



Pracodawcy RP

Rok założenia 1989



ZDROWA LEGISLACJA

Raport został wydany na zlecenie Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce

KOMITET FARMACEUTYCZNY AMERYKAŃSKIEJ IZBY HANDLOWEJ W POLSCE

 BIOMARIN AMGEN abbvie AstraZeneca Biogen Celgene Bristol-Myers Squibb Mylan® Lilly MSD
INVENTING FOR LIFE NOVARTIS BAYER Pfizer Roche SANOFI
Empowering Life Takeda VERTEX janssen | PHARMACEUTICAL DIVISION OF
Johnson & Johnson

SPIS TREŚCI

- | | | |
|----------|--|----------------|
| 1 | Konsultacje społeczne
- czym są i dlaczego należy/warto je prowadzić? | str. 10 |
| 2 | Podstawy prawne konsultacji społecznych
- ustawy, regulamin pracy RM, rządowe wytyczne w obszarze konsultacji oraz oceny wpływu. | str. 12 |
| 3 | Stan konsultacji społecznych podczas VIII kadencji Sejmu RP
[w tym: tajność projektów, nadużywanie ścieżki poselskiej i omijanie rządowego procesu legislacyjnego, nierzetelne konsultacje]. Dane liczbowe, opis. | str. 22 |
| 4 | Dobre praktyki dot. konsultacji społecznych
- pre-konsultacje, dobry dialog z interesariuszami, współpraca na poziomie Rady Dialogu Społecznego. | str. 26 |
| 5 | Tworzenie prawa przez Ministerstwo Zdrowia
- jak to wygląda w praktyce, czyli starcie realiów z przepisami. Dane dot. założeń, pre-konsultacji, konsultacji [tajności] projektów, krótkie terminy, niska jakość OSR, częste nowelizacje etc. | str. 30 |
| 6 | Czy Ministerstwo Zdrowia jest wyjątkiem czy regułą?
Jak pozostałe resorty tworzą prawo? Dane, przykłady. | str. 38 |
| 7 | Jak powinien wyglądać proces legislacyjny w Ministerstwie Zdrowia?
Szczególny obszar regulacji [ochrona zdrowia]
- propozycje i rekomendacje na rzecz poprawy jakości prawa, wzmocnienia roli konsultacji i dialogu z partnerami społecznymi. | str. 40 |

PRZEDMOWA

Biznes, w którym się poruszamy, oparty jest na strategii. Strategii krótkoterminowej i długofalowej. Biznes ten nie lubi niespodzianek. Zaskakująco nawet pozytywnych. Dlatego kluczowym warunkiem dla dobrego funkcjonowania naszych firm jest przewidywalność.

Przewidywalność, czyli stabilne prawo. Jeśli zmieniane, to w sposób przemyślany, w wyniku konsultacji z partnerami, z poszanowaniem głosu wszystkich stron, z odpowiednio długim *vacatio legis*, by móc się przygotować do wprowadzanych zmian.

Chcielibyśmy unikać szybkich procesów legislacyjnych – pisanych „na kolanie”, bez omówienia założeń zmian, procesowanych szybką ścieżką, z kilkudniowymi konsultacjami społecznymi, bez konferencji uzgodnieniowej. Takie przypadki ciągle się zdarzają.

W tym kontekście, wraz z naszym partnerem Pracodawcami RP, przygotowaliśmy raport pt. „Zdrowa legislacja”. Analizujemy w nim proces tworzenia prawa w zakresie ochrony zdrowia, tj. od 1 maja 2018 do 31 maja 2019 – analizie poddano między innymi jakość konsultacji społecznych oraz terminy stosowane przez stronę rządową.

Raport pokazuje, iż resort zdrowia ma tendencję do skracania czasu konsultacji, jak również rezygnacji z przeprowadzania konferencji uzgodnieniowych. Ponadto, mimo zaleceń zawartych na stronie KPRM, omawiających ważność przygotowania oceny wpływu i prowadzenia konsultacji publicznych, w których napisano, iż „Wskazane jest, aby proces konsultacji rozpoczął się na możliwie wczesnym etapie, w szczególności już w fazie koncepcyjnej [tzw. prekonsultacje]”, resort zdrowia nie sięga po zalecane prekonsultacje. To wielka szkoda, bo takie konsultacje dałyby możliwość skorygowania ewentualnych błędów na etapie tworzenia koncepcji projektu.

Wierzymy, że proces legislacyjny w zakresie ochrony zdrowia będzie się poprawiał. Naszą ambicją jest cykliczne powtarzanie przedmiotowej analizy i porównywanie poszczególnych okresów.

WSTĘP

Prowadzenie działalności gospodarczej wymaga od przedsiębiorców, w tym podmiotów leczniczych, firm farmaceutycznych i biotechnologicznych znajomości przepisów ustaw i rozporządzeń. Jest to cena, jaką płacimy za postęp cywilizacyjny oraz zapewnienie bezpieczeństwa zarówno konsumentom, jak i samym przedsiębiorcom. Istotna część obowiązujących regulacji wywodzi się z Brukseli, czy to bezpośrednio stosowane rozporządzenia, czy dyrektywy wymagające wdrożenia do krajowego porządku prawnego. W Polsce za tworzenie regulacji w największym stopniu odpowiada Rada Ministrów – przepisy stanowią wyraz woli politycznej większości rządzącej, a administracja rządowa posiada zasoby instytucjonalne do przygotowywania skomplikowanych rozwiązań prawnych. Niemniej jednak inicjatywę legislacyjną posiadają także posłowie, Senat, Prezydent RP oraz obywatele.

Z tej grupy podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, największą rolę odgrywają posłowie. Dzieje się tak głównie dlatego, iż... Rada Ministrów bądź większość rządząca preferują wykorzystanie szybszej, mniej sformalizowanej inicjatywy poselskiej, zamiast procedować projekt w ramach wieloetapowej rządowej procedury legislacyjnej. Nierzadko prowadzi to do przyjmowania istotnych przepisów bez odbycia nad nimi debaty, bez możliwości wypowiedzenia się przez zainteresowane podmioty [w tym przedsiębiorców], w dużym pośpiechu. Obecna, VIII kadencja Sejmu pozwoliła nawet na wyodrębnienie nowego „rodzaju” ustaw, który roboczo nazywamy ustawami instant. Na takie miano zasłużyły ustawy, które od momentu wpłynięcia do Sejmu do ich uchwalenia, a następnie podpisania przez Prezydenta RP, potrzebowwały zaledwie kilku dni – a czasem kilkudziesięciu godzin.

Powstające w takim trybie i warunkach regulacje muszą być później stosowane przez przedsiębiorców i obywateli, w tym pacjentów. Decydują bowiem o ich prawach i obowiązkach, obciążeniach podatkowych bądź administracyjnych (np. sprawozdawczych). Co więcej, regulacje te generują wymierne koszty. Z licznych badań opinii prowadzonych w środowisku przedsiębiorców wynika, iż niestabilne i niespójne prawo stanowi jedną z głównych barier w prowadzeniu i rozwijaniu działalności gospodarczej. Obszar ochrony zdrowia jest szczególnie pod tym względem, gdyż produkty i usługi oferowane przez przedsiębiorców mają bezpośredni wpływ na

zdrowie i życie obywateli. Z tego powodu regulacje, którym podlegają przedsiębiorcy działający w szeroko rozumianej branży ochrony zdrowia, są często bardzo szczegółowe i skomplikowane. Tutaj naprawdę wystarczy niewielka pomyłka, w tym brak przecinka czy wykreślenie jednego słowa, aby poważnie utrudnić dostęp do świadczeń dla pacjenta, czy też funkcjonowanie podmiotów leczniczych. Wysoki stopień profesjonalizacji obszaru ochrony zdrowia wiąże się też z tym, że działające w nim podmioty dysponują wiedzą i danymi, które są – a przynajmniej powinny być – cenne dla urzędników oraz politycznych decydentów. Czy chętnie sięgają oni po te dane, uwzględniając je w podejmowanych decyzjach regulacyjnych? Między innymi na to pytanie odpowiadamy w poniższym raporcie.

TWORENIE PRAWA



1 KONSULTACJE SPOŁECZNE

- czym są i dlaczego należy/warto je prowadzić?

Zdążyliśmy już zwrócić uwagę na to, że przedsiębiorcy – a także ich organizacje – posiadają dane oraz informacje, które są cenne dla podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą. Jeśli zatem celem ustawodawcy jest stworzenie najlepszych możliwych regulacji – a musimy taki cel założyć, bowiem wynika on z konstytucyjnej zasady racjonalności ustawodawcy, to przy pracach nad ustawami oraz rozporządzeniami należy oczekiwać zwrócenia się m.in. do przedsiębiorców z prośbą o przekazanie opinii. Na tym polegają konsultacje. Dla zapewnienia terminologicznej spójności w dalszej części raportu będziemy używali właśnie tego sformułowania, nie zagłębiając się w różnice pomiędzy konsultacjami społecznymi a konsultacjami publicznymi. Aktualnie w Regulaminie pracy Rady Ministrów występuje pojęcie konsultacji publicznych, które oznacza zwrócenie się do podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych, w tym zwłaszcza od organizacji społecznych, a także obywateli, o przekazanie uwag do projektu dokumentu rządowego. Nadal mocno ugruntowana jest jednak obowiązująca poprzednio terminologia, zgodnie z którą konsultacje społeczne to konsultacje z partnerami społecznymi – obligatoryjne, gdyż obowiązek ich przeprowadzenia wynika z aktów prawnych (np. organizacje pracodawców i ich uprawnienia opisane w ustawie o organizacjach pracodawców). Natomiast poprzez konsultacje publiczne rozumiano powszechne i otwarte konsultacje z szerokim gronem podmiotów, od partnerów społecznych po pojedynczych obywateli. Z definicji zatem konsultacje społeczne przeprowadzano w zawężonym gronie podmiotów, podczas gdy konsultacje publiczne były w zasadzie otwarte dla wszystkich zainteresowanych.

W naszym ujęciu konsultacje będą oznaczały zwrócenie się przez odpowiedni organ administracji z prośbą o przedstawienie opinii przez różne grupy społeczne i ich reprezentacje (dla porządku należy dodać, że udział w konsultacjach może wziąć każdy obywatel, natomiast obowiązek zwracania się o opinię do określonych podmiotów wynika z przepisów prawa – o czym więcej w następnym rozdziale).

Konsultacje stanowią jedną z instytucji demokracji bezpośredniej. Głównym celem konsultacji jest uzyskanie przez administrację państwową opinii społeczeństwa

odnośnie projektowanych zmian, głównie o charakterze prawno-regulacyjnym. W ramach procesu legislacyjnego, czyli procesu stanowienia prawa, konsultacje mieszczą się powyżej informowania opinii publicznej – co można uczynić w obwieszczeniu bądź wystąpieniu na konferencji prasowej – a poniżej współdecydowania. Jest to niezmiernie istotne – konsultacje nie oznaczają wpływu na podejmowane decyzje, a uczestnicy konsultacji nie mogą takiego wpływu oczekiwać. Rolą konsultacji jest przekazanie informacji oraz dialog z instytucją odpowiedzialną za tworzenie projektu aktu prawnego. Podmioty uczestniczące w konsultacjach godzą się na taką formę asymetrycznego dialogu, natomiast projektodawca ponosi odpowiedzialność polityczną za podejmowane przez siebie decyzje.

Dzięki konsultacjom możliwe jest pozyskanie wsparcia społecznego dla proponowanych zmian. Najważniejsze projekty ustaw oraz rozporządzeń, a także dokumentów o charakterze strategicznym, podlegają konsultacjom z podmiotami zasiadającymi w Radzie Dialogu Społecznego, czyli reprezentatywnymi organizacjami związków zawodowych oraz reprezentatywnymi organizacjami pracodawców. Więcej na ten temat w następnych rozdziałach.

Reasumując, do najważniejszych korzyści płynących z konsultacji należą: lepsze rozpoznanie stanowisk różnych grup odbiorców i interesariuszy proponowanego rozwiązania; pojawienie się nowych pomysłów; poprawienie rozwiązania będącego przedmiotem konsultacji; możliwość uniknięcia konfliktu lub błędu ze względu na niepełną znajomość funkcjonowania rynku; uwzględnienie w legislacji rozwiązań rynkowych.

2 PODSTAWY PRAWNE KONSULTACJI

- ustawy, regulamin pracy RM, rządowe wytyczne w obszarze konsultacji oraz oceny wpływu.

W myśl artykułu 20 Konstytucji RP, podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej, solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Oznacza to, że dialog społeczny jest wartością konstytucyjną. Doprecyzowaniem tego postanowienia ustawy zasadniczej są przepisy ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 tejże ustawy, Rada (dalej: RDS) prowadzi dialog w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej. W Radzie reprezentowane są trzy strony: rządowa, pracownicy i pracodawcy (dwie ostatnie określa się mianem partnerów społecznych). Pracownicy oraz pracodawcy posiadają swoje odrębne ustawy, które określają zasady ich zrzeszania się oraz posiadane przez nich uprawnienia, w tym te dotyczące udziału w procesie legislacyjnym.

Zanim do nich przejdziemy, należy przywołać jeszcze art. 2 ustawy o RDS, do właściwości Rady oraz jej stron należy m.in. wyrażanie opinii i zajmowanie stanowisk; opiniowanie projektów założeń ustaw oraz projektów aktów prawnych; opiniowanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, projektów strategii, projektów programów oraz projektów innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów, przygotowywanych przez Radę Ministrów oraz jej członków. Ustawa o RDS przewiduje, iż do Rady – celem zajęcia stanowiska przez stronę pracowników i stronę pracodawców – kieruje się m.in. założenia projektu budżetu państwa na rok następny, projekt ustawy budżetowej, a w ramach opiniowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa – partnerzy społeczni mogą przedstawić wspólną opinię o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, a także przedstawić w tym obszarze własną propozycję.

Dokumentami rangi ustawowej, które bezpośrednio wskazują na uprawnienia partnerów społecznych – reprezentatywnych organizacji związków zawodowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców – są ustawy z dnia 23 maja 1991

r. o związkach zawodowych [dalej: uozz] oraz o organizacjach pracodawców [dalej: uopr]. Odpowiednio art. 19 uozz oraz art. 16 uopr stwierdzają, iż reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego organizacja związkowa bądź organizacja pracodawców, ma prawo opiniowania projektów założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych bądź praw i interesów związków pracodawców. W art. 19 ust. 2 uozz, który stosuje się odpowiednio w przypadku organizacji pracodawców, klarownie wskazano terminy przedstawienia opinii przez partnerów społecznych. Organy władzy i administracji rządowej [oraz organy samorządu terytorialnego] kierują założenia albo projekty aktów prawnych do konsultacji w terminie nie krótszym niż 30 dni. Ze względu na ważny interes publiczny termin ten może zostać skrócony do 21 dni – wymaga to jednak szczególnego uzasadnienia. Jak pokażą dane zgromadzone na potrzeby niniejszego raportu, ustawowe terminy są naruszane stanowczo za często. W ostatnim zdaniu art. 19 ust. 2 uozz stwierdza się, iż „nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa do jej wyrażenia”.

TO WAŻNE, GDYŻ - WBRĘW PRZEPISOM - PROJEKTODAWCA WIELOKROTNIE POSŁUGUJE SIĘ W PIŚMIE KIERUJĄCYM DO KONSULTACJI KLAUZULĄ, KTÓRA POZWALA MU UZNAĆ BRAK PRZEKAZANIA OPINII WE WSKAZANYM PRZEZ SIEBIE TERMINIE ZA „AKCEPTACJĘ PROJEKTU”.

Należy wspomnieć też o tym, iż partnerzy społeczni mają także prawo opiniowania dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej, w szczególności białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów, oraz projektów aktów prawnych Unii Europejskiej. Przepisy zapewniają zatem kompleksowe uprawnienia partnerów społecznych do udziału w konsultacjach projektów dokumentów oraz aktów prawnych, które są istotne dla nich lub dla ich członków.

Także ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów wspomina o konsultacjach. W art. 7 ust. 4 pkt. 3 stwierdza, iż członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, prowadzi konsultacje publiczne oraz współdziała z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych oraz twórczych. Dużo bardziej szczegółowe przepisy poświęcone konsultacjom znajdują się w uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów [dalej: rprm]. Jest to akt prawny o

charakterze wewnętrznym, czyli powinien wywierać skutki wyłącznie wobec organów podległych Radzie Ministrów. Podobnie jednak jak regulaminy Sejmu i Senatu, także rprm odgrywa szczególną rolę w procesie ustawodawczym i w związku z tym wywiera skutki także wobec podmiotów niepodlegających Radzie Ministrów. Wśród tych podmiotów znajdują się m.in. partnerzy społeczni, a jednym z elementów procesu legislacyjnego, który jest unormowany w rprm, są konsultacje projektów dokumentów rządowych, w tym oczywiście projektów aktów prawnych (§21 pkt 2 rprm). W §21 ust. 2 pkt 2 stwierdza się, iż Ocena Skutków Regulacji (OSR) projektu zawiera informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikających z przepisów odrębnych. Dalej wskazano, iż OSR projektu ustawy albo projektu rozporządzenia, który nie jest przedstawiany do konsultacji publicznych, zawiera wskazanie przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych.

Rozdział 3 rprm zatytułowany jest „Uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie projektu dokumentu rządowego”. W §40 ust. 3 rprm znajduje się norma prawna, która jest w oczywisty sposób sprzeczna ze wspomnianymi wcześniej przepisami o randze ustawowej (vide uozz czy uopr) – „Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego – krótszego niż 14 dni, od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia”.

TYMCZASEM USTAWOWY TERMIN NA PRZEDSTAWIENIE OPINII TO 30 DNI, A W SZCZEGÓLNYCH PRZYPADKACH 21 DNI. W SPOSÓB NATURALNY PROJEKTODAWCA RZĄDOWY MOŻE ZATEM POSŁUGIWAĆ SIĘ TERMINEM ZAWARTYM W RPRM, NIE ZWAŻAJĄC NA TO, ŻE ISTNIEJE USTAWOWY OBOWIĄZEK STOSOWANIA INNEGO, DŁUŻSZEGO TERMINU NA PRZEDSTAWIENIE OPINII.

Wydaje się, że w rprm występuje wewnętrzna sprzeczność dotycząca czasu trwania konsultacji, gdyż w §129 mowa już o 21 dniach oraz o konieczności szczegółowego uzasadnienia w przypadku skrócenia ww. terminu. Dotyczy to projektów przyjmowanych bez uprzedniego przyjęcia założeń. To ważne, gdyż w uchwale nr 62 Rady Ministrów z 1 czerwca 2016 r. o zmianie uchwały - Regulamin pracy Rady Mi-

nistrów, usunięto z rprm przepis nakazujący uprzednie przygotowanie założeń przed przygotowaniem projektu ustawy. Dla porządku dodajmy, iż zgodnie z §133 rprm w przypadku rozporządzeń minimalny termin konsultacji to 10 dni - skrócenie terminu wymaga szczegółowego uzasadnienia. Za wartościowe należy uznać uprawnienie przysługujące projektodawcy na mocy §47 rprm.

**JĘŚLI UZNA ON, ŻE PRZYCZYNI SIĘ TO DO WŁAŚCIWEGO
PROWADZENIA KONSULTACJI PUBLICZNYCH,
MOŻE ON ZAPROSIĆ PRZEDSTAWICIELI PODMIOTÓW
PRZEDSTAWIAJĄCYCH STANOWISKO W RAMACH KONSULTACJI
DO UDZIAŁU W KONFERENCJI UZGODNIENIOWEJ**

[ZAZWYCZAJ UCZESTNICZĄ W NIEJ TYLKO PRZEDSTAWICIELE INNYCH MINISTERSTW I SZEROKO ROZUMIANEJ ADMINISTRACJI CENTRALNEJ] BĄDŹ ZORGANIZOWAĆ ODRĘBNĄ KONFERENCJĘ DLA UCZESTNIKÓW PROCESU KONSULTACJI.

Projektodawca może też dokonać zmian pod wpływem stanowisk, które otrzymał w konsultacjach, a jeśli tak uczyni, powinien przedstawić tymże podmiotom zmieniony projekt dokumentu rządowego. Ze smutkiem konstatujemy, iż bardzo rzadko realizuje się ten przepis w praktyce.

Projektodawca sporządza raport z konsultacji, w którym m.in. omawia wyniki przeprowadzonych konsultacji, uwzględni omówienie zgłoszonych stanowisk oraz odnosi się do wniesionych uwag. Niezmiernie ważne jest też to, że skierowanie projektu aktu normatywnego do uzgodnień bądź konsultacji powinno być momentem udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL). W ten sposób zapewniona zostaje jawność procesu legislacyjnego. Na stronach RPL powinny być publikowane kolejne wersje projektu, stanowiska zgłaszane w ramach uzgodnień oraz konsultacji etc., aż do momentu przyjęcia projektu przez Radę Ministrów i skierowania go do Sejmu.

W rprm osobny rozdział poświęcono tzw. trybowi odrębnemu, który - jeśli Rada Ministrów tak zdecyduje - pozwala rozpatrzeć projekt nawet w sytuacji, gdy pominięto pewne etapy procesu legislacyjnego, w tym konsultacje. Jest to zrozumiały wyjątek od generalnej zasady konsultacji, pozwalający Radzie Ministrów na szybkie reagowanie w nagłej sytuacji. Nie można natomiast traktować trybu odrębnego jako normalnej reguły postępowania. Wyjątkiem "w drugą stronę" jest z kolei, wprowadzone w ramach zmia-

ny rprm w drodze uchwały nr 10 Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2019 r., uprawnienie przysługujące Przewodniczącemu Stałemu Komitetu Rady Ministrów [dalej: SKRM].

JEŚLI PROJEKT USTAWY ALBO ROZPORZĄDZENIA NIE ZOSTAŁ SKIEROWANY DO KONSULTACJI I W OSR NIE ZOSTAŁO TO UZASADNIONE, ALBO NIE DOŁĄCZONO RAPORTU Z KONSULTACJI DO PROJEKTU, ALBO BEZ SZCZEGÓŁOWEGO UZASADNIENIA WYZNACZONO KRÓTSZE NIŻ WSKAZANE W RPRM TERMINY NA KONSULTACJE - PRZEWODNICZĄCY SKRM MOŻE ZWRÓCIĆ PROJEKT PROJEKTODAWCY CELEM M.IN. PRZEPROWADZENIA KONSULTACJI.

W skrajnych sytuacjach, gdy projektodawca celowo omija konsultacje, wspomniany przepis pozwala "zawrócić" projekt i cofnąć się do pominiętego etapu. Warto, aby Przewodniczący SKRM korzystał z prerogatywy przyznanej mu na początku 2019 r.



SEJM I SENAT

o przyjęciu projektu ustawy przez Radę Ministrów następuje jego skierowanie do Sejmu, by rozpocząć parlamentarny etap procesu legislacyjnego. Postępowanie z projektami ustaw zostało unormowane w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: rsrp). Dla nas najbardziej istotne są postanowienia art. 34 rsrp, który wskazuje wymagania, jakie musi spełniać projekt ustawy składany na piśmie na ręce Marszałka Sejmu. Do projektów ustaw dołącza się uzasadnienie, a jednym z elementów uzasadnienia są wyniki przeprowadzonych konsultacji. Co więcej, wspomniany przepis nakazuje skierowanie przez Marszałka Sejmu do konsultacji projektów ustaw przygotowanych przez posłów - grupę posłów bądź przez sejmową komisję. W przypadku takich projektów nie ma za bardzo jak przeprowadzić konsultacji, a art. 34 rsrp jasno wskazuje, iż należy je skonsultować przed skierowaniem ich do pierwszego czytania, na zasadach określonych w odrębnych ustawach (przez co należy rozumieć m.in. ustawę o organizacjach pracodawców).

NIESTETY PRAKTYKA POKAZUJE, ŻE... NIE MA UGRUNTOWANEJ PRAKTYKI KIEROWANIA PROJEKTÓW DO KONSULTACJI PRZEZ MARSZAŁKA SEJMU.

Jak przedstawia się regulacja konsultacji na poziomie Senatu? Odpowiedź znajduje się w uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu. Art. 79a traktuje o konsultacjach, nadając przewodniczącemu Komisji Ustawodawczej uprawnienie do zwrócenia się do właściwych instytucji lub organizacji, jeśli taki obowiązek wynika z przepisów prawa unijnego bądź krajowego. Konsultacje przeprowadza się za pośrednictwem senackiej strony internetowej, wyznaczając termin pozwalający na uwzględnienie uwag w trakcie pierwszego czytania.

MÓWIMY BOWIEM O SYTUACJI, W KTÓREJ TO SENAT JAKO IZBA KORZYSTA ZE SWOJEGO KONSTITUCYJNEGO PRAWA INICJATYWY USTAWODAWCZEJ. TYLKO W TAKIM PRZYPADKU SENACKI REGULAMIN PRZEWIDUJE KONSULTACJE.

Gdy ustawa zostanie uchwalona przez Sejm i znajdzie się w Senacie, partnerzy społeczni nie mają już głosu - mogą oczywiście skierować pisma zawierające stanowiska, uwagi czy propozycje poprawek do Marszałka Senatu, przewodniczących

właściwych Komisji czy nawet do wszystkich senatorów, lecz nie istnieje już sformalizowana instytucja konsultacji. W tym obszarze Senat może korzystać co najwyżej z “dorobku” konsultacji prowadzonych na rządowym i sejmowym etapie procesu legislacyjnego. Można też zapytać, co w zasadzie byłoby przedmiotem konsultacji w Senacie, skoro do izby tej trafiają uchwalone ustawy - a nie ich projekty. Niemniej jednak zasadne wydaje się wprowadzenie do Regulaminu Senatu przepisów, które przynajmniej fakultatywnie pozwoliłyby zwrócić się do partnerów społecznych z wnioskiem o przesłanie opinii do ustaw, które są przedmiotem obrad izby. Senatorowie podejmują decyzje o przyjęciu ustawy bez poprawek bądź przygotowują uchwałę zawierającą poprawki do ustawy - przed głosowaniem dodatkowe informacje na temat rozwiązań uwzględnionych w uchwalonej ustawie powinny być cenne.

Last but not least, ponieważ mówimy o wytycznych, a nie akcie prawnym obowiązującym wszystkich (ustawy) bądź tylko niektórych (uchwały, regulaminy), należy wspomnieć o dokumencie zatytułowanym Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Wytyczne zostały przyjęte przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r., a przygotowano je w ramach programu Lepsze Regulacje 2015. Program ten realizowano od 2013 r., a jego celem była poprawa jakości procesu legislacyjnego, co z kolei powinno doprowadzić do poprawy jakości stanowionego prawa. Siłą napędową Lepszych Regulacji było Ministerstwo Gospodarki, a impet do działań w tym obszarze nadały powtarzające się postulaty oraz wyniki badań opinii prowadzonych wśród przedsiębiorców. Głos biznesu był, i niestety nic się w tej materii nie zmieniło, jednoznaczny - **niespójne i niestabilne przepisy stanowią jedną z głównych barier ograniczających rozwój firm i prowadzenie działalności gospodarczej**.

Rolą Wytycznych jest pokazanie, jak należy prowadzić ocenę wpływu oraz towarzyszące jej konsultacje. Wśród adresatów dokumentu Wytyczne wymieniają m.in. ministrów, dyrektorów departamentów i ekspertów, w tym członków resortowych zespołów odpowiedzialnych za ocenę wpływu. W dokumencie uwzględniono tzw. Siedem Zasad Konsultacji, wypracowanych przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji w 2012 r. Wspomniane zasady to nic innego jak najważniejsze reguły, do których powinni stosować się organizatorzy oraz uczestnicy procesu konsultacji.

7 ZASAD KONSULTACJI

- 1 Dobra wiara** - konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają siebie nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.
- 2 Powszechność** - każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.
- 3 Przejrzystość** - informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.
- 4 Responsywność** - każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie [podanym na początku konsultacji, przed rozpoczęciem kolejnego etapu legislacyjnego], na przykład w formie odpowiedzi zbiorczych.
- 5 Koordynacja** - konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje, tak merytorycznie, jak i organizacyjnie, który jest odpowiednio umocowany w strukturze administracji.
- 6 Przewidywalność** - konsultacje powinny być prowadzone od początku prac nad dokumentem rządowym. Powinny być prowadzone w sposób zaplanowany i w oparciu o czytelne reguły.
- 7 Poszanowanie interesu ogólnego** - chociaż poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje po interes publiczny i dobro ogólne.

W Wytycznych stwierdza się też, iż proces konsultacji to de facto debata oparta na dowodach. Uczestnicy tego procesu powinni starać się opierać swoje postulaty na racjonalnych przesłankach, które posiadają oparcie w wiedzy naukowej czy badaniach empirycznych. Oczywiście mowa o stanie idealnym, pożądanym. W rzeczywistości w ramach konsultacji nie wszystkie uwagi mają charakter merytoryczny, często zdarzają się np. argumenty ideologiczne czy wręcz populistyczne.

NIEMNIEJ JEDNAK ORGANIZATORZY I UCZESTNICY KONSULTACJI POWINNI UWAŻAĆ JE ZA NAJLEPSZĄ OKAZJĘ DO SPOKOJNEJ, MERYTORYCZNEJ DYSKUSJI, KTÓREJ KOŃCOWYM EFEKTEM JEST WYPRACOWANIE NAJLEPSZEGO MOŻLIWEGO PROJEKTU (REGULACJI).

Omawiany dokument zawiera też poradnik dla podmiotów prowadzących konsultacje. Niemalże krok po kroku pokazuje, jak należy je przygotować, prowadzić i jak wykorzystać efekty końcowe w postaci zebranych uwag i opinii. Gdyby tylko Rada Ministrów, ministrowie i podległa im administracja chciały stosować się do wytycznych zawartych w Wytycznych...

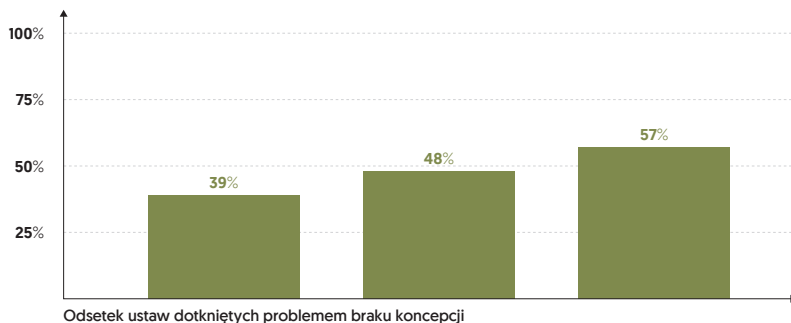
3

STAN KONSULTACJI SPOŁECZNYCH PODCZAS VIII KADENCJI SEJMU RP

[w tym: tajność projektów, nadużywanie ścieżki poselskiej i omijanie rządowego procesu legislacyjnego, nierzetelne konsultacje].

Dane liczbowe, opis.

Uważna analiza sposobu stanowienia prawa podczas VIII kadencji Sejmu RP prowadzi do przynębiających wniosków. Proces legislacyjny trapią poważne choroby, które wprost przekładają się na pogarszającą się jakość przepisów. We wcześniejszych rozdziałach skupiliśmy się na konsultacjach, ich roli i znaczeniu. Nierzetelne konsultacje to bowiem najpoważniejszy problem stanowienia prawa w Polsce. Warto jednak zwrócić uwagę także na inne problemy, które powodują, że prawo coraz częściej nie spełnia oczekiwanych standardów. Wśród ww. szczególne znaczenie mają pośpiech, tajność projektów, brak koncepcji oraz nadregulacja.



Odsetek ustaw dotkniętych problemem braku koncepcji

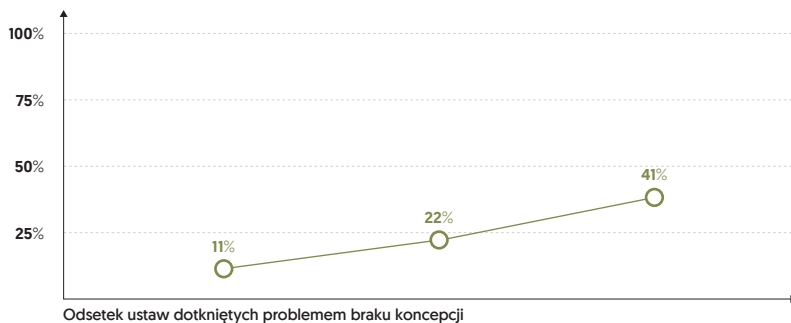
Powyższy wykres pokazuje, ile spośród ustaw dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, uchwalonych w latach 2015 - 2019 (marzec 2015 - listopad 2019), nie zostało poddanych pod konsultacje lub proces ich konsultacji był nierzetelny. Co należy przez to rozumieć? Najkrócej rzecz ujmując, konsultacji w ogóle nie było, były ale z terminem krótszym niż ustawowe (dla przypomnienia, 30 dni bądź 21 dni w szczególnie uzasadnionym przypadku), lub gdy konsultacje daleko odbiegały od wspomnianych w poprzednim rozdziale Siedmiu Zasad Konsultacji. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy konsultacje nie były prowadzone w dobrej wierze, a bardziej pro forma, a zgłoszone uwagi nie doczekały się nie tyle uwzględnienia, co jakiegokolwiek reakcji.

Lekceważenie konsultacji jest uderzające. Częściowo za ten problem odpowiada nadmierny pośpiech, którym dotyka ok. 36% uchwalanych ustaw. Na początku oraz pod koniec kadencji tempo prac legislacyjnych było największe. Do czego sprowadza się pośpiech? Projekt ustawy w ciągu kilkunastu, a czasem nawet kilku dni staje się obowiązującym prawem. W takich sytuacjach nie ma czasu nie tylko na namysł, lecz nawet na dyskusję pomiędzy sejmowymi czytaniem, decyzją Senatu o ewentualnym wniesieniu poprawek (w ponad 70% przypadków Senat nie zgłasza żadnych poprawek w obecnej kadencji), a także podpisem Prezydenta RP i publikacją ustawy w Dzienniku Ustaw.

**GDY CZAS POMIĘDZY WNIESIENIEM PROJEKTU DO SEJMU
A ZATWIERDZENIEM JEJ (POPRAWK) PRZEZ SENAT WYNOSI KILKA DNI,
MOŻNA MÓWIĆ O TZW. USTAWACH INSTANT.
NICZYM KAWA ROZPUSZCZALNA, NIE WYMAGAJĄ
ONE WIELE CZASU, BY BYŁY GOTOWE “DO SPOŻYCIA”.**

Obecna kadencja Sejmu przyniosła nam stanowczo za dużo przykładów ustaw instant, których konsekwencje dla przedsiębiorców były bardzo daleko idące (choćby ustawa ustanawiająca dzień 12 listopada dniem wolnym od pracy, czy tzw. ustawa zamrażająca ceny prądu z 28 grudnia ub.r.).

Poprzez tajność należy rozumieć sytuację, w której projekt jest ujawniany dopiero po przyjęciu go przez rząd, a także projekty poselskie, które nie były skierowane do konsultacji. Tajność to także brak publikacji aktualnych informacji na temat procedowanych projektów i przebiegu procesu legislacyjnego. Tymczasem proces ten powinien być transparentny, przejrzysty i dostępny dla jego uczestników, w tym podmiotów, które będą podlegały projektowanym regulacjom. Niestety z biegiem kadencji odsetek ustaw dotkniętych problemem tajności wzrósł z 16 do 26%, co oznacza, iż co czwarta ustawa dotycząca przedsiębiorców nie była ujawniona przed rozpoczęciem prac sejmowych nad jej projektem.



Dość niespodziewanie poważnym problemem w procesie stanowienia prawa stał się brak koncepcji. Jak go rozumieć? Przy tworzeniu projektu pojawia się zbyt wiele, nierzadko sprzecznych pomysłów, a brakuje wiodącej koncepcji. Czasem głębokie zmiany dotyczą projektów nawet na etapie sejmowym [dotyczy projektów rządowych], czy to w postaci autopoprawki, czy daleko idących poprawek zgłoszonych na posiedzeniu [pod]komisji albo na sali sejmowej. W efekcie powstaje wrażenie, jakby projektodawca nie do końca wiedział po co i w jaki sposób uregulować daną materię. Sztandarowymi przykładami na brak koncepcji są ustawa o podatku handlowym czy wielomiesięczne dyskusje na temat podatku jednolitego, a bardziej "świeżymi" ustawa ustanawiająca dzień 12 listopada dniem wolnym od pracy oraz ustawa zamrażająca ceny prądu. W przypadku tej ostatniej mieliśmy do czynienia z autopoprawką, która była wielokrotnie dłuższa od pierwotnego tekstu projektu ustawy, a od momentu jej uchwalenia pod koniec grudnia 2018 r. została już dwukrotnie, gruntownie znowelizowana.

Zauważalny wzrost dostrzegamy też w przypadku kolejnego istotnego problemu, jakim jest nadregulacja. Zjawisko to polega na nakładaniu zbyt daleko idących nakazów i zakazów, wprowadzaniu przepisów generujących dodatkowe koszty i biurokrację. Do tego należy dodać także przypadki nieprzestrzegania zasady UE+0 przy wdrażaniu regulacji unijnych, czyli dodawanie "czegoś od siebie" przez urzędników i polityków korzystających z konieczności transpozycji prawa europejskiego do polskiego porządku prawnego. Efektem nadregulacji jest ból głowy przedsiębiorców, którzy więcej czasu i środków muszą poświęcać na obowiązki nakładane na nich przez prawo, przez co mają go mniej na prowadzenie i rozwijanie działalności gospodarczej. W obecnej kadencji nadregulację stwierdziliśmy chociażby w przypadku nowelizacji Prawa zamówień publicznych z 2016 r., w ramach której wpro-

dzono do ustawy instytucję in-house (zamówień wewnętrznych), czy też ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, zwanej też odległościową [a także, co najlepiej oddaje cel ustawy, antywiatrakową]. W ramach nadregulacji dołożono też firmom telekomunikacyjnym obowiązków w obszarze komunikacji z klientami i obiegu związanej z tym dokumentacji [w formie papierowej], chociaż w uzasadnieniu ustawy przywoływano konieczność... ograniczenia obowiązków w tym obszarze poprzez ich cyfryzację. Także wielokrotnie pojawiająca się w tym rozdziale ustawa zamrażająca ceny prądu mocno daje się we znaki przedsiębiorcom, zarówno tym, którzy prąd sprzedają, jak i tym, którzy korzystają z niego w swojej działalności. Wszyscy "otrzymali" od rządu dodatkowe obowiązki, z których muszą się wywiązywać.

Omówione wyżej problemy w dużej mierze wynikają z tego, że **już ponad połowa ustaw dotyczących przedsiębiorców jest uchwalana bez przeprowadzenia rzetelnych konsultacji**, które pozwoliłyby projektodawcy na wysłuchanie głosu m.in. przedstawicieli środowisk biznesowych. Tymczasem w każdym z analizowanych okresów Sejm uchwalał 250 bądź więcej ustaw, z czego około 100 miało wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej. Ewidentnie widać, że istnieje potrzeba powrotu do korzeni i przywrócenia znaczenia konsultacjom oraz dialogowi z interesariuszami, w tym z przedstawicielami przedsiębiorców.

4

DOBRE PRAKTYKI DOT. KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

- prekonsultacje, dobry dialog z interesariuszami, współpraca na poziomie Rady Dialogu Społecznego.

Mając na uwadze problemy związane z procesem stanowienia prawa, omówione szczegółowo w poprzedzającym rozdziale, możemy zidentyfikować poszczególne elementy odpowiedzi na pytanie: jak należy prowadzić konsultacje, czy szerzej - dialog, co z kolei pozwoli podnieść jakość regulacji.

Przede wszystkim należy stosować się do obowiązujących przepisów, poczynając od terminów na przedstawienie uwag. Ustawodawca nieprzypadkowo uznał, że uczestnicy konsultacji mają na to 30 dni - jest to racjonalny czas na to, aby zapoznać się z projektowanymi regulacjami, poddać je analizie, przedyskutować z podmiotami, które tym regulacjom będą podlegały etc.

SKRACANIE TERMINU KONSULTACJI PROWADZI DO TEGO, ŻE Z PROJEKTEM MOŻNA ZAPOZNAĆ SIĘ CO NAJWYŻEJ POBIEŻNIE, A CZASEM JEST TO ZUPEŁNIE NIEMOŻLIWE, JEŚLI CZAS NA PRZEDSTAWIENIE OPINII TO DE FACTO KILKADZIESIĄT GODZIN.

Bez wątplenia dobrą praktyką w przypadku konsultacji byłoby prowadzenie ich więcej niż raz w całym toku procesu legislacyjnego. Standardowo i w zgodzie z procedurą konsultuje się tylko raz - gdy projekt jest na wczesnym etapie zaawansowania. Tymczasem niejednokrotnie, czasem w efekcie uwzględnienia uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji, projekt ulega głębokim przeobrażeniom, stając się zupełnie inną propozycją regulacyjną od pierwotnego przedłożenia. Zdarza się, że Ocena Skutków Regulacji dołączona do projektu nie uwzględnia dokonanych zmian, opisując przez to skutki czegoś, czego może już nie być w projekcie.

WARTO ZASUGEROWAĆ PROJEKTODAWCY, ŻEBY PO WPROWADZENIU ISTOTNYCH ZMIAN DO PROJEKTU, ZDECYDOWAŁ SIĘ NA PONOWNE PRZESŁANIE DOKUMENTU DO PARTNERÓW SPOŁECZNYCH.

Formalnie, w aktualnym stanie prawnym, nie będzie to jeden z etapów procesu legislacyjnego. Być może należałoby to zmienić. Tymczasem już teraz nic nie stoi na przeszkodzie, aby gruntownie zmieniony projekt ponownie skonsultować i poprosić o opinie. Z wcześniejszych rozdziałów wiemy już, że warto zapoznać się ze zdaniem i skonfrontować z innym punktem widzenia. Nie będzie wielkim ryzykiem stwierdzenie, że ponowne konsultacje nie zaszkodzą jakości projektowanych regulacji.

Proponujemy prowadzenie dodatkowych konsultacji nie tylko w trakcie procesu legislacyjnego, już po formalnych konsultacjach, lecz również tzw. prekonsultacji, zebrania opinii i propozycji jeszcze przed formalnym rozpoczęciem procesu legislacyjnego. Co ciekawe, prekonsultacje są już prowadzone przez rządowych projektodawców - chociaż nie jest to zjawisko powszechne, ani tym bardziej rozpowszechnione. Są jednak przykłady projektów ustaw, które podlegały prekonsultacjom, a najważniejszym z nich jest bez wątpienia nowe Prawo zamówień publicznych (PZP), przygotowywane przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii oraz Urząd Zamówień Publicznych. Nowe PZP, którego projekt został poddany pierwszemu czytaniu na sali plenarnej Sejmu w połowie lipca 2019 r., powstawało w ramach dialogu przedstawicieli administracji i partnerów społecznych (w tym na forum Rady Dialogu Społecznego) oraz szerokiego grona interesariuszy, w szczególności wykonawców zamówień. Efektem dialogu był dokument Koncepcja Prawa Zamówień Publicznych i Polityki Zakupowej Państwa, który - w ramach prekonsultacji - został przekazany do dyskusji publicznej, co pozwoliło zebrać dodatkowe uwagi na temat projektowanych rozwiązań. Z racji wagi regulacji, jaką jest PZP, oraz liczne grona "użytkowników" ustawy - różnego rodzaju publiczni zamawiający oraz wykonawcy, od mikroprzedsiębiorstw po duże, także międzynarodowe koncerny - można uznać rządowy etap tworzenia nowego PZP za wzorcowy.

Za pioniera prekonsultacji można uznać dzisiejsze Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, lecz prace nad poprawą jakości regulacji rozpoczęły się w tym

resorcie wcześniej, gdy “występował on” pod szyldem Ministerstwa Gospodarki. Dziś także inne ministerstwa sięgają po instrument prekonsultacji - Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego prekonsultowało projekt ustawy o symbolach państwowych Rzeczypospolitej Polskiej; Ministerstwo Sportu i Turystyki prekonsultowało założenia regulacji systemu promocji turystycznej w Polsce; Ministerstwo Edukacji Narodowej prekonsultowało projekty podstawy programowej do szkół; resort przedsiębiorczości prekonsultował nowelizację Kodeksu spółek handlowych mającą na celu wprowadzenie do porządku prawnego nowego rodzaju spółki - Prostej Spółki Akcyjnej.

Przykładów prekonsultacji nie jest wiele, lecz są to niestety tylko rzadkie wyjątki. Dzięki pogłębionemu dialogowi z partnerami społecznymi oraz interesariuszami udało się stworzyć lepsze regulacje - bardziej odpowiadające na potrzeby podmiotów, które tym regulacjom podlegają, a jednocześnie realizujące interes publiczny. Skoro zatem prowadzimy już prekonsultacje - z dobrymi efektami, tym bardziej warto rozważyć ponowne konsultacje w sytuacji, gdy projekt jest w istotny sposób zmieniany w trakcie rządowego procesu legislacyjnego.

Doskonałym miejscem do prowadzenia dialogu i (pre)konsultacji jest także wielokrotnie wspomniana na łamach niniejszego dokumentu Rada Dialogu Społecznego - oraz Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego. Instytucje te są umocowane ustawowo, a obecne tam organizacje partnerów społecznych cieszą się walorem reprezentatywności, czyli wyrażają zdanie szerokiego grona zrzeszonych w ich ramach podmiotów. Niestety, co podkreśla sama Rada w przygotowanej na własne potrzeby analizie, między 30 a 40 procent projektów aktów prawnych nie trafia do konsultacji z RDS. Podobny jest odsetek projektów ustaw, które trafiają do RDS dopiero wtedy, gdy projekty są już w Sejmie i trwają nad nimi prace. Każdy rząd i większość rządząca biorą odpowiedzialność polityczną za tworzone przez siebie regulacje, lecz czy zwalnia to je z prawnego obowiązku konsultacji? Obowiązku, który docelowo wpływa na poprawę jakości stanowionego prawa?

5 TWORZENIE PRAWA PRZEZ MINISTERSTWO ZDROWIA

- jak to wygląda w praktyce, czyli starcie realiów z przepisami. Dane dot. założeń, prekonsultacji, konsultacji [tajności] projektów, krótkie terminy, niska jakość OSR, częste nowelizacje etc.

Raport zawiera analizę projektów aktów prawnych z obszaru ochrony zdrowia procedowanych przez resort zdrowia w okresie od 1 maja 2018 r. do 31 maja 2019 r., których wykaz za podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. [Dz. U. Nr 112, poz. 1198] otrzymano z Departamentu Prawnego Ministerstwa Zdrowia.

W ostatnim roku obecnej kadencji Sejmu tempo prac legislacyjnych w resorcie zdrowia pozostawało na podobnym poziomie, jak w drugim i trzecim roku, a więc było zdecydowanie wolniejsze niż w pierwszym. Resort zdrowia w okresie od 1 maja 2018 r. do 31 maja 2019 skierował do konsultacji 17 projektów ustaw. W porównywalnym okresie pierwszego roku funkcjonowania rządu, prace resort zdrowia toczyły wokół 23 projektów ustaw. W drugim roku działalności legislacyjnej obecnego rządu tempo prac legislacyjnych w resorcie zmalało, ponieważ w porównywalnym, do analizowanego, okresie czasu procedowano 16 projektów ustaw, a w trzecim roku 18 projektów ustaw. W związku z tym tempo prac legislacyjnych wyraźnie zmalało w porównaniu do pierwszego roku funkcjonowania obecnego rządu i od trzech lat utrzymuje się na tym samym poziomie. Jednak nie o ilość tu chodzi tylko o jakość, bo przecież, im lepszej jakości prawo tworzymy, tym ono wymaga mniejszej ilości zmian.

W okresie pomiędzy 1 maja 2018 a 31 maja 2019 roku prowadzono analizę prac legislacyjnych następujących projektów ustaw:

Lp.	Nazwa projektu ustawy	Nr w wykazie prac RM	Data rozpoczęcia prac	Data zakończenia prac [ogłoszenie ustawy w Dz. U.]	Liczba dni, na które projekt został przekazany do konsultacji publicznych	Informacja o konferencji uzgodnieniowej
1	Projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz niektórych innych ustaw	UD 341	31-05-2019	prace niezakończone	30 dni	na dzień 31.05.2019 - nie odbyła się
2	Projekt ustawy o zmianie ustawy o uzyskiwaniu tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia	UD 531	29-05-2019	prace niezakończone	14 dni od dnia otrzymania pisma o konsultacjach	na dzień 31.05.2019 - nie odbyła się
3	Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o działalności leczniczej	UD 533	27-05-2019	prace niezakończone	30 dni	na dzień 31.05.2019 - nie odbyła się
4	Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw	UD 512	25-04-2019	prace niezakończone	odstąpiono od uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania	na dzień 31.05.2019 - nie odbyła się
5	Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem rozwiązań e-zdrowia	UD 513	17-04-2019	prace niezakończone	14 dni od dnia otrzymania pisma o konsultacjach	na dzień 31.05.2019 - nie odbyła się
6	Projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw	UD471	14-04-2019	13-06-2019	5 dni	nie odbyła się
7	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne	UD471	07-01-2019	prace niezakończone	14 dni od dnia otrzymania pisma o konsultacjach	konferencja się odbyła
8	Ustawa o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej	UD 470	13-12-2018	projekt połączony z projektem UD 373	8 dni	nie odbyła się
9	Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw	UD 444	10-10-2018	28-02-2019	21 dni od opublikowania projektu na RPL	nie odbyła się
10	Projekt ustawy o Agencji Badań Medycznych	UD436	14-09-2018	07-03-2019	21 dni od opublikowania projektu na RPL	nie odbyła się
11	Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z e-skierowaniem oraz listami oczekujących na udzielenie świadczenia opieki zdrowotnej	UD 420	17-08-2018	27-12-2018	14 dni od dnia otrzymania pisma o konsultacjach	nie odbyła się

12	Ustawa o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych	UD 388	02-08-2018	10-10-2018	14 dni	nie odbyła się
13	Projekt ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta	UD 401	13-07-2018	18-06-2019	20 dni	nie odbyła się
14	Ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych [KUZ]	UD 389	05-06-2018	prace niezakończone	14 dni od dnia otrzymania pisma o konsultacjach	konferencja się odbyła
15	Ustawa o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw	UD 391	04-06-2018	28-11-2018	21 dni	nie odbyła się
16	Ustawa o zmianie ustawy o działalności leczniczej	UD 378	30-05-2018	prace niezakończone	30 dni	konferencja się odbyła
17	Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw	UD383	08-05-2018	09-08-2018	11 dni	konferencja się odbyła

Analiza wskazanych projektów ustaw, pokazuje niestety, iż resort zdrowia ma tendencję do skracania czasu konsultacji, przygotowywania schematycznych, niewiele wnoszących raportów z konsultacji, jak również rezygnacji z przeprowadzenia konferencji uzgodnieniowych. Ponadto mimo zaleceń zawartych na stronie KPRM omawiających wagę przygotowania oceny wpływu i prowadzenia konsultacji publicznych, w których napisano, iż „Wskazane jest, aby proces konsultacji rozpoczął się na możliwie wczesnym etapie, w szczególności już w fazie koncepcyjnej [tzw. prekonsultacje]”, resort zdrowia nie sięga po zalecane prekonsultacje. To wielka szkoda, bo takie prekonsultacje dają możliwość skorygowania ewentualnych błędów na etapie tworzenia koncepcji legislacyjnej. Natomiast szybkie procedowanie projektów w obszarze tak ważnym i trudnym, jak zdrowie i dotyczących tak wielu interesariuszy, wydaje się być zasadą a nie wyjątkiem, ponieważ tylko 6 projektów ustaw z 17 procedowanych miało zachowany termin co najmniej 21 dniowych konsultacji, a w przypadku jednego projektu dotyczącego zmiany ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw [nr w wykazie prac Rady Ministrów – UD 512], odstąpiono od uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. Warto w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z § 40 Regulaminu pracy Rady Ministrów, co do zasady wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska od udostępnienia projektu, w przypadku projektu aktu normatywnego,

krótszego niż 14 dni, a 21 dni w przypadku ustawy, wymaga szczegółowego uzasadnienia. Zasadniczo wskazane jest stosowanie dłuższych, przynajmniej 21-dniowych terminów.

Skracanie okresów konsultacji niestety świadczy o nieprzywiązywaniu należytej wagi do rzetelnego konsultowania projektowanych zmian i lekceważenia podmiotów społecznych.

Przeciętny czas przeznaczony na konsultacje publiczne i opiniowanie wyniósł w przypadku procedowanych w omawianym okresie przez resort zdrowia ustaw - 16,5 dni. Krócej o 4,5 dnia od wymaganego przepisami i zalecanego, co najmniej 21 dniowego konsultowania. W przypadku 4 projektów ustaw czas był krótszy niż 14 dni, w tym w jednym przypadku odstąpiono od uzgodnień i konsultacji publicznych i opiniowania. Niestety we wszystkich tych przypadkach brakowało przekonywującego wyjaśnienia powodów skrócenia czasu prowadzenia konsultacji publicznych lub nawet całkowitej rezygnacji z ich przeprowadzenia.

Podmioty biorące udział w konsultacjach procedowanych projektów ustaw przez resort zdrowia miały szansę na udział w konferencjach uzgodnieniowych jedynie w 3 przypadkach. W 8 przypadkach, w których zostały zakończone prace legislacyjne, nie zostały zorganizowane konferencje uzgodnieniowe. W przypadku pozostałych 6 projektów ustaw, prace legislacyjne rozpoczęły się na przełomie kwietnia i maja br., więc nadal trwają, tym samym jest jeszcze szansa, że resort zdrowia przeprowadzi konferencje uzgodnieniowe.

Z tych 17 omawianych projektów ustaw, aż 5 przygotowanych nowelizacji dotyczyło tej samej ustawy - ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Poza tym żaden z procedowanych przez resort projektów ustaw, nie był poprzedzony przygotowaniem założeń.



TAJEMNICZA CZWÓRKA

Resort zdrowia na początku kadencji obecnego Rządu przygotował 4 odrębne a jednocześnie równoległe nowelizacje jednej ustawy - ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Te projekty powstały z inicjatywy podsekretarza stanu odpowiedzialnego za politykę lekową państwa. Dwa z tych projektów doczekały się etapu konsultacji i opiniowania ...ale przyjęcia przez Rząd już nie, za to mieliśmy okazję poznać kolejnych wiceministrów odpowiedzialnych za politykę lekową, i było ich łącznie 4 ...4 lata kadencji, 4 projekty, 4 wiceministrów, a regulacji w obszarze polityki lekowej wciąż nie ma...

W analizowanym okresie (od 1 maja 2018 a 31 maja 2019 roku) resort zdrowia poza projektami ustaw, procedował również projekty rozporządzeń, i było ich 160. Przeciętny czas przeznaczony na konsultacje publiczne i opiniowanie w przypadku projektów rozporządzeń wyniósł 14,9 dni. Zatem należy uznać, iż średnia liczba dni konsultacji publicznych i opiniowania w przypadku projektów rozporządzeń mieści się w zalecanym, w Regulaminie pracy Rady Ministrów, co najmniej 14 dniowym czasie ale nie mieści się w ustawowych terminach, które wynoszą 30 a w szczególnych przypadkach 21 dni. Przy czym warto podkreślić, iż w przypadku 72 projektów rozporządzeń czas przeznaczony na konsultacje i opiniowanie był krótszy niż 14 dni, w tym w 47 przypadkach był równy 7 dniom lub mniejszy [14 przypadków] niż 7 dni.

Podmioty biorące udział w konsultacjach procedowanych przez resort zdrowia projektów rozporządzeń nie miały szansy na udział w konferencjach uzgodnieniowych bo w przypadku 96 zakończonych projektów rozporządzeń nie odbyła się ani jedna konferencja uzgodnieniowa. W pozostałych przypadkach procedowanych rozporządzeń prace wciąż trwają z wyjątkiem oczywiście, tych projektów, od których procedowania resort zdrowia odstąpił, bądź też wstrzymał prace [2 projekty] .

Zapraszanie podmiotów biorących udział w konsultacjach, którzy zgłosili uwagi do projektu procedowanego aktu prawnego bez względu na to czy dotyczy to projektu ustawy czy też rozporządzenia, na konferencje uzgodnieniowe, jest tzw. dobrą praktyką. Jak napisano w Wytycznych opublikowanych na stronie KPRM : „Wówczas spotkanie służy przedyskutowaniu zgłoszonych uwag, zadaniu pytań doprecyzowujących autorom tych uwag i wspólne wypracowanie optymalnych rozwiązań”.



WYJĄTEK OD DOBREJ PRAKTYKI LEGISLACYJNEJ

W trakcie prac sejmowych, na posiedzeniu Komisji Zdrowia, na której odbyło się przyjęcie sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej dot. rządowego projektu ustawy o prawach pacjenta zgłoszono poprawkę poselską dotyczącą – UWAGA ! wydłużenia okresu obowiązywania umów o udzielenie świadczeń z zakresu AOS do 31 czerwca 2021 . Takim sposobem ustawa o prawach pacjenta reguluje teraz kwestie realizacji umów zawartych z Narodowym Funduszem Zdrowia o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej. Wszystko byłoby dobrze gdyby poprawkę wprowadzono do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a nie do ustawy o prawach pacjenta. Wypada życzyć powodzenia tym, którzy nie byli na Komisji Zdrowia, a będą szukali przepisu we właściwym dla niego miejscu.

Niestety resort zdrowia niezwykle rzadko stosuje możliwość omówienia zgłaszanych uwag i wspólnego wypracowania optymalnych rozwiązań. Rzadko też można spotkać raport z konsultacji, który zgodnie z par. 51 ust. 1 *Regulaminu pracy RM* powinien być odrębnym analitycznym dokumentem zawierającym omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania, przedstawienie wyników zaciągnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu, wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Ust. 2 mówi o tym, iż omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania wskazuje podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię, oraz zawiera omówienie tych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący. Wydaje się, że intencją twórców wprowadzonego w 2014 r. *Raportu z konsultacji* było wzmocnienie znaczenia procesu konsultacyjnego, co miało się objawiać obowiązkiem przygotowywania oddzielnego, analitycznego dokumentu sprawozdającego przebieg i rezultaty tego procesu. Niestety, rzadko można spotkać tak właśnie przygotowany

dokument. Najczęściej sporządzany jest raport, który skupia się na wytłumaczeniu decyzji resortu, a sens otrzymanych uwag przedstawiła bardzo skrótowo. Szkoda też, że w resorcie zdrowia, gdzie procedowane są tak istotne ze względów społecznych, jak i interesów określonych grup zawodowych oraz podmiotów leczniczych propozycje zmian legislacyjnych, **brakuje etapu, na którym można by było przedstawić i skonsultować zauważony problem i koncepcje jego rozwiązania, czyli etapu prac nad założeniami do projektów ustaw, jak również możliwości skorzystania z wiedzy eksperckiej i przygotowania prekonsultacji**. Przecież są to narzędzia, które mogą jedynie przynieść korzyści zarówno wnioskodawcy projektów, jak i interesariuszom. Dodatkowo niestety niepokój wzbudza ograniczanie znaczenia konsultacji publicznych i społecznych, w szczególności ograniczanie terminów na przekazywanie stanowisk.

6 CZY MINISTERSTWO ZDROWIA JEST WYJĄTKIEM CZY REGUŁĄ

Jak pozostałe resorty tworzą prawo? Dane, przykłady.

W okresie pomiędzy 1 maja 2018 roku a 31 maja 2019 roku prowadzona analiza prac legislacyjnych projektów ustaw przygotowywanych przez resort zdrowia w stosunku do procedowanych projektów ustaw przez inne resorty, w tym Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii pokazuje, iż trend w zakresie nietrymania standardów legislacyjnych jest podobny, przy czym zaznaczyć należy, iż liczba procedowanych projektów ustaw w MZ i pozostałych resortach jest bardzo różna. W analizowanym okresie Ministerstwo Zdrowia procedowało ponad 170 projektów (ustaw i rozporządzeń), Ministerstwo Finansów ponad 300, a Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii ponad 70.

Średni czas trwania konsultacji publicznych i opiniowania w przypadku resortu zdrowia wynosił niecałe 15 dni, w przypadku resortu finansów – 11 dni, a Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii - 14 dni.

Projekty aktów prawnych, które w ogóle nie zostały poddane konsultacjom publicznym i opiniowaniu, w przypadku Ministerstwa Zdrowia był to 1 projekt ustawy, natomiast Ministerstwa Finansów – 9 projektów, a Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii – 7.

Odsetek projektów poddanych konsultacji publicznym i opiniowaniu w terminie krótszym niż 10 dni, w przypadku Ministerstwa Zdrowia był to blisko 30% projektów, natomiast Ministerstwa Finansów – 45% wszystkich projektów, a Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii – 37%.

Minimalny czas trwania konsultacji publicznych powinien wynosić 21 dni. Jednakże wydaje się, iż resorty, w tym Ministerstwo Zdrowia, za właściwe uznają przeznaczenie na konsultacje publiczne tylko 14 dni. Konsultacje publiczne trwają niestety zbyt krótko i niedoceniana jest rola dialogu z obywatelami, którzy powinni uczestniczyć w procesie stanowienia prawa. Podmioty społeczne, które zgłaszają uwagi nie

otrzymują informacji zwrotnej. Skracanie czasu przeznaczzonego na konsultacje, nie odnoszenie się do zgłaszanych opinii i uwag, przygotowywanie schematycznych, nic niewnoszących raportów z konsultacji czy niemal całkowita rezygnacja z konferencji uzgodnieniowych, to nieprzywiązywanie wagi do rzetelnego konsultowania pomysłów legislacyjnych z interesariuszami. Problem ten dotyczy również prac legislacyjnych prowadzonych przez resortu zdrowia, chociaż jak popatrzymy na dane statystyczne, to i tak zdrowie wypada trochę lepiej. Niestety i tak – niestety nie rozwiązuje to problemu braku poszanowania przepisów określających zasady stanowienia prawa, jak i obywateli, których to stanowione prawo dotyczy.

**KOMISJA EUROPEJSKA REKOMENDUJE,
ŻEBY CZAS SAMYCH KONSULTACJI PUBLICZNYCH AKTÓW PRAWNYCH
NIE BYŁ KRÓTSZY NIŻ SZEŚĆ TYGODNI**

7

JAK POWINIEN WYGLĄDAĆ PROCES LEGISLACYJNY W MINISTERSTWIE ZDROWIA?

Szczególny obszar regulacji [ochrona zdrowia] – propozycje i rekomendacje na rzecz poprawy jakości prawa, wzmocnienia roli konsultacji i dialogu z partnerami społecznymi.

Dbanie o jakość przepisów prawa i transparentność procesu jego stanowienia powinno być zasadą, a nie wyjątkiem od reguły. Proces stanowienia prawa powinien być przejrzysty i umożliwiać uczestniczenie w nim każdego zainteresowanego obywatela, czy też podmiotu. Faza przygotowywania rządowych projektów aktów prawnych i ich procedowanie wymaga istotnych zmian. Przygotowanie projektów aktów prawnych, jak i sam proces konsultacji powinny być prowadzony w ramach dialogu obywatelskiego. Powszechność i przejrzystość procesu to podstawowe zasady prowadzenia prac legislacyjnych. Każdy obywatel, każdy podmiot zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd, a informacje o celu, regulacjach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź najlepiej w terminie podanym na początku konsultacji, przed rozpoczęciem kolejnego etapu legislacyjnego. Przygotowywanie projektów aktów prawnych powinno być przewidywalne, a proces prowadzenia prekonsultacji i przygotowywania założeń do projektów ustaw powinien być standardem, a nie wyjątkiem.

Rzetelna kalkulacja zysków i strat wynikających z wprowadzenia projektowanych regulacji stanowi podstawę oceny tych przepisów przez decydentów. Aby Ocena Skutków Regulacji [OSR] spełniała swoją rolę niezbędne jest uwzględnianie w nim stanowisk i uwag zgłaszanych przez partnerów społecznych w trakcie konsultacji i prekonsultacji.

Istotne jest również uwzględnianie Rady Dialogu Społecznego w procesie stanowienia prawa. Realizacja konstytucyjnej zasady dialogu i współpracy partnerów społecznych oraz respektowanie zapisów ustawy o RDS pozwala rozwiązywać najtrudniejsze i najbardziej sporne kwestie w konstruktywnej atmosferze. Partnerzy społeczni dysponują mandatem i zapleczem eksperckim niezbędnym dla wzmocnienia jakości procesu stanowienia prawa.



REKOMENDOWANE ZASADY STANOWIENIA PRAWA

1

Pomysł - projektodawca powinien od początku prac mieć jasną koncepcję przyszłej regulacji. Powinna być ona spójna i przemyślana. Projektodawca musi wiedzieć, jakie cele chce osiągnąć oraz mieć pewność, że tylko poprzez proponowaną regulację uda się te cele zrealizować. Zawsze należy zadawać sobie pytanie: czy obrana droga jest najbardziej właściwa i czy można osiągnąć cele mniejszym nakładem sił i środków?

2

Przygotowanie - dobre rozwiązania są efektem gruntownej analizy, konsultacji z zainteresowanymi podmiotami (np. przedsiębiorcami, którzy mają być objęci danymi regulacjami) oraz ucierania się stanowisk. Proces ten zazwyczaj zajmuje sporo czasu, dlatego tak chętnie pomija się go skracając terminy konsultacji czy korzystając ze ścieżki poselskiej. Trzeba jednak pamiętać, że projektodawca nie jest wszechwiedzący i jeśli nie skonfrontuje swojej koncepcji z innymi podmiotami, istnieje duże ryzyko uchwalenia złych regulacji.

3

Kontynuacja - nie odbierając prawa do dokonywania zmian/podejmowania nowych decyzji przez zmieniające się kierownictwo resortu należy utrzymać ciągłość państwa, i zapewnić realizację długofalowych polityk. Koniec kadencji nie powinien być równoznaczny z tym, że zaczyna się całkowicie od nowa.

4

Proporcjonalność - jeśli przepisy mają być zmienione, to stopień regulacji powinien być odpowiedni do celu, jaki chce osiągnąć ustawodawca. W legislacji ilość nie idzie w parze z jakością. Ustawodawca wprowadzając każdy przepis, w szczególności taki, który nakłada obowiązek, powinien się dwa razy zastanowić, czy jest to niezbędne. Być może rozwiązanie problemu jest możliwe w sposób pozalegislacyjny. Należy zerwać ze szkodliwym przekonaniem, iż uchwalenie ustawy [względnie jej nowelizacja] czy wydanie rozporządzenia to najlepsze rozwiązanie każdego problemu.

5

Pewność prawa - żadna firma, żaden pracodawca, żaden podmiot leczniczy nie funkcjonuje w próżni. Wpływ na jego działalność mają regulacje prawne. Decydując się na nową inwestycję, poszerzając działalność, planując budżet na kolejny rok, bardzo cenna jest pewność odnośnie tego, że regulacje nie ulegną nagłej zmianie. Przepisy powinny być stabilne, a także spójne - luki prawne czy sprzeczność przepisów kilku aktów prawnych to zjawiska szkodliwe.

6

Zaufanie - wzajemne zaufanie organów administracji i urzędników do środowisk partnerów społecznych.



AUTORZY RAPORTU



Eksperti Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej:



Piotr Wołejko

Ekspert ds. społeczno-gospodarczych



Beata Rorant

Ekspert ds. Ochrony Zdrowia



Projekt graficzny

www.pixelscantalk.com



Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów. Zezwala się na wykorzystanie publikacji zgodnie z licencją – pod warunkiem zachowania niniejszej informacji licencyjnej oraz wskazania autorów jako właścicieli praw do tekstu. Treść licencji jest dostępna na stronie <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



dr Maciej Berek

Uniwersytet Warszawski
Radca prawny, b. prezes Rządowego Centrum Legislacji

Tworzenie dobrego prawa jest celem niełatwym, ale jest celem, który stawiać sobie powinien każdy racjonalny prawodawca. Racjonalny prawodawca niechaj oznacza także prawodawcę, który zmierza do możliwie efektywnego zrealizowania złożonych celów. Prawo nie jest przecież niczym innym niż „narzędziem”, którym się ów prawodawca posługuje. Prawodawca posiada pewną – ograniczoną hierarchią prawa oraz systemowymi zasadami – swobodę stanowienia regulacji, dzięki której będzie można zrealizować cel przyjęty przez tego prawodawcę. Efektywność procesu legislacyjnego, w ramach którego przygotowujemy jest projekt tak rozumianego aktu prawnego, zależy od wielu czynników m. in. właściwie ukształtowanej procedury, czy dysponowania wykwalifikowanymi legislatorami, którzy potrafią przetworzyć koncepcję na literę prawa. Procedury legislacyjne nie przypadkiem oparte są o zasadę wieloetapowości czyli wielokrotnego weryfikowania i aprobowania albo korygowania projektu przez kolejne gremia.

Dialog z interesariuszami zewnętrznymi, nazywany w Raporcie konsultacjami społecznymi, a ujmowany przez Regulamin pracy Rady Ministrów (Regulamin) odpowiednio jako opiniowanie projektu przez uprawnione podmioty oraz jako konsultacje publiczne, stanowi nieodzowny element procedury prawodawczej. Nieodzowny nie tylko ze względu na wymagania regulaminowe, a nawet nie tylko ze względu na to, że stanowi on standard w demokratycznych państwach prawa. Jest to element nieodzowny przede wszystkim dlatego, że pozwala osiągnąć prawodawcy szereg niezmiernie istotny celów, w tym zweryfikowanie przyjętych założeń i szczegółowych rozwiązań oraz poddanie ich zewnętrznej, publicznej ocenie, jeszcze zanim treść projektu stanie się obowiązującym prawem. Nie wymaga dowodzenia, że nowelizacja obowiązującego prawa wiąże się z istotnie większymi kosztami – rozumianymi znacznej szerzej niż finansowe – niż skorygowanie projektu aktu prawnego. Dobrze przeprowadzone konsultacje są więc w interesie prawodawcy.

Prawodawca, który rozumie znaczenie konsultacji publicznych dla jakości stanowionego prawa, a więc dla efektywności swojego działania, winien tak zorganizować pracę podległego sobie urzędu, aby zapewnić odpowiedni czas na przeprowadzenie konsul-

tacji. Regulamin na konsultacje publiczne projektu ustawy przewiduje 21 dni jako okres minimalny [§ 129 Regulaminu], jednocześnie zaznaczając, że termin ten powinien stanowić pochodną przedmiotu, zakresu i objętości projektu, zakresu podmiotów, na które projekt oddziałuje oraz pilności sprawy, a w przypadku opiniowania – także ewentualnie obowiązujące terminy określone w innych aktach prawnych [§ 40 ust. 2]. Regulamin nakazuje więc dostosować wyznaczony okres na konsultacje i opiniowane do cech treściowych projektu oraz respektować terminy wynikające np. z ustaw. Dla prawodawcy te zasady określania okresu na dialog zewnętrzny powinny stanowić generalną wskazówkę – im ważniejszy projekt, im szersze jego przyszłego oddziaływanie, im obszerniejszy tekst – tym więcej czasu należy pozostawić parterom społecznym na udział w tym procesie.

Prawodawca, który zamierza stanowić dobre prawo, a trzeba wierzyć, że każdy organ umocowany do stanowienia aktów prawnych dąży do tego celu, musi wiedzieć, że konsultacje są pożądanym etapem procesu legislacyjnego, dzięki któremu możliwe jest efektywniejsze realizowanie przyjętych celów. Im bardziej powszechna będzie to wiedza i silniejsze przekonanie o przydatności tego dialogu, tym mniej powinniśmy obserwować negatywnych zjawisk, takich jak te opisane w Raporcie.



Juliusz Krzyżanowski

Adwokat, Baker McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy sp. k.

Sposób prowadzenia procesów legislacyjnych oraz będąca, po części, jego efektem jakość przepisów prawa tworzonych w obszarze ochrony zdrowia od dłuższego czasu pozostawia wiele do życzenia. Niniejszy Raport bardzo celnie identyfikuje i adresuje większość zarzutów stawianych w tym zakresie. Kończąca się kadencja była niespójna pod względem podejścia do legislacji w ochronie zdrowia. Jak zwykle pewne obszary oczekiwały się relatywnie szybkich i znaczących zmian (np. nowelizacje wprowadzające tzw. „sieć szpitali” oraz „aptekę dla aptekarza”). W innych (np. projekty nowelizujące ustawę o refundacji oraz ustawę o bezpieczeństwie żywności i żywienia) po początkowej „ofensywie” doszło do znaczącego spowolnienia procesów, w efekcie którego cztery lata okazały się zbyt krótkim okresem na wprowadzenie choć części planowanych zmian. Warto zauważyć, że dopiero w 2018 r. powstał dokument pn. „Polityka Lekowa Państwa” stanowiący dopiero ogólny plan (swego rodzaju „mapę drogową”) dla oczekiwanych, systemowych i spójnych zmian w tym obszarze. Pomimo tego, że minął już ponad rok od przyjęcia tego dokumentu przez Radę Ministrów, to najistotniejsze zmiany w nim przewidziane nie zostały jeszcze przekazane do konsultacji publicznych. Oznacza to, że minie jeszcze trochę czasu zanim będziemy mogli je ocenić, nie mówiąc już o ich wejściu w życie. Podkreślenia wymaga fakt, że najważniejsze ustawy regulujące działalność sektora farmaceutycznego mają już swoje lata - ustawa o refundacji - 8 lat, a Prawo farmaceutyczne aż 18 lat od czasu ich uchwalenia i ze względu na dynamikę rozwoju branży, wymagają kompleksowego „odświeżenia”.

Mogłoby się wydawać, że pełna kadencja to bardzo dużo czasu, aby zaplanować, przemyśleć, opracować, skonsultować i uchwalić nowe przepisy. Tymczasem, aby zmiany były mądre należy stosować się do zasad, które w jasny sposób zostały wskazane w Raporcie. Dlatego też dokumenty w rodzaju „Polityki Lekowej Państwa” powinny być procedowane na początku danej kadencji, aby mieć czas na ich implementację. Jak słusznie zauważono w Raporcie, jasna koncepcja jest podstawą dla wprowadzania zmian. Dodatkowo, dobra legislacja to taka, która tworzona jest wspólnie z i w oparciu o doświadczenia pozostałych interesariuszy systemu, a zarazem także adresatów norm prawnych. Wracając

do przytoczonych powyżej regulacji rynku farmaceutycznego, co jednak pozostaje aktualne również w odniesieniu do innych obszarów, bez podjęcia działań niezwłocznie po ukonstytuowaniu się nowego Parlamentu i Rządu może się okazać, że kolejna kadencja upłynie równie szybko. Wówczas albo znowu niewiele się wydarzy w zakresie omawianych przykładów, albo ze względu na pośpiech legislacyjny ucierpi na tym jakość przepisów.

Niestety, partnerzy społeczni często postrzegani są jako wrogowie próbujący „przemycić” jednostronnie korzystne rozwiązania i w konsekwencji ich uwagi, niezależnie od tego jak dobre by nie były, są z góry odrzucane. Tymczasem, to właśnie adresaci norm prawnych najlepiej wiedzą jakie problemy mogą pojawić się w razie przyjęcia takich a nie innych regulacji. Bardzo często abstrakcyjne tworzenie przepisów, które nie uwzględnia realiów prowadzenia danej działalności i nie bazuje na dotychczasowych doświadczeniach jest skazane na niepowodzenie. Trzeba pamiętać, że tylko część przepisów tworzonych przez Ministra Zdrowia jest przez niego stosowana. Bardzo wiele z nich na co dzień używana jest przez inne organy, które często przyjmują odmienne interpretacje.

Z powyższego wyłania się zatem następujący wniosek - jeżeli w poszczególnych obszarach mamy już gotowe plany (takie jak np. „Polityka Lekowa Państwa”) to należy niezwłocznie rozpocząć procesy wdrażające. Tylko wówczas wystarczy czasu na wsłuchanie się w głos wszystkich środowisk i stworzenie takich przepisów, które pozwolą w jasny sposób się od nich stosować, bez obaw o sposób ich interpretacji i następczego egzekwowania. Jeśli zaś takich planów jeszcze nie ma, to należy stworzyć je w pierwszej kolejności, aby uniknąć późniejszego chaosu legislacyjnego i niepotrzebnej wielości projektów zmian tych samych ustaw.

