

SYSTEM STANOWIENIA PRAWA W POLSCE

ZIELONA KSIĘGA



SPRAWNE I SŁUŻEBNE PAŃSTWO

KANCELARIA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

FORUM DEBATY
PUBLICZNEJ

Warszawa, wrzesień 2013

Kolegium redakcyjne:

Krzysztof Bramorski

Paweł Janik

Maria Laskowska

Tomasz Stawecki

Katarzyna Urbańska

Tomasz Zalasieński

Sekretarz redakcji: Anna Jórasz

Adres redakcji:

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa

(22) 695-29-00, fax: 695-22-38

Projekt graficzny okładki: Marcin Bogusławski

Wydawca:

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa

(22) 695-29-00, fax: 695-22-38

Druk, oprawa:

Centrum Obsługi KPRP,

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa

Treści zawarte w referatach uczestników debaty stanowią wyraz poglądów ich autorów.

Opracowanie w formie elektronicznej jest dostępne na oficjalnej stronie internetowej

Prezydenta RP (prezydent.pl) w zakładce Forum Debaty Publicznej.

Zielona Księga – System stanowienia prawa w Polsce

Spis treści

Synteza diagnozy i rekomendacji działań naprawczych w systemie stanowienia

prawa..... 7

I. Zakres przedmiotowy oraz cel opracowania Zielonej Księgi – System stanowienia prawa w Polsce..... 9

1. Postulaty środowisk gospodarczych i organizacji obywatelskich na rzecz poprawy systemu stanowienia prawa w Polsce 9
2. Forum Debaty Publicznej „Sprawne i służebne państwo” – otwarcie procesu poszukiwania nowych rozwiązań prawnych 9
3. Konsultacje eksperckie w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Forum Debaty Publicznej 10
4. Zielona Księga – wynikiem debat ekspertów i przedstawicieli rządu 11

II. Zarys regulacji procesu stanowienia prawa w Polsce 13

1. Uwagi wprowadzające 13
2. Podstawy konstytucyjne procesu stanowienia prawa oraz partycypacji obywateli w tym procesie 14
3. Regulacje ustawowe i podstawowe dotyczące procesu stanowienia prawa oraz partycypacji obywateli w tym procesie 15

III. Konstytucyjne standardy prawidłowej legislacji i ich wpływ na jakość prawa 18

1. Wprowadzenie do dyskusji – Zbigniew Witkowski, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu 18
2. Dyskusja i sformułowane wnioski 21

IV. System konsultacji publicznych w procesie stanowienia prawa 23

1. Wprowadzenie do dyskusji – Tomasz Zalasinski, Obywatelskie Forum Legislacji 23
2. Wprowadzenie do dyskusji – Jakub Wygnański, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” 26
3. Dyskusja i sformułowane wnioski 32

V. Metodologia oceny skutków ekonomiczno-społecznych zmiany prawa	34
1. Wprowadzenie do dyskusji – Włodzimierz Szpringer, Szkoła Główna Handlowa	34
2. Dyskusja i sformułowane wnioski	38
VI. Monitoring funkcjonowania systemu prawnego i badania postlegislacyjne nad prawem	40
1. Wprowadzenie do dyskusji – Grzegorz Wiaderek, Otylia Trzaskalska-Stroińska, Instytut Prawa i Społeczeństwa (INPRIS)	40
2. Dyskusja i sformułowane wnioski	44
VII. Dobre praktyki w procesie stanowienia prawa	46
1. Referat wprowadzający – „Dobre praktyki na przykładzie regulacji w Wielkiej Brytanii”, Magdalena Bober, Ambasada Brytyjska w Warszawie	46
2. Referat wprowadzający – „Dobre praktyki na przykładzie regulacji w USA”, Tony Housh, Amerykańska Izba Handlowa w Polsce	49
3. Referat wprowadzający – „Zwiększenie uczestnictwa strony społecznej w procesie stanowienia prawa – najlepsze praktyki europejskie”, Witold Michałek, Business Centre Club, Obywatelskie Forum Legislacji	50
4. Referat wprowadzający – „Dobre praktyki na przykładzie regulacji w Australii”, Katarzyna Urbańska, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”	53
5. Dyskusja i sformułowane wnioski	57
VIII. Lobbing i rzecznictwo interesów w procesie stanowienia prawa	58
1. Wprowadzenie do dyskusji – Małgorzata Molęda-Zdziech, Grzegorz Ziemiak, Obywatelskie Forum Legislacji	58
2. Dyskusja i sformułowane wnioski	65
IX. Konstytucyjny system źródeł prawa	67
1. Wprowadzenie do dyskusji – Tomasz Stawecki, Piotr Winczorek, Uniwersytet Warszawski	67
1.1. Dekrety z mocą ustawy – Piotr Winczorek	67
1.2. Prawotwórcze orzeczenia sądowe – Tomasz Stawecki	70
2. Dyskusja i sformułowane wnioski	73
X. Ocena Skutków Regulacji – rozwiązania praktyczne	75
1. Wprowadzenie do dyskusji – Adam Jasser, Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	75

2. Wprowadzenie do dyskusji – Mariusz Haładyj, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki	79
3. Dyskusja i sformułowane wnioski	83
XI. Wnioski z debat eksperckich FDP	86
1. Diagnoza przyczyn niewłaściwego stanu legislacji w Polsce	86
1.1. Kultura polityczna i fachowe zaplecze legislacyjne	86
1.2. Instytucjonalny porządek w procesie stanowienia prawa i jakość prawnej regulacji	86
2. Preferowany kierunek systemu legislacji – najpilniejsze zmiany	87
2.1. Sformalizowanie standardów przygotowania ustaw i aktów prawa miejscowego w postaci kodeksów dobrych praktyk	87
2.2. Koordynacja działań administracji rządowej, poprawa planowania legislacyjnego, urealnienie Ocen Skutków Regulacji	87
2.3. Działalność przedlegislacyjna – zalety stosowania białych i zielonych ksiąg przez konstytucyjne organy władzy publicznej	88
2.4. Konieczność normatywnego ustawowego określenia standardów OSR i konsultacji publicznych	89
2.5. Potrzeba wprowadzenia zmian w regulaminach Sejmu i Senatu	89
3. Ocena Skutków Regulacji jako standard proocesu stanowienia prawa	89
3.1. Rekomendowane zasady Oceny Skutków Regulacji	89
3.1.1. Zasada powszechności OSR	89
3.1.2. Zasada kompleksowości OSR	90
3.1.3. Standaryzacja OSR	90
3.1.4. Obowiązek aktualizacji OSR w trakcie prac nad projektem	90
3.2. Obowiązek weryfikacji OSR w trakcie prac nad projektem	91
4. Efektywne konsultacje publiczne jako podstawa racjonalizacji procesu stanowienia prawa	91
4.1. Standardy konsultacji publicznych w procesie stanowienia prawa	91
4.1.1. Zasada powszechności konsultacji publicznych	91
4.1.2. Zasada proporcjonalności i pomocniczości	92
4.1.3. Zasada zaufania oraz równości uczestników konsultacji publicznych	92
4.1.4. Zasada dostępu do informacji o konsultacjach w procesie stanowienia prawa	92
4.1.5. Zasada konsultacji pełnych i racjonalnych	93
4.1.6. Zasada stosowania różnych metod i form konsultacji	93

4.1.7. Zasada związania konsultacji publicznych z procedurą Oceny Skutków Regulacji	93
4.2. Potrzeba uregulowania normatywnego standardów konsultacji publicznych	93
5. Badania postlegislacyjne	95
6. Konstytucyjne standardy prawidłowej legislacji	95
XII. Konkluzje i rekomendacje działań naprawczych w procesie stanowienia prawa	97
1. Dobre praktyki oraz pozanormatywne formy promowania dobrej legislacji.....	97
2. Normatywna regulacja procesu konsultacji publicznych i Oceny Skutków Regulacji	97
2.1. Zmiany ustawowe	98
2.2. Konstytucyjna gwarancja trwałości i jednolitości zasad prawidłowej legislacji	98
Załącznik	
Podstawowe standardy konsultacji publicznych w procesie stanowienia prawa	100

SYNTEZA DIAGNOZY I REKOMENDACJI DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH W SYSTEMIE STANOWIENIA PRAWA

Od wielu lat w debacie publicznej pojawiają się postulaty dotyczące usprawnienia procesu tworzenia prawa w Polsce. Ich autorzy słusznie uznają, że tylko prawo stabilne i zrozumiałe gwarantuje ład społeczny i gospodarczy. Podnoszona w dyskusjach publicznych słabość systemu legislacyjnego w Polsce wynika głównie z braku fachowego zaplecza dla działań politycznych i ściśle legislacyjnych, z braku instytucjonalnego porządku w procesie stanowienia prawa oraz z niskiej jakości prawnej regulacji tego procesu. Stabilność zasad tworzenia prawa jest szczególnie ważna dla małych i średnich przedsiębiorców, którzy nie zawsze mogą liczyć na skuteczne uwzględnianie specyfiki ich działania w trakcie przygotowywania regulacji prawnych. Poprawę systemu stanowienia prawa można osiągnąć w szczególności poprzez zwiększenie: roli przygotowania oceny wpływu regulacji, udziału obywateli w procesie przygotowywania oceny wpływu, odpowiedzialności autora aktu prawnego za skutki jego wdrożenia. Osiągnięcie powyższych celów możliwe jest przy pomocy różnych działań i technik, na różnych etapach procesu legislacyjnego.

- Niewątpliwie duże znaczenie należy przypisać dobrym zwyczajom, wykorzystywaniu najlepszych praktyk, wzorowaniu się na metodach wypracowanych przez innych. Bez znaczenia pozostaje tu różnorodność systemów politycznych i ustrojowych, gdyż otwartość prawodawcy na głos społeczeństwa oraz transparentność procesu stanowienia prawa powinny charakteryzować wszystkie praworządne demokracje.
- Kolejna sfera to cały obszar samoregulacyjny z instytucjami, takimi jak kodeksy dobrych praktyk, wytyczne, instrukcje działania. Tego typu dokumenty nie rodzą powinności prawnych, nie są źródłem praw i obowiązków, ale na autorów, zobowiązujących się do ich stosowania, nakładają poczucie odpowiedzialności za postępowanie zgodne z ich brzmieniem. Ponadto posiadają one sankcję w postaci realnej groźby poniesienia politycznej porażki w przypadku spektakularnego sprzeniewierzenia się ich regulacjom. Porażka taka może przybrać postać utraty poparcia społecznego i klęski wyborczej.
- Trzecia kategoria działań naprawczych obejmuje wypracowanie sformalizowanych regulacji prawnych określających katalog praw i obowiązków prawodawcy i ustalających sankcje za niewywiązanie się z tych obowiązków. Jako tego typu regulację należy uznać ustawę, która regulowałaby proces tworzenia prawa w sferze dokonywania całościowej oceny jego skutków oraz publicznego konsultowania tej oceny. Ustawa taka byłaby narzędziem kształtującym procedurę stanowienia prawa przede wszystkim w sferze inicjatywy rządowej, ale nie można wykluczyć, że odpowiednie przepisy mogłyby zostać wykorzystane także w odniesieniu do inicjatywy obywatelskiej, parlamentarnej i prezydenckiej, z uwzględnieniem jednak ustrojowych różnic między nimi.
- Szczególną rolę porządkującą w procesie tworzenia prawa powinny odgrywać regulaminy Sejmu i Senatu. Regulaminy powinny gwarantować, że bez względu na źródło

inicjatywy ustawodawczej projekt musi posiadać Ocenę Skutków Regulacji poddaną konsultacjom publicznym. Jest to szczególnie istotne w przypadku procesu legislacyjnego inicjowanego w Sejmie lub w Senacie. Wyniki konsultacji, stanowiące załącznik do projektu, byłyby przedkładane w trakcie jego omawiania we właściwych komisjach i podkomisjach obu izb Parlamentu. Zakres regulacji regulaminowej powinien być spójny z zakresem proponowanych wyżej regulacji ustawowych. Reguła dołączania do projektu Oceny Skutków Regulacji oraz jej publicznej konsultacji powinna obejmować nie tylko projekty, ale również takie zmiany do projektów już przedłożonych, które w sposób istotny miałyby wpływ na finalne oddziaływanie przepisów prawnych na całokształt życia publicznego w wymiarze społecznym i gospodarczym, a także funkcjonowanie administracji rządowej i samorządowej.

- Ostatnim i najsilniejszym instrumentem gwarantującym stałą i istotną zmianę w procesie tworzenia prawa byłaby nowelizacja Konstytucji, która poszerzyłaby katalog potencjalnych skutków regulacji, jakie powinny być analizowane przed przedłożeniem projektów ustaw do Sejmu niezależnie od statusu projektodawcy (art. 118 ust. 3 Konstytucji RP). Obok skutków finansowych byłyby to także skutki społeczne, gospodarcze oraz skutki w zakresie praw i obowiązków obywatelskich, które powinny być normatywnie poddawane obowiązkowi konsultacji. Należy uregulować również kwestię pełnej odpowiedzialności wnioskodawcy za kształt finalnej regulacji powstałej w procesie legislacyjnym, której musi towarzyszyć prawo autora projektu do jego wycofania do końca prac nad ustawą.

Uczestnicy spotkań eksperckich, omawiając powyższe zagadnienia, wskazali możliwość zastosowania wielu rozwiązań praktycznych, w szczególności:

- wzmocnienie działalności przedlegislacyjnej, służącej komunikowaniu się w istotnych sprawach ze społeczeństwem (debaty, strategie, zielone i białe księgi),
- rzetelne wykorzystywanie istniejących narzędzi (wytyczne dotyczące konsultacji i przygotowania oceny regulacji, programy rządowe służące wdrażaniu lepszych regulacji),
- sformalizowanie standardów oceniania skutków i konsultowania aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego, początkowo z wykorzystaniem kodeksów dobrych praktyk, a docelowo w formie ustawowej z jednoczesnymi zmianami w regulaminach izb parlamentarnych,
- opracowywanie Oceny Skutków Regulacji przy każdej istotnej – ze względu na przedmiot i rozmiar regulacji – inicjatywie, zarówno w czasie jej przygotowywania, jak i po pewnym okresie obowiązywania nowego prawa,
- tworzenie Oceny Skutków Regulacji z uwzględnieniem zasad jej adekwatności merytorycznej, powszechności i kompleksowości,
- prezentowanie intencji regulacyjnej oraz przewidywanych skutków regulacji, istotnej ze względu na przedmiot i rozmiar, w celu dokonania ich publicznej oceny w trybie konsultacji prowadzonych w zgodzie z określonymi zasadami.

I. ZAKRES PRZEDMIOTOWY ORAZ CEL OPRACOWANIA *ZIELONEJ KSIĘGI* – SYSTEM STANOWIENIA PRAWA W POLSCE

1. Postulaty środowisk gospodarczych i organizacji obywatelskich na rzecz poprawy systemu stanowienia prawa w Polsce

Od wielu lat w debacie publicznej pojawiają się postulaty dotyczące potrzeby podniesienia jakości stanowionego w Polsce prawa, walki z „bubłami prawnymi”, dążenia do spójności regulacji i zwiększenia partycypacji obywateli i organizacji społecznych w procesie oceny skutków regulacji. Tezy te padają zarówno ze strony ekspertów zrzeszonych w organizacjach społecznych zajmujących się badaniem przebiegu procesu legislacyjnego i piętnowaniem jego słabości (np. Obywatelskie Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego), jak i ze strony organizacji gospodarczych, podkreślających negatywny wpływ niestabilności prawa na rozwój kraju¹.

Wychodząc naprzeciw postulatów wymienionych środowisk, w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zrodziła się inicjatywa zorganizowania Forum Debaty Publicznej, poświęconego jakości systemu stanowienia prawa.

2. Forum Debaty Publicznej „Sprawne i służebne państwo” – otwarcie procesu poszukiwania nowych rozwiązań prawnych

Forum Debaty Publicznej organizowane jest w Kancelarii Prezydenta RP z myślą, by spotkania te służyły rozwojowi istotnych wartości konstytucyjnych, leżących u podstaw demokratycznego państwa prawnego, związanych z zasadą zaufania obywateli do państwa, zasadą społeczeństwa obywatelskiego, dialogiem społecznym, a także – co ma szczególne znaczenie w przypadku spotkań z cyklu „Sprawne i służebne państwo” – poprawie jakości działań prawodawcy oraz przestrzegania konstytucyjnych standardów prawidłowej legislacji. Inicjatywa ta stanowi zatem przejaw czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji RP, jako obowiązku Prezydenta wynikającego z art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Celem spotkań eksperckich Forum Debaty Publicznej „Sprawne i służebne państwo” było stworzenie platformy wymiany poglądów na temat procesu stanowienia prawa w Polsce, pozwalającej na sformułowanie wniosków i tez wskazujących na najistotniejsze kierunki zmian, służących poprawie jakości działań prawodawcy, poszerzenia stopnia partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa, a także prawidłowej oceny skutków społecznych

¹ W trakcie spotkania Prezydenta RP z przedstawicielami: Business Centre Club, Krajowej Izby Gospodarczej, Krajowej Rady Spółdzielczej, Naczelnej Rady Zrzeszeń Handlu i Usług, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Pracodawców RP, Związku Banków Polskich i Związku Rzemiosła Polskiego w listopadzie 2010 r. doszło do przekazania tzw. Listy najpilniejszych spraw gospodarczych, wskazującej m.in. na potrzebę usprawnienia systemu stanowienia prawa w Polsce.

i ekonomicznych zmian w prawie. Istotnym elementem spotkań eksperckich była także analiza dotychczasowej praktyki stosowania Konstytucji RP i poszukiwanie dróg zmierzających do pełniejszej realizacji dyrektyw wynikających z konstytucyjnych zasad prawidłowej legislacji.

3. Konsultacje eksperckie w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Forum Debaty Publicznej

Pierwsze spotkanie z cyklu „Sprawne i służebne państwo – System stanowienia prawa” zorganizowano w dniu 5 maja 2011 r. Otrzymała się wówczas debata z udziałem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego, a także licznie zgromadzonych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji społecznych². Uczestnicy tego spotkania doszli do wniosku, iż nie wyczerpali wszystkich zagadnień, istotnych dla poprawy jakości legislacji, a jedynie zasygnalizowanych podczas debaty. Dlatego uznano za zasadne zorganizowanie szczegółowych spotkań eksperckich, celem rozwinięcia wybranych zagadnień związanych z procesem stanowienia prawa. W ten sposób powstała idea zorganizowania cyklu spotkań poświęconych analizie zagadnień problemowych, o fundamentalnym znaczeniu dla poprawy jakości procesu stanowienia prawa, a tym samym rozwinięciu dyskusji zapoczątkowanej w dniu 5 maja 2011 r.

Przedmiotem seminariów eksperckich, które odbywały się w okresie od września 2011 r. do marca 2012 r., były następujące zagadnienia:

- „Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w kwestii poprawnej legislacji” (spotkanie odbyło się w dniu 16 września 2011 r.),
- „System konsultacji społecznych w procesie stanowienia i zmian prawa” (spotkanie odbyło się w dniu 14 października 2011 r.),
- „Ile kosztuje złe prawo? Możliwości szacowania skutków ekonomicznych funkcjonowania prawa” (spotkanie odbyło się w dniu 7 listopada 2011 r.),
- „Model systemu monitoringu prawa oraz ocena skutków społecznych” (spotkanie odbyło się w dniu 18 listopada 2011 r.),
- „Dobre praktyki w procesie stanowienia prawa” (spotkanie odbyło się w dniu 12 grudnia 2011 r.),
- „Lobbying i rzecznictwo w procesie stanowienia prawa” (spotkanie odbyło się w dniu 13 stycznia 2012 r.),
- „Konstytucyjny system źródeł prawa” (spotkanie odbyło się w dniu 16 marca 2012 r.),

² Wyniki tej debaty zostały opublikowane drukiem, zob.: *System stanowienia prawa, Sprawne i służebne państwo*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biuletyn Forum Debaty Publicznej, Nr 5, maj 2011 r.

- „Ocena skutków regulacji jako narzędzie naprawy systemu stanowienia prawa” (spotkanie odbyło się w dniu 12 listopada 2012 r.).

Szczególnie istotne okazało się konkludujące spotkanie z 12 listopada 2012 r., zorganizowane z udziałem przedstawicieli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Gospodarki i Rządowego Centrum Legislacji na temat: „Ocena skutków regulacji jako narzędzie naprawy systemu stanowienia prawa”. W trakcie spotkania uznano za wskazane przygotowanie opracowania w postaci „zielonej księgi”, a jego uczestnicy mieli możliwość wysłuchania informacji, przedstawionej przez Podsekretarza Stanu: w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Pana Adama Jassera oraz w Ministerstwie Gospodarki – Pana Mariusza Haładyja na temat praktycznych rozwiązań, które obecnie stosowane są na rządowym etapie procesu legislacyjnego. Ministrowie omówili także założenia programu „Lepsze regulacje”.

Każde z wymienionych spotkań odbyło się według jednolitego scenariusza. Rozpoczęło się wprowadzeniem do dyskusji, przygotowanym przez eksperta w danej dziedzinie, następnie formułowano pytania badawcze, nad którymi przeprowadzano dyskusję.

We wskazanych wyżej spotkaniach eksperckich na zaproszenie Kancelarii Prezydenta RP brali udział przedstawiciele Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego oraz Kongresu Przedsiębiorczości, a także przedstawiciele administracji rządowej, samorządu terytorialnego i innych organów władzy publicznej, licznych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, organizacji gospodarczych, przedstawiciele zawodów prawniczych oraz nauki prawa.

4. Zielona Księga – wynikiem debat ekspertów i przedstawicieli rządu

Niniejsza publikacja, *System stanowienia prawa w Polsce – Zielona Księga*, jest wynikiem konsultacji eksperckich przeprowadzonych w ramach Forum Debaty Publicznej Kancelarii Prezydenta RP. Pragniemy poddać ją ocenie publicznej i zachęcić zainteresowane środowiska do dyskusji na temat zaproponowanych w niej rozwiązań.

Przedmiotowe opracowanie jest – z jednej strony – dokumentem relacjonującym przebieg dyskusji Forum Debaty Publicznej w tym zakresie, z drugiej posiada walor dokumentu programowego, w którym podjęto próbę zebrania informacji ułatwiających wskazanie metod systemowej poprawy jakości stanowienia prawa. Jest zatem publikacją, zawierającą diagnozę podstawowych wad systemu stanowienia prawa, na podstawie której można podjąć dyskusję o szczegółowych regulacjach prawnych wymagających zmiany. Używając wzorów zaczerpniętych z Unii Europejskiej dokument ten określamy mianem „zielonej księgi”.

Publikacja została przygotowana w taki sposób, aby możliwie najpełniej przedstawić wyniki przeprowadzonych debat. Dlatego tematyce każdej z nich poświęcono odrębny rozdział. W opracowaniu nie można było przedstawić zapisu całej dyskusji, dlatego redaktorzy tomu zdecydowali się wskazać najistotniejsze wątki i postawione tezy oraz – na podstawie analizy całości debaty – sformułować jej najważniejsze ustalenia.

Chcąc wprowadzić Czytelnika w przedmiot dyskusji, analizę poszczególnych zagadnień poprzedzono rozdziałem zawierającym krótką charakterystyką regulacji dotyczących procesu stanowienia prawa w Polsce. Następnie przedstawiono teksty wygłoszonych referatów oraz główne tezy dyskusji, przeprowadzonych podczas ośmiu spotkań eksperckich, poświęconych odpowiednio: konstytucyjnym wymogom poprawnej legislacji, konsultacjom społecznym w procesie stanowienia prawa, ocenie skutków i kosztów regulacji oraz metodom tej oceny, monitoringowi skutków społecznych, dobrym praktykom, lobbingowi i rzecznictwu oraz systemowi źródeł prawa. Ostatnia część publikacji stanowi syntetyczną diagnozę najistotniejszych słabości systemu legislacyjnego. Wskazane zostały w niej także rekomendacje możliwych działań naprawczych mających na celu poprawę jakości stanowionego prawa.

W załączeniu do niniejszej publikacji przedstawiono zbiór podstawowych zasad konsultacji publicznych, które powinny być przestrzegane w procesie stanowienia prawa.

II. ZARYS REGULACJI PROCESU STANOWIENIA PRAWA W POLSCE

1. Uwagi wprowadzające

W demokratycznym państwie prawnym, funkcjonującym zgodnie ze standardami demokracji przedstawicielskiej, władza sprawowana jest przez Naród za pośrednictwem swoich przedstawicieli lub – w sytuacjach szczególnych – bezpośrednio (art. 4 Konstytucji RP). Władza w państwie demokratycznym, której sprawowanie przejawia się także stanowieniem prawa, musi pozostawać w ścisłym związku z potrzebami społecznymi oraz problemami obywateli i ich społeczności, którym ma służyć. W celu zachowania tej więzi, a także demokratycznego charakteru sprawowanej władzy, konieczne jest wypracowanie mechanizmów komunikacji społecznej, pozwalających na prawidłowe rozpoznawanie i realizację potrzeb społecznych. Szczególne znaczenie mają w tym zakresie standardy partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że partycypacja obywateli w tym procesie jest podstawowym składnikiem demokratycznego państwa prawnego.

Zasady funkcjonowania procesu stanowienia prawa w Polsce ewoluowały wraz z procesem transformacji ustrojowej. W doktrynie prawa konstytucyjnego oraz teorii legislacji od wielu lat prowadzone były intensywne prace badawcze poświęcone zarówno modelowi prawidłowego tworzenia prawa³, jak i racjonalności działań prawodawcy⁴, a także stworzeniu jednolitej regulacji ustawowej w tym zakresie, w postaci ustawy o tworzeniu prawa⁵.

W związku z przyjęciem do polskiej Konstytucji koncepcji państwa prawnego, w której zawartych jest wiele dyrektyw tworzenia prawa, a także uregulowaniem istotnych kwestii związanych z procesem stanowienia prawa w autonomicznych regulaminach izb parlamentarnych, idea ustanowienia odrębnej ustawy o tworzeniu prawa w znacznym stopniu się zdezaktualizowała. Tym bardziej że rozpoczęcie działalności orzeczniczej przez Trybunał Konstytucyjny potwierdziło, iż takie dyrektywy prawidłowego tworzenia prawa, jak: zasada *lex retro non agit*, zasada ochrony praw nabytych, czy zasada odpowiedniej *vacatio legis*, wreszcie sama zasada prawidłowej legislacji – pomimo tego, że nie są wyrażone wprost w Konstytucji, posiadają status konstytucyjnych zasad prawa i ich stosowanie nie wymaga dodatkowej regulacji ustawowej.

Regulacje odnoszące się do procesu stanowienia prawa pozostają zatem rozproszone w systemie prawa w licznych aktach normatywnych różnej rangi, począwszy od Konstytucji,

³ Zob. np. A. Michalska, S. Wronkowska: *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, H. Rot: *Ogólne zasady tworzenia prawa*, *Studia Prawnicze* 1978/4, J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Uniwersytet Łódzki, 1979.

⁴ S. Wronkowska: *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, seria Prawo, Nr 108, Poznań 1982, J. Wróblewski: *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985.

⁵ Zob. np. S. Wronkowska, J. Wróblewski, *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, *Państwo i Prawo* 1987/6.

poprzez ustawy, regulaminy izb parlamentarnych oraz Rady Ministrów, akty wykonawcze do ustaw, na aktach wewnętrznie obowiązujących i dokumentach programowych skończywszy.

2. Podstawy konstytucyjne procesu stanowienia prawa oraz partycypacji obywateli w tym procesie

W świetle obowiązującej Konstytucji RP działalność prawodawcy determinowana jest przez wiele norm konstytucyjnych. Pierwszoplanową rolę pełnią w tym zakresie zasady prawidłowej legislacji, które Trybunał Konstytucyjny wywodzi z art. 2 Konstytucji RP i wyrażonej w nim koncepcji państwa prawnego oraz zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego do zasad prawidłowej legislacji należy zaliczyć:

- zasadę *lex retro non agit*,
- nakaz ochrony praw nabytych,
- nakaz ochrony interesów w toku,
- nakaz stosowania należytych przepisów przejściowych,
- zakaz zmian prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego,
- zasadę odpowiedniej *vacatio legis*,
- zasadę określoności przepisów prawa.

Gwarancje udziału obywateli w procesie stanowienia prawa są mocno zakotwiczone w obowiązującej Konstytucji RP. Nie wynikają jedynie z zasad zaufania do państwa i prawidłowej legislacji, lecz są wyrażone w wielu innych przepisach konstytucyjnych. Obowiązek tworzenia prawa nie tylko w zgodzie z formalnymi zasadami prawidłowej legislacji, ale także w sposób transparentny i z poszanowaniem należytych konsultacji publicznych, znajduje swoje oparcie normatywne w licznych zasadach i normach obowiązującej Konstytucji RP. Należy do nich zaliczyć m.in. zawartą w Preambule zasadę pomocniczości, zasady pluralizmu politycznego i związkowego oraz społeczeństwa obywatelskiego (art. 11 i 12 Konstytucji RP), czy zasadę społecznej gospodarki rynkowej, opartej na dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20). Za instrument demokracji partycypacyjnej należy uznać także prawo obywateli do petycji (art. 63), prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2), a także prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61), w tym – zgodnie z ustawą o lobbingu w procesie stanowienia prawa – do pełnej informacji o procesie stanowienia prawa.

3. Regulacje ustawowe i podustawowe dotyczące procesu stanowienia prawa oraz partycypacji obywateli w tym procesie

Proces stanowienia prawa oraz zasady partycypacji obywatelskiej – poza Konstytucją RP, która wskazuje podstawowe standardy tego procesu – regulowany jest w licznych aktach rangi ustawowej, regulaminach Sejmu RP i Senatu RP, rozporządzeniach wykonawczych do ustaw, a także aktach wewnętrznie obowiązujących oraz dokumentach programowych rządu.

Regulacje dotyczące procesu stanowienia prawa oraz konsultacji publicznych możemy odnaleźć m.in. w następujących źródłach powszechnie obowiązującego prawa krajowego, źródłach prawa wewnętrznego oraz dokumentach rządowych:

a) ustawy:

- ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. Nr 24, poz. 199 tekst jedn. z 2003 r. ze zm.),
- ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395),
- ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943 z 2001 r.),
- ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.),
- ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 79, poz. 854 tekst jedn. z 2001 r. ze zm.),
- ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235 z 1991 r. ze zm.),
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. Nr 234, poz. 1536, tekst jedn. z 2010 r. ze zm.),
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z 2001 r. ze zm.),
- ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.),

b) rozporządzenia:

- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908),
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego (Dz. U. Nr 17, poz. 157 z 2002 r.),

- c) regulaminy izb parlamentarnych i regulamin prac rządu:
- uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32, tekst jedn.),
 - uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2010 r., Nr 39, poz. 542, Nr 57, poz. 771, z 2011, Nr 6, poz. 62),
 - uchwała Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin prac Rady Ministrów (Dz. U. Nr 13, poz. 221 z 2002 r. ze zm.),
- d) zbiory pozanormatywnych dyrektyw wskazujących prawidłowość działań legislacyjnych oraz dokumenty programowe rządu:
- Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych, Ministerstwo Gospodarki, sierpień 2009 r.⁶,
 - Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR), Ministerstwo Gospodarki, październik 2006 r.⁷,
 - Program „Lepsze regulacje 2015”⁸.

Regulacja procesu stanowienia prawa jest, jak widać, rozproszona w licznych aktach normatywnych. Brak jednolitej regulacji tego procesu sam w sobie nie stanowi jednak problemu. Tym bardziej że jest on w pewnym stopniu uzasadniony różną funkcją, a także pozycją organów władzy publicznej, których działania normy te regulują. Nie wszystkie przepisy dotyczące procesu tworzenia prawa wymagają bowiem regulacji ustawowej lub konstytucyjnej.

Problemem jest natomiast – narastająca w ostatnich latach – wewnętrzna niespójność tejże regulacji, która prowadzi do braku transparentności procesu stanowienia prawa, niewystarczającego stopnia partycypacji obywateli i organizacji społecznych w tym procesie, a także wadliwej i niepełnej oceny skutków zmian prawa. Na problemy te zwracają coraz częściej uwagę organizacje społeczeństwa obywatelskiego czuwające nad jakością i transparentnością procesu stanowienia prawa.

W ocenie zarówno organizacji społecznych, jak i ekspertów, jakość procesu stanowienia prawa z roku na rok pogarsza się. Proces stanowienia prawa w Polsce w coraz większym stopniu oddala się od wymagań racjonalnego prawodawcy. Wraz z postępującym procesem inflacji prawa, zmniejszającą się jasnością systemu prawnego, jego przejrzystością dla obywateli oraz przewidywalnością uregulowań prawnych, narasta także deficyt demokracji. Jest on dostrzegany i coraz wyraźniej artykułowany przez obywateli.

⁶ Dokument, dostępny poprzez stronę podmiotową BIP Ministerstwa Gospodarki, został rekomendowany do stosowania przez Komitet Stały Rady Ministrów decyzją z dnia 30 lipca 2009 r. (KRM-0102-40-09).

⁷ Dokument, dostępny poprzez stronę podmiotową BIP Ministerstwa Gospodarki, został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 r.

⁸ Program „Lepsze regulacje 2015” został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 r. Program ten opracowano z inicjatywy Ministerstwa Gospodarki.

Przejawia się on przede wszystkim w marginalizowaniu udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie stanowienia prawa. Liczne głosy wskazują, że konsultacje społeczne projektów ustaw stały się w ostatnim czasie procesem iluzorycznym, nastawionym ze strony prawodawcy na wypełnienie i tak bardzo ograniczonych obowiązków w tym zakresie, a nie na zapewnienie faktycznej partycypacji obywatelskiej, zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz społeczeństwa obywatelskiego.

Jakość systemu prawnego jest dobrem wspólnym, dlatego nie tylko ze strony organów władzy publicznej, ale i obywateli oraz ich organizacji, konieczna jest refleksja nad praktyką legislacyjną i racjonalnością procesu stanowienia prawa.

III. KONSTYTUCYJNE STANDARDY PRAWIDŁOWEJ LEGISLACJI I ICH WPŁYW NA JAKOŚĆ PRAWA

Seminarium, któremu poświęcony jest niniejszy rozdział publikacji, odbyło się w dniu 16 września 2011 r. w Kancelarii Prezydenta RP pod roboczym tytułem „Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w kwestii poprawnej legislacji”.

1. Wprowadzenie do dyskusji – Zbigniew Witkowski,

Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

W minionym 25-leciu swojej działalności Trybunał Konstytucyjny zdołał sformułować bogaty dorobek orzeczniczy dotyczący procesu stanowienia prawa. Jest na to wiele dowodów, doskonałe systematyczne opracowania wychodzące z Biura Trybunału, materiały przygotowywane przez kolegów teoretyków prawa z Uniwersytetu Warszawskiego – źródła te są dostępne i dość wyczerpująco opracowane.

Istota zasad prawidłowej legislacji, związanych z procesem stanowienia prawa, jest wywodzona głównie z klauzuli demokratycznego państwa prawnego; ich treść, zakres, wyjątki identyfikowane są głównie w orzecznictwie Trybunału, ale także w doktrynie prawa konstytucyjnego. Niestety, prawdziwe wydaje się zdanie sformułowane niegdyś przez jednego z teoretyków prawa z toruńskiego ośrodka akademickiego – Lecha Morawskiego – wątpiące w logikę wywodzenia przedmiotowych zasad, w tym uzasadniania wyjątków od nich, z bardzo lakonicznie brzmiącej zasady demokratycznego państwa prawnego. Przypomnę, że Lech Morawski stawiał donośnie pytanie, z jakiej to logiki Trybunał Konstytucyjny z trzech krótkich słów – demokratyczne – państwo – prawne – wyprowadził aż tyle zasad i jeszcze dopuścił istnienie wyjątków od nich. Przynajmniej 14 takich fundamentalnych zasad zostało sformułowanych. Gdybyśmy chcieli znaleźć jakiś motyw racjonalizujący ten zabieg, można powiedzieć, że miał on swoje uzasadnienie w tym szczególnym pierwszym okresie transformacji ustrojowej, który umownie nazywamy okresem deficytu konstytucyjnego, wtedy kiedy regulacje konstytucyjne były niepełne i prowizoryczne, co powodowało, że Trybunał przyjmował rolę – wydaje się, że zasadnie – nie tylko strażnika Konstytucji, ale także na tamtym etapie rozwoju sytuacji ekonomicznej i prawnej – gwaranta odpowiedniego kierunku transformacji i jakości prawa.

Pod rządami Konstytucji z 1997 r. taki zabieg nie znajduje raczej uzasadnienia. Uznaje się go za niedopuszczalny w doktrynie w odniesieniu do materialnych aspektów tworzenia prawa. Uznaje się takie zasady, jak sprawiedliwość, równość, bowiem w przeważającej mierze są wprost wyrażone w poszczególnych przepisach ustawy zasadniczej. Natomiast w odniesieniu do reguł formalnych, a więc takich, jak: *vacatio legis*, reguła *pacta sunt servanda*, nieretroaktywność prawa, ochrona praw nabytych, ochrona interesów w toku,

w dalszym ciągu podstawą interpretacyjną pozostaje klauzula demokratycznego państwa prawnego.

Wydaje się, że obecna gwarancja jakości prawa pod względem formalnym – mówimy o tak zwanej sprawiedliwości proceduralnej – jest chyba wystarczająca, dostosowana do obecnego stopnia ogólności i abstrakcyjności norm konstytucyjnych. Jest dość powszechne i słuszne przekonanie, że tekstu Konstytucji nie powinno się rozszerzać poza rozsądne granice, i nie powinno się go przeładowywać szczegółowymi postanowieniami. Pamiętajmy, że Konstytucja RP jest jedną z najbardziej obszernych Konstytucji tej części Europy Środkowo-Wschodniej. **Ogólna formuła sprawiedliwości i demokratycznego państwa prawnego może być uznana za optymalną, pod warunkiem respektu i poszanowania celu Konstytucji.**

Najważniejsze kategorie szczegółowe znajdują rozwinięcie w aktach o randze podkonstytucyjnej – mam na myśli regulaminy izb parlamentarnych, Sejmu, Senatu, i innych aktach prawnych np. w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych, czy też w zasadach techniki prawotwórczej. Niektóre zasady, wysłowione niegdyś w orzecznictwie Trybunału, znalazły odzwierciedlenie w prawie, czy też w elementach dyrektyw Rady Europy – myślę o zakazie zmieniania ordynacji wyborczych w okresie krótszym niż 6 miesięcy przed wyborami. Pamiętajmy, że zasada ta była wysłowiona nie w *petitum* wyroku, tylko uzasadnieniu, co dawało asumpt niektórym politykom do tego, żeby nad tą ważną tezą TK przejść do porządku dziennego. Zasada ta, rekomendowana przez Komisję Wenecką, znalazła się w systemie Rady Europy i tym bardziej nie ma od tego odwrotu. Akty, które wymieniałem, mają różną rangę normatywną. **Należy podkreślić, że Konstytucja nie wymaga całościowej regulacji procesu legislacji w jednym akcie, nie wskazuje także ustawy, jako wyłącznie właściwej formy w tego typu regulacji.** Myślę, że rozproszenie regulacji w tym zakresie nie powinno być odczytywane jako istotna wada naszych regulacji. Umieszczenie w jednym akcie normatywnym tych zasad też nie dałoby nam *a priori* gwarancji radykalnej poprawy jakości prawa. Taki zabieg nie ma bowiem czegoś, co można by nazwać mocą twórczą, przeciwnie, wykazuje znamiona myślenia życzeniowego.

Zasady prawidłowej legislacji, a więc legislacji rzetelnej, poprawnej, dobrej nie są kategorią jednolitą. Przyjmują one bez wątpienia postać wartości nadrzędnych, a więc cech prawa jako systemu. Myślę tu o takich regułach, jak spójność, zupełność, logiczność, racjonalność, uczciwa postawa ustawodawcy względem adresatów normy prawnej, w czym zawiera się także: *vacatio legis*, określoność przepisów prawa, nieretroakcja, czy wreszcie kwestia właściwej techniki prawotwórczej.

Natura zasad prawidłowej legislacji jest różna. Pociąga to za sobą poważne trudności w nadaniu im postaci norm prawnych, czyli powtarzalnych wzorców postępowania, a nie jedynie przepisów prawa, a więc jednostek redakcyjnych tekstu prawnego. **Na poziomie**

konstytucyjnym została sformułowana koncepcja, wydaje się, spajająca wskazane tutaj wartości w jedną zasadę, o której wyraźnie mówi doktryna prawa konstytucyjnego, teorii prawa, a więc w zasadę prawidłowej legislacji. Jest ona traktowana jako zasada prawa odzwierciedlająca formalną stronę koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Służyć ma ochronie zaufania obywateli do państwa i pewności prawa. **Świadczy to o głębokim zakorzenieniu wskazanej kategorii w doktrynie i orzecznictwie Trybunału i wobec tego nie ma chyba racjonalnych przesłanek w kierunku daleko idącego procesowania przepisów konstytucyjnych.**

Prawotwórczy dorobek podmiotów procesu ustawodawczego minionego dwudziestopięciolecia pokazuje, że nie wystarcza przestrzeganie reguł poprawnej legislacji osobno przez poszczególnych „aktorów” procesu legislacyjnego. **Nie ma dialogu pomiędzy podmiotami procesu ustawodawczego. A jest on bardzo potrzebny. Co więcej, widać, że „aktorzy” procesu ustawodawczego nie są zbyt zainteresowani takim dialogiem, a to powoduje, że rozdzielenie uczestników tego procesu utrwała się i wszyscy czują się odpowiedzialni jedynie za fragment, w którym partycypują, nikt natomiast nie czuje się odpowiedzialny za efekt finalny.** Przykładem są ostatnie wypowiedzi w sprawie ustawy przedszkolnej, gdzie wszyscy posłowie przyznają: „popelniliśmy błąd”. Postępuje zjawisko fragmentaryzacji ustawodawstwa. Dowodem na to są wszechobecne nowelizacje ustaw, głęboka inflacja legislacyjna. Niedawno oglądałem wywiad z byłym przewodniczącym Klubu PO, posłem Zbigniewem Chlebowskim, który z radością i dumą mówił, że kiedy Platforma rozpoczynała „marsz” parlamentarny, brała pod uwagę ok. 400 aktów prawnych, przewidzianych do uchwalenia i nowelizacji. To jest straszne, przerażające, tak nie wolno podchodzić do procesu tworzenia prawa. Niestety, parlament, myślę tu o obu izbach, przyjął strategię omijania orzeczeń Trybunału. Nastąpiła w tym zakresie niewielka zmiana, kiedy w Senacie zaczęto mówić, że jest on gotów pełnić rolę czynnika, który będzie działał na rzecz wykonywania orzecznictwa TK i przekładania go na język obowiązującego ustawodawstwa. Pamiętajmy jednak o roli Senatu w procesie ustawodawczym. Gospodarzem procesu ustawodawczego jest Sejm, a zatem inicjatywa ustawodawcza jest skazana na dobrą wolę lub brak dobrej woli większości politycznej w parlamencie. Trybunał przyjął strategię orzekania sprzyjającą omijaniu jego orzeczeń, natomiast ustrojodawca też dał ku temu podstawy – myślę tutaj również o bardzo kontrowersyjnym przepisie w Konstytucji, dotyczącym odroczeń orzeczeń Trybunału – wobec tego nie ma chyba sensu zastanawiać się, czy i co dodawać do tekstu Konstytucji. Bardziej sensowne byłoby zastanowienie się nad tym, w jaki sposób przeciwdziałać takim zjawiskom inflacyjnym. Przede wszystkim trzeba stworzyć model koegzystencji pomiędzy Trybunałem i podmiotami prawotwórczymi, ale nie tylko – także pewien model koegzystencji pomiędzy izbami parlamentu.

Trzeba przemyśleć wadliwą decyzję Konstytucji z 1997 roku, pozbawiającą Trybunał Konstytucyjny prawa do powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Oczywiście trzeba się zastanowić, jak – przywracając ewentualnie tę kompetencję – wdrożyć to ustrojowo, żeby osiągnąć cel. Trzeba spojrzeć na dorobek innych parlamentów; np. w parlamencie włoskim jedną z najważniejszych komisji Izby Deputowanych jest Komisja do spraw dialogu z Sądem Konstytucyjnym. Jest to komisja, której jedynym zadaniem jest śledzenie przez całą kadencję orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego, dawanie sygnałów, występowanie ze stanowczymi wnioskami ustawodawczymi dla wnoszenia propozycji uzgadniania itd. Być może byłoby to właściwe, komisje śledcze nam się „posypały” w Konstytucji. Może właśnie wysoko lokując tego typu komisję, dając jej umocowanie konstytucyjne, bylibyśmy w stanie zrobić jakiś mały krok w pożądanym kierunku.

2. Dyskusja i sformułowane wnioski

Dyskusja nad referatem prof. Zbigniewa Witkowskiego⁹ miała na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania problemowe, postawione przez Kancelarię Prezydenta RP:

- a) Czy istnieje potrzeba wprowadzenia przepisu konstytucyjnego, który pozwalałby na zakwestionowanie konstytucyjności ustawy z uwagi na niewystarczające konsultacje społeczne lub nieprawidłową ocenę skutków regulacji? Czy Prezydent RP mógłby zostać wyposażony w taką kompetencję w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa?
- b) W jaki sposób zasady prawidłowej legislacji mogą służyć rozwiązaniu problemu inflacji prawa? Jak należy rozwiązać ten problem?
- c) W jaki sposób poprawić stopień partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa?

W toku dyskusji, poza poszukiwaniem odpowiedzi na wskazane wyżej pytania, jej uczestnicy poruszyli również inne istotne dla polskiej legislacji kwestie, m.in.:

- widoczny, zdaniem niektórych, w ostatnich czasach spadek zainteresowania jakością legislacji ze strony organów władzy publicznej. Uczestnicy spotkania wskazywali, że spadek aktywności dotyczy zarówno Rady Ministrów, Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i instytucji wobec rządu służebnych, np. Rządowego Centrum Legislacji. Szczególnie niepokojącym zjawiskiem jest mała aktywność Rady Legislacyjnej;
- sygnalizowany brak wewnętrznego skoordynowania administracji rządowej w zakresie działań reformatorskich dotyczących legislacji;
- w odniesieniu do ewentualnych zmian w Konstytucji RP większość uczestników dyskusji wyrażała daleko idącą ostrożność w podejmowaniu inicjatyw konstytucyjnych mających

⁹ W dyskusji brali udział: O. Dziekoński, Z. Witkowski, N. Cabaj, M. Kolendowska-Matejczuk, G. Kopińska, A. Wacławik-Wejman, A. Bałaban, J. Czaja, J. Lityński, M. Liwo, Z. Niewiadomski, J. Paczocha, R. Piotrowski, G. Wiaderek, T. Zalasinski, M. Zubik.

- na celu poprawę legislacji. Dominował pogląd, że niedostatki polskiej legislacji są konsekwencją wad regulacji ustawowych i regulaminowych, a nie konstytucyjnych;
- zwrócono jednak uwagę, że narzędzia konstytucyjne, jakie w tej chwili posiada Prezydent RP w procesie kontroli konstytucyjności prawa, są niewystarczające i być może wymagałyby rozszerzenia – na przykład w sytuacji, gdyby nie przeprowadzono koniecznych konsultacji publicznych w toku prac legislacyjnych lub nie dokonano prawidłowej Oceny Skutków Regulacji;
 - rozważano zasadność zobowiązania Rady Ministrów do podjęcia we wskazanym terminie prac nad ewentualną inicjatywą ustawodawczą, mającą na celu uzupełnienie luki w prawie, powstałej po negatywnym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. W przypadku Rady Ministrów prawo inicjatywy ustawodawczej nie jest wyłącznie prawem, lecz jest także obowiązkiem;
 - podniesiono kwestię możliwości złagodzenia rygoru związanego z obowiązkiem opracowywania wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego w upoważnieniu do jego wydania;
 - dyskutowano nad kwestią powrotu do powszechnie obowiązującej wykładni ustaw przez Trybunał Konstytucyjny;
 - postawiono postulat, aby każdy parlamentarzysta przed objęciem mandatu odbywał obowiązkowy kurs z zakresu prawa konstytucyjnego;
 - wiele uwagi poświęcono dyskusji dotyczącej roli poprawek poselskich w pogarszaniu się jakości polskiej legislacji. Zauważono, że poprawki te często nie są niczym uzasadnione, nie podlegają najmniejszej kontroli, także legislacyjnej, a ich skutkiem jest często rozbitcie wewnętrznej spójności aktu prawnego. Konieczne wydaje się wprowadzenie obowiązku uzasadnienia i oceny skutków wprowadzanych poprawek na etapie prac sejmowych;
 - zwrócono uwagę na negatywne konsekwencje – nie tylko dla legislacji, ale i w szerszym wymiarze dla zjawiska demokracji – stosowanych praktyk nadużywania dyscypliny klubowej przy głosowaniach w parlamencie;
 - dyskutowano o konieczności usprawnienia planowania legislacyjnego rządu oraz o roli Senatu w procesie stanowienia prawa.

IV. SYSTEM KONSULTACJI PUBLICZNYCH W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA

Seminarium, któremu poświęcony jest niniejszy rozdział publikacji, odbyło się w dniu 14 października 2011 r. w Kancelarii Prezydenta RP pod roboczym tytułem „System konsultacji społecznych w procesie stanowienia i zmian prawa”.

1. Wprowadzenie do dyskusji – Tomasz Zalasieński, Obywatelskie Forum Legislacji

Prezentując stanowisko Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie zasad i trybu prowadzenia konsultacji publicznych projektów ustaw i ich założeń, chciałbym w pierwszej kolejności odnieść się do podstaw ustrojowych i roli procesu konsultacji społecznych. Należy podkreślić, że **Konstytucja przewiduje pełne prawo obywateli do partycypacji w procesie tworzenia prawa i wpływania na jego kształt. Zapewnienie możliwości realizacji tego prawa stanowi istotny obowiązek władz publicznych. Przeprowadzenie konsultacji publicznych w sprawie projektów aktów i założeń do ustaw jest immanentną częścią demokratycznego porządku prawnego i pochodną wielu norm konstytucyjnych.** Przede wszystkim należy wskazać tu na zasadę demokratycznego państwa prawnego, w którego ramach mieści się również zasada zaufania obywateli do państwa, zasadę społeczeństwa obywatelskiego, konstytucyjne prawo obywateli do petycji do władz publicznych, a także zasadę pomocniczości i dialogu społecznego.

Obowiązek przeprowadzenia konsultacji projektów aktów normatywnych wiąże się ściśle z demokratycznym charakterem procesu stanowienia prawa, o którym nie może być mowy bez otwartości na dialog i prawa do wnoszenia uwag w tym procesie.

Poza normami konstytucyjnymi istotne standardy dotyczące procesu konsultacji społecznych określają również akty prawa europejskiego i międzynarodowego. Obywatelskiemu Forum Legislacji bardzo zależy na tym, aby standardy te były implementowane do polskiego porządku prawnego.

Przygotowując nasze stanowisko postanowiliśmy sformułować podstawowe zasady, na których powinien, w naszej ocenie, być oparty proces konsultacji społecznych.

Podstawą procesu stanowienia prawa powinno być zaufanie i wzajemne poszanowanie partnerów dialogu społecznego. Organy władzy publicznej powinny w całym procesie legislacyjnym pamiętać o tym, iż prawo jest stanowione dla obywateli, a konsultacje społeczne nie powinny być postrzegane jako utrudnienie w realizacji bieżącej pragmatyki legislacyjnej. Powinny stanowić immanentny przejaw demokratyzacji życia publicznego w zakresie stanowienia prawa. Proces konsultacji powinien mieć charakter otwarty i opierać się na zasadach równości, jawności oraz poszanowania uczestniczących w nim partnerów. Organ władzy publicznej prowadzący konsultacje powinien być

zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na zgłoszone w toku konsultacji uwagi. Przez wzgląd na ekonomikę procesu tworzenia prawa powinna istnieć jednak możliwość zbiorczego ustosunkowania się do wszystkich uwag w jednym dokumencie. Dokumenty, które zostały zgromadzone w procesie stanowienia prawa, powinny być udostępniane publicznie, poprzez BIP, w formatach pozwalających na ich edycję i możliwie jak najpełniejszy udział obywateli w pracach nad nimi. Ponadto każdy projekt aktu normatywnego powinien być zaopatrzony w metryczkę zawierającą nazwisko autora każdej zmiany. Zmiany powinny być bowiem jawne i transparentne, aby na każdym etapie można było odtworzyć przebieg ich wprowadzania do aktu normatywnego.

Skutkiem prawidłowych konsultacji publicznych jest przede wszystkim poprawa jakości prawa, pełniejsza identyfikacja problemów społecznych oraz prawidłowy dobór środków legislacyjnych im przeciwdziałających. Istotnym czynnikiem wpływającym na poziom wzajemnego zaufania partnerów społecznych, a także transparentność procesu tworzenia prawa, jest planowanie działalności legislacyjnej zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym.

Konsultacje publiczne powinny mieć charakter pełny. Oznacza to, że obywatele powinni mieć możliwość partycypacji w procesie stanowienia prawa na każdym jego etapie, począwszy od identyfikacji problemu regulacyjnego, poprzez dobór instrumentów służących jego rozwiązaniu, opracowanie założeń projektu ustawy oraz samego projektu ustawy. Powinni mieć również możliwość partycypacji w fazie parlamentarnej prac ustawodawczych. W przeciwnym razie konsultacje nabierają charakteru fasadowego i nie jest spełniona ich podstawowa funkcja, jaką jest przekazanie prawodawcy kompleksowej informacji o skutkach projektowanej regulacji. Z uwagi na ekonomikę procesu legislacyjnego nie we wszystkich fazach konsultacje powinny mieć charakter otwarty dla licznej grupy obywateli. W wielu przypadkach – zwłaszcza na wstępnym etapie prac legislacyjnych – wystarczające może być przeprowadzenie konsultacji w formie paneli eksperckich czy grup fokusowych. Jednakże trudno jest wyobrazić sobie proces stanowienia prawa bez możliwości otwartego skonsultowania przynajmniej treści założeń projektu ustawy, a następnie treści samego projektu aktu normatywnego, a także możliwości przeprowadzenia wysłuchania publicznego na etapie parlamentarnym. **Szczególnego podkreślenia wymaga w naszej ocenie konieczność przeprowadzenia powszechnych konsultacji zarówno założeń do projektu ustawy, jak i samego projektu.** Chcielibyśmy zwrócić uwagę, iż konsultacje takie nie powinny trwać krócej niż 4 tygodnie, tzn. każdy z tych dwóch podstawowych elementów: konsultacja założeń do projektu i konsultacja projektu ustawy – powinien być konsultowany przez okres minimum 4 tygodni.

Ograniczenie możliwości konsultacji publicznych wyłącznie do założeń projektu ustawy i odebranie możliwości konsultacji treści normatywnej projektu ustawy

uznajemy za nieuzasadnione. W praktyce organy administracji stoją na stanowisku, że konsultować powinno się tylko założenia, natomiast akt normatywny już nie jest konsultowany. Obywatele powinni mieć możliwość przedstawienia uwag zarówno do założeń, jak i do treści projektu, gdyż w istocie to projekt, a nie założenia do niego, stanowić będzie po jego przyjęciu podstawę ich praw i obowiązków.

Prawodawca powinien korzystać z różnych form i metod konsultacji publicznych. Konsultacje nie powinny się ograniczać do udostępniania projektu na stronie BIP oraz występowania o opinię do podmiotów, do których istnieje obowiązek wystąpienia na podstawie odrębnych przepisów (np. związki zawodowe, czy organizacje pracodawców). Metodologia prowadzenia konsultacji publicznych w ramach prac nad projektem rządowym powinna być zróżnicowana w zależności od stadium procesu legislacyjnego. We wczesnych fazach powinny być prowadzone badania ilościowe i jakościowe w wybranych grupach fokusowych. Następnie, po dokonaniu podstawowych ustaleń dotyczących problemu regulacyjnego i preferowanych sposobów jego rozwiązania, powinno się przeprowadzić konsultacje otwarte, adresowane do szerokiej grupy obywateli. Konsultacje publiczne w formie zogniskowanych wywiadów grupowych i eksperckich powinny być kontynuowane po opracowaniu projektu ustawy celem zbadania jego wewnętrznej spójności oraz zgodności z przyjętymi wcześniej założeniami. Następnie, przed podjęciem uchwały RM w sprawie przyjęcia projektu, treść normatywna powinna być przedstawiona do konsultacji powszechnych. Podczas parlamentarnej fazy prac ustawodawczych również powinny być stworzone warunki możliwie pełnej partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa, na etapie prac zarówno sejmowych, jak i senackich – chodzi tu o wysłuchanie publiczne, czy możliwość udziału w pracach komisji i podkomisji. Ostatnim etapem konsultacji – w chwili obecnej marginalizowanym i pomijanym – powinien być etap konsultacji postlegislacyjnych. W naszej ocenie ten etap powinien się rozpoczynać po około 2 – 3 latach od wejścia w życie rozwiązania legislacyjnego i powinien polegać na zbadaniu – poprzez np. konsultacje w grupie eksperckiej – czy wprowadzona w życie ustawa realizuje postawione przed nią cele, czy też wywołuje skutki negatywne. Konsultacje publiczne powinny zatem otwierać i zamykać proces tworzenia prawa.

Jak mogłyby wyglądać, z punktu widzenia Obywatelskiego Forum Legislacji, instrumenty pozwalające na wprowadzenie tych standardów? **Wskazane wyżej kierunki niezbędnych zmian sposobu stanowienia prawa – dotyczące zarówno adresatów, jak i treści oraz formy – mogą być wdrożone w różnorodny sposób. Najważniejszy jest cel, czyli prawidłowa i pełna partycypacja obywateli w procesie stanowienia prawa. Może się to odbyć tak na poziomie ustawowym, jak i podustawowym – w sytuacjach zasadniczych i fundamentalnych, również na poziomie zmian konstytucyjnych.** Organy władzy publicznej powinny – przede wszystkim – określić jednak w sposób normatywny

podstawowe zasady, tryb oraz standardy prowadzenia konsultacji społecznych, a także prawa i obowiązki stron tych konsultacji. Jest to bardzo istotna teza, mamy bowiem obecnie przepisy zobowiązujące organy do prowadzenia konsultacji, ale nie wiadomo, w jakim trybie te konsultacje mają być prowadzone. Nie ma wyznaczonych standardów prowadzenia konsultacji. Określenie tych standardów jest fundamentalne dla poprawy jakości stanowionego prawa.

2. Wprowadzenie do dyskusji – Jakub Wygnański, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”

Moje wystąpienie będzie się składało z trzech części: pierwsza dotyczy warunków ustrojowych konsultacji społecznych i uzasadnienia, dlaczego są one tak ważne w tej chwili, druga stanowić będzie krótkie podsumowanie badań na temat efektywności konsultacji społecznych przeprowadzonych w roku 2010 we współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej m.in. przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. W części trzeciej przedstawię najważniejsze, w moim przekonaniu, rekomendacje dotyczące poprawy jakości procesów konsultacji.

Wypowiedź zacznę od postawienia pytania, dlaczego w ogóle konsultacje społeczne i partycypacja są tak ważne?

Po pierwsze dlatego, że w Polsce (choć nie jest ona wyjątkiem w Europie) występuje problem, który określa się często mianem deficytu demokratycznego. Paradoksalnie z partycypacją wiąże się kwestia przyczyny i skutku. Im więcej będzie instrumentów i okazji do partycypacji, tym bardziej obywatele będą skłonni, żeby w tej formie wyrażać swoje zdanie.

Po drugie, powodem do konsultacji i partycypacji jest to, że żyjemy w czasach, w których będziemy mieli do dyspozycji coraz bardziej ograniczone zasoby. Dotyczy to zarówno zasobów naturalnych, jak i tego, czym dysponują władze w mechanizmie redystrybucji. Równolegle zwiększają się oczekiwania obywateli – spodziewają się coraz więcej i coraz częściej domagają się, aby to, co dostają, było dostosowane do ich niemal indywidualnych potrzeb. Partycypacja jest, ujmując rzecz nieco instrumentalnie, „wciągnięciem” samych zainteresowanych w trudne wybory i wskazywanie preferencji. Oczywiście należy unikać zarówno cynizmu, jak i oportunistów. Główną kwalifikacją do uprawiania polityki powinna pozostać roztropność – umiejętność zważenia racji stron i podjęcia decyzji. Takich trudnych wyborów dotyczących „krótkiej koldry” trzeba będzie także dokonywać w Polsce. Pouczające w tym kontekście jest to, w jaki sposób należy prowadzić dyskusje o ograniczaniu wydatków z pieniędzy publicznych. Można dokonywać tego np. na podstawie analiz sondażowych (starając się nie „drażnić” tych, których protesty mogą być zbyt kosztowne), można robić różnego rodzaju zabiegi techniczne i medialne

maskarady, ale istnieją też inne metody – jeśli nie podejmowania decyzji, to przynajmniej zbierania przesłanek do jej podjęcia. Ciekawe jest rozwiązanie zaproponowane w Anglii czy USA, gdzie także toczy się dyskusja o ograniczaniu wydatków. W jej ramach obywatele sami mogli „pobawić się” w ministra finansów (rodzaj symulatora on-line, w którym bardzo szybko można się zorientować, że dawanie jednemu oznacza odbieranie innemu). Ciekawy też wydaje się amerykański projekt Save Award (organizowany co roku od 2009), w którym Prezydent Obama zwrócił się (w szczególności do własnych urzędników) z pytaniem o to, gdzie można znaleźć oszczędności. Odpowiedzią na jego apel w 2011 r. było aż 20 tysięcy propozycji, a prawie 50 tysięcy osób głosowało nad tym, które z nich są najciekawsze.

Takie postawienie sprawy – szukanie pomocy po stronie obywateli – jest elementem szerszego zagadnienia. Każde zadać pytanie – kim są ludzie po drugiej stronie? Dla klasy politycznej jest to skomplikowane: kim jest społeczeństwo? Co właściwie oznacza ów „demos”? Czy jest to tłum, a nawet motłoch – ludzie przede wszystkim skłonni do wandalizowania przestrzeni publicznej i podnoszenia najwyżej swojej ręki, bez umiaru w roszczeniach, nie dość mądrzy i roztropni, żeby rozumieć, co to jest dobro publiczne? Czy też może ludzie – obywatele, myślący w kategoriach republikańskiej roztropności, interesu publicznego. Odpowiedź jest, jeśli mogę tak powiedzieć, dynamiczna. Te same, jak sądzę, osoby potrafią wcielać się w każdą z tych ról. Tego, aby wzajemna relacja władzy i obywateli nie była destrukcyjna, ale twórcza – obie strony muszą się uczyć. Wiele wskazuje na to, że w czasach polityki „sieci”, a nie „hierarchii”, lekcji tej trzeba się nauczyć bardzo szybko. Na przykład wiele innowacyjnych rozwiązań w obszarze polityk publicznych powstaje właśnie w ten sposób. Mówi się o zjawiskach takich jak *crowd-sourcing*, czy tzw. *smart crown*, a ostatnio nawet o czymś, co umownie określa się jako *wikigovernment*. Okazuje się, że jeśli stworzy się do tego odpowiednie warunki, ludzie „po drugiej” stronie mogą mieć coś bardzo istotnego do powiedzenia. To oni okazują się ostatecznie źródłem rozwiązań, a nie źródłem problemów.

Ważnym argumentem na rzecz partycypacji jest problem (szczególnie dotkliwy w Polsce) braku równowagi w myśleniu w kategoriach uprawnień i zobowiązań. Mamy zbiorowo bardzo dużo oczekiwań i pretensji do państwa i jednocześnie często zerową wręcz lojalność w stosunku do niego. Nie ma jednak możliwości zbudowania innego związku dotyczącego współodpowiedzialności i współzaangażowania, niż taki, który polegałby na jakiejś formie współdecydowania. Dawniej się mówiło, że tyle reprezentacji, ile podatku. Teraz można powiedzieć, że tyle współponoszenia ciężarów, ile współdecydowania. To, co widzimy na świecie, to są próby ułożenia na nowo pewnego „równania”. Już nie jest tak, że wystarczą środki z podatków, za które państwo „rozwiąże” (samo lub poprzez kontraktowanie) problemy społeczne i uczyni zadość oczekiwaniom obywateli. Wiadomo, że w tym równaniu musi się pojawić udział samych obywateli. Można go różnie organizować,

zaczynając od najprostszych form „komercjalizować i prywatyzować”. W sposób oczywisty nie są to często rozwiązania dostępne dla wszystkich. Są też pomysły, które odwołują się do elementów współodpowiedzialności i solidarności (użyłbym nawet słowa „socjalizm” pod warunkiem niemożliwym w Polsce do spełnienia, że przestałby być rozumiany jako *statism*, oznaczałby wiązkę projektów społecznych, a nie państwowych). Konieczne i nieuchronne jest przejście od *welfare state* do *welfare society*. W ten sposób odczytać też można to, co obecnie w Wielkiej Brytanii określa się (i to ze strony konserwatywnego rządu) jako projekt *Big Society*. Wydaje się, że jeżeli nie odtworzy się podstawowa „moralna sprężyna” współodpowiedzialności za siebie, za najbliższych, za środowisko, to państwo będzie w permanentnym kryzysie walki z kolejnymi niemożliwymi do zaspokojenia roszczeniami. To zresztą samospełniające się proroctwo – im mniej będzie stabilny system, tym bardziej poszczególne grupy będą starały się uzyskiwać schronienie pod skrzydłami państwa.

Kolejny powód to ogólna tendencja do decentralizacji władzy – zindywidualizowania polityk ze względu na konteksty lokalne albo nawet indywidualne oczekiwania dotyczące polityk publicznych, a w szczególności usług społecznych.

W Polsce przestają być wyczerpujące tradycyjne mechanizmy dialogu społecznego. To prawda, mamy bardzo dobrą tradycję z początku lat dziewięćdziesiątych – Komisję Trójstronną. W wielu jednak kwestiach trójkąt: pracodawcy, pracownicy i rząd jest strukturalnie immanentnie niewydolny. Na przykład trudno jest powiedzieć, kto wewnątrz owego trójkąta reprezentuje interesy bezrobotnych, konsumentów, osób starszych, podatników niebędących przedsiębiorstwami, czy obrońców specyficznego rozumianego interesu „środowiska naturalnego”. W wielu przypadkach „stół” nie powinien być trójkątny, ale raczej wielokątny lub zgoła okrągły.

Zmienia się charakter samej demokracji – ludzie myślą o niej jako o czymś, co ma wymiar coraz bardziej osobisty i mniej odświętny, praktykowany częściej niż raz na cztery lata. Obywatele uważają, że powinni decydować w większym stopniu. W procesach politycznych coraz częściej obserwujemy przesunięcie akcentu z *vote* na *voice* – można powiedzieć, że ważniejsze niż głosy wyborcze stają się poglądy (zdania, opinie), wypowiedzane w wielu bieżących kwestiach.

Także do domeny rządzenia dociera proces usieciowienia, bardzo różny od tradycyjnych modeli opartych na hierarchiach. Owa sieciowość, płynność, incydentalność jest nadzieją dla demokracji, ale też poważnym dla niej wyzwaniem. Powstają ruchy społeczne, które są polityczne i antypolityczne zarazem. Wiele z nich ma bardzo niski próg „zapłonu”. Są jak benzyna – łatwopalne, ale jednocześnie często bardzo krótkotrwałe. Jest w nich dużo energii, ale trudno ustalić, jaki jest jej wektor. Tradycyjne struktury władzy i reprezentacji interesów nie wiedzą, jak komunikować się z nimi (ACTA jest dobrym tego przykładem). Nie wiadomo dokładnie, jakie jest odniesienie tradycyjnego modelu demokracji

do działania tych ludzi. Nie można ich ignorować, wyśmiewać ani karać – trzeba ich zrozumieć.

Przed Polską stoi wiele wyzwań, których władza nie jest w stanie rozwiązywać samodzielnie. To inny rodzaj impossibilizmu władzy, a właściwie władztwa (sprawowania rządu). Jest wiele reform, do których nie da się podejść na zasadzie mechanizmów czysto regulacyjnych. Dobrego przykładu dostarcza choćby kwestia wieku emerytalnego. Ale jest wiele innych dziedzin – bezpieczeństwa publicznego, korupcji, stylu życia, segregowania śmieci, a nawet płacenia podatków – w wielu tych kwestiach musimy mówić o mikroumowach społecznych między administracją a obywatelami. Oni muszą być częścią takiej rozmowy. Inaczej będzie się pogłębiać brak równowagi między oczekiwaniami od państwa i zobowiązaniami w stosunku do niego.

Myślę zatem, że jest dość powodów, by docenić walory obywatelskiej partycypacji. Czas „przyspieszyć”, jeżeli chodzi o naturę demokracji, i to wymusza konieczność redefiniowania tego, na czym polegają jej struktury. Jednym z wymiarów tej zmiany powinien być szerszy dostęp obywateli do procesu legislacyjnego. W szczególności chcę zwrócić uwagę na kwestię konsultacji społecznych, a zatem zorganizowanych sposobów uzyskiwania przez administrację opinii i stanowisk ze strony różnych podmiotów, a więc zarówno osób, jak i instytucji, których pośrednio lub bezpośrednio dotkną skutki proponowanych rozwiązań.

W stosunku do dotychczasowego ich modelu potrzebne są istotne zmiany. Po pierwsze powinno chodzić naprawdę o **uzyskiwanie opinii**. Mam wrażenie, że obecnie procesy konsultacji często sprowadzają się raczej do zabiegów wokół uzyskania czegoś w rodzaju *nihil obstat*. Chodzi o to, że konsultacje często prowadzone są w ten sposób, żeby maksymalizować szanse na to, by nikt nie „podniósł ręki” i nie zabrał głosu. Takie milczenie rozumie się w administracji jako „udane” konsultacje. Chodzi o zminimalizowanie społecznego *veta*, a nie zaproszenie do konstruktywnego współtworzenia rozwiązań.

Powinno chodzić o coś przeciwnego – o to, aby poznać opinie nie tylko nielicznej grupy instytucji, ale także wielu osób i środowisk. Nie zawsze są one formalnie zorganizowane, ale to nie znaczy, że można ich głos ignorować. Klasyczny model korporatystyczny – istnienia instytucji pośredniczących – musi zostać uzupełniony. Takie instytucje są niezbędne, ale często niewystarczające. Według jednych instytucje pośrednie raczej wykorzystują i psują demokrację niż ją wspomagają (można znaleźć wiele takich przykładów). Inni uważają, że związki zawodowe, korporacje, stowarzyszenia i inne organizacje samoorganizujących się obywateli są właśnie rdzeniem demokracji.

Osobiście byłbym skłonny zaproponować na potrzeby owego bardziej otwartego procesu konsultacji określenie: konsultacje publiczne (w odróżnieniu od społecznych, które często mają zawężony charakter). Jak powinny być one skonstruowane? Po pierwsze,

muszą mieć jakiś rdzeń aksjologiczny. Powinny być oparte o zasady, tj. zasady dobrej wiary, poszanowania dobra wspólnego, legalność, reprezentatywność, równość, rzetelność, przejrzystość, kompleksowość, dokumentowanie, ciągłość i sprzężenie. Nie będę ich teraz rozwijał – większość tłumaczy się sama. Mimo że są tak oczywiste, bardzo często są łamane.

Dlaczego? Przede wszystkim – często problem leży po stronie urzędów (urzędników). Zwykle chodzi po prostu o brak czasu. Niejednokrotnie uważa się też, że tego rodzaju procesy obniżają efektywność. Innymi słowy, że konsultacje wydłużają proces i często „stępują” priorytety działań. W wielu wypadkach okazuje się jednak, że ich zaniechanie może jeszcze bardziej obniżyć efektywność. Efektywność wynikająca z uczestnictwa ma inny nieco charakter (nowe idee, legitymizacja procesu, edukacja uczestników). Pojawia się też wiele problemów, których rozwiązaniem jest już nie tylko wynik, ale raczej sam proces kolegialnego wypracowywania go.

Inne elementy oporu przeciw konsultacjom mogą polegać na przekonaniu, że konsultacje są kosztowne. Problemem jest też niejasność ram prawnych – polska administracja nie wie, czy przepisy są wystarczające. W wielu dziedzinach odpowiedź na pytanie: dlaczego nie konsultujecie – jest taka, że nie wiedzieliśmy, iż trzeba to zrobić. Urzędnicy często słusznie obawiają się, że w procesie konsultacji będą mieli do czynienia z autoselekcją uczestników. W wielu polskich debatach problemem jest też to, że rząd zachowuje się nieco oportunistycznie. Obawia się starcia z mediami i stara się im pochlebiać. Politykom brakuje niejednokrotnie odwagi, żeby bronić swoich poglądów.

Często problem polega nie na tym, czy konsultować – tutaj jest na ogół zgoda – ale jak konsultować. Formy i standardy mogą być różnie zdefiniowane, ale muszą zostać określone. Nad tym można pracować i upowszechniać sprawdzone „formaty” konsultacji. Pojawia się też fundamentalny argument polegający na potraktowaniu faktu posiadania mandatu demokratycznego jako czegoś w rodzaju „uchylenia” konieczności prowadzenia konsultacji. Jest wiele innych wyzwań, ale nie ma potrzeby opisywać tu wszystkich. Zainteresowanym polecam m.in. portal partycypacjaobywatelska.pl, gdzie można zapoznać się z ciekawymi przykładami technik partycypacji oraz wynikami badań nad tym zjawiskiem. Jedno z takich badań prowadzone było w zeszłym roku i dotyczyło efektywności konsultacji społecznych. Co odkryliśmy m.in. jako najczęstsze wady systemu? Badaliśmy głównie proces legislacyjny na poziomie rządu. Po pierwsze, proces jest często nieczytelny, wiele projektów legislacji nie jest umieszczanych w planie legislacyjnym, który jest wymagany ustawą o lobbingu. Rząd wielokrotnie – w celu uniknięcia konsultacji – przedkłada projekt jako poselski lub senatorski. Nagminne jest mylenie wymogu jawności z wymogiem konsultacji. Na pytanie, czy projekt jest konsultowany, odpowiedzią jest: „Tak, wisi w BIP”. Czyni to zadość wymogowi jawności, ale nie dowodzi troski o uzyskanie opinii.

Często myli się negocjacje z informowaniem i konsultacjami. Wymaga się odpowiedniego mandatu i organizacji – panuje przeświadczenie, że konsultacje mają charakter rzadki i powinny być „certyfikowane”. Nagminnie występuje kwestia deficytu czasu i to w podwójnym znaczeniu, znane są przypadki konsultowania dokumentu po tym, jak został on praktycznie zatwierdzony. Dla przykładu Rada Działalności Pożytku Publicznego ma ustawowo zapisany 30-dniowy termin na konsultacje. Jako współprzewodniczący tej Rady nie spotkałem prawie takiego przypadku. Konsultacje prowadzone są w złym „momencie” – najważniejsze dla opinii publicznej są konsultacje założeń, a nie projektów aktów prawnych – te ostatnie są często zarezerwowane dla ekspertów. Konsultacje są więc prowadzone za późno. Informacje są rozproszone – nie ma jednego miejsca, w którym można by zobaczyć, że dane dokumenty są przedmiotem konsultacji. Komisja Europejska, Parlament Europejski i wiele parlamentów krajowych takie miejsce stworzyło. Ośrodek „Stocznia”, w którym pracuję, stworzył specjalny serwis dedykowany konsultacjom: www.mamzdanie.org.pl – ale problemem jest to, że trudno namówić rząd do korzystania z niego. Powszechna jest zasada tzw. Trzech I: *Invite, Inform, Ignore*. Zdarza się, że ludzie – nie chodzi tu o zawodowych lobbystów – z trudem zdobywają się na zaangażowanie się w proces konsultacji i wypowiadają swoje opinie. Jest absolutną rzadkością, aby otrzymano odpowiedź – nawet w formie czegoś w rodzaju autoodpowiedzi z komputera: „dziękujemy za zainteresowanie”. Ustosunkowanie się do stanowiska należy do niezwykle rzadkości. Druga strona prosi o opinie, ale się do nich nie odnosi. To kardynalne zaniedbanie.

Na koniec garść rekomendacji: **po pierwsze, trzeba wyodrębnić pojęcie konsultacji społecznych**. Osobiście byłbym zwolennikiem zdefiniowania pojęcia „konsultacji publicznych”, głównie dlatego, że – jak sądzę – trudno będzie zmienić pogląd, że konsultacje społeczne to coś odrębnego od spotkań z tradycyjnymi partnerami społecznymi czy NGO. Trzeba pójść o krok dalej i zasugerować, że nie mówimy o instytucjach, ale o indywidualnych osobach. **Uważam, że niezbędna jest formalna regulacja dotycząca gwarancji dostępu obywateli do procesu legislacyjnego (pewnie powinna być to odrębna ustawa, ale dopóki jej nie ma, można zastosować inne środki, takie jak wiążąca „instrukcja” na poziomie rządu, dotycząca standardów konsultacji)**. Spotyka się czasem pogląd, że jest to zbędne, bo można wywodzić obowiązki władz w tym zakresie wprost z Konstytucji. Trzeba dokończyć pracę nad ustawą o petycjach. Ważne też jest to, żeby reagować na przypadki zaniechania konsultacji. Ważną rolę pełni tu sama Kancelaria Prezydenta (tak było np. w przypadku ustawy o GMO). Trzeba mieć nadzieję, że takie interwencje będą wpływały na wyższą kulturę tworzenia prawa. Kancelaria powinna „punktować” projekty, które były przygotowane z zaniechaniem procesu konsultacji. **Żeby ktoś – nawet Prezydent – mógł piętnować naruszenie standardów konsultacji, to standardy te muszą zostać w jakiś sposób ustalone, a tego brakuje**. Wydaje mi się,

że w związku z tym ustawa jest potrzebna. W fazie przejściowej może to być kodeks konsultacji – np. rząd Blaira kilka lat temu wydał taki właśnie „kodeks pisemnych konsultacji” (dokument ma kilka stron). W tej chwili najwyższy rangą dokument o konsultacjach społecznych to zbiór porad Ministerstwa Gospodarki, który jest zalecaną lekturą bez żadnej mocy prawnej. Póki nie ma żadnego z tych rozwiązań, należy bardziej skutecznie korzystać z istniejących instrumentów – dla przykładu już obecnie istnieją w procesie legislacji wymogi tworzenia Oceny Skutków Regulacji oraz podsumowań procesów konsultacji. Bardzo dużo wysiłku wkłada się w to, aby Ocena Skutków Regulacji miała sens. Gdyby tyle samo wysiłku włożono w to, by proces konsultacji był prowadzony poprawnie, może odniosłoby to pewien skutek.

Prezydent i jego Kancelaria robią wiele, aby sprzyjać debacie publicznej i obywatelskiej partycypacji – organizowane są Fora Debaty, dyskusje itd. Wydaje mi się, że używanie tego rodzaju miękkich instrumentów to dobry kierunek. Można jednak robić jeszcze więcej – warto, jak myślę, kontynuować prace nad wymogiem konsultacji na poziomie samorządowym i wrócić do projektu ustawy przygotowanej w Kancelarii. W Senacie nie została dokończona ustawa o petycjach. Częstsze niż obecnie powinno być też korzystanie z formuły debat publicznych i wysłuchania publicznego – w moim przekonaniu Kancelaria mogłaby je także organizować. To jest formuła inna niż Fora Debaty. W formie kanonicznej oznacza ona możliwość swobodnego zgłoszenia do udziału i zabrania głosu. Wierzę, że Kancelaria będzie patronować rozwiązaniom wymienionym przez mojego przedmówcę i przeze mnie.

3. Dyskusja i sformułowane wnioski

Dyskusja nad referatami Tomasza Zalasieńskiego i Jakuba Wygnańskiego¹⁰ miała na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania problemowe, postawione przez Kancelarię Prezydenta RP:

- a) Jak daleko przy pomocy prawa należy ingerować w proces konsultacji społecznych?
- b) Jeśli regulować, to w jakich aktach prawnych? W Konstytucji, specjalnej ustawie o tworzeniu prawa?
- c) Czy konsultować założenia, czy projekt ustawy?
- d) W jaki sposób prezentować wyniki konsultacji społecznych?

W toku dyskusji poruszono następujące kwestie problemowe, istotne dla procesu konsultacji publicznych, formułując m.in. następujące tezy:

¹⁰ W dyskusji brali udział: O. Dziekoński, B. Imiołczyk, P. Paulina Kieszowska-Knapik, G. Kopińska, I. Opęchowska, A. Rymśa, K. Urbańska, A. Bodnar, G. Byszewski, J. Lityński, M. Liwo, Z. Niewiadomski, P. Rychlicki, W. Michałek, J. Wygnański, T. Zalasieński.

- niemal wszyscy uczestnicy dyskusji zgodzili się z negatywną oceną aktualnego stanu procesu konsultacji publicznych i koniecznością uregulowania obowiązków władz publicznych oraz podstawowych standardów konsultacji publicznych w sposób normatywny;
- nie było rozbieżności zdań w zakresie pytania, czy konsultować założenia, czy projekt ustawy. Uczestnicy debaty uznali, że absolutnym standardem konsultacji jest prowadzenie ich zarówno w odniesieniu do założeń do ustawy, jak i jej projektu;
- dyskusję wywołała kwestia, w jakiej formie należy uregulować problematykę konsultacji publicznych, czy konieczna jest ingerencja ustrojowa w przepisy konstytucyjne, czy wystarczająca będzie regulacja ustawowa (osobna ustawa o prawie do petycji, czy zmiany w ustawie o Radzie Ministrów). W odniesieniu do postępowania legislacyjnego w Sejmie RP i Senacie RP – właściwymi w tym zakresie aktami są regulaminy tych izb;
- zwrócono uwagę, że w procesie konsultacji konieczne jest wysyłanie przez organy władzy publicznej informacji zwrotnej do osób biorących udział w konsultacjach. Brak takiej informacji powoduje znaczne zmniejszenie zainteresowania konsultacjami;
- w dyskusji przedstawiono przykłady dobrych praktyk konsultacji publicznych z innych państw, zwrócono także uwagę na rozbieżności w podejściu do konsultacji społecznych w różnych ministerstwach;
- podkreślono po raz kolejny negatywny wpływ na jakość prawa praktyki zgłaszania *ad hoc* poprawek poselskich, których skutki społeczne i gospodarcze nie są w żaden sposób oszacowane;
- zaproponowano także inicjatywę, polegającą na możliwości opracowania w ramach Forum Debaty Publicznej „kodeksu konsultacji publicznych”. Dokument ten mógłby następnie, w drodze politycznego porozumienia między Premierem, Prezydentem i Marszałkiem Sejmu, być stosowany i respektowany przez organy władzy publicznej w toku prac legislacyjnych. Byłaby to deklaracja woli politycznej mówiąca o tym, że konsultacje publiczne i jakość stanowienia prawa są ważne zarówno dla obywateli, jak i dla organów władzy publicznej uczestniczących w procesie stanowienia prawa. Stworzenie takiego „kodeksu”, zawierającego podstawowe standardy konsultacji publicznych, byłoby pierwszym krokiem w kierunku poprawy bardzo niskiego obecnie stopnia partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa.

V. METODOLOGIA OCENY SKUTKÓW EKONOMICZNO-SPOŁECZNYCH ZMIANY PRAWA

Seminarium, któremu poświęcony jest niniejszy rozdział publikacji, odbyło się w dniu 7 listopada 2011 r. w Kancelarii Prezydenta RP pod roboczym tytułem: „Ile kosztuje złe prawo? Możliwości szacowania skutków ekonomicznych funkcjonowania prawa”.

1. Wprowadzenie do dyskusji – Włodzimierz Szpringer, Szkoła Główna Handlowa

Ekonomiczna analiza prawa stanowi niewątpliwie główny element Oceny Skutków Regulacji. Nie ogranicza się jednak do niego, gdyż towarzyszą jej także istotne kwestie społeczne, instytucjonalne, które kryją się pod hasłem instytucjonalnych uwarunkowań. Jest to nie tylko ekonomiczna analiza prawa, ale też prawna, czy ustrojowa analiza gospodarki kapitalistycznej, rynkowej. Wystarczy wskazać na Konstytucję, czy na przyjętą z nauki niemieckiej zasadę społecznej gospodarki rynkowej, która się wywodzi z ordoliberalizmu niemieckiego.

Czy Ocena Skutków Regulacji to nowa instytucja prawna? Czy jej stosowanie gwarantuje wyższą jakość prawa? Gdy przypomnę sobie wykłady na uniwersytecie, to mogę stwierdzić, że w książkach profesorów: Opałka, Wróblewskiego, Ziemińskiego i innych specjalistów teorii państwa i prawa występowały elementy dotyczące celu, środków, dyrektyw polityki prawa i dyrektyw techniki legislacyjnej. Możliwe jest tu nawiązanie do analizy systemowej, lub do podejścia systemowego w teorii organizacji i zarządzania, czy w naukach o zarządzaniu. Z tej perspektywy postulat systemowego patrzenia na prawo zasadniczo nie jest niczym nowym, ale po latach zajmowania się tą tematyką stwierdziłem, że jest to nowa jakość, ponieważ ekonomia i inne nauki społeczne w służbie legislacji zmierzają do oceny na podstawie różnych kryteriów, np. konkurencyjności, wpływu na środowisko, na rynek pracy, na małe i średnie przedsiębiorstwa itd. Poza tym widoczne są próby kwantyfikacji tego, co możliwe i sensowne; padła nazwa *standard cost measurment*, metodologia liczenia kosztu standardowego, czy tzw. obciążeń biurokratycznych, co było wielokrotnie wykonywane, m.in. koledzy Janusz Paczocha i Wojciech Rogowski w NBP dokonywali analizy ograniczeń wolności gospodarczej, jeśli dobrze pamiętam – w ramach programu Ernst&Young, czyli ograniczeń wolności w bankowości. Wydaje mi się, że w niektórych badaniach pojawia się niebezpieczeństwo zbyt symplicystycznego podejścia, np. ile aktów reguluje dane zagadnienie, oczywiście bez próby analizy, jakie to są akty, czy jest to regulacja cywilna, karna, administracyjna, czy są to nakazy, zakazy, czy wolności, przywileje itd. Są też pewne próby badawcze, np. prof. Chmielnicki zastanawiał się w swojej książce nad regulacją gospodarki, jak pewne naturalne reguły gospodarowania sterują tworzeniem norm prawnych, czy tworzenie norm prawnych

wyprzedza pewne zjawiska ekonomiczne, czy też dopiero te zjawiska ekonomiczne wymuszają zmiany prawa, czy można mówić o popycie na regulację, o rynku regulacji, a więc zastosować analogie z gospodarki. Czy ustawa dokonuje bilansu tego, co jest do tej pory, czy antycypuje, co będzie później. Obserwujemy też poszerzenie podejścia do regulacji, a więc oceniamy nie tylko regulację, ale także politykę. *Impact assessment* dotyczy przecież nie tylko regulacji, ale także decyzji politycznych. Mamy tu pewien ciąg aktów, różnego rzędu zresztą, które dotyczą OSR, aż do stwierdzenia, że założenia do projektów ustaw mogą opracować ministrowie, ale już np. projekty – Rządowe Centrum Legislacji, a więc ośrodek wolny od uwarunkowań resortowych. OSR-y są przeprowadzane na poziomie centralnym tylko w odniesieniu do projektów rządowych. Można zadać pytanie, czy powinny one być stosowane powszechnie, a ponadto, czy jest możliwe utworzenie w strukturze aparatu państwowego takiego organu, który by ustalał pewien plan legislacyjny i śledził jego realizację. Jest to o tyle trudne, że gdyby taki superorgan miał kompetencje do zatrzymania projektów, które nie mieszczą się w planie legislacyjnym, mogłoby spowodować to zastrzeżenia łamania demokracji, wiadomo bowiem, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi, a także społeczeństwu. Rządząca siła polityczna, uważając, że dana kwestia jest istotna społecznie, zawsze może projekt, który nie mieści się w planie legislacyjnym, wnieść i będzie on przedmiotem dyskusji. Wydaje mi się, że pewnym *novum* jest też teoria konsultacji, zarówno społecznych, jak i profesjonalnych opisująca, kogo konsultować, kiedy i jaki znaleźć właściwy sposób konsultacji. Rodzi się jednak pytanie, czy należy konsultować z obywatelami Grecji w drodze referendum, czy mają zaciskać pasa, albo czy konsultować z palaczami wprowadzenie zakazu palenia.

Ważne są postulaty dotyczące polityki prawa, biorące się z ekonomii, np. należy tworzyć takie prawo, by usuwać wszelkie bariery przed zawieraniem przez ludzi umów, czy też należy tworzyć takie prawo, by zmniejszać szkody wynikające z niewykonania lub niewłaściwego wykonania zobowiązań z zawartych umów, skłaniać do modyfikacji zachowań przy niewielkich kosztach transakcyjnych lub też stosować system odszkodowań, kompensat zwrotu świadczeń nienależnych. Podstawowe pytanie, czy w ogóle regulować, czy też zaniechać regulacji, a może regulować częściowo, np. w drodze samoregulacji, czy koregulacji. Koregulacji, czyli zarówno regulacji odgórnej, publicznej, jak i samoregulacji. Ekonomiczna analiza prawa, która stanowi myśl przewodnią OSR, jest bardzo ważnym czynnikiem. Nawet gdyby doszła do władzy koalicja, która by niewłaściwe, populistyczne projekty ustawy przeprowadziła, to zawsze w ekonomii trzeba szukać odpowiedzi, jak to zrobić najlepiej, żeby nie marnować zasobów, realizując taki pomysł. Zatem ekonomia zawsze się przydaje, także na etapie wyznaczania celów, ale również na etapie wyznaczania środków. Uzasadnienia dla regulacji mogą być różne, np. zawodność rynku, realizacja

ważnych interesów publicznych, które realnie wymagają interwencji, a także mogą to być partykularne interesy, realizowane w postaci lobbingu politycznego, przedstawiane w kategoriach interesu publicznego; czasami w niektórych sektorach stosuje się regulację na rzecz konkurencji, np. w telekomunikacji czy energetyce.

Teoria OSR zgłasza wiele postulatów czy *law&economics*: regulacja jest kosztowna, regulacja jest nie zawsze łatwa do porównania pod kątem kosztów, często nie bierze się pod uwagę pełnego rachunku kosztów, np. pomoc publiczna obejmuje też cały aparat, który przydziela pomoc publiczną, a tego czasami się nie uwzględnia. Porównuje się sytuacje hipotetyczne, a nie istniejące rzeczywiście, np. w prawie konkurencji, gdzie porównuje się rynek istniejący z rynkiem, który jest w sferze prognoz. Jest różny sposób kwantyfikacji celów, różny wzajemny stosunek celów niższego rzędu, środków, problem gradacji celów; zdarzają się też konflikty pomiędzy słusznymi celami. Cele te mogą mieć charakter pozytywny, ale także negatywny. Powstaje pytanie, na ile możemy kwantyfikować przesłanki i rezultaty regulacji, wyceniać pewne cele czy wartości, np. czystego środowiska, bezpieczeństwa, życia czy zdrowia ludzi. Wiadomo, że są to wartości bezcenne, ale oczywiście na poziomie przedsiębiorstw, czy ubezpieczeń zdrowotnych istnieje potrzeba, żeby wartości te też wyceniać. Poruszamy się na poziomie wartości ustrojowych, np. czy wyceniać i stosować jakąś kosztowną terapię, skoro za te pieniądze można byłoby wyleczyć setki ludzi.

Należy zastanowić się, jak skonstruować proces legislacyjny, aby w najwyższym stopniu spełniał postulaty OSR? Dlaczego jest tak, jak powiedział ktoś przed rozpoczęciem naszej debaty, że model nie jest wcale zły, jest dobry, lecz w praktyce nie działa. Postulaty zgłaszane w tym zakresie są od lat podobne. Jak skonstruować proces legislacyjny? Jak pogodzić to z inicjatywą ustawodawczą, aby np. był opracowany plan legislacyjny.

Zbytnie rozproszenie procesu legislacyjnego określane jest jako przyczyna problemów ustawodawstwa, a więc niestabilności, nadmiernego rozrostu regulacji. Przypomnę badania Radosława Zubka z E&Y, z Programu „Sprawne Państwo”. Bardzo szczegółowo i dobitnie wykazał, na czym polega to rozdrobnienie i z czego wynika. Poza tym czasami mówi się o regulacji, a nie uwzględnia się mechanizmu stosowania, możliwości kontroli, przestrzegania i egzekwowania norm, także rozstrzygania sporów. Trzeba brać pod uwagę całość funkcjonowania prawa, a nie tylko to, czy się coś ureguje, czy nie.

Istotne są kwestie synergii między aktami normatywnymi, które mają zostać derogowane – czy należy regulować, czy może zastosować inną metodę? Istnieje taka możliwość – metoda funkcjonalna, celowościowa. Można skojarzyć regulację z koregulacją lub samoregulacją. Czasami zamiast regulacji wystarczy być może edukacja, a więc działanie pozaprawne.

Warto rozważyć, czy OSR powinna wiązać się z działaniami aparatu państwowego, czy też mieć charakter nadzwyczajny, tak jak to było w pewnym sensie od początku. Wydaje mi się, że odpowiedź na to pytanie brzmi, iż OSR-y powinny być systemowo włączone w ramy aparatu państwowego. Czy mają odnosić się do całości prawa projektowanego, czy do jego części? Wiadomo, że OSR-y stosuje się do aktów szczebla centralnego i aktów rządowych. Słyszymy wiele postulatów, zgłaszanych przez ekonomistów w postaci chwytliwych haseł (*less is more*, czyli mniej znaczy więcej, *one in – one out*, jeżeli dodajemy nową regulację, to musimy inny akt uchylić). Ich realizacja ma służyć zapewnieniu spójności systemu prawnego i odpowiedzialnemu kształtowaniu wzajemnych relacji między przepisami prawa, np. na szczeblu europejskim, regionalnym czy krajowym.

Wreszcie wielokrotnie występowała w naszych dyskusjach koncepcja superorganu, który miałby weryfikować jakość OSR; także w tym projekcie dyskutowaliśmy, jak to zrobić, żeby nie przesuwali się konstytucyjne kompetencje organów na ten superorgan.

Istotna jest ponadto ewolucja koncepcji *better regulation* w kierunku *smart regulation*. Czy to coś oznacza, czy jest to tylko zmiana nazwy? Gdy mówimy o zarządzaniu wartością, ekonomista starej daty pyta, po co mówić o zarządzaniu wartością, czy nie lepiej mówić po prostu, że przedsiębiorstwo jest zarobkowe i dąży do zysku.

Robimy małe kroki w kierunku bardziej precyzyjnego dokonywania *impact assessment*. Pojawia się pytanie, czy pojęcie *smart regulation* wnosi nową wartość do dyskusji. Wydaje mi się, że należy to traktować raczej jako kontynuację, ponieważ postulaty związane z tą koncepcją występowały już w *better regulation*. Przyjmuje się, że nakładanie nowych obciążeń administracyjnych należy łączyć z upraszczaniem prawodawstwa. Wzorcem są doświadczenia przodujących krajów w zakresie OSR, czyli Wielkiej Brytanii, Holandii i USA. Dużą wagę przykładają się do uzyskania pełnego obrazu korzyści oraz kosztów regulacji, określenia możliwych mierników, *standard cost measurment*, dokonywania oceny *ex ante*, a nie tylko *ex post*, zasięgania opinii ekspertów w kwestiach jakościowych, ponieważ wszystkiego nie da się policzyć. W 2005 r. OECD dokonało pewnego uporządkowania tych metod, do których należą: metoda ekspercka, konsensusu, polityczna, korzystanie z wzorca, czyli *benchmarking*, opieranie się na badaniach empirycznych.

Chciałbym przejść do tzw. *core requirements of impact assessment*, czyli głównych wymogów oceny wpływu. Powstaje pytanie o analogię do tego, co głosi teoria prawa. Główne wymogi OSR to: identyfikacja celu, rozważanie różnych wariantów na możliwie wczesnym etapie, wczesne rozpoczęcie konsultacji, gdy pole wyboru jest otwarte, gdy jeszcze nie zapadła decyzja dotycząca wyboru formy regulacji, czynienie użytku w wyniku konsultacji itd. Wreszcie, zupełnie przypominająca istniejącą w teorii prawa *check list*, czyli lista pytań sprawdzających dla OSR: czy problem jest prawidłowo zdefiniowany, czy cel

regulacji jest dobry, czy działanie państwa jest uzasadnione, czy regulacja jest optymalną metodą, czy też może lepiej nie regulować, czy korzyści regulacji uzasadniają jej koszty, czy efekty są rozproszone, czy skupione. Jeżeli koszty są rozproszone, wtedy dużo łatwiej jest wmówić organom legislacyjnym, że coś się opłaca, niż wtedy, gdy te koszty są widoczne i skupione w jednym punkcie. Powstaje wrażenie, że jest to paralela modelu racjonalnego tworzenia prawa, o którym czytamy w teorii prawa.

2. Dyskusja i sformułowane wnioski

Dyskusja nad referatem prof. Włodzimierza Szpringera¹¹ miała na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania problemowe, postawione przez Kancelarię Prezydenta RP:

- a) Czy i gdzie powinien być uregulowany wymóg opracowania Oceny Skutków Regulacji?
- b) Czy badania Oceny Skutków Regulacji powinny obejmować całość tworzonego i zmienianego w Polsce prawa?
- c) Czy istnieje uzasadnienie dla różnicowania wymogów w przygotowaniu Oceny Skutków Regulacji ze względu na podmiot korzystający z prawa inicjatywy ustawodawczej, a jeśli nie, to jak prawnie zobowiązać do opracowywania Oceny Skutków Regulacji podmioty korzystające z prawa inicjatywy ustawodawczej?
- d) Na jakim etapie tworzenia prawa powinna zostać dokonana Ocena Skutków Regulacji?
- e) Jak instytucjonalnie ukształtować system Oceny Skutków Regulacji, aby zapewnić jednolitość metodologii i obiektywizację wyników (jedna instytucja, czy niezależne ośrodki zewnętrzne)?
- f) Jakie jest miejsce Oceny Skutków Regulacji w działalności prawodawczej jednostek samorządu terytorialnego?

W toku dyskusji poruszono następujące kwestie problemowe istotne dla procesu konsultacji publicznych, formułując m.in. następujące tezy:

- wśród dyskutantów nie było wątpliwości co do tego, że Ocena Skutków Regulacji musi być obligatoryjnym elementem prac nad projektami aktów normatywnych. Obowiązujące obecnie w tym zakresie regulacje, zawarte w zasadzie wyłącznie w podręczniku opracowanym przez Ministerstwo Gospodarki, są dalece niewystarczające. Z uwagi na to, że podręcznik ten nie ma charakteru normatywnego, nie jest przestrzegany przez administrację publiczną;

¹¹ W dyskusji brali udział: M. Mołęda-Zdziech, K. Urbańska, M. Bąk, K. Bramorski, M. Liwo, G. Makowski, W. Michałek, Z. Niewiadomski, J. Paczocha, R. Piotrowski, W. Rogowski, T. Schimanek, W. Szpringer, G. Wiaderek, M. Wróblewski, T. Złasiński, E. Zalewski, G. Ziemniak.

- uczestnicy dyskusji zgodnie stwierdzili, że Ocena Skutków Regulacji powinna być przygotowywana przez wszystkie podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej;
- istnieje potrzeba ustanowienia „Zasad Oceny Skutków Regulacji”, na wzór „Zasad Techniki Prawodawczej” w formie załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, wydanego na podstawie ustawy o Radzie Ministrów. W takiej sytuacji metodologia OSR byłaby stosowana powszechnie, także przez jednostki samorządu terytorialnego;
- dyskusję wywołała natomiast koncepcja organu, który miałby weryfikować jakość OSR. Padła propozycja powołania organu centralnego, który zajmowałby się weryfikacją OSR, ale została ona przyjęta przez uczestników dyskusji z dużą ostrożnością. Dominowały głosy, że wystarczające byłoby wydzielenie specjalnej komórki do spraw oceny jakości OSR w Rządowym Centrum Legislacji, która współpracowałaby z ekspertami zewnętrznymi, lub pozostawienie tej kwestii ministerstwu;
- zwrócono także uwagę na istnienie barier instytucjonalnych hamujących rozwój prawidłowej OSR. W dyskusji wskazano przypadek, w którym jeden z organów chciał dokonać analizy różnych wariantów regulacji, co stanowi podstawową kwestię przy OSR, i zamówił w tym celu opinie eksperckie. Zostało to następnie – podczas kontroli NIK – uznane za nieracjonalne wydawanie pieniędzy publicznych.

VI. MONITORING FUNKCJONOWANIA SYSTEMU PRAWNEGO I BADANIA POSTLEGISLACYJNE NAD PRAWEM

Seminarium, któremu poświęcony jest niniejszy rozdział publikacji, odbyło się w dniu 18 listopada 2011 r. w Kancelarii Prezydenta RP pod roboczym tytułem „Model systemu monitoringu prawa oraz ocena skutków społecznych”.

1. Wprowadzenie do dyskusji – Grzegorz Wiaderek, Otylia Trzaskalska-Stroińska, Instytut Prawa i Społeczeństwa (INPRIS)

Otoczenie instytucjonalne ewaluacji ex post

Rozstrzygnięcie, jakie instytucje powinny prowadzić badania postlegislacyjne, jest kwestią podstawową i wstępną do dalszych rozważań. Do tej pory podejmowane były w tej dziedzinie różne próby. Przez pewien czas istotną rolę w zakresie badań nad jakością prawa pełniła Rada Legislacyjna. Funkcjonują jednostki analityczne przy poszczególnych instytucjach publicznych, przede wszystkim: Sejmie, Senacie, Trybunale Konstytucyjnym, Sądzie Najwyższym, Rządowym Centrum Legislacji, komórki analityczne w ministerstwach. Istnieją rządowe i pozarządowe instytuty badawcze, instytucje akademickie i organizacje pozarządowe. Działa ponadto znacząca liczba kompetentnych podmiotów, które mogłyby wykonywać w sposób stały badania postlegislacyjne. Duże znaczenie miałyby znalezienie formuły współpracy tych podmiotów. Wydaje się, że kluczem do skutecznego funkcjonowania systemu analiz postlegislacyjnych jest harmonijne funkcjonowanie trzech rodzajów podmiotów: a) administracji publicznej opartej na wiedzy, b) wysokiej jakości zaplecza eksperckiego wywodzącego się ze świata akademickiego i instytutów badawczych oraz c) instytucji pozarządowych będących emanacją społeczeństwa obywatelskiego. **Wydaje się wartym rozważenia postulat dotyczący powołania nowej instytucji (np. Instytutu Monitorowania Prawa) lub wyposażenie podmiotu już istniejącego w nowe kompetencje oraz odpowiednie instrumentarium prawne i finansowe. Należy zastanowić się nad kwestią powołania instytucji zajmującej się monitorowaniem i ewaluacją prawa na podstawie przepisów o instytutach badawczych, co dałoby szersze możliwości pozyskiwania funduszy na działalność instytutu.** Niezależnie od przyjętej formuły organizacyjnej omawianej wyżej instytucji, w zakresie jej działania byłoby m.in.: zbieranie i porządkowanie wiedzy wynikającej z badań postlegislacyjnych, ustanawianie standardów takich badań, formułowanie założeń i wskazówek metodologicznych (kierowanych do szerokiego grona odbiorców: prawodawców, administracji rządowej i samorządowej, instytutów badawczych itd.), organizowanie debaty publicznej nad wnioskami wynikającymi z badań prawa ex post. Istotne jest tu bowiem

podejście do kwestii jakości regulacji w sposób systemowy i całościowy, a nie tylko uwzględniając specyfikę poszczególnych resortów.

Adresaci i odbiorcy wyników badań postlegislacyjnych

Nawet najlepsze opracowania i analizy będą miały wyłącznie wartość poznawczą i niewiele wniosą do polepszenia jakości prawa i procesu legislacyjnego – bez wyraźnego określenia adresatów i przygotowania produktów, które będą odpowiadały na ich potrzeby. Naturalni odbiorcy badań postlegislacyjnych to: parlament, administracja rządowa i samorządowa, partnerzy społeczni, w pewnym zakresie władza sądownicza, instytucje ochrony prawa (Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka), organizacje obywatelskie.

Istotne są tu w szczególności dwie kwestie: a) diagnoza i określenie potrzeb odbiorców badań postlegislacyjnych oraz b) nadanie odpowiedniej wagi analizom prawa ex post, tak by wnioski z nich wynikające były wskazówką dla podejmowanych inicjatyw i planów legislacyjnych, a także – by stanowiły skuteczną zaporę przed nieprzemyślanymi inicjatywami i inflacją złego prawa. Odnosząc się do pierwszej kwestii – logiczną wydaje się propozycja przeprowadzenia solidnej diagnozy potrzeb, uwzględniającej m.in. określenie, jakiego rodzaju badania są najbardziej oczekiwane, doprecyzowanie zakresu badania konkretnych aktów prawnych, dziedzin prawa, spójności systemu, określenie cykliczności badań itd. W przypadku drugiej kwestii ważne jest, by przy projektowaniu ewentualnych zmian systemowych, mających na stałe wprowadzić do polskiej praktyki legislacyjnej mechanizm ewaluacji prawa ex post, pamiętać o przygotowaniu odpowiednich regulacji, które będą wymuszały na instytucjach planujących i realizujących inicjatywy legislacyjne uwzględnianie wniosków wynikających z badań postlegislacyjnych, co najmniej poprzez odpowiednie odniesienie się do nich w uzasadnieniach do projektowanych aktów prawnych.

Ważne jest też wpisywanie mechanizmów ewaluacji w projektowane akty prawne, tak by wymuszać na projektodawcach sformułowanie poprawnych metodologicznie celów, oczekiwanych rezultatów i wskaźników pomiaru (co po części powinny już zawierać poprawnie opracowane OSR-y) oraz wymuszać przeprowadzenie w określonym terminie oceny funkcjonowania wprowadzanych przepisów.

Opracowania przygotowywane w ramach badań postlegislacyjnych powinny mieć walor jawności. Dzięki temu będą użytecznym narzędziem monitoringu społecznego dotyczącego celowości i adekwatności wprowadzonych zmian prawnych.

Ocena ex post jako miernik jakości i stabilności procesu stanowienia prawa

Przyjmowane przez państwo rozwiązania legislacyjne lub pozalegisłacyjne powinny realizować maksimum celów gospodarczych, środowiskowych i społecznych przy minimalnym możliwym obciążeniu podmiotów gospodarczych i społeczeństwa.

Podjęcie działania regulacyjnego jest uzasadnione w sytuacji, gdy przyjęcie aktu prawnego pozwala zapobiec niedoskonałości rynku, zostaje wybrana najmniej kosztowna forma regulacji oraz korzyści netto przewyższają koszty. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma poprawne skonstruowanie polityki regulacji i skuteczne stosowanie w jej ramach instrumentów programowych i analitycznych, takich jak Ocena Skutków Regulacji. Ocena Skutków Regulacji, w skrócie OSR, w bardziej ogólnym sensie określana również jako Ocena Wpływu, oznacza analityczne przedstawienie prognozowanych skutków podejmowanych działań. Ocena Skutków Regulacji stanowi podstawę polityki opartej na dowodach.

Ocena ex post – środek do tworzenia polityki opartej na dowodach, monitorujący funkcjonowanie obowiązującego prawa

Prawidłowo funkcjonujący system OSR pozwala na identyfikację najważniejszych szans i zagrożeń, jakie niesie ze sobą nowa regulacja. OSR dokonywana na odpowiednio wczesnym etapie prac wspomaga podejmowanie decyzji legislacyjnych i zapobiega wprowadzaniu kosztownych regulacji. Założenia do projektów aktów normatywnych, przygotowane na bazie prawidłowo przeprowadzonej OSR, przyczyniają się do sprawnego wdrożenia i funkcjonowania prawa.

Podstawowym założeniem zmiany w systemie stanowienia prawa jest przeprowadzanie OSR przed opracowaniem projektu aktu normatywnego. Warto również podkreślić, że OSR jest instrumentem pomocnym przy podejmowaniu decyzji politycznych, lecz nie zastępuje tych decyzji. OSR nie może służyć jako uzasadnienie ex post decyzji. Ocena Skutków Regulacji nie stanowi także substytutu uzasadnienia dla danego aktu normatywnego. Z myślą o tworzeniu lepszego prawa Ministerstwo Gospodarki wprowadziło w wewnętrznej procedurze tworzenia aktów normatywnych **obowiązek akceptacji OSR przez członka kierownictwa resortu oraz przyjęcia założeń wraz z OSR przez kierownictwo resortu. Wprowadzono także wewnętrzne OSR-y ex post, w ramach których dokonywany jest okresowy, systematyczny i kompleksowy przegląd obowiązujących regulacji w obszarze działania resortu.**

Model oceny regulacji ex post rozwinął się w USA, ale również Europa ma na tym polu pewne doświadczenia. Analiza ex post przeprowadzana jest np. w Holandii i Wielkiej Brytanii. W Holandii do OSR dołączana jest informacja dotycząca metod ewaluacji efektywności projektowanych regulacji. Podejście to doradza Rada do Spraw Obciążeń Administracyjnych – *Actal (Dutch Advisory Board on Administrative Burden)*, która pomaga ministerstwom w Holandii przy tworzeniu nowych regulacji, promując tzw. podejście klastrowe (ang. *cluster approach*), polegające na konstruowaniu nowego prawa w ścisłym powiązaniu z analizą już funkcjonujących regulacji w celu uniknięcia tworzenia prawa

wyzolowanego od istniejącego otoczenia regulacyjnego¹². Ponadto *sunset clauses* uważa się jako jedną z recept na niską jakość prawa unijnego. W *Opinii w sprawie lepszego stanowienia prawa* z września 2006 r. Komitet Ekonomiczno-Społeczny Unii Europejskiej postuluje, by uchwalane akty prawa wspólnotowego były zaopatrzone w klauzulę rewizyjną, która obligowałaby Komisję Europejską do zbadania potrzeby zmiany prawa po upływie wyznaczonego czasu, np. trzech lat. W proces oceny obowiązującego prawodawstwa miałyby też być zaangażowane organy i służby państw członkowskich, a także obywatele państw UE. Obecnie w większości analizowanych krajów OSR jest skonstruowana tak, że po uchwaleniu ustawy jej rzeczywiste skutki nie są monitorowane. Wyjątkiem w tym obszarze jest Litwa, gdzie funkcjonuje specjalny organ dokonujący przeglądu istniejących regulacji – Komisja ds. podniesienia jakości działania administracji publicznej, zwana także Komisją Sunset.

Ocena ex post jako platforma dialogu społecznego i tworzenia społeczeństwa obywatelskiego

Wprowadzenie jasnych reguł zasięgania opinii oraz uporządkowanie stanu prawnego w tym zakresie przyczyni się do poprawy jakości procesu konsultacji społecznych. Szerokie konsultacje aktu prawnego czy też innego dokumentu rządowego przez partnerów społecznych powinny być zawsze podstawą poprawnej regulacji, która będzie respektowana i akceptowana przez beneficjentów prawa. W celu dalszego zwiększenia wpływu partnerów społecznych na kształt rozwiązań regulacyjnych Ministerstwo Gospodarki pracuje nad internetowym systemem konsultacji: konsultacji on-line. Projektowane rozwiązanie jest odzwierciedleniem postulatów przedsiębiorców. Głównym celem projektu jest uzyskanie pełnej przejrzystości w procesie konsultacji i prezentacji nowo tworzonych regulacji. Celem pośrednim tego narzędzia jest stworzenie platformy wymiany myśli, doświadczeń, analiz, propozycji, rekomendacji przy tworzeniu danej regulacji, jak również przechowywania i odpowiedniego archiwizowania. Projektowany system ma w perspektywie długofalowej umożliwić przegląd historycznych wersji danego aktu prawnego wraz z postulatami i uwagami przedsiębiorców, a także uwidocznić proces ewolucji danej regulacji. Wykorzystywane w ten sposób narzędzie ma szansę stać się pełną bazą wiedzy na temat aktu prawnego i umożliwić legislatorom sprawniejsze wyszukiwanie ewentualnych barier i obciążeń gospodarczych w już istniejących aktach prawnych.

¹² *Actal* przejawia swoją aktywność również przy tworzeniu prawa wspólnotowego, działając na rzecz zmniejszania obciążeń administracyjnych. Komisja pracuje według rocznego planu definiującego jej priorytety i akceptowanego przez Ministra Finansów i Ministra Spraw Wewnętrznych (<http://www.actal.nl/pagina/Publications/759/en/>), dostęp: 10.05.2011 r.

Wykorzystanie doświadczeń i metodologii związanych z ewaluacją polityk publicznych dla potrzeb ewaluacji prawa ex post

Kluczowym mechanizmem metodologicznym do wykorzystania przy ocenie prawa ex post jest wykorzystanie instrumentarium Oceny Skutków Regulacji i Oceny Kosztów Regulacji. Wydaje się jednak, że warto zwrócić uwagę na możliwości wynikające z doświadczeń i dorobku praktykowanej przez wiele krajów ewaluacji polityk publicznych. Dziedzina ta ma już wypracowane bardzo bogate podstawy teoretyczne i metodologiczne i – co ważne – zostały one już zweryfikowane w praktycznym stosowaniu. Wydaje się, że jej specyfika wprost odpowiada potrzebom ewaluacji prawa ex post. Stąd logicznym jest postulat wykorzystania doświadczeń oraz instrumentarium metodologicznego, wynikających z praktykowania ewaluacji polityk publicznych. Tym bardziej że odczuwanym problemem polskich badań nad prawem jest stosunkowo niskie wykorzystywanie podejścia interdyscyplinarnego. Częstym zjawiskiem jest skupienie się na wąskich aspektach prawnych bez koniecznego kontekstu społecznego i ekonomicznego. A mechanizmy wynikające z ewaluacji polityk publicznych wymuszają właśnie podejście interdyscyplinarne i łączenie kompetencji prawnych, socjologicznych i ekonomicznych oraz wykorzystywanie instrumentarium badawczego (ilościowego i jakościowego) ze wszystkich tych dziedzin.

Ewaluacja polityk publicznych jest ściśle związana z koncepcją polityki opartej na dowodach i ma funkcję poznawczą, rozwojową, funkcję rozliczenia oraz egzekwowania odpowiedzialności. Istota takiej ewaluacji polega na koncentracji na efektach, pozwala uruchomić proces uczenia się instytucji publicznych oraz budowanie wiedzy o związkach przyczynowych między interwencjami legislacyjnymi i efektami.

2. Dyskusja i sformułowane wnioski

Dyskusja nad referatem Grzegorza Wiaderka i Otylii Trzaskalskiej-Stroińskiej¹³ miała na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania problemowe, postawione przez Kancelarię Prezydenta RP:

- a) Jakie instytucje powinny być odpowiedzialne za dokonywanie badań postlegislacyjnych?
- b) Czy istnieje potrzeba tworzenia nowej instytucji koordynującej monitorowanie tworzonego prawa, czy zadania te powinny zostać wpisane do kompetencji istniejących instytucji?
- c) Kto powinien być odbiorcą badań postlegislacyjnych?
- d) Jak upowszechnić stosowanie badań ex post?

¹³ W dyskusji brali udział: A. Waclawik-Wejman, G. Kopińska, M. Kruk-Jarosz, A. Rymśka K. Urbańska, W. Brochwicz, E. Kuźniak, M. Liwo, Z. Niewiadomski, J. Paczocha, A. Pietryka, R. Piotrowski, W. Rogowski, W. Szpringer, F. Wejman, M. Wróblewski, T. Zalasieński.

W toku dyskusji poruszono kwestie problemowe, istotne dla procesu konsultacji publicznych, formułując m.in. następujące tezy:

- prowadzenie badań postlegislacyjnych ma istotne znaczenie dla poprawy jakości prawa i monitoringu jego ewolucji;
- obecnie w Polsce w istocie nie prowadzi się badań postlegislacyjnych;
- żywą dyskusję wywołało zagadnienie, w jaki sposób ukształtować system badań postlegislacyjnych. Przedstawiono w tym zakresie wiele propozycji, m.in.:
 - utworzenia w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów silnej kompetencyjnie komórki organizacyjnej, dokonującej przeglądów ex post rządowych projektów ustaw;
 - wpisania obowiązku badań ex post do kompetencji Najwyższej Izby Kontroli;
 - stworzenia na bazie Rządowego Centrum Legislacji urzędu legislacji, który miałby zapewniać obsługę legislacyjną wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie stanowienia prawa oraz dokonywać badań ex post;
 - zaangażowania w proces badań postlegislacyjnych Rady Legislacyjnej i powrót do tradycji Raportów o stanie prawa;
 - włączenia w proces badań postlegislacyjnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego i doktryny prawa. Doskonałym przykładem wkładu doktryny w analizy postlegislacyjne są badania prowadzone przez Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego nad stosowaniem Konstytucji RP po dziesięciu latach jej obowiązywania;
- dyskutowano także nad wprowadzeniem obowiązku okresowych przeglądów stanu regulacji określonych aktów normatywnych lub dziedzin prawa;
- zauważono, że badania postlegislacyjne, w zakresie dotyczącym praw i wolności jednostki, są w sposób zinstytucjonalizowany prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

VII. DOBRE PRAKTYKI W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA

Seminarium, któremu poświęcony jest niniejszy rozdział publikacji, odbyło się w dniu 12 grudnia 2011 r. w Kancelarii Prezydenta RP pod roboczym tytułem „Dobre praktyki w procesie stanowienia prawa”.

1. Referat wprowadzający – „Dobre praktyki na przykładzie regulacji w Wielkiej Brytanii”, Magdalena Bober, Ambasada Brytyjska w Warszawie

Na wstępie chcę powiedzieć o najnowszych doświadczeniach Wielkiej Brytanii w zakresie programu *Better Regulation*, które będą mogły stanowić pewną inspirację dla działań podejmowanych w Polsce. Krótko omówię cele programu reformy regulacji w Wielkiej Brytanii oraz wprowadzone przez nowy rząd narzędzia zmierzające do osiągnięcia tych celów. Skupię się na nowej inicjatywie: regule *one in – one out*. Jest to zasada służąca ograniczeniu napływu nowych przepisów, które obciążają przedsiębiorcę i organizacje pozarządowe.

Program *Better Regulation* rozwijany jest w Wielkiej Brytanii od ponad 20 lat. W związku z tym Wielka Brytania co roku zajmuje bardzo wysokie miejsca w rankingach jakości stanowionego prawa OECD, czy w zestawieniu Banku Światowego. Jednakże nadmierne obciążenia regulacyjne nadal są postrzegane przez przedsiębiorców jako bariera. Dlatego nowy rząd podjął zdecydowane działania w celu polepszenia otoczenia regulacyjnego, starając się zrealizować trzy podstawowe cele: zmniejszenie liczby uciążliwych przepisów, poprawę jakości prawa, a także szersze stosowanie alternatyw do regulacji, takich jak akcje informacyjne, czy samoregulacja przez przedsiębiorców.

Zasada *one in – one out*, konsultacje społeczne i OSR opierają się na wytycznych, które są przygotowywane przez specjalny departament *Better Regulation Executive*. Można się na nie powołać podczas procesu sądowego, i w tym sensie mają one moc prawną, ale nie są ustawą *sensu stricto*. Jest to kodeks dobrych praktyk, stanowiący pewne wytyczne. Działania te zostały zapisane w umowie koalicyjnej – dla nadania im pewnego wymiaru politycznego, w celu podniesienia ich rangi oraz uświadomienia ministrom i urzędnikom wagi tych inicjatyw.

Najważniejsze działania i narzędzia służące realizacji wymienionych priorytetów zostały zapowiedziane już w umowie koalicyjnej z maja 2010 r. Po pierwsze – przewidujemy w wielu przypadkach, że regulacje zawierają ograniczoną datę ważności. Zgodnie z tym nowe przepisy muszą zawierać klauzule, że automatycznie wygasają, chyba że udowodnione zostanie, iż są potrzebne i nie wprowadzają nadmiernych obciążeń. Takiej oceny funkcjonowania przepisów dokonuje się co pięć lat. Po drugie, nowy rząd wprowadził trzyletnie moratorium na regulacje dla mikroprzedsiębiorstw. Czyli, co do zasady, żadne

przepisy, które powodują obciążenia dla tych przedsiębiorstw, nie powinny zostać wprowadzone. Oczywiście departamenty mogą się ubiegać o pewne odstępstwa w niektórych przypadkach, jednak zasadą jest to, że przepisów nowych nie będzie. Po trzecie, usprawniono proces transpozycji dyrektyw unijnych. Wprowadzono zasadę, która ma ten proces usprawnić. Dotyczy to dyrektyw, które są zbyt rygorystycznie wprowadzane do prawa krajowego, tzn. urzędnicy wykazują się nadmierną wyobraźnią i kreatywnością, dopisując do dyrektywy dodatkowe obciążenia. Tego rząd brytyjski stara się uniknąć i właśnie to ma zapewnić zasada *copy – out*, która mówi, że jeżeli wprowadzamy dyrektywę, to domyślnym działaniem jest kopiowanie bezpośrednio zapisów dyrektywy do zapisów prawa krajowego. Możliwe są odstępstwa – np. jeżeli jest konieczne uszczegółowienie pewnych przepisów dyrektywy, czy też lepsze dostosowanie jej do prawa krajowego. Każde takie odstępstwo od zasady *copy – out* musi zostać wyjaśnione w OSR i następnie zaakceptowane przez grupę ministrów odpowiadających za reformę regulacji.

Kolejna inicjatywa to strona internetowa – za jej pośrednictwem zainteresowane podmioty mogą wydawać opinie na temat regulacji działających dobrze oraz tych, które w ich ocenie powinny zostać poprawione czy zniesione. Strona ta cieszy się dużą popularnością, została uruchomiona w kwietniu 2011 r. i od tego czasu otrzymaliśmy 30 tys. różnych postulatów dotyczących upraszczania przepisów.

Kolejne narzędzie to zasada *one in – one out*. Zasada ta została wprowadzona jesienią 2010 r. Mówi ona, że nowe obciążenia możliwe są tylko w przypadku redukcji istniejących obciążeń. Jeżeli dane ministerstwo proponuje jakąś ustawę wprowadzającą obciążenia dla przedsiębiorstw lub organizacji pozarządowych, jednocześnie musi wskazać działania deregulacyjne, które obniżą obciążenia w tej samej skali. Jeśli chodzi o zakres obowiązywania tej zasady, obecnie obejmuje ona tylko regulacje krajowe, generujące koszty dla przedsiębiorstw i dla organizacji pozarządowych – jest zatem pewne ograniczenie. W praktyce stosowanie tej reguły wygląda tak, że na początku ministerstwo przygotowuje OSR wraz z wyliczeniem kosztów netto dla przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych związanych z nową regulacją oraz korzyści z propozycji deregulacyjnych. Wyliczenia te muszą trafić do niezależnej grupy ekspertów, którzy mają za zadanie ocenić jakość dokonanych obliczeń. Mogą powiedzieć, że jakość obliczeń nie jest dostatecznie wysoka i wtedy OSR wraca ponownie do ministerstwa, które musi ją poprawić. Jeżeli jakość jest wystarczająco wysoka, projekt jest przesyłany do komitetów ministrów, w tym do komitetu ministrów do spraw redukcji obciążeń regulacyjnych. Jest to komitet, któremu przewodniczą: minister gospodarki, ministrowie z gabinetu premiera, z ministerstwa transportu, środowiska. Zespół tworzy łącznie około dziesięciu ministrów. Może on odrzucić propozycję regulacji, jeżeli ministerstwo nie przedstawiło jednocześnie propozycji deregulacyjnych, czyli może z powrotem taką propozycję odesłać do wnioskodawcy. Jakie są z tego korzyści?

Po pierwsze, mamy pewność, że nie wprowadzamy nowych obciążeń netto, gdyż każda regulacja musi się wiązać z działaniami deregulacyjnymi. Po drugie, mamy lepszą priorytetyzację regulacji – ministerstwa są teraz bardziej ostrożne w proponowaniu nowych przepisów, ponieważ wiedzą, że będą musiały uprościć inne przepisy. Wiedzą zatem, co jest dla nich najistotniejsze i zaczynają od najważniejszych ustaw, mając na uwadze to, że każda nowa propozycja musi się wiązać z uproszczeniem innych przepisów. Czy ta reguła jest skuteczna? Za wcześnie, by definitywnie coś powiedzieć na temat funkcjonowania regulacji – działa ona zaledwie od roku. Jednakże można stwierdzić, że są już pewne oznaki sukcesu. Po pierwsze, proces weryfikacji, który przedstawiłam, jest przestrzegany, co do zasady, i ten ministerialny komitet rzeczywiście wstrzymuje propozycje regulacyjne, które nie są zgodne z zasadą *one in – one out*. Po drugie, zauważalna jest pewna zmiana kulturowa, która jest ważnym celem tej metody. Chodzi głównie o zmiany w mentalności pracowników administracji, ponieważ presja na poszukiwanie działań deregulacyjnych powoduje, że urzędnicy poświęcają więcej czasu i energii na poszukiwanie takich przepisów, które można usprawnić, czy zlikwidować, gdyż jest to bardziej cenione przez dyrektorów departamentów i ministrów. Wiadomo, że nowe regulacje muszą się wiązać z uproszczeniami już istniejących, a zatem zmiana jest bardzo widoczna; widoczne jest także częstsze stosowanie alternatyw dla regulacji. Jeśli chodzi o twarde dane, co roku każde ministerstwo musi przygotować informację, jak się wywiązuje z zasady *one in – one out*, dane te są zbierane i w ten sposób przedstawiony jest obraz dla całego rządu. Według zestawienia za rok 2011 łączne obciążenia nakładane na przedsiębiorstwa spadły, widoczny jest także znaczny wzrost działań deregulacyjnych między pierwszym a drugim półroczem 2011 r.; w pierwszym półroczu było osiem takich działań, do końca 2011 r. – planowane było ponad trzydzieści.

To, co obserwujemy i co nas cieszy, to zainteresowanie innych krajów tą metodą. Podobną metodę wprowadziła Holandia i wiem, że Polska jest również zainteresowana tym mechanizmem. W przyszłości planowane jest poszerzenie zakresu metody *one in – one out*. Tak jak wspominałam, metoda ta obecnie dotyczy regulacji krajowych. Wielka Brytania chce rozszerzyć jej zakres na działalność władz lokalnych. Wyliczane są teraz obciążenia jedynie dla przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych – planujemy je poszerzyć również o regulacje, które wprowadzają obciążenia dla obywateli i sektora publicznego. Chcielibyśmy ponadto, aby podobny mechanizm został wprowadzony przez instytucje unijne i mamy nadzieję, że Polska i inne kraje będą w stanie nas poprzeć.

2. Referat wprowadzający – „Dobre praktyki na przykładzie regulacji w USA”, Tony Housh, Amerykańska Izba Handlowa w Polsce

Od wielu lat pracuję na rzecz poprawy uwarunkowań inwestycyjnych w Polsce. Proces stanowienia prawa w USA rzadko kiedy uznawany jest przez wszystkich za doskonały. Zawsze są tacy, którzy twierdzą, że cały system prawny lub konkretne akty prawne są złe, ale w demokracji godzimy się na zalety i wady systemu prawa. Trzeba pamiętać o różnicach między systemem prezydenckim w USA i systemem parlamentarnym w Polsce czy w Wielkiej Brytanii. Różnice są istotne, ale kluczowy aspekt dotyczący dobrych praktyk w procesie stanowienia prawa jest wspólny dla obu systemów. Można powiedzieć, że w systemie parlamentarnym łatwiej jest rządowi zmienić prawo lub doprowadzić do wydania nowych ustaw, niż w systemie prezydenckim. W USA może być tak, że Izba Reprezentantów albo Senat, lub nawet obie izby są kontrolowane przez różne partie. Z jednej strony może być to trudne politycznie, z drugiej strony prowadzi do tego, że Waszyngton tworzy lepsze prawo. Wprowadzenie nowego prawa zawsze wymaga dyskusji i kompromisu między partiami politycznymi. Takie prawo zazwyczaj zawiera elementy stanowisk obu partii i jest wynikiem szerokich konsultacji społecznych.

Ważnym elementem projektowania nowego prawa i debat nad nim są komisje w Izbie Reprezentantów i w Senacie. **W europejskim systemie parlamentarnym konsultacje projektu aktu prawnego i publiczna debata nad nim odbywają się zbyt późno.** W systemie amerykańskim projekt jest konsultowany już na początku w komisjach i podkomisjach. Wcześniejsze konsultacje i debaty nad projektem są bardzo ważne, bo dużo badań i ocen skutków regulacji jest przeprowadzanych przez prawników i ekspertów technicznych w komisjach. W podkomisjach w Izbie Reprezentantów czy w Senacie, jeśli decydują o wystawieniu projektowi pozytywnej opinii dla komisji, możliwe jest dokonanie w projekcie poważnych zmian i poprawek. Pozytywna ocena podkomisji nie oznacza skierowania projektów do debat plenarnych, gdyż komisje mogą prowadzić dalsze publiczne konsultacje lub przyjąć rekomendację podkomisji. Etap podkomisji i później komisji w procesie stanowienia prawa zapewnia ważną platformę dla dyskusji różnych grup społecznych, biznesowych, ochrony środowiska, małych przedsiębiorców, przedstawicieli publicznej ochrony zdrowia. Mogą w tym procesie brać udział specjaliści każdego z sektorów. **Taki proces konsultacji i konieczność kompromisu między partiami politycznymi oznacza, że proces tworzenia prawa jest trudny, ale skutkiem jest ustanowienie powszechnie akceptowanego prawa, które tworzy solidną podstawę dla aktów wykonawczych i nie wymaga ciągłych zmian.** Im mniej w tym procesie rozgrywek politycznych, tym bardziej stabilne i trwałe jest tworzone prawo. Dobry akt prawny nie zawiera zbyt wielu zastrzeżeń, które ograniczają przyszłe działania urzędników na wypadek

zmian sytuacji. Niezależnie do tego, czy będzie to lokalne zdarzenie, czy światowe zagrożenie dla społeczeństwa. Mało elastyczna ustawa wymaga tworzenia dobrego aktu wykonawczego, a także otwartości na opinię publiczną i debatę. Kolejne pytanie, które jest zadawane w związku z procesem stanowienia prawa, dotyczy tego, czy dane prawo wymaga formy ustawy, czy innego aktu prawnego. Odpowiedni departament, którego zadaniem jest wdrażanie nowego prawa, bada temat i proponuje projekt regulacji. Propozycja jest umieszczana w rejestrze federalnym. Każdy może ją poznać i zgłosić uwagi. Minimalny czas na zgłoszenie uwag wynosi 14 dni, a czasami jest nawet dłuższy, natomiast żadna agencja czy departament nie ma możliwości złamania tego terminu. Jest to kolejny etap konsultacji społecznych, które w USA są bardzo ważne. Zawsze pozostawia się odpowiedni czas na konsultacje społeczne i nie jest możliwe, żeby władze np. po kryjomu w ciągu weekendu forsowały ustawę czy regulację.

Proces stanowienia prawa w USA pozwala na zaangażowanie różnych grup interesów na wielu poziomach, ale nie gwarantuje to tworzenia dobrego prawa. Daje jednak możliwość tworzenia najlepszych praktyk. Z punktu widzenia środowiska biznesowego taki otwarty proces stanowienia prawa daje szansę na zabranie głosu i skomentowanie projektów, co jest pozytywnym zjawiskiem. Pozwala inwestorom, konsultantom, przedstawicielom sektora przemysłowego, podatnikom i zainteresowanym obywatelom zabrać głos i skłonić ustawodawcę do wydania aktu prawnego, który – trzeba mieć nadzieję – będzie służył realizacji interesów kraju, a nie tylko jednej partii politycznej.

W USA występują dwa organy, które oceniają koszty nowej legislacji – jeden należy do Kongresu i jest to niezależne biuro audytorskie, drugim jest podobna instytucja, ale rządowa. Ważne dla Białego Domu wydaje się porównywanie danych udostępnianych przez te instytucje. Jest rzeczą normalną, że pojawiają się różnice, ale jeśli są one zbyt wielkie, może to oznaczać utratę zaufania, co w konsekwencji może spowodować duże problemy.

3. Referat wprowadzający – „Zwiększenie uczestnictwa strony społecznej w procesie stanowienia prawa – najlepsze praktyki europejskie”, Witold Michałek, Business Centre Club, Obywatelskie Forum Legislacji

Przyczyną podjęcia tego tematu jest fakt, że jako przedstawiciel biznesu muszę powiedzieć, iż coraz bardziej skomplikowane prawo staje się coraz większą barierą dla funkcjonowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Dlatego tak ważne jest, aby proces stanowienia prawa był racjonalny, to znaczy uwzględniał realne stanowiska i interesy grup, które w nim uczestniczą, i które są poddane temu prawu. W Polsce system ten nie funkcjonuje najlepiej, dlatego pewne rozwiązania światowe czy też unijne warto są rozpatrzenia. Z tego punktu widzenia starałem się wybrać i przybliżyć kilka rozwiązań, które są dość powszechne w niektórych państwach unijnych, a przy tym nie są na tyle

specyficzne dla danego kraju, żeby nie można było ich przenieść do Polski – po pewnej adaptacji – i zastosować dla dobra podniesienia jakości stanowionego u nas prawa. W Polsce nie praktykuje się dialogu jako bardziej skondensowanej formy konsultacji. To znaczy, że konsultacje najczęściej są mylone z informacjami. Inicjator danej regulacji zamieszcza w Internecie dany projekt założeń, czy też innego dokumentu i oczekuje w jakimś terminie, zazwyczaj znacznie krótszym niż powinien, ewentualnych odpowiedzi. Nie jest to konsultacja, ani dialog. W krajach skandynawskich dużą rolę odgrywają nieformalne konsultacje. Mają one charakter zwyczajowy, bez jasno rozpisanych procedur. Mogą być indywidualne lub grupowe, anonsowane na wstępie lub prowadzone *ad hoc*. Należy to do tzw. kultury tworzenia prawa i jest stosowane w praktyce. Stanowi to przykład, że nie wszystko musi wynikać z ustawy czy rozporządzenia.

W krajach skandynawskich konsultacje prowadzone poprzez Internet, ale także inne, są moderowane. To znaczy, że oprócz założeń propozycji legislacyjnej stawia się wiele pytań, na które autor chciałby uzyskać odpowiedź od konsultowanych instytucji lub osób, ponieważ uważa, że pytania te stanowią pewną trudność w sformułowaniu późniejszych rozwiązań i określonych zapisów; są one oczywiście w odpowiedni sposób uwzględniane, co ułatwia konsultowanym wypowiedź, ale w pierwszym rzędzie ułatwia autorom ustalenie tego, jak w sposób najmniej konfliktowy powinny być sformułowane zapisy.

Polska nie ma zbyt dobrego miejsca w rankingach OECD, jeśli chodzi o sposób prowadzenia konsultacji społecznych i sposób przeprowadzania OSR. Podam wyniki dwóch przypadków kompleksowego badania OECD, składającego się z setki różnych zagadnień. Pierwsze z pytań brzmiało: czy rząd konsultuje z podmiotami społecznymi i gospodarczymi przygotowywane polityki regulacyjne? Polska znalazła się na 19 miejscu z 31 badanych krajów OECD; wprawdzie nie jesteśmy na końcu, ale nie jest to pozycja, która mogłaby nam poprawić samopoczucie, szczególnie że jedną z przyczyn uzyskania takiego miejsca jest to, że w negocjacjach w ramach komisji trójstronnej po wybuchu kryzysu wypracowano pewne instrumenty antykryzysowe i zostały one uznane jako dobry przykład współpracy konsultacyjnej. Wydaje mi się, że zasługi te zostały przyznane na wyrost, bo ani konsultacja tych instrumentów nie była taka, jakiej oczekiwaliśmy, ani wyniki tej konsultacji, czyli instrumenty antykryzysowe nie są efektywne. Drugie pytanie brzmiało: czy rząd stosuje Ocenę Skutków Regulacji? Odpowiedź była jeszcze gorsza, zajęliśmy dopiero 22 miejsce. Wskazano, że konsultacje związane z przygotowaniem OSR były w Polsce pozorne, chociaż rząd stara się podnieść ich jakość poprzez przeprowadzanie różnego rodzaju audytów, uruchamianie szkolenia, a także tworzy zaczątki elektronicznych instrumentów do konsultacji. Tym niemniej pokazuje to, że Polska jest na dalszym planie wśród krajów OECD, w związku z czym ma szanse korzystać z dobrych przykładów państw, które ją wyprzedzają.

Pragnę się skupić na dwóch rozwiązaniach. Pierwsze z nich dotyczy komisji legislacyjnych. Nazwy są różne – komitet, grupa robocza, komisja legislacyjna. W Finlandii, Danii czy Szwecji rozwiązanie to polega na tym, że ministerstwo, które ma za zadanie przygotować daną regulację, samo ją rozpoczyna. Najczęściej ministerstwa, z wyjątkiem ministerstwa sprawiedliwości w tych krajach, nie mają rozwiniętego departamentu legislacyjnego, lecz wyznaczają czasem do pewnych zadań urzędnika, który się tym zajmuje, albo nominują komisję legislacyjną, czyli organ tymczasowy, doraźny, do jednego zadania – przygotowania danej regulacji – który składa się z bardzo wielu zróżnicowanych podmiotów. Stanowi to istotę tego rozwiązania: w skład komisji wchodzi nie tylko członkowie urzędów, ale także inne osoby, przede wszystkim strona społeczna. Liczba osób wchodzących w skład komisji jest zróżnicowana, natomiast jej zadanie jest jasno określone – polega na przygotowaniu projektu danej regulacji, czyli najpierw komisja przygotowuje pewien rodzaj założeń, które szeroko konsultuje. Następnie opracowuje rozwiązania regulacyjne, którym nadaje się dalszy bieg. Przewagą tego rozwiązania jest to, że już na wczesnym etapie formowania celów i przygotowywania wstępnych ocen wszystkie potencjalnie zainteresowane strony są włączone do prac i mają odpowiednią wiedzę; mogą ją także konsultować we własnych gronie i podpowiadać, jaki kierunek komisja powinna obrać. Podobne rozwiązania stosowane są we wszystkich wymienionych przeze mnie krajach, z tym, że w Szwecji komisje ukierunkowane są głównie na zbieranie informacji, przygotowywanie ocen, a mniej na tworzenie konkretnych zapisów. Dodatkowo wynikiem pracy komisji jest raport. Komisja ta najczęściej jest formowana do stworzenia większej regulacji i ma na to bardzo dużo czasu. Często są to miesiące, a nawet dwa lata na opracowanie danego dokumentu, występuje zatem wyjątkowe podejście do tego zagadnienia. Dodatkowo do prac w komisjach zaprasza się naukowców. Na przykład na Uniwersytecie w Lund przygotowuje się kilkanaście albo kilkadziesiąt ocen, które są sformułowane na potrzeby członków komisji. Jest to więc pewna instytucja, która nie obciąża kosztowo administracji, jest racjonalna ze względu na to, że dopuszcza możliwość dyskusowania pewnych rozwiązań uwzględniając różnego typu interesy. Jednocześnie rząd ma nad tym kontrolę, gdyż powstały raport jest potem – podobnie jak u nas – procedowany w ramach rządowych agencji. Raportów tych ukazuje się w Szwecji około 100 – 150 rocznie. Jest to zatem znana, popularna instytucja, i warto przemyśleć, być może, wprowadzenie jej do naszych przepisów określających sposób tworzenia prawa.

Druga z sygnalizowanych wcześniej instytucji to tak zwane wyjazdowe sesje, popularnie określane *roadshows*. W Danii poziom „niuansowania” proponowanych regulacji jest tak wysoki, że stosuje się różne algorytmy dla różnego rodzaju branż i firm, co wymaga – w celu odzwierciedlenia potrzeb i minimalizowania kosztów – bezpośrednich kontaktów z potencjalnie zainteresowanymi, podległymi tym regulacjom. W związku tym rządy

skandynawskie zwracają się bezpośrednio do firm, przeprowadzając z nimi konsultacje. Polega to na tym, że urzędnicy są delegowani do poszczególnych firm, małych miejscowości, gdzie rozmawiają z przedsiębiorcami w celu jak najdokładniejszego określenia ich potrzeb. Daje to następnie możliwość wypośrodkowania między tym, jaka jest społeczna potrzeba, kosztem legislacji oraz korzyściami i kosztami obciążającymi dane firmy. Nie spotkałem się z tym w Polsce, chyba że mówimy o grupach fokusowych, które bywają zapraszane. Odbywa się to jednak na znacznie mniejszą skalę, niż w krajach skandynawskich.

Istnieje zatem bardzo dużo instytucji i instrumentów konsultacyjnych stosowanych przez inne kraje OECD, które warto przeanalizować i wprowadzić do naszego systemu legislacyjnego.

Na koniec chcę powiedzieć, że wygląda na to, iż w Polsce rząd idzie w przeciwnym kierunku. 6 grudnia 2011 r. została podjęta uchwała Rady Ministrów o zmianie uchwały o zmianie regulaminu pracy Rady Ministrów, w której mówi się o ponownych zmianach dotyczących udziału strony społecznej w procesie stanowienia prawa poprzez to, że minimalizuje się znaczenie założeń projektów regulacji, skraca się je pod pretekstem racjonalizacji całego procesu, ograniczania go w czasie, w związku z czym do konsultacji będą oddawane 2 – 3 strony mówiące o ogólnych założeniach politycznych i merytorycznych, na podstawie których wszystkie zainteresowane strony będą określać, gdzie występuje zagrożenie, a gdzie jest korzyść. Potem tej możliwości nie będą miały ze względu na to, że nasze prawo nie dopuszcza bezpośredniego konsultowania samych projektów regulacji. Wydaje się to krokiem wstecz, wymaga szybkiej dyskusji i dojścia do wspólnego stanowiska przynajmniej strony społecznej.

4. Referat wprowadzający – „Dobre praktyki na przykładzie regulacji w Australii”, Katarzyna Urbańska, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”

Analizując okres ponad 20 lat, w którym Australia z sukcesem wdrażała i prowadziła Reformę Regulacji, miałam trudność w wyborze *best practices* ze względu na to, iż Australia ma wiele *best practices* w tym zakresie, dlatego też postanowiłam skoncentrować się na pięciu z nich, ważnych również z naszej, polskiej perspektywy. Przede wszystkim chcę powiedzieć o wprowadzeniu bardzo dobrych rozwiązań instytucjonalnych, których w Polsce brakuje, a także o roli, funkcji i korzyściach płynących z OSR, która w Australii nie jest formalnym dokumentem, lecz całym procesem. Powiem też o narzędziu o nazwie Biznesowy Kalkulator Kosztów – z jego wykorzystania powstaje raport, bez którego Rada Ministrów nie proceduje projektów. Na koniec poinformuję o dobrych praktykach Australii w zakresie konsultacji społecznych.

Australia zaczęła wdrażać Reformę Regulacji już w latach osiemdziesiątych i była jednym z pierwszych krajów, który stworzył wewnątrz rządu jednostkę odpowiedzialną za przegląd regulacji. Następnie, jako jeden z pierwszych ośmiu krajów wprowadziła wymóg obowiązkowej Oceny Skutków Regulacji do wszystkich projektów, które są procedowane przez rząd australijski. Co ważne, w tej OSR badano przede wszystkim wpływ projektowanej regulacji na biznes. Jeżeli tego wpływu nie było bądź był słaby, można było zrezygnować z OSR.

Nadal w Australii powstaje Rządowy Podręcznik, nakazujący członkom Rady Ministrów przysyłanie wszelkich propozycji legislacyjnych do zaopiniowania do ww. jednostki. Warto zwrócić uwagę, że nie ma tu żadnych ustaw ani aktów prawnych, obligujących członków rządu do dokonywania tego typu czynności. W Australii występują głównie miękkie narzędzia, które są przestrzegane przez członków Rady Ministrów. W roku 1989 ww. jednostka, odpowiedzialna za przegląd regulacji, otrzymuje nazwę Biura do Spraw Regulacji. Potem na przestrzeni lat Biuro zmienia swoją nazwę i miejsce w ramach instytucji rządowych, ale także rozszerza się zakres jego działania. W tym samym roku przyjmuje się też praktykę wydawania rocznych raportów z przeglądów regulacji.

Dopiero w latach dziewięćdziesiątych Australia doszła do wniosku, że potrzebny jest projekt ustawy o instrumentach legislacyjnych, ale chcę zwrócić uwagę, że nie jest to ustawa o systemie stanowienia prawa, tylko o instrumentach, które mogłyby poprawić jakość stanowienia prawa. Chodzi tu głównie o dwie kwestie. Australia stworzyła rejestr on-line OSR, który jest publiczny, obligatoryjny i dostępny na stronach ministerstwa finansów. Druga kwestia to taki miniOSR, który również został za pomocą tej ustawy wprowadzony.

W 1996 r. powstała Komisja ds. Efektywności. Jest to niezależna instytucja prowadząca badania i doradzająca rządowi australijskiemu w zakresie wszelkich spraw ekonomicznych, społecznych, środowiskowych i innych problemów dotyczących życia Australijczyków. Celem jej działania jest pomaganie rządowi w opracowywaniu lepszych polityk w długofalowym interesie australijskiej społeczności.

W kolejnych latach powstają różne zespoły ds. odbiurokratyzowania, które mają na celu deregulację. W 1996 r. Australia wyszła z inicjatywą redukcji barier dla biznesu aż do 50%. My jesteśmy na takim etapie, że Unia Europejska do 2013 r. założyła, by każdy kraj członkowski zredukował koszty administracyjne dla biznesu chociaż o 25%. Proszę zwrócić uwagę na czas, w którym to się dzieje.

W 1997 r. OSR staje się obligatoryjna dla wszystkich stanów i terytoriów, dla całego tworzonego prawodawstwa w Australii. OSR dotyczy traktatów, umów międzynarodowych, całej działalności regulacyjnej.

W 2005 r. tworzy się Biznesowy Kalkulator Kosztów. Jest to narzędzie IT zaprojektowane tak, aby pomagać autorom regulacji w oszacowywaniu kosztów

propozycji regulacji; Kalkulator jest dostępny na stronach Biura ds. Lepszej Regulacji, zapewnia on wartościowanie kosztów regulacji z użyciem metodologii kosztorysowej.

Kolejnym krokiem było przeniesienie Biura ds. Lepszej Regulacji do specjalnie utworzonego Ministerstwa Finansów i Deregulacji, gdzie powstaje Grupa Deregulacyjna. Na czele grupy stoi sekretarz stanu i dzieli się ona na dwa departamenty: jeden zajmuje się obsługą lepszej regulacji, drugi zaś polityką deregulacyjną. I tak to funkcjonuje do dziś. Obok rządu, ale dla rządu działa wyżej wspomniana Komisja ds. Efektywności.

Grupa Deregulacyjna doradza rządowi w szerokim zakresie wszystkich propozycji dotyczących dziedzin polityki i ich wpływu. Odpowiada za opracowywanie i wdrażanie ram prawnych zarządzania regulacyjnego i przede wszystkim ma na celu pomaganie rządowym agencjom i ministerstwom w przestrzeganiu rządowej polityki w zakresie wymogów odnośnie do OSR. Biuro ds. Lepszej Regulacji ma za zadanie dokonywanie oceny, czy do danego projektu wymagane jest sporządzenie OSR, bada OSR pod kątem tego, czy spełnia ona formalne wymogi i czy zapewnia odpowiedni poziom analizy, kosztów i korzyści, a także doradza w sprawie zgodności oceny kosztów, zachęcając do stosowania Biznesowego Kalkulatora Kosztów.

Biuro zarządza także innymi mechanizmami regulacyjnymi, takimi jak: Roczne Plany Legislacyjne oraz Wskaźniki Wyników Regulacyjnych. Promuje rządowe zasady konsultacji i dostarcza jasnych wytycznych nt. dobrych praktyk konsultacji z ich uczestnikami. Zapewnia szkolenia dla decydentów. Sporządza roczne raporty zgodności OSR, ocen kosztów, konsultacji i wyników reformy regulacji z wymogami rządu w tym zakresie. Prowadzi centralny, publiczny rejestr on-line wszystkich OSR i monitoruje przebieg reformy regulacji w poszczególnych stanach i terytoriach Australii.

Celem zaś działań Wydziału ds. Deregulacji jest redukcja kosztów dla rządu, biznesu, społeczeństwa oraz ogólna poprawa współpracy na linii rząd – społeczeństwo. Wydział wspiera ministrów odpowiedzialnych za deregulację, poprzez doradztwo i wsparcie ukierunkowane na reformy najslabiej ocenianych działań i regulacji. Każdy resort jest zobligowany do tego, aby co roku przygotowywać raport zawierający informacje, które przepisy w jego obszarze nadają się do deregulacji.

Wydział wzywa podmioty do opracowywania rocznych przeglądów z użyciem OSR, jeśli któryś nie wywiązuje się ze swoich obowiązków. Pomiedzy ministrem finansów a poszczególnymi resortami jest zawarte specjalne porozumienie o partnerstwie na rzecz znoszenia barier administracyjnych.

OSR na ogół tworzona jest na początku procesu legislacyjnego, kiedy powstaje potrzeba zmiany jakiejś regulacji, bądź stworzenia nowej. OSR jest przygotowywana po to, żeby dostarczyć odpowiednią ilość informacji w danym zakresie dla decydentów, którzy mają podjąć decyzję, czy powinna to być regulacja, czy inne działanie legislacyjne. Istotną częścią

OSR jest raport wynikający z liczenia kosztów dla biznesu, czyli z Biznesowego Kalkulatora Kosztów. Trafia to do dokumentacji OSR, która ewoluuje wraz z całym procesem legislacyjnym i jest przesyłana do decydenta – ma on ostatecznie podjąć decyzję, w jakim kształcie dana propozycja będzie procedowana. Następnie cały raport OSR jest podawany do wiadomości publicznej i podlega szerokim konsultacjom. OSR jest również przesyłana do parlamentu do dalszego procedowania. Jeżeli nie ma raportu OSR i nie ma raportu z Biznesowego Kalkulatora Kosztów, projekt legislacyjny nie będzie procedowany przez rząd. Są oczywiście wyjątki. O wyjątku decyduje premier, który może podjąć decyzję, że mimo to projektowi nadaje się bieg, ale w takiej sytuacji regulacja, która nie ma raportu OSR i wyliczonych kosztów dla biznesu, jest obowiązkowo przedmiotem przeglądu w ciągu dwóch lat od jej przyjęcia. Warto podkreślić, że większość przepisów zawiera tzw. klauzule sunsetowe. Jeżeli występują klauzule sunsetowe, regulacja jest obowiązkowo przeglądana w ciągu dziesięciu lat od jej przyjęcia, jeśli ich nie ma – przegląd takiej regulacji jest obowiązkowo wykonywany w ciągu pięciu lat od jej przyjęcia.

Pewną ciekawostką, na którą szczególnie chciałabym zwrócić uwagę, jest oświadczenie o rzetelności, które występuje w kilku stanach Australii. Minister, który proponuje regulację, podpisuje całą dokumentację OSR pod kątem jej zgodności z wytycznymi rządu w zakresie OSR. To znaczy, że bierze za nią odpowiedzialność, także za rzetelność dokumentacji, danych, wyliczeń i opcji, które wybrał i uznał za najlepsze.

W Australii opracowano również wytyczne dotyczące konsultacji. Są w nich zalecenia, co powinno być badane w trakcie konsultacji, że powinny być one procesem ciągłym, zaczynać się na wczesnym etapie prac legislacyjnych. Konsultacjom podlega OSR, raport z wyliczeniami kosztów, projekt regulacji, a na koniec cała dokumentacja OSR. Konsultacje powinny być szerokie i powinny dawać zainteresowanym podmiotom dużo czasu, by mogły się wypowiedzieć. Interesariusze zawsze są informowani o sposobach załatwiania sprawy i o tym, jakie opcje zostały wybrane. Dużą wagę przywiązuje się także do przejrzystości w tym zakresie. Spójna procedura konsultacji powinna ułatwić uczestnikom wzięcie w niej udziału. Autorzy regulacji powinni ocenić proces konsultacji i zbadać sposoby uczynienia ich bardziej efektywnymi.

Dodatkowo, aby ułatwić prowadzenie konsultacji i zwiększyć ich efektywność, ministerstwa i inne agencje odpowiedzialne za zmiany w przepisach, które mogą mieć wpływ na biznes, mają obowiązek przygotowywania planów legislacyjnych i umieszczania ich na stronach internetowych, a także uaktualniania. Plany muszą zawierać informacje o dokonanych zmianach danej regulacji, które wystąpiły od początku roku obrotowego, i o przewidywanych działaniach; powinny też zawierać opis problemu, informacje o strategii konsultacji i harmonogram prac.

Istnieje specjalna strona internetowa konsultacji biznesowych, umożliwiająca rejestrację zainteresowanym podmiotom, na której powiadamia się zarejestrowanych o toczących się konsultacjach w interesujących ich obszarach, dostarcza się również informacje o celach konsultacji; strona zawiera linki do bieżących i archiwalnych procesów konsultacji oraz informacje na temat nowych i planowanych zmian w regulacji.

5. Dyskusja i sformułowane wnioski

W toku dyskusji nad referatami Magdaleny Bober, Tony'ego Housha, Witolda Michałka i Katarzyny Urbańskiej¹⁴ poruszono następujące kwestie problemowe, istotne dla procesu konsultacji publicznych:

- dyskusja skupiła się na wymianie poglądów i doświadczeń oraz obserwacji dotyczących funkcjonowania innych systemów stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem przyjętych tam rozwiązań w zakresie konsultacji publicznych oraz Oceny Skutków Regulacji;
- uczestnicy spotkania uznali, że praktyka stanowienia prawa w Polsce, w szczególności w zakresie konsultacji publicznych oraz Oceny Skutków Regulacji, odbiega od standardów przyjętych w innych państwach europejskich;
- w toku dyskusji przywołano wiele interesujących tzw. dobrych praktyk legislacyjnych stosowanych w innych krajach. Wskazywano np., że w Niemczech istnieje Narodowa Rada Kontroli Norm, która obecnie stanowi 10-osobowy niezależny zespół ekspertów, powołany przez kanclerza, posiadający także umocowanie ustawowe. Podstawowym zadaniem Rady jest wspieranie legislacji rządowej w prawidłowej ocenie skutków regulacji. Pewną słabością tej instytucji jest to, że obowiązkowej kontroli podlegają tylko rządowe projekty ustaw;
- zwrócono uwagę, że Niemcy słyną z rozwiązań biurokratycznych, ale mimo to istnieje szeroka współpraca administracji z organizacjami pozarządowymi (NGO), wyspecjalizowanymi w analizie OSR.

¹⁴ W dyskusji brali udział: O. Dziekoński, M. Bober, T. Housh, K. Borowska, P. Kieszkowska-Knapik, K. Kokocińska, M. Kolendowska-Matejczuk, L. Kołucka-Żuk, I. Niżnik-Dobosz, M. Pawlak, T. Rabska, K. Sieniawska, A. Wacławik-Wejman, A. Bałaban, M. Bąk, R. Borusiewicz, K. Bramorski, Z. Kmiecik, A. Kopijkowski-Gożuch, M. Królikowski, E. Krześniak, G. Kubalski, Z. Niewiadomski, J. Paczocha, A. Pietryka, R. Piotrowski, W. Rogowski, D. Sałajewski, J. Smoliński, W. Szpringer, P. Wagłowski, M. Wróblewski, G. Ziemiak.

VIII. LOBBING I RZECZNICTWO INTERESÓW W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA

Seminarium, któremu poświęcony jest niniejszy rozdział publikacji, odbyło się w dniu 13 stycznia 2012 r. w Kancelarii Prezydenta RP pod roboczym tytułem „Lobbing i rzecznictwo w procesie stanowienia prawa”.

1. Wprowadzenie do dyskusji – Małgorzata Molęda-Zdziech, Grzegorz Ziemiak, Obywatelskie Forum Legislacji

Jako Obywatelskie Forum Legislacji (OFL) ustosunkowaliśmy się do problemu lobbingu w momencie, gdy minister Julia Pitera, pełnomocnik rządu ds. opracowania programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych, wystosowała projekt zmiany ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Wtedy OFL przygotowało dwa stanowiska oceniające krytycznie propozycję ustawy. Uważamy, że obowiązująca ustawa o działalności lobbingowej nie rozwiązuje problemu braku przejrzystości w procesie stanowienia prawa, a wręcz rodzi więcej negatywnych, niż pozytywnych skutków. Jeszcze gorsze skutki przyniósłby jednak projekt minister Julii Piter. Podejście do lobbingu, prezentowane dzisiaj w Polsce, jest diametralnie różne od występującego np. na forum Unii – po przyjęciu inicjatywy na rzecz przejrzystości w 2005 r., czy wprowadzeniu wspólnego rejestru na rzecz przejrzystości. W Polsce lobbing traktowany jest z nieufnością, a regulacje w tym zakresie powstawały w ramach pakietu działań antykorupcyjnych. W dojrzałych demokracjach lobbing stanowi instytucję, wpisaną w demokratyczny proces decyzyjny. Chcemy zacząć od przedstawienia dosyć szerokiego spojrzenia na lobbing jako na sposób komunikacji społecznej pomiędzy nadawcą a decydentem w celu realizacji jakiegoś zamierzenia.

Po stronie nadawcy możemy postawić każdą grupę interesu, czy też indywidualnego, profesjonalnego lobbystę. Celem działania może być np. projekt zmiany prawnej. Decydent to ten, który podejmuje decyzję (na każdym szczeblu władzy). Jeżeli dokonujemy diagnozy sytuacji, wiele problemów i nieporozumień bierze się z tego, że skupiamy się jedynie na jednym z elementów tego procesu. Definiując lobbing bierzemy pod uwagę jego przedmiot (o co lobbujemy?), albo podmiot (kto lobbuje?). Obecna ustawa o działalności lobbingowej w istocie ogranicza się do kontroli jedynie zawodowych lobbystów (reprezentujących na podstawie umowy cywilnoprawnej i za wynagrodzeniem stronę trzecią – klienta), nakazując im wpis do rejestru MSWiA.

Należy zaznaczyć, że zagadnienia lobbingu w Polsce nigdy nie były brane poważnie pod uwagę, jeżeli chodzi o proces stanowienia prawa, przejrzystości, konsultacji, zatem wszystkie elementy, które są nieodłącznie związane z procesem tworzenia prawa. Warto przypomnieć genezę ustawy lobbingowej. Niesie ona ze sobą grzech pierworodny „afery

Rywina”, została szybko przygotowana w trakcie tej afery i tym trzeba tłumaczyć znajdujące się w niej elementy skierowane na represyjne podejście i kwestie korupcyjne. Takie podejście do lobbingu powoduje mnóstwo nieporozumień, a także nie pozwala wyjść z klinczu, w jakim znajdują się z jednej strony reprezentanci administracji publicznej, środowisk legislacyjnych, posłowie i instytucje skupione wokół parlamentu, a z drugiej strony, środowiska gospodarcze, NGO i wszyscy inni interesariusze tego procesu. Takie restrykcyjne nastawienie często „wyłącza” zdrowy rozsądek, blokuje pytania typu: czemu ta ustawa miała służyć, jakiego rodzaju elementy miałyby zostać wprowadzone, czy ułatwiłyby proces podejmowania decyzji.

Chcąc ustalić pewne kwestie definicyjne – powiedzieliśmy, że będziemy rozmawiać o lobbingu i o rzecznictwie interesów (ang. *advocacy*) łącznie, a oba terminy traktować synonimicznie. Dlaczego przyjmujemy takie rozumowanie? Ustawa polska mówi o lobbingu w procesie stanowienia prawa – nie mówi nic o rzecznictwie. Jeżeli jednak przyjrzymy się procedurze wysłuchania publicznego (obecnej, choć w formule fakultatywnej) – to oczywiste jest, że podmioty zajmujące się rzecznictwem (czyli reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego) powinny w niej uczestniczyć i mieć coś do powiedzenia. Jeżeli chodzi o kwestie terminologiczne, to zarówno rzecznictwo, jak i lobbing rządzą się podobnymi prawami, sięgają po podobne metody i techniki. Podstawowa różnica, podnoszona przez organizacje pozarządowe, dotyczy rodzaju interesu, prowadzonych działań. Rzecznictwo jest uprawiane w interesie publicznym, ma charakter niekomercyjny. W praktyce nie zawsze to się potwierdza. Warto przypomnieć, że jedna z organizacji biznesowych, pomimo że w swoich strukturach miała Instytut Lobbingu, oficjalnie prezentowała siebie jako rzecznika interesów, prowadzącego *advocacy*, czyli... rzecznictwo, a nie działalność biznesową. Toczy się obecnie walka o słowa, i tak na przykład ekspert w zakresie kultury Dragan Klaić używa dodatkowego pojęcia na określenie działań lobbingowych w sektorze kultury – orędownictwo. Mamy więc kolejny termin, będący tłumaczeniem terminu angielskiego *advocacy*. Wydaje nam się, że wprowadzenie kolejnego terminu może stanowić próbę odejścia od pojęcia lobbingu, który ma, nie tylko w Polsce, negatywną konotację. Mówimy o lobbingu i o rzecznictwie łącznie, gdyż z punktu widzenia komunikowania obie działalności dają podstawę do uczestnictwa w procesie decyzyjnym reprezentantom społeczeństwa obywatelskiego. Patrzymy na to w kontekście demokracji partycypacyjnej, w której wszyscy członkowie społeczeństwa (bezpośrednio lub poprzez swoich reprezentantów) powinni mieć możliwość uczestniczenia w procesie decyzyjnym. To dzięki ich informacjom podejmowane decyzje będą racjonalne i legitymizowane.

Spójrzmy teraz na forum Unii Europejskiej. Nasze seminarium odbywa się w dobrym momencie, bowiem w czasie, kiedy dokonały się zmiany w regulaminie obowiązującym decydentów w kontaktach z grupami interesu. Przypomnijmy, że od czerwca 2011 r. przy

Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim obowiązuje wspólny rejestr rzeczników i interesariuszy. Po dziennikarskiej prowokacji „Sunday Times” wprowadzono regulacje dotyczące eurodeputowanych, zatem domknęto proces komunikowania od strony decydentów. W Unii Europejskiej za działalność lobbingową uważa się „każdą działalność mającą na celu wywarcie wpływu na politykę i proces podejmowania decyzji przez instytucje UE”. Jest to definicja przyjęta w europejskiej inicjatywie na rzecz przejrzystości, która została dopracowana na potrzeby rejestru. Wymienia się działania wchodzące w skład działalności lobbingowej, jak np.: kontakty z posłami, urzędnikami instytucji Unii Europejskiej, opracowywanie i przekazywanie pism, także organizowanie imprez, spotkań w biurach. Zaznacza się, że są to działania prowadzone nie tylko przez środowiska gospodarcze, ale też szeroko rozumiane organizacje zawodowe, NGO, stowarzyszenia branżowe i ośrodki badawczo-analityczne (*think-tank*). Jak Państwo widziecie, działalność rzecznicza objęta jest rejestrem tego samego typu, co działania lobbingowe.

Trzeba zaznaczyć, że jeżeli myślimy o lobbingu w kategoriach komunikacyjnych, to musimy sobie zdawać sprawę, że nadawcy, czyli grupy interesu, a z drugiej strony odbiorcy, czyli decydenci, posługują się inną logiką. Słowo „inna” nie zawiera oceny – wskazuje jedynie na różnorodność perspektyw. Władza publiczna cierpi na tzw. kompleks Gutenberga – preferuje podejście „na piśmie”, bardziej teoretyczne, które można zastosować do większej liczby przypadków. Stąd też czasami może działać na zwłokę, by wypracować rozwiązania ogólniejsze i bardziej uniwersalne. Inaczej jest z lobbystami czy rzecznikami interesów. Środowiska lobbystów koncentrują się na konkretnych przypadkach i są zmuszone do przystosowywania rozwiązań do wybranych sytuacji oraz pracy w terenie. Często podlegają presji czasu.

Te dwie odmienne logiki wpływają również na postrzeganie lobbingu w Polsce i na sposób jego regulacji, który jest bardzo niedoskonały. Znajdujemy się bowiem w sytuacji, że wprowadziliśmy regulacje, powołujemy się na rozwiązania stosowane na świecie, ale nie znajdują one zastosowania w praktyce, nie przyczyniają się, niestety, do zwiększenia rzetelności i przejrzystości życia publicznego. Możemy wręcz stwierdzić, że jest to wielokrotnie regulacja przeciwskuteczna, gdyż nie daje możliwości porozumienia i kontaktów administracji i interesariuszy.

Jeśli mowa o „aktorach” lobbingowych, możemy podzielić ich na dwie grupy (odwołuję się do podziału, jaki przyjęliśmy wraz z prof. Krzysztofem Jasieckim i dr Urszulą Kurczewską w naszej książce *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*): tych, którzy prowadzą lobbing i działania rzecznicze we własnym imieniu oraz tych, którzy działają na zlecenie. Do pierwszej grupy zaliczamy zatem: korporacje, podmioty gospodarcze i różnorodne grupy interesu, takie jak środowiska biznesowe, NGO i związki zawodowe, ponadto rząd i jego agendy, instytuty kultury, ataszaty. Zaliczyć do nich możemy również media i dziennikarzy,

którzy często nie są bezstronni oraz tzw. kręgi opiniotwórcze (celebrytów, liderów opinii z różnych środowisk). Do drugiej grupy „aktorów” – działających w imieniu zlecniodawcy (polska ustawa zobowiązuje ich do rejestracji) – zaliczamy wciąż niewielką grupę lobbystów zawodowych, skupionych w agencjach lobbingowych, *public affairs*, a czasami i *public relations*. W USA lobbystów zarejestrowanych liczy się w tysiącach (jest ich około 35 tysięcy, a największe stowarzyszenie zawodowe – Amerykańska Liga Lobbystów istnieje od 1979 r.). Podobnie w UE, gdzie w rejestrze jest około 5 tysięcy podmiotów lobbingowych, a liczbę lobbystów szacuje się na 18–20 tysięcy. W Polsce, po sześciu latach funkcjonowania ustawy, w rejestrze MSWiA jest 207 lobbystów (stan na styczeń 2012). Dysproporcja jest widoczna i oczywista. Dodać także należy, że wiele organizacji rejestrowało się z ostrożności procesowej (np. kancelarie prawne), czyli „tak na wszelki wypadek”, bo nie było pewności, czy obejmuje ich ten obowiązek. Wobec wąskiego zakresu podmiotów, objętych tym obowiązkiem (czyli lobbystów profesjonalnych, którzy muszą się rejestrować) – podmiotów tych powinno być kilkanaście. Pokazuje to słabość naszego rynku usług lobbingowych, a obecna regulacja nie pozwala na jego rozwój. Miałem okazję uczestniczyć w pracach przygotowujących rejestrację, jestem jednym z członków założycieli Stowarzyszenia Profesjonalnych Lobbystów w Polsce. Organizacja ta nie ma żadnej możliwości wpływania na prawo, nawet dotyczące lobbingu, nie ma też siły przebicia. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest negatywne nastawienie do lobbingu i lobbystów, wynikające *expressis verbis* z zapisów ustawy. Znamienne jest, że rynek lobbingu w Polsce jest w zasadzie martwy. Nie ma warunków formalnych dających możliwości rozwoju, choć jest spory potencjał wśród ludzi młodych, którzy się kształcą np. w kierunkach prawniczych. Wielu absolwentów uczelni przyznaje, że są zainteresowani profesjonalnym lobbingiem i pracą w tym obszarze, ale najczęściej pracują w kancelariach prawniczych, firmach doradczych, gdyż w obszarze lobbingu w Polsce nie ma szans ani perspektyw rozwoju. Przyjęta obecnie techniczna formuła rejestru dodatkowo zaciemnia obraz, ponieważ można zarejestrować się podając jedynie imię i nazwisko lub nazwę firmy – nie wiadomo zatem, kogo reprezentuje dana osoba lub firma, i w czym interesie działa. Informacje te teoretycznie są wymagane w rejestrze w parlamencie, ale w praktyce można te rubryki zostawić niewypełnione, a rejestracja mimo to zostanie dokonana.

Patrząc na regulację lobbingu porównawczo, można wyróżnić kilka sposobów jego regulacji. Po pierwsze: w drodze regulacji ustawowych, dotyczących ściśle działalności lobbingowej. Po drugie: poprzez rejestrację przy parlamentach. Często wymaga to dodatkowo podpisania kodeksu etycznego (tak jest w UE). Trzecia droga to samoregulacje środowiskowe, czyli sami lobbyści – jeżeli stanowią wyodrębnioną branżę zawodową, tworzą własne stowarzyszenia i opracowują kodeks postępowania (kodeks

etyczny), będący deklaracją ich zasad i standardów, jakimi kierują się w działalności zawodowej.

Pierwsze rozwiązanie stosowane jest w 11 państwach, takich jak: USA, Kanada, Australia, Izrael, Tajwan, Litwa, Francja, Niemcy, Węgry, Polska, Słowenia – obowiązujące w nich regulacja ustawowa – jest to zatem najrzadziej wybierana strategia. Ponieważ OFL nie wypracowało stanowiska dotyczącego wyboru strategii regulacji lobbingowej, w swoim imieniu możemy powiedzieć, że korzystanie z podejść ustawowych na zasadzie adaptacji rozwiązań istniejących w świecie wydaje nam się błędnym podejściem. W czasie pracy nad ustawą posłowie wzorowali się na ustawie amerykańskiej. My mamy zupełnie inny system polityczny i prawny, inny stopień rozwoju instytucji demokratycznych, klasy politycznej, podejście do prawa, czyli inną kulturę polityczną, wobec czego przenoszenie gotowych regulacji nie wydaje nam się dobrym rozwiązaniem.

Co zaś dotyczy regulacji lobbingu na forum Unii historycznie, Komisja Europejska posługiwała się tylko bazą danych CONECCS, skupiającą organizacje ze społeczeństwa obywatelskiego. Dynamiki procesowi regulacji lobbingu nadała inicjatywa na rzecz przejrzystości z 2005 r., podjęta przez komisarza Siima Kallasa, która też nie narodziła się samoczynnie. W 2004 r. USA wstrząsnęła afera lobbysty Jacka Abramoffa, która pokazała, że system regulacji lobbingowych w USA, uznawany za optymalny i dojrzały, okazał się niewystarczający. Abramoff działał przez kilkanaście lat w sposób nieuczciwy, łamiąc prawo i korumpując kongresmanów. Sprawa ta odbiła się echem na forum Unii, bowiem, jak stwierdził Kallas, ewentualny przypadek europejskiego Abramoffa mógłby pogрузić na długo wizerunek i pozycję instytucji europejskich w oczach jej obywateli. W związku z tym komisarz zaproponował wprowadzenie rejestru publicznego dla przedstawicieli różnych grup interesu przy Komisji Europejskiej, który zaczął funkcjonować od wiosny 2007 r. Prócz tego, już od połowy lat osiemdziesiątych XX wieku funkcjonował rejestr przy Parlamencie Europejskim. Docelowo planowano jeden rejestr dla KE i PE. Obecnie jesteśmy w okresie przejściowym i mamy dwa rejestry, w których łącznie zarejestrowanych jest około 5000 podmiotów lobbingowych i rzeczników.

Jeżeli przyjrzymy się bardziej szczegółowym danym – w rejestrze podmioty lobbingowe i rzecznicy traktowane są identycznie, według tych samych zasad. Obowiązuje podział na kilka kategorii i sekcji. Sekcja pierwsza to firmy konsultingowe, obecnie 366 podmiotów. Każda z sekcji ma swoje podsekcje, są to kancelarie prawne, czy samozatrudnieni konsultanci. Druga sekcja – stricte lobbingowa, lobbyści zatrudnieni przez przedsiębiorstwa i stowarzyszenia branżowe – jest najbardziej liczna, skupia ponad 1500 podmiotów. Trzecia to organizacje pozarządowe NGO – prawie 1000 podmiotów. Czwarta skupia ośrodki analityczne, think-tank itp. – 207 podmiotów. Piąta sekcja to organizacje reprezentujące

kościół – 23 podmioty. Szósta sekcja obejmuje władze lokalne i inne instytucje publiczne – 172 podmioty.

W instrukcji do rejestru czytamy: „Rejestrować powinny się organizacje i osoby samozatrudnione, zaangażowane we wszelkie rodzaje działalności w celu wywarcia pośredniego lub bezpośredniego wpływu na proces opracowywania lub realizacji polityki oraz podejmowania decyzji przez instytucje UE. Budziło pewne wątpliwości, kto tak naprawdę powinien się nazywać lobbystą. Zarejestrowane w tym rejestrze osoby nie muszą zostać uznane za lobbystów, ponieważ nie istnieje wspólnie uzgodniona definicja tego terminu, a zakres rejestru, pomimo że obejmuje działalność powszechnie określaną terminem lobbying, to jest szerszy i obejmuje wszelkie rodzaje działalności ujęte w art. 11 Traktatu, dotyczącym demokracji partycypacyjnej.”

Zwracamy uwagę na to, że nawet w instytucjach Unii Europejskiej, po wielu latach dyskusji w tej sprawie, nie wypracowano jednej definicji, starano się tylko rozszerzyć rejestr na wszystkich uczestników procesu decyzyjnego. Powinno być to wskazówką dla naszych legislatorów. Takie podejście pokazuje, że wszystkie grupy, które uczestniczą w procesie stanowienia prawa, powinny być objęte rejestrem. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że regulamin i kodeks postępowania posłów PE w zakresie interesów finansowych i konfliktów interesów, który obowiązuje od 1 stycznia 2012 r., wprowadził regulacje odnośnie do europosłów. To jest jakościowa zmiana, a doprowadzenie do niej uważane jest za sukces polskiej prezydencji i dobre zwieńczenie kadencji Jerzego Buzka jako szefa Parlamentu Europejskiego. W komentarzach do tego wydarzenia można przeczytać, że był to jeden z większych polskich sukcesów, gdyż w krótkim czasie – dziewięciu miesięcy – udało się wprowadzić zmiany.

Zwracaliśmy na to uwagę w kontekście polskiej regulacji. Poza zapisami odnoszącymi się do posłów, w regulacji dotyczącej sprawowania mandatu posła i regulaminie Sejmu nie ma żadnych regulacji czy powiązań pomiędzy ustawą a działaniami związanymi z lobbowaniem przez grupy czy ośrodki polityczne, przez parlamentarzystów, a działania te zdarzają się często za cichą aprobatą środowisk politycznych w parlamencie. Założenia dotyczące regulaminów wskazują na bardzo konkretne aspekty tego rejestru (konieczność wprowadzenia deklaracji finansowych, deklaracji dotyczących podarunków). Druga kwestia to wprowadzenie sankcji za łamanie tych przepisów. Można dyskutować, czy są one skuteczne (np. utrata dziennej diety lub mandatu przez posła, ogłoszenie na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego informacji o przypadkach, które mogłyby powodować konflikt interesów). Jest to pewien krok dalej, a ustalenia regulaminu nie dotyczą już tylko i wyłącznie tych, których postrzega się powszechnie jako lobbystów.

Zmiany regulaminowe w PE zostały dokonane, gdyż udowodniono, że trzech eurodeputowanych, pełniących kluczowe stanowiska w swoich krajach, w wyniku prowokacji

dziennikarskiej było gotowych do przyjęcia łapówek za doprowadzenie do zmian w prawie bankowym.

Sytuację lobbingu w Polsce najlepiej – w sposób skrótowy – oddaje tytuł ekspertyzy dotyczącej ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa i jej funkcjonowania, autorstwa dr. Jarosława Zbieranka i dr. Grzegorza Makowskiego z Instytutu Spraw Publicznych – *Żywy problem, martwe prawo*. Opisano tu doskonale sytuację lobbingu w Polsce. Mimo kilku lat doświadczeń z funkcjonowaniem ustawy – problem lobbingu jest wciąż żywy, dotyczy nie tylko sfery prawnej, ale i wizerunkowej. W perspektywie komunikacyjnej, definicyjnej problem z wizerunkiem lobbingu wynika z nagłaśniania przez media jedynie przypadków negatywnych, aferalnych. Przeprowadzane badania (CBOS, czy na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego) pokazują lobbing w kontekście cech negatywnych, w powiązaniu z korupcją, nepotyzmem.

Z lobbingiem jest tak, jak z zarządzaniem sytuacją kryzysową, jest dobry i skuteczny, kiedy nie można powiedzieć, że wystąpiła sytuacja kryzysowa.

W projekcie minister Julii Pitera były sformułowania, które oddawały sprawy lobbingu w ręce CBA, co pokazuje, jaki jest sposób myślenia o lobbingu. Polscy urzędnicy i parlamentarzyści widząc, że muszą mieć do czynienia z zarejestrowanym lobbystą – wycofują się, ponieważ w świetle ustawy muszą sporządzać raporty ze spotkań, meldować się przełożonemu, wykonywać wiele czynności, których wolą uniknąć, podczas gdy po rozmowie z niezarejestrowanym lobbystą nie mają tego obowiązku. Powoduje to, że ustawa w zakresie, w którym miała pomagać urzędnikom i parlamentarzystom, jest nieskuteczna, gdyż nie korzysta się z profesjonalnych lobbystów. Za dużo jest elementów represyjnych, nastawionych na konieczność tłumaczenia, dlaczego ktoś spotkał się z lobbystą.

Przejdźmy do konkluzji. Chcielibyśmy zaproponować całościowe myślenie o lobbingu i rzecznictwie jako relacji pomiędzy nadawcą – grupą interesu, a odbiorcą – decydentem. Nie można inaczej podejść do tematu, jeżeli zależy nam na tworzeniu dobrego i przejrzystego prawa. Nie powinno się na tę kwestię patrzeć tylko od strony represyjnej, jak to było dotychczas.

Traktowanie lobbingu i rzecznictwa jako instytucji neutralnych jest czymś, do czego warto dążyć, chociaż będzie to trudne. Sugerujemy rozwiązania, które pozwolą na takie ukształtowanie tej działalności, aby była ona neutralna, wpisująca się w demokrację i w działania legislacyjne, jako normalne narzędzie nowoczesnej, partycypacyjnej demokracji.

Obywatelskie Forum Legislacji, mimo że nie wypracowało wspólnego stanowiska dotyczącego sposobu regulacji działalności lobbingowej, uważa, że istnieje konieczność uporządkowania regulacji dotyczących lobbingu i rzecznictwa w Polsce. Chodzi nam o to, aby regulacje były kompleksowe i przejrzyste, aby zapewniały obywatelom udział w procesie

stanowienia prawa, co legitymizuje i racjonalizuje ten proces i przyczynia się do rzetelności w życiu publicznym.

Ważne jest, aby rozważyć zmiany sposobu rejestracji – chodzi o rejestr przy MSWiA, który nie spełnia żadnych funkcji – ani pod względem procesu technicznej rejestracji, ani rzeczywistego monitorowania liczby lobbystów i uwzględniania w tej regulacji zjawiska samoregulacji środowiskowej. Zdajemy sobie sprawę, że wymaga to działań długofalowych. Apelujemy, aby było więcej zaufania pomiędzy partnerami dialogu procesu stanowienia prawa.

2. Dyskusja i sformułowane wnioski

Dyskusja nad referatem Małgorzaty Molędy-Zdziech i Grzegorza Ziemniaka¹⁵ miała na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania problemowe, postawione przez Kancelarię Prezydenta RP:

- a) Dlaczego działalność lobbingowa kojarzy się negatywnie i co zrobić, aby była traktowana jako naturalny element partycypacji społecznej także w procesie stanowienia prawa?
- b) Czy regulacja działalności lobbingowej w ustawie jest właściwą i skuteczną drogą regulacji lobbingu?
- c) Czy regulacja prawna lobbingu powinna stanowić element szerszej regulacji poświęconej partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa oraz realizacji prawa do petycji?
- d) Czy ustawa o działalności lobbingowej z 2005 r. i wydane na jej podstawie akty wykonawcze dobrze regulują tę instytucję, czy też należałoby ją zmienić?

W toku dyskusji poruszono następujące kwestie problemowe dotyczące praktyki lobbingu w Polsce, formułując m.in. następujące tezy:

- dość sceptycznie odniesiono się do szans powodzenia zmiany negatywnego postrzegania słowa „lobbing”;
- krytycznie także – w toku całej dyskusji – oceniono jakość i praktykę funkcjonowania ustawy lobbingowej. W jednoznacznej ocenie dyskutantów prawna regulacja lobbingu wymaga gruntownej zmiany;
- zwracano uwagę, że ustawa w jej obecnym kształcie reguluje jedynie niewielki zakres działalności lobbingowej, która ma miejsce w procesie stanowienia prawa;
- podkreślano, że przekonanie o partykularnych interesach, chronionych przez lobbystów, jest niezupełnie prawdziwe. Przytaczano przykłady regulacji, w pracach nad którymi

¹⁵ W dyskusji brali udział: M. Molęda-Zdziech, G. Ziemniak, O. Dziekoński, M. Bąk, J. Bednykowski, R. Borusiewicz, K. Bramorski, M. Cyrankiewicz, G. Kopińska, M. Kruk-Jarosz, G. Kubalski, U. Kurczewska, Ł. Marcinkiewicz, A. Mazgał, Z. Niewiadomski, J. Paczocha, S. Pieckowski, R. Piotrowski, W. Rogowski, A. Rymśa, W. Sieniawski, T. Stawecki, W. Springer, K. Urbańska, P. Wagłowski, M. Wiszowaty, M. Wróblewski, T. Zalasinski, A. Zybala.

lobbyści ratowali dobrze funkcjonujące w interesie publicznym regulacje przed błędnymi rozwiązaniami przygotowanymi przez polityków;

- podkreślano, że instrumenty sprzyjające podniesieniu transparentności procesu legislacyjnego i poprawie sytuacji w zakresie lobbingu leżą w rękach decydentów, którzy będą musieli w interesie publicznym otworzyć się na wiedzę ekspercką. Absolutnym sukcesem Parlamentu Europejskiego jest kodeks etyki wprowadzony przez Jerzego Buzka;
- stawiano postulaty zwiększenia demokracji wewnątrzpartyjnej, gdyż stan obecny jest bardzo dużym problemem dla demokracji, nie tylko w Polsce. Konieczne jest zwiększenie samodzielności wybieralnych polityków, którzy obecnie podlegają presji nie tylko lobbystycznej, ale przede wszystkim ślepej dyscyplinie partyjnej i presji politycznej;
- podkreślano, że lobbing jest zjawiskiem funkcjonującym w życiu politycznym i niełatwo się poddaje regulacji. Polska jest jednak krajem, w którym trudno byłoby myśleć o rozwiązaniu tego problemu regulacyjnego poprzez likwidację ustawy. Ustawa jest więc niezbędna, ale powinna zostać poprawiona;
- reforma ustawowej regulacji lobbingu powinna iść w kierunku ograniczenia zakresu raportowania i biurokracji związanej z monitorowaniem podmiotów lobbingowych w ich kontaktach z politykami;
- powinno się także poszerzyć zakres rejestru lobbystów – na wzór podobnych funkcjonujących w Unii Europejskiej – tak, aby obejmował on wszystkie podmioty uczestniczące w procesie stanowienia prawa i wyodrębniał ekspertów, organizacje społeczne, gospodarcze, NGO, lobbystów zawodowych. Nie ma bowiem różnicy np. w działalności grup ekologicznych i innych grup interesu społecznego a grup interesu gospodarczego;
- dyskutowano także na temat wzajemnej relacji konstytucyjnego prawa do petycji i lobbingu;
- ustalono, że podstawą nowej regulacji lobbingu powinien być standard jawności, przejrzystości i transparentności.

IX. KONSTYTUCYJNY SYSTEM ŹRÓDEŁ PRAWA

Seminarium, któremu poświęcony jest niniejszy rozdział publikacji, odbyło się w dniu 16 marca 2012 r. w Kancelarii Prezydenta RP pod roboczym tytułem „Konstytucyjny system źródeł prawa”.

1. Wprowadzenie do dyskusji – Tomasz Stawecki, Piotr Winczorek, Uniwersytet Warszawski

Dzisiejsze spotkanie miało być pierwotnie poświęcone wąskiemu zagadnieniu dekretów, rozporządzeń z mocą ustawy, ale Pan Minister (Olgiard Dziekoński) zaproponował szersze zagadnienie – systemu źródeł prawa. Za kilka tygodni będziemy obchodzić piętnastą rocznicę uchwalenia Konstytucji i warto się zastanowić, czy koncepcja zamkniętego katalogu źródeł prawa, która w tej Konstytucji jest przyjęta, po 15 latach i w zupełnie innych warunkach ustrojowych i politycznych jest nadal aktualna. Być może warto od tego rygoryzmu, przyjętego w 1997 r., odejść. Spory o zamknięty katalog prawa występowały już wcześniej. Znane jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego na kanwie sporu o akt normatywny NBP i RPP. Nie chcielibyśmy wracać do przeszłych sporów, ale zaproponować refleksje nad dwoma zagadnieniami, dwoma typami potencjalnych źródeł prawa, potencjalnych w tym sensie, że nieujętych w naszym systemie ustrojowym, ale dyskutowanych i rozważanych.

Te dwa typy źródeł prawa to:

- dekrety/rozporządzenia z mocą ustawy, oczywiście inne niż wydawane w okresie stanu wyjątkowego,
- prawotwórcze orzeczenia sądowe.

To, co łączy te dwa typy źródeł prawa, to nieuznawanie ich w pełni w naszym systemie ustrojowym. Ale z drugiej strony dyskusje o dekretach czy prawotwórczych orzeczeniach pojawiają się, gdy krytykowana jest jakość legislacji. Jeżeli twierdzimy, że proces legislacyjny jest długi, nieskuteczny, a uchwalane ustawy są niespójne, językowo niedopracowane, wtedy pytamy, czy można to zrobić inaczej, i te dwa źródła szybko przychodzą na myśl. Wreszcie po 1997 r. dokonała się ważna zmiana wynikająca z przystąpienia do Unii Europejskiej. Zmieniło to również koncepcję prawa i porządku prawnego, i w jakimś zakresie również źródeł prawa.

1.1. Dekrety z mocą ustawy – Piotr Winczorek

Dekrety są aktami, które nie zyskały wielkiej sławy. Po pierwsze w naszej pamięci tkwi dekret o stanie wojennym, wydany z pogwałceniem norm Konstytucji, która wprowadziła przewidywała dekrety, ale nie w takiej sytuacji, w jakiej został on wydany. Sprawa dekretów

pojawiała się później pod różnymi nazwami, kiedy Prezydentem był Lech Wałęsa, który zabiegał o wyposażenie rządu w różne pełnomocnictwa, o wydawanie aktów z mocą ustawy po to, by zrealizować plan przyspieszenia politycznego, na którym mu zależało. Kiedy toczyła się dyskusja nad nową konstytucją, również pojawiała się sprawa dekretów, ale do tego aktu nie powrócono i jedynym aktem rangi ustawowej uczyniono samą ustawę, wyposażając Sejm w prawo uchwalania ustaw. Senat do uchwalanych ustaw ma się odnosić. Jedyną sytuacją, gdy pojawia się akt rządu ustawowego, jest rozporządzenie z mocą ustawy, które Prezydent na wniosek Rady Ministrów może wydawać w bardzo wąskim zakresie spraw w okresie stanu wojennego; ani razu szczęśliwie do tego rozwiązania nie sięgnięto, stąd też nie ma żadnej praktyki od roku 1989, a tym bardziej od roku 1997, która by potwierdzała lub też zaprzeczała wartości aktów rangi ustawowej, ale nie będących ustawą. Można zatem albo sięgać do doświadczeń innych krajów, albo prowadzić rozważania natury seminaryjnej. Istnienie aktów o randze ustawowej, które nie są jednakże ustawami, jest w krajach demokratycznych znane. Wspomnę Francję, gdzie występuje kategoria spraw zarezerwowana dla ustawy, konstytucja opisuje ją na długiej liście, a poza nią znajduje się sfera reglamentacji prawnej należąca do władzy wykonawczej. W tej sferze mogą być wydawane akty z mocą ustawy – nazwijmy je dekretami. Ponadto na podstawie upoważnień ustawowych mogą być stanowione przez rząd ordonanse. We Francji zatem przyjęte jest powyższe rozwiązanie. A czy w naszym kraju powinno być ono przywrócone? Są oczywiście argumenty za i przeciw, które chcę przedstawić.

Przede wszystkim mamy do czynienia z niską jakością ustawodawstwa tworzonego w efekcie politycznych przetargów. Ustawodawstwo w ostatnim czasie dotyczy nie tyle tworzenia aktów normatywnych od ich fundamentów, lecz nowelizowania ustaw już uchwalonych. Tych nowelizacji jest nieprawdopodobnie wielka liczba, dokonywane są często z wątpliwych powodów, a niekiedy z naruszeniem procedury ustawodawczej, np. wprowadzanie poprawek, które wychodzą poza ich treść, przejmowanie uprawnień do przedstawiania projektów ustaw, bez przeprowadzenia całej procedury legislacyjnej. Dzieje się to także w przypadku poprawek wnoszonych przez Senat. Ta negatywna, niezbyt wysoka ocena ustawodawstwa sejmowego skłania niektórych do podniesienia kwestii dekretów, które by mogły usterki sejmowego ustawodawstwa uchylić. W okresie międzywojennym można znaleźć bardzo wiele przypadków aktów o randze ustawy – rozporządzenia Prezydenta RP. Oczywiście były też przypadki, które z prawnego czy politycznego punktu widzenia można ocenić bardzo negatywnie, ale te, które się utrwały w pamięci i zyskały dobrą sławę, to przede wszystkim akty dotyczące gałęzi prawa, akty kodyfikujące czy scalające prawo, które obowiązywały także wiele lat po roku 1945, a nawet sięgały głęboko w czasy PRL. W opracowaniu tych aktów brali udział wybitni polscy prawnicy: Juliusz Makarewicz, Wacław Makowski, Emil Rappaport, Aleksander Mogilnicki,

Roman Longchamps de Bérier, Maurycy Allerhand, Kamil Stefko, Fryderyk Zoll, którzy uczestniczyli w pracach komisji kodyfikacyjnych przygotowujących projekty. Być może, zwłaszcza gdy w grę wchodzi uchwalanie kodeksów, mimo że istnieją specjalne procedury, które mają racjonalizować ten proces w Sejmie – należałoby sięgnąć do tej formy prawodawstwa. Pozwoliłoby to teksty tak ważnych aktów uczynić spójnymi, jakościowo poprawnymi i nie podlegającymi próbom podważania tej całości, jaką stanowi projekt kodeksu, przez niezbyt przemyślane, często przypadkowe pomysły poprawek wnoszonych w trakcie obrad sejmowych, w szczególności w komisjach. Drugim przypadkiem, kiedy dekrety mogłyby znaleźć zastosowanie, jest implementacja w prawie polskim dyrektyw unijnych. Jak wiadomo, aby mogły się przekształcić w obowiązujące w Polsce prawo, należy nadać im formę aktów prawa wewnętrznego. Czy jednak trzeba do takich procesów transformacyjnych zatrudniać posłów i senatorów, czy nie dałoby się tego przeprowadzić w sposób prostszy?

Są także argumenty przemawiające przeciw dekretem. Powierzenie możliwości wydawania aktów o randze ustawy innej instytucji niż parlament, może być wstępem do jakiegoś typu autorytaryzmu; jest to obawa niewątpliwa, ale czy w naszych warunkach uzasadniona? Są także argumenty natury systemowej. Przede wszystkim – czy wprowadzenie takiego aktu na dużą skalę (wprowadzenie aktu w przypadku stanu wojennego jest bardzo szczególnym wyjątkiem) nie podważy zasady podziału władzy; czy danie uprawnienia stanowienia aktów tej rangi organom wykonawczym nie jest naruszeniem tej zasady? Sądzę, że jest naruszeniem i powstaje pytanie, czy zasada ta powinna dominować nad praktyczną przydatnością dekretu, czy też przeciwnie, ta przydatność powinna przeważać w polemice z zasadą podziału władzy. Oczywiście podważa to wyłączność parlamentu w tworzeniu prawa rangi ustawowej. Problem ten pojawiał się w związku z kwestią przeprowadzania referendum. Przełożenie wyników referendum na ustawę, co zawsze wchodzi w rachubę, nie zawsze jest oczywiste, bo parlament nie musi się poddać woli Narodu, nie można odwołać posłów, czy skrócić kadencji Sejmu, można najwyżej próbować w Trybunale przeprowadzić operację wykazującą, że nieuwzględnienie woli Narodu przez jego przedstawicieli stanowi naruszenie Konstytucji. Rodzi się pytanie, tak na marginesie: czy jest dobrą rzeczą, że nasza Konstytucja w taki sposób ukształtowała instytucję referendum, że nie daje to możliwości bezpośredniego uchwalania ustaw przez Naród? Wówczas kwestia przełożenia jego woli by się nie pojawiała. Kto wie, czy problem ten nie wystąpi kiedyś z dużą siłą, raczej natury politycznej niż prawnej.

Pytanie, kto miałby uzyskać prawo do wydawania aktów tego rzędu – czy Prezydent, czy Rada Ministrów? Jeśli Prezydent, oznaczałoby to bardzo znaczące wzmocnienie jego pozycji ustrojowej, co być może dałoby się usprawiedliwić faktem, że jest wybierany

w głosowaniu powszechnym i równoważy pod tym względem Sejm i Senat. Zgromadzenie w rękach Prezydenta prawa inicjatywy ustawodawczej, prawa weta, kierowania spraw w trybie prewencyjnym, czy następczym do Trybunału Konstytucyjnego byłoby jeszcze poszerzone o prawo do wydawania dekretu. Powstaje pytanie, czy taki dekret mógłby podlegać jakiejś kontroli? Konstytucyjności chyba tak, ale raczej nie mógłby być zawetowany.

Drugim organem, który można byłoby wyposażyć w prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, jest Rada Ministrów. Czy powinno być tak, że decyzja, czy to Prezydenta, czy Rady Ministrów jest ostateczna? Moim zdaniem tak być nie powinno, byłoby to zbyt daleko idącym ograniczeniem suwerena i jego przedstawiciela, stąd też konieczne byłoby zatwierdzenie takiego aktu przez Sejm lub odrzucenie go – ewentualne weto. Rodzi się pytanie, czy byłoby możliwe wprowadzanie poprawek do rozporządzenia, czy też tylko głosowanie za lub przeciw. Kolejne pytanie, czy potem taki akt mógłby podlegać nowelizacjom i w jakim trybie – w formie ustawy, czy tylko kolejnych rozporządzeń z mocą ustawy. Różne siły polityczne w Polsce skłaniają się do tego, żeby dekrety z mocą ustawy wprowadzić do naszego systemu, m.in. wspomniany projekt Prawa i Sprawiedliwości z lat 2005–2007. Miał to być dekret Prezydenta. Prezydent działałby na wniosek Rady Ministrów, a dekret wchodziłby w życie dopiero po zatwierdzeniu przez Sejm. Oczywiście przyjęcie takiego rozwiązania musi się wiązać ze zmianą Konstytucji. Pytanie, kto i z jakiego powodu mógłby się za taką zmianą opowiadać, czy względy prawne by tu odgrywały rolę, czy względy polityczne – powiedziałbym nawet: takie na krótką miarę obliczone. Projekt PiS był z lat, kiedy prezydentem był Lech Kaczyński. Czy dzisiaj byłoby to przez tę partię mile widziane? Na razie bez udziału tego ugrupowania i innych partii zmiana taka jest niemożliwa. Przede wszystkim względy merytoryczne i prawne powinny górować nad rozważaniami, kto na tym zyska, a kto straci politycznie.

1.2. Prawotwórcze orzeczenia sądowe – Tomasz Stawecki

W celu uzupełnienia omawianego wątku przedstawię kilka argumentów za i przeciw prawotwórczej mocy orzeczeń sądów. To nie jest kwestia precedensu, bardzo często takie uproszczenia się pojawiają. Precedens jest bardzo konkretną, szczegółowo opracowaną instytucją prawną w systemie *common law*. Dopuszczenie nieco większej roli orzeczeń sądowych było przedmiotem dyskusji od wielu lat. Przełomowymi, mówiąc o historii powojennej, były wypowiedzi prof. Andrzeja Stelmachowskiego z 1967 r., który jeszcze na gruncie poprzedniego stanu prawnego wprost uznawał, że orzeczenia sądowe taką rolę powinny pełnić; odwoływał się do ówczesnie obowiązujących wytycznych wymiaru sprawiedliwości, do faktycznie prekursorskich orzeczeń Sądu Najwyższego, które wprowadzały reguły nieznane w prawie stanowionym; a jednocześnie w 1967 r. prof.

Stelmachowski uważał, że nie musimy się już obawiać tego, iż sądy będą przedłużeniem władzy politycznej czy wykonawczej. Postulaty prof. Stelmachowskiego i popierających go autorów w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych spotkały się z krytyczną oceną przedstawicieli nauki prawa, doktryny prawa konstytucyjnego i teorii prawa. Wątek ten powrócił w latach dziewięćdziesiątych. Wrócił z różnych powodów, po pierwsze pod wpływem „twórczej” roli Trybunału Konstytucyjnego, który z przepisów konstytucyjnych obowiązujących w latach dziewięćdziesiątych, zwłaszcza z formuły demokratycznego państwa prawnego wyprowadził kilkanaście czy kilkadziesiąt istotnych zasad ustrojowych. Zasady te nie były wyrażone w przepisach, ale nikt zbytnio przeciw nim nie protestował, dotyczyło to zasad: *lex retro non agit*, zasady zaufania obywateli do państwa, zasady rzetelnej legislacji i podobnych. Oczywiście była to kwestia pewnej wykładni. Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń z 1994 r. nawet wyraźnie to zadeklarował, w uzasadnieniu było wprost powiedziane, że TK niczego nie dodaje, ani nie uzupełnia w porządku prawnym, jest to tylko rozwinięcie obowiązujących przepisów; ale mimo tych deklaracji prawnicy wiedzieli, że stanowi to rodzaj twórczego rozwijania porządku prawnego. Co więcej, w końcu lat dziewięćdziesiątych idea nadania orzeczeniom sądowym w systemie prawa stanowionego, kontynentalnego silniejszej prawotwórczej roli znalazła bardzo duże wsparcie w pracach naukowych, prowadzonych na gruncie międzynarodowym przez grupę naukowców, którą kierowali: Rose Summers z USA, Nill McCormick z Wielkiej Brytanii, z udziałem Roberta Alexy’ego z Niemiec, a na gruncie krajowym przez: prof. Jerzego Wróblewskiego, prof. Marka Zirk-Sadowskiego, prof. Lecha Morawskiego. Badacze ci zastanawiali się nad rolą orzeczeń sądowych w różnych państwach europejskich i doszli do wniosku, że w państwach tych orzeczenia nie są tylko tradycyjnie pojmowanym stosowaniem prawa; rola sędziów nie zamyka się w formule Monteskiusza, która głosi, że sędziowie są tylko „ustami” ustawy. Zaczęto o tym mówić i ukazało się po polsku wiele prac publikowanych w periodykach naukowych, a w książkach zaczęto pisać o precedensach *de facto*. Według polskich autorów w systemie *common law* są precedensy wiążące, *de iure*, natomiast to, co napotykamy w praktyce polskiej, ale także w krajach takich jak Niemcy, Francja czy Włochy, to precedensy faktyczne. Przemyślenia te znalazły silne wsparcie w ostatniej dekadzie w pracach teoretyków prawa, takich jak prof. Lech Morawski, i konstytucjonalistów, jak prof. Janusz Trzcíński.

Czy orzeczenia sądów mogą pełnić funkcję źródeł prawa? Według Konstytucji – nie mogą. Obecna Konstytucja w całej sekwencji przepisów wyklucza prawotwórczą rolę orzecznictwa, art. 10 odwołuje się wprost do podziału i równowagi władz. Ustęp 2 tego przepisu wyraźnie mówi, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, a sądy sprawują władzę sádowniczą. W art. 87 jest ów zamknięty katalog źródeł prawa, który nie przewiduje orzeczeń sądowych, jest mowa o ogłaszaniu aktów normatywnych, a przynajmniej

na gruncie obecnych przepisów orzeczenia sądowe tego warunku spełnić nie mogą. O sądach mówi się, że odpowiadają za wymiar sprawiedliwości i są tylko do tego powołane. Wreszcie są przepisy mówiące o niezawisłości sędziów, o podleganiu ich tylko Konstytucji i ustawom. Gdyby orzeczenia sądowe miały odgrywać większą rolę, wtedy trzeba by powiedzieć, że sędziowie są związani Konstytucją, ustawami, oraz niektórymi orzeczeniami sądowymi. Jest to bardzo trudny argument. Przypomnę spór pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym. Spór nie tylko o istniejącą wcześniej możliwość powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, ale późniejszy spór o wyroki interpretacyjne, wyroki zakresowe, o koncepcję multicentryczności systemów prawa, sformułowaną przez prof. Ewę Łętowską. Na gruncie obecnej Konstytucji nie zmienimy prawotwórczej mocy orzeczeń sądów. Konkluzja postawiona przez prof. Pawła Winczorka, czyli zmiana Konstytucji, byłaby zatem niezbędna. Czy są więc argumenty, oprócz praktyki, o której wspomniałem, za taką prawotwórczą rolą sądów? Tak, sądzę, że kilka takich argumentów z polskiego piśmiennictwa prawniczego można zrekonstruować.

Po pierwsze, zasada podziału władz nie musi być rozumiana w prosty sposób, podążający wprost za Monteskiuszem. W wielu krajach, w tym w krajach *common law*, jest przyjmowana, ale w taki sposób, że dopuszcza precedensy jako źródło prawa. W krajach Unii Europejskiej różne formy sądowego prawotwórstwa są dopuszczalne (w związku z orzecznictwem sądów konstytucyjnych, czy TSUE). Prawo jest tam więc pojmowane w sposób szeroki, a nie tylko ograniczający się do prawa stanowionego. Zasada trójpodziału władz nie musi stanowić bariery nie do pokonania.

Wielu autorów twierdzi, że należy odrzucić hipokryzję – sądy wydają orzeczenia, a ich rola nie powinna być rozumiana wąsko, jedynie w kategorii stosowania prawa. Inni autorzy podkreślają, że potrzebujemy wręcz prawotwórczych orzeczeń sądowych, takich orzeczeń, w których sąd będzie mógł się powołać na podstawę prawną swojego rozstrzygnięcia, inną niż przepis ustawowy; w bardzo różnych kontekstach można to znaleźć, zwłaszcza w dyskusjach o skutku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wokół stosowania Konstytucji przez Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny czy szerzej – sądy administracyjne. Prof. Trzciński mówi: „jako sędzia nie mogę zaakceptować sytuacji takiej, że Trybunał uznaje przepis za niekonstytucyjny, ale aby nie tworzyć luki w prawie, zawiesza wejście w życie tego orzeczenia na kilka czy kilkanaście miesięcy i my sędziowie powinniśmy w tym czasie ten stwierdzony jako niekonstytucyjny przepis stosować; sędziowie muszą mieć jakąś możliwość odejścia od takiego obowiązku i nie możemy mówić, że to jest jakiś rodzaj wykładni *contra legem*”. Zdaniem sędziów rola sądów orzekających, zwłaszcza owych sądów najwyższych i Trybunału, nie ogranicza się do prostego sylogizmu prawniczego, łatwego do zastosowania do konkretnej normy, konkretnego stanu faktycznego; w trudnych sprawach sędziowie muszą przeprowadzić dyskusję podobną do dyskusji w procesie legislacyjnym,

analizę różnorodnych argumentów o charakterze politycznym. Ważymy różne racje, interesy, wartości, zasady, które nie muszą być wprost przewidziane w przepisach. Skoro to wszystko robimy, ponieważ nie można tego uniknąć, to dlaczego taką możliwość doktrynalnie odrzucać?

Należy też wziąć pod uwagę argumenty ekonomiczne, obecnie empirycznie potwierdzone. Proces poprawiania prawa, zwłaszcza gdy jest ono niskiej jakości, jest znacznie tańszy, jeżeli sądy mają prawo „modyfikować” przepisy, tj. przyjmować ich określone rozumienie prawne, które „odchodzi” od znaczenia językowego. Jest to szybsze, tańsze i skuteczniejsze dla adresatów prawa. Autorzy, tacy jak Lech Morawski i Tomasz Gizbert-Studnicki skłaniają się do opinii, że w naturze procesu wykładni zawsze tkwią elementy twórcze, bowiem wykładnia nie jest tylko prostym odczytaniem treści.

Występują też argumenty przeciwnie, np. wynikające z ustrojowych zasad państwa, w tym z zasady podziału władz, argumenty z sądowych uzasadnień, które skupiają się na procesie wykładni i poprawności uzasadnienia sylogistycznego, argumenty z rozumowania sądowego (w którym twórcza interpretacja nie zawsze jest dostrzegalna). Istnieją też argumenty wynikające z różnic między kulturami prawnymi, z niejawności orzeczeń sądowych (prawo powinno być promulgowane), z braku demokratycznej legitymizacji sądów, czy z niepewności prawa wynikającej z takiego orzecznictwa.

Podsumowując oba wystąpienia, mamy przed sobą dwa istotne dylematy dotyczące źródeł prawa. Pierwszy dylemat, czy bronić obecnych zasad ustrojowych, i czy bronić ich za wszelką cenę; czy próbować zmodyfikować te zasady i próbować zsynchronizować je z wymaganiami, jakie stawia przed nami współczesność. Drugi dylemat, bardziej o charakterze politycznym niż systemowym, jak urzeczywistnić rozwiązania, które dzisiaj mogą wydawać się niemożliwe, a które wydają się dorzeczne i pożądane.

2. Dyskusja i sformułowane wnioski

Dyskusja nad referatem Tomasza Staweckiego i Piotra Winczorka¹⁶ miała na celu przede wszystkim uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania problemowe, postawione przez Kancelarię Prezydenta RP:

- a) Czy istnieje uzasadnienie dla powierzenia organom władzy wykonawczej kompetencji do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy?
- b) Czy istnieje uzasadnienie dla nadania charakteru prawotwórczego orzeczeniom sądowym?

¹⁶ W dyskusji brali udział: P. Winczorek, T. Stawecki, O. Dziekoński, K. Łaskiewicz, J. Lityński, A. Bajurska-Miałkos, K. Bramorski, P. Brudnicka, R. Cieślík, A. Dorsz, M. Dziurda, A. Grabowska-Wlaż, M. Kolendowska-Matejczuk, G. Kopińska, M. Kruk-Jarosz, U. Kurczewska, G. Kubalski, M. Liwo, K. Łakomiec, M. Mołęda-Zdziech, M. Orzechowski, R. Piotrowski, A. Rymśa, D. Sałajewski, W. Staśkiewicz, W. Szpringer, A. Tabor, G. Wiaderek, T. Zajac, T. Zalasinski, G. Ziemniak.

W toku dyskusji poruszono następujące kwestie problemowe, istotne dla procesu konsultacji publicznych, formułując m.in. następujące tezy:

- dyskutanci w znacznym stopniu zdystansowali się zarówno wobec propozycji wprowadzenia do systemu źródeł prawa dekretu z mocą ustawy, jak i nadania prawotwórczego charakteru orzeczeniom sądów. Przeważały głosy opowiadające się za ostrożnością w formułowaniu tak daleko idących tez dotyczących zmian w systemie źródeł prawa;
- wady polskiej legislacji nie są – jak podnoszono – spowodowane nadmiarem demokracji, którą można ograniczyć wprowadzając instytucję dekretu, a wręcz przeciwnie, deficytem demokracji w procesie stanowienia prawa. Powierzenie organom władzy wykonawczej prawa do wydawania dekretów z mocą ustawy ten deficyt – ze szkodą dla demokratycznego państwa prawnego – tylko powiększy;
- ponadto źródłem złego prawa często jest niedoskonały projekt rządowy, który w parlamencie jest dodatkowo wewnętrznie „rozbijany”. Niebezpieczeństwem dla jakości prawa, wynikającemu z poprawek poselskich, można jednak skutecznie zaradzić nie poprzez wprowadzanie rozporządzeń z mocą ustawy, lecz poprzez odpowiednie zmiany w regulaminach izb parlamentarnych, ograniczające możliwość zgłaszania poprawek pozbawionych uzasadnienia i OSR;
- podnoszono, że ewentualne korekty przepisów Konstytucji RP, zamiast ingerować w konstytucyjny system źródeł prawa w taki sposób, jak proponują referenci, mogłyby skupić się na kwestiach wzajemnej relacji między organami władzy publicznej, np. w związku z wykonywaniem kompetencji wynikających z naszego członkostwa w Unii Europejskiej;
- w toku dyskusji podniesiono kilka innych bardzo istotnych problemów dotyczących konstytucyjnego systemu źródeł prawa – problematykę implementacji dyrektyw i ewentualnego wykorzystania w tym zakresie rozporządzeń z mocą ustawy lub ustaw ramowych.

X. OCENA SKUTKÓW REGULACJI – ROZWIĄZANIA PRAKTYCZNE

Spotkanie, któremu poświęcony jest niniejszy rozdział publikacji, odbyło się 12 listopada 2012 r. w Kancelarii Prezydenta RP pod roboczym tytułem „Ocena skutków regulacji jako narzędzie naprawy systemu stanowienia prawa”.

Jego uczestnicy mieli możliwość wysłuchania informacji, przedstawionej przez Podsekretarzy Stanu: Adama Jassera (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów) oraz Mariusza Haładyja (Ministerstwo Gospodarki) na temat praktycznych rozwiązań, które stosowane są na rządowym etapie procesu legislacyjnego w celu egzekwowania rzetelnej Oceny Skutków Regulacji opracowywanej przez resorty. Ministrowie omówili zadania i sposób działania funkcjonujących w KPRM komórek: Zespołu Programowania Prac Rządu i Wydziału do Oceny Skutków Regulacji, a także założenia programu „Lepsze regulacje 2015”.

1. Wprowadzenie do dyskusji – Adam Jasser, Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Dobrze, że tematyka oceny skutków regulacji jest w tej chwili taka gorąca, i także tutaj, w Kancelarii Prezydenta, temat ten jest przedmiotem poważnej debaty. Jak część z Państwa zapewne wie, od początku kadencji kwestia Oceny Skutków Regulacji i jakości tworzonego prawa była przedmiotem troski rządu, stosownie do zapowiedzi Pana Premiera w exposé. Wspólnie z Ministerstwem Gospodarki oraz z Rządowym Centrum Legislacji od kilkunastu miesięcy prowadzimy prace dwutorowo. Z jednej strony staramy się usprawnić już istniejący system, z drugiej zaś trwają prace i konsultacje społeczne oraz dyskusje na temat ulepszania tego systemu, czyli z jednej strony staramy się od strony praktycznej, w istniejącym reżimie, podnosić jakość Oceny Skutków Regulacji, a z drugiej, zastanawiamy się nad rozwiązaniami systemowymi. Nawiązując do pytań, o których wspomniał Pan Minister (Olgiert Dziekoński), chciałbym powiedzieć, że przede wszystkim nie jestem pewien, czy moją rolą jest wchodzenie w ten poziom dyskusji, ponieważ gospodarzem programu „Lepsze regulacje”, który obejmuje kwestię konsultacji społecznych i Oceny Skutków Regulacji oraz wykładni, jak powinny wyglądać OSR-y – jest Minister Gospodarki. W tym sensie Kancelaria Premiera jest tylko tym ogniwem procesu, który później z tych narzędzi musi w pewien sposób korzystać, i to oczywiście staramy się robić. W swojej części postaram się skoncentrować na tym, co z praktycznego punktu widzenia zostało do tej pory zrobione i jak to dzisiaj funkcjonuje. Jak rozumiem, Pan Minister (Mariusz Haładyj) może bardziej nawiązać do części systemowych i myślenia o przyszłości.

Proszę Państwa, z praktyki wynika, że za Ocenę Skutków Regulacji, jako proces analityczny wiodący do tego, czy podjąć decyzję, czy coś regulować, czy też nie regulować,

i w jaki sposób ewentualnie regulować – odpowiada zawsze projektodawca. Wydaje mi się, że odpowiedzialność tego, kto chce regulować, za to, aby był w stanie ocenić skutki tej regulacji – jest nie do uniknięcia, ponieważ w przeciwnym wypadku mamy rozdzwięk pomiędzy zamysłem regulacyjnym, a jakimś bardziej lub mniej abstrakcyjnym podmiotem, instytucją czy ludźmi, którzy ewentualnie obliczają skutki tych działań. Autor pomysłu musi być w stanie przedstawić swoją ocenę tych skutków. Tak jak Pan Minister (Olgierd Dziekoński) powiedział, pomysłodawca powinien w tym procesie uwzględniać konsultacje społeczne – „zaciągać” wiedzę z zewnątrz, a „na koniec dnia” podpis ministra czy wiceministra odpowiedzialnego za projekt regulacyjny powinien być świadectwem tego, że Oceny Skutków Regulacji zostały dokonane. W praktyce rządowej wprowadziliśmy z początkiem nowej kadencji dwa swego rodzaju filtry instytucjonalne, które tę filozofię patrzenia na OSR miały wzmocnić. Jednym z nich był zespół programowania prac rządu, którego zadaniem – jak to zostało zapowiedziane przez Pana Premiera i przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Tomasza Arabskiego – było to, żeby patrzeć na wszystkie projekty ustaw, projekty założeń do ustaw oraz oceniać je przede wszystkim pod kątem tego, czy spełniają trzy kierunkowe kryteria. Pierwsze kryterium – czy wynikają z exposé Premiera i z decyzji koalicji o wprowadzaniu priorytetowych rozwiązań. Drugie – czy wiążą się z implementacją prawa europejskiego. I trzecie – czy realizują orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Rolą zespołu miało być również dokonanie wstępnej oceny – może nie skutków regulacji, bo często na tak wczesnym etapie nie jest to możliwe – ale przynajmniej dokonanie oceny tego, czy inicjatywa regulacyjna danego ministerstwa jest oparta na konkretnej wiedzy, czy wynika z wyraźnych potrzeb gospodarki lub potrzeb społecznych. Na tym etapie wprowadziliśmy już możliwość, żeby zespół prosił wnioskodawcę o przedstawienie wstępnej „fotografii” Oceny Skutków Regulacji, którą nazywamy testem regulacyjnym. Wokół testu regulacyjnego powstała bardzo szeroka dyskusja. Były wątpliwości, czy nie zastępuje on Oceny Skutków Regulacji jako podstawowego dokumentu. Dzisiaj wydaje mi się, że już wszyscy, a przynajmniej większość dyskutantów widzi, iż test regulacyjny jest taką właśnie wstępną fotografią i nie pozostaje w sprzeczności z Oceną Skutków Regulacji.

Kancelaria Premiera traktuje wnioskodawcę projektu jako jego właściciela, ale na początku kadencji powstał w niej Zespół do Oceny Skutków Regulacji. To nawiązuje do pytania, czy jest to właściwe miejsce na jego umieszczenie. I tu, Panie Ministrze, nie będę adwokatem we własnej sprawie, więc się uchylę, ale dzisiaj mamy tę instytucję i jest to Wydział Oceny Skutków Regulacji, który jest częścią Departamentu Analiz Strategicznych. Zespół ten został kadrowo wzmocniony na początku tego roku. Jego zadaniem jest ocena OSR-ów, jakie są przedstawiane wraz z aktami normatywnymi pochodzącymi z ministerstw. Zespół ten nie jest w stanie zastąpić ministerstw w Ocenie Skutków Regulacji, w dokonaniu

OSR. Może być pomocny, może wskazać obszary, sposoby, czy metodologie, ale nie jest w stanie przejąć odpowiedzialności. Jego zadaniem jest weryfikacja tego, czy OSR spełnia kryteria formalne, ale także – czy spełnia kryteria z punktu widzenia wiedzy, czy wiedza zgromadzona w Ocenie Skutków Regulacji jest na tyle szeroka, aby uzasadniać projekt. Pytania, jakie najczęściej zadajemy wnioskodawcom na tym etapie – jest to zwykle etap przed posiedzeniem Komitetu Stałego Rady Ministrów – to pytania o konsultacje społeczne, o praktyki międzynarodowe, o najlepszą wiedzę ekspercką i o konkretne wyliczenia ilościowe, które w każdym projekcie powinny się znajdować. Chcę zaznaczyć bardzo wyraźnie, że nie chodzi tu tylko o skutki dla finansów publicznych, czy skutki finansowe z punktu widzenia budżetu państwa, które są oczywiście bardzo istotne, ale – jak wszyscy wiemy – nie są jedynymi kryteriami oceny regulacji. Wiemy też, że w Ministrze Finansów mamy kogoś – bez względu na to, czy jest to dzisiejszy minister, czy inny minister finansów – kto zawsze będzie bardzo dokładnie pilnował kwestii wpływu na finanse publiczne. Chodzi o uczynienie Oceny Skutków Regulacji bardziej kompleksową, by bardziej uwzględniać zagadnienia społeczne, deregulacyjne i kwestie upraszczania życia obywateli, a przynajmniej próby jego niekomplikowania.

Podjęliśmy kolejne działania. Przyjęta filozofia, że odpowiedzialność za Ocenę Skutków Regulacji musi ponosić wnioskodawca, powoduje pewne konsekwencje, gdyż postawienie samych filtrów – poprzez powołanie zespołów i komitetów, nie wystarczy. Teoretycznie działanie takich podmiotów może być wystarczające dla zahamowania prac rządu. Rzeczywiście, zarówno Zespół Programowania Prac Rządu, jak i Komitet Stały za pomocą Wydziału do Oceny Skutków Regulacji wielokrotnie pewne rozwiązania wstrzymują lub blokują. Nikt nie powinien być jednak zainteresowany paraliżem administracji rządowej i zdolności do przeprowadzenia często potrzebnej regulacji czy deregulacji. Uznaliśmy zatem, że nie można podnosić poprzeczki dla ministerstw i zostawić ich z tym problemem. W związku z tym, wspólnie z Ministerstwem Gospodarki i z Rządowym Centrum Legislacji podjęliśmy pracę organiczną w zakresie tworzenia kompetencji w administracji do wytwarzania wyższej jakości Oceny Skutków Regulacji jako analityki, a także uwzględniając sposób prezentowania. We wszystkich ministerstwach powstały komórki do Oceny Skutków Regulacji. Wyznaczeni zostali wiceministrowie, odpowiedzialni za te zespoły, którzy mają za zadanie koordynować ich pracę i wzmacniać pozycję, ponieważ zespoły te często muszą być „advokatem diabła” wewnątrz ministerstwa, zdolnym do pokazania wyliczeń, które niekoniecznie muszą się podobać wnioskodawcy. Cała ocena koncepcji skutków regulacji polega bowiem na tym, że prezentujemy także alternatywne scenariusze i wskazujemy, że nie ma jednego sposobu na rozwiązanie problemu.

Z doświadczeń międzynarodowych wiemy, że chociaż coś, co nazywamy najlepszą praktyką, istnieje, to ta najlepsza praktyka musi być dostosowana do okoliczności w danym

kraju i danym obszarze. A to prowadzi często do znaczących różnic. Od początku jesieni 2012 r. zespoły te pracują, ale natrafiliśmy na poważny problem, dotyczący kompetencji osób w nich uczestniczących. Niewątpliwie czeka nas jeszcze, jako rząd, bardzo intensywna praca, żeby te kompetencje wzmacniać, szczególnie w zakresie dokonywania analizy ilościowej, zdolności do „zaciągania” wiedzy w konsultacjach społecznych lub z zewnątrz. Pan Minister (Olgierd Dziekoński) zapytał także, i jest to kwestia istotna, jak to można odnieść do prawa europejskiego? Naszym dążeniem jest myślenie w takich kategoriach, żeby te same zespoły myślały także w kategoriach prawa unijnego, ponieważ gdy rozdzielimy te dwa procesy, to prędzej czy później okaże się, że są one ze sobą niespójne. Jak słusznie zauważono, prawie połowa krajowych regulacji wynika z prawa europejskiego. Co więcej, ciągle jeszcze w niedostatecznym stopniu możemy wpływać na regulację europejską w momencie, kiedy jest tworzona. Często jesteśmy skazani na postawę defensywną, gdyż regulacje na poziomie Unii Europejskiej zaczynają już nabierać pewnego kształtu i wtedy przystępujemy do analizy skutków, już dla nas konkretnie, i koncentrujemy się tylko na obronie minimum, żeby nie spowodować większych szkód. Musimy umieć się przestawić na taki model funkcjonowania, kiedy już na etapie propozycji Komisji, czy pojawiania się różnych inicjatyw, jesteśmy w stanie przeprowadzić ocenę potencjalnych skutków, przeprowadzić konsultacje społeczne ze środowiskami, na które te regulacje wpływają, po to, by móc skuteczniej negocjować na najwcześniejszym etapie kształtowania regulacji. Jeżeli tych dwóch procesów ze sobą nie powiązemy, nie osiągniemy żadnego rezultatu.

Chciałbym Państwa poinformować, że pierwsze ustalenia z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, czyli z instytucją, która odpowiada za całą agendę europejską, zostały w tym zakresie poczynione. Będzie więc większa współpraca w czworokącie – KPRM, MG, MSZ, RCL – a zatem pewien załazek systemu zaczyna powstawać. Pozytywnym zjawiskiem jest to, że dokonujemy tych zmian – które oczywiście będą potrzebowały czasu, by okrzepnąć i przynieść oczekiwane rezultaty – bez wprowadzania zmian ustawowych, gdyż są to działania, które po prostu można wykonać. I to chciałbym bardzo mocno podkreślić. To nie wymaga bowiem uregulowania w systemie prawnym, ustawowym. Wiem, że na sali są osoby o różnych poglądach na ten temat, ale wydaje mi się, że liczy się to, czy administracja rządowa będzie dysponowała odpowiednimi kadrami i czy będzie w stanie skoordynować swoje działania. To, co już dzisiaj mamy, jest chyba wystarczające. Niewykluczone, że można to ulepszyć, usprawnić, dobudować instytucjonalnie. Tylko przestrzegam przed tym, że jeśli stworzymy najlepszą ustawę o tworzeniu prawa i Ocenie Skutków Regulacji, to wcale nie oznacza, że ta Ocena Skutków Regulacji się poprawi. W związku z tym doradzałbym daleko posuniętą ostrożność procesową, by nie wylać dziecka z kąpielą i nie myśleć, że problem się rozwiązało za pomocą ustawy. Jest to oczywiście

instynktowna reakcja wynikająca z transformacji – wydaje nam się, że skoro jakaś ustawa zostanie uchwalona, to rozwiązuje ona problem. Najlepszym tego przykładem są kwestie emerytalne, gdzie wydawało nam się w 1999 r., że dokonaliśmy wielkiej rewolucji systemowej w sprawach emerytur, i w pewnym sensie tak było. Tylko z drugiej strony, był to pewien eksperyment i nie zadaliśmy sobie trudu dokonania ewaluacji ex post w okresie takim, który pozwoliłby nam ewentualnie wprowadzić modyfikacje. Wynika to z przeświadczenia, że gdy raz coś się zmieni, problem będzie załatwiony na następne 30 lat. Przestrzegam, żebyśmy – przy dyskusji nad Oceną Skutków Regulacji – nie postąpili podobnie. Większość krajów europejskich też boryka się z tym problemem i tam proces modyfikacji systemów Oceny Skutków Regulacji i obudowania instytucjonalnego podlega ciągłej ewolucji. Robi się dwa kroki do przodu, a potem jeden krok w tył, czasami trzy kroki do tyłu – jest to bowiem żywy mechanizm. Ostatecznie liczą się kompetencje administracji.

Teraz przejdę do bolesnego punktu, który wcześniej Pan Minister (Olgierd Dziekoński) zasugerował w wystąpieniu, nie będę zatem musiał brać na siebie całej odpowiedzialności za poruszenie tego tematu. Powiem tak przewrotnie, że jeżeli rząd poprawi się troszeczkę i zacznie te Oceny Skutków Regulacji lepiej przygotowywać, to myślę, że reflektor musi być bardzo wyraźnie skierowany na to, co się dzieje w parlamencie z projektami rządowych regulacji. Pan Minister (Olgierd Dziekoński) słusznie powiedział – co z tego, że projekt rządowy będzie skonsultowany i opracowany na podstawie najlepszej wiedzy, że będą bardzo konkretne wyliczenia ilościowe, że z punktu widzenia oceny jego skutków będzie dobrze przygotowany – jeżeli w Sejmie pojawiają się poprawki czy modyfikacje, które systemem oceny skutków nie będą obudowane. W związku z tym na pewno zasadne jest pytanie, jak uszczelnić ten proces i zapewnić, żeby w całym procesie legislacyjnym kwestia wiarygodności wyliczeń i pilnowania skutków regulacji była brana pod uwagę. Dostrzegamy czasami tendencję, że im bardziej my się staramy, żeby wyliczenia były skuteczne, tym bardziej niektórzy projektodawcy usiłują odwrócić pewne rzeczy w procesie późniejszym.

Rozumiem, że zadaniem, którego podjęła się Kancelaria Prezydenta w osobie Pana Ministra, jest zapewnianie pewnego poziomu koordynacji. Dotyczy to również Kancelarii Prezydenta. Kwestia zdolności urzędu prezydenckiego także do weryfikacji Oceny Skutków Regulacji jest elementem kluczowym w tym systemie.

2. Wprowadzenie do dyskusji – Mariusz Haładyj, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki

Dziękuję za możliwość przedstawiania niektórych działań rządu, uzupełniając to, co powiedział Pan Minister (Adam Jasser), który chyba zbyt skromnie opisał swoją rolę. Najlepsze rozwiązania, czy działania proponowane przez którekolwiek z ministerstw nie miałyby bowiem szansy na skuteczne wdrożenie, gdyby nie zaangażowanie centrum rządu.

Zaangażowanie Kancelarii Premiera i Pana Ministra Adama Jassera oraz Rządowego Centrum Legislacji, czyli szczególnie Panów Prezesów Macieja Berka i Piotra Gryski, jest gwarancją, która pozwala rozwiązania dotyczące OSR skutecznie w administracji wdrażać. Mówiąc o działaniach rządowych, myślimy nie tylko o dobrych praktykach. Dokument, o którym Pan Minister Adam Jasser powiedział, znajdujący się obecnie na etapie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji, jest zbiorem dobrych praktyk i jednocześnie dokumentem zobowiązującym wszystkie ministerstwa do określonych działań. Działania są rozpisane w sposób operacyjny, ze wskazaniem, co należy zrobić, przez kogo i w jakim terminie, łącznie z systemem monitorowania ich wykonania. Nie mają one oczywiście charakteru powszechnie obowiązujących przepisów, natomiast wszystkie ministerstwa będą nimi już związane. Jeśli chodzi o sporządzanie OSR-ów, obecnie jesteśmy na etapie, kiedy przechodzimy z przekonywania, „co należy zrobić?”, w etap, „jak należy to robić?”. Ponieważ do tej pory wiemy, że działania dotyczące sporządzania OSR-ów były różnie traktowane – skupialiśmy się na działaniach przekonujących w ogóle urzędników do tego, że dobry OSR jest również warunkiem tworzenia dobrych regulacji. Wydaje mi się, że dzisiaj to udało się w końcu osiągnąć, właśnie dzięki zaangażowaniu kilku podmiotów w obszarze nie tylko administracji rządowej. Również działania Kancelarii Prezydenta służą temu, iż nie musimy już przekonywać się wewnątrz administracji, że OSR-y są potrzebne.

To, co powiedział Pan Minister Adam Jasser, było bardzo znamienne. Chyba po raz pierwszy w exposé Premiera rządu pojawiły się elementy z Programu „Lepsze regulacje”. Zatem przechodzimy obecnie do kwestii instrumentarium i myślę, że po kilku dyskusjach, jakie w ostatnim czasie odbyliśmy z partnerami społecznymi, mogę zaryzykować twierdzenie, iż w sprawie instrumentarium również się zgadzamy; wiemy, co należy robić, żeby OSR-y były lepsze. Najtrudniejsze jest wdrożenie. Widzę to na przykładzie Ministerstwa Gospodarki – bowiem osoby, które przez kilka lat były zaangażowane w przekonywanie, że należy podejmować konkretne działania, by OSR-y były lepsze, po wdrożeniu ich do sporządzania OSR przekonały się, iż nie jest to działanie proste. Jeśli chodzi o nasze działania, to fakt, że zaproponowaliśmy ten program z około trzydziestoma konkretnymi rozwiązaniami, wynikał z tego, że dokonaliśmy przeglądu dotychczasowych uwarunkowań oraz regulacji, w tym regulacji miękkich. Wymienię dwie bolączki, które, moim zdaniem, wynikły z tego przeglądu, i o czym mówił Pan Minister Jasser. Brakowało systemu, który by „wymuszał” stosowanie tych wymagań, do których ministerstwa powinny być zobowiązane. Obecnie system ten wdraża w Kancelarii Premiera Pan Minister (Adam Jasser), Zespół do spraw Jakości OSR-u i koordynatorzy, którzy zostali z inicjatywy Kancelarii powołani w poszczególnych ministerstwach. Taką rolę spełnia również Zespół Programowania Prac Rządu, którego przewodniczącym jest Pan Minister Tomasz Arabski, a wiceprzewodniczącym Pan Minister Adam Jasser. I jest to etap, na którym ministerstwa

muszą przedstawiać nie tylko sam pomysł na regulację, ale również pierwszą ocenę przewidywanych skutków propozycji, czyli test regulacyjny. Wymusza to powoli zmianę podejścia, kiedy sporządzamy OSR. Wiemy, że w wielu przypadkach OSR był sporządzany na końcu ścieżki legislacyjnej. Gdy już trzeba było wysłać projekt ustawy do konsultacji, wtedy w ostatniej chwili pisało się szybko OSR. Zespół Programowania odwraca tę sytuację, często żądając testu regulacyjnego, by w ogóle projekt wpisać do wykazu prac rządu. Wymaga to podejścia odwrotnego, a myślę, że pożądanego. Jeśli chodzi o to, kto powinien sporządzać OSR, czy instytucja zewnętrzna, czy resort – wydaje mi się, że nikt nie może zwolnić administracji z brania odpowiedzialności za przygotowanie projektów. Obawiam się, że gdybyśmy dopuścili sytuację, że cały OSR może być sporządzony na zewnątrz i jeszcze podpisany przez doradcę czy instytucję zewnętrzną, to spowodowałibyśmy, że administracja też mogłaby skorzystać z łatwiejszych metod działania i stałaby się biurem obsługi przetargów czy postępowań konkursowych w wyborze analityka, zamiast brania odpowiedzialności za dokument. Pamiętam z początków swojej pracy w Ministerstwie Gospodarki, kiedy zadzwoniłem do jednego z dyrektorów z prośbą o sporządzenie analizy jakiegoś problemu i przygotowanie ewentualnych rekomendacji w tym obszarze dla ministra, to pierwsze pytanie, które dyrektor postawił, brzmiało: czy ma pieniądze na ekspertyzę. Ekspertyzy jak najbardziej są pożądane, natomiast nie mogą zastąpić pracy administracji, mogą tylko co najwyżej ją wspomagać. Pan Minister Adam Jasser prezentując u siebie dwa tygodnie temu program działań dotyczący OSR, przedstawił slajd, z którego wynikało, jak wyglądają wymagania formalne wobec OSR w krajach OECD. Z zestawienia wynika, że nasze wymagania wobec OSR są wyższe niż w Danii czy Holandii. A Dania i Holandia są krajami, które często wskazujemy jako te, w kierunku których powinniśmy podążać, jeśli chodzi o jakość Ocen Skutków Regulacji.

Przy sporządzaniu OSR ważne jest to, że zadanie to należy do administracji, co powinno również powodować, że nie jest ono punktowe, występujące tylko przy okazji przygotowywania projektu, ale jest to działanie ciągłe. Po wprowadzeniu regulacji powinna być ona monitorowana, czyli powinny być zbierane sygnały z rynku, od adresatów norm w kwestii skutków, jakie wywołuje. Jest to kolejny argument, że odpowiedzialność za przygotowanie OSR powinna brać na siebie administracja. Jeśli chodzi o formułę – czy konsultacje publiczne, czy debaty lub panele eksperckie lub analizy – to wydaje mi się, że każda z tych metod jest właściwa w zależności od projektu i problemu. Mogą być bowiem takie projekty, przy których warto zapytać jak najszerszą grupę „użytkowników norm” o problemy czy skutki obecnych regulacji. Tak postępowaliśmy przygotowując ustawę o redukcji obciążeń w administracji. Spotykaliśmy się z przedsiębiorcami zrzeszonymi w organizacjach przedsiębiorców w regionach, ale też powołaliśmy zespół ekspertów złożony z głównych organizacji pracodawców i przedsiębiorców oraz adwokatów i radców

prawnych. Pani dyrektor Katarzyna Urbańska z PKPP „Lewiatan” i pan Witold Michałek z BCC uczestniczyli w tych pracach. Był to typowy zespół ekspercki i prace te zakończyły się przygotowaniem założeń, przy wykorzystaniu różnych narzędzi, mających na celu zdobywanie wiedzy i informacji. Obecnie, w czasie prac nad nowelizacją prawa upadłościowego, Minister Sprawiedliwości powołał zespół złożony z grupy ekspertów, który wypracowuje rekomendacje. Moim zdaniem wszystkie te formy są właściwe, a dodam, że Ministerstwo Gospodarki też ponad rok temu uruchomiło na swojej stronie internetowej aplikację, która nazywa się „Zmieniaj z nami prawo” i która pozwala każdemu użytkownikowi zgłosić uwagi do każdej regulacji z zakresu kompetencji Ministerstwa. Zgodziłbym się, co do zasady, z mecenasem Tomaszem Zalasimskim, który przygotował ostatnio dokument w ramach projektu BCC, wspólnie z Panem Witoldem Michałkiem, że konsultacje eksperckie, czy badania fokusowe najlepiej się sprawdzają w przypadku pierwszego i ostatniego etapu prac, czyli analizy problemu i OSR ex post, a otwarte konsultacje w przypadku opiniowania projektów założeń czy ustaw. To chyba jest najbardziej trafna ocena, natomiast nie wykluczałbym, że w niektórych przypadkach można tę zasadę przełamać.

Teraz najtrudniejsza sprawa – czy promować dobre praktyki, czy wprowadzać regulacje prawne? Wydaje mi się, że proponujemy rozwiązanie gdzieś pośrodku, czyli rządowy program, który nie jest zbiorem tylko dobrych praktyk, ale stawia konkretne wymagania ministerstwom. Z przeglądu obecnego stanu nie wydaje się, że to brak regulacji był słabym punktem w kwestii przygotowania OSR-ów. Ja też nie wierzę, że można zadekretować w ustawie, iż np. od poniedziałku, z pierwszym dniem wejścia w życie ustawy, OSR-y mają być dobre i administracja od tego dnia będzie przygotowywała rzetelne OSR-y. Jest to ogromna pozytywistyczna, bardzo konsekwentna i systematyczna praca, związana z doskonaleniem kompetencji w administracji. Takie działania nie są może najbardziej atrakcyjne z punktu widzenia ich zaprezentowania, ale wydaje mi się, że od strony skuteczności ich wykonanie jest warunkiem bezwzględnym, żeby OSR-y były lepsze. Niektórzy z Państwa podkreślają, że dotychczasowe dokumenty nie przyniosły pożądanych skutków. My się ogólnie z tym zgadzamy, ale gdy oceniliśmy ich funkcjonowanie po dwóch, trzech latach, okazało się, że są one zauważalne gdzieś w przestrzeni administracyjnej. To, co teraz zmieniamy, służy temu, by powstał system monitorowania wdrażania oceny, ale też system monitorowania w ogóle poszczególnych OSR-ów. Sprzężenie w jednym miejscu działań centrum rządu i poszczególnych ministerstw daje szansę, że nastąpi duża zmiana postrzegania lepszych regulacji w administracji. W tej chwili nie trzeba przekonywać najważniejszych osób w rządzie, bo mamy exposé Premiera, działania wicepremiera, centrum rządu, działania kilku innych ministrów, którzy się zaangażowali w realizację tego programu. Chodzi o to, by wzmocnić kompetencje administracji. Działania, które przygotowujemy, to m.in. ścieżka rozwoju dla ekspertów, którzy w tym się specjalizują

(wspólnie z Kancelarią Premiera i z Szefem Służby Cywilnej), czy inicjatywy, które mają skoncentrować się przede wszystkim na kadrach wymagających zaawansowanego szkolenia, a nie tylko przekonywania do OSR. Będziemy przygotowywać nowe wytyczne, które powinny mieć bardziej charakter operacyjny, nie tylko edukacyjny, łącznie ze standardowymi formatkami OSR, z podręcznikiem do liczenia kosztów poszczególnych regulacji czy identyfikacji kosztów. Będziemy też wykorzystywać analizę procesową obiegu informacji w przygotowywanych aktach prawnych. Ważne będzie oczywiście doskonalenie tych działań, które dziś funkcjonują, czyli portalu OSR, zawierającego proste formuły do liczenia kosztów, czy dokonany już pomiar obciążeń administracyjnych przez Ministerstwo Gospodarki – w 500 ustawach zidentyfikowano około 6000 obowiązków. Są to konkretne działania, które służą budowaniu administracji, czy budowaniu kompetencji w administracji od dołu, które razem mają spowodować to, że OSR będą lepsze. Moim zdaniem one już stają się lepsze. Widzimy to w Ministerstwie Gospodarki wykonując tak zwane OSR ex post. Jeżeli porównujemy sporządzone OSR ex post z OSR ex ante sprzed czterech, pięciu lat, to widać między nimi ogromną różnicę. Często nie ma nawet do czego porównać poszczególnych danych z OSR ex post. Kluczowe, moim zdaniem, jest więc przygotowanie administracji do realizacji tych rozwiązań i pracy na tych narzędziach, co do których jesteśmy zgodni. Samo ich wprowadzenie i nakazanie, że mamy je wykonywać, nie naprawi sytuacji. Działania te muszą być sprzężone na kilku poziomach. O regulacji też rozmawiamy, ale spróbujmy dać szansę niezbędnym działaniom organizacyjnym, żeby rozwiązania te wdrożyć. Budujmy przekonanie, że OSR są nie po to, żeby przeszkadzać administracji, ale po to, by tworzyć regulacje lepszej jakości.

3. Dyskusja i sformułowane wnioski

Dyskusja¹⁷, zainicjowana powyższymi wystąpieniami, miała na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania problemowe, postawione przez Kancelarię Prezydenta RP:

- a) Kto powinien sporządzać OSR (instytucja/resort przygotowująca projekt regulacji, wyspecjalizowany podmiot administracji publicznej, zewnętrzny ośrodek ekspercki)?
- b) Jaka powinna być podstawowa formuła wypracowywania OSR (konsultacje publiczne, debaty deliberatywne, panele eksperckie, analizy prowadzone przez odpowiedzialny podmiot)?
- c) Czy standard OSR powinien być wypracowany poprzez stosowanie dobrych praktyk, czy winien wynikać z regulacji prawnych?

¹⁷ W dyskusji brali udział: Z. Niewiadomski, P. Chmielnicki, J. Paczocha, W. Staśkiewicz, Ł. Bernatowicz, M. Liwo, G. Kopińska, G. Wiaderek, K. Urbańska, M. Kołodziejczyk, M. Kruk-Jarosz.

- d) Czy standard OSR winien mieć charakter powszechny i jednolity dla prawa krajowego i prawa miejscowego, czy standardy te należy kształtować w odmienny sposób?

W toku dyskusji poruszono wiele kwestii problemowych dotyczących praktyki przygotowywania Ocen Skutków Regulacji w Polsce, formułując m.in. następujące tezy:

- przygotowanie Oceny Skutków Regulacji nie może być zadaniem jednego podmiotu, powinno mieć charakter międzyresortowy z wykorzystaniem eksperckiej wiedzy z zewnątrz; jeżeli opracowanie OSR byłoby zadaniem jedynie inicjatora rozwiązania, będzie istniało zagrożenie nieproporcjonalnego podkreślania pozytywnych skutków regulacji;
- w sprawach specjalistycznych, głęboko sektorowych, trzeba się odwoływać do wiedzy eksperckiej w danej dziedzinie i jej zaufać, nie zapominając o konsultacjach społecznych;
- problematyka OSR powinna być regulowana głównie w drodze dobrych praktyk i obyczajów, zalecane jest jednak wykorzystanie do tego procesu w minimalnym, niezbędnym zakresie regulacji prawnej, przede wszystkim celem określenia wymaganej treści modelowego OSR;
- regulacja prawna wyznaczająca standardy opracowania OSR powinna zawierać m.in. obowiązek konsultowania projektów ze środowiskami, których regulowana materia dotyczy;
- OSR należy sporządzać w odniesieniu do całego systemu prawnego, a nie tylko problematyki objętej konkretną regulacją;
- modele OSR dla prawa krajowego i lokalnego powinny być zbliżone, chociaż inny jest podmiot koordynujący ich przygotowanie i inne metody sporządzania oceny;
- istotne jest, aby OSR skupiał się na tym, czy norma prawna przewidywana w regulacji nie wchodzi w relacje interferencyjne z innymi, obowiązującymi już normami, czy wręcz odwrotnie, nie buduje relacji synergicznych, w końcu, czy nie pozostaje w tych relacjach obojętna;
- zasadne jest być może powołanie instytucji, zapewniającej niezależne i merytoryczne wsparcie dla podmiotów korzystających z prawa inicjatywy ustawodawczej, która opiniowałaby projekty aktów regulacyjnych w jednolity sposób i udzielałaby informacji o zachowaniu standardów w procesie tworzenia OSR oraz konsultacji publicznych;
- w odniesieniu do przepisów unijnych, niezwykle ważne jest przygotowywanie OSR do nich i konsultowanie tej oceny na możliwie wczesnym etapie prac;
- mając na uwadze, że przygotowanie rzetelnej OSR będzie zawsze wiązało się z wydatkowaniem środków finansowych, wskazane wydaje się dobieranie różnych metod dokonywania OSR i konsultowania ich zależnie od charakteru spraw objętych regulacją;
- dla zwiększenia efektywności procesu legislacyjnego, wykorzystującego w pełnym zakresie OSR-y, uzasadniona byłaby możliwość zwalniania wybranych (np. pilnych)

regulacji z tego obowiązku, z jednoczesnym zobowiązaniem do zapisywania w nich klauzul wygaszających, które automatycznie usuwałyby z obiegu normy prawne, o ile w stosownym czasie autor nie dokonałby oceny ex post;

- funkcjonujące OSR zbyt słabo uwypuklają zdania przeciwników regulacji;
- projektodawcy w procesie planowania legislacyjnego powinni w szerszym zakresie korzystać z instytucji zielonych i białych ksiąg;
- konsultacje społeczne w procesie tworzenia prawa stanowią przede wszystkim źródło najcenniejszych informacji koniecznych dla opracowania rzetelnej OSR.

XI. WNIOSKI Z DEBAT EKSPERCKICH FDP

Po przeprowadzeniu debat eksperckich poświęconych różnym aspektom procesu stanowienia prawa, zarówno uczestnicy tych debat, jak i redaktorzy niniejszego tomu utwierdzili się w przekonaniu, że polski system stanowienia prawa nie jest w najlepszej kondycji i wymaga zmian.

W celu podsumowania cyklu spotkań, a także wysunięcia konkluzji i wstępnych rekomendacji dotyczących działań mających na celu poprawę jakości systemu stanowionego prawa, konieczne jest w pierwszej kolejności zdiagnozowanie najpoważniejszych – ustalonych w toku dyskusji – wad i dysfunkcyjności tego systemu oraz przyczyn pogarszania się jakości stanowionego w Polsce prawa.

1. Diagnoza przyczyn niewłaściwego stanu legislacji w Polsce

Na podstawie dyskusji przeprowadzonych w ramach Forum Debaty Publicznej „Sprawne i służebne państwo” wyłaniają się dwie podstawowe przyczyny złego stanu legislacji w Polsce.

1.1. Kultura polityczna i fachowe zaplecze legislacyjne

Pierwszą z przyczyn jest **niska kultura polityczna i brak fachowego zaplecza dla działań zarówno politycznych, jak i legislacyjnych**, podejmowanych przez ugrupowania polityczne i polityków. Istnienie tego problemu sygnalizowane było od dawna i pojawiało się także w wielu wypowiedziach uczestników Forum Debaty Publicznej. Coraz bardziej widoczna staje się bowiem dominacja w procesie legislacyjnym przesłanek o charakterze politycznym nad względami merytorycznymi, a także narastający deficyt demokracji wewnątrz ugrupowań politycznych, co często skutkuje forsowaniem projektów wbrew standardom prawidłowej legislacji, zubożeniem debaty publicznej i politycznej oraz marginalizacją fachowej refleksji w procesie stanowienia prawa, a także pomijaniem wiedzy eksperckiej licznych organizacji społecznych uczestniczących w tym procesie.

1.2. Instytucjonalny porządek w procesie stanowienia prawa i jakość prawnej regulacji

Drugą przyczynę złego stanu legislacji, na którą zwracali uwagę eksperci FDP w swoich wypowiedziach, stanowi **brak instytucjonalnego porządku w procesie stanowienia prawa i niska jakość prawnej regulacji tego procesu**. Problemy te dotyczą w szczególności rządowej fazy prac ustawodawczych, w której szczególnie widoczna jest wewnętrzna niespójność obowiązujących przepisów. Trudno jest w związku z tym ustalić w sposób jednoznaczny i transparentny rzeczywisty przebieg prac rządowych nad projektami ustaw i rolę poszczególnych ich uczestników, w tym w szczególności instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Wątpliwości dotyczą kwestii o tak fundamentalnym znaczeniu, jakimi są zasady, zakres i standardy przeprowadzania konsultacji publicznych

rządowych projektów ustaw oraz Ocena Skutków Regulacji. Regulamin prac Rady Ministrów nie określa bowiem wystarczająco precyzyjnie, czy konsultacje publiczne powinny objąć projekt założeń do ustaw, czy projekt ustawy, czy też oba te dokumenty. Na tym tle doszło do poważnych rozbieżności zarówno w ramach rządu (niektóre ministerstwa konsultowały wyłącznie założenia ustaw, inne założenia i projekt ustawy), jak i w ramach instytucji społeczeństwa obywatelskiego (Obywatelskie Forum Legislacji kilkakrotnie publicznie zwracało uwagę, że treść regulaminu prowadzi do ograniczania partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa, w szczególności w związku ze zmianą regulaminu przyjętą w grudniu 2011 r.)¹⁸.

2. Preferowany kierunek systemu legislacji – najpilniejsze zmiany

Analiza przebiegu dyskusji prowadzonych w trakcie obrad Forum Debaty Publicznej, poza przywołaną wyżej diagnozą złego stanu legislacji i wyznaczeniem zasadniczych kierunków reformy, pozwala na sformułowanie wielu szczegółowych tez oraz wstępnych rekomendacji w zakresie poszczególnych dyskutowanych zagadnień problemowych.

2.1. Sformalizowanie standardów przygotowania ustaw i aktów prawa miejscowego w postaci kodeksów dobrych praktyk

Przed normatywnym określeniem zasad i trybu przygotowywania Oceny Skutków Regulacji i konsultacji publicznych zaleca się wdrożenie tzw. miękkich regulacji w tym zakresie, np. „kodeksów” dobrych praktyk. Rekomendacje w nich zawarte nie kreują obowiązków o charakterze prawnym, nie określają również prawnych konsekwencji ich nieprzestrzegania. Należy pamiętać jednak, że publiczny charakter tego typu dokumentów nakłada na podmioty wykorzystujące je w swojej działalności wymogi związane z wysokim standardem ich pracy zawodowej, których lekceważenie może wiązać się także z negatywnymi konsekwencjami wizerunkowymi i politycznymi. „Kodeksy” dobrych praktyk w zakresie stanowienia prawa mogłyby mieć zastosowanie zarówno w odniesieniu do procesu przygotowywania regulacji krajowych, jak i aktów prawa miejscowego. Załącznikiem do Zielonej Księgi jest przykładowe opracowanie tego typu.

2.2. Koordynacja działań administracji rządowej, poprawa planowania legislacyjnego, urealnienie Ocen Skutków Regulacji

Dla poprawy jakości legislacji, w tym zatrzymania inflacji prawa, konieczne jest skoordynowanie działań administracji rządowej (zarówno wewnętrznych, jak i komunikacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego), poprawienie planowania legislacyjnego,

¹⁸ Należy jednak w tym miejscu zauważyć, że w związku z przyjęciem programu „Lepsze regulacje 2015” i sformułowaniu w nim zapowiedzi gruntownej zmiany Regulaminu pracy Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji przygotowało i przeprowadziło konsultacje publiczne projektu nowego Regulaminu. Dokument ten został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów w dniu 14 sierpnia 2013 r. i przekazany na posiedzenie Rady Ministrów.

urealnienie Ocen Skutków Regulacji, a także rozpoczęcie prowadzenia badań postlegislacyjnych.

W tym miejscu należy zauważyć starania podejmowane zarówno przez Rządowe Centrum Legislacji (racjonalizacja zasad planowania legislacyjnego, stworzenie powszechnie dostępnego wykazu wszystkich prac legislacyjnych rządu, umożliwienie publikacji elektronicznej aktów urzędowych, stworzenie portalu „Rządowy Proces Legislacyjny”, zaangażowanie się w wykonywanie orzeczeń TK), Ministerstwo Gospodarki (prowadzenie programu Reformy Regulacji, stworzenie podręcznika konsultacji społecznych, przeprowadzenie szkoleń z zakresu prawidłowej OSR, praca nad portalem konsultacji społecznych on-line, badanie obciążeń administracyjnych, opracowanie dokumentu programowego „Lepsze regulacje 2015”), oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (powołanie Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, promującego standardy przygotowywania OSR w bieżących pracach legislacyjnych i utworzenie resortowych zespołów ds. OSR). Wymienione działania służą realizacji wskazanego celu.

2.3. Działalność przedlegislacyjna – zalety stosowania białych i zielonych ksiąg przez konstytucyjne organy władzy publicznej

W celu uczynienia procesu legislacyjnego bardziej czytelnym i otwartym na głos zainteresowanych, ważne jest możliwie wczesne zapoznanie ich z celami regulacji i kierunkami jej wdrażania. Narzędziem, które w tym procesie mogłoby odgrywać istotną rolę, są różnego rodzaju dokumenty pozalegislacyjne: strategie, programy, zielone i białe księgi. Uczestnicy debaty, odnosząc się przede wszystkim do zielonej księgi, podkreślali, że praktyka Komisji Europejskiej w zakresie etapowego prezentowania pomysłu regulacyjnego w ważnej materii, z wykorzystaniem dokumentu przedstawiającego różne modele rozwiązań, często śmiałych i daleko idących, mogłaby zostać – po odpowiednim dostosowaniu – wdrożona także w naszym systemie prawnym. Za odważnym wykorzystaniem białych i zielonych ksiąg przemawia wiele argumentów, m.in.:

- ich publikowanie ułatwia odczytanie woli ustawodawcy,
- stosowanie zielonych i białych ksiąg ułatwia na etapie stanowienia i stosowania prawa posługiwanie się konstytucyjnym testem zgodności regulacji z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji) i z zasadą równości (art. 32 Konstytucji) oraz konstytucyjnym testem proporcjonalności (art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji),
- stosowanie zielonych i białych ksiąg przez konstytucyjne organy władzy publicznej ułatwi aplikację zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie, w jakim zasada ta wymaga adekwatności nakładanych zadań względem udziału w dochodach publicznych, które służą realizacji tychże zadań (art. 167 ust. 1 i art. 167 ust. 4 Konstytucji).

2.4. Konieczność normatywnego ustawowego określenia standardów OSR i konsultacji publicznych

Fundamentalne znaczenie ma określenie w sposób normatywny minimalnych standardów i zasad Oceny Skutków Regulacji i wpisujących się w jej tworzenie konsultacji publicznych. Opracowanie OSR w procesie stanowienia prawa powinno być obligatoryjne, ustandaryzowane, obejmujące wszystkich uczestników postępowania ustawodawczego oraz wszystkie stadia tego postępowania, a także poddane obiektywnej kontroli.

2.5. Potrzeba wprowadzenia zmian w regulaminach Sejmu i Senatu

Standardy prawidłowej Oceny Skutków Regulacji oraz konsultacji publicznych wymagają także przestrzegania w parlamentarnej fazie prac ustawodawczych. Aby je wprowadzić – z uwagi na autonomię regulaminową izb parlamentarnych – konieczne byłoby dokonanie stosownych zmian w regulaminach Sejmu i Senatu. Zmiany te skutkowałyby zwiększeniem odpowiedzialności posłów i senatorów za przedkładane przez nich projekty oraz za ich propozycje zmian do projektów pochodzących od innych podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej. Parlamentarni wnioskodawcy poprawek powinni zostać regulaminowo zobowiązani do dokonywania, przynajmniej w minimalnym zakresie, oceny skutków ekonomicznych i społecznych przedkładanych poprawek, które mogłyby w znaczny sposób wpływać na cel regulacji, sposób jego osiągnięcia oraz efekty wejścia w życie zmian w prawie.

3. Ocena Skutków Regulacji jako standard procesu stanowienia prawa

W ocenie uczestników Forum Debaty Publicznej obowiązek przeprowadzenia pełnej Oceny Skutków Regulacji powinien być nieodłącznym elementem procesu stanowienia prawa. Dotychczasowe próby uwzględniania metodologii OSR w toku przygotowywania aktów prawnych w Polsce – choć dostrzeżono pozytywne efekty zmian wprowadzanych w 2012 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Gospodarki – zostały jednak uznane za fragmentaryczne i niewystarczające dla systemowej zasadniczej poprawy jakości regulacji.

3.1. Rekomendowane zasady Oceny Skutków Regulacji

3.1.1. Zasada powszechności OSR

Zasadne jest wprowadzenie obowiązku sporządzania OSR w stosunku do każdego projektu ustawy, niezależnie od podmiotu korzystającego z prawa inicjatywy ustawodawczej. Jedynie powszechne objęcie obowiązkiem sporządzania OSR wszystkich projektów ustaw, niezależnie od ich inicjatorów, może zagwarantować podniesienie merytorycznego poziomu legislacji w Polsce, uniemożliwiając np. „bajpasowanie” legislacji rządowej poprzez korzystanie z inicjatywy poselskiej, w celu

ominięcia obowiązków dotyczących OSR, konsultacji publicznych, czy opracowania projektów aktów wykonawczych.

3.1.2. Zasada kompleksowości OSR

Uzasadnione jest rozszerzenie zakresu OSR, mające na celu diagnozę i ocenę wszelkich skutków zmian regulacyjnych. Dotychczasowe ograniczanie OSR jedynie do kilku obszarów, w tym przede wszystkim wpływu na stan finansów publicznych, wymaga zmiany. Konieczne jest rozszerzenie OSR o analizę tzw. wpływów nierynkowych (np. wpływ na środowisko naturalne, na zdrowie i bezpieczeństwo publiczne), a także głębsza ocena wpływu na warunki prowadzenia działalności gospodarczej (analiza obciążeń administracyjnych).

3.1.3. Standaryzacja OSR

Wskazane byłoby **ustalenie obligatoryjnego, podstawowego zakresu OSR oraz metodyki jej przeprowadzania**. Określenie standardów sporządzania i minimalnych wymagań metodycznych procesu opracowywania OSR w poszczególnych zakresach przedmiotowych jest podstawowym warunkiem prawidłowego funkcjonowania Oceny Skutków Regulacji i jej pozytywnego wpływu na jakość procesu stanowienia prawa w Polsce. Dzięki stworzeniu standardów OSR, a także ich gwarancji normatywnej powstałaby możliwość weryfikacji poprawności sporządzenia OSR i jej merytorycznej jakości, jak również dokonywania porównań skutków alternatywnych regulacji.

3.1.4. Obowiązek aktualizacji OSR w trakcie prac nad projektem

Jednym z elementów procesu legislacyjnego jest współpraca przy tworzeniu aktu prawnego przez kilka podmiotów publicznych i niepublicznych – zarówno po stronie egzekutywy (uzgodnienia międzyresortowe), legislatywy (komisje sejmowe, izby parlamentu), jak i czynnika społecznego (konsultacje publiczne). Efekt prowadzonych konsultacji i uzgodnień powinien być uwidaczniany w ramach Oceny Skutków Regulacji, w szczególności w sytuacji, gdy ujawnione zostaną ewentualne skutki, które nie były brane pod uwagę na wcześniejszych etapach prac legislacyjnych. Ponadto modyfikacje projektu ustawy dokonywane w parlamentarnej fazie prac ustawodawczych, w wyniku zgłaszanych poprawek poselskich czy senackich, mogą doprowadzić do znaczącej zmiany faktycznych skutków regulacji. Obecnie nie dokonuje się ich oceny, co prowadzi do sytuacji, że OSR dołączony do rządowego projektu ustawy często traci na aktualności w trakcie parlamentarnej fazy prac legislacyjnych, a ocena skutków proponowanych wówczas zmian nie jest przeprowadzana. Zachowanie celu wprowadzania wymogu sporządzania OSR oraz związanych z tym standardów jakościowych procesu stanowienia prawa będzie zatem możliwe tylko wówczas, jeśli **OSR będzie aktualizowana na bieżąco w związku z każdą istotną ingerencją w pierwotną treść projektu w toku prac legislacyjnych**. Ocena

istotności także powinna podlegać weryfikacji, optymalnie sprawowanej przez podmiot zewnętrzny w stosunku do procesu legislacyjnego.

3.2. Obowiązek weryfikacji OSR w trakcie prac nad projektem

Niezwyczajnie ważnym elementem, mającym wpływ na jakość OSR, a tym samym na jakość stanowionego prawa i racjonalność działań prawodawcy, byłoby wprowadzenie obowiązku opiniowania tego projektu z punktu widzenia jakości sporządzonej OSR. Po zapoznaniu się z rozwiązaniami funkcjonującymi w innych krajach w zakresie wewnętrznej kontroli procesu legislacyjnego pod kątem stosowania i prawidłowości sporządzania OSR, a także po analizie skuteczności funkcjonowania mechanizmów wdrażanych dotychczas w tym zakresie w Polsce, należy zarekomendować wprowadzenie obowiązku opracowywania i dołączania do uzasadnienia projektu eksperckiej opinii, opracowywanej przez niezależny podmiot, dotyczącej jakości OSR i jego zgodności z przyjętymi standardami. Z czasem należy rozważyć wprowadzenie instytucjonalnej oceny kompletności i poprawności OSR przez niezależny podmiot (organ), wykorzystujący wiedzę niezależnych ekspertów.

4. Efektywne konsultacje publiczne jako podstawa racjonalizacji procesu stanowienia prawa

Najważniejszym elementem reformy systemu stanowienia prawa, według opinii ekspertów uczestniczących w Forum Debaty Publicznej, powinno być możliwie szybkie wypracowanie nowoczesnego i efektywnego modelu konsultacji publicznych, którego celem byłoby przede wszystkim dostarczenie prawodawcy wiedzy na temat przewidywanych skutków ekonomicznych i społecznych projektów ustaw, a tym samym zapewnienie obywatelom należytej partycypacji w procesie tworzenia prawa. Decyzja określająca odpowiedni kierunek zmian regulacyjnych należy do organu władzy publicznej, gwarancją jej racjonalności jest jednak zasięgnięcie opinii ekspertów danej dziedziny oraz adresatów norm prawnych, co jest podstawowym celem prowadzenia konsultacji publicznych.

4.1. Standardy konsultacji publicznych w procesie stanowienia prawa

W toku spotkań Forum Debaty Publicznej przedyskutowano wiele podstawowych standardów, którym powinien odpowiadać proces konsultacji publicznych. Standardy te zostały zaprezentowane w dalszej części niniejszego punktu, a także – w formie zbioru podstawowych reguł – w załączeniu do publikacji.

4.1.1. Zasada powszechności konsultacji publicznych

Zgodnie z tą zasadą konsultacje publiczne powinny być przeprowadzane w sposób zapewniający należyłą partycypację obywateli w procesie stanowienia prawa, zgodnie z konstytucyjnymi standardami dotyczącymi roli społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawnym. Za niedopuszczalną, z punktu widzenia racjonalności

procesu stanowienia prawa oraz wartości konstytucyjnych towarzyszących państwu prawnemu, należy uznać praktykę pomijania konsultacji publicznych i społecznych, wynikającą z przekonania prawodawcy o braku zasadności takiej konsultacji.

4.1.2. Zasada proporcjonalności i pomocniczości

Proces stanowienia prawa powinien zmierzać do rozwiązania stwierdzonego problemu regulacyjnego poprzez możliwie jak najmniejszą ingerencję w system prawny oraz status prawny jednostki. Dokonanie zmiany normatywnej powinno następować wyłącznie w sytuacji, gdy nie ma innej możliwości rozwiązania stwierdzonego problemu społecznego niż ingerencja prawodawcy. Dlatego konsultacje publiczne powinny obejmować także analizę innych opcji rozwiązania tego problemu (np. samoregulację lub zastosowanie instrumentów rynkowych) oraz obejmować analizę stopnia uciążliwości proponowanej ingerencji regulacyjnej w porównaniu z celem, który prawodawca zamierza osiągnąć.

4.1.3. Zasada zaufania oraz równości uczestników konsultacji publicznych

W demokratycznym państwie prawnym stosunki społeczne powinny być oparte na zasadzie wzajemnego zaufania. Zasada ta powinna być jednak rozumiana w sposób dwukierunkowy, nie ograniczając się wyłącznie do – przywoływanego często w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – standardu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, lecz obejmując także nakaz odnoszenia się organów władzy publicznej z zaufaniem do obywateli i ich organizacji. Proces konsultacji publicznych powinien być wsparty o tak właśnie zdefiniowany standard wzajemnego zaufania i szacunku. Istotnym standardem konsultacji powinna być także zasada równego traktowania przez władze publiczne wszystkich uczestników konsultacji, niezależnie od tego, jakie interesy i grupy społeczne reprezentują. Głównym celem konsultacji publicznych jest bowiem dostarczenie prawodawcy wiedzy pozwalającej na podjęcie racjonalnej decyzji prawodawczej, a wiedza ekspercka, o której mowa, jest niezależna od poglądów politycznych oraz poparcia społecznego.

4.1.4. Zasada dostępu do informacji o konsultacjach w procesie stanowienia prawa

Zgodnie z tą zasadą wszystkie dokumenty skierowane do prawodawcy przez zainteresowane tematyką danego projektu podmioty biorące udział w konsultacjach publicznych powinny stanowić informację publiczną. Stąd krokiem w dobrą stronę jest stworzenie przez Rządowe Centrum Legislacji domeny internetowej pozwalającej na dostęp – na razie jednak ograniczony – do dokumentów zgromadzonych w rządowej fazie procesu stanowienia prawa. Z zasadą dostępu łączy się także zasada transparentności, która – poza ujawnieniem wspomnianych informacji uzyskanych w procesie stanowienia prawa – stawia także wymagania dotyczące funkcjonalności korzystania z tych materiałów, możliwości odtworzenia na ich podstawie całego przebiegu prac legislacyjnych i wszelkich dokonanych

w ich trakcie zmian projektu, zarówno w rządowej fazie prac ustawodawczych, jak i podczas prac parlamentarnych.

4.1.5. Zasada konsultacji pełnych i racjonalnych

Konsultacje publiczne powinny mieć charakter pełny, tj. powinny być prowadzone we wszystkich stadiach prac legislacyjnych, zarówno na etapie prac koncepcyjnych nad diagnozą problemu regulacyjnego, jak i w pracach nad założeniami do ustawy, projektem ustawy, na badaniach postlegislacyjnych skończywszy. Konsultacje powinny być prowadzone w sposób racjonalny, ważący zarówno interes publiczny, jak i indywidualny, a także realia życia politycznego. Konsultacje publiczne nie mogą bowiem prowadzić do paraliżu działań legislacyjnych, których dynamika powinna zależeć od woli prawodawcy kierującego się interesem publicznym.

4.1.6. Zasada stosowania różnych metod i form konsultacji

Racjonalizacji i usprawnieniu procesu konsultacji publicznych służyć ma korzystanie przez prawodawcę z różnych metod i form konsultacji publicznych, w tym przede wszystkim konsultacji eksperckich, otwartych konsultacji publicznych, debat deliberatywnych, konsultacji on-line, czy – na etapie parlamentarnym – wysłuchań publicznych.

4.1.7. Zasada związania konsultacji publicznych z procedurą Oceny Skutków Regulacji

Konsultacje publiczne są najcenniejszym ze źródeł informacji o przewidywanych skutkach regulacji, niezbędnym do przygotowania rzetelnej Oceny Skutków Regulacji. Przeprowadzenie konsultacji jest zatem konieczne w procesie OSR. Nie mogą one tym samym rozpoczynać się dopiero w momencie opracowania projektu założeń ustawy i skupiać wyłącznie na założeniach. Konsultacje powinny poprzedzać proces prac nad założeniami, następnie obejmować projekt ustawy, a także być organizowane po wejściu w życie danej regulacji jako element badań postlegislacyjnych.

4.2. Potrzeba uregulowania normatywnego standardów konsultacji publicznych

W celu zwiększenia roli konsultacji publicznych w procesie tworzenia prawa należałoby przede wszystkim określić w sposób normatywny standardy ich przeprowadzania oraz podnieść rangę obowiązujących przepisów, w których problematyka konsultacji jest uregulowana fragmentarycznie. Obecnie procedura, metodyka oraz podstawowe standardy konsultacji publicznych nie są uregulowane, a względny obowiązek prawny przeprowadzania konsultacji publicznych, w zakresie dotyczącym podmiotów innych niż organizacja pracodawców, związki zawodowe oraz Komisja Trójstronna, znajduje swoje podstawy normatywne jedynie w akcie wewnętrznym obowiązującym, jakim jest Regulamin pracy Rady Ministrów.

W związku z powyższym zasadne wydaje się stworzenie ram normatywnych na poziomie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a być może nawet stworzenie

odpowiedniego zakotwiczenia konstytucyjnego dla obowiązku Oceny Skutków Regulacji i wykorzystywania w tym procesie konsultacji publicznych.

Chcąc podnieść jakość konsultacji publicznych należy także kształtować dobre praktyki w tym zakresie. Wiele krajów OECD, które z powodzeniem realizują program „Lepsze regulacje”, przygotowuje i wdraża tzw. dobre praktyki konsultacji publicznych, które zazwyczaj określają także podstawowe standardy prowadzenia tych konsultacji. Ponadto warto stworzyć instrumenty wspierające proces konsultacji publicznych i podnoszących poziom transparentności tego procesu. Jednym z bardzo pożądanых instrumentów byłaby strona internetowa, na której ujawniane byłyby wszystkie procedowane projekty aktów prawnych wraz z tzw. szczegółowymi metryczkami projektów. Strona ta powinna m.in. zawierać:

- aktualne wersje projektów na każdym etapie procesu z pełną informacją o wprowadzonych zmianach,
- rejestr uczestników konsultacji publicznych,
- opinie uczestników konsultacji publicznych do poszczególnych wersji projektów,
- rzetelne Oceny Skutków Regulacji (OSR) i Oceny Kosztów Regulacji (OKR) do poszczególnych wersji projektu,
- tabele uzgodnieniowe po konsultacjach publicznych z informacją, kto i jakie uwagi zgłosił do projektu oraz czy uwagi zostały przyjęte, czy odrzucone, wraz z krótkim uzasadnieniem,
- tabele rozbieżności, aktualizowane po każdym etapie procedowania projektu.

Obecnie funkcjonuje już strona internetowa stworzona przez Rządowe Centrum Legislacji, którego działania w tym zakresie należy ocenić pozytywnie. Na tej stronie do wiadomości publicznej podaje się wszystkie procedowane przez rząd projekty aktów prawnych wraz z wybranymi dokumentami zgromadzonymi w toku prac legislacyjnych. Nie zawiera ona jak dotąd jednak wszystkich ww. dokumentów, które zapewniłyby pożądaną transparentność i przejrzystość procesu stanowienia prawa. W tym zakresie system ten wymaga zatem udoskonalenia.

Drugim bardzo pożądanym instrumentem wspierającym proces konsultacji publicznych byłaby strona internetowa, za pomocą której mogłyby się odbywać konsultacje społeczne on-line. Stosowne aplikacje powinny umożliwiać zainteresowanym podmiotom odpowiedni newsletter legislacyjny oraz zapisywanie się w celu otrzymywania informacji o ważnych dla nich zmianach. W Ministerstwie Gospodarki od dłuższego czasu trwają prace nad stworzeniem takiego instrumentu, jednak dotychczas nie udało się go jeszcze w pełni wdrożyć.

5. Badania postlegislacyjne

Podniesienie jakości stanowionego prawa wymaga stworzenia systemu badań postlegislacyjnych (OSR ex post) oraz dokonywania cyklicznego przeglądu aktów normatywnych w toku praktyki ich stosowania. Obecnie badania tego typu – z wyjątkiem resortowych analiz realizowanych pilotażowo w Ministerstwie Gospodarki – nie są dokonywane, co odbija się negatywnie na jakości prawa. Nie ma bowiem systemu monitorowania faktycznych skutków wywoływanych przez wejście w życie aktu prawnego, który pozwalałby na odpowiednio wczesne zdiagnozowanie problemu regulacyjnego i rozwiązanie go zanim wadliwy akt normatywny wywoła w praktyce nieodwracalne skutki prawne. W toku dyskusji FDP ustalono, że budowa systemu badań postlegislacyjnych (OSR ex post) mogłaby opierać się na następujących zasadach:

- system badań postlegislacyjnych powinien zostać stworzony z wykorzystaniem istniejących już instytucji publicznych. Nie ma potrzeby powoływania do realizacji tego zadania nowych podmiotów finansowanych ze środków publicznych;
- badania postlegislacyjne powinny być dokonywane po kilku (dwóch, trzech) latach od wejścia w życie aktu normatywnego;
- nieodłącznym instrumentem OSR ex post powinny być konsultacje publiczne;
- badania postlegislacyjne powinny mieć charakter systemowy, tj. winny obejmować nie tylko analizę skutków wejścia w życie i funkcjonowania konkretnej ustawy, ale także dokonywanie okresowej oceny spójności systemu prawa w poszczególnych jego dziedzinach i gałęziach. Jedynie w ten sposób można bowiem badać negatywne zjawiska towarzyszące procesowi stanowienia prawa (np. inflacja prawa, dekodyfikacja), które mają charakter systemowy i nie są związane z praktyką stosowania pojedynczego aktu normatywnego.

6. Konstytucyjne standardy prawidłowej legislacji

Dyskusja dotycząca zasad prawidłowej legislacji, wywodzonych z koncepcji państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), oraz ich roli w procesie stanowienia prawa doprowadziła do generalnej konkluzji, że stanowią one, wraz ze zgromadzonym wokół nich dorobkiem orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wystarczającą i skuteczną ochronę dla takich standardów, jak: zakaz retroaktywności prawa, ochrona praw nabytych i interesów w toku, odpowiedni okres *vacatio legis*, nakaz stosowania należytych przepisów przejściowych, czy należyta określoność przepisów prawa. W związku z ugruntowanym dorobkiem orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie ma potrzeby artykułowania tych standardów wprost w Konstytucji RP, ani powtarzania ich w regulacji ustawowej. Problemy w procesie stanowienia prawa, które należy rozwiązać, nie są związane z konstytucyjną regulacją zasad prawidłowej legislacji, które – za sprawą konsekwentnego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – mogą stanowić skuteczną ochronę przed prawem złej jakości. W toku

dyskusji podkreślano – co także należy uznać za generalną konkluzję cyklu debat FDP – że do wszelkich ewentualnych propozycji zmian w Konstytucji RP należy podchodzić ze szczególną ostrożnością i podnosić je dopiero wówczas, gdy celów niezbędnych dla poprawy jakości prawa nie sposób osiągnąć poprzez dokonanie zmian ustawowych lub regulaminowych.

Odrębnym zagadnieniem są kwestie konstytucyjnego wzmocnienia:

- formalnych gwarancji rzetelnej analizy celowości regulacji, a w przypadku podjęcia decyzji o potrzebie regulacji określonego zagadnienia – dokonania prawidłowej Oceny Skutków Regulacji i jej publicznego skonsultowania,
- odpowiedzialności autorów projektów za własne inicjatywy, z którą skorelowane winno być prawo silniejszego dysponowania projektem w toku prac legislacyjnych.

XII. KONKLUZJE I REKOMENDACJE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA

Analiza przebiegu debat Forum Debaty Publicznej daje podstawy do przedstawienia merytorycznych konkluzji, które pozwolą określić najistotniejsze działania, jakie należy podjąć w celu podniesienia zarówno jakości prawa, jak i stopnia partycypacji obywateli w procesie jego tworzenia oraz demokratyczności tego procesu.

1. Dobre praktyki oraz pozanormatywne formy promowania dobrej legislacji

W celu poprawy jakości legislacji niewątpliwie wskazane jest – niezależnie od kwestii zmian w przepisach regulujących proces legislacyjny – promowanie innych niż normatywne form działania, których celem jest stworzenie lepszych mechanizmów stanowienia prawa i wypracowanie dobrych praktyk w administracji publicznej. Najlepszym przykładem takich działań może być tworzenie dokumentów programowych rządu (np. Program „Lepsze regulacje 2015”), a następnie konsekwentne wdrażanie przewidzianych w nich zmian. Wśród tego typu form można wymienić także: korzystanie w fazie przedlegislacyjnej z dokumentów stanowiących odpowiedniki unijnych zielonych i białych ksiąg, z których pierwsze służą zapoczątkowaniu dyskusji lub też całego procesu konsultacji na tematy związane z danym problemem, drugie natomiast zawierają opracowane urzędowo propozycje działań, monitoring i wdrażanie rozwiązań stosowanych w innych krajach, nieustanne szkolenie kadr administracyjnych oraz większą otwartość na zewnętrzne źródła wiedzy eksperckiej, prowadzenie intensywnej działalności dydaktycznej w zakresie ekonomicznej analizy prawa i standardów prawidłowej legislacji.

2. Normatywna regulacja procesu konsultacji publicznych i Oceny Skutków Regulacji

Poza promowaniem dobrych praktyk, należy rozważyć także stworzenie podstaw normatywnych dla określenia standardów oraz metodyki Oceny Skutków Regulacji i konsultacji publicznych w procesie stanowienia prawa. Ustanowienie takich podstaw wymaga podniesienia rangi przepisów regulujących problematykę OSR oraz konsultacji publicznych, które obecnie znajdują się w akcie wewnętrznie obowiązującym, tj. Regulaminie pracy Rady Ministrów, oraz dokumentach programowych opracowanych przez Ministerstwo Gospodarki, a wymagają – dla zapewnienia ich pełnej skuteczności – wyrażenia w źródłach prawa powszechnie obowiązującego.

Wdrożenie proponowanych zmian może nastąpić przy użyciu różnych instrumentów prawnych i na różnym poziomie systemu źródeł prawa. Decyzja o wyborze jednego z zaprezentowanych poniżej sposobów wprowadzenia proponowanych zmian do systemu powszechnie obowiązującego prawa należy do prawodawcy.

2.1. Zmiany ustawowe

Według zgodniej opinii uczestników Forum Debaty Publicznej konieczne jest stworzenia standardów konsultacji publicznych oraz Oceny Skutków Regulacji, które byłyby konsekwentnie i w sposób jednolity stosowane w procesie stanowienia prawa. W takiej sytuacji konieczne jest wyrażenie tychże standardów w formie aktu prawnego o charakterze powszechnie obowiązującym. Najwłaściwsze w tym zakresie wydaje się – na wzór obowiązujących Zasad techniki prawodawczej – ustanowienie standardów konsultacji publicznych oraz Oceny Skutków Regulacji w formie aktu wykonawczego do ustawy. W tym celu konieczne jest stworzenie minimum ustawowych podstaw dla obowiązku sporządzania OSR oraz przeprowadzania konsultacji publicznych, a także upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia określającego „Zasady sporządzania Oceny Skutków Regulacji” oraz „Zasady przeprowadzania konsultacji publicznych”. Rozwiązanie takie, o czym była mowa, nawiązywałoby do istniejącej w systemie prawnym praktyki określania zasad techniki prawodawczej w formie aktu wykonawczego do ustawy, a także – przez analogię – do ukształtowanego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego praktyki stosowania Rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej w procesie prawotwórczym i jego roli podczas oceny jakości stanowionego prawa, w tym zgodności z zasadami prawidłowej legislacji.

Możliwe jest także stworzenie odrębnej i samoistnej regulacji ustawowej, która swym zakresem przedmiotowym w sposób kompleksowy obejmowałaby problematykę standardów i trybu opracowywania Oceny Skutków Regulacji oraz konsultacji publicznych dotyczących projektów ustaw i założeń do ustaw.

Ponadto – zakładając, że standardy, o których mowa, miałyby odnosić się także do parlamentarnego etapu prac legislacyjnych oraz inicjatyw poselskich i senackich – konieczne byłoby wprowadzenie odpowiednich zmian w regulaminach Sejmu RP i Senatu RP. Z uwagi na zasadę autonomii izb parlamentarnych wprowadzenie powyższych zmian także w regulaminach izb wydaje się konieczne dla ich prawidłowego stosowania.

2.2. Konstytucyjna gwarancja trwałości i jednolitości zasad prawidłowej legislacji

Poprawa jakości stanowionego prawa, w tym wprowadzenie obowiązku przeprowadzania konsultacji publicznych i dokonywania pełnej Oceny Skutków Regulacji, także w odniesieniu do projektów poselskich oraz poprawek do projektów ustaw wnoszonych przez posłów, może wymagać dokonania zmian w Konstytucji RP. Dzięki temu możliwe byłoby rozszerzenie zakresu kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, który mógłby wówczas pełniej zbadać jakość legislacji oraz jej przewidywane skutki.

Wśród kwestii, które mogłyby stanowić materię konstytucyjną, warto wskazać następujące propozycje zmian dyskutowanych podczas Forum Debaty Publicznej:

- dodanie obowiązku opracowania przez podmiot, korzystający z prawa inicjatywy ustawodawczej, całościowej (ekonomicznej i społecznej) oceny wpływu planowanej regulacji. Obecnie obowiązek ten dotyczy – w ograniczonym zakresie – jedynie Rady Ministrów. W przypadku pozostałych podmiotów przepis art. 118 ust. 3 Konstytucji RP mówi jedynie o obowiązku przedstawienia skutków finansowych wykonania ustawy. Zasadne może być rozszerzenie tego obowiązku o pełną Ocenę Skutków Regulacji oraz objęcie nim wszystkich podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej, a także poprawek zgłaszanych do projektu w toku prac ustawodawczych w Sejmie RP i Senacie RP,
- wprowadzenie obowiązku konsultacji publicznych w toku Oceny Skutków Regulacji,
- umożliwienie wnioskodawcy projektu ustawy wycofania go w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia trzeciego czytania projektu (do czasu jej uchwalenia),
- złagodzenie konsekwencji art. 92 ust. 1 Konstytucji poprzez rezygnację z określania w upoważnieniu ustawowym wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego.

Załącznik

PODSTAWOWE STANDARDY KONSULTACJI PUBLICZNYCH W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA

W celu poprawy jakości stanowionego prawa, a także zapewnienia należytej partycypacji obywateli w procesie oceny jego skutków ekonomicznych i społecznych, sformułowano poniższe podstawowe zasady konsultacji publicznych, które powinny być stosowane przez wszystkie podmioty uczestniczące w procesie stanowienia prawa.

§ 1

1. Prowadzenie konsultacji publicznych projektów oraz założeń do aktów normatywnych jest przejawem praworządności i demokratyczności procesu stanowienia prawa, które są niezbędne w państwie prawnym i w społeczeństwie obywatelskim.
2. Ocena projektu aktu normatywnego i jego założeń powinna być konsultowana z obywatelami i ich organizacjami zawsze, kiedy projekt odnosi się do wolności i praw obywatelskich, podstawowych zasad państwa prawnego, w tym w szczególności wolności działalności gospodarczej [*Zasada powszechności konsultacji*].

§ 2

Konsultacje publiczne prowadzone są z zachowaniem wzajemnego zaufania oraz równości uczestniczących w nich podmiotów społeczeństwa obywatelskiego [*Zasada zaufania oraz równości uczestników konsultacji*].

§ 3

1. Celem konsultacji publicznych jest pozyskanie przez prawodawcę możliwie pełnej wiedzy o skutkach ekonomicznych i społecznych, jakie zdaniem obywateli może wywołać wejście w życie projektowanego aktu normatywnego, bądź o skutkach, jakie ujawniły się w praktyce stosowania obowiązującego aktu normatywnego [*Cel konsultacji publicznych na etapie prac nad projektem ustawy i badań postlegislacyjnych*].
2. W ramach konsultacji publicznych prawodawca powinien zbadać, czy zaproponowane rozwiązanie normatywne jest proporcjonalne i adekwatne do zakładanych celów, a pożądanych efektów nie można osiągnąć poprzez ingerencję mniej uciążliwą dla jednostki [*Zasada proporcjonalności i pomocniczości*].
3. Konsultacje publiczne powinny być przeprowadzone pod kątem uzyskania informacji o wpływie projektowanego rozwiązania normatywnego w szczególności na:
 - 1) sektor finansów publicznych, budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego;

- 2) gospodarkę i konkurencyjność przedsiębiorstw;
- 3) poziom obciążeń administracyjnych;
- 4) rozwój regionalny;
- 5) zdrowie publiczne;
- 6) bezpieczeństwo publiczne;
- 7) środowisko naturalne;
- 8) rynek pracy;
- 9) sytuację prawną obywatela oraz poszczególnych grup społecznych i zawodowych;
- 10) gwarancję praw i wolności jednostki.

§ 4

1. Dokumenty skierowane do prawodawcy przez zainteresowane tematyką danego projektu podmioty biorące udział w konsultacjach publicznych stanowią informację publiczną *[Dostęp do informacji o konsultacjach w procesie stanowienia prawa]*.
2. Prawodawca prowadząc konsultacje publiczne obowiązany jest kierować się zasadą otwartości i transparentności konsultacji *[Zasada transparentności konsultacji publicznych]*.
3. Prawodawca prowadzący konsultacje publiczne obowiązany jest w szczególności podać do wiadomości publicznej uwagi zgłaszane przez organizacje społeczne i obywateli oraz swoje stanowisko wobec tych uwag.
4. Każdy uczestnik konsultacji publicznych, który zgłosił w ich toku uwagi, powinien uzyskać informację potwierdzającą fakt, że wpłynęły one do organu prowadzącego konsultacje, niezależnie od tego, czy zostały uwzględnione przez prawodawcę w procesie stanowienia prawa.

§ 5

1. Konsultacje publiczne powinny być prowadzone z uwzględnieniem należytego stopnia partycypacji obywatelskiej, standardów obowiązujących w tym zakresie w Unii Europejskiej, koniecznych wymagań racjonalnej polityki państwa oraz sprawności procesu legislacyjnego w całym procesie stanowienia prawa. *[Zasada konsultacji pełnych i racjonalnych]*.
2. Prawodawca zobowiązany jest pozostawić podmiotom chcącym wziąć udział w konsultacjach odpowiednią ilość czasu do przeanalizowania projektu aktu normatywnego lub jego założeń oraz sformułowania uwag, stosownie do objętości i stopnia skomplikowania projektu.
3. Konsultacje publiczne powinny być prowadzone:

- 1) w fazie analizy problemu regulacyjnego¹⁹;
 - 2) w trakcie prac nad projektem założeń aktu normatywnego i po ich opracowaniu;
 - 3) po opracowaniu projektu aktu normatywnego;
 - 4) w parlamentarnej fazie prac ustawodawczych.
4. Konsultacje publiczne powinny być przeprowadzane także nie później niż po 5 latach od wejścia w życie projektu aktu normatywnego, celem sprawdzenia prawidłowości jego funkcjonowania w praktyce [*Badania postlegislacyjne*].

§ 6

1. Proces konsultacji publicznych prowadzi się z uwzględnieniem różnych metod i form konsultacji.
2. Prawodawca prowadząc konsultacje publiczne nie powinien ograniczać się jedynie do podania treści projektu aktu normatywnego lub jego założeń do wiadomości publicznej.
3. Konsultacje publiczne powinny być prowadzone w szczególności w formie:
 - 1) konsultacji otwartych, w których mogą wziąć udział wszyscy zainteresowani;
 - 2) konsultacji eksperckich, w których uczestniczą eksperci z danej dziedziny, zaproszeni przez organ władzy publicznej prowadzący konsultacje.
4. W trakcie prac nad projektem założeń do aktu normatywnego zaleca się przeprowadzenie badań jakościowych i ilościowych, w celu pełniejszej i obiektywnej diagnozy problemu regulacyjnego oraz wyboru metody jego najefektywniejszego rozwiązania.
5. We wczesnej fazie prac legislacyjnych, o której mowa w § 5 ust. 3 pkt 1 i 2, oraz w badaniach postlegislacyjnych powinny dominować konsultacje eksperckie, a także badania jakościowe i ilościowe.

§ 7

Wyniki konsultacji publicznych wraz z omówieniem stanowisk prezentowanych w toku tych konsultacji, a także omówieniem skutków ekonomicznych i społecznych, o których mowa w § 3 ust. 3, powinny stanowić element raportu z Oceny Skutków Regulacji, który jest dołączany do uzasadnienia projektu ustawy.

¹⁹ Faza analizy problemu regulacyjnego – jak można założyć na podstawie obowiązujących zasad planowania działalności legislacyjnej rządu – trwa od momentu wpisania projektu do wykazu projektów założeń i ustaw, bez wskazania terminu ich przyjęcia przez Radę Ministrów (art. 3 Ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.), do momentu wpisania projektu założeń lub ustawy do wykazu projektów ustaw, co do których określono planowany termin ich przyjęcia przez Radę Ministrów (art. 3 a Ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. jw.).