



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Irena LIPOWICZ*

**RPO - 692335 - I/12/KMŁ**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia

9. V. 2013.

**Pan**

**Radosław Sikorski**

**Minister Spraw Zagranicznych**

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo Pana Ministra z dnia 2 stycznia 2013 r. dotyczące Deklaracji Spotkania Wysokiego Szczebla Zgromadzenia Ogólnego ONZ w sprawie rządów prawa w płaszczyznach krajowej i międzynarodowej, w odniesieniu do zobowiązań podjętych przez Polskę, po przeprowadzeniu w moim Biurze analiz oraz konsultacji z organizacjami społecznymi i ekspertami w dziedzinie legislacji, pragnę przedstawić następujące informacje.

Jednym z wiodących postulatów Rzecznika Praw Obywatelskich w ostatnich latach jest uwzględnienie potencjału partycypacji podmiotów społecznych w procesie legislacyjnym w związku z rozwojem środków masowej komunikacji elektronicznej. Rzecznik dostrzega konieczność racjonalizacji procesu stanowienia prawa, szczególnie na etapie prac prelegislacyjnych (przygotowania projektów aktów prawnych mających miejsce w organach władzy wykonawczej), między innymi poprzez publiczne debaty nad projektami aktów prawnych oraz jawność działalności prawotwórczej. W roku 2012 Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do organów władzy publicznej serię wystąpień związanych z procesem legislacyjnym, poczynając od kwestii związywania się przez Polskę umową ACTA, poprzez zapewnienie udziału obywateli w procesie decyzyjnym, aż po

ustawową regulację prawa petycji. W roku 2013 aktywność RPO na tym polu będzie kontynuowana.

W związku z powyższym, w ramach odpowiedzi na przesłaną do mnie prośbę o konsultację zobowiązań podjętych przez Polskę, pragnę przedstawić stanowisko w szczególności w odniesieniu do punktu 6 wspomnianego dokumentu, odnoszącego się do przygotowania narzędzi tworzenia prawa online, mających być środkiem do osiągnięcia otwartego i transparentnego modelu prac legislacyjnych opartego na partycypacji publicznej.

Wspomniałam powyżej o konieczności oparcia systemu tworzenia prawa o zasadę dialogu. Niezbędne w mojej ocenie jest jak najszersze uwzględnienie potencjału udziału w tym procesie podmiotów społecznych związanego z rozwojem środków komunikacji elektronicznej. We współczesnym społeczeństwie możemy zauważyć dążenie do wychodzenia poza klasyczne zinstytucjonalizowane formy parlamentarne czy referendalne w procesie stanowienia prawa. Organizacje zrzeszające obywateli dążą do udziału w tworzeniu regulacji na każdym możliwym etapie. Cenna jest zatem propozycja spożytkowania tej inicjatywy przy wykorzystaniu nowych środków technicznych, a zwłaszcza możliwości jakie stwarza rozwój Internetu.

Zawarte w Konstytucji RP z 1997 r. rozwiązania dotyczące procesu tworzenia prawa wiążą się z przyjęciem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności ze stanowiącej część jej normatywnej treści zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skutkuje ona wprowadzeniem określonych standardów w działalności prawotwórczej państwa. Jak wielokrotnie podkreślałam, nadanie tym standardom przymiotu demokratyczności jedynie w oparciu o legitymację stanowiących prawo organów jest na obecnym etapie kontestowane. W ramach tej tendencji rysują się postulaty nowego sposobu tworzenia norm prawnych i zapewnienia ich właściwej jakości. Pierwotne podejście do idei państwa prawnego, które ma umożliwić obywatelom „prawne zdążanie do celów ich życia” zyskuje nieoczekiwany nowy wymiar. Możemy więc wyraźnie zauważyć płynące ze strony partnerów społecznych postulaty uwzględnienie bezpośredniego udziału obywateli w procesie legislacyjnym min. w formie konsultacji publicznych. Skutkiem takiej zmiany powinna być poprawa jakości prawa,

pełniejsza identyfikacja problemów społecznych oraz prawidłowy dobór środków legislacyjnych dla rozwiązywania tych problemów.

Należy podkreślić, że najszerza i najsilniejsza presja na rozszerzenie konsultacji publicznych odnosi się już do procesów przygotowania projektów aktów prawnych mających miejsce w organach władzy wykonawczej. Dochodzi do swoistej eksternalizacji sfery, która w klasycznym postrzeganiu państwa zastrzeżona była do tej pory jako wewnętrzna praktycznie wyłącznie dla administracji publicznej. Potwierdzeniem tej tendencji jest fakt, że prace nad ulepszeniem modelu konsultacji są prowadzone w Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Sprawiedliwości oraz Rządowym Centrum Legislacji. Dużą rolę w tworzeniu dobrych praktyk w prowadzeniu konsultacji publicznych odgrywa też Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Podsumowując działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach wiążących się z procesem stanowienia prawa należy niestety stwierdzić, że w ostatnich latach nie nastąpiła zasadnicza poprawa funkcjonowania istniejących w tej przestrzeni mechanizmów. Jest to szczególnie bolesne w świetle wzrastającej świadomości społecznej co do przebiegu procesu legislacyjnego i związanym z tym wzrostem oczekiwań odnośnie do jego jakości, przejrzystości, otwartości oraz dostępności. W ograniczonym zakresie również udaje się tworzenie systemu stanowienia prawa opartego na dialogu, co widać w toczącej się w przestrzeni publicznej debacie na temat pożądanego kształtu konsultacji publicznych. W związku z powyższym po konsultacji z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się w ramach swojej statutowej działalności procesem legislacyjnym (m.in. Obywatelskie Forum Legislacji, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych "Stocznia") pragnę przedstawić następujące wnioski.

W mojej ocenie jednym z kluczowych czynników w procesie konsultacji publicznych jest informacja. Przy tworzeniu elektronicznych narzędzi optymalizujących proces legislacyjny należy przede wszystkim zapewnić właściwy stopień transparentności działań organów władzy oraz jak najszerzy dostęp do informacji wygenerowanej w trakcie procesu. Podsumowując wnioski z przeprowadzonych przeze mnie spotkań odnoszących się do procesu konsultacji publicznych, do najważniejszych postulatów w tym zakresie

należą: maksymalną jawność dokumentów odnoszących się do procesu legislacyjnego na każdym możliwym etapie, maksymalna powszechna dostępność konsultacji publicznych oraz ich terminowość (bezzwłoczna publikacja dokumentów wygenerowanych w trakcie procesu). Za kluczowe postrzegane jest zbieranie informacji o procesie legislacyjnym w jednym miejscu poprzez stworzenie swoistej „ścieżki legislacyjnej” uwzględniających wszystkie możliwe materiały (podobne rozwiązania są w pewnym zakresie wprowadzane w serwisach takich jak „Rządowy Proces Legislacyjny” prowadzony przez Rządowe Centrum Legislacji czy „Sejmometr” będący obywatelską inicjatywą przygotowaną przez Fundację „ePaństwo”) wygenerowane na każdym etapie procesu. Konieczne jest odpowiednie strukturalizowanie i opisanie poszczególnych dokumentów skorelowane z odpowiednim mechanizmem wyszukiwawczym, zapewniające obywatelom łatwy i intuicyjny dostęp do interesujących ich informacji. Istotne jest również właściwe zastosowanie środków elektronicznych: generowanie czytelnych, lekkich, łatwych do przeszukiwania dokumentów. Co więcej, przy każdej zmianie konsultowanego aktu konieczna jest wyraźna sygnalizacja, a na „ścieżce legislacyjnej” powinny być dostępne wszystkie wersje konsultowanego projektu. Ta sama platforma powinna być miejscem, gdzie ogłaszane i w jak najszerszym stopniu prowadzone są konsultacje publiczne, co zapewni dostęp do konsultacji jak najszerszej grupie podmiotów. Konsultacje na platformie w połączeniu z możliwie szeroką informacją na temat ich prowadzenia zdają się pożądanym docelowym rozwiązaniem w kwestii sposobu propagowania partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym. Konsultacje powinny być wyraźnie określone w czasie, w trakcie ich trwania konsultowane projekty nie powinny podlegać zmianom.

W swoich wystąpieniach często odnosiłam się do braku koordynacji prac nad kształtem konsultacji publicznych w poszczególnych organach administracji rządowej. Obecnie prace są prowadzone zarówno w Ministerstwie Gospodarki, Rządowym Centrum Legislacji, jak i Ministerstwie Sprawiedliwości. Jednocześnie wprowadzane są zmiany Regulaminu pracy Rady Ministrów. Przy pozytywnej ocenie dążenia do ulepszenia procesu legislacyjnego można odnieść wrażenie coraz większego chaosu w kontaktach pomiędzy organami administracji rządowej a podmiotami konsultowanymi. Jak zwracają uwagę organizacje społeczne już na gruncie diskutowanych dzisiaj dokumentów pojawiają się nieścisłości. Na przykład Program Lepsze Regulacje 2015 przygotowany przez

Ministerstwo Gospodarki zakłada, że: „Przyjęte rozwiązania będą zmierzały do zwiększenia zakresu konsultacji projektu, zarówno na etapie analizy problemu, przygotowywania projektu założeń aktu prawnego, przygotowywania projektu aktu prawnego, jak i oceny skutków regulacji *ex post* oraz promowania podejmowanych działań w zakresie zaangażowania społecznego w procesie tworzenia aktów prawnych.” Jednocześnie projekt zmiany Regulaminu Rady Ministrów zakłada, że konsultacje, choć mogą być prowadzone na różnych etapach procesu legislacyjnego - stanowią element fakultatywny procesu stanowienia prawa. Jednoznaczne odczytanie intencji administracji rządowej co do ostatecznego kształtu konsultacji napotyka więc trudności.

W mojej ocenie optymalnym rozwiązaniem dla osiągnięcia ujednoliconego standardu konsultacji publicznych byłoby wprowadzenie spójnych zasad obowiązujących we wszystkich resortach. W związku z powyższym należy poważnie rozważyć uregulowanie konsultacjach publicznych na poziomie ustawowym. Takie rozwiązanie miałoby na celu przede wszystkim stworzenie sytuacji pewności i bezpieczeństwa prawnego po stronie obywateli. Zapewnienie spójnej i kompleksowej podstawy normatywnej dla prowadzenia konsultacji z pewnością wpłynęłoby dodatnio na budowanie zaufania obywateli do państwa. Z drugiej strony konsultacje publiczne mają przede wszystkim służyć dywersyfikacji źródeł informacji i wiedzy, z jakiej korzysta organ przygotowujący proces legislacyjny. W opisanym wyżej kształcie stwarzają one platformę, na której wiedza i informacje są przekazywane Rządowi, który może, ale nie musi z nich skorzystać. W związku z powyższym być może należy udzielić szerszego wsparcia i przeprowadzić szerszą dyskusję nad założeniami ustawy o konsultacjach publicznych przygotowywanej w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W 2012 r. pojawiały się różne postulaty co do etapu na którym w pracach legislacyjnych mają być prowadzone konsultacje. Rzecznik w swoich wystąpieniach wyraźnie podkreślał, że oprócz konsultowania projektu ustawy oraz jego założeń konsultacje muszą objąć również etap badania oceny konieczności regulacji określonej materii. Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się m.in. wyznaczeniem i opisaniem

stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków ich zmiany (pkt 1), ustaleniem potencjalnych, prawnych i innych niż prawne, środków oddziaływania umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów (pkt 2), określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań (pkt 3), zasięgnięciem opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy (pkt 4) oraz dokonaniem wyboru sposobu interwencji organów władzy publicznej (pkt 5).

Jak podkreśla się w doktrynie, przed rozpoczęciem prac legislacyjnych należy odpowiednio określić dziedzinę w której konieczna jest interwencja, sporządzić opis przedstawiający wiedzę o zjawiskach występujących w wyznaczonej dziedzinie, uwzględniając najnowszy stan wiedzy na ten temat, oraz preferencje ewentualnych adresatów regulacji (w tym osobno należy ująć preferencje dotyczące przyszłego stanu stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych w opisywanej dziedzinie i preferencje dotyczące środków, jakimi ten stan można osiągnąć). Demokratyczny prawodawca powinien dysponować wiedzą na temat potrzeb społecznych i stopnia ich zaspokojenia. Z krytycznej oceny stopnia zaspokojenia potrzeb w wyznaczonej sferze stosunków społecznych może właśnie wynikać uzasadnienie dla wskazania pożądanych kierunków zmiany, (zob. G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"*, [w:] „Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych”, Warszawa 2009).

Cenna jest inicjatywa oceny skutków regulacji *ex post*, szczególnie wobec obecnego dziś w tworzeniu prawa zjawiska przyznawania preferencji rozwiązaniom doraźnym, kosztem rozwiązań systemowych. Kolejne nowelizacje przepisów załamują stabilność i czytelność systemu prawnego i przyczyniają się do zjawiska inflacji prawa. Jednak należy pamiętać, że rozwiązanie takie musi być dobrze zaprojektowane i skoordynowane z oceną skutków regulacji *ex ante*.

Obecnie w rozmowach na temat racjonalizacji procesu stanowienia prawa wyraźnie więcej uwagi poświęca się etapowi rządowemu, jednak proces ten powinien odnieść się również do etapu parlamentarnego. Przede wszystkim warto rozpatrzyć reewaluację

mechanizmu inicjowania wysłuchania publicznego aby doprowadzić do spopularyzowania tego środka. Istotne jest również uwzględnienie uwag dotyczących udostępniania informacji generowanych na „ścieżce legislacyjnej” sygnalizowanych przeze mnie wcześniej. W ramach tego procesu powinny być udostępniane możliwie wszystkie opinie ekspertów przygotowywane na etapie parlamentarnym. Warto podczas dyskusji nad rządowym procesem legislacyjnym uwzględnić również korelację tych konsultacji z procesem poselskim i zastanowić się nad miejscem konsultacji w procesie parlamentarnym.

Do podmiotów zainteresowanych udziałem w konsultacjach publicznych należą zarówno organizacje społeczne, jak i samorządy zawodowe, organizacje przedsiębiorców czy przedstawiciele poszczególnych podmiotów biorących udział w obrocie gospodarczym. W chwili obecnej poszczególne podmioty biorą udział w procesie legislacyjnym na różnych zasadach wynikających z różnych podstaw prawnych. W mojej ocenie, w warunkach społeczeństwa demokratycznego, każdy z tych podmiotów powinien mieć równy dostęp do konsultacji. Równocześnie transparentność procesu konsultacji powinna uwzględniać podawanie do wiadomości publicznej informacji odnośnie do tożsamości podmiotów przedstawiających określone opinie.

Niejednokrotnie jednymi z najbardziej newralgicznych dla ochrony praw czy wolności projektów są ustawy implementujące regulacje unijne (np. retencja danych, świadczenie usług drogą elektroniczną). Proces ten nie powinien stawać się wymówką dla wprowadzenia regulacji wygodnych dla władzy publicznej, ale nienastawionych na zapewnienie obywatelom najwyższego możliwego poziomu ochrony ich praw i wolności. Również udział w pracach legislacyjnych na poziomie unijnym zaczyna odgrywać coraz większą rolę zarówno dla organizacji społecznych, jak i innych podmiotów zainteresowanych konsultacjami. W mojej ocenie powinny one być przeprowadzone na takich samych zasadach, jak konsultacje dokumentów krajowych. Warto postrzegać prawo unijne jako element prawa krajowego, który podlega refleksji na poziomie organów krajowych, a wyniki tej refleksji są przedstawiane przez przedstawicieli Polski na forum organów Unii Europejskiej.

Jak podkreśliłam w wystąpieniu z dnia 25 stycznia 2012 r. dotyczącym ACTA, skierowanym do Prezesa Rady Ministrów rozwój nowych technologii, pomimo

powstawania nowych narzędzi konsultacji, mając wpływ na znaczną specjalizację poszczególnych gałęzi prawa, nierzadko skutkuje również utrudnieniami w prowadzeniu otwartego dialogu nad rozwiązaniami legislacyjnymi mającymi często niebagatelny wpływ na sferę praw i wolności człowieka i obywatela. Brak zrozumienia złożonych technicznych zagadnień oraz trudności w przewidzeniu konsekwencji przyjęcia poszczególnych rozwiązań wpływają na jakość debaty publicznej oraz trudności komunikacyjne pomiędzy organami władzy publicznej, a obywatelami. Nie znaczy to jednak, że władze publiczne mogą pozwolić na ograniczenie procesu takich konsultacji. Teraz, bardziej niż kiedykolwiek, możemy wpłynąć pozytywnie na legitymizację procesu legislacyjnego poprzez wykorzystywanie mechanizmów pozwalających na udział społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym. W związku z powyższym mam nadzieję, że prowadzone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych konsultacje przyczynią się do koordynacji prac nad racjonalizacją procesu stanowienia prawa.

*Łączę wyprosy serdecznie*  
*Janusz Piechociński*

Do wiadomości:

1. Pan Janusz Piechociński, Wicepremier i Minister Gospodarki
2. Pan Marek Biernacki, Minister Sprawiedliwości
3. Pan Michał Boni, Minister Administracji i Cyfryzacji