

Postępowanie z dokumentami rządowymi w świetle przepisów uchwały

Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r.

- Regulamin pracy Rady Ministrów

Dealing with government documents in the light of the provisions of Resolution

No. 190 of the Council of Ministers on 29 October 2013

- Terms of Work of the Council of Ministers

Dr Wacław Brzęk

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi w Józefowie

wacław.brzek@wsge.edu.pl

Mgr Bożena Hejduk

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alice de Gasperi w Józefowie

b.hejduk@wsge.edu.pl

Abstrakt

W ogłoszonym w dniu 23 stycznia 2013 r. programie „Lepsze regulacje 2015” Rada Ministrów zobowiązała się m.in. do doskonalenia systemu tworzenia prawa. Cel ten powinien być osiągnięty m.in. przez usprawnienie rządowego procesu legislacyjnego opisanego w Regulaminie prac Rady Ministrów. Stąd też w powyższym programie założono opracowanie nowej uchwały Rady Ministrów regulującej tok jej pracy. Celem tej uchwały miało być opracowanie bardziej przejrzystych procedur w zakresie opracowywania, uzgadniania oraz przyjmowania projektów aktów normatywnych. Rada Ministrów już w marcu 2013 roku poddała ocenie projekt uchwały - Regulamin pracy Rady Ministrów. W wyniku przeprowadzonych konsultacji opracowane zostały kolejne projekty uchwały. Autorzy tego opracowania przedstawiają postępowanie z dokumentami rządowymi, ze szczególnym uwzględnieniem procedur opracowywania rządowych projektów aktów normatywnych w świetle przepisów obecnie obowiązującej od dnia 1 stycznia 2014 r. - nowej uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Słowa kluczowe: *Regulamin pracy Rady Ministrów, postępowanie z dokumentami rządowymi*

Abstract

As announced on 23 January 2013 the "Better Regulation 2015" The Council of Ministers agreed to include to improve the system of law-making. This objective should be achieved primarily by the government to improve the legislative process work described

in the Regulations of the Cabinet. Thus, in the above program aims to develop a new resolution of the Council of Ministers regulating the course of its work. The program assumes that the resolution will be formulated more transparent procedure for developing, agreeing and adopting normative acts. In carrying out the task imposed on the Council of Ministers as early as March 2013 she succumbed to discuss a draft resolution - Rules of the work of the Cabinet. As a result of consultation created new projects that act. The authors present the proceedings of government documents, with particular emphasis on the development of procedures for the government draft legislation in the light of the provisions of Resolution No. 190 of the Council of Ministers on 29 October 2013 – Terms of the work of the Council of Ministers.

Key words: *Rules of the work of the Cabinet, dealing with government documents.*

Wprowadzenie:

W ogłoszonym w styczniu 2013 roku programie „Lepsze regulacje 2015”, który stanowi z formalnego punktu widzenia załącznik do uchwały Rady Ministrów Nr 13/2013 z dnia 23stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze regulacje 2015” rząd zobowiązał się m.in. do doskonalenia systemu tworzenia prawa. Program ten był odpowiedzią na sugestie zawarte m.in. w Komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 8 października 2010 r. – Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej, w którym zasygnalizowano potrzebę przejścia od „lepszego stanowienia prawa” do „inteligentnych regulacji,” które winny obejmować cały proces podejmowania decyzji politycznych – od projektu aktu prawnego, aż po jego wdrożenie, egzekwowanie, ocenę oraz rewizję (Komisja, s.3). Przy tworzeniu owego programu wzięto również pod uwagę zalecenia OECD z 2011 roku zawarte w dokumencie Administrative simplification In Poland - Making policies perform (OECD, passim).

W programie tym przyjęto, że wskazany powyżej cel ten powinien zostać osiągnięty m.in. przez usprawnienie rządowego procesu legislacyjnego opisanego w regulaminie pracy Rady Ministrów. Regulamin ten – zgodnie z zaleceniami programu - powinien określać przejrzyste procedury opracowywania, uzgadniania i przyjmowania projektów aktów normatywnych. We wspomnianym programie założono też, że w regulaminie pracy Rady Ministrów opisane zostaną procedury postępowania z projektami aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych oraz procedury obiegu poszczególnych typów dokumentów, które mają miejsce w rządowym procesie legislacyjnym. Proponowane zmiany będą miały na celu przede wszystkim dostosowanie przepisów do obecnie obowiązujących standardów tworzenia prawa (Program, s. 20).

Stąd też jednoznacznie postanowiono, że należy zrealizować zamierzenia i cele powyższego programu. Założono więc opracowanie nowej uchwały Rady Ministrów regulującej tok jej pracy. W szczególności zakładano, że opracowane w nowej uchwale zostaną bardziej przejrzyste procedury opracowywania, uzgadniania oraz przyjmowania projektów aktów normatywnych. Dotychczas obowiązująca uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.) generalnie regulowała te kwestie, jednak ze względu na kilkunastokrotne nowelizacje jej tekstu nastąpiło m.in. zmniejszenie przejrzystości, co w konsekwencji powodowało trudności interpretacyjne, w szczególności przepisów określających tryb pracy nad dokumentami rządowymi.

Wykonując nałożone na siebie zadanie Rada Ministrów już w marcu 2013 roku poddała ocenie projekt uchwały - Regulamin pracy Rady Ministrów. W wyniku konsultacji opracowane zostały kolejne wersje projektu uchwały, tj. z dnia 4 czerwca, 31 lipca oraz 20 września 2013 roku. W dniu 23 września 2013 r. Rządowe Centrum Legislacyjne – organ opracowujący projekt omawianej uchwały - skierowało projekt do rozpatrzenia przez rząd. Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 29 października 2013 r. zaakceptowała przedłożony projekt i podjęła stosowną uchwałę. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów została następnie skierowana do ogłoszenia w Monitorze Polskim, gdzie w dniu 5 grudnia 2013 r. pod pozycją nr 979 została opublikowana. Uchwała ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. i od tej pory jest stosowana (Regulamin 2013, § 174).

Być może warto zaznaczyć dla zobrazowania pracy wnioskodawców, że obowiązujący do końca 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów był dokumentem, który liczył tylko 69 paragrafów, zaś pierwsza wersja nowego projektu Regulaminu, z dnia 11 marca 2013 r., liczyła już 170 paragrafów, kolejne; z dnia 4 czerwca 2013 r., z dnia 31 lipca 2013 r. oraz wersja ostateczna, z dnia 20 września 2013 r., liczyły 174 paragrafy. Taj więc obecnie obowiązujący Regulamin jest bardziej obszerny i podzielony został na osiem działów, z których najobszerniejszymi są: dział III – Postępowanie z projektami dokumentów rządowych (§19 – 100) oraz dział IV – Przepisy szczególne dotyczące postępowań z projektami niektórych dokumentów rządowych (§ 101 – 151).

Projekt dokumentu rządowego – definicja:

W poprzednim Regulaminie uchwałodawca przyjął, że przez projekt dokumentu rządowego należy przez to rozumieć odpowiednio projekt: aktu normatywnego, założeń projektu ustawy, programu, sprawozdania, informacji, analizy problemowej, oceny realizacji

zadań, stanowiska, decyzji i innego rozstrzygnięcia Rządu, jak również innego materiału i przedłożenia przewidzianego w obowiązujących przepisach, zleconego przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów albo przygotowywanego za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów. (Regulamin 2002, § 1a pkt 1).

Natomiast w nowym Regulaminie mianem projektu dokumentu rządowego objęto trzy grupy dokumentów. Do pierwszej z nich zaliczono projekty:

- 1) ustaw;
- 2) aktów normatywnych Rady Ministrów;
- 3) rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów lub ministra;
- 4) zarządzeń Prezesa Rady Ministrów Regulamin 2013, § 19 ust. 1).

Z kolei do grupy drugiej projektodawca zaliczył założenia projektów ustaw oraz założenia innych dokumentów, w szczególności strategii, programów, sprawozdań, informacji, stanowisk Rządu do pozarządowych projektów ustaw bądź stanowisk, które były zlecone do wykonania przez Radę Ministrów, bądź Prezesa Rady Ministrów albo przygotowywane za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów. Jest to więc katalog otwarty, który – w razie potrzeby – może być rozszerzany (Regulamin 2013, § 3).

Trzecią wydzieloną grupę stanowią projekty umów międzynarodowych, instrukcji negocjacyjnych oraz innych dokumentów związanych z zawieraniem i wypowiedaniem umów międzynarodowych, co do których stwierdzono, że postępowanie z nimi regulują przepisy odrębne (Regulamin 2013, § 19 ust. 3).

Poprzednio obowiązujące przepisy Regulaminu stosowano odpowiednio także m. in. do trybu opracowywania aktów normatywnych członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej, w szczególności dokonywania oceny skutków regulacji (OSR), a także ich opiniowania i uzgadniania oraz do trybu rozpatrywania przez Komisję Prawniczą w odniesieniu do tych aktów, które na podstawie odrębnych przepisów podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej lub Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Regulamin 2002, § 67). Stanowią one kolejną grupę dokumentów, którą można określić mianem dokumentów rządowych. Projektodawca zrezygnował z normowania trybu procedowania w takich przypadkach. Nowym Regulaminem nie zostały objęte więc postępowania z projektami zarządzeń ministrów, a także aktów normatywnych innych organów administracji rządowej. Przyjęto bowiem, że postępowanie z projektami takich dokumentów powinno być uregulowane w ramach wewnętrznych procedur tych organów (Uzasadnienie, s. 7). W ten oto sposób uchwałodawca doprowadził do sytuacji, że w momencie wejścia w życie nowego Regulaminu projekty dokumentów rządowych opracowywane będą według czterech osobnych grup procedur.

Opracowanie projektu dokumentu rządowego:

Prace nad projektem dokumentu rządowego, zgodnie z treścią § 24 Regulaminu pracy Rady Ministrów podejmuje się wówczas, gdy opracowanie danego dokumentu rządowego wynika przede wszystkim z treści obowiązujących przepisów, przyjętych strategii bądź programów, przeprowadzonych analiz oraz ocen stanu prawnego, bądź sytuacji społeczno-gospodarczej, które poprzedziły konsultacje, wreszcie, gdy zachodzi konieczność wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej (Regulamin 2013, § 24 ust. 1). Ta ostatnia przesłanka zachodzi nader często odkąd od 2004 r. Rzeczypospolita Polska stała się częścią Unii Europejskiej.

Podmiotami uprawnionymi do opracowywania, prowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych, a także opiniowania i wnoszenia do rozpatrzenia projektów dokumentów rządowych uprawnieni są członkowie Rady Ministrów (każdy według swojej właściwości) oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także inne podmioty, o ile zostały upoważnione przez Prezesa Rady Ministrów, bądź upoważnienie takie wynika z przepisów odrębnych. W pierwszej kolejności upoważnieni mogą być w tym zakresie pełnomocnicy Rządu. Powyższym podmiotom przysługuje miano organów wnioskujących (Regulamin 2013, § 20 ust. 1). Warto w tym miejscu zauważyć, że projekt rozszerza grono podmiotów, które mogą opracowywać, uzgadniać, konsultować bądź opiniować projekty dokumentów rządowych. Minister może w tym zakresie upoważnić podległy mu lub przez niego nadzorowany centralny organ administracji rządowej. W takim przypadku do upoważnionego organu stosuje się przepisy dotyczące organu wnioskującego (Regulamin 2013, § 20 ust. 2).

Procedura postępowania z projektami dokumentów rządowych to realizacja następujących po sobie kolejno sześciu punktów:

- 1) opracowanie projektu;
- 2) uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu;
- 3) rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw;
- 4) rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów;
- 5) rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia;
- 6) rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów (Regulamin 2013, § 21).

Jednak gdy chodzi o projekty ustaw, aktów normatywnych Rady Ministrów; rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów lub ministra oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, a także projektów założeń projektów ustaw organ wnioskujący jest zobowiązany do dokonania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Innymi słowy

powinien organ ten poprzedzić projekt tzw. Oceną Skutków Regulacji (OSR). Ocena ta musi być przygotowana przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego. Ocenę tę dokonuje się zgodnie z wytycznymi w zakresie jej dokonywania, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy. Zakres dokonywania oceny ustala się w zależności od rodzaju dokumentu oraz przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanych regulacji (Regulamin 2013, § 24 ust. 3).

Rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu założeń projektów ustaw, projektów ustaw albo projektów rozporządzenia musi być obowiązkowo poprzedzone złożeniem wniosku przez podmiot uprawniony o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych. Natomiast rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektów strategii, programów albo innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów poprzedzone jest złożeniem wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac programowych Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 25 ust. 1 i 2). Wnioski te powinny zostać złożone na odpowiednich formularzach, których wzory zamieszczone będą na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż Regulamin pracy Rady Ministrów wyraźnie stanowi, że w zakresie i na zasadach w nim określonych oraz przepisach odrębnych projekty dokumentów rządowych oraz wszelkie dokumenty dotyczące prac nad tymi projektami udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej (Regulamin 2013, § 4). Nadto w toku postępowania z projektem dokumentu rządowego organy wnioskujące zostały zobowiązane do aktualizacji informacji i danych, których przedstawienie jest wymagane zgodnie z treścią Regulaminu w uzasadnieniu projektu lub w innych dokumentach (Regulamin 2013, § 22). W ten sposób doprecyzowano funkcjonującą również na gruncie poprzedniego Regulaminu regułę aktualizowania informacji. Potrzeba przyjęcia takiego rozwiązania wynikała z faktu osiągnięcia rzetelnej informacji m.in. z uwagi na upływ czasu, bądź zmiany samego projektu w zakresie niezbędnym do dalszego procedowania (Uzasadnienie, s. 8).

Regulamin szczególną uwagę przywiązuje do opracowywania rządowych projektów ustaw. Stąd dalsze rozważania poświęcone będą właśnie takim projektom, przede wszystkim projektom ustaw opracowanych na podstawie założeń projektu ustawy. W tych przypadkach opracowanie projektu ustawy wymaga uprzedniego przyjęcia przez Radę Ministrów założeń do opracowania projektu ustawy. Odstępstwo od tej zasady możliwe jest tylko wówczas, gdy wynika to z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów albo decyzji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 5).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że Regulamin w przypadku m.in. rządowych projektów aktów normatywnych oraz projektów założeń projektów ustaw wyraźnie stanowi, iż organ

wnioskujący przed przystąpieniem do ich opracowania zobowiązany jest do złożenia wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych (Regulamin 2013, § 25 ust. 1), do którego należy dołączyć test regulacyjny przedstawiający wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (Regulamin, § 102 ust. 1). Obowiązek przeprowadzenia takiej oceny, zawartej w teście regulacyjnym, wynika aktualnie wprost z treści § 24 ust. 3 Regulaminu. Dodatkowo oprócz testu regulacyjnego do projektu aktu normatywnego, zgodnie z § 28 Regulaminu, dołącza się tzw. OSR. Zazwyczaj OSR towarzyszy projektowi ustawy, który nie był poprzedzony przyjęciem założeń i stanowi zarazem źródło informacji umożliwiających porównanie OSR z danymi, które były zawarte w teście regulacyjnym.

W przypadku § 103 Regulaminu, który określa, że projekt założeń projektu ustawy to zwięzłe przedstawienie celu projektowanej ustawy, istoty proponowanych rozwiązań, a także zakresu przewidywanej regulacji i zasadniczych kwestii wymagających uregulowania, w tym zniesienia dotychczasowych lub powołania nowych organów, bądź instytucji, niezbędny jest test regulacyjny określony przepisami działu IV rozdziału 1 Regulaminu. Nadto projekt założeń projektu ustawy winien zawierać:

- 1) oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej;
- 2) ocenę organu wnioskującego, czy projekt ustawy będzie podlegał notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Regulamin 2013, § 103 ust. 1 i 2).

Opracowywanie projektów założeń projektów ustaw zostało wprowadzone do systemu tworzenia prawa w 2009 r., gdy zainicjowano nowy system tworzenia prawa. Wówczas to została opublikowana uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 20, poz. 246), oraz Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw opublikowane przez Rządowe Centrum Legislacji. (Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw, 2009.) Zmienił się wówczas i można rzec bardziej skomplikował przebieg rządowego systemu legislacyjnego. Wprowadzono bowiem do praktyki rządowej dodatkowo procedurę opracowywania, uzgadniania, a w konsekwencji wnoszenia pod obrady Rady Ministrów projektów założeń projektów ustaw (Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw 2009, s. 3–4). Zgodnie z wspomnianymi wytycznymi poprawnie sporządzony projekt założeń projektu ustawy powinien składać się z trzech części, z których każda miała spełniać odmienny cel:

- część pierwsza miała umożliwić dokonanie przez Radę Ministrów oceny celowości ewentualnego opracowania projektu ustawy, a tym samym – normowania określonego przedmiotu stosunków społecznych;
- część druga miała umożliwić opracowanie projektu ustawy przez Rządowe Centrum Legislacji na podstawie zawartych w nich postanowień;
- część trzecia miała na celu przedstawienie oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji, dokonaną przez organ wnioskujący stosownie do przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanej ustawy (Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw 2009, s. 3).

Wraz z wprowadzeniem projektu założeń projektu ustawy wprowadzono obowiązek przedstawiania testu regulacyjnego. Obowiązek sporządzenia testu regulacyjnego oraz OSR wynikał już z poprzedniego Regulaminu, jednak pewne rozwiązania w tym zakresie budziły w praktyce wątpliwości interpretacyjne. Obecny Regulamin pracy Rady Ministrów z 2013 r. porządkuje i doprecyzowuje regulacje w tym zakresie.

Prawidłowo sporządzony test regulacyjny winien zawierać:

- 1) zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu;
- 2) określenie celu i istoty interwencji;
- 3) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;
- 4) wstępną analizę ekonomiczną, finansową i społeczną, w tym oszacowanie obciążeń regulacyjnych;
- 5) porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach (Regulamin 2013, § 102 ust.1).

Od tak określonego testu regulacyjnego istnieje pewien wyjątek. Otóż w przypadku, gdy test regulacyjny nie jest przedstawiany do konsultacji publicznych, musi obecnie zawierać wskazanie przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych (Regulamin 2013, § 102 ust. 2).

Projekt założeń projektu ustawy kierowany jest do konsultacji publicznych, uzgodnień albo do opiniowania (Regulamin 2013, § 106 ust. 2). Regulamin wyznacza tutaj 14-dniowy termin na udzielenie stosownej odpowiedzi. Skrócenie tego terminu na udzielenie odpowiedzi musi być szczegółowo uzasadnione. Jednak na wniosek Rady Ministrów lub jej organu pomocniczego skierowanie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy może nastąpić po dokonaniu oceny testu regulacyjnego przez Szefa

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dokonuje oceny testu regulacyjnego, w tym pod względem zakresu konsultacji publicznych i opiniowania projektu, oraz przedstawia stanowisko w terminie 14 dni od udostępnienia mu projektu (Regulamin 2013, § 105). Warto w tym miejscu podkreślić, że projekt założeń projektu ustawy podlega uzgodnieniu pod względem prawnym z Rządowym Centrum Legislacji (Regulamin 2013, § 35 ust. 2). Natomiast projekt założeń projektu ustawy o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych, bądź gospodarczych kierowany powinien być, za pośrednictwem Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, także do zaopiniowania do Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 37 ust. 1).

Następnie po analizie ewentualnych uwag zgłoszonych podczas uzgodnień organ wnioskujący kieruje ostateczny projekt założeń projektu ustawy na posiedzenie Rady Ministrów. Jeśli Rada Ministrów przyjmie projekt założeń projektu ustawy, wówczas Sekretarz Rady Ministrów powierza sporządzenie tekstu ostatecznego założeń zgodnego z rozstrzygnięciami Rady Ministrów organowi wnioskującemu lub innemu organowi w uzgodnieniu z Rządowym Centrum Legislacji i właściwą komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 109). Projekt ustawy opracowany na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń jest tworzony zgodnie z zasadami techniki prawodawczej w zakresie zasad tworzenia aktów normatywnych.

Projekt ustawy opracowany na podstawie założeń projektu ustawy

Porównanie przepisów poprzedniego Regulaminu z aktualnie obowiązującym odnośnie opracowywania projektu ustawy prowadzi do wniosku, że praktycznie niewiele się różnią. Nowy regulamin ogranicza się w zasadzie do doprecyzowania przepisów. Takim przykładem może być choćby ustalenie, że Rządowe Centrum Legislacji opracowywać będzie tylko część uzasadnienia do sporządzanego przez siebie projektu ustawy, którego główną istotą jest wykazanie różnicy między dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym – tzw. część dotycząca przewidywanych skutków prawnych wejścia ustawy w życie (Regulamin 2013, § 114). Do tej pory uzasadnienie sporządzał organ wnioskujący, co w konsekwencji oznaczało wspólne opracowywanie uzasadnienia.

Projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej (Regulamin 2013, § 26 ust. 2). W przypadku projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń projektu ustawy obowiązek jego sporządzenia spoczywa, co do zasady, na Rządowym Centrum Legislacji we współpracy z organem wnioskującym, który zobowiązany jest przekazać szczegółowe propozycje rozwiązań niezbędnych do sporządzenia projektu ustawy oraz przedstawia informacje i wyjaśnienia dotyczące projektu ustawy (Regulamin 2012, § 112 ust. 1).

Na organie wnioskującym spoczywa obowiązek do opracowania uzasadnienia projektu.

Winno ono:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu;
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
- 3) wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie);
- 4) zawierać:
 - a) oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej,
 - b) ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Regulamin 2013, § 27 ust. 3).

Osobną częścią uzasadnienia projektu aktu jest ocena skutków regulacji, która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych aktu normatywnego. Regulamin szczegółowo określa, co w takiej ocenie powinno się znaleźć.

OSR powinien zatem zawierać przede wszystkim:

- 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny;
- 2) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;
- 3) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, na które oddziałuje projekt aktu normatywnego, oraz na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:
 - a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
 - b) rynek pracy,
 - c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców;
- 4) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń (Regulamin 2013, § 28 ust. 2).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że OSR projektu ustawy musi zawierać także informacje umożliwiające porównanie z danymi zawartymi w teście regulacyjnym.

OSR przedstawia się na formularzu, którego wzór zamieszczony jest w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Należy zważyć, że z pierwszymi polskimi próbami tworzenia OSR w dzisiejszym rozumieniu spotkać się można już w uchwale Rady Ministrów Nr 160 z dnia 23 listopada 1987 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu, gdzie w § 4 ust. 1 wyraźnie stwierdzono, że uzasadnienie projektu aktu normatywnego winno zawierać charakterystykę przewidywanych skutków społecznych i gospodarczych, finansowych, a także prawnych. W uzasadnieniu powinny być omówione wyniki konsultacji społecznej, bądź dyskusji publicznej, a także informacje o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek przeprowadzenia konsultacji lub zasięgnięcia opinii wynika z przepisów prawa (Rada Ministrów, 1987). Od tamtego czasu były podejmowane kolejne próby doprecyzowania zakresu OSR. Warto w tym miejscu wskazać także opracowane przez Ministerstwo Gospodarki, a następnie przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 r. Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR). Wytyczne te spotkały się z krańcowymi niekiedy reakcjami zarówno w praktyce jak i w literaturze. Pojawiły się m.in. opracowania, w których negowano potrzebę funkcjonowania OSR w Polsce. Niektórzy autorzy zwrócili również uwagę, że OSR to właściwie nie ocena, a tylko prognoza i domagali się wprowadzenia ponownej oceny po pewnym czasie funkcjonowania danej regulacji prawnej, tzw. oceny skutków regulacji ex-post (Brzęk, 2013, s. 253 – 256). Rada Ministrów już w 2011 roku podjęła prace na wprowadzeniem w życie oceny funkcjonowania ustawy (OSR ex-post). Efektem tych prac jest osobny dział zawarty w nowym Regulaminie pracy Rady Ministrów zatytułowany „Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex-post),” o czym będzie szerzej w dalszej części opracowania.

Obecnie w systemie tworzenia prawa, co do zasady koordynację opracowywania OSR, jak i oceniania przedłożonych OSR, zapewnia Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 29 ust. 1).

Uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie projektu

Po opracowaniu projektu ustawy organ wnioskujący przekazuje go do uzgodnień wskazując i uzasadniając wszelkie zmiany dokonane w projekcie ustawy w stosunku do założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów. Projekt podlega uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 35 ust. 1). Projekt aktu normatywnego o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub gospodarczych organ wnioskujący kieruje do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów (regulamin 2013, § 37 ust. 1).

W ramach uzgodnień projektu aktu normatywnego:

- 1) Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zajmuje dodatkowo stanowisko dotyczące OSR, w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji publicznych i opiniowania projektu, chyba że jej ocena została dokonana zgodnie z § 32; przepis § 33 ust. 1 stosuje się odpowiednio;
- 2) minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przedstawia dodatkowo opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej (Regulamin 2013, § 42 ust. 1).

Natomiast pozostali członkowie Rady Ministrów przedstawiają swe stanowiska do projektu dokumentu rządowego w szczególności w zakresie swojego działania.

Do obowiązków organu wnioskującego należy również skierowanie projektu do zaopiniowania przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe, których zakresu działania dotyczy projekt (Regulamin 2013, § 38 ust. 1).

Warto w tym miejscu nadmienić, że organ wnioskujący może zorganizować konferencję uzgodnieniową, jeżeli uzna, że jej przeprowadzenie przyczyni się do właściwego prowadzenia uzgodnień lub opiniowania projektu dokumentu rządowego, w szczególności w przypadku zgłoszenia do projektu licznych uwag. Do udziału w konferencji uzgodnieniowej organ wnioskujący jest obowiązany zaprosić przedstawicieli podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu dokumentu rządowego w ramach uzgodnień lub opiniowania (Regulamin 2013, § 44). W przypadku braku konsensusu co do treści uzgadnianego projektu, organ wnioskujący zobowiązany jest sporządzić tzw. protokół rozbieżności, w którym powinno znaleźć się opisane stanowisko organu zgłaszającego uwagi oraz odniesienie się do tych uwag organu wnioskującego (prowadzącego projekt).

Następnym etapem procedury uzgadniania projektu jest skierowanie przez organ wnioskujący projektu do konsultacji publicznej. Regulamin wyraźnie stwierdza, że: organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy (Regulamin 2013, § 36 ust. 1). Dodatkowo należy zauważyć, że w dotychczas obowiązującym Regulaminie etap ten nazywany był konsultacjami społecznymi. Nie przewidywano obowiązku sporządzania

raportu z przeprowadzonych konsultacji. Nowy Regulamin zmienia trochę te zasady; wprowadza możliwość właściwego prowadzenia konsultacji publicznych.

Organ wnioskujący może:

- 1) zaprosić przedstawicieli podmiotów przedstawiających stanowisko w ramach konsultacji publicznych do udziału w konferencji uzgodnieniowej;
- 2) zorganizować odrębną konferencję z udziałem przedstawicieli tych podmiotów, (Regulamin 2013, § 47).

Organ wnioskujący zobowiązany jest także do sporządzenia raportu z konsultacji, który będzie obejmował:

- 1) omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania;
- 2) przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym;
- 3) wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informację o ich braku.

Omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania wskazuje organowi wnioskującemu podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię, oraz zawiera odniesienie się do tych stanowisk lub opinii (Regulamin 2013, § 51 ust. 1 i 2).

Ważną kwestią w chwili skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia jest skierowani przez organ wnioskujący udostępnienie projektu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (Regulamin 2013, § 52 ust. 1). Udostępnieniu w RPL podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem, w tym zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem wniesione w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez komitet właściwy do rozpatrywania określonych kategorii spraw oraz przez Stały Komitet Rady Ministrów

Regulamin w powyższej materii jest niezwykle lakoniczny. Istotną kwestią jest tylko to, że tzw. „etap komitetów” poprzedza etap skierowania założeń do projektu ustawy czy też samego projektu ustawy na posiedzenie Rady Ministrów. Przepisy związane z komitetem właściwym do rozpatrywania określonej kategorii spraw ograniczają się w zasadzie do stwierdzenia, że ów komitet rozpatruje projekt dokumentu rządowego, w szczególności

rozbieżności stanowisk ujęte w protokole rozbieżności, w zakresie objętym właściwością danego komitetu (Regulamin 2013, § 56 ust. 2). Aktualnie takimi komitetami są: Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji oraz Komitet do spraw Europejskich. Poddanie projektu określonego komitetowi wynika z zakresu projektowanych zmian, co w konsekwencji powoduje, iż w zasadzie tylko projekty związane z cyfryzacją oraz ze sprawami europejskimi rozpatrywane są w tym trybie.

Natomiast Stały Komitet Rady Ministrów rozpatruje wszystkie projekty wniesione przez organ wnioskujący po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu oraz w przypadku projektu dokumentu rządowego regulującego sprawy objęte zakresem działania właściwego komitetu – po rozpatrzeniu projektu przez właściwy komitet.

Do obowiązków organu wnioskującego należy sporządzenie stosownego wniosku tak, aby w sposób możliwie zwięzły, określał jego istotę i cel oraz wskazywać inne okoliczności mające istotny wpływ na podjęcie rozstrzygnięcia lub wyrażenie opinii przez Stały Komitet Rady Ministrów, a także przedstawiał w szczególności:

- 1) w przypadku projektu ustawy – informację o opracowaniu projektu na podstawie założeń projektu ustawy albo bez uprzedniego przyjęcia założeń;
- 2) informację o pozycji projektu dokumentu rządowego we właściwym wykazie prac legislacyjnych lub wykazie prac programowych Rady Ministrów oraz o terminie planowanego przyjęcia tego projektu, jeżeli termin został określony;
- 3) informację o wynikach przeprowadzonych uzgodnień;
- 4) informację o stanowisku organu wnioskującego wobec opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- 5) informację na temat ustaleń właściwych komitetów.

Wraz z wnioskiem o skierowanie danego projektu pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów organ wnioskujący jest zobowiązany dołączyć w szczególności:

- 1) tekst projektu wraz z jego uzasadnieniem, w tym OSR;
- 2) protokół rozbieżności, jeśli nie uzyskano konsensusu, zestawienie uwag oraz raport z konsultacji;
- 3) opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej i stanowisko organu wnioskującego w przypadku nieuwzględnienia uwag przedstawionych w tej opinii;
- 4) opinię Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego;
- 5) tabelę zgodności, odwróconą tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej;

- 6) jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych – projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy;
- 7) opinie, analizy i inne materiały wymagane lub niezbędne ze względu na przedmiot projektu.

W wyniku rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego Stały Komitet Rady Ministrów ma cztery możliwości podejmowania swoich rozstrzygnięć. Komitet może więc:

- 1) przyjąć projekt bez zmian i rekomenduje go Radzie Ministrów;
- 2) przyjąć projekt ze zmianami i rekomenduje go Radzie Ministrów;
- 3) rekomendować Radzie Ministrów odrzucenie projektu;
- 4) wyrazić opinię o projekcie (Regulamin 2013, § 67 ust. 1).

Należy w tym miejscu podkreślić szczególne uprawnienia Stałego Komitetu Rady Ministrów w toku prac z projektami dokumentów rządowych, w tym z rządowymi projektami ustaw. Otóż, jeżeli do projektu kierowanego do rozpatrzenia przez ten Komitet został dołączony protokół rozbieżności, Komitet może podjąć działania w celu usunięcia rozbieżności. Nie jest wówczas on związany ustaleniami przyjętymi w toku uzgodnień i w razie nieusunięcia rozbieżności może przejąć sprawę do prowadzenia jako organ wnioskujący, w którego imieniu działa Przewodniczący Komitetu (Regulamin 2013, § 69 ust. 1) i rozbieżności te rozwiązać we własnym zakresie poprzez tworzenie grup roboczych, które będą zajmować się spornym zagadnieniem. Może też przekazać do rozstrzygnięcia Radzie Ministrów sporne kwestie opisane protokole rozbieżności.

Rozpatrzenie projektu ustawy i projektu rozporządzenia przez komisję prawniczą

Następnym etapem procesu rządowego jest etap, w którym projekt ustawy jest kierowany przez organ wnioskujący do Rządowego Centrum Legislacji z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą. Do projektu dołącza się wówczas: uzasadnienie wraz z OSR; opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, a także, jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych – projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy. Projekt ustawy oraz projekt rozporządzenia kierowany do rozpatrzenia przez komisję prawniczą musi uwzględniać ustalenia właściwych komitetów i Stałego Komitetu Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 71 – 72).

Komisja prawnicza, która każdorazowo powoływana jest przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji ocenia projekt ustawy oraz projekt rozporządzenia pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, w szczególności zgodność przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa i zasadami techniki prawodawczej, jak również uwzględnienie ewentualnej opinii Rady Legislacyjnej oraz ocenia przedłożony projekt pod względem poprawności językowej (Regulamin 2013, § 75 ust. 1). W wyniku prac komisja prawnicza ustala brzmienie poszczególnych przepisów projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym (Regulamin 2013, § 76).

Organ wnioskujący, po przeprowadzeniu posiedzeń komisji prawniczej, w dalszej kolejności sporządza tekst projektu, w którym uwzględnia ustalenia dokonane przez komisję prawniczą albo poprawki i przesyła go do Rządowego Centrum Legislacji w celu weryfikacji zgodności projektu z ustaleniami komisji prawniczej, bądź weryfikacji poprawności wprowadzenia w projekcie poprawek (Regulamin 2013, § 79).

Powyższe zasady procesu legislacyjnego odnoszą się zasadniczo do projektu ustawy opracowanej bez wcześniejszego przyjęcia przez Radę Ministrów projektu założeń. Albowiem w odniesieniu do projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń projektu ustawy nie kieruje się, co do zasady, do rozpatrzenia przez komisję prawniczą. Jedynie w uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy zakres zmian projektu ustawy był znaczny, Prezes Rządowego Centrum Legislacji może zdecydować o rozpatrzeniu projektu przez komisję prawniczą. W takim przypadku występuje do organu wnioskującego o przekazanie do Rządowego Centrum Legislacji projektu ustawy zgodnego z ustaleniami Stałego Komitetu Rady Ministrów. Zaś Rządowe Centrum Legislacji sporządza tekst projektu uwzględniający ustalenia dokonane przez komisję prawniczą i przekazuje go organowi wnioskującemu (§ 122 Regulaminu).

Rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez Radę Ministrów

Kolejnym etapem procesu rządowego jest wniesienie przez organ wnioskujący projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Czynność ta odbywa się za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów. Zgodnie z § 83 Regulaminu Do wniosku o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez Radę Ministrów organ wnioskujący dołącza:

- 1) tekst projektu wraz z jego uzasadnieniem, w tym OSR;
- 2) protokół rozbieżności, zestawienie uwag oraz raport z konsultacji;
- 3) opinię o zgodności projektu z prawem Unii;

- 4) opinię Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego;
- 5) tabelę zgodności, odwróconą tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej;
- 6) tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu rozporządzenia mającego na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej;
- 7) jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych – projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy;
- 8) zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem wniesione w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa;
- 9) opinie, analizy i inne materiały wymagane lub niezbędne ze względu na przedmiot projektu.

Po wniesieniu projektu przez organ wnioskujący Sekretarz Rady Ministrów przekazuje członkom Rady Ministrów oraz stałym uczestnikom posiedzeń Rady Ministrów i Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji wniesiony projekt dokumentu nie później niż 7 dni przed dniem posiedzenia, na którym ma on zostać rozpatrzony. W uzasadnionych przypadkach, a to zdarza się dość często, termin może zostać skrócony za zgodą Prezesa Rady Ministrów. Uwagi do projektu dokumentu mają prawo zgłosić członkowie Rady Ministrów i Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prezes Rządowego Centrum Legislacji. Uwagi do projektu wnosi się za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów. Organ wnioskujący przed posiedzeniem Rady Ministrów zobowiązany jest do ustosunkowania się do uwag zgłoszonych do projektu (Regulamin 2013, § 85 – 86). Projekt dokumentu rządowego referuje na posiedzeniu Rady Ministrów Prezes Rady Ministrów lub organ wnioskujący.

Na posiedzeniu Rady Ministrów rozpatrzeniu podlegają rozbieżności stanowisk ujęte w protokole rozbieżności, a także uwagi zgłoszone do projektu dokumentu rządowego nie później niż do godziny 12⁰⁰ dnia poprzedzającego termin posiedzenia Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 88 ust. 1). Nie podlegają rozpatrzeniu uwagi o charakterze legislacyjnym lub redakcyjnym.

Organ wnioskujący ma możliwość wycofania projektu z rozpatrzenia przez Radę Ministrów do czasu rozpoczęcia jego rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

Po rozpatrzeniu projektu dokumentu rządowego na swym posiedzeniu Rada Ministrów:

- 1) przyjmuje projekt bez zmian;
- 2) przyjmuje projekt ze zmianami;
- 3) odrzuca projekt.

Rada Ministrów może też rozstrzygnąć o ponownym rozpatrzeniu projektu po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie, a w szczególności może:

- 1) zobowiązać organ wnioskujący do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania lub do opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień;
- 2) skierować projekt do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów lub inny organ wewnętrzny Rady Ministrów, z określeniem terminu do zajęcia stanowiska lub zobowiązaniem Komitetu do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania lub opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień;
- 3) skierować projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów lub wskazany organ wewnętrzny Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 90).

W przypadku przyjęcia przez Radę Ministrów projektu aktu normatywnego Sekretarz Rady Ministrów jest zobowiązany:

- 1) powierzyć sporządzenie jego tekstu ostatecznego zgodnego z rozstrzygnięciami Rady Ministrów Rządowemu Centrum Legislacji w uzgodnieniu z właściwą komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- 2) albo powierzyć ten projekt organowi wnioskującemu lub innemu organowi, który w uzgodnieniu z Rządowym Centrum Legislacji i właściwą komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów opracuje tekst ostateczny projektu (Regulamin 2013, § 93 ust. 1).

W przypadku dokumentu rządowego kierowanego do Sejmu lub Senatu Rada Ministrów przyjmując projekt, udziela jednocześnie upoważnienia członkowi Rady Ministrów do jej reprezentowania w toku prac parlamentarnych nad przyjętym projektem.

Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex-post)

Jak już wspomniano wcześniej, jednym z nowych rozwiązań jest wprowadzenie do Regulaminu oceny funkcjonowania ustawy (OSR ex-post). Sporządzenie takiej oceny nie jest jednak bezwzględnie obowiązujące. Regulamin pracy Rady Ministrów zakłada, że

OSR ex-post członek Rady Ministrów, który był organem wnioskującym sporządza tylko wtedy, gdy Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy wystąpi o jej przygotowanie, albo wynika to z testu regulacyjnego założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów lub z OSR projektu ustawy przyjętego przez rząd. Przyjęto też, że ocena taka może być przygotowana z inicjatywy własnej członka Rady Ministrów, który był organem wnioskującym (Regulamin 2013, § 152). Regulamin nie określa jednak żadnego terminu, w którym ma taka ocena nastąpić. Regulamin odnosi się jednak do zakresu OSR – ex post. Powinien on w szczególności zawierać:

- 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa, i jej zakresu przedmiotowego;
- 2) zwięzłe przedstawienie zakładanych celów ustawy wraz z określeniem stopnia ich dotychczasowej realizacji;
- 3) zwięzłe przedstawienie środków zmierzających do osiągnięcia celów ustawy wraz z oceną ich funkcjonowania;
- 4) zwięzłe porównanie przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych ustawy z faktycznie występującymi w odniesieniu do poszczególnych grup jej adresatów;
- 5) zestawienie problemów związanych z funkcjonowaniem ustawy, w szczególności zgłaszanych przez jej adresatów, wraz ze stanowiskiem członka Rady Ministrów;
- 6) wnioski a także rekomendację członka Rady Ministrów w kwestii ewentualnej konieczności podjęcia działań korygujących, w szczególności przeprowadzenia nowelizacji ustawy (Regulamin 2013, § 154 ust. 1).

Podsumowanie

Aktualnie obowiązująca od dnia 1 stycznia 2014 r. uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów jest odpowiedzią na liczne postulaty dotyczące dialogu społecznego kierowane pod adresem rządu ze strony licznych środowisk, także środowiska nauki. To również realizacja nałożonego na siebie przez Radę Ministrów obowiązku zapisanego i przyjętego w 2013 r. w programie „Lepsze regulacje 2015”. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż w sposób precyzyjny, by nie powiedzieć – drobiazgowy, uregulowano przede wszystkim postępowanie z dokumentami rządowymi, ze szczególnym uwzględnieniem aktów normatywnych. Mimo wielu bardzo szczegółowych rozwiązań pozostawiono elastyczność regulacji. W pewnych przypadkach pozostawiono – i słusznie – zainteresowanym organom luzy decyzyjne.

Wśród szczegółowych rozwiązań, które stanowią novum, na uwagę zasługują:

- 1) wprowadzenie na szerszą skalę zasady przeprowadzania konsultacji publicznych (społecznych), w przeciwieństwie do dotychczasowej zasady „możliwości ich przeprowadzania,”

- 2) obowiązek sporządzenia przez organ wnioskujący raportu z konsultacji publicznych,
- 3) przepisy regulujące wprost w uchwale sposób postępowania z aktami Prezesa Rady Ministrów i rozporządzeniami ministra – dotychczas należało stosować pewne przepisy odpowiednio, co powodowa trudności interpretacyjne,
- 4) przepisy mocą których Prezes RCL będzie opracowywał opis procedur przyjmowanych dokumentów rządowych – opracowanie to będzie w formie broszur, które będą dostępne na stronie Biuletynu Informacji Publicznej RCL,
- 5) wprowadzenie zasady kierowania projektu dokumentu rządowego do uzgodnień, opiniowania oraz konsultacji publicznych dopiero po wpisaniu go właściwego wykazu prac legislacyjnych,
- 6) wprowadzenie obowiązku ustosunkowania się przez organ wnioskujący do uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień i opiniowania,
- 7) możliwość przeprowadzenia odrębnej konferencji uzgodnieniowej dla podmiotów, które przestawiły swoje stanowiska w ramach konsultacji społecznych,
- 8) wprowadzenie tzw. ”odwróconej tabeli zgodności” w przypadku implementacji aktów Unii Europejskiej; z tabeli tej będzie można ustalić, które przepisy projektu wynikają z procesów dostosowawczych do prawa UE, a które stanowią swoistą nadregulację krajową,
- 9) wprowadzenie zasady przedkładania przez organ wnioskujący projektów aktów wykonawczych już na etapie Stałego Komitetu RM, a nie jak dotychczas na etapie przekazywania projektu ustawy do parlamentu,
- 10) sporządzanie OR ex-post; szkoda tylko, że to rozwiązanie nie jest obligatoryjne w stosunku do całości stanowionego prawa.

Praktyka wykaże, czy te zaproponowane w obowiązującym już od dnia 1 stycznia 2014 r. Regulaminie pracy Rady Ministrów rozwiązania spełnią pokładane w nich oczekiwania, czy opracowane procedury staną się bardziej czytelne i prostsze w odbiorze dla obywatela w ramach tzw. społeczeństwa informacyjnego. Wreszcie czas pokaże, czy opracowane procedury rządowe tworzenia prawa oraz ich sposób przekazu w formie transparentnych, informatycznych źródeł przekazu zbliżyły obywatela do administracji.

Bibliografia / References:

- Brzęk W. (2013), Ocena Skutków Regulacji (OSR) jako element rządowego procesu legislacyjnego. *Journal of Modern Science* 1/16, ss. 241 – 258.
- Ministerstwo Gospodarki (2013). Program „Lepsze regulacje 2015” Warszawa, Pozyskano [20.09.2013] z <http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Program+Lepsze+regulacje+2015>.

- OECD (2011), *Administrative simplification In Poland: Making policies perform, Cutting Red Tape*, OECD Publishing. Pozyskano [21.09.2013] z http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/administrative-simplification-inpoland_9789264097261-en.
- Komisja Europejska (2010), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej (Bruksela, dnia 8.10.2010, KOM (2010) 543 wersja ostateczna.
- Pozyskano [21.09.2013] z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:PL:PDF>
- Rada Ministrów (1987): Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1987 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu. w: *Monitor Polski* 1987 (Nr 38, poz. 331).
- Rządowe Centrum Legislacyjne (2009): Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw. Warszawa, dostępne na stronie internetowej: <http://www.rcl.gov.pl/Wytyczne.pdf>
- Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.)
- Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2013 r. poz. 979).

