

Warszawa, dnia 27 października 2017 r.

STANOWISKO FUNDACJI IM. STEFANA BATOREGO W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O JAWNOŚCI ŻYCIA PUBLICZNEGO W ASPEKTCIE STANOWIENIA PRAWA

Fundacja Batorego od 2008 roku systematycznie zajmuje się problemami przejrzystości procesu stanowienia prawa. Prowadzimy w tym zakresie badania i przedstawiamy rekomendacje. Od 2009 r. przy Fundacji regularnie spotyka się [Obywatelskie Forum Legislacji](#) – grupa ekspertów, akademików, aktywistów, lobbystów, którzy monitorują jakość procesu legislacyjnego i namawiają ten i poprzednie rządy do podniesienia standardów stanowienia prawa ([sprawozdania z monitoringu i komunikaty OFL można znaleźć tu](#)).

Proponowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów przepisy dotyczące jawności w procesie stanowienia prawa nie rozwiązują istniejących problemów, czyli:

- Nieprzejrzystych, uznaniowych zasad uczestnictwa obywateli w pracach legislacyjnych
- Unikanie konsultacji publicznych lub organizowania ich w sposób uniemożliwiający obywatelom udział i zgłaszanie uwag.
- Omijania wymogu konsultacji publicznych i przygotowywania Ocen Skutków Regulacji poprzez zgłaszanie rządowych projektów ustaw jako projektów poselskich. Jednocześnie zawarte w projekcie „ustawy o jawności” przepisy w żaden sposób nie poprawiają jakości poselskich projektów ustaw i nie zwiększają otwartości i przejrzystości prac nad tymi przedłożeńiami.
- Nieumieszczania informacji o planowanych projektach aktów prawnych i innych rozstrzygnięć (strategii, programów, etc.) w wykazach prac legislacyjnych.
- Niskiej jakości Oceny Skutków Regulacji i nietransparentnej dokumentacji procesu legislacyjnego.

W projekcie pojawiają się nowe, złe rozwiązania:

Proponuje się przede wszystkim przeniesienie instytucji wykazów prac legislacyjnych, o których już wiemy, że nie funkcjonują dobrze na poziomie rządowym do samorządów. Tymczasem, sposób stanowienia prawa lokalnego, proces uchwałodawczy (w szczególności na poziomie gmin) ma zupełnie inną logikę od ustawowego, rządowego procesu legislacyjnego. Projekty uchwał powstają w związku z konkretnymi potrzebami wspólnoty samorządowej lub najczęściej wynikają wprost z uchwał budżetowych lub innych lokalnych programów lub planów. Wprowadzenie wymogu przygotowywania planów legislacyjnych na poziomie lokalnym to tworzenie sztucznej rzeczywistości i piętrzenie zbędnej biurokracji,

szczególnie, że nie ma żadnych ustawowych przepisów wyznaczających tryb i standardy stanowienia prawa lokalnego. Zmuszanie samorządów do przygotowywania lokalnych planów legislacyjnych nie uczyni stanowienia prawa miejscowego bardziej przejrzystym i otwartym, a jedynie skomplikuje cały proces, zbiurokratyzuje go i uczyni bardziej kosztownym.

Rekomendacje:

Problemy związane z niewystarczającą transparentnością procesu stanowienia prawa, na które próbują odpowiedzieć projektodawcy należy rozwiązać poprzez przyjęcie odrębnej „ustawy o stanowieniu prawa”, co od 2011 r. proponowało działające przy Fundacji Batorego Obywatelskie Forum Legislacji ([PDF](#)).

Ustawa ta powinna precyzyjnie określać procedurę tworzenia projektów aktów prawnych: od założeń, przez uzgodnienia międzyresortowe po pisanie tekstu ustawy przez jeden ośrodek rządowy - Rządowe Centrum Legislacji i rzetelne przygotowywanie Ocen Skutków Regulacji. Powinna wzmacniać kontrolę Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nad procesem powstawania projektów, ustanawiać standardy dokumentowania i upubliczniania zmian projektów w trakcie prac legislacyjnych zarówno w rządzie, jak i w parlamencie. Powinna określać jasne zasady prowadzenia obligatoryjnych konsultacji publicznych projektów aktów prawnych i ograniczać obchodzenie wymogu konsultacji przez zgłaszanie projektów rządowych jako projektów poselskich.

W zakresie przejrzystości procesu stanowienia prawa miejscowego stajemy na stanowisku, że kluczem jest uregulowanie i wzmocnienie lokalnych konsultacji publicznych oraz wzmocnienie pozycji rad i sejmików samorządowych, np. poprzez wprowadzenie instytucji „lokalnej interpelacji”, czy odrębnego budżetu organów samorządowych na obsługę prawną i ekspercką. W tym zakresie, wspólnie z innymi organizacjami proponowaliśmy rozwiązania już w 2015 r. , w ramach inicjatywy „Koalicja Obywatele w Samorządzie” ([PDF](#)).

Wiele ze szczegółowych ocen i rekomendacji zawarliśmy m.in. w:

- Rządowy proces legislacyjny – [PDF](#)
- Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw - [PDF](#)
- Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa” - [PDF](#)