowane analizy, raczej przytoczenie kilku prostych danych statystycznych**. Brakuje choćby rozróżnienia wpływu zaproponowanych zmian na różnych podatników, na przykład na twórców czerpiących dochody wyłącznie z działalności artystycznej.

Ponadto **niemal wszystkie dokumenty zamieszczone na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego są w formacie nienadającym się do przetwarzania** (zdjęcia), utrudniającym zainteresowanym choćby sprawne przygotowanie uwag.

Opis i ocena przebiegu procesu konsultacji społecznych i publicznych

Proces konsultacji społecznych i publicznych ograniczył się do jednorazowego skonsultowania pierwszego projektu ustawy.

Dwudziestego ósmego lutego 2012 roku rozpoczęto konsultacje projektu ustawy. Z dokumentów umieszczonych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny wynika, że **tę samą wersję projektu konsultowano w trzech turach z różnymi podmiotami i na różnych zasadach**. W ocenie skutków regulacji ani o tym nie wspomniano, ani tego nie uzasadniono. Z lektury dokumentów źródłowych można wywnioskować, że **krąg instytucji konsultowanych poszerzono na skutek sugestii ministra kultury i dziedzictwa narodowego oraz skargi stowarzyszeń twórców do premiera**. Treści tej skargi nie ma w dokumentach umieszczonych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny, choć miała ona wpływ na proces legislacyjny.

Pierwsze zaproszenie do przesłania uwag wysłano 28 lutego 2012 roku do 17 podmiotów, w tym do wszystkich członków Komisji Trójstronnej oraz związków zrzeszających artystów, naukowców, dziennikarzy i twórców. **Na odpowiedź przyznano trzydzieści dni, co należy uznać za czas wystarczający na przygotowanie stanowiska**. W piśmie tym poinformowano, że „**niezajęcie stanowiska w wyznaczonym terminie będzie równoznaczne z uzgodnieniem projektu**”. Jak już wspomniano, omawiając proces tworzenia projektu Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, jest to niewłaściwy sposób postępowania, zwłaszcza w stosunku do instytucji pozarządowych. Problem ten podniosło w liście Stowarzyszenie Polskich Artystów Muzyków.

Drugie zaproszenie, po wniosku ministra kultury i dziedzictwa narodowego, wysłano blisko miesiąc później – 20 marca 2012 roku – do Stowarzyszenia Filmowców Polskich i Krajowej Izby Pracodawców Audiowizualnych. **Na odpowiedź przeznaczono dziesięć dni**, co jest czasem zdecydowanie za krótkim na przygotowanie stanowiska.

Trzecie zaproszenie wysłano 26 marca 2012 roku. Było ono reakcją na list Związku Zawodowego Twórców Kultury do premiera z wnioskiem o rozszerzenie kręgu instytucji zapytanych o opinie. Adresatami tego pisma były następujące podmioty: Związek Zawodowy Twórców Kultury, Porozumienie „Łazienki Królewskie”, Związek Kompozytorów Polskich, Stowarzyszenie Architektów Polskich, Polskie Stowarzyszenie Jazzowe, Stowarzyszenie Muzyków Rozrywkowych STOMUR, Stowarzyszenie Tłumaczy Polskich, Związek Literatów Polskich, Stowarzyszenie Pisarzy Polskich, Stowarzyszenie Autorów i Wydawców „Polska Książka”, Związek Zawodowego Aktorów Polskich, Stowarzyszenie Tłumaczy Audiowizualnych STAW, Związek Rzemiosła Polskiego i Forum Związków Zawodowych.

Podobnie jak w wypadku pierwszego zaproszenia, **na przesłanie uwag przeznaczono trzydzieści dni.**

Z dokumentacji zamieszczonej na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny wynika, że proces konsultacji zakończył się 25 kwietnia 2012 roku. Łącznie zaproszono do niego 33 podmioty.

Projekt ustawy przedstawiony do konsultacji społecznych zakładał całkowitą likwidację ulgi na Internet oraz wprowadzenie ograniczenia uprawnienia do korzystania przez twórców z odliczania 50% kosztów uzyskania przychodów do sumy 42 764 złotych rocznie. Jeśli chodzi o zmiany w uldze na dziecko, to zaproponowano, żeby dla osób posiadających jedno dziecko – bez względu na to, jaki był stan cywilny tych osób – ulga przysługiwała, o ile ich dochód roczny nie przekroczyłby 85 524 złotych. Dla osób posiadających troje i więcej dzieci zaproponowano zwiększenie ulgi o 50%, czyli miesięcznie wyniosłaby ona 139,01 złotego – bez względu na wysokość uzyskanych dochodów.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono pisma z uwagami od 14 podmiotów: Business Centre Club, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Porozumienia Zielonogórskiego, Krajowej Izby Producentów Audiowizualnych, Stowarzyszenia Filmowców Polskich, Stowarzyszenia Autorów ZAiKS, Stowarzyszenia Polskich Artystów Muzyków, Związku Artystów Scen Polskich, Związku Polskich Artystów Plastyków, Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, Związku Polskich Artystów Fotografików, Stowarzyszenia Tłumaczy Audiowizualnych STAW i Związku Zawodowego Aktorów Polskich. **Dziwi brak zajęcia stanowiska przez inne związki zawodowe.**

Business Centre Club zasugerował rozważenie możliwości zlikwidowania w ogóle ulgi dla rodzin z jednym dzieckiem i przeznaczenie uzyskanych w ten sposób środków na zaspokojenie potrzeb rodzin wielodzietnych. Najbardziej krytycznie ocenił propozycję zmniejszenia ulg dla twórców – z powodu braku jasnego określenia, czy te same zasady będą dotyczyły osób uzyskujących dochody wynikające z różnych form zatrudnienia.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych odniosło się krytycznie do wszystkich zaproponowanych w projekcie zmian, uznając, że służą one jedynie oszczędnościom budżetowym. Mimo wzrostu dostępu Polaków do Internetu Polska nadal plasuje się w tej dziedzinie poniżej średniej europejskiej. Na udokumentowanie tej tezy przytoczono dane liczbowe zaczerpnięte z publikacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej, **zarzucając ministerstwu niedostateczne wsparcie danymi swoich propozycji.** Brak ulgi, zdaniem Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, ograniczy dostęp do tej usługi, co może skutkować gorszym dostępem do rynku pracy. Ograniczenie uprawnień do korzystania z 50% kosztów uzyskania przychodów dla twórców zmie-

rza do pogorszenia ich sytuacji prawnej. Z kolei zmiany w ulgach na dzieci nie rozwiążą problemu rodzin wielodzietnych o niskich dochodach. Według Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, należy zmienić mechanizm naliczania ulgi, tak aby w większym stopniu mogli z niej korzystać najubożsi podatnicy. Postulowano również wprowadzenie całościowej polityki prorodzinnej.

Uwagi Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, a także dziesięciu wymienionych wyżej związków i stowarzyszeń twórców, **dotyczyły wyłącznie propozycji ograniczenia 50% kosztów uzyskania dla twórców** – oceniono ją negatywnie, przedstawiając różne argumenty, które miały świadczyć o tym, że zaproponowane zmiany pogorszą i tak trudną sytuację naukowców, artystów i twórców, zwłaszcza starszych. Stowarzyszenie Autorów ZAiKS uznało, że wprowadzenie proponowanych zmian spowoduje masowe przejście twórców na inny sposób opodatkowania – działalność będą prowadzić w ramach „działalności gospodarczej”, rząd zaś nie osiągnie oczekiwanego celu w formie zwiększenia wpływów do budżetu państwa.

Prezes Związku Artystów Scen Polskich prosił ministra finansów o **zorganizowanie spotkania z twórcami** i omówienie wszystkich aspektów proponowanych zmian.

Na przesłane opinie Ministerstwo Finansów odpowiedziało indywidualnie poszczególnym podmiotom. Taka forma odniesienia się do uwag partnerów społecznych jest postępowaniem właściwym, gdyż daje im poczucie poważnego traktowania. Odpowiedzi są dość obszerne. Najmniej szeroko odpowiedziano na uwagi Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych dotyczące ulgi na dzieci. W odpowiedzi dla Stowarzyszenia Autorów ZAiKS nie odniesiono się do tezy, że twórcy zaczną się rozliczać jak przedsiębiorcy, ponieważ będzie to dla nich korzystniejsze. Podobnie **nie było odpowiedzi na wniosek prezesa Związku Artystów Scen Polskich o spotkanie.** W ocenie skutków regulacji omówiono tylko część nadesłanych uwag.

Projekt ustawy został 28 marca 2012 roku uzgodniony z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Następnie ulegał on jeszcze wielu zmianom, wprowadzanym pod wpływem działań poszczególnych ministerstw, Rządowego Centrum Legislacyjnego i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, aby ostatecznie Rada Ministrów na ostatnim etapie prac rządowych poważnie zmieniła sposób wspierania rodzin wielodzietnych. **Partnerzy społeczni nie mieli wpływu na ostateczny kształt projektu.**

Główne problemy do zbadania w trakcie wywiadów

- Jakie było merytoryczne uzasadnienie podjęcia tak różnych problemów w jednym akcie prawnym? Jaki problem miała rozwiązać ta nowelizacja?

Jakie było uzasadnienie wprowadzania zmian w sposobie opodatkowania twórców? Czemu nie przedstawiono tego uzasadnienia w dokumentach towarzyszących projektowi ustawy?

- Jakie były przyczyny zmiany pierwotnego pomysłu związanego ze stosowaniem ulgi na dziecko (dokonane dopiero na posiedzeniu Rady Ministrów, czyli na ostatnim etapie)? Czyje argumenty przeważały?
- W ocenie skutków regulacji przytacza się informacje Głównego Urzędu Statystycznego i wyniki analiz zeznań podatkowych. Nie są to jednak głębokie analizy, raczej przytoczenie kilku danych statystycznych. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Rządowe Centrum Legislacji wymagają zwykle szerszego uzasadnienia, popartego liczbami i danymi. Czemu tym razem nie przedstawiono ministerstwu takich wymagań?
- Rządowe Centrum Legislacji przedstawiło wiele uwag do kolejnych wersji projektu ustawy. Trzeciego kwietnia 2012 roku odbyło się spotkanie robocze pracowników Rządowego Centrum Legislacji i Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów, ale nawet po jego zakończeniu cztery kwestie nie zostały uzgodnione. Jedną z nich dotyczyła interpretacji art. 50 ust. 1a, 4 i 5 Ustawy o finansach publicznych. Rządowe Centrum Legislacji twierdziło, powołując się zresztą na interpretację Ministerstwa Finansów, że wynika z nich obowiązek przygotowania tak zwanej reguły wydatkowej. Ministerstwo Finansów stało jednak na stanowisku, że taki obowiązek występuje wyłącznie w sytuacji, gdy zmiana legislacyjna powoduje obciążenia dla budżetu. Stały Komitet Rady Ministrów początkowo (26 kwietnia 2012 roku) przyznał rację Rządowemu Centrum Legislacji, następnie jednak (14 czerwca 2012 roku) dokonał reasumpcji tej decyzji. Skąd wyniknął ten spór i dlaczego tak go rozstrzygnięto?
- Z dokumentów umieszczonych na platformie internetowej Rządowego Procesu Legislacyjnego wynika, że tę samą wersję projektu konsultowano w trzech turach z różnymi podmiotami i na różnych zasadach. Czy było to właściwe postępowanie?
- W odpowiedzi na uwagi Stowarzyszenia Autorów ZAiKS nie odniesiono się do tezy, że twórcy zaczną się rozliczać jak przedsiębiorcy, gdyż będzie to dla nich korzystniejsze.
- Prezes Związku Artystów Scen Polskich prosił ministra finansów o zorganizowanie spotkania z twórcami i omówienie wszystkich aspektów proponowanych zmian. Czy do takiego spotkania doszło? Jeśli nie, to dlaczego?

Obraz wyłaniający się z rozmów z osobą koordynującą w ministerstwie merytoryczne prace nad projektem ustawy i z dwoma interesariuszami

Wyjaśnienia, uwagi i oceny dotyczące procesu tworzenia projektu
Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych

Nad projektem ustawy pracowały dwie, trzy osoby – naczelnik i maksymalnie dwóch pracowników. Ponadto „dwie, trzy osoby, młode pracownice. Jeśli uważamy, że w projekcie jest coś niejasne, to prosimy je o przeczytanie. Jeśli one rozumieją zapisy tak, jak my, to zapis jest sformułowany dobrze” (OKPU).

Na sposobie przygotowania i procedowania tego projektu ustawy najmocniej odbiło się to, że **był to projekt realizujący zapowiedzi zawarte w exposé premiera**. Przyczyny umieszczenia trzech różnych problemów w jednym projekcie ustawy rozmówcy widzieli odmiennie. Przedstawicielki ministerstwa uzasadniały to następująco: „Myśmy realizowały *exposé* z 2011 roku. My nie uczestniczyłyśmy w decyzjach. Dostałyśmy wytyczną i musiałyśmy ją realizować. Domyślam się, że chodziło o realizację polityki prorodzinnej. Szukając pieniędzy na nią, postanowiono szukać ich w tych innych zmianach” (OKPU). Podkreślały również **służebną rolę w stosunku do szefa rządu**, choć miały świadomość, że część propozycji była kontrowersyjna: „Liczyliśmy się z tym, że proponowana zmiana w uldze dla twórców będzie budzić emocje. To była nie pierwsza taka próba” (OKPU). Mocniej określił to jeden z interesariuszy, zauważając, że Ministerstwo Finansów w tym projekcie pełniło jakby funkcję usługową dla premiera: „Myślę, że na poziomie ministerialnym wyglądało to tak, że napisano uzasadnienie do zmian, które rząd uważał za słuszne. Tu kolejność była taka: pan premier powiedział, że należy zmodyfikować ulgę, urzędnicy napisali uzasadnienie. Powinno być odwrotnie” (Interesariusz I). Według drugiego interesariusza, powodem przygotowania tego projektu była potrzeba wzmocnienia finansów państwa: „Domyślam się, że taka była potrzeba gospodarcza w danym momencie. Czasem tak bywa, że nowelizacja jest konglomeratem różnych zmian” (Interesariusz II).

Legislatorki z ministerstwa **zmianę zasad udzielania ulgi na dziecko na ostatnim etapie tworzenia projektu ustawy uzasadniały osobistą decyzją premiera**. „To była decyzja premiera. Premier sobie nie życzył, żeby na zmianie ulgi na dziecko budżet zarobił. Podwyższenie kwoty na pierwsze dziecko miało być zbilansowane wyższą ulgą na trzecie o następne. To była decyzja Rady Ministrów. I pierwsza, i ostatnia propozycja zmian w ulgach wyszła od premiera lub Rady Ministrów. My tego nie wiemy. Nie znamy kulis tego typu decyzji” (OKPU).

Interesariusze **wyjątkowości** tego projektu upatrywali przede wszystkim **w jego merytorycznej zawartości**: „Jeśli chodzi o merytorykę, to był to projekt

szczególny. Zaproponowane zmiany były kluczowe dla pracowników. Znaczenie społeczne tych regulacji było ogromne” (Interesariusz I). „To był projekt taki, jak zwykle, typowy projekt Ministerstwa Finansów. Był jednak dla nas bardzo istotny, bo dotyczył poważnej zmiany w sposobie opodatkowanie twórców” (Interesariusz II).

Jeden z rozmówców zwrócił uwagę na **niedostatki w przeprowadzeniu procesu legislacyjnego**. „Naszym zdaniem, proces jego tworzenia też powinien być szczególnie uważny. Na pewno nie został tak potraktowany przez rząd. [...] Oczekiwalibyśmy, żeby strona rządowa najpierw zdiagnozowała problem, a potem przedstawiła założenia do ustawy. **Wspólną pracę powinniśmy zacząć od wstępnych konsultacji, a potem założeń**. My też chcieliśmy zmienić sposób przyznawania ulgi na dziecko, [gdyż obecnie] brak jest kryterium dochodowego. Ucieszyło nas, gdy rząd rozpoczął te prace, ale poszły one w innym kierunku” (Interesariusz I). Nieprzygotowanie założeń przedstawicielki Ministerstwa Finansów tłumaczyły brakiem takiej potrzeby w wypadku projektów będących realizacją zapowiedzi zawartych w *exposé* premiera. „To było *exposé* premiera. To nie minister finansów był inicjatorem tego projektu. Jak projekt jest inicjatywą naszego ministra, to albo piszemy założenia, albo prosimy o zwolnienie, bo znamy się na tyle na tej tematyce, że chcemy sami przygotować projekt ustawy. Tu nie było sensu robić założeń, bo od początku wiadomo było, co mamy zrealizować. Nie było sensu przedstawiać Radzie Ministrów założeń do zmian podatkowych, bo decyzja premiera została podjęta” (OKPU). Ze stanowiskiem tym zgodził się drugi interesariusz: „Ta zmiana jest niezbyt szeroka, dość oczywista, więc chyba **w tym przypadku nie wymagałabym przygotowania założeń**” (Interesariusz II).

Jeden z partnerów społecznych podkreślił także, że **rząd przyjął błędne założenia** o charakterze koniecznych zmian podatkowych, na co dowodem jest to, że sejm i senat poważnie zmieniły projekt przesłany przez rząd. „Wiadomo, co z tym projektem się stało w senacie. Wprowadzono tam przepisy, których nie było w przedłożeniu rządowym, na przykład utrzymanie okrojonej, ale jednak ulgi na Internet. To jest dowód na to, że ten projekt nie był dobrze przygotowany. Rząd musiał przyznać, że coś na rzeczy było w tych uwagach partnerów społecznych” (Interesariusz I).

Mimo przedłużającego się konfliktu między ministerstwem a Rządowym Centrum Legislacji, przede wszystkim w sprawie tak zwanej reguły wydatkowej, rola Rządowego Centrum Legislacji w tworzeniu tego projektu była przez przedstawicielkę ministerstwa określona jako „służenie pomocą”, „opiniodawcza – RCL nigdy nie prowadził ustaw z naszego departamentu. Nie wiem, dlaczego” (OKPU). Twierdzono, że w wypadku projektów dotyczących podatków z definicji nie ma potrzeby tworzenia tak zwanej reguły wydatkowej. „Mieliśmy straszny problem z tym. Regułę trzeba przygotować wtedy, kiedy jest wydatek, a tu nie było żadnego wydatku. W przypadku ustaw podatkowych, zmian w podatku, nie ma żadnych wydatków. Jest tylko rezygnacja

z jakiś dochodów, dlatego nas ta reguła nie dotyczy. Opinię w sprawie reguły przygotowywał inny departament, Departament Reformy Finansów Publicznych. W odpowiedzi dla RCL powołaliśmy się na tę opinię” (OKPU).

Dokumenty towarzyszące projektowi ustawy zostały przez partnerów społecznych ocenione jako merytorycznie słabe. „Było mnóstwo uchybień – brak założeń, ale też kształt uzasadnienia i OSR nie spełniał do końca zasad przyzwoitej legislacji. [...] Dokumenty, które my dostaliśmy do zaopiniowania – ulgę na Internet uzasadniono czterema zdaniem. Czyżby brakowało argumentów? [...] Pokazano wyliczenia tylko z punktu widzenia finansów publicznych, bo to jest łatwe. Natomiast w OSR brakuje wyliczenia kosztów tych zmian dla gospodarstw domowych, wpływu na rynek pracy, na sytuację firm, zwłaszcza małych, jednoosobowych. Już na wstępie nie dokonano rzetelnej oceny sytuacji. Argumenty użyte w uzasadnieniu nie przekonały nie tylko nas, ale i twórców” (Interesariusz I). „Nie byliśmy zadowoleni z uzasadnienia, z jego szczegółowości. Nie było pogłębione, choć też nie było bardzo lakoniczne” (Interesariusz II).

W sprawie formy dokumentów umieszczanych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny i trybu ich publikowania przedstawicielki ministerstwa twierdziły, że od momentu zajęcia się projektem ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów jest to obowiązek RCL, wcześniej zaś – ministerstwa. „My odpowiadamy na pewnym etapie, do komisji uzgodnieniowej, potem RCL odpowiada” (OKPU). Umieszczanie skanów nieedytowalnych tłumaczyły stosowaniem się do obowiązujących przepisów. „Musi być w wersji nieedytowalnej, bo ma atrybut oryginału. Koleżanka, która te dokumenty umieszcza na platformie RCL, stosuje się do obowiązujących przepisów. Muszą być jednolite standardy dla wszystkich. My się do nich stosujemy. Jeśli ktoś się do nas zwróci o wersję edytowalną, to nie ma problemu, żeby przesłać” (OKPU).

Choć konsultacje projektu ustawy trwały stosunkowo długo, to strony nie były w pełni zadowolone ani z ich przebiegu, ani z ich rezultatów. Przedstawicielka Ministerstwa Finansów przyznała, że proces konsultacji tego projektu ustawy przebiegał nietypowo. „Ten projekt różnił się tym, że dosyłałiśmy [go] do uzgodnień do kolejnych organizacji, które czuły się zawiedzione, że ten projekt nie trafił do nich za pierwszym razem” (OKPU). Legislatorki podkreślały jednak, że zawsze działały zgodnie z obowiązującym prawem. „My zawsze pracujemy w oparciu o nasze wewnętrzne zarządzenie dyrektora generalnego w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Finansów. W owym czasie obowiązywała uchwała Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów. Zawsze też stosujemy się do postanowień Ustawy o związkach zawodowych” (OKPU).

Brak koordynacji między Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego a Ministerstwem Finansów zaowocował koniecznością wydłużania procesu konsultacji i dopraszania kolejnych organizacji. „My nie znamy wszystkich

zainteresowanych podmiotów. Ministerstwo Kultury bardzo długo nie informowało nas, komu powinniśmy przekazać projekt do konsultacji. Potem powiedzieli nam, że jest ich za mało. Poprosiliśmy o wskazanie i wskazano dwa dodatkowe. My uważaliśmy, że jak ktoś jest zorganizowany w jakiejś organizacji [parasolowej], to ona rozsyła projekt do swoich członków. Tak się dzieje w przypadku central związkowych czy pracodawców. A tu tak się nie zdarzyło” (OKPU).

Zdaniem jednego z partnerów społecznych, nie zaproszono wszystkich zainteresowanych tą tematyką. „Jeśli chodzi o organizację zbiorowego zarządzania [prawami autorskimi], to jest ich bodajże 14, a konsultacje przeprowadzono z zaledwie pięcioma. Ta lista [pierwsza] chyba została przypadkowo ułożona” (Interesariusz II). Zdaniem drugiego, projekt był szeroko konsultowany. „Podejrzewamy, że konsultacje były prowadzone szeroko, różnymi kanałami. Na stronie RCL *post factum* możemy dowiedzieć się, kto wziął w nich udział” (Interesariusz I). Zmiany, które postulowano w trakcie konsultacji społecznych, wprowadzono jednak dopiero w senacie.

Brak odniesienia się do uwagi Stowarzyszenia Autorów ZAiKS, że wprowadzenie proponowanych zmian spowoduje masowe przejście twórców na inny sposób opodatkowania – działalność będą prowadzić w ramach „działalności gospodarczej” – uzasadniano tym, że była ona nieprzekonująca. „Ta zmiana nie zmieniła zasad uwzględniania kosztów faktycznie poniesionych. I przed zmianami, i po [zmianach] twórca mógł rozliczać koszty uzyskania przychodów faktycznie poniesione, tak jak osoba prowadząca działalność gospodarczą. Ten argument był nietrafiony” (OKPU). Interesariusze twierdzili, że upłynęło za mało czasu od wejścia w życie tej ustawy, aby stwierdzić jednoznacznie, czy wprowadzone zmiany przyniosły oczekiwane przez rząd rezultaty, czy też rację mieli krytykujący je partnerzy społeczni. „Jest trochę za wcześnie, żeby to oceniać. Twórcy po raz pierwszy odczuli skutki oddziaływania tej ustawy 30 kwietnia tego roku [2104], ponieważ musieli zapłacić podatek [na nowych zasadach]. Mechanizm adaptacyjny trwa dwa, trzy lata. Wtedy będziemy mogli udzielić odpowiedzi. Ale wiem, że twórcy zakładają działalność gospodarczą. Mnie jest znanych kilkanaście takich przypadków. Mogłoby być zainteresowanych około 150 osób. Zjawisko, którego się spodziewaliśmy, wystąpiło i ulega natężeniu” (Interesariusz II).

Nie odpowiedziano na postulat prezesa Związku Artystów Scen Polskich o zorganizowanie dyskusji z twórcami na temat zmian, musiałaby to być bowiem decyzja polityczna. „My o takich rzeczach nie decydujemy. Gdyby wiceminister zadekretował, że należy zorganizować takie spotkanie, to byśmy zorganizowały. Takiego polecenia nie było” (OKPU).

Nieuwzględnienie postulatów interesariuszy przedstawicielki ministerstwa uzasadniały tym, że – ich zdaniem – **brakowało w nich rzeczowych argumentów**. „W tych pismach był głównie protest przeciwko rządowym propozy-

com. Było niezadowolenie z zaproponowanych zmian. Proponowali powrót do starego systemu emerytalnego. Nie było tam rzeczowych argumentów. Nie chcę ich obrażać, ale oni nawet nie mogli stworzyć argumentów, bo nie są «podatkowcami». Tylko osoba, która się na tym zna, mogłaby wskazać słabe elementy tego projektu. A widać, że słabych stron nie było. Czego przykład tegorocznego rozliczenia rocznego. Twórcy po raz pierwszy rozliczali się na nowych zasadach i żadnych problemów nie było” (OKPU).

Zdania partnerów społecznych na temat treści odpowiedzi Ministerstwa Finansów na ich uwagi były podzielone. „Nie byliśmy zadowoleni z odpowiedzi. Przypuszczaliśmy, że pan minister odpisze nam, że nie zgadza się z naszymi uwagami. Jest tam próba polemiki na przykład z naszymi argumentami dotyczącymi likwidacji ulgi na Internet. Ale minister odpowiada obok naszych argumentów. Powtarzane są argumenty wcześniej wypowiedziane podczas posiedzenia Komisji Trójstronnej. [...] Urzędnicy mogli użyć innych, nowych argumentów, którymi próbowaliby nas przekonać. To potwierdza tezę, że było to wykonanie dyspozycji rządu. Urzędnicy, gdyby chcieli, mogli sięgnąć do innych dokumentów, na przykład GUS, ale albo nie sięgnęli, albo sięgnęli i wynik analizy był trudny do zaakceptowania” (Interesariusz I). Drugi interesariusz argumenty rządu ocenił jako rzeczowe, choć postulaty jego organizacji odrzucono: „Minister w pewnej części ustosunkował się do naszych uwag. Jest polemika z naszymi argumentami. Nie zgadzamy się z nią, ale jest. Sukcesu nie odnieśliśmy” (Interesariusz II).

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że w wypadku tego **projektu nie zorganizowano konferencji uzgodnieniowej**. „Przy tej ustawie nie było konferencji uzgodnieniowej, bo wszystkie organizacje dostały szerokie odpowiedzi na ich uwagi” (OKPU). Zwykle jednak są one organizowane i zaprasza się na nie wszystkie podmioty, które przesyłały uwagi. „Pamiętam ustawy z 2001 [roku], które budziły takie zainteresowanie, że musieliśmy konferencję uzgodnieniową organizować w sali kolegialnej” (OKPU). „Konferencji uzgodnieniowej nie było. Na pewno nie otrzymaliśmy zaproszenia. Zresztą prawo tego nie nakazuje” (Interesariusz I). Zdaniem jednego z partnerów, **nawet na etapie prac nad projektem ustawy było pole do dyskusji z interesariuszami**. „Było pole do dyskusji, ale na argumenty ekonomiczne. Dodatkowo można było przywoływać przykłady rozwiązań funkcjonujących w innych krajach europejskich” (Interesariusz II). Takie dyskusje organizowały stowarzyszenia twórców, ale nie prowadziło ich ministerstwo. „Organizowaliśmy debatę na ten temat. Był na niej obecny minister administracji i cyfryzacji. To było w trakcie prac nad tą nowelizacją. Moje wystąpienie na temat wydłużenia okresu rozliczania się twórców do dwóch, trzech lat spotkało się z zainteresowaniem administracji rządowej” (Interesariusz II).

Ministerstwo zadeklarowało, że **konsultacje społeczne przeprowadziło** zadowalająco, gdyż **zgodnie z zasadami**. „My staramy się przestrzegać procedur. Staraliśmy się dotrzymać terminów konsultacji. Nie pamiętam, żeby

były jakieś dodatkowe wnioski [ze strony potencjalnych zainteresowanych]" (OKPU).

Interesariusze pozytywnie oceniali otrzymanie odpowiedzi na uwagi w formie pisemnej. „Pisemna odpowiedź Ministerstwa Finansów na nasze uwagi była rzadkością, zdarza się to rzadko” (Interesariusz I). „Byłam zaskoczona, że nam odpowiedziano. Konsultuję wiele projektów. Sytuacja, w której autor projektu odpowiada indywidualnemu podmiotowi jest to rzecz niezwykle rzadka. [Zwykle] dowiaduję się, jakie jest stanowisko autora projektu, kiedy przychodzi kolejna wersja projektu” (Interesariusz II).

Czas przeznaczony na konsultacje został oceniony pozytywnie. „Dostaliśmy trzydzieści dni na konsultacje – jest to czas wystarczający” (Interesariusz II).

Jeden z interesariuszy uznał, że **w sytuacji, gdy poważnie zmieniono zawartość projektu ustawy już po konsultacjach, powinno się je powtórzyć.** „Bez względu na należało projekt jeszcze raz przekonsultować, ale rząd ma w takich sytuacjach inne zdanie. Uważa, że skoro przeprowadzono konsultacje, a zmiany nie są diametralne, to konsultacji nie trzeba powtarzać. My się z tym nie zgadzamy, bo tam były bardzo poważne zmiany, to był właściwie nowy projekt ustawy” (Interesariusz I).

Opinie na temat tego, co powoduje, że konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji są przygotowywane i prowadzone zgodnie z obowiązującymi standardami

Zdaniem legislatorek z Ministerstwa Finansów, **dobremu przeprowadzeniu konsultacji publicznych „sprzyja przestrzeganie reguł.** My staramy się dotrzymywać wszystkich terminów. Przyczyna jest prozaiczna – nas kontroluje NIK. Nie chcemy być ścigani. Ja jako urzędnik nie decyduję o rozstrzygnięciach merytorycznych. Urzędnik powinien stosować się do reguł” (OKPU).

Partnerzy społeczni przywoływali dobre praktyki stosowane w innych resortach, na przykład przedstawianie do konsultacji **rozwiązań wariantowych.** „Niektóre resorty tak często robią, że pokazują dwa warianty do wyboru – i to jest dobre rozwiązanie, że pokazujemy dwa, nawet trzy warianty. To też jest wyznacznik jakości stanowienia prawa, [sygnał], że jednak pytamy, proponujemy kilka rozwiązań. Nie mamy monopolu na wiedzę. A może ktoś jeszcze zgłosi czwarte [rozwiązanie]. Jeśli będzie dobre, to potrafimy powiedzieć: «Tak, propozycja jest ciekawa, spróbujmy ją zmodyfikować»” (Interesariusz I).

Debaty prowadzone w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego sprzyjają wypracowaniu dobrych pomysłów legislacyjnych. „Jest dobry przykład niezwykle dokładnie, profesjonalnie, modelowo przygotowywanych

zmian w Ministerstwie Kultury. Ministerstwo założyło platformę dyskusji pomocną przy wprowadzaniu zmian w legislacji – nazywa się Forum Prawa Autorskiego. Rozpoznano potrzeby. Materiały są przekazywane zainteresowanym. Potem są spotkania dyskusyjne jednodniowe. To jest baza do prac legislacyjnych” (Interesariusz II).

Właściwemu prowadzeniu procesu konsultacji sprzyjają **fachowość urzędników i warunki jej przeprowadzenia**. „Najistotniejsze jest to, czy w jednostce przygotowującej projekt pracują fachowo przygotowani ludzie i czy prace nie są prowadzone pod presją czasu. Czy problem jest dobrze rozpoznany, pogłębiony analizą szerszego tła europejskiego, czy jest **czas na przeprowadzenie konsultacji** i wola uwzględnienia propozycji przekazanych ministerstwu” (Interesariusz II).

Przygotowując projekty ustaw, **Ministerstwo Finansów korzysta głównie z obserwacji praktyki stosowania przepisów podatkowych**. „Sygnały od organów podatkowych, że – kolokwialnie mówiąc – coś nie chodzi. Widzimy, że coś trzeba doprecyzować. Źródłem ważnych informacji jest dla nas także praktyka orzekania sądów administracyjnych. Gdy sądy orzekają nawet wbrew literalnemu brzmieniu przepisów, my zmieniamy treść tych przepisów. Nie chcemy narażać podatników na konieczność prowadzenia spraw najpierw w urzędach skarbowych, a potem w sądach administracyjnych. W sprawach podatkowych raczej się nie prowadzi analiz, bo prawo podatkowe jest dość specyficzne, jest realizacją funkcji fiskalnej i społecznej państwa” (OKPU).

Legislatorzy z ministerstwa podkreślali, że „nie ma zwyczaju, żeby konsultować się z kimkolwiek poza konsultacjami i uzgodnieniami” (OKPU).

Zmiany w procesie legislacyjnym, wprowadzone **nowym Regulaminem pracy Rady Ministrów, były postrzegane z pewną obawą**. „Jedne zmiany pomagają, inne troszeczkę przeszkadzają. Na przykład byliśmy już przyzwyczajeni do pewnych etapów procesu legislacyjnego. Nowa uchwała, która weszła w styczniu tego [2014] roku wywraca to wszystko. I my się musimy wszystkiego uczyć od początku, ale może i lepiej. Został połączony proces oceny OSR i uzgodnień międzyresortowych, wydłużony został czas. Ale czy to będzie dobrze, czy źle, trudno ocenić. Bo teraz, gdy w trakcie konsultacji Kancelaria Prezesa Rady Ministrów powie, że zakres zmian jest za mały, to trzeba będzie robić pracę od początku. A przed zmianami etap był zakończony, aczkolwiek czasem w praktyce okazywało się, że niekoniecznie. Ale mam nadzieję, że zmiany są przemyślane i będą prowadziły w dobrym kierunku” (OKPU).

Członkowie Komisji Trójstronnej zauważają, że ich pozycja w procesie konsultacji jest **mocniejsza** niż innych zainteresowanych, w tym organizacji pozarządowych. „My jesteśmy w lepszej sytuacji niż większość organizacji pozarządowych, bo mamy Ustawę o związkach zawodowych, która wyraźnie

mówi, że organy władzy muszą wyznaczyć czas na konsultacje nie krótszy niż trzydzieści dni. Jest to szczególnie ważne w kontekście ostatnio wprowadzonych zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów, gdzie organizacje [pozarządowe] nie znają dnia ani godziny, kiedy projekt do zaopiniowania dostaną” (Interesariusz I).

Opinie na temat przyczyn niewłaściwego przeprowadzenia konsultacji publicznych i przygotowania oceny skutków regulacji

Jednym z największych problemów zgłaszanych przez partnerów społecznych jest **niedotrzymywanie obowiązującego czasu na konsultacje**. „Docho- dzilo do takich kuriozalnych sytuacji, że dostawaliśmy drogą elektroniczną projekt ustawy do zaopiniowania w terminie do jutra do godziny czternastej” (Interesariusz I).

Interesariusze wskazywali, że są **ignorowani przez przedstawicieli rządu, konsultacje zaś są prowadzone tylko pro forma**. „My staramy się konstruktywnie podejść. Uczestniczymy na przykład w Komisji Trójstronnej w pracach nad wypracowaniem kryteriów społecznych udzielania pomocy rodzinom wychowującym dzieci niepełnosprawne. Wskazujemy, że źle się dzieje, ale rząd milczy, nie słucha albo podnosi tylko o ułamek procenta i mówi: «Da- liśmy coś». My mówimy: «Dobrze, ale wypracujmy jakąś koncepcję, bo za rok znajdziemy się w tym samym miejscu». [...] Jest spotkanie za spotkaniem i stoimy w tym samym miejscu. Strona rządowa nie proponuje rozwiązań. My przedstawiamy [nasze propozycje]. Ale brakuje chęci do zrozumienia naszego stanowiska” (Interesariusz I). „Nic tak nie irytuje, jak pozorne konsultacje, kiedy dostajemy projekt [do zaopiniowania] na krótko. Mamy świadomość, że jesteśmy kulą u nogi w tym procesie” (Interesariusz II).

Problemem są również **słabo przygotowane projekty**. „Źle przygotowany projekt to brak wymienienia motywów podjęcia regulacji, niezwykle skąpe uzasadnienie, brak przedstawienia tła europejskiego – wtedy nie sposób oce- nić pomysłu” (Interesariusz II).

Według jednego z interesariuszy, **uwagi partnerów społecznych w ocenach skutków regulacji** towarzyszących projektom ustaw często są **relacjonowa- ne nierzetelnie**. „Strona rządowa relacjonuje w uzasadnieniu przekazywa- nym do sejmu: «Wpłynęło dziesięć uwag, ale są one niezasadne». Cytaty są traktowane wybiórczo – nie oddają istoty problemu przedstawionego przez partnera społecznego. Posłowie to albo czytają, albo [tego] nie czytają. Zazwy- czaj opinia strony rządowej jest negatywna. Formalnie konsultacje zostały przeprowadzone, formalnie wszystko jest w porządku, choć trudno to na- zwać konsultacjami. Projekt jest uchwalany i jeżeli ktoś pójdzie do Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na to, że nie dotrzymano trybu konsultacji projektu

rządowego, to praktycznie jest skazany na porażkę. Trybunał odrzuca takie wnioski jako niezasadne” (Interesariusz I).

Rząd nie wszystkich interesariuszy traktuje jednakowo, otrzymują różny czas na wyrażenie opinii. „Jest to zła, ale powszechna praktyka. Rząd wychodzi z założenia, że jak coś premier powiedział w *exposé*, to od tego czasu zaczynają się konsultacje, że interesariusze mają możliwość wyrobienia sobie opinii” (Interesariusz I).

Platforma internetowa Rządowy Proces Legislacyjny jest oceniana różnie. Zdaniem jednego z interesariuszy, korzystanie z niej jest trudne, gdyż jest nieczytelna, dokumenty są zaś umieszczane nieterminowo. „Musimy z niej korzystać, ponieważ strona rządowa nie przestrzega zapisów Ustawy o związkach zawodowych – nie przekazuje projektów aktów prawnych w formie drukowanej. Najczęściej dostajemy informację, że dany projekt ustawy ukazał się na stronie RCL. Potem odbywa się tak zwane szukanie wiatru w polu. Ta strona jest nieczytelna, jest źle skonstruowana. [...] Dotrzeć do właściwych informacji jest bardzo trudno, szczególnie w sytuacji gdy projekt jest modyfikowany kilka razy. Trudno dotrzeć do aktualnej wersji. Dokumenty publikowane są z poślizgiem” (Interesariusz I). Odmiennego zdania był inny partner społeczny: „Korzystaliliśmy z tej platformy, bo tylko tam ten projekt się znalazł. Nigdy nie mieliśmy problemów z korzystaniem z niej. Oczywiście mogłaby być bardziej komfortowa” (Interesariusz II).

Opinie na temat tego, co powinno się zmienić, aby konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji były właściwie prowadzone i przygotowywane

Cześć partnerów społecznych była bardzo krytycznie nastawiona do stanu **dialogu społecznego**, uznając, że **powinien się on całkowicie zmienić**. „Zbyt dużo energii przeznaczanej jest na PR. Trzeba zmienić wszystko od początku do końca. Założenie musi być takie: poważnie traktujemy strony, pytamy [je], bo chcemy poznać ich opinie, i potem na tym budujemy instrumenty, oprzyrządowanie całego procesu konsultacji. Musimy **uzyskiwać informacje zwrotne od rządu**. Może propozycję spotkania. A my często dowiadujemy się dopiero z druku sejmowego, że nasze uwagi zostały odrzucone. Ta informacja powinna być nam przekazywana na każdym etapie tworzenia projektu. Są ustawy, które trzeba procedować w trybie specjalnym, na przykład powodziowa. Ale są ustawy, które można przewidzieć. Dlaczego nie **wydłużyć konsultacji**, dlaczego nie **spotkać się przy stole**? To jest najskuteczniejszy dialog” (Interesariusz I).

Drugi partner społeczny prezentował mniej krytyczne podejście, ale i on zwracał uwagę, że **proces konsultacji powinien trwać znacznie dłużej**, niż dzieje

się to obecnie. „Po to się prowadzi konsultacje, aby wybrać rozwiązanie optymalne. Proces konsultacji powinien mieć perspektywę kilku miesięcy. Dużo czasu powinno być poświęcone na prowadzenie konsultacji, doprecyzowanie stanowisk. Im trudniejszy do przeprowadzenia projekt, tym uzasadnienie i proces konsultacji powinien być rzetelniejszy” (Interesariusz II).

Obaj badani interesariusze podkreślali konieczność prowadzenia **prawdziwego dialogu**. „Chcemy, żeby władza przyszła do nas z propozycją rozwiązań i powiedziała: «Tak to widzimy. Spójrzcie na to, wyrażcie swoją opinię. Możemy się różnić. Być może dojdziemy do jakiegoś konsensusu. A być może udowodnimy wam, że nie macie racji, że większość myśli inaczej i oczekuje innych rozwiązań. Ich oczekiwania musimy respektować». [...] Jesteśmy często oskarżani o to, że związki zawodowe pewnych rzeczy nie chcą widzieć, a my uważamy, że w części jest to wina strony rządowej, która nie dostarcza nam argumentów innych podmiotów, nie przedstawia nam opinii innych interesariuszy, na przykład organizacji pozarządowych, środowisk naukowych. Jeśli nie ma pełnych konsultacji, tylko są fragmentaryczne, zamknięte gdzieś w gabinetach, to odczucia tych, którzy uczestniczą w tych konsultacjach, są negatywne” (Interesariusz I). „Grono interesariuszy powinno być starannie dobrane” (Interesariusz II). „Pomóc mogłoby partnerskie traktowanie interesariuszy” (Interesariusz I).

Interesariusze twierdzili, że **proces tworzenia ustaw powinny być prowadzone według przyjętego planu**. „Na początku powinien być plan, powinna być baza: co chcemy zmienić, do jakich interesariuszy dotrzeć. Mogą się pojawiać nowi, to ich zapraszajmy. Często nie ma pomysłu na rozwiązanie problemu i nie ma bazy danych interesariuszy” (Interesariusz I). „Proces konsultacyjny powinien być przygotowany, poprzedzony rozpoznaniem wszystkich interesariuszy, tak żeby wszystkie zainteresowane podmioty mogły opiniować i wypowiadać się na temat tej samej wersji projektu, a potem konsultować przy kolejnych cyklach legislacyjnych kolejne jego wersje” (Interesariusz II).

Dyskusja nad proponowanymi przez rząd zmianami **powinna toczyć się przede wszystkim** przed przystąpieniem do pisania projektów, **na etapie przedlegislacyjnym**. „Najlepiej byłoby, gdyby jeszcze przed rozpoczęciem prac władza nas zapytała o opinię. A dopiero potem przyszła do nas z propozycją rozwiązań” (Interesariusz I). „Bardzo ważny jest etap przedlegislacyjny, przygotowawczy. W tym momencie łatwiej znaleźć lepsze rozwiązania, wypracować właściwe rozwiązania. Na to potrzeba czasu, środków, woli i chęci” (Interesariusz II).

Partnerzy społeczni powinni czuć, że **ich praca jest brana pod uwagę** przez rząd. „Konsultacja, jeśli to ma być konsultacja, a nie jednostronne wyrażanie opinii, powinna czemuś służyć. [...] Jeśli są sprzeczne interesy, [to] coś trzeba wybrać, jest trudność. My też to rozumiemy. Dobrze byłoby, gdyby władza nas słuchała” (Interesariusz I). „To są darmowe ekspertyzy. Rząd powinien z nich korzystać” (Interesariusz II).

Zgłaszano ponadto postulat **wzmocnienia roli trzeciego sektora w procesie konsultacji publicznych**. „My jesteśmy zadowoleni z[e] wzrostu siły organizacji pozarządowych. Mają swoich ekspertów. Dobrze, że ich głos jest słyszany. Jest to dla nas wsparcie, jedziemy na jednym wózku. Teraz jest spór rządu z rodzicami dzieci niepełnosprawnych. Szkoda, że rząd ich nie słuchał przez lata” (Interesariusz I).

Korzystanie z **ekspertyz zewnętrznych** oceniano niejednoznacznie. Przedstawicielka ministerstwa była przeciwna: „Nie, absolutnie nie należy korzystać. **Uważam, że oni się nie znają. Jeżeli mamy problem, to można zapytać [...] Rady Legislacyjnej.** I czasem to robimy, na przykład w 2008 roku prosiłszy o opinię w sprawie tak zwanej ulgi abolicyjnej. Język ustawy jest specyficzny. My musimy te same pojęcia tak samo określać. Eksperci, nie znając się, mogliby więcej szkody zrobić. Gdyby te firmy konsultingowe coś przygotowały, to i tak na nas spoczywałby obowiązek napisania projektu ustawy i odpowiedzialność za niego” (OKPU).

Interesariusz dostrzegł jednak możliwość korzystania z tego typu usług. „Jeśli chodzi o tworzenie przepisów, to pewne sformułowania ogólne mogą wychodzić od ekspertów zewnętrznych. Jeśli jest to propozycja rozwiązań systemowych, to można z nich [ekspertyz zewnętrznych] korzystać. Mam obawy o [właściwość] zlecenia pisania samych ustaw. Z tym urząd powinien się uporać wewnętrznie. Jednak konsultacje społeczne to jest najlepsza ekspertyza. Stanowiska prezentowane są szczerze. Ustawodawca ma ogłód pełnego spektrum” (Interesariusz II).

Opinie o przydatności platformy **konsultacji online** również były podzielone. Przez legislatorkę Ministerstwa Finansów była ona postrzegana jako **potencjalnie pomocne narzędzie**, ale raczej w sensie zmniejszenia pracy, nie zaś zwiększenia skuteczności i efektywności procesu konsultacyjnego. „Jeszcze z niej nie korzystałam, to trudno mi ocenić, ale na pewno to nam ułatwi pracę, jakieś ułatwienie przepływu [informacji], na przykład nie będzie trzeba robić takiej papierowej wysyłki” (OKPU).

Jeden z interesariuszy stwierdził, że tworzy to nowy kanał komunikacji. „**Zwiększa to transparentność procesu.** [...] Każdy powinien mieć możliwość zgłoszenia swoich uwag, ale nie wiem, na ile są one traktowane na serio. Dobrze, że są takie kanały konsultacji, ale ludzie muszą wiedzieć, że ich uwagi są traktowane poważnie” (Interesariusz I). Z kolei **dla organizacji zasiadających w Komisji Trójstronnej platforma internetowa jest mniej użyteczna**. „My mamy inny tryb, zgodnie z nim nasze uwagi musimy przekazać na piśmie i oczywiście elektronicznie. Będziemy zaglądać na tę platformę, ale mam wątpliwości co do jej przydatności” (Interesariusz I). Drugi partner społeczny był bardzo sceptyczny. „To ma być przykład powszechnych konsultacji? Moim zdaniem, to jest **przerost formy nad treścią**. Czy wszyscy mają coś do powiedzenia na każdy temat, czy [każdy] zna się na sprawie? Kto przeanalizuje te

wszystkie zgłoszone stanowiska? Konsultacje powinny być skierowane do faktycznych interesariuszy” (Interesariusz II).

Nie było również zgody w ocenie praktyki udzielania odpowiedzi na uwagi w formie **tabeli zbiorczej**. Jeden z interesariuszy uznał, że nie jest to właściwe. „Odpowiedź powinna być adresowana indywidualnie. Wtedy widzimy, że traktują nas serio. Jeśli dostajemy odpowiedź, która jest na temat, to widzimy, że ktoś czytał naszą opinię i próbuje polemizować, ustosunkować się, wtedy dialog nabiera innego kolorytu. A jeżeli uwagi wpisujemy w tabelę, to zazwyczaj obok jest napisane «uwaga niezasadna»” (Interesariusz I). Dla drugiego interesariusza była to forma zadowalająca. „Ważne, aby odpowiedź ministerstwa była, żeby było zwarte, całościowe. Nie musimy dostawać indywidualnych odpowiedzi. Zbiorcza jest wystarczająca, pod warunkiem, że jest merytoryczna i kompleksowo odpowiada na zgłoszone stanowiska” (Interesariusz II).

■ Szóste studium przypadku – projekt Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych/projekt Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych

Opis projektu wynikający z dokumentów zamieszczonych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny

Problem, jaki miał regulować projekt ustawy, i zaproponowany sposób jego rozwiązania

W dokumentach dołączonych do analizowanego projektu Ministerstwo Sprawiedliwości jako powód podjęcia interwencji legislacyjnej podało „kontynuację realizacji zapowiedzi zmian legislacyjnych wskazanych w *exposé* Premiera Donalda Tuska w dniu 18 listopada 2011 r., w którym znalazło się zobowiązanie do podjęcia działań rządowych w celu zmniejszenia liczby zawodów regulowanych w Polsce”.

Projekt przedstawiał również argumenty przemawiające za koniecznością podjęcia takiej aktywności legislacyjnej, wśród nich między innymi pobudzenie polskiego rynku pracy, realizację konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, konieczność uporządkowania docelowego stanu regulacji zasad podejmowania i wykonywania określonej

grupy zawodów, tak „aby zarówno ograniczenia były oparte o istotne i czytelne kryteria, jak również, by między regulacjami dotyczącymi podobnych grup zawodowych nie zachodziły istotne, pozbawione podstawy merytorycznej, różnice”.

Omawiany projekt był drugim spośród trzech planowanych wówczas projektów ustaw.

Opis procesu legislacyjnego, jaki się wyłania z dołączonej dokumentacji

Pierwsza tak zwana ustawa deregulacyjna została przyjęta przez sejm 25 marca 2011 roku (Ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców). Wówczas – jak wynika z dokumentacji udostępnionej przez resort gospodarki – ustawę przygotowano „po kompleksowym przeglądzie polskiego prawa gospodarczego – w sumie przeanalizowano 209 ustaw, a w wyniku tej analizy zaproponowano nowelizację 96 z nich”.

Omawiany projekt (druga tak zwana ustawa deregulacyjna) stanowił drugi etap deregulacji zawodów. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, lista zawodów regulowanych powstała w toku uzgodnień międzyresortowych: „Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zgłosiły swoje stanowiska w zakresie konieczności, bądź braku konieczności regulacji zawodów sobie podległych i ewentualnego stopnia ich deregulacji. W ramach dalszych uzgodnień międzyresortowych wytypowana została lista zawodów, które zostaną poddane deregulacji w niniejszym projekcie”.

Oznacza to, że wytypowanie listy zawodów regulowanych do deregulacji w „drugiej transzy” nastąpiło na etapie prelegislacyjnym, wiązało się z „pierwszą transzą deregulacyjną” i stanowiło jej kontynuację. Niemniej jednak **projekt został opracowany bez przygotowania wcześniejszych założeń projektu ustawy**. Gospodarzem projektu omawianej ustawy było Ministerstwo Sprawiedliwości, szczegółowe rozwiązania legislacyjne powstawały zaś we współpracy z innymi resortami.

W toku procesu legislacyjnego na etapie rządowym przygotowano co najmniej sześć projektów ustawy.

Pierwszy projekt ustawy (datowany na 27 września 2012 roku) udostępniono na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny 2 października 2012 roku. Pismo kierujące projekt do konsultacji publicznych było datowane na 28 września 2012 roku i zostało skierowane – według rozdzielnika – do 397 podmiotów. Ministerstwo Sprawiedliwości oczekiwało wyrażenia opinii do 31 października 2012 roku. Jednocześnie 28 września 2012 roku Ministerstwo Sprawiedliwości skierowało projekt ustawy do uzgodnień między-

resortowych. Podobnie jak w wypadku konsultacji społecznych, w piśmie przewodnim kierującym do uzgodnień międzyresortowych wyznaczono termin zgłaszania uwag do 31 października 2012 roku (pisma z uwagami wniesionymi w ramach uzgodnień międzyresortowych opublikowano na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny 26 listopada 2012 roku).

W ramach uzgodnień międzyresortowych między innymi Rządowe Centrum Legislacji przedstawiło z datą 12 listopada 2012 roku wiele uwag i wątpliwości do poszczególnych obszarów normatywnych projektu. Aby zasygnalizować problemy związane z omawianym procesem legislacyjnym, który dotyczył całościowej, wieloaspektowej i rozbudowanej materii normatywnej, warto odnotować, że Rządowe Centrum Legislacji wskazało między innymi, że „całkowita deregulacja na rynku towarów giełdowych jest na tyle istotną decyzją z zakresu polityki prawa, że wymaga ona nie skrótowego, lecz szczegółowego uzasadnienia wykazującego, że nie powstaną zasadnicze zagrożenia, zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa obrotu, będące konsekwencjami tej decyzji”. Ministerstwo Gospodarki zaś, poza innymi uwagami, zajęło jednoznaczne i negatywne stanowisko dotyczące uchylecia Ustawy o giełdach towarowych. Chcąc wskazać inny przykład uwag zgłaszanych w toku uzgodnień międzyresortowych, można odnotować, że zastępca przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów zasygnalizował z datą 30 października 2012 roku: konieczność uzupełnienia oceny skutków regulacji w zakresie skutków społeczno-gospodarczych (podanie wielkości zatrudnienia w wypadku zawodów wykonywanych przez więcej niż 1 tysiąc osób), konieczność uzupełnienia porównania międzynarodowego dotyczącego regulacji dostępu do wskazanych zawodów, konieczność uzupełnienia oceny skutków regulacji w zakresie wpływu na sektor finansów publicznych o informacje dotyczące oszczędności i (lub) zmniejszenia wpływów w sektorze publicznym w związku z projektowaną deregulacją. Wskazał również, że „w przypadku zawodów najważniejszych pod względem liczebności wskazane jest dokonanie ilościowej analizy *ex post* wpływu proponowanej deregulacji na poziom wynagrodzeń i wielkość zatrudnienia”.

Zestawienie uwag zgłoszonych w toku uzgodnień międzyresortowych opublikowano na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny 7 grudnia 2012 roku. Zamieszczono tam również **wersję projektu ustawy datowaną na 6 grudnia 2012 roku**. W dniach 12–14 i 18 grudnia 2012 roku odbyła się międzyministerialna konferencja uzgodnieniowa, na którą zaproszono partnerów społecznych – w piśmie zapraszającym do udziału wymieniono 102 podmioty reprezentujące stronę społeczną. Przed konferencją uzgodnieniową opublikowano na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny zestawienie uwag z konsultacji społecznych i zestawienie uwag z pisemnych uzgodnień międzyresortowych. W trakcie tej konferencji omawiano uwagi zgłoszone w toku uzgodnień międzyresortowych.

Trzydziestego pierwszego stycznia 2013 roku przygotowano kolejną wersję projektu ustawy i skierowano ją do uzgodnień międzyresortowych.

W stosunku do wcześniejszej wersji projektu w nowej propozycji zrezygnowano między innymi z uchylecia Ustawy o giełdach towarowych oraz zmian w ustawach: o Straży Granicznej, Prawo energetyczne, o podatku od czynności cywilnoprawnych, o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawo zamówień publicznych, o podatku od towarów i usług, o funduszach inwestycyjnych, o swobodzie działalności gospodarczej, o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, o obrocie instrumentami finansowymi, o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, o nadzorze nad rynkiem finansowym, o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Należy odnotować, że w uwagach datowanych na 6 lutego 2013 roku, w których Rządowe Centrum Legislacji odnosi się do zmienionej wersji projektu, zasygnalizowano między innymi, że „krótki termin, niespełna trzydniowy, wyznaczony do zgłoszenia uwag, utrudnił wyczerpującą analizę nowej wersji projektu”. Oznacza to, że **również administracja rządowa sygnalizowała problem zbyt krótkiego czasu na odniesienie się do projektowanych propozycji.**

Należy także odnotować, że w pewnym sensie równolegle i niezależnie od trwających uzgodnień międzyresortowych i pojawiających się kolejnych wersji projektu, 29 października 2012 roku Rządowe Centrum Legislacji zwróciło się do Rady Legislacyjnej z prośbą o zaopiniowanie projektu. Opinia taka została przygotowana z datą 30 stycznia 2013 roku (przy czym opublikowano ją na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny 25 lutego 2013 roku), czyli już po międzyministerialnej konferencji i znacznej modyfikacji projektu, o czym była mowa wyżej. Odnosząc się do uwag Rady Legislacyjnej, Ministerstwo Sprawiedliwości pisało 22 lutego 2013 roku: „Część uwag zgłoszonych w opinii Rady Legislacyjnej została uwzględniona, w wyniku uzgodnień międzyresortowych, w przeredagowanej wersji projektu z dnia 21 lutego 2013 r. Część z nich zaś, odnoszących się do omawianego projektu ustawy w wersji z dnia 27 września 2012 r., stała się bezprzedmiotowa”. Skutkiem były – przywoływane wcześniej – odstąpienie od uchylecia niektórych ustaw i rezygnacja z wprowadzenia zmian w innych aktach normatywnych. Piętnastego lutego 2013 roku odbyło się spotkanie, które miało na celu „ostateczne wyjaśnienie i usunięcie rozbieżności stanowisk co do uwag zgłoszonych do projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych [...] w wersji z dnia 31 stycznia 2013 r.”.

W ramach prac poprzedzających decyzję Stałego Komitetu Rady Ministrów, które odbywały się w marcu i kwietniu 2013 roku, pracowano na kolejnej wersji **projektu ustawy – z 21 lutego 2013 roku**. Stały Komitet Rady Ministrów powołał 6 marca 2013 roku **specjalny zespół roboczy**, którego celem było omówienie skutków proponowanych rozwiązań i zgłoszonych uwag. W trak-

cie spotkań zespołu omawiano poszczególne zagadnienia deregulacji zawodów związanych z budownictwem i transportem, omawiano również kwestie dotyczące zawodu doradcy podatkowego i aktuarium. Ustalono ponadto konieczność przedstawienia przez Ministerstwo Sprawiedliwości ponownej analizy zakresu deregulacji w odniesieniu do zawodów urbanisty i grupy zawodów związanych z nurkowaniem. Ministerstwo Sprawiedliwości miało również uzupełnić uzasadnienie projektu ustawy w części dotyczącej grupy zawodów lotniczych i zawodów deregulowanych pośrednio. **Następnie przygotowano wersję projektu z 24 kwietnia 2013 roku.**

W projekcie ustawy w wersji z 24 kwietnia 2013 roku, który opracowano w związku z pracami zespołu roboczego, wprowadzono zmiany, polegające między innymi na zrezygnowaniu z warunku posiadania wyższego wykształcenia przez doradcę podatkowego i na zrezygnowaniu z odpowiedniej praktyki przez aktuarium, zaprojektowano ponadto likwidację samorządu urbanistów, skrócono praktykę rzeczoznawców samochodowych. Jednocześnie dokonano zmian w uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji.

Mimo licznych uzgodnień i pracy zespołu roboczego, Stały Komitet Rady Ministrów uznał 16 maja 2013 roku, że należy zorganizować dodatkowe spotkanie uzgodnieniowe w celu przedyskutowania zgłoszonych uwag. Po tym spotkaniu komitet przyjął projekt ustawy 23 maja 2013 roku, ustalając jednocześnie konieczność dodatkowych modyfikacji dokumentów związanych z projektem (między innymi modyfikacji uzasadnienia projektu i utrzymania wykształcenia kierunkowego przez wykonujących zawod urbanisty).

Rada Ministrów przyjęła projekt 25 czerwca 2013 roku, przekazując go do sejm 17 lipca 2013 roku.

Ocena dołączonej dokumentacji, zwłaszcza treści uzasadnienia i oceny skutków regulacji

W trakcie analizy omawianego procesu legislacyjnego naszą uwagę zwróciła niezwykle duża objętość uzasadnienia projektu ustawy, a także – powstająca na kolejnych etapach prac legislacyjnych – ocena skutków regulacji. Uzasadnienie wraz z oceną skutków regulacji projektu na etapie konsultacji społecznych zawarto na 196 stronach formatu A4. Pod wpływem uzgodnień międzyresortowych, między innymi w związku z uwagami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Rządowego Centrum Legislacji, ocena skutków regulacji i uzasadnienie podlegały modyfikacjom. W rezultacie Rada Ministrów przyjęła projekt, którego ocena skutków regulacji zawierała się na 190 stronach A4, załącznik do tej oceny, w którym znajdowało się tabelaryczne zestawienie uwag, liczył 233 strony A4, z kolei uzasadnienie projektu obejmowało 77 stron A4. Co prawda ocena dokumentacji związanej z procesem legislacyjnym jedynie na podstawie liczby stron poszczególnych dokumentów nie mówi zbyt

wiele o jakości analizowanych materiałów, ale wskazuje, że projektowana regulacja była dość obszerna.

Skalę projektowanej regulacji może także obrazować to, że projekt w wersji przyjętej przez Radę Ministrów zakładał deregulację lub dereglamentację dziewięciu zawodów rynku finansowego i 82 zawodów technicznych (w pierwszej wersji projektu miało to być jedenaście zawodów rynku finansowego i 83 zawody techniczne, pozostające w gestii Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej). Każdy z deregulowanych zawodów wymaga odrębnej analizy wpływu projektowanych przepisów.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że twórcy uzasadnienia i oceny skutków regulacji opisali charakter i skalę problemu wymagającego interwencji ustawodawcy, zidentyfikowali również przyczyny tego problemu, a także opisali skutki problemu. W trakcie tworzenia uzasadnienia i oceny skutków regulacji posługiwano się wynikami badań, analiz i publikacji, przywoływano również dane statystyczne. Przedstawiono ponadto zestawienia tabelaryczne, pokazujące rozwiązania normatywne funkcjonujące w innych krajach. Naszym zdaniem, opis problemu został przedstawiony językiem klarownym, z kolei cele regulacji zaprezentowano precyzyjnie i jednoznacznie. Dokumentacja identyfikowała i opisywała inne możliwe metody rozwiązywania problemu, choć koncentrowano się na tłumaczeniu skutków przyjętego ostatecznie rozwiązania, nie zaś na opisie mocnych i słabych stron rozważanych wariantów.

Pewne wątpliwości budził brak określenia mierzalnych, ilościowych wskaźników osiągnięcia zakładanych celów. Uznaliśmy bowiem, że liczba zawodów zderegulowanych w wyniku procesu legislacyjnego nie jest zbyt przekonującym wskaźnikiem. Mieliśmy również problem z określeniem ram czasowych, w których projektodawca zakładał osiągnięcie celów regulacji.

Analizując dokumentację projektu regulacji, zwróciliśmy uwagę na to, że ocenę wpływu, na przykład na finanse publiczne, przedstawiano odrębnie przy poszczególnych częściach oceny skutków regulacji, omawiających poszczególne zawody przeznaczone do deregulacji.

Opis i ocena przebiegu procesu konsultacji społecznych i publicznych

Jak już wspomniano, konsultacje społeczne przeprowadzono równolegle z gromadzeniem uwag w uzgodnieniach międzyresortowych. Przedstawiciele strony społecznej otrzymali trzydzieści dni na zgłaszanie uwag. Konsultacje społeczne dotyczyły pierwszej wersji projektu ustawy.

Na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny, w ramach konsultacji publicznych, ujawniono 97 pism z uwagami, z czego część były to pisma od administracji publicznej, rządowej i samorządowej (na przykład ze Świę-

tokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego czy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego).

W piśmie przewodnim z 22 lutego 2013 roku, adresowanym do sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów, minister sprawiedliwości informował, że „projekt ustawy został poddany bardzo szerokim konsultacjom społecznym, a omówienie ich wyników znalazło odzwierciedlenie w załączniku do oceny skutków regulacji (ze względu na obszerność opracowania)”.

Wspomniany załącznik do oceny skutków regulacji nazwano „Tabelarycznym zestawieniem opinii/uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych do projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów finansowych, budowlanych i transportowych”. Po zmianie tytułu – na projekt Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych – dokument w wersji z 31 stycznia 2013 roku opublikowano na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny 25 lutego 2013 roku. Wspomniane tabelaryczne zestawienie to bardzo obszerny dokument, liczący 233 strony.

W wersji oceny skutków regulacji, która była rozpatrywana przez komisję prawniczą, a także w wersji oceny skutków regulacji do projektu ostatecznie rozpatrywanego przez Radę Ministrów, opis procesu konsultacji publicznych sprowadzał się jedynie do wymienienia nazw podmiotów „zgłoszonych do konsultacji społecznych”.

Z analizy dokumentów udostępnionych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny nie wynika, w jaki sposób przeprowadzono konsultacje społeczne – poza skierowaniem prośby do 397 podmiotów (przy czym, jak wynika z naszej analizy, 355 tych podmiotów miało charakter niepubliczny) o nadsyłanie uwag, i to na wczesnym etapie prac nad projektem.

Główne problemy do zbadania w trakcie wywiadów

Analizując dokumenty omawianego procesu legislacyjnego, zwróciliśmy uwagę na bardzo obszerną treść uzasadnienia projektu ustawy, a także na niezwykle dużą liczbę podmiotów zaproszonych do udziału w konsultacjach publicznych. Jednocześnie analiza procesu legislacyjnego prowadziła do wniosku, że w toku prac nad projektem, na poszczególnych etapach procesu rządowego, modyfikowano treść projektu (również znacznie ograniczając jego zakres), postulowano również uzupełnienia w zakresie poszczególnych elementów analizy wpływu projektowanej regulacji. Takie uzupełnienia i modyfikacje musiały się wiązać z przeprowadzeniem kolejnych prac analitycznych.

W trakcie wywiadów z przedstawicielem Ministerstwa Sprawiedliwości i interesariuszami postanowiliśmy zatem wyjaśnić następujące problemy:

- Ustalenie okoliczności związanych z podjęciem prac legislacyjnych i ze sposobem określenia listy zawodów, które miały być przedmiotem deregulacji „drugiej transzy”. Konieczność podjęcia prac deregulacyjnych uzasadniano głównie тезami *exposé* premiera, dodatkowym elementem decydującym o szczególnym charakterze tego projektu było kontynuowanie prac rozpoczętych pierwszą „ustawą deregulacyjną”. Sam projekt nie był jednak poprzedzony założeniami. Czy zatem proces legislacyjny w wypadku drugiej ustawy przebiegał „standardowo”?
- Ustalenie rzeczywistego przebiegu konsultacji publicznych, w tym odpowiedź na pytanie o to, czy konsultacje społeczne – jak wynika z dokumentów udostępnionych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny – odbyły się tylko raz i nie konsultowano następnie z interesariuszami kolejnych wersji projektu.
- Ustalenie trudności związanych z przygotowaniem oceny wpływu dla tak całościowego i rozbudowanego projektu regulacji (wyjaśnienie ewentualnych problemów z opracowaniem oceny skutków regulacji).

Obraz wyłaniający się z rozmów z osobą koordynującą w ministerstwie merytoryczne prace nad projektem ustawy i z dwoma interesariuszami

Wyjaśnienia, uwagi i oceny dotyczące procesu tworzenia projektu Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych

Z wywiadu z gospodarzem procesu legislacyjnego – przedstawicielami Ministerstwa Sprawiedliwości – wynikało, że proces legislacyjny związany z omawianą ustawą nie przebiegał standardowo. Z jednej strony, podniesiono, że projekt ustawy był szczególny „z uwagi na materię, która wyprzedziła czasy – w ramach funkcjonowania Europy” (OKPU), z drugiej zaś strony – szczególność procesu polegała na tym, że Ministerstwo Sprawiedliwości było koordynatorem prac prowadzonych w różnych resortach. „Minister sprawiedliwości jest ministrem merytorycznym jedynie w pewnej części spraw [, których dotyczył projekt,] i to nawet, można powiedzieć: w mniejszości tematyki” (OKPU).

„Gdybym miał się wypowiadać na temat standardowości, to musiałbym znać standardy, a w tym kraju raczej standardów jeszcze nikt nie określił. To jest wszystko robione *ad hoc*, jak jest sprawa, to się organizuje spotkania, reguł właściwie żadnych nie ma. Tutaj duże szczęście było w tym, że nam tego projektu nie przedstawiono na pół godziny przed terminem przyjęcia, co, niestety, jest regułą w odniesieniu do tego rządu” (Interesariusz II). „Nie-

standardowość tego procesu polegała przede wszystkim na liczbie interesariuszy” (Interesariusz I).

W zakresie konstruowania listy podmiotów, do których kierowano prośbę o konsultacje, zauważono: „W innych procesach legislacyjnych zdarzało się, że lista konsultantów była przeklejana z jednego projektu do innego projektu. Tutaj sam rozdzielnik był tworzony od zera i był konsultowany z poszczególnymi resortami. To spowodowało, że ten projekt był wysłany do kilkuset różnych podmiotów, co jest sytuacją wyjątkową. [...] Rzeczą dość nową, chociaż nie wyjątkową w kontekście obecnych standardów z okresu ostatnich dwóch, trzech lat, było to, że oprócz zwykłego zbierania opinii były też konsultacje uzgodnieniowe” (Interesariusz I).

W trakcie wywiadów wyjaśniono sposób zainicjowania prac nad projektem. Pomysł na kolejne „transze deregulacji” zaczerpnięto z listy zawodów regulowanych prowadzonych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Na podstawie „ponownej analizy dokumentów znajdujących się na stronach Ministerstwa Nauki, ale również w oparciu o raport Fundacji Republikańskiej, dostrzeżono potrzebę zderegulowania [zawodów]. I odbyło się w ten sposób, że [...] przedstawiciele ministerstw zostali zaproszeni na konferencję, powiedzmy «wstępnie uzgodnieniową», na konferencję wyjazdową – i takich konferencji było dwie” (OKPU). W trakcie tych konferencji poddano analizie i dyskusji merytorycznej wszystkie zawody znajdujące się na przywołanej liście Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. „Każdy z resortów musiał wstępnie wypełnić tabelę zawierającą szczegółowe dane: jakie dobra publiczne są chronione przez ten zawód regulowany, w szczególności jakie dobra konstytucyjne (na przykład ochrona życia, zdrowia, bezpieczeństwo publiczne). Pod takim kątem tylko ocenialiśmy, czy dany zawód musi być w dalszym ciągu zawodem regulowanym” (OKPU). Ministerstwo zapytało przedstawicieli innych resortów o to, co uzasadnia utrzymanie regulacji danego zawodu. „Jeśli dane ministerstwo w sposób merytoryczny, obiektywny, zdiagnozowało, że dany zawód ma być zawodem regulowanym i nie można dokonać w nim najmniejszych zmian, taki zawód wspólnie na tej konferencji pierwszej i drugiej pozostawialiśmy poza zakresem deregulacji” (OKPU). W ten sposób powstała wstępna lista zawodów do deregulacji – z 380 zawodów na liście Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego wybrano 246 zawodów. „Pierwsze założenie deregulacyjne było takie, by zmniejszyć liczbę zawodów znajdujących się na liście Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, aczkolwiek to było założenie wstępne, które nie przełożyło się w efektach ustaw deregulacyjnych, ale to dlatego, że nie jest dla nas najważniejszym likwidacja danego zawodu jako takiego i wykreślenie go z listy, tylko ułatwienie w dostępie do wykonywania danego zawodu. Mieliśmy pewną filozofię: zniesienie nadmiernych regulacji. W sytuacji, w której pewne regulacje są potrzebne na poziomie prawa powszechnie obowiązującego, one pozostają” (OKPU).

W trakcie wywiadów pytaliśmy o wspomniany przez ministerstwo Raport Fundacji Republikańskiej¹⁸³, szczególnie o to, w jaki sposób raport Fundacji Republikańskiej był ministerstwu przesłany¹⁸⁴. „Był ogólnie dostępny. Na stronach internetowych są takie opracowania, jak zawody regulowane, w których szczegółowo opisuje się, jakie są utrudnienia w wykonywaniu danego zawodu. Jest to opisowo wykonane, natomiast my, jako urzędnicy rządu, przekładamy opisowe omówienie na regulacje legislacyjne” (OKPU). „Raport Fundacji Republikańskiej sprawił, że ten problem zawodów regulowanych stał się głośny w przestrzeni publicznej. Potem zapadła pewna decyzja polityczna, by pewną materię, która była obecna w mediach, zlecić urzędnikom do wykonania. Urzędnicy posługiwali się tym raportem, niemniej sam raport był niewystarczający do tego, by stworzyć ustawę i stąd konferencja uzgodnieniowa” (OKPU). Po podjęciu decyzji politycznej o rozpoczęciu prac nad deregulacją zawodów „zaistniała konieczność stworzenia odpowiedniej komórki”, która podjęłaby się koordynacji prac. W ten sposób powstał w Ministerstwie Sprawiedliwości Departament Strategii i Deregulacji. W departamencie tym utworzono interdyscyplinarny zespół analityków i legislatorów. „I tylko taki zespół analityczno-legislacyjny potrafi stworzyć coś większego niż przeciętna ustawa” (OKPU).

Dlaczego projektu **nie poprzedzono stworzeniem założeń**? „Charakter tej ustawy jest wielopłaszczyznowy, z uwagi na to, że my jesteśmy koordynatorem działań wielu ministerstw. Uzyskanie tego efektu przez dwa etapy, czyli przez założenia i samą ustawę, byłoby chyba zbędną pracą. [Powieleniem] [...] tego, co robiliśmy dzięki konsultacjom, bo uzyskiwaliśmy od razu materię, która pozwalała nam powiedzieć, że merytorycznie wyrażaliśmy pewne zdanie i jesteśmy w dobrym miejscu. Taki [...] tok legislacji, gdzie mamy założenia, pozwala ministrowi merytorycznemu na zapoznanie pozostałych ze swoim przesłaniem. Natomiast tutaj **to przesłanie było już jasne od początku**. W związku z tym, przy współdziałaniu z RCL [...], z naszym udziałem jako koordynatora i z udziałem innych ministrów, tworzyliśmy od razu przepisy. Tutaj nie trzeba było o tym etapie założeniowym mówić jako o potrzebie przekonania pozostałych członków Rady Ministrów i premiera do swojej racji” (OKPU). „My na Zespół programowania prac Rady Ministrów wnieśliśmy już gotowy projekt ustawy wraz z OSR i może dzięki odstąpieniu od standardowej ścieżki mieliśmy też więcej czasu na przeprowadzenie konsultacji społecznych, konferencji uzgodnieniowych z udziałem partnerów społecznych” (OKPU). Podejście gospodarza procesu legislacyjnego spotkało się z krytycznymi uwagami niektórych respondentów. „Ten projekt deregulacji, jak zresztą wszystkie ustawy deregulacyjne, które były do tej pory przy-

183 Por. *Zawody regulowane. Aktualny stan prawny i propozycje zmian*, Fundacja Republikańska, wrzesień 2011 roku - <http://republikanie.org/wp-content/uploads/2013/01/Zawody-regulowane-aktualny-stan-prawny-i-propozycje-zmian.pdf> [dostęp: 4 listopada 2014 roku].

184 Raport Fundacji Republikańskiej nie został przywołany ani w uzasadnieniu projektu ustawy, ani w ocenie skutków regulacji. Z dokumentów udostępnionych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny wynika, że Fundacja Republikańska nie była również zaproszona do konsultacji społecznych.

gotowywane, to taki mały «koncert życzeń», które były zgłaszane przez różne środowiska. Żadnego tutaj ładu, składu, żadnej pracy teoretycznej na tym nikt nie prowadził. Ja to od samego początku traktowałem jako taki czysty chaos, jak to zwykle jest w przypadku, kiedy się podejmuje jakieś działania, które nie są zaplanowane, nie są właściwie przygotowane teoretycznie, nie mają założeń wstępnych przygotowanych [...]. Poza ideologicznymi oczywiście. Ktoś uznał, że jak najmniej państwa, a jak najmniej państwa, to nie będziemy się interesować wpływem na cały proces gospodarczy, tylko się interesujemy tym, że akurat w tym momencie następuje deregulacja i się cieszymy wszyscy” (Interesariusz II).

Na temat **konsultacji społecznych** przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości stwierdzili: „Odeszliśmy od standardu jednodniowych konferencji uzgodnieniowych. Ze względu na obszerność ustaw, które zmienialiśmy, i niepowiązanie ich wszystkich ze sobą merytorycznie (podmiotowo i przedmiotowo) uznaliśmy, że **każdego dnia inne zagadnienie będzie omawiane z inną grupą zainteresowanych konsultantów publicznych i przedstawicieli rządu**. I z takiej dopiero dyskusji, bardzo długiej i szerokiej, przy nieograniczonym praktycznie czasie trwania konferencji, dochodziliśmy do pewnych uzgodnień już na etapie takim bardzo, bardzo wczesnym uzgodnień rządowych, gdzie konsultanci publiczni mieli prawo wypowiedzania się, gdzie ich opinie były brane pod uwagę i projekt był zmieniany nawet na rzecz tychże konsultantów. W momencie, kiedy zmienialiśmy merytorycznie pewną ustawę dalej, niż wynikało z wcześniejszych konsultacji społecznych, **przesyłaliśmy ponownie projekt do tych konsultantów zainteresowanych** – to po pierwsze. A po drugie – poza tym, że na stronach rządowego procesu legislacyjnego zamieszczaliśmy pisma i opinie, to na naszej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości jest specjalna zakładka, gdzie obywatele w każdej chwili mogli wypowiadać się na temat propozycji przez nas zgłoszonych. Takich opinii było kilkaset. **Kilkaset opinii takich «pozaformalnych»**. Czyli poza tym, że skierowaliśmy do ponad 350 konsultantów publicznych, takich zidentyfikowanych, prosząc ich o opinię, prosząc o stanowisko, to umożliwiliśmy też obywatelom i też innym konsultantom, których nie zidentyfikowaliśmy, wypowiedź w formie takiej tabeli, gdzie osoby mogły zgłaszać problem. Te opinie zostały przekazane do resortów merytorycznych w celu zaopiniowania i zajęcia stanowisk” (OKPU).

Potwierdzenia przeprowadzenia takich dodatkowych konsultacji nie znaleźliśmy w dokumentacji procesu legislacyjnego na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny. Tymczasem, jak wynika z przeprowadzonych wywiadów: „Można powiedzieć, że przy tym projekcie kwestie konsultacji społecznych były dość specyficzne, interesariusze byli dość zaangażowani” (Interesariusz I). W czasie przygotowywania niniejszego opracowania na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości, czyli poza platformą internetową Rządowy Proces Legislacyjny, działa ankieta związana z „czwartą transzą deregulacyjną”. Każdy zainteresowany może skorzystać z formularza i za jego pomocą zgłosić ministerstwu obszar aktywności zawodowej, którego dotyczy

problem regulacyjny, wraz z dodatkowymi informacjami (na przykład propozycją rozwiązania problemu).

„W konferencjach uzgodnieniowych wzięło udział około stu podmiotów, przy czym każdego dnia brała udział w tych spotkaniach inna grupa interesariuszy” (OKPU). Tabela z zestawieniem wcześniej zgłaszanych uwag była dyskutowana na konferencji uzgodnieniowej, w czasie której „konsultanci publiczni nie byli tylko słuchaczami, tylko była wymiana poglądów i argumentów między członkami rządu a konsultantami publicznymi, i to wszystko było nagrywane. I pod wpływem tej dyskusji na konferencji uzgodnieniowej pewnych zmian w projekcie dokonaliśmy” (OKPU). **Również inni respondenci potwierdzali, że odbywały się konsultacje w formach nieujawnionych następnie w dokumentach procesu legislacyjnego.** Z informacji resortu wynika, że konferencje uzgodnieniowe przeprowadzono z udziałem konsultantów publicznych.

Na pytanie o to, dlaczego **na platformie internetowej Rządu Proces Legislacyjny** nie udostępniono innych uwag niż nadesłane przez zaproszonych (między innymi opinii podmiotów, które skorzystały z możliwości wypełnienia ankiet na stronach resortu lub innego sposobu przesłania uwag, a także innych głosów docierających do resortu na etapie prelegislacyjnym), ministerstwo odpowiedziało: „W momencie, kiedy my żeśmy to tworzyli «Lepsze regulacje»^[185], jeszcze nie obowiązywały ani nowy Regulamin pracy Rady Ministrów, ani przepisy dotyczące umieszczania dokumentów w serwisie rządowego procesu legislacyjnego. **Nie przewidywały umieszczania dokumentów prelegislacyjnych.** Te wypełniane tabele miały nam służyć do lepszej dyskusji. Czyli by resorty przygotowały się do dyskusji merytorycznej” (OKPU).

Omwiana ustawa była drugą z tak zwanych ustaw deregulacyjnych. Czy dobrze zatem zdefiniowano podmioty, na które będzie ona oddziaływać, i czy to dobrze, że ktoś postanowił podzielić proces deregulacyjny na trzy części („transze”)? „Sam fakt podziału jest dobry. A z politycznej perspektywy – pewnym racjonalnym zachowaniem było to, że zawody dotyczące grup, które mogły potencjalnie najbardziej protestować, były skupione w pierwszej transzy. Największy szum był przy pierwszej transzy. Przy drugiej transzy już tego szumu nie było. Dobrze było też to, że zawody skupione w ramach jednego działu administracji rządowej były skupione w jednym projekcie ustawy, chociaż były też od tego pewne wyjątki” (Interesariusz I).

Na pytanie o spełnienie kryterium responsywności w stosunku do podmiotów, które – poza zaproszeniem do konsultacji – wypełniały tabele na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości, przedstawiciele resortu odpowiedzieli, że jeśli respondent zostawiał adres zwrotny, to specjalnie w tym celu zatrudniony pracownik **odpowiadał na nadsyłane uwagi.** „Poza «papierowymi konsul-

185 Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 roku w sprawie przyjęcia programu „Lepsze regulacje 2015”.

tacjami» ludzie pisali do ministerstwa i do innych instytucji. Te listy trafiały potem do ministerstwa, do Departamentu Strategii i Deregulacji – i jest pracownik odpowiedzialny za dyskusję z obywatelami w zakresie deregulacji. Taki pracownik miał – i ma – obowiązek udzielania odpowiedzi obywatelom na postawione przez nich problemy. Jeśli problem przedstawiony był jako gotowa propozycja albo kwestia głębszej deregulacji, wówczas braliśmy [to] pod uwagę – taką propozycję wysyłaliśmy do zainteresowanego resortu. A jeśli była to ogólna informacja, na przykład że «jestem przeciw» (bo najczęściej tacy obywatele piszą do nas), wówczas udzielana jest odpowiedź, powiedzmy, sztaampowa: «Dziękujemy za zainteresowanie». I cały materiał zawarty jest w segregatorach. W tabeli załączonej potem do OSR niektóre odpowiedzi na takie pisma się znalazły” (OKPU).

Pytany o to, czy były podmioty, które uzyskały **wpływ na kształt ustawy** w toku konsultacji publicznych, jeden z respondentów odpowiedział: „Na pewno są takie, zwłaszcza jeśli ich uwagi były zgłaszane przez **«duże firmy»**. Są takie, które zajmują się analityką, i one przygotowywały projekty zmian ustaw. I te projekty zmian ustaw stanowiły również treść tej drugiej ustawy deregulacyjnej. Były to zmiany przygotowywane przez poszczególne organizacje i one potem stanowiły treść tych zmian. [...] Bo zakres tych ustaw deregulacyjnych był znacznie większy, niż wynikać mogło z postulatu ideowego, że rynek zweryfikuje kompetencje lub zapotrzebowanie na usługi lub pracę. [...] Każda grupa przedsiębiorców, jeśli prowadzi swoją działalność gospodarczą, to spotyka się z pewnymi przepisami, które ich uwierają. A skoro mają możliwość wypowiadać się na ten temat, to oczywiście będą dążyli do tego, aby te «uwierające przepisy» albo zmienić, albo usunąć zupełnie. [...] [Pytanie zatem], w jaki sposób do tego podchodzi państwo? Czy interesuje się tylko i wyłącznie jednostronnie jakąś tam wizją tej rzeczywistości gospodarczej, czy też stara się rzeczywiście budować system gospodarczy w taki sposób, żeby to była rzeczywistość do przyjęcia dla wszystkich obywateli państwa, nie tylko dla pewnej niewielkiej jego części” (Interesariusz II).

Opinie na temat tego, co powoduje, że konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji są przygotowywane i prowadzone zgodnie z obowiązującymi standardami

W związku z przeprowadzeniem przez Ministerstwo Sprawiedliwości konsultacji za pomocą formularzy na stronach resortu, jego przedstawiciele zasygnalizowali między innymi **problem braku standardów ochrony danych osobowych w wypadku prowadzenia konsultacji online**. „System prawa nie odpowiada do końca na takie pomysły [płynące ze strony] obywateli. [Pojawia się] sytuacja: «Obywatel, który nie jest oficjalnym konsultantem publicznym, zgłasza nam na piśmie swój problem, my go umieszczamy [na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny] jako głos, a on później nas skarży,

że ujawniliśmy jego dane osobowe». I w pierwszej transzy mieliśmy wiele takich dyskusji i problemów, jak zrobić, żeby tę nową jakość wykorzystać. W drugiej transzy staraliśmy się już całkowicie anonimowo podchodzić do tych pomysłów obywateli” (OKPU). Aby zatem nie narażać się na zarzuty ze strony Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, nie wszystkie głosy obywateli zgłaszane w toku konsultacji publicznych były publikowane na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny. Były także inne powody niepublikowania głosów związanych z wypełnianymi przez obywateli tabelami, wynikające z doświadczeń z prac nad „pierwszą transzą deregulacyjną”. „Utrudniało to znalezienie głosu. Uznając, że obywatel jest uczciwy i skoro podał swoje dane, to chce je ujawnić, później żeśmy się stykali z zarzutami od GIODO, że umieściliśmy na stronie w ramach konsultacji publicznych takie dane. Zatem w drugiej i trzeciej transzy byliśmy już bardziej ostrożni. Staraliśmy się jednak na głosy indywidualnych obywateli odpowiadać indywidualnie” (OKPU). „Gdy obywatel zgadzał się na ujawnienie danych, myśmy wówczas umieszczali jego opinie w tabeli” (OKPU). „Jestem sobie w stanie wyobrazić sytuację taką, szczególnie w tej materii, związanej z dostępem do zawodów, że jest samorząd zawodowy, jest osoba, która nie ma jeszcze uprawnień, widzi problemy w dostępie do zawodu i te problemy zgłasza. Może się potencjalnie obawiać tego, że na etapie zdobywania uprawnień może jej się stać jakaś krzywda. Może spodziewać się jakichś konsekwencji. [...] Być może w takich sytuacjach uzasadnione byłoby zachowanie anonimowości lub ograniczenie wiedzy na temat konsultujących tylko do ministerstwa” (Interesariusz I).

W zakresie chęci poznania opinii innych uczestników konsultacji publicznych zdania były podzielone. „To nie ma sensu. [...] To piszemy w opinii, to opinia [organizacji] i te uwagi nie muszą być obiektywne. Mogą być subiektywne, bo realizują interesy podmiotów zrzeszonych w [organizacji], cele reprezentowanej przez nich organizacji. Inaczej, gdybym prowadziła dialog w Komisji Trójstronnej, to mogłabym słuchać innych, odnosić się do nich, ale w przypadku próśb o opinię nie musimy być obiektywni” (Interesariusz III). „Był taki moment, w którym poszukiwałem opinii samorządu zawodowego – i taką opinię znalazłem. Podobnie z pismami poszczególnych resortów” (Interesariusz I).

Nawiązując do procesu konsultacji, polegającego na organizowaniu spotkań z interesariuszami już na wczesnym etapie prac legislacyjnych (a nawet prelegislacyjnych), przedstawiciele resortu stwierdzili między innymi: „To nie jest jeszcze projekt. Dopiero po zatwierdzeniu, po wpisaniu do wykazu^[186], kiedy otrzymuje się numer w wykazie, dopiero od tego momentu możemy projekt ujawnić, dopiero wtedy możemy go skierować do konsultacji publicznych, czyli poza ministerstwo. Wcześniej nie można dokumentu konsultować, bo nie będzie to dokument rządowy [...]. **Nie ma takiej procedury, która by ujawniała dyskusje tak naprawdę roboczą,** bo przecież to nie jest ani protokołowane,

186 Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

ani nagrywane, chodzi o dyskusje z takiego posiedzenia zespołu z zaproszonymi gośćmi” (OKPU). Inaczej jest zaś w wypadku uzgodnień międzyresortowych. „My nagrywamy. Mamy z każdego dnia konferencji uzgodnieniowej nagrania. To jest po kilkanaście godzin, więc nie jesteśmy w stanie protokołować. Natomiast gorąca dyskusja, która się toczy na takiej konferencji, jest czasami później odsłuchiwana tak, żeby ustalić konkretnie, jaka propozycja padła z sali, by zmienić projekt. My jesteśmy pionierami, ponieważ pionierskie są ustawy [deregulacyjne]. One są przekrojowe. Rzadko zdarza się, żeby siedmiu czy ośmiu ministrów musiało współpracować przy jednej ustawie. Nie byłobyśmy w stanie opanować procesu legislacyjnego, on by się nigdy nie zakończył” (OKPU).

Z udzielonych wywiadów wynikało, że niektórzy interesariusze potrafili docenić **dotatkowe, niestandardowe działania ministerstwa**. „Przy okazji konferencji uzgodnieniowej z udziałem konsultantów społecznych, ona się odbyła w grudniu 2012 roku, i wówczas, przed tą konferencją, był opublikowany taki projekt ustawy, który nie był oficjalnym projektem ustawy, ale projektem ustawy do dyskusji. I to polegało na tym, że na projekcie, który był oficjalnie zaakceptowany do wysłania do konsultacji społecznych, zostały naniesione zmiany proponowane do dyskusji, w żaden sposób niezobowiązujące, ale stanowiące materiał poglądowy dla uczestników konferencji. To było dodatkowe działanie Ministerstwa Sprawiedliwości, projekt został opublikowany na stronie internetowej ministerstwa” (Interesariusz I). Na późniejszym etapie rozmówca ten nie potrafił wskazać jakichś szczególnych faz konsultacji społecznych, ale zauważył, że „**poszczególne resorty konsultowały się z poszczególnymi interesariuszami**. Na przykład Ministerstwo Transportu z pewnością kontaktowało się z samorządami zawodowymi. Podobnie Ministerstwo Nauki, które nie odpowiadało za żaden zawód, ale które dba o dobro absolwentów uczelni” (Interesariusz I).

W sprawie przygotowania **oceny skutków regulacji: „Wykorzystano wszelkie dostępne źródła**. Mieliśmy już pewien schemat wynikający z prac nad pierwszą transzą, wiedzieliśmy, jakie dane można pozyskać od współpracujących w tym procesie ministrów. Pozyskiwaliśmy dane publicznie dostępne ze źródeł statystyki publicznej, wertowaliśmy roczniki statystyczne, na przykład jak różnią się wynagrodzenia w interesujących nas sektorach od tych, które nie podlegają regulacji [...] Przy danych międzynarodowych współpracowaliśmy też z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, które **poprzez swoje placówki dyplomatyczne próbowało takie dane pozyskać**, a także poprzez Ministerstwo Gospodarki, które prowadzi Centrum Obsługi Importerów i Eksporterów, i różne dane nam udostępniłi. Przeszukiwaliśmy też strony internetowe w poszukiwaniu jakichś brakujących danych, jeśli nie były objęte statystyką publiczną. KPRM potraktował projekt priorytetowo i Departament Analiz Strategicznych wytykał nam, co jeszcze powinniśmy zawrzeć w swoim OSR. Na każdym etapie prac w rządzie departament wzmacniał nas, na przykład zostaliśmy zobowiązani do przygotowania materiałów porównawczych

z kilku najważniejszych państw europejskich. Nasi analitycy władają różnymi językami, co ułatwia przeszukiwanie stron w danych krajach. Zostaliśmy zobligowani do sprawdzenia danych dotyczących «zawodów metrowych»^[187], zostaliśmy zobowiązani do porównania największych miast, w których metro funkcjonuje i jak ten system prawny obowiązujący w metrze wygląda. I na tej właśnie podstawie, na bardzo późnym etapie, [Stały] Komitet Rady Ministrów podjął decyzję, że zawody związane z metrem będą deregulowane. Nie było tak, że minister jeden czy drugi po prostu miał pomysł i ten pomysł był forsowany, tylko trwa dyskusja i różne interesy są wykazywane i dyskusja merytoryczna przynosi te efekty, że później projekt jest akceptowany przez wszystkich” (OKPU). Wynika z tego, że istotnym czynnikiem zwiększającym standard tworzenia oceny skutków regulacji jest współpraca między różnymi komórkami analitycznymi administracji publicznej.

To „wzmacnianie” oceny skutków regulacji dostrzegli i docenili także niektórzy respondenci reprezentujący stronę społeczną. „Na początkowych etapach procesu legislacyjnego była pewna ułomność związana z OSR. Na przykład kwestia porównań międzynarodowych, co jest bardzo ważnym argumentem w dyskusji nad tym projektem. Bo kluczowym argumentem jest to, że Polska jest krajem z największą liczbą zawodów regulowanych, z najbardziej restrykcyjnym dostępem do zawodów regulowanych” (Interesariusz I). Ułomność oceny skutków regulacji polegała na tym, że „przy części zawodów tych porównań międzynarodowych brakowało. Natomiast później one były uzupełniane sukcesywnie” (Interesariusz I). Kwestia **porównań międzynarodowych** była istotnym elementem dyskusji. „Na przykład przy zawodach związanych z budownictwem ta kwestia porównań międzynarodowych była bardzo mocnym argumentem, który spowodował, że został skrócony okres praktyki wymagany do uzyskania uprawnień budowlanych. Bo łatwo prowadzić dyskusję w sytuacji, w której gdzieś zawaliła się hala i jeśli skrócimy okres praktyki, to będzie się waliło więcej hal – to bardzo medialny argument. Ale jeśli weźmiemy pod uwagę porównanie międzynarodowe i uwzględnimy kraje, w których takie katastrofy [się] nie zdarzają, to się nagle okazuje, że problem wcale na tym nie polega” (Interesariusz I). Chociaż ostateczna ocena skutków regulacji była dość rozbudowana, to jednak pojawiły się również uwagi krytyczne. „To nie jest zmiana systemowa, która by miała wprowadzać zmiany dotyczące całego charakteru prowadzenia działań administracyjnych w stosunku do niektórych obszarów działalności gospodarczej, tylko «koncert życzeń»: bardzo wiele drobnych elementów, które właściwie bardzo trudno ze sobą jakoś ułożyć” (Interesariusz II).

187 Zawody związane z funkcjonowaniem metra, czyli kolei miejskiej.

Opinie na temat przyczyn niewłaściwego przeprowadzenia konsultacji publicznych i przygotowania oceny skutków regulacji

W związku ze środowiskową dyskusją i formułowanymi w niej postulatami na temat konieczności prowadzenia konsultacji publicznych na każdym etapie prac legislacyjnych przedstawiciele resortu sprawiedliwości stwierdzili: „Wydaje się, że **na etapie prac rządowych nie ma możliwości permanentnego konsultowania dokumentów z konsultantami publicznymi**, bo on by się nigdy nie zakończył. Jeszcze na etapie prac w komisji prawniczej konsultanci zgłaszali różne postulaty, my te postulaty zbieraliśmy i zgłaszaliśmy je na etapie prac sejmowych” (OKPU).

Dwukrotnie usłyszeliśmy, że problemem związanym z jakością konsultacji publicznych może być krótki czas przyznany interesariuszom na zgłaszanie uwag. „Czas. Jest **zbyt krótki okres na konsultacje**. Przyczyną tego, że ktoś nie odpowiedział, może być czas – orientuje się po czasie i nie zaopiniuje. Bardzo często jest siedem dni. Zdarza się, że jest przez weekend, zdarza się, że [na odpowiedź] jest pięć dni i dwa dni to weekend” (Interesariusz III).

Innym problemem jest podejście projektodawcy do danego projektu ustawy. „**Nie prowadzi się w ogóle żadnych prac, które by powodowały holistyczne spojrzenie na całą rzeczywistość**, na cały obszar, którego dotyczy nowa regulacja. **Interesujemy się jakimiś drobiazgami**, a skutki tych drobiazgów oczywiście przewidujemy tylko w odniesieniu do tych drobiazgów, w ogóle ignorując całą rzeczywistość zewnętrzną. Taki typowy zabieg oświeceniowy, który nie przynosi nigdy dobrych skutków” (Interesariusz II).

Problemem jest również responsywność w konsultacjach publicznych. „Jest to dość skomplikowany proces, takie szerokie konsultacje publiczne, bo takie zinstytucjonalizowane, czyli dwadzieścia, trzydzieści podmiotów są dużo łatwiejsze do ogarnięcia” (OKPU). „Ogólnie jestem usatysfakcjonowany przebiegiem konsultacji publicznych. Z pewnymi wyjątkami. **Odpowiedzi na niektóre zgłoszone uwagi – nie byłem usatysfakcjonowany ich jakością**” (Interesariusz I). „Projekt, który wyszedł do konsultacji, był bardzo ostrożny. Podejście ministrów odpowiadających za poszczególne działy administracji rzadko było rewolucyjne i udział konsultantów doprowadził, moim zdaniem, do dużych zmian w projekcie. [...] Przy tym konkretnym projekcie dobre było to, że proces konsultacji nie ograniczał się tylko do wymiany pism, bo przy papierach pierwsza reakcja była bardzo często sceptyczna” (Interesariusz I). Była tabela z zestawieniem uwag, były także odpowiedzi na zgłoszone przez interesariuszy uwagi, ale „jakość odpowiedzi w tej tabeli [nie była jednolita]. To jest projekt międzyresortowy. Ministerstwo Finansów dobrze uzasadniało swoje opinie, ale zdarzało się, że przy niektórych zawodach – pamiętam, że miałem takie odczucie – argumenty «zbijające» [innych ministerstw] były dosyć lakoniczne. [...] Przy jednej propozycji związanej z deregulacją otrzy-

małem odpowiedź, że moja uwaga wykracza poza zakres ustawy, co – na etapie konsultacji społecznych – jest uwagą nieuprawnioną, bo mam prawo zgłosić rozszerzenie zakresu ustawy. O ile nie było wcześniej założeń. Gdyby były wcześniej założenia, to wówczas można byłoby się tym bronić, że wcześniej zdefiniowano zakres ustawy takimi założeniami” (Interesariusz I). „Te **odniesienia przedstawiane są** przed kolejnym posiedzeniem, niestety nigdy nie otrzymujemy ich dwa, trzy dni przed posiedzeniami, tylko tuż przed posiedzeniem. **Dwie, trzy minuty przed**. W związku z czym bardzo trudno się do nich odnieść, bardzo trudno jest się przygotowywać do poszczególnych posiedzeń” (Interesariusz II). „Udział w procesie legislacyjnym to jest strona bardziej formalna niż praktyczna. Ja do tej pory nie przypominam sobie, żeby ktoś na poważnie traktował uwagi zgłaszane [przez organizacje społeczne]. Rząd przygotowuje swoje opinie i w 99 przypadków na 100 po prostu nie uwzględnia uwag, które przychodzą” (Interesariusz II). „Dzieje się tak, że **w bardzo niewielu kwestiach odpowiedź na stanowisko jest przesyłana zwrótnie**” (Interesariusz III). „Oczekujemy indywidualnej odpowiedzi do nas. Tak proces nie przebiega, że ktoś sobie coś zamieszcza na stronie. To nie jest proces opiniowania przez stronę internetową. My oczekujemy odpowiedzi do nas” (Interesariusz III).

Z czego wynika **słaba jakość ocen skutków regulacji**? „Bo **uzasadnienie i OSR tworzą legislatorzy, a powinni analitycy**. Uzasadnienie i OSR tworzyli i w niektórych ministerstwach nadal tworzą legislatorzy, którzy potrafią napisać tekst prawny, ale niekoniecznie umieją dokonać odpowiedniej analizy. Legislador nie jest szkolony w kierunku analitycznej oceny wprowadzanych instytucji. [...] Kiedy pojawiła się komórka analityczna i analitycy zaczęli współpracować z legislatorami, to taka współpraca zaczęła przynosić efekty. Legislador potrafi napisać tekst normatywny i potrafi wytłumaczyć analitykowi, na czym polega problem, a analityk potrafi odpowiednio przedstawić dane. Legislador jest uwolniony od tej nie ulubianej części pracy, czyli od przygotowywania uzasadnień” (OKPU).

„Ocena skutków regulacji «na wyjściu» była bardzo dobra. Chodzi o to, co zostało skierowane już do sejmu. Tam już wad, które wyłapałem na etapie konsultacji społecznych, nie było. W świecie idealnym życzylibym sobie, by taka jakość OSR była na etapie początkowym” (Interesariusz I). Na pytanie o to, czy poprawa oceny skutków regulacji w toku procesu legislacyjnego wynikała z konsultacji społecznych, jeden z respondentów odpowiedział: „Przypuszczam, że to bardziej efekt uzgodnień międzyrządowych” (Interesariusz I). Konsultacje społeczne miały wpływ na jakość oceny skutków regulacji, „tylko faktycznie konsultanci społeczni rzadziej się do tej kwestii odnoszą. Oni raczej swoją argumentację podają, nie [zaś] dodają swojej argumentacji do OSR” (Interesariusz I). Z drugiej strony, usłyszeliśmy opinię, zgodnie z którą: „Nikt nie interesuje się skutkami regulacji w sensie innym niż czysto budżetowy. **[Twórcy projektu] nie interesują żadne skutki społeczne, nie interesują żadne inne skutki, poza tymi, które są kwantyfikowalne w jakikolwiek sposób**”

(Interesariusz II). W związku z ocenami skutków regulacji respondent stwierdził, że autorów uzasadnień i ocen skutków regulacji interesuje jedynie to, co mogą policzyć, zmierzyć, zważyć, a reszta „to jest rzecz nieokreślona”. „My nie jesteśmy organizacją scientystyczną, w związku z czym nie interesujemy się jedynie tym, co się da zmierzyć i zważyć. W dużej części odnosimy się również do rzeczywistości społecznej i podstawowym naszym postulatem jest to, ażeby prawo uwzględniało nie tylko interesy czysto materialne, ale również uwzględniało sytuację czysto ludzką. Prawo ma być częścią rzeczywistości ludzkiej, a nie jakiegoś tam systemu, który ma być od góry nakładany na rzeczywistość ludzką i ją zmieniać” (Interesariusz II).

Z przeprowadzonych wywiadów wyłania się obraz pewnego **konfliktu na gruncie podejścia do procesu legislacyjnego**. „Istnieje problem jakości zaangażowania społecznego. Wiele organizacji, po których spodziewalibyśmy się dużo większego poziomu jakości uczestnictwa w procesie legislacyjnym, czasem nie wiedziało, jak się w procesie legislacyjnym odnaleźć. Organizacje nie wiedziały, jak się poruszać w procesie legislacyjnym, niektóre ich postulaty były kierowane do niewłaściwych adresatów. Przykładowo – ustawa jest już w senacie, a niektóre podmioty zgłaszają apele do ministerstwa, by się wycofało z niektórych propozycji” (OKPU). Usłyszeliśmy również opinię, zgodnie z którą: „To, co interesuje podmioty przygotowujące projekty ustaw, to nie są te rzeczy, które nas interesują. To są dwie różne rzeczywistości. To tak, jakbyśmy funkcjonowali zupełnie w dwóch różnych światach” (Interesariusz II).

Zdaniem resortu sprawiedliwości, problem polega na tym, że **„trzeba przygotować obywateli, konsultantów publicznych, do swojej roli”** (OKPU). Potwierdził to jeden z interesariuszy: „Jest bardzo duża dysproporcja między stopniem zorganizowania poszczególnych interesariuszy. Z jednej strony, mamy obrońców *status quo*, czyli głównie instytucje, organizacje, stowarzyszenia reprezentujące grupy wykonujące dany zawód – osoby, które już są na rynku i których immanentnym interesem jest to, by nie za bardzo powiększać konkurencję. Jeśli zaś chodzi o potencjalnych beneficjentów, to ich stopień organizacji jest dużo niższy” (Interesariusz I).

Z drugiej strony, zasygnalizowano zupełnie inny problem: „Problem polega po prostu na tym, że **jestemy zaangażowani do całej sprawy na zbyt późnym etapie**. Po prostu nikt nas nigdy nie pytał o założenia wstępne, które przyświecają pomysłodawcom samej ustawy. W odniesieniu do tych regulacji w ogóle nikt nie zastanawiał się nad sensownością hasła «mniej państwa w państwie». Czyli ten taki czysto neoliberalny paradygmat, w ramach którego państwo ma się nie wtrącać w prowadzoną działalność gospodarczą. Tutaj na ten temat w ogóle żadnej dyskusji nie było. A skoro nie było żadnej dyskusji, no to wszystko z konieczności sprowadzało się do dyskusji nad szczegółowymi rozwiązaniami, dotyczącymi konkretnych bardzo spraw” (Interesariusz II). Choć, zdaniem respondenta, czas, w którym prowadzono konsultacje, był wystarczający do wypracowania stanowisk, to „połowa czasu poszła w gwiz-

dek, a cała reszta była spożytkowywana na rzeczy, które są mało istotne” (Interesariusz II).

Dlaczego może być tak, że **jakiś podmiot nie bierze udziału w konsultacjach**? „Najczęściej się po prostu nie interesuje tymi rzeczami. [...] Jeżeli są to zmiany mniejszościowe w granicach sejmu, to też – co do zasady – nie opiniujemy. Ze względu na to, że taki jest układ polityczny, że jeśli coś nie jest przygotowywane przez partię rządzącą, to jest odrzucane, więc nie ma sensu marnować na to czasu” (Interesariusz II). W wypadku organizacji parasolowej uzyskaliśmy następującą odpowiedź: „W centrali nie opiniujemy aktów prawnych poselskich, bo za dużo. Tego nie opiniujemy. Opiniujemy rządowe, ale też nie wszystkie, tylko te «makro»” (Interesariusz III). Dlaczego jakaś organizacja nie wzięła udziału w konsultacjach? „Mogli tego nie zobaczyć, zignorować, może mieli inne zajęcia, może akurat mieli wybory albo organizowali strajk. To możliwe na podstawie mojego doświadczenia. Może ocenili projekt tylko na podstawie tytułu, może przeczytali tylko tytuł i uznali, że ich nie dotyczy. Bo jest za dużo spraw, może w ogóle nie zajrzeli, bo mieli strajki albo wybory, a może nie patrzą do maila. Bo po rozesłaniu z centrali musi zajrzeć przewodniczący danej organizacji, a on powinien skierować do swojego prawnika. **Brak udziału w konsultacjach może wynikać z nieodpowiedniej liczby ekspertów w organizacji.** Może nie mają swojego prawnika? Raczej nie zdarza się, by organizacja dawała projekt do opinii zewnętrznemu prawnikowi” (Interesariusz III).

Przy takiej ustawie, jak omawiana, problemem może być **brak bezstronności administracji publicznej**. Zdaniem jednego z respondentów, konsultacje utrudnia „pewna wspólnota interesów między resortami a niektórymi grupami zawodowymi. Gdy poszczególne resorty bronią «swoich klientów». Ci urzędnicy mają bardzo często uprawnienia zawodowe w tych zawodach. I zastanawiam się, czy przy tego typu projektach większej mocy decyzyjnej nie powinien mieć ośrodek zewnętrzny, ale pozostający w rządzie. Zewnętrzny wobec poszczególnych resortów, na przykład KPRM” (Interesariusz I).

Jednym z kłopotów dostrzeganych w procesie legislacyjnym jest **brak współpracy między poszczególnymi ministerstwami**. „Przy deregulacji stworzyliśmy sieć współpracy w innych ministerstwach. Byliśmy w roboczym kontakcie, nie wymienialiśmy się pismami, co w administracji jest już dużym ułatwieniem” (OKPU). „**Silosowość państwa jest jego problemem. Ewidentnie.** Ale to wynika z tych zasad, które są obecnie” (Interesariusz I).

Resort sprawiedliwości zasygnalizował, że czasami istnieją uwarunkowania zewnętrzne, na przykład prawa wynikające z funkcjonowania Unii Europejskiej: „Jeśli doszło do ustanowienia takiego prawa, które jesteśmy zobligowani implementować, można powiedzieć «wprost», to mamy sytuację trochę inną: musimy zastanawiać się, jak to zrobić. Jeśli widzimy jakieś zagrożenia, ale nie mamy pola manewru, to [i tak] musimy to uczynić, ale jeśli mamy pole manewru, to i proces konsultacji będzie potrzebny i [...] konieczny” (OKPU).

Opinie na temat tego, co powinno się zmienić, aby konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji były właściwie prowadzone i przygotowywane

Co powinno się zmienić? „Najprościej? Naprawdę **niewiele trzeba – poza szacunkiem**. Dziś wróg ludu nie zasługuje na to, by się nim przejmować. Może nie strzelają w głowę, ale to jest ta sama mentalność, taka czysto jakobińska. Zatem szacunek. To jest kwestia nastawienia. Jeśli fanatycy nie będą rządzili, to wtedy nie powinno być problemu” (Interesariusz II).

„Proces konsultacji przy tego rodzaju ustawie jest konieczny, natomiast jest niezbędny przy każdej ustawie” (OKPU). W wymiarze przepisów związanych z międzynarodowymi problemami: „Musimy pozyskiwać informacje na temat tego, gdzie obywatele widzą bariery. One mogą być nawet nieprawdziwe, na przykład mylnie odbierane jako bariery, ale generalnie plusem tego, co przeżyliśmy na [przykładzie] tych trzech, na razie, projektów ustaw deregulacyjnych, jest to, że musimy jak najszerzej pytać o to, co w Europie musimy zmienić. Granic dzisiaj w zasadzie nie ma. Trzeba patrzeć szerzej, nie można ograniczać się do patrzenia w kategoriach jednego kraju” (OKPU). Wynika z tego, że właściwie przygotowana ocena skutków regulacji musi uwzględniać również aspekty międzynarodowe i zawierać analizę rozwiązań danego problemu przyjętych w innych krajach (ze szczególnym uwzględnieniem państw tworzących Unię Europejską). W wypadku tworzenia prawa o znaczeniu europejskim analiza regulacji nie może ograniczać się tylko do tego, żeby wdrożyć przepisy wspólnotowe do prawa krajowego, ale musi obejmować również **analizę ewentualnych koncepcji i propozycji, które Polska mogłaby zaproponować na arenie międzynarodowej**, na przykład jako propozycję modyfikacji przepisów Unii Europejskiej.

„Proces deregulacyjny, cały proces, nie ustawa, wymusił zatrudnienie specjalistycznej kadry. To jest bardzo mała liczba osób, bo analityków jest trzech i pół. I wykonują prace analityczne na potrzeby Departamentu Strategii i Deregulacji i całego ministerstwa. Czyli **zespół trzech i pół analityków opracowuje OSR** na potrzeby całego procesu legislacyjnego tworzonego w ministerstwie” (OKPU). W jaki sposób? Na czym polega praca osób w komórce analitycznej, czym się powinny charakteryzować takie osoby? „Na pewno [liczy się] przygotowanie teoretyczne od strony wykształcenia, praktyka od strony prowadzenia badań i analiz. Zaprojektować badanie, znaleźć dane, potem odpowiednio je zinterpretować, przetworzyć i zinterpretować uzyskane wyniki. Tego typu doświadczenie jest wskazane. I na pewno też kreatywność, otwartość na jakiś problem, niestandardowy sposób zrozumienia” (OKPU).

„Pracujemy z komórką analityczną, odkąd powstał departament. Ta komórka analityczna powstawała sukcesywnie, ale można powiedzieć, że ponad rok [...] to działa. Przy każdym projekcie, który ma duże znaczenie dla ministerstwa [...],

kiedy nasi analitycy wspierają legislatorów wiedzą analityczną, porównawczą, to produkt wychodzący z ministerstwa ma właściwy poziom. Projekty są przyjmowane przez Radę Ministrów – nie ma wątpliwości co do tego, jakie skutki wywołują, jakie będą przynosić korzyści, bo nasi analitycy po to właśnie są zatrudnieni, żeby wspierać legislatorów. I to przynosi efekty. Nie trzeba wielkich pieniędzy do tego. Potrzeba tylko zrozumienia, że legislator sam nic z siebie nie stworzy, jeżeli nie będzie miał wsparcia w komórce analitycznej, która w odpowiedni sposób przetworzy dane, ale też w odpowiedni sposób zapyta: «Jakie dane są jeszcze potrzebne?» (OKPU). Wpływ działania komórki analitycznej na jakość dokumentów w procesie legislacyjnym potwierdził również jeden z respondentów, który brał udział w konsultacjach społecznych związanych z kolejnymi „transzami” deregulacyjnymi: „Trzecia transza deregulacyjna bez porównania lepsza. Widać progres” (Interesariusz I).

Drugi z respondentów uznał jednak, że: „Instytucje tu nic nie zmieniają. W Polsce problem jest nie z instytucjami, tylko z ludźmi. My mamy bardzo zły materiał ludzki” (Interesariusz II). Na temat zespołu analityków: „To są instytucje. Instytucje, by dobrze działały, muszą być uruchamiane dobrymi ludźmi. A w Polsce religią panującą w tej chwili jest liberalizm. To jest ideologia całkowicie aideowa, w której liczą się tylko i wyłącznie interesy, żadne dobro grup czy jednostki. W związku z czym nie wychowuje się dobrych ludzi, którzy mogliby pełnić funkcje publiczne. Jeżeli weźmie się wykształcenie klasyczne, to tam, w ramach tego wykształcenia, był bardzo duży udział materiałów antycznych i tam było bardzo dużo dobrych i złych wzorców, i człowiek odnośnie do tych wzorców również sam siebie mógł jakoś ulokować w tej rzeczywistości moralnej. A w liberalizmie nie istnieje coś takiego, jak rzeczywistość moralna, tylko rzeczywistość moralna jest całkowicie prywatną sferą każdego człowieka. A skoro tak, to nie ma czegoś takiego, jak kradzież, nie ma czegoś takiego, jak nieuczciwość, czy brak szacunku. To są wszystko kwestie czysto prywatne” (Interesariusz II). Respondent ten uznał, że jest potrzebna ewaluacja wprowadzonych już zmian w systemie prawnym, zwrócił jednak uwagę na aspekt społeczny takiej ewaluacji: „Człowiek nie jest maszyną i człowieka nie da się jakoś «uwskaźnikować». Człowiek to złożona instytucja. To istota żywa, która posiada swój rozum i wolną wolę, i jego oczekiwania bardzo często rozchodzą się z rzeczywistością wcale nie w sposób logiczny. Nie da się stworzyć rzeczywistości logicznej, bo jeśli stworzymy rzeczywistość logiczną, to wyjdzie nam Trzecia Rzesza Bis. To był chyba najbardziej konsekwentny projekt scjencyficzny w historii” (Interesariusz II).

Co mogłoby pomóc w procesie konsultacji publicznych? „**Czasami sensowniejsze jest zaproszenie na spotkanie niż prośba o uwagi**” (Interesariusz III). „**Wykorzystanie najnowszych technologii** na pewno by tutaj pomogło. To się też, moim zdaniem, dzieje. Jest pomysł, który mi się podoba, by czwarty projekt deregulacyjny został oparty na wnioskach płynących od obywateli. Czyli sama diagnoza stanu rzeczy, która dotychczas była opracowywana przez resorty, wynikałaby z wniosków płynących od obywateli. Te wnioski są

składane w formie **ankiety, która jest dostępna online**. Czyli każdy obywatel ma do niej równy dostęp. Obywatele są zaangażowani już na etapie diagnozowania problemu” (Interesariusz I). „W czwartym procesie deregulacyjnym, gdy uznaliśmy, że urzędniczo proces deregulacji zakończyliśmy i [...] trzeba zaangażować obywateli, stworzyliśmy formularz dla obywateli i obywatele okazali się aktywni. Chodzi o formularz, za pomocą którego obywatele mogą zasygnalizować «co jeszcze», jakie jeszcze problemy deregulacyjne wymagają ingerencji prawodawcy. Tych zgłoszeń jest [już] 1700. Generalnie obywatele przedstawili problemy. Jednym ze sposobów właściwego konsultowania różnych problemów do rozwiązań legislacyjnych mogłyby być takie właśnie uproszczone formularze, ale sformalizowane. Musi być zadanych kilka konkretnych pytań. Obywatel, który wskazuje tylko, że jest przeciwny, nie daje [w konsultacjach] wartości dodanej. Konsultant publiczny powinien wypowiedzieć się, czy jest za, czy jest przeciw, i uargumentować. Ministerstwo być może się myli, ale musimy wiedzieć, dlaczego. Z punktu widzenia urzędników w ministerstwach głos obywatela będzie niezmiernie istotny, kiedy będziemy mieć – dzięki takim głosom – argumenty” (OKPU).

Przedstawiciel strony społecznej podkreślił jednak, że w projektowaniu regulacji najważniejsze są „szacunek i pokora” gospodarza konsultacji (Interesariusz II).

■ Najważniejsze spostrzeżenia i ustalenia wynikające ze studiów przypadków

Poniżej przedstawiamy najważniejsze spostrzeżenia dotyczące rządowego procesu legislacyjnego widzianego z perspektywy pracowników ministerstw i partnerów społecznych. Jest dość oczywiste, że obrazy te nie zawsze są zbieżne.

Proces legislacyjny z perspektywy legislatora rządowego

Podejmowanie decyzji

- Pracownicy departamentów legislacyjnych swoją rolę widzą jako służebną. Decyzje merytoryczne podejmuje minister, w niektórych wypadkach „kierownictwo ministerstwa” lub rząd. Tylko przedstawiciel Ministerstwa Gospodarki powiedział, że także decyzje merytoryczne są podejmowane konsensualnie w dialogu z urzędnikami. Jeśli projekt aktu prawnego realizuje zapowiedzi zawarte w *exposé* premiera, to legislatorzy realizują go, nie kwestionując poprawności zaproponowanych rozwiązań.

- Decyzja o przejściu projektu rządowego przez posłów była decyzją polityczną podejmowaną poza legislatorami.
- W wypadku jednego z analizowanych dokumentów o podjęciu ryzyka przekazania do sejmu projektu, którego konstytucyjność mogła być zakwestionowana, zdecydowały względy natury finansowej.
- O tym, czy zostaną najpierw przygotowane założenia do ustawy, a dopiero później powstanie projekt ustawy, decyduje Zespół do spraw programowania prac Rządu. Spotkaliśmy się również z opinią, że przeprowadzenie szerokich konsultacji prelegislacyjnych zastępuje potrzebę tworzenia założeń projektu ustawy.
- W większości ministerstw dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego umieszcza na stronach internetowych Biuro Prasowe i to jego pracownicy decydują o ich formie, ale obowiązuje zasada, że „projekt musi być dokumentem z podpisami, pieczętkami – skanem”. Jedynie przedstawiciel Ministerstwa Gospodarki twierdził, że wszystkie dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego powinny się znaleźć na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny w formie edytowalnej.

Praca nad projektami ustaw i dokumentami im towarzyszącymi

- Projekt aktu prawnego przygotowuje od pięciu do siedmiu osób pracujących w różnych zespołach czy departamentach. Chcieliby oni dysponować właściwym czasem na sporządzenie projektu i przeprowadzenie całego procesu.
- Dane użyte w uzasadnieniach do projektów ustaw i ocenach skutków regulacji pochodzą przede wszystkim ze źródeł własnych ministerstw. Legislatorzy czerpią również informacje ze danych Głównego Urzędu Statystycznego i z opracowań ogólnie dostępnych w Internecie. Czasem są to raporty organizacji pozarządowych. Niektórzy rozmówcy przyznawali, że największym problemem przy przygotowaniu uzasadnienia i oceny skutków regulacji jest brak wiarygodnych danych. Trudności z właściwym przygotowaniem uzasadnień i ocen skutków regulacji wynikają stąd, że tworzą je legislatorzy, powinni zaś pracować nad nimi analitycy.
- Przedstawiciele niektórych ministerstw uskarżali się na nieprzystawalność wymagań przygotowywania ocen skutków regulacji zawartych w rządowych wytycznych do specyfiki ich dziedziny. Oczekują dostosowania tych wymagań do problematyki społecznej.
- Departament Analiz Strategicznych jest postrzegany przez pracowników niektórych ministerstw jako ostry recenzent ich pracy.

- Dokumenty wytworzone przed wpisaniem projektu do Planu Legislacyjnego Rządu są uważane za materiały robocze niepodlegające upublicznieniu.
- Pracownicy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów twierdzą, że w ich instytucji standardowo jest przygotowywana ocena skutków regulacji *ex post*. Podobnie postępuje się w Ministerstwie Gospodarki.

Proces konsultacyjny

- W niektórych ministerstwach i urzędach centralnych na etapie prelegislacyjnym odbywają się spotkania, czasem konferencje, z reprezentantami zainteresowanych środowisk, dokumenty dotyczące tych działań nie są jednak upubliczniane.
- Pracownicy ministerstw mają świadomość, że właściwą praktyką jest przyjmowanie uwag partnerów na każdym etapie prac rządowych, i twierdzą, że często w praktyce tak robią, na przykład biorąc pod uwagę propozycje i uwagi, które wpływają poza okresem formalnych konsultacji. Dokumenty dotyczące tych działań nie są upubliczniane. Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Gospodarki mają specjalne zakładki na swoich stronach internetowych, pod którymi można stale zgłaszać uwagi.
- Przedstawiciele ministerstw twierdzą, że prośby o przedstawienie uwag do projektów ustaw wysyłają do wszystkich aktywnych organizacji i podmiotów. Konsultowany projekt zawsze znajduje się w Biuletynie Informacji Publicznej ministerstwa, można się więc do niego odnieść bez specjalnego zaproszenia.
- Niektóre resorty, na przykład Ministerstwo Zdrowia czy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, z zasady nie odpowiadają na uwagi przedstawione w trakcie konsultacji, tłumacząc to brakiem czasu. Pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości twierdzą, że odpowiadają na wszystkie pisma z uwagami. Indywidualne odpowiedzi stosuje także Ministerstwo Finansów, ale jego pracownicy uważają, że mają prawo nie odnosić się do uwag zawierających nietrafione argumenty.
- Ministerstwa mają różne podejście do organizowania konferencji uzgodnieniowych i zapraszania na nie podmiotów, które przesłały uwagi. Niektóre resorty, jak Ministerstwo Gospodarki, organizują takie konferencje regularnie i zapraszają wszystkich zainteresowanych. Ministerstwo Sprawiedliwości w trakcie pracy nad tak zwaną ustawą deregulacyjną zorganizowało serię konferencji z różnymi środowiskami. Pracownicy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów widzą dużą wartość w poznaniu przez interesariuszy swoich – czasem sprzecznych – stanowisk. Inne ministerstwa nie widzą potrzeby organizowania konferencji uzgodnienio-

wej w sytuacji, gdy – jak twierdzą – szeroko odpowiedziały na otrzymane uwagi lub gdy opinie przesłało zbyt dużo podmiotów. W jeszcze innych resortach nie ma zwyczaju organizowania takich konferencji, gdyż „mamy obowiązek uzgodnić projekt z członkami rządu”.

- Decyzję o zorganizowaniu spotkania ze środowiskami interesariuszy, innego niż konferencja uzgodnieniowa, pracownicy resortów uważają za polityczną – leżącą w gestii ministra. W niektórych ministerstwach (na przykład w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w Ministerstwie Sprawiedliwości czy w Ministerstwie Gospodarki) takie spotkania są dość regularnie organizowane.
- Większość rozmówców z ministerstw uważa, że konsultacje społeczne przeprowadziło zadowolająco, ponieważ odbyły się one zgodnie z zasadami. Wyjątkiem jest tutaj przypadek przejęcia projektu rządowego przez posłów – przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia mają świadomość, że uczestnicy tych konsultacji publicznych nie mogli być usatysfakcjonowani z ich przebiegu.
- Przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki i Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji prezentowali opinie świadczące o ich dużym zrozumieniu dla sensu prowadzenia procesu konsultacji i pożytków, jakie mogą one przynieść administracji. Sygnalizowali jednak także, że często brakuje chętnych do dialogu po stronie społecznej.
- W ocenie niektórych naszych ministerialnych rozmówców, wiedza o procesie konsultacji, na przykład o etapach procesu legislacyjnego, na których można składać uwagi, jest niska wśród partnerów społecznych.
- Platforma konsultacji *online* jest postrzegana jako potencjalnie pomocne narzędzie, które może zmniejszyć biurokrację, ale absorbujące czasowo. Pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości zwracali uwagę na problem braku standardów ochrony danych osobowych w wypadku prowadzenia konsultacji *online*. Większość rozmówców jeszcze nie korzystała z tej platformy.

Proces legislacyjny z perspektywy interesariusza – partnera społecznego

Postrzeganie samego procesu

- Organizacje pozarządowe nie wiedzą, kto przygotowuje projekty aktów prawnych. Ich partnerami są ministerstwa czy urzędy, nie są zaś nimi konkretne osoby.

- Partnerzy społeczni proces legislacyjny postrzegają jako słabo zaplanowany – oczekiwaliby budowania dwu- lub trzyletnich planów legislacyjnych. Obecnie nie wiedzą, dlaczego wprowadza się taką, a nie inną zmianę. Jakiej racji stoją za tym, że raz prosi się ich o uwagi do założeń, z kolei innym razem do projektu ustawy? Partnerzy społeczni uważają, że brakuje szerszej koncepcji i że zajmują się ciągle drobiazgami.
- Interesariusze nie są zgodni co do swojej roli w procesie tworzenia prawa. Część chce tylko opiniować pomysły rządu. Inni oczekują wspólnego z rządem wypracowywania rozwiązań. Są jednak również tacy – nieliczni – którzy uważają, że dobry rząd powinien załatwić wszystko właściwie bez angażowania obywateli i organizacji w ten proces.

Praca nad projektami ustaw i dokumentami im towarzyszącymi

- Dokumenty towarzyszące projektom ustaw były często przez partnerów społecznych oceniane jako merytorycznie słabe. Ich zdaniem, brakuje zwłaszcza rzetelnego wyliczenia kosztów zmian dla gospodarstw domowych, wpływu na rynek pracy i na sytuację firm, zwłaszcza małych, jednoosobowych, a także opisu skutków społecznych. Niektórzy twierdzili nawet, że „uzasadnienia nie stanowią dla nich wartości merytorycznej, gdyż one udowadniają [zapropozowane] zapisy ustawowe, które dla środowiska czasem nie są korzystne”. Część interesariuszy twierdziła, że dokumenty te nie są przeznaczone dla nich, ale dla rządu i sejmu. Były jednak również głosy przeciwne, świadczące o tym, że poziom tych dokumentów się podnosi. Niektórzy rozmówcy podkreślali, że bardzo ważne jest zatrudnianie przez ministerstwa profesjonalnej i stałej kadry urzędniczej, zauważali bowiem brak profesjonalizmu wśród pracowników niektórych resortów, zwłaszcza Ministerstwa Zdrowia.
- Umieszczanie dokumentów w formacie nieedytowalnym powszechnie jest uważane za działanie utrudniające pracę, na przykład przygotowanie stanowiska.
- Platforma internetowa Rządowy Proces Legislacyjny jest oceniana różnie. Jedni uważają, że jest nieczytelna, nieprzyjazna i trudno dotrzeć do aktualnej wersji dokumentu, inni – że potrafią z niej korzystać. Tych drugich jest jednak mniejszość.

Proces konsultacyjny

- Partnerzy społeczni oczekują, że bardziej złożone lub wzbudzające kontrowersje akty prawne będą z nimi konsultowane na etapie wypracowywania kierunków rozwiązań, a także na etapie projektu ustawy. Proces ten powinien trwać znacznie dłużej, niż dzieje się to obecnie.

- W sytuacji, gdy poważnie zmieniono zawartość projektu ustawy już po konsultacjach, powinno się je powtórzyć, zwykle jednak tak się nie dzieje.
- Zdaniem partnerów społecznych, prośby o przedstawienie uwag do projektów aktów prawnych są rozsyłane szeroko, choć czasem ministerstwu zdarza się pominąć jakiś aktywny podmiot. Jeden z interesariuszy stwierdził, że rząd zaprasza do przedstawienia uwag organizacje popierające rząd.
- Wiele organizacji, zwłaszcza członkowskich, ma rozbudowany system zbierania opinii od swoich członków. Procedura ta zabiera dużo czasu. Dlatego przyznanie właściwego (co najmniej trzydziestodniowego) terminu na przedstawienie uwag jest powtarzającym się postulatem. W praktyce się zdarza, że czas przeznaczony na konsultacje, to często siedem dni.
- Interesariusze pozytywnie oceniają otrzymywanie odpowiedzi na uwagi w formie pisemnej. Dla części z nich odpowiedź na uwagi w formie tabeli zbiorczej jest wystarczająca, ale pod warunkiem, że otrzymają ją na kilka dni przed konferencją uzgodnieniową. Większość naszych rozmówców twierdzi, że bardzo rzadko otrzymuje odpowiedź na przesłane uwagi.
- Możliwość uczestniczenia w konferencji uzgodnieniowej jest oceniana bardzo pozytywnie przez partnerów społecznych – jako forma właściwego dialogu.
- Partnerzy społeczni za dobrą praktykę stosowaną w niektórych resortach uważają przedstawianie do konsultacji rozwiązań wariantowych.
- Członkowie Komisji Trójstronnej zauważają, że ich pozycja w procesie konsultacji jest mocniejsza niż innych zainteresowanych, między innymi dlatego, że Ustawa o związkach zawodowych gwarantuje im czas na konsultacje nie krótszy niż trzydzieści dni. Oni jednak także widzą sens w organizowaniu dyskusji i spotkań, ale w małym gronie.
- Większość rozmówców twierdziła, że nie ma poczucia, że ich argumenty zostały wzięte pod uwagę. Konieczne jest większe otwarcie rządzących na wiedzę partnerów społecznych.
- Niektórzy interesariusze, zwłaszcza członkowie związków zawodowych i przedstawiciele mniejszych organizacji społecznych, uważają, że są ignorowani przez przedstawicieli rządu, konsultacje zaś są z nimi prowadzone często jako *pro forma*. Uważają, że brakuje szacunku do partnera. Inni zwracali uwagę, że Ministerstwo Zdrowia jest zamknięte na dyskusję ze środowiskiem medycznym.
- Swoją słabą aktywność partnerzy społeczni tłumaczą brakiem czasu i ekspertów mogących szybko przygotować stanowisko.

- Niektórzy rozmówcy zwracali uwagę na brak solidarności wśród przedstawicieli ich środowiska – oskarżali się nawzajem o brak rzetelności.
- Zauważono także nierówność wśród partnerów społecznych, polegającą na tym, że duże organizacje stać na zatrudnienie świetnych ekspertów, którzy są w stanie przekonać do swoich argumentów. Tej możliwości nie mają małe organizacje.
- Platforma konsultacji *online* jest postrzegana różnie. Dla jednych zwiększa ona transparentność procesu i upraszcza przygotowanie uwag. Dla innych jest to przerost formy nad treścią, gdyż „nie wszyscy znają się na sprawie.” Przedstawiciele dużych organizacji członkowskich nie godzą się z tym, że ich głos ma znaczyć tyle samo co głos organizacji kilkusobowej. Zdaniem organizacji zasiadających w Komisji Trójstronnej, jest ona dla nich mniej użyteczna, gdyż „mają inni tryb, zgodnie z nim uwagi muszą przekazać na piśmie.”

ROZDZIAŁ 7.

PRZETWARZANIE DANYCH W PROCESIE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Piotr Wagłowski

„W związku z udostępnieniem na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji dokumentu osoby fizycznej związanego z pracami nad projektem ustawy, zawierającego jej dane osobowe w zakresie imienia, nazwiska i adresu zamieszkania, proszę Pana Ministra o zwrócenie uwagi na zakres danych osoby fizycznej, które umieszczane są w Biuletynie Informacji Publicznej”. Tak rozpoczynają się wystąpienia sygnalizacyjne Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z 5 września 2012 roku, które skierował on do prezesa Rządowego Centrum Legislacji i do Ministra Sprawiedliwości, będące konsekwencją skargi jednego z obywateli – uczestnika konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym związanym z projektem ustawy deregulacyjnej¹⁸⁸.

Skarżący zwrócił uwagę, że na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji zamieszczono pismo, które przesłał on w ramach konsultacji publicznych, a które ujawniało jego tożsamość jako osoby fizycznej. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych potwierdził, że na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji rzeczywiście opublikowano zeskanowane pismo autorstwa skarżącego, zawierające jego imię, nazwisko i adres zamieszkania.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości i prezesa Rządowego Centrum Legislacji Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych poinformował obie instytucje, że tego rodzaju działanie budzi uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zgodności z przepisami Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych, zwracając uwagę, że przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne wyłącznie po spełnieniu jednej z przesłanek określonych w przepisie art. 23 ust. 1 tej ustawy. W wystąpieniu czytamy: „Obok i niezależnie od zgody osoby, której dane dotyczą (art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy), przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy). Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy, na administratorze danych spoczywa obowiązek dołożenia szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności obowiązek zapewnienia, aby dane te były zbierane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i nie poddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z tymi celami, z zastrzeżeniem ust. 2 tego przepisu”.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych przywołał art. 5 Ustawy z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa („ustawa lobbingsowa”), a także przepis art. 6 tej ustawy, w którym pojawia się obowiązek udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej wszystkich dokumentów dotyczących prac nad projektem ustawy z chwilą przekazania projektów do uzgodnień z członkami Rady Ministrów, zwrócił jednak uwagę, że: „wskazać należy, iż wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem za-

188 Por. studium przypadku: *Projekt Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych/projekt Ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych* w rozdziale szóstym niniejszej publikacji.

wierające dane osobowe powinny być udostępniane z poszanowaniem prawa do prywatności osób fizycznych w procesie tworzenia prawa”.

W rezultacie Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych uznał, że w procesie legislacyjnym, przy realizacji obowiązków wynikających z przepisów tak zwanej ustawy lobbingowej, należy uwzględnić zasady dotyczące ochrony prywatności, zwracając jednocześnie uwagę na art. 5 ust. 2 Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, a także na art. 7 ust. 3 tak zwanej ustawy lobbingowej, zgodnie z którym zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1, podlega udostępnieniu – z wyjątkiem adresu osób fizycznych – w Biuletynie Informacji Publicznej jako dokument dotyczący prac nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy albo projektem rozporządzenia. W dalszej części wystąpienia czytamy: „Jakkolwiek Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych stoi na stanowisku, iż prawo do prywatności nie może oznaczać, iż proces tworzenia prawa stanie się anonimowy, to jednak jawność tego procesu nie może oznaczać pozbawienia prawa do prywatności w ogóle. Oczywiście jest, iż w sytuacji, gdy określona osoba fizyczna decyduje się uczestniczyć w konsultacjach społecznych na temat aktu prawnego, musi ona godzić się tym samym na utratę części prywatności poprzez publikację jej danych w Biuletynie Informacji Publicznej. Konieczna jest bowiem identyfikacja takiej osoby w procesie legislacyjnym, chociażby ze względu na umożliwienie innym obywatelom odniesienia się do konkretnych uwag, pochodzących od konkretnej osoby, lecz nie oznacza to jednak, iż mogą być publikowane dane zbędne z punktu widzenia tej identyfikacji. Istotnym jest bowiem zagwarantowanie przestrzegania prawa do prywatności w tym procesie poprzez uwzględnianie ww. zasad przetwarzania danych osobowych wynikających z przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Wyrazem powyższego będzie umieszczanie określonych dokumentów pozbawionych takich elementów, które niepotrzebnie mogłyby naruszać prywatność tych osób. Oznacza to umieszczanie tylko takich danych osobowych, które są adekwatne do ww. celu ich przetwarzania. I tak w przypadku dokumentu pochodzącego od osoby fizycznej, zawierającego określone uwagi dotyczące projektu aktu prawnego, za wystarczające wydaje się umieszczanie danych w zakresie imienia i nazwiska osoby fizycznej, zaś zbędnymi i nieadekwatnymi okażą się dane w zakresie adresu zamieszkania i nr PESEL tej osoby”.

W jednym ze studiów przypadku zamieszczonych w rozdziale szóstym niniejszej publikacji opisujemy reakcję Ministerstwa Sprawiedliwości związaną zarówno ze skargą obywatela skierowaną do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, jak i z wystąpieniem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych do Ministerstwa Sprawiedliwości w tej sprawie. Ministerstwo Sprawiedliwości postanowiło nie publikować na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji pism kierowanych w toku konsultacji

publicznych przez osoby fizyczne. Tymczasem z wystąpienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych nie wynika, że takich opinii nie należy publikować w Biuletynie Informacji Publicznej (strony internetowe Rządowego Centrum Legislacji, na których jest ujawniany przebieg procesu legislacyjnego, pełnią funkcję Biuletynu Informacji Publicznej). Wprost przeciwnie – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w swoim wystąpieniu zwrócił uwagę na przepisy tak zwanej ustawy lobbingowej, w których znajduje się normatywna podstawa publikacji wszystkich dokumentów związanych z pracami nad projektem ustawy. Istotą wystąpienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych jest jedynie zwrócenie uwagi na zakres danych osobowych, które dotyczą tożsamości osoby fizycznej zgłaszającej uwagi. Przy czym Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie kwestionuje konieczności ujawniania danych osobowych takich osób fizycznych, jak imię i nazwisko, a jedynie informacji dodatkowych, jak numer PESEL czy adres zamieszkania takiej osoby.

Problem ochrony prywatności w wypadku udostępniania informacji publicznej jest przedmiotem dyskusji z udziałem wymiaru sprawiedliwości. Na gruncie omawianej tutaj problematyki warto przywołać tezy uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym analizował on problem ujawnienia informacji na temat tożsamości autorów opinii przygotowanych dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W tej sprawie również chodziło o przejrzystość działania państwa i ujawnienie tożsamości osób, które brały udział w procesie podejmowania decyzji. W uzasadnieniu Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2014 roku (sygn. akt I OSK 2499/13) czytamy: „Przepisy obowiązującego prawa nie dają podstaw do kwalifikowania danych osobowych jako danych objętych tajemnicą ustawowo chronioną w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Zastosowanie regulacji ustawy o ochronie danych osobowych do udostępniania informacji publicznej należało zatem rozważyć nie w nawiązaniu do treści art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz w kontekście przesłanki «prywatności osoby fizycznej» jako przesłanki ograniczającej prawo do informacji publicznej wymienionej w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie ma przy tym podstaw [...] aby przyjmować jako założenie wyjściowe dla prowadzonej analizy, że przepisy ustawy o ochronie danych osobowych mają charakter szczególny w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej, a w konsekwencji, że przysługuje im pierwszeństwo, bądź odwrotnie”.

Sąd Najwyższy – w sprawie związanej z domaganiem się w trybie dostępu do informacji publicznej ujawnienia tożsamości osób, które zawarły z warszawskim ratuszem umowy cywilnoprawne – stwierdził w wyroku z dnia 8 listopada 2012 roku (sygn. akt I CSK 190/12): „Wskazanie przez pozwanego, powodowi żądającemu udostępnienia informacji publicznej dotyczącej personaliów podmiotów, które zawarły z m.st. Warszawa umowy w ramach działania tego urzę-

du i uzyskały z tego tytułu wynagrodzenia ze środków publicznych, nie stanowi w ocenie Sądu II instancji wyjawienia danych tzw. wrażliwych, ani też naruszenia prywatności stron poszczególnych umów. Podkreślenia bowiem wymaga, że fakt zawarcia przez te podmioty umów z m.st. Warszawa, wymienienia ich imion i nazwisk w kontraktach, nie czyni ich danych personalnych w postaci imion i nazwisk jako objętych sferą prywatności tychże osób w aspekcie powołanego art. 5.2. ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

Zdaniem Sądu Najwyższego, ujawnienie tożsamości kontraktujących z państwem nie stanowi naruszenia prywatności. Tym bardziej więc – jak się wydaje – nie będzie stanowiło naruszenia prywatności ujawnienie tożsamości osób mających bezpośredni lub pośredni wpływ na proces podejmowania decyzji, między innymi na proces podejmowania decyzji dotyczącej kształtu projektu aktu prawnego.

Przygotowując omówione wcześniej wystąpienie w związku z konkretnymi zarzutami sformułowanymi w skardze obywatela dotyczącej publikacji pisma zawierającego jego dane osobowe w ramach stron internetowych Rządowego Centrum Legislacji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie zasygnalizował – poza przywołaniem norm gwarantujących przejrzystość procesu legislacyjnego i chroniących prawo do prywatności przy udostępnianiu informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej – innych problemów, które są istotne z punktu widzenia zakresu niniejszej publikacji, a które były już przedmiotem publicznej debaty¹⁸⁹. Należy wskazać tutaj szczególnie problem publikacji danych wrażliwych oraz problem podstawy prawnej tworzenia innych niż Biuletyn Informacji Publicznej serwisów internetowych administracji publicznej.

Podstawą dalszych rozważań jest istotna konstatacja, że w konsultacjach publicznych mogą potencjalnie brać udział osoby fizyczne. Jest to realizacja wyrażonego w art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiska, zgodnie z którym władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, Naród zaś – zgodnie z preambułą ustawy zasadniczej tworzą wszyscy obywatele – sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Udział w konsultacjach publicznych jest elementem bezpośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej. Wsparciem konstytucyjnym brania udziału w konsultacjach publicznych przez osoby fizyczne jest także konstytucyjna zasada społeczeństwa obywatelskiego, wyrażona w art. 12 konstytucji, a także zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji), szczególnie wynikająca z niej zasada zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Preambuła konstytucji wprowadza również zasadę pomocniczości i dialogu społecznego.

189 Między innymi referat Piotra Wąglowskiego *Udział obywateli w konsultowaniu aktu prawnego UE*, wygłoszony w czasie konferencji naukowej „Reforma regulacji ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej. Wstępna ocena jej zakresu i konsekwencji”, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w Warszawie, 7 marca 2012 roku.

Z drugiej strony, normy konstytucyjne zawierają ograniczenia związane z przetwarzaniem danych o obywatelach. Artykuł 51 konstytucji stwierdza, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Jednocześnie władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Ustrojodawca odsyła do ustawy w wypadku określenia zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji o obywatelach.

Osoby fizyczne biorące udział w konsultacjach mogą występować w imieniu własnym lub w imieniu innych podmiotów. Jest to element wyrażonego w art. 63 konstytucji prawa do składania petycji, wniosków i skarg. Zgodnie z tym przepisem: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”.

Kiedy osoba fizyczna we własnym imieniu bierze udział w konsultacjach, wówczas z dużym prawdopodobieństwem przekaze ona w toku konsultacji swoje poglądy polityczne, czasem poglądy filozoficzne, niekiedy również poglądy religijne. To szczególne kategorie danych osobowych („dane wrażliwe”), których przetwarzanie, co do zasady, jest zabronione. Zgodnie z art. 27 ust. 1 Ustawy o ochronie danych osobowych: „Zabrania się przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym”. Jednocześnie ustawa przewiduje dopuszczalność takiego przetwarzania, między innymi – ale nie wyłącznie – w sytuacji, kiedy osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę na piśmie, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych, a także gdy przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony. Dopuszcza się przetwarzanie danych wrażliwych również wówczas, gdy dotyczy to danych podanych do wiadomości publicznej przez osobę, której dane dotyczą.

Przetwarzanie osobowych danych wrażliwych znalazło się również w projekcie unijnego rozporządzenia ogólnego o ochronie danych osobowych¹⁹⁰. Wśród warunków dopuszczenia przetwarzania danych wrażliwych należy przywołać we wskazanym projekcie szczególnie dopuszczenie przetwarzania

190 Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) COM(2012) 011, opublikowany przez Komisję w dniu 25 stycznia 2012 roku.

danych wrażliwych, gdy „przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania w interesie publicznym, na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które przewidują odpowiednie środki ochrony słusznych interesów podmiotu danych”.

Ponieważ – co zasygnalizowano wyżej – zarówno zasady przetwarzania danych osobowych, jak i sposób rozpatrywania petycji, wniosków i skarg są przez ustrojodawcę uznane za materię ustawową, a także uwzględniając art. 7 konstytucji i sformułowane tam zasady legalizmu i praworządności, w toku dyskusji na temat zasad organizowania konsultacji publicznych i prowadzenia rządowego procesu legislacyjnego Obywatelskie Forum Legislacji sygnalizowało wielokrotnie konieczność ustawowego uregulowania tych kwestii¹⁹¹. Forum zwracało szczególnie uwagę na to, że „prawo obywateli i ich organizacji do partycypacji w procesie stanowienia prawa, a także zakres i forma tej partycypacji, pozbawione są całkowicie gwarancji ustawowych”¹⁹². Do wcześniej sformułowanych argumentów należy również dodać kwestie ewentualnej konieczności ustawowego uregulowania sposobu przetwarzania danych osobowych, w tym danych wrażliwych (poglądy polityczne, filozoficzne, religijne, informacje o przynależności do związków zawodowych) osób, które biorą udział w procesie konsultacji publicznych, zwłaszcza w procesie konsultacji publicznych realizowanych za pomocą systemu konsultacji publicznych *online*.

Jedynie walor urzędowego publikatora jest swoistą rękojmią rzetelności, całościowości i aktualności informacji publikowanych na temat procesu legislacyjnego. Nie może być zatem mowy o dowolności tworzenia przez administrację publiczną „internetowych serwisów własnych” innych niż Biuletyn Informacji Publicznej (względnie serwisów, których działanie nie jest regulowane normami powszechnie obowiązującego prawa), które mają służyć do konsultacji publicznych, albo korzystanie przez administrację publiczną z serwisów oferowanych przez podmioty trzecie. Oznacza to, że konieczne jest ustawowe uregulowanie sposobu działania systemu konsultacji publicznych *online*, które powinno zapewnić przejrzystość działania państwa i stanowić ustawową podstawę przetwarzania danych o obywatelach biorących udział w konsultacjach publicznych. Ustawa powinna ważyć sprzeczne często interesy – zarówno osób fizycznych, które przez publikację stanowiska w toku konsultacji publicznych mogą być narażone na ewentualne szyskany związane z ujawnionym poglądem, jak i ogólnospołeczny, związany z przejrzystością procesu

191 Por. list Obywatelskiego Forum Legislacji i Fundacji im. Stefana Batorego z 15 maja 2013 roku do Ministra Sprawiedliwości w sprawie losów przygotowywanego w Ministerstwie Sprawiedliwości projektu ustawy o konsultacjach publicznych rządowych projektów aktów normatywnych oraz o ocenie skutków regulacji – http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/List%20do%20min%20Biemackiego_kontynuacja%20projektu%20ustawy.pdf [dostęp: 4 listopada 2014 roku].

192 Por. opinię Obywatelskiego Forum Legislacji na temat programu „Lepsze regulacje” na lata 2012–2015, skierowaną do Ministerstwa Gospodarki 22 czerwca 2012 roku – http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Uwagi%20OFL%20do%20PrgLepszeRegulacje_Internet.pdf [dostęp: 4 listopada 2014 roku].

legislacyjnego. Z kolei dopuszczenie możliwości anonimowego uczestnictwa w procesie stanowienia prawa może stanowić zagrożenie manipulowaniem opinią publiczną. Zagrożeniem przejrzystości działania państwa w procesie podejmowania istotnych społecznie decyzji jest również arbitralne decydowanie o tym, jakiego rodzaju dokumenty procesu legislacyjnego zostaną opublikowane w serwisie internetowym Rządowego Centrum Legislacji, jakie zaś dokumenty nigdy się tam nie znajdują (na przykład w związku z określonym odczytaniem wystąpienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych dotyczącym skargi obywatela, która do niego wpłynęła).

Obrazując potencjalny konflikt wartości, przywołajmy jeszcze raz wspomnianą wyżej sprawę rozstrzyganą przez Naczelny Sąd Administracyjny, a dotyczącą tożsamości autorów opinii dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w uzasadnieniu: „W interesie osób fizycznych leży udostępnianie tych danych o tyle, o ile taka jest ich wola, chyba że ustawodawca realizując inne jeszcze wartości przesądza o udostępnianiu tych danych niezależnie od woli tych osób stanowiąc tym samym w konkretnym przypadku o pierwszeństwie wartości związanych z interesem publicznym nad wartościami powiązаныmi z interesami indywidualnymi”.

I właśnie tego typu rozstrzygnięcie powinno się znaleźć w powszechnie obowiązujących przepisach regulujących kwestie konsultacji publicznych.

Zdając sobie sprawę z trudności związanych z przygotowaniem i wdrożeniem takiej ustawowej regulacji, a także doceniając dotychczasowe działania w zakresie pilotażowego projektu uruchomienia portalu konsultacji publicznych *online*, zwracamy uwagę, że materia ta nie może być regulowana jedynie przepisami rangi uchwały Rady Ministrów dotyczącej Regulaminu pracy Rady Ministrów czy przyjęcia programu „Lepsze regulacje 2015”. Tym bardziej za dalece niewystarczające należy uznać pozostawienie zasad prowadzenia konsultacji publicznych i publikowania nadesłanych przez obywateli stanowisk – informacji publicznych – sferze regulowanej „kodeksami dobrych praktyk” przyjmowanymi w poszczególnych ministerstwach.

BIBLIOGRAFIA

Banaszak B., *Art. 118, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

Banaszak B., Bernaczyk M., *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, z. 4.*

Baran K.W., *Komentarz do art. 19(1) ustawy o związkach zawodowych, [w:] K.W. Baran, Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

Berek M., *O konsultacjach społecznych bez przekłamań*, „Rzeczpospolita. Opinie i Analizy”, 8 lutego 2012 roku.

Bierć J., *Racjonalna procedura prawodawcza jako podstawa dobrego prawa, [w:] Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, red. W. Czapliński, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006.

Blicharz J., *Komentarz do art. 35 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, [w:] Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, LEX 2012.

Borowska K., *Czy regulamin rządu ograniczy konsultacje*, „Rzeczpospolita. Prawo”, 14 grudnia 2011 roku.

Cecot C., Hahn R., Renda A., Schrefler L., *An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU*, „Regulation & Governance” 2008, t. 2.

Doering M., Kopińska G., Kubiak A., *Przejrzystość w procesie stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008.

Goetz K.H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce – reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa. Sprawne Państwo*, Ernst & Young, Warszawa 2005.

Jak prowadzić konsultacje w Polsce? Ocena Skutków Regulacji do problemu zasięgnięcia opinii zainteresowanych stron w procesie tworzenia aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

Jakubiak-Mirończuk A., Szpringer Z., *Uwagi dotyczące „Oceny Skutków Regulacji (OSR) – zasięgnięcia opinii zainteresowanych stron w procesie tworzenia prawa”*, „Zeszyty Prawnicze” 2007, nr 3.

Kochanowski J., *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, „Ius et Lex” 2005, nr 1.

Kosikowski C., *Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzanie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.

Kozłowski W., Matczak M., Luty O., *Ocena skutków regulacji a krajowy i wspólnotowy proces prawotwórczy*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzbna, 3–5 czerwca 2004 r.*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Zakamycze, Warszawa–Kraków 2005.

Kubuj K., *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o petycjach*, Warszawa 2001 [mps].

Leszczyński L., *Podjęmowanie decyzji prawnych. Tworzenie i stosowanie prawa*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, Zamość 2003.

Lipiec-Warzecha L., *Art. 50*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

Matczak M., Zalaśiński T., Pawłowski P., *Raport z badań nad funkcjonowaniem polskiego systemu oceny skutków regulacji pod względem realizacji kryteriów prawidłowej impact assessment wypracowanych w Unii Europejskiej*. Opracowanie kancelarii Domański Zakrzewski Palinka dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, grudzień 2008 roku.

Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy, red. W. Szpringer, W. Rogowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.

Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa, red. G. Makowski, T. Schimanek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

Osiecka-Chojnacka J., *System oceny skutków regulacji w Polsce*, „INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2008, nr 2.

Petrażycki L., *Wstęp do nauki polityki prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1968.

Piotrowski R., *Organizacja procesu legislacyjnego*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, LexisNexis, Warszawa 2009.

Radziejewicz P., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o działalności lobbingowej*, druk nr 2188 z dnia 5 grudnia 2003 roku, [mps].

Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011.

Rudolf W., *Zasada partnerstwa i jej praktyczne znaczenie w polityce regionalnej na przykładzie Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu”, red. D. Strahl, Wrocław 2006.

Rytel-Warzocho A., *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

Szmyt J., *Zakres art. 8 ustawy o działalności lobbingsowej z 2005 r.*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2006, nr 1.

Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Komentarz, red. P. Kuczma, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2013.

Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

Winczorek P., *Art. 118*, [w:] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2009.

Wiszwaty M.M., *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.

Wiszwaty M.M., *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5.

Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

Wronkowska S., *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.

Wróblewska I., *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3.

Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, październik 2006 roku.

Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa, 1 czerwca 2009 roku [na podstawie projektu przygotowanego przez Piotra Magdę].

Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 12 września 2012 roku.

Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, sierpień 2009 roku – dokument rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2009 roku (KRM-0102-40-09).

Zbieranek J., Makowski G., *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, „Analizy i Opinie”, nr 79, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Związki zawodowe i prawa pracownicze. Komunikat z badań, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, lipiec 2014 roku.

ANEKS

■ Formularz oceny projektów

Ocena jakości projektu aktu prawnego pod kątem oceny skutków regulacji i konsultacji społecznych

Ankieta składa się z 70 pytań.

IDENTYFIKACJA PROBLEMU

1. Czy opisano jego charakter i skalę?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,1 [1]' (1. Czy opisano jego charakter i skalę?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

2. Czy zidentyfikowano jego przyczyny?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,3 [3]' (2. Czy zidentyfikowano jego przyczyny?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

3. Czy opisano jego skutki, w tym w szczególności skutki dla konkretnych podmiotów?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,5 [5]' (3. Czy opisano jego skutki, w tym w szczególności skutki dla konkretnych podmiotów?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

4. Czy posłużono się wynikami badań, analiz, publikacji?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale nie wszędzie podano źródła danych
- nie, ale uzasadniono przyczyny niewykorzystania danych
- nie

5. Czy wykorzystano dane statystyczne?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale nie wszędzie podano źródła danych
- nie, ale uzasadniono przyczyny niewykorzystania danych
- nie

6. Czy opis problemu jest przedstawiony językiem klarownym i zrozumiałym dla przeciętnego odbiorcy?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia lub uzasadnienie w przypadku, gdy wybrano odpowiedź ,nie'

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,nie' lub ,tak, ale' w pytaniu ,9 [9]' (6. Czy opis problemu jest przedstawiony językiem klarownym i zrozumiałym dla przeciętnego odbiorcy?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

Uwagi ogólne do kwestii ocenianych w tym obszarze

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

CEL REGULACJI

1. Czy cele regulacji zostały określone w sposób precyzyjny i jednoznaczny?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia lub uzasadnienie w przypadku, gdy wybrano odpowiedź ,nie'

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' lub ,nie' w pytaniu ,12 [12]' (1. Czy cele regulacji zostały określone w sposób precyzyjny i jednoznaczny?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

2. Czy skorzystano ze jakiegokolwiek techniki przygotowywania tego rodzaju dokumentów (np. metody SMART, *problem tree*)?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,14 [14]' (2. Czy skorzystano ze jakiegokolwiek techniki przygotowywania tego rodzaju dokumentów (np. metody SMART, *problem tree*)?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

3. Czy określono mierzalne, ilościowe wskaźniki osiągnięcia celów?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,16 [16]' (3. Czy określono mierzalne, ilościowe wskaźniki osiągnięcia celów?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

4. Czy określono ramy czasowe osiągnięcia celów?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,18 [18]' (4. Czy określono ramy czasowe osiągnięcia celów?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

5. Czy opisano sposoby osiągnięcia celów regulacji wskazując mocne i słabe strony poszczególnych rozwiązań?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,20 [20]' (5. Czy opisano sposoby osiągnięcia celów regulacji wskazując mocne i słabe strony poszczególnych rozwiązań?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

6. Czy zidentyfikowano i opisano alternatywne w stosunku do regulacji możliwości rozwiązania problemu (np. samoregulację)?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,22 [22]' (6. Czy zidentyfikowano i opisano alternatywne w stosunku do regulacji możliwości rozwiązania problemu (np. samoregulację)?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

7. Czy analizowano możliwość rezygnacji z regulacji (tzw. opcję zerową)?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,24 [24]' (7. Czy analizowano możliwość rezygnacji z regulacji (tzw. opcję zerową)?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

8. Czy uwzględniono wyniki testu regulacyjnego?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie
- nie, nie wykonano testu regulacyjnego

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,26 [25]' (8. Czy uwzględniono wyniki testu regulacyjnego?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

Uwagi ogólne do kwestii ocenianych w tym obszarze

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

UWARUNKOWANIA WDROŻENIA REGULACJI

1. Czy analizowano wpływ regulacji na:

Proszę wybrać odpowiednią odpowiedź przy każdej pozycji:

	tak	tak, ale	nie	nie, ale uzasadniono, że wpływ nie występuje
a. budżet centralny				
b. budżety JST				
c. rynek pracy				
d. konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki				
e. przedsiębiorczość				
f. rozwój regionalny				
g. inne szczególne aspekty, które powinny zostać przeanalizowane w związku ze specyfiką danej regulacji (np. wpływ na środowisko)				

opisz zastrzeżenia, ogólnie do wszystkich aspektów, jeśli nie ma zastrzeżeń pozostaw pole puste

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

2. Czy analizowano społeczny aspekt regulacji (w tym w szczególności wpływ na grupy będące jej głównymi adresatami)?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,31 [30]' (2. Czy analizowano społeczny aspekt regulacji (w tym w szczególności wpływ na grupy będące jej głównymi adresatami)?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

3. Czy zidentyfikowano podmioty, na które będzie oddziaływać regulacja?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,33 [32]' (3. Czy zidentyfikowano podmioty, na które będzie oddziaływać regulacja?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

4. Czy wskazano źródło finansowania (gdy projekt pociąga za sobą obciążenie dla budżetu centralnego lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego)?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,35 [34]' (4. Czy wskazano źródło finansowania (gdy projekt pociąga za sobą obciążenie dla budżetu centralnego lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego)?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

5. Czy dokonano analizy mocnych i słabych stron oraz ryzyka związanego z wprowadzeniem danej regulacji?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,37 [36]' (5. Czy dokonano analizy mocnych i słabych stron oraz ryzyka związanego z wprowadzeniem danej regulacji?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

6. Czy wskazano podmiot odpowiedzialny za wdrożenie regulacji (tzw. opiekuna ustawy)?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,39 [38]' (6. Czy wskazano podmiot odpowiedzialny za wdrożenie regulacji (tzw. opiekuna ustawy)?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

7. Czy przedstawiono plan (harmonogram, kolejność działania) wdrożenia regulacji?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,41 [40]' (7. Czy przedstawiono plan (harmonogram, kolejność działania) wdrożenia regulacji?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

Uwagi ogólne do kwestii ocenianych w tym obszarze

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

KONSULTACJE PUBLICZNE

1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- nie

2. Czy określono cel konsultacji?

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak' w pytaniu ,44 [43]' (1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?)

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,45 [44]' (2. Czy określono cel konsultacji?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

3. Czy zidentyfikowano grupy docelowe konsultacji?

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak' w pytaniu ,44 [43]' (1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?)

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,47 [46]' (3. Czy zidentyfikowano grupy docelowe konsultacji?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

4. Do ilu podmiotów skierowano zaproszenie do udziału w konsultacjach?

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak' w pytaniu ,44 [43]' (1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?)

W tym polu można wpisać tylko liczby.

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

5. Jakie techniki konsultacji publicznych zastosowano w pracach nad regulacją?

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak' w pytaniu ,44 [43]' (1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?)

Proszę wybrać wszystkie, które pasują:

- wywieszenie informacji na stronie WWW / w BIP
- korespondencyjne gromadzenie opinii (listownie i/lub poprzez strony WWW, e-mail etc.)
- konferencja, seminarium, publiczna dyskusja
- wysłuchanie publiczne
- sondaż opinii społecznej
- warsztat lub inna, interaktywna metoda (np. *co-solving*)
- zogniskowane wywiady grupowe
- wywiady pogłębione
- spotkania z ekspertami
- nierządowy portal konsultacji społecznych (np. mamzdanie.org.pl)
- inne:

6. Czy zastosowane techniki konsultacji były adekwatne do zakresu regulacji?

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak' w pytaniu ,44 [43]' (1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?)

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia lub uzasadnienie w przypadku, gdy wybrano odpowiedź ,nie'

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' lub ,nie' w pytaniu ,51 [50]' (6. Czy zastosowane techniki konsultacji były adekwatne do zakresu regulacji?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

7. Czy zapewniono adekwatną ilość czasu na przeprowadzenie konsultacji społecznych?

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak' w pytaniu ,44 [43]' (1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?)

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia lub uzasadnienie w przypadku, gdy wybrano odpowiedź ,nie’

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale’ lub ,nie’ w pytaniu ,53 [52]’ (7. Czy zapewniono adekwatną ilość czasu na przeprowadzenie konsultacji społecznych?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

8. Ile czasu przeznaczono na wyrażenie opinii?

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak’ w pytaniu ,44 [43]’ (1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?)

W tym polu można wpisać tylko liczby.

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

Oblicz i wpisz łączną liczbę dni, w trakcie których można było zgłaszać opinie i uwagi do projektu regulacji. W szczególnych przypadkach (np. gdy czas na konsultacje było mniej niż 1 dzień) opisz sytuację na końcu tej części kwestionariusza.

9. Ile razy przeprowadzono konsultacje publiczne?

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak’ w pytaniu ,44 [43]’ (1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?)

W tym polu można wpisać tylko liczby.

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

10. Na jakich etapach prac nad regulacją przeprowadzono konsultacje publiczne?

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak’ w pytaniu ,44 [43]’ (1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?)

Proszę wybrać wszystkie, które pasują

- na poziomie samej idei regulacji – zanim jeszcze przystąpiono do jakichkolwiek prac
- na etapie przygotowywania testu regulacyjnego
- na etapie przygotowywania projektu założeń do regulacji
- na etapie przygotowywania treści aktu prawnego
- inne sytuacje:

11. Czy uczestnikom przekazano informację zwrotną o wynikach konsultacji, tzn. zakresie uwzględnienia zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem przyjęcia lub odrzucenia (np. w postaci tabeli, opracowania)?

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak’ w pytaniu ,44 [43]’ (1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?)

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,58 [57]' (11. Czy uczestnikom przekazano informację zwrotną o wynikach konsultacji, tzn. zakresie uwzględnienia zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem przyjęcia lub odrzucenia (np. w postaci tabeli, opracowania)?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

12. Czy wyniki konsultacji społecznych omówiono w treści oceny skutków regulacji / ewentualnie czy opracowanie ich wyników zostało załączone w odrębnym dokumencie?

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak' w pytaniu ,44 [43]' (1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?)

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- tak, ale
- nie

opisz zastrzeżenia

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak, ale' w pytaniu ,60 [59]' (12. Czy wyniki konsultacji społecznych omówiono w treści oceny skutków regulacji / ewentualnie czy opracowanie ich wyników zostało załączone w odrębnym dokumencie?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

Uwagi ogólne do kwestii ocenianych w tym obszarze

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ,tak' w pytaniu ,44 [43]' (1. Czy przeprowadzono konsultacje publiczne dotyczące regulacji?)

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

METRYCZKA PROJEKTU

Numer projektu *

W tym polu można wpisać tylko liczby.

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

wpisz nr URL odpowiednio do nr katalogu

Tytuł aktu prawnego *

Proszę wpisać odpowiedź tutaj:

1. Na jakim etapie zakończyły się prace nad regulacją?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- regulacja została uchwalona przez sejm
- projekt regulacji został wycofany
- prace zatrzymały się na etapie Stałego Komitetu Rady Ministrów
- prace zatrzymały się po Stałym Komitecie Rady Ministrów
- projekt przesłano do sejm

2. Data udostępnienia projektu na platformie RCL:

Proszę wprowadzić datę:

jeśli nie można podać dokładnego dnia, wpisujemy 1-szy dzień danego miesiąca

3. Data wpłynięcia projektu do sejm:

Proszę wprowadzić datę:

jeśli nie można podać dokładnego dnia, wpisujemy 1-szy dzień danego miesiąca

4. Czy sam projekt regulacji został przygotowany w Rządowym Centrum Legislacji?

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- tak
- nie

5. Podmiot odpowiedzialny za przedłożenie projektu regulacji:

Proszę wybrać wszystkie, które pasują

- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
- Ministerstwo Edukacji Narodowej
- Ministerstwo Finansów
- Ministerstwo Gospodarki
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

- Ministerstwo Obrony Narodowej
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- Ministerstwo Skarbu Państwa
- Ministerstwo Sportu i Turystyki
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Ministerstwo Środowiska
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
- Ministerstwo Zdrowia
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
- Inne:

Typ aktu prawnego

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- nowa ustawa
- nowelizacja

Wyślij ankietę.

Dziękujemy za wypełnienie ankiety.

■ Scenariusze wywiadów

W ramach każdego studium przypadku przeprowadzamy trzy lub cztery wywiady. Pierwszy wywiad przeprowadzamy z osobą odpowiedzialną w ministerstwie za przygotowanie projektu ustawy.

Wywiady mają charakter swobodny – pozwalamy respondentowi na dłuższą wypowiedź, nie trzymamy się sztywno scenariusza. Chodzi nam o uzyskanie odpowiedzi na główne pytania badawcze. Pytania w scenariuszu mają temu celowi jedynie dopomóc.

Wprowadzenie do rozmowy

Na początku dziękujemy za zgodę na odbycie rozmowy i powtarzamy informacje z przesłanego wcześniej listu: kto przygotowuje badanie, w jakim celu, kiedy i komu będą prezentowane wyniki.

Rozmówców informujemy, że wywiad będzie anonimowy – wypowiedzi zacytowane w opracowaniu będą zakodowane, tak aby nie było możliwe zidentyfikowanie, kto był konkretnym rozmówcą.

Następnie prosimy o zgodę na nagrywanie wywiadu, uzasadniając to chęcią zaoszczędzenia respondentowi i sobie czasu na sporządzanie ręcznych notatek w trakcie wywiadu oraz możliwością precyzyjniejszego oddania jego myśli. W razie braku zgody robimy notatki ręcznie.

Wywiad z osobą odpowiedzialną w ministerstwie za przygotowanie projektu ustawy

1. Jak pamięta Pan (Pani) czas pracy nad projektem ustawy o ...? Czy projekt był tworzony standardowo, czy też towarzyszyły mu jakieś szczególne wydarzenia, okoliczności?
2. Kto był osobą rzeczywiście (merytorycznie) odpowiadająca za kształt projektu? Kto przygotowywał uzasadnienie i ocenę skutków regulacji? Kto decydował o treści przyjętych rozwiązań?
3. Co stanowiło największą trudność w przygotowaniu uzasadnienia i oceny skutków regulacji?
4. Jeśli w trakcie prowadzenia analizy treści dokumentów dotyczących tego projektu ustawy znaleźliśmy jakieś kwestie problematyczne dotyczące uzasadnienia i oceny skutków regulacji, pytamy o nie w tym momencie.

5. Jaką rolę odegrało Rządowe Centrum Legislacji w procesie tworzenia tego projektu?
6. Czy na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono wszystkie dokumenty dotyczące procesu tworzenia tego projektu? Jeśli nie, to dlaczego czegoś brakuje? Kto odpowiada za umieszczanie dokumentów na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny?
7. W jakim momencie pracy nad projektem ustawy o ... rozpoczęto konsultacje publiczne? Jeśli padnie odpowiedź, że dopiero na etapie przygotowania projektu aktu prawnego, należy zapytać: Dlaczego nie postąpiono zgodnie z zaleceniami *Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, aby proces konsultacyjny rozpoczynać już na wstępnym etapie prac nad projektem?
8. W jaki sposób zdefiniowano podmioty, na które będzie oddziaływać projektowana ustawa? Czy wszystkich zaproszono do konsultacji? Jeśli nie, dlaczego tak się stało?
9. Jakie metody konsultacji publicznych zastosowano w wypadku pracy nad tym projektem ustawy? Czy objęły one wszystkich interesariuszy?
10. Jak przebiegł proces zapytania o uwagi do projektu ustawy? Ile czasu trwał? Czy otrzymano uwagi od wszystkich interesariuszy, których zdefiniowano jako najważniejszych dla tego projektu? Jeśli nie, to – jak Pan (Pani) sądzi – dlaczego tak się stało?
11. W jaki sposób odpowiadano na otrzymane uwagi, czy na wszystkie i wszystkim? Jeśli nie wszystkim i nie na wszystkie, dlaczego tak się stało?
12. Jak Pan (Pani) ocenia cały proces konsultacji publicznych? Czy był on owocny? Czy wniósł coś do pierwotnie przyjętej koncepcji?
13. Jak Pan (Pani) sądzi, czy biorący udział w konsultacjach byli zadowoleni z jego przebiegu?
14. Jeśli w trakcie prowadzenia analizy treści dokumentów dotyczących tego projektu ustawy znaleźliśmy jakieś kwestie problematyczne dotyczące konsultacji, pytamy o nie w tym momencie.
15. Co – Pana (Pani) zdaniem – sprzyja właściwemu przeprowadzeniu konsultacji publicznych aktów prawnych i przygotowaniu oceny skutków regulacji?
16. Z naszej analizy projektów ustaw procedowanych przez rząd w 2012 roku wynika, że nie zawsze proces przeprowadzenia konsultacji publicznych

i przygotowania oceny skutków regulacji przebiegał zgodnie ze standardami. Jakże są – Pana (Pani) zdaniem – przyczyny takiego stanu rzeczy?

17. Co powinno się zmienić, aby konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji były przygotowywane i realizowane właściwie i efektywnie?
18. Czy jest może jeszcze jakiś ważny aspekt związany z procedowaniem tego projektu ustawy lub – ogólniej – procesu tworzenia aktów prawnych, o którym nie rozmawialiśmy? Jeśli tak, proszę go przedstawić.

Wywiad z interesariuszem

1. Jak pamięta Pan (Pani) czas pracy nad projektem ustawy o ...? Czy projekt był tworzony standardowo, czy też towarzyszyły mu jakieś szczególne wydarzenia, okoliczności?
2. Czy wie Pan (Pani), kto był osobą rzeczywiście (merytorycznie) odpowiadająca za kształt projektu?
3. Czy w upublicznonym uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji znalazły się wszystkie informacje konieczne do zrozumienia intencji ustawodawcy i charakteru zaproponowanych zmian? Czy dokumenty te były dobrze przygotowane?
4. Czy na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny umieszczono wszystkie dokumenty dotyczące procesu tworzenia tego projektu? Jeśli nie, to czego brakuje?
5. Czy – Pana (Pani) zdaniem – właściwie zdefiniowano podmioty, na które będzie oddziaływać projektowana ustawa? Czy wszystkich zaproszono do konsultacji? Jeśli nie, to – jak Pan (Pani) sądzi – dlaczego tak się stało?
6. W jakim momencie pracy nad projektem ustawy o ... rozpoczęto konsultacje publiczne? Jak Pan (Pani) lub reprezentowana przez Pana (Panią) instytucja dowiedzieli się o konsultacjach?
7. Na czym polegał i jak przebiegał proces konsultacji? Ile czasu trwał? Jakie metody konsultacji publicznych zastosowano w pracach nad tym projektem ustawy? Czy były one wystarczające?
8. Jak przebiegł proces zapytania o uwagi do projektu ustawy? Czy odpowiedziano na Pana (Pani) uwagi – jeśli tak, to w jaki sposób? Czy była to reakcja właściwa? Jeśli nie, to jak powinna wyglądać właściwa reakcja?

9. Jak Pan (Pani) ocenia cały proces konsultacji publicznych? Czy był on owocny? Czy wniósł coś do pierwotnie przyjętej koncepcji?
10. Czy był Pan (Pani) zadowolony z przebiegu konsultacji?
11. Jeśli w trakcie prowadzenia analizy treści dokumentów dotyczących tego projektu ustawy znaleźliśmy jakieś kwestie problematyczne dotyczące udziału interesariuszy w konsultacjach, pytamy o nie w tym momencie.
12. Co - Pana (Pani) zdaniem - sprzyja właściwemu przeprowadzeniu konsultacji publicznych aktów prawnych i przygotowaniu oceny skutków regulacji?
13. Co - Pana (Pani) zdaniem - utrudnia właściwe przeprowadzenie konsultacji publicznych i przygotowanie oceny skutków regulacji?
14. Co powinno się zmienić, aby konsultacje publiczne i oceny skutków regulacji były przygotowywane i realizowane właściwie i efektywnie?
15. Czy jest może jeszcze jakiś ważny aspekt związany z procedowaniem tego projektu ustawy lub - ogólniej - procesu tworzenia aktów prawnych, o którym nie rozmawialiśmy? Jeśli tak, proszę go przedstawić.

NOTY O AUTORACH

Grażyna Kopińska – filolog. Dziesięć lat pracowała w Instytucie Słowianoznawstwa Polskiej Akademii Nauk. W tym czasie opublikowała sześć artykułów w czasopismach naukowych dotyczących językoznawstwa. W pierwszych wolnych wyborach do samorządu lokalnego wybrana na radną gminy Warszawa-Mokotów z listy Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”. Od 1992 roku zawodowo związana z organizacjami pozarządowymi: w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej prowadziła program wspierania małych i średnich firm, następnie była konsultantem Fundacji Forda na kraje Europy Środkowej. Od 2000 roku pracuje w Fundacji im. Stefana Batorego. Od stycznia 2000 do grudnia 2012 roku prowadziła Program Przeciw Korupcji. Od stycznia 2013 roku pracuje jako ekspert w Programie Odpowiedzialne Państwo. Koordynuje prace Obywatelskiego Forum Legislacji. W latach 2000–2002 członkini Grupy Anty-korupcyjnej działającej przy Banku Światowym (Biuro Warszawskie). Od lipca 2004 do września 2006 roku członkini Rady Zamówień Publicznych. Współautorka raportów i opracowań wydanych przez Fundację im. Stefana Batorego, między innymi: *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych* (2006), *Przejrzystość procesu stanowienia prawa* (2008), *Jak walczyć z korupcją? – Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski* (2010), *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011* (2011).

Grzegorz Makowski – doktor socjologii, dyrektor Programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego, wykładowca w Collegium Civitas w Warszawie. Zajmuje się między innymi zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych. W latach 2003–2012, jako analityk, później kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego, współpracował z Fundacją Instytut Spraw Publicznych. Autor i współautor książek, artykułów naukowych i publikacji prasowych, w tym między innymi: *Korupcja jako problem społeczny* (2008), *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa* (2008), *Socjologiczna analiza funkcjonowania centralnych organów antykorupcyjnych. Międzynarodowa perspektywa i polskie doświadczenia* (2010).

Piotr Wagłowski – prawnik, publicysta i webmaster, autor serwisu VaGla.pl Prawo i Internet. Pracownik Interdyscyplinarnego Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego, członek Rady do spraw Cyfryzacji przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji, felietonista miesięcznika „IT w Administracji” oraz miesięcznika „Gazeta Bankowa”.

Uczestniczy w pracach Obywatelskiego Forum Legislacji, działającego przy Fundacji im. Stefana Batorego w ramach Programu Odpowiedzialne Państwo (dawniej Program Przeciw Korupcji). W 1995 roku założył pierwszą w Internecie listę dyskusyjną na temat prawa w języku polskim. Członek założyciel Internet Society Poland. Był członkiem: zarządu ISOC Polska, Rady Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji, Rady Informatyzacji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rady Informatyzacji działającej przy Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Zespołu do spraw otwartych danych i zasobów przy Komitecie Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, a także doradcą społecznym Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej do spraw funkcjonowania rynku mediów, szczególnie w zakresie neutralności sieci. W latach 2009–2014 pełnił funkcję zastępcy przewodniczącego Rady Fundacji Nowoczesna Polska, w tym czasie był również członkiem Rady Programowej Fundacji Panoptykon. Konsultant, trener, wykładowca, autor publikacji dotyczących prawnych aspektów społeczeństwa informacyjnego. Autor książki *Prawo w sieci. Zarys regulacji Internetu*.

Marcin Michał Wiszowaty – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Sekretarz redakcji „Gdańskich Studiów Prawniczych”, redaktor „Przeglądu Prawa Konstytucyjnego”, członek Rady Naukowej „Przeglądu Naukowego Disputatio”. Członek Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, United Kingdom Constitutional Law Association (UKCLA) i Polskiego Towarzystwa Heraldycznego. Główne kierunki badań i zainteresowania naukowe: porównawcza analiza ustrojów współczesnych państw demokratycznych i autokratycznych, lobbying, reprezentacja interesów, audyt etyczny, ustrój współczesnych europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych. Autor publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, protokołu dyplomatycznego i dziedzin pokrewnych, między innymi: *Regulacja prawna lobbyingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny* (2008), *Zasada podziału władzy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji RP z 1997 r.* (2008), *Think tanki a lobbying. Rozważania na tle problemu regulacji prawnej lobbyingu w USA, Unii Europejskiej i Polsce* (2012).

Przejrzyste i partycypacyjne prowadzenie procesu tworzenia aktów prawnych przynosi liczne korzyści zarówno dla władzy, jak i dla obywateli. Legislatorzy otrzymują możliwość poznania wielu – być może wcześniej im nieznanymi – opinii lub nowych faktów, a także zdobycia wiedzy z różnych źródeł. Dysponując zaś szerszą i bardziej różnorodną wiedzą, mogą podjąć lepsze decyzje. Z kolei obywatele – zwłaszcza jeśli konsultacje przyjmują formę dialogu – są traktowani jak partnerzy i mają szansę na realny wpływ na kształt decyzji. Tworzone transparentnie i partycypacyjnie normy prawne w większym stopniu mogą liczyć na społeczną akceptację i wolę ich przestrzegania. Wszystkie te elementy budują wzrost zaufania obywateli do państwa.

Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48 22| 536 02 00
faks: |48 22| 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

ISBN: 978-83-62338-46-7