

**OPINIA**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 16 maja 2013 r.

**w przedmiocie projektu uchwały Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów**

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z tekstem, przedłożonego jej do zaopiniowania projektu uchwały Rady Ministrów „Regulamin pracy Rady Ministrów” podnosi – wielokrotnie już prezentowane – stanowisko podkreślające celowość i zasadność usprawnienia kolejnych etapów procesu legislacyjnego, a przede wszystkim dbałości o merytoryczny poziom projektowanych aktów normatywnych.

Wszelka zatem inicjatywa, zmierzająca do urealnienia wspomnianych wartości w procesie stanowienia prawa, zasługuje - co do zasady - na poparcie.

Dokonując oceny szczegółowych rozwiązań projektu, Rada wyraża aprobatę dla propozycji poszerzenia zakresu znaczeniowego pojęcia „projekt dokumentu rządowego” i objęcie nim także projektów rozporządzeń ministrów ( § 19 ust 1 pkt 3 projektu). Taki zabieg wyeliminuje, sygnalizowane zresztą w uzasadnieniu, wątpliwości interpretacyjne, jakie związane są z § 67 uchwały w obecnym brzmieniu. Przepis ten bowiem do rozporządzeń ministrów nakazuje stosowanie przepisów uchwały jedynie odpowiednio.

Rada dostrzega także pozytywny kierunek proponowanych zmian w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych i opiniowania projektów dokumentów rządowych. Wprawdzie działania te, realizujące zasadę partycypacji społecznej w proces stanowienia prawa, podobnie jak pod rządami uchwały Rady Ministrów z dnia 19.03.2002, mają mieć w zamyśle projektodawcy zasadniczo charakter fakultatywny – poza przypadkami, kiedy to przepisy szczególne wymagają od organu wnioskującego uzyskania opinii od określonego podmiotu czy instytucji państwowej – to jednak są na gruncie przepisów projektu *expressis verbis* rekomendowane. Chodzi tu zwłaszcza o regulacje § 37 w zw. z § 29 ust 3 i § 103 ust. 3 projektu, które nakładają na organ wnioskujący – w wypadku rezygnacji przezeń z prowadzenia konsultacji – obowiązek wskazania i omówienia przyczyn tej rezygnacji.

Krajowa Rada Sądownictwa nie negując wyraźnego wyróżnienia w ramach pierwszego etapu rządowego procesu legislacyjnego trzech działań możliwych do podjęcia przez organ wnioskujący – uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania – i sprecyzowania momentu ich rozpoczęcia – od wpisania projektu do odpowiedniego wykazu prac – wyraża jednak swoją wątpliwość w odniesieniu do proponowanego przebiegu czynności opiniowania. W uzasadnieniu wskazano bowiem, że opiniowanie projektu ma mieć charakter zindywidualizowany i służyć uzyskaniu opinii tych organów administracji rządowej oraz innych instytucji państwowych, których nie dotyczy wymóg uzgodnienia projektu, a których zakresu działań dotyczy projekt. Nadmieniono przy tym, że zgłoszone w ramach opiniowania stanowiska i opinie nie będą wiążące dla organu wnioskującego. Jeśli jednak opinię wydawałby **organ administracji publicznej**, organ wnioskujący byłby zobowiązany dołączyć do protokołu rozbieżności (powstałych w toku prowadzonych uzgodnień) odrębne zestawienie nieuwzględnionych przezeń uwag zgłoszonych w swojej opinii przez organ administracji publicznej (§ 50 ust 3 projektu). Na tym tle rodzi się więc pytanie o uzasadnienie dla ograniczenia zakresu formułowanego przez organ wnioskujący zestawienia jedynie do nieuwzględnionych uwag organu administracji publicznej i nie objęcie tym zestawieniem uwag **innych instytucji państwowych**, których działania projekt miałby dotyczyć. Pytanie to wydaje się zasadne tym bardziej, że w uzasadnieniu do projektu podkreślono, iż informacje o takich uwagach i zastrzeżeniach będą przekazywane na dalszym etapie rządowego procesu legislacyjnego. Jak się wydaje nie widać powodów, dla których należałoby uwagi innych podmiotów, w tym zwłaszcza instytucji państwowych, takich jak organy państwowe, które w szeregu przypadków mają ustawowe uprawnienie do opiniowania projektów aktów normatywnych (np. KRS, Sąd Najwyższy), mniej wyraźnie eksponować w ramach toczącego się rządowego procesu legislacyjnego, zwłaszcza gdyby opiniowany projekt tych podmiotów właśnie dotyczył.

Kolejną propozycją, która skłania do wyrażenia wątpliwości, jest zrezygnowanie z wymogu skierowania projektów przed rozpoczęciem uzgodnień, do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w celu dokonania przez ten organ oceny skutków regulacji (OSR). W projekcie proponuje się przesunięcie dokonywania tej oceny na etap uzgodnień (§ 29 i 33 ust. 1 projektu). Jak zatem wyraźnie stwierdzono w uzasadnieniu, w celu usprawnienia i przyspieszenia prac nad projektem, będzie on zasadniczo kierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, a Szef KPRM, niezależnie od stanowiska w ramach uzgodnień projektu, przekaze stanowisko dotyczące oceny OSR. Taki sposób procedowania

nad projektem może jednak budzić obawy o jego rzetelność, skoro podmioty biorące udział w konsultacjach, swoje sądy i opinie będą kształtowały w oderwaniu od rzetelnej oceny skutków społeczno – gospodarczych projektu. Należy podkreślić, że ocena skutków społeczno – gospodarczych projektu powinna poprzedzać przystąpienie do prac nad jego wersją artykułową. Zawarta w projekcie regulaminu propozycja w istocie zmierza do uczynienia z OSR nieistotnego elementu formalnego procesu legislacyjnego.

Zdaniem Rady poprawie przejrzystości rządowego procesu legislacyjnego służyć będzie natomiast proponowany w przepisie § 51 projektu, wymóg dołączenia do projektu dokumentu rządowego raportu z konsultacji. Zważywszy na określony w powołanej regulacji zakres informacji, jakie dokument ten powinien zawierać – m.in. wskazanie podmiotów biorących udział w konsultacjach i opiniujących projekt dokumentu rządowego, jak również omówienie i odniesienie się przez organ wnioskujący do zgłoszonych stanowisk lub opinii – można przypuszczać, że będzie on stanowił ważny instrument komunikujący przebieg i wynik prowadzonych konsultacji czy opiniowania.