

**PROCES
STANOWIENIA PRAWA
I JEGO OBOWIĄZYWANIE
W OBSZARZE DOSTĘPNOŚCI
PRZEWODNIK**

Warszawa, 2021 r.



Spis rozdziałów:

I. Proces stanowienia prawa w Polsce i prowadzenia konsultacji na poziomie ogólnokrajowym, w tym w zakresie problematyki dostępności.	3
II. Mechanizm wypracowania stanowisk/rozwiązań organizacyjno-prawnych w procesie konsultowania projektów prawa w zakresie systemu ochrony zdrowia, z uwzględnieniem problematyki dostępności.	17
III Miejsca dostępu w procesie legislacyjnym i regulacyjnym, gdzie możliwe jest przedstawienie stanowiska przez organizacje pacjenckie.	26



I

Proces stanowienia prawa w Polsce i prowadzenia konsultacji na poziomie ogólnokrajowym, w tym w zakresie problematyki dostępności.

Celem niniejszego rozdziału jest dostarczenie uporządkowanych informacji nt. procesu tworzenia prawa w Polsce (w szczególności w zakresie ochrony zdrowia oraz dostępności) a także jego podstawowych etapów w takim zakresie, aby reprezentanci organizacji pacjenckich i ich eksperci przygotowujący opinie mieli właściwe rozeznanie, w jakim miejscu procesu legislacyjnego, jakiemu organowi opinia taka powinna zostać przekazana oraz mogli sami śledzić dalszy przebieg tego procesu i podejmować decyzję o ewentualnym wzmocnieniu prezentowanego stanowiska poprzez dostarczenie dodatkowej argumentacji w formie pisemnej lub biorąc bezpośredni udział w konsultacjach.

Konieczna do tego jest znajomość aktualnie obowiązujących procedur legislacyjnych, w szczególności tych, które obejmują działania na etapie rządowym. Procedury te ulegają ciągłym zmianom, co powinno zostać uwzględnione szczególnie wtedy, kiedy planowany jest aktywny udział w rządowym procesie legislacyjnym ekspertów reprezentujących środowiska pacjenckie.

Regulacje określające proces stanowienia prawa w Polsce są dość rozproszone i można je znaleźć w licznych aktach normatywnych różnej rangi, zaczynając od Konstytucji, poprzez ustawy, rozporządzenia, regulaminy Rady Ministrów, Sejmu, Senatu i inne.

1. Proces legislacyjny na etapie rządowym

Dokumentem, w którym procedury tworzenia prawa na etapie rządowym opisane są w sposób najbardziej szczegółowy jest Regulamin pracy Rady Ministrów, który w po zmianach wszedł w życie pierwszego stycznia 2014 a następnie był systematycznie nowelizowany.

Regulamin porządkuje w szczególności przepisy dotyczące postępowania z projektami dokumentów rządowych oraz regulacje dotyczące opiniowania i konsultacji publicznych projektów dokumentów rządowych. Poniżej przedstawiony jest opis najważniejszych, z punktu widzenia konsultujących organizacji pacjenckich, zapisów zawartych w Regulaminie pracy Rady Ministrów:

a) Opracowanie projektu dokumentu rządowego.

W rozumieniu Regulaminu pracy Rady Ministrów, projektem dokumentu rządowego jest projekt ustawy, rozporządzenia Prezesa RM lub ministra, założeń projektu ustawy oraz innego dokumentu, w szczególności strategii, programu, sprawozdania, informacji, stanowiska rządu. *(W wyniku zmiany niektórych zapisów w Regulaminie pracy Rady Ministrów wniesionych uchwałą z dn. 1 czerwca 2016, przygotowywanie przez rząd założeń do projektów ustawy nie jest obowiązkowe. Uchylone zostały rozdziały dotyczące odrębnego trybu przygotowywania projektu założeń projektu ustawy oraz projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń projektu ustawy).*

1. Organ wnioskujący (np. Ministerstwo Zdrowia) podejmuje prace nad projektem dokumentu rządowego, jeżeli opracowanie danego dokumentu wynika z:
 - a) obowiązujących przepisów,
 - b) konieczności wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej,
 - c) przyjętych strategii lub programów,
 - d) dokonanych analiz i ocen stanu prawnego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego.
2. Przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego wnioskujący musi dokonać oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (zgodnie z wytycznymi, jeśli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy).
3. Przed rozpoczęciem prac nad danym projektem niezbędnie jest złożenie wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych (dotyczy to projektów założeń projektów ustaw, projektów ustaw – dla których prowadzone są odpowiednie wykazy prac legislacyjnych).
4. Po akceptacji wniosku przez Zespół ds. Programowania Prac Rządu, projekt aktu normatywnego Wnioskujący opracowuje zgodnie z zasadami techniki prawodawczej.
5. Wraz z projektem opracowuje się Uzasadnienie projektu, które powinno:
 - a) wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu,
 - b) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
 - c) wykazywać przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie,
 - d) zawierać oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.
6. Odrębną część uzasadnienia projektu stanowi Ocena Skutków Regulacji (OSR), która zawiera w szczególności:
 - a) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny,
 - b) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych (np. z ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, i in.),
 - c) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, na które oddziałuje projektowany akt prawny, oraz na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:
 - ▶ sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
 - ▶ rynek pracy,

- ▶ konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe,
 - ▶ wpływ na pozostałe obszary, takie jak: środowisko naturalne, Sytuacja i rozwój regionalny, demografia, zdrowie,
 - ▶ podmioty, na które oddziałuje projekt, np. obywatele, rolnicy, rodzina, lekarze, emeryci, osoby niepełnosprawne, inwestorzy, , itp.
 - ▶ porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach,
- d) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- e) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

Koordinację sporządzania OSR zapewnia:

- 1) wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów członek Rady Ministrów albo
 - 2) wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów sekretarz albo podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo
 - 3) Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – zwany dalej „koordynatorem OSR”.
- Może on także sporządzić OSR do projektu opracowanego przez inny organ wnioskujący, jeżeli ze względu na wagę dokumentu uzna to za uzasadnione.

7. Jeżeli projekt ustawy lub rozporządzenia ma na celu wdrożenie prawa UE, organ wnioskujący dołącza do projektu dodatkowo tabelaryczne zestawienie przepisów dyrektyw, których wdrożenie jest celem projektu („tabela zgodności“)



Projekt ustawy mającej na celu wdrożenie prawa UE może zawierać przepisy wykraczające poza ten cel wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Wtedy organ wnioskujący musi dołączyć do projektu dodatkowo tabelaryczne zestawienie projektowanych przepisów ustawy, które wykraczają poza cel wdrożenia prawa UE, wraz z wyjaśnieniem niezbędności objęcia ich tym projektem, zwane dalej „odwróconą tabelą zgodności“ (przepis ograniczający zjawisko tzw. „goldplating’u“).

b) Uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie projektu dokumentu rządowego

1. Skierowanie projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania może nastąpić dopiero po wpisaniu projektu do wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów.
2. Jeżeli wystąpi o to Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy (np. Szef KPRM), skierowanie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu może nastąpić po dokonaniu oceny OSR przez Szefa KPRM, który dokonuje oceny OSR w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji publicznych i opiniowania projektu (Szef KPRM musi przedstawić stanowisko w tej sprawie w terminie 14 dni od udostępnienia projektu).
3. Proces uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektu prowadzi organ wnioskujący. Projekt podlega uzgodnieniom z członkami RM, Szefem KPRM oraz Rządowym Centrum Legislacji (lub w szczególnych przypadkach także z innymi organami).



4. Organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu założeń ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, jeżeli zostały ustalone przez RM lub jej organ pomocniczy.
5. Projekt założeń projektu ustawy lub projekt ustawy o szczególnych skutkach prawnych, społecznych lub gospodarczych kieruje się do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezisie RM.
6. Organ wnioskujący kieruje projekt dokumentu rządowego do zaopiniowania przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe, których zakresu działania dotyczy projekt.
7. Termin do zajęcia stanowiska organ wnioskujący wyznacza, biorąc pod uwagę przedmiot, zakres i objętość projektu, zakres podmiotów, na które projekt oddziałuje, oraz pilność sprawy. Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego – krótszego niż 14 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego wyjaśnienia.
8. Jeżeli skutki nieprzedstawienia stanowiska nie wynikają z przepisów odrębnych, organ wnioskujący może uznać nieprzedstawienie stanowiska w wyznaczonym terminie za uzgodnienie treści projektu lub przedstawienie opinii pozytywnej, a w przypadku konsultacji publicznej za rezygnację z przedstawienia stanowiska.
9. Organ wnioskujący zajmuje stanowisko m.in. wobec:
 - a) uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień projektu dokumentu rządowego,

- b) opinii Rady Legislacyjnej,
 - c) opinii innych podmiotów, do których skierował projekt do zaopiniowania.
10. Organ wnioskujący może zorganizować konferencję uzgodnieniową. Do udziału w konferencji jest obowiązany zaprosić przedstawicieli podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu w ramach uzgodnień. Zapraszając na konferencję uzgodnieniową organ wnioskujący przedstawia zestawienie zgłoszonych uwag zawierające stanowisko wobec uwag, w którym wskazuje co najmniej na ich uwzględnienie, nieuwzględnienie albo konieczność wyjaśnienia.
 11. Jeżeli organ wnioskujący uzna, że przyczyni się to do właściwego prowadzenia konsultacji publicznych, może:
 - a) zaprosić przedstawicieli podmiotów przedstawiających stanowisko w ramach konsultacji publicznych do udziału w konferencji uzgodnieniowej,
 - b) zorganizować odrębną konferencję z udziałem przedstawicieli tych podmiotów.
 12. Zmieniony projekt dokumentu rządowego organ wnioskujący przedstawia m.in. podmiotom, do których skierował projekt w celu przedstawienia stanowiska w ramach konsultacji publicznych – w przypadku wprowadzenia istotnych zmian w obszarze zainteresowania tych podmiotów.
 13. Organ wnioskujący może przedstawić zmieniony projektu dokumentu rządowego (ponownie) do konsultacji publicznych.
 14. Organ wnioskujący sporządza raport z konsultacji obejmujący m.in.:
 - a) omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania,
 - b) wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa,
 - c) wskazanie podmiotów, które przedstawiły stanowisko lub opinię oraz omówienie tych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący.
 15. Z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia organ wnioskujący udostępnia projekt w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL). Udostępnieniu w RPL podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem.

c) Rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet RM, komisję prawniczą oraz Radę Ministrów.

1. Projekt dokumentu rządowego (wraz z całą towarzyszącą dokumentacją) wnosi się do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania. Organ wnioskujący ustosunkowuje się na piśmie do uwag zgłoszonych do projektu.
2. Przewodniczący Stałego Komitetu RM może zwrócić projekt organowi wnioskującemu do ponownych uzgodnień.

3. Po rozpatrzeniu projektu Stały Komitet RM:
 - a) przyjmuje projekt bez zmian i rekomenduje go Radzie Ministrów,
 - b) przyjmuje projekt ze zmianami i rekomenduje RM,
 - c) rekomenduje Radzie Ministrów odrzucenie projektu,
 - d) wyraża opinię o projekcie.
4. Jeżeli do projektu kierowanego do rozpatrzenia przez Stały Komitet RM został dołączony protokół rozbieżności, Komitet podejmując działania w celu usunięcia rozbieżności, nie jest związany ustaleniami przyjętymi w toku uzgodnień.
5. Przed wniesieniem projektu ustawy albo projektu rozporządzenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów organ wnioskujący kieruje projekt do Rządowego Centrum Legislacji z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą. Komisja ocenia projekt pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym. W szczególności zgodność przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa i zasadami techniki prawodawczej, jak również uwzględnienie opinii Rady Legislacyjnej.
6. Rządowe Centrum Legislacji udostępnia w RPL (*RPL - Rządowy Proces Legislacyjny – będący biuletynem informacji publicznej Rządowego Centrum Legislacji*) - projekt ustawy oraz projekt rozporządzenia skierowany z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą, wraz z wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad projektem.
7. Prezes RCL ustala skład komisji prawniczej, wskazując ministerstwa i urzędy centralne, których przedstawiciele mają obowiązek wziąć udział w posiedzeniu komisji prawniczej.
8. Projekt dokumentu rządowego wnosi się do rozpatrzenia przez Radę Ministrów po jego rozpatrzeniu przez Stały Komitet RM, a w przypadku projektu ustawy i projektu rozporządzenia – po rozpatrzeniu przez komisję prawniczą.
9. Sekretarz RM udostępnia w RPL projekt wniesiony do rozpatrzenia przez RM wraz z wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad projektem.
10. Organ wnioskujący przed posiedzeniem Rady Ministrów ustosunkowuje się do uwag zgłoszonych do projektu. Na posiedzeniu RM rozpatrzeniu podlegają:
 - a) rozbieżności stanowisk ujęte w protokole rozbieżności,
 - b) uwagi wcześniej zgłoszone do projektu.
11. Rada Ministrów po rozpatrzeniu projektu:
 - a) przyjmuje wniosek bez zmian,
 - b) przyjmuje wniosek ze zmianami,
 - c) odrzuca projekt,
 - d) może rozstrzygnąć o ponownym rozpatrzeniu projektu po spełnieniu określonych wymogów.
12. Na wniosek organu wnioskującego albo z inicjatywy własnej Prezes Rady Ministrów może zarządzić ponowne rozpatrzenie dokumentu rządowego przez Radę Ministrów (reasumpcja).



d) Tryb odrębny

Prezes Rady Ministrów może zdecydować o odrębnym trybie postępowania z projektem dokumentu rządowego. Tryb odrębny może w szczególności polegać na:

1. określeniu szczególnych warunków opracowania, przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania,
2. rozpatrzeniu, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, projektu rządowego, który nie spełnia wymogów zawartych w Regulaminie, w tym dotyczących:
 - a) uzgodnień,
 - b) konsultacji publicznych,
 - c) opiniowania,
 - d) rozpatrzenia przez Stały Komitet RM,
 - e) rozpatrzenia przez komisję prawniczą.
3. skróceniu terminów przeprowadzania czynności określonych w Regulaminie.

e) Projekt rozporządzenia Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów

Do postępowania z projektem rozporządzenia Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów stosuje się przepisy ogólne Regulaminu z następującymi zmianami:

1. Wyznaczenie terminu krótszego niż 10 dni od udostępnienia do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wymaga szczegółowego uzasadnienia.
2. Stały Komitet Rady Ministrów po rozpatrzeniu projektu rozporządzenia Prezesa RM:
 - a) przyjmuje projekt bez zmian i rekomenduje go Prezesowi Rady Ministrów,
 - b) przyjmuje projekt ze zmianami i rekomenduje go Prezesowi Rady Ministrów,
 - c) rekomenduje Prezesowi Rady Ministrów odrzucenie projektu,
 - d) wyraża opinię o projekcie.
3. Projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów nie podlega rozpatrzeniu przez Radę Ministrów.
4. Sekretarz RM udostępnia w portalu Rządowy Proces Legislacyjny (RPL) projekt rozporządzenia kierowany do podpisu Prezesa Rady Ministrów.

2. Proces legislacyjny w Sejmie, Senacie oraz u Prezydenta RP



Zgodnie z Konstytucją RP, podmiotami uprawnionymi do występowania z inicjatywą ustawodawczą są: Prezydent RP, rząd, Senat, posłowie (grupa co najmniej 15 posłów lub komisja sejmowa), a także grupa co najmniej 100 tysięcy obywateli. W zależności od tego, kto wystąpił z inicjatywą ustawodawczą, projekt ustawy określamy jako projekt prezydencki, rządowy, senacki, poselski bądź obywatelski.

Projekt ustawy może zawierać zmiany w obowiązującej ustawie - to znaczy nowelizować ją lub stanowić propozycję uchwalenia zupełnie nowej ustawy.



W Sejmie sposób postępowania z wniesionym projektem, czyli procedurę ustawodawczą, określa Konstytucja RP i Regulamin Sejmu RP. Projekty ustaw Sejm uchwala w tzw. trzech czytaniach. Do końca drugiego czytania Wnioskodawca ma prawo wycofać projekt.

1) Zasadą jest, że **pierwsze czytanie** odbywa się na posiedzeniu właściwej komisji. Przedstawiciel autorów projektu (wnioskodawców) prezentuje projekt na forum komisji, która przystępuje do jego szczegółowej analizy.

Ważne projekty ustaw, dotyczące między innymi zmian ustrojowych w państwie, praw i wolności obywateli, prawa wyborczego, kodeksów oraz podatków i finansów, muszą być zaprezentowane przez Wnioskodawcę najpierw Sejmowi na plenarnym posiedzeniu. Wnioskodawca przedstawia

komisji lub Izbie uzasadnienie konieczności uchwalenia ustawy oraz oświadczenie o jej zgodności z prawem Unii Europejskiej, po czym projekt staje się przedmiotem ogólnej debaty dotyczącej jego założeń.

Projekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. Wnosząc projekt Wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem.

Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:

- a) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
- b) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- c) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- d) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- e) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- f) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- g) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Jeżeli projekt był przedmiotem debaty w Sejmie, zostaje przekazany do szczegółowej analizy właściwym komisjom sejmowym. Komisje mogą poprawiać bądź całkowicie zmieniać poszczególne artykuły ustawy. W pracach komisji często uczestniczą eksperci, to znaczy osoby będące specjalistami w dziedzinie, której ustawa dotyczy. Posiedzenia komisji są otwarte dla przedstawicieli mediów.

Po zakończeniu pierwszego czytania projektu ustawy komisja wybiera sprawozdawcę, który przedstawia na posiedzeniu plenarnym izby sprawozdanie komisji, czyli uzgodnione stanowisko w sprawie danej inicjatywy ustawodawczej.

2) Rozpoczyna się następnie procedura **drugiego czytania**, która obejmuje możliwość zgłaszania przez posłów, Radę Ministrów lub wnioskodawców dodatkowych poprawek do przedstawionego sprawozdania.

Jeżeli w trakcie drugiego czytania zgłoszone zostaną poprawki i wnioski, co do których wcześniej komisja nie zajęła stanowiska, projekt zostaje ponownie przekazany do tej komisji w celu rozpatrzenia nowych propozycji. Komisja ocenia zgłoszone w czasie drugiego czytania projektu propozycje i wnioski przy udziale ich autorów oraz opracowuje tak zwane dodatkowe sprawozdanie.

3) Poseł sprawozdawca referuje stanowisko komisji na posiedzeniu plenarnym, po czym Sejm przystępuje do głosowania. Jest to tak zwane **trzecie czytanie** projektu ustawy. Izba głosuje nad każdym zgłoszonym wnioskiem, odrzucając go bądź przyjmując.

Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.



4) Uchwalona przez Sejm ustawa jest przekazywana do **Senatu**.

Tryb postępowania z ustawą w Senacie, podobnie jak w Sejmie, określa Konstytucja RP i Regulamin Senatu RP. Ustawa przesyłana jest do właściwej **komisji senackiej** (jednej lub kilku), która w terminie nie dłuższym niż 18 dni opracowuje swoje stanowisko i przedstawia je na forum Senatu w formie sprawozdanie.

Następnie ustawa jest przedmiotem obrad Senatu, który ma trzy możliwości decydowania o kształcie ustawy:

- a) Senat może odrzucić ustawę w całości; wtedy ustawa jest przekazywana Sejmowi z zaznaczeniem, iż Senat nie wyraża zgody na daną ustawę.
- b) Senat może przyjąć ustawę bez zmian; wtedy Marszałek Sejmu przekazuje ustawę Prezydentowi do podpisu.
- c) Senat może wnieść poprawki do ustawy; wtedy ustawa ponownie trafia do Sejmu, by ten rozpatrzył poprawki wniesione przez Senat.

Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie ustosunkuje się do niej, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

Ostateczna decyzja co do kształtu ustawy należy do Sejmu, który może bezwzględną większością głosów (liczba głosów za jest większa niż suma głosów przeciw i wstrzymujących się) odrzucić proponowane poprawki lub uchwałę Senatu odrzucającą ustawę w całości. Jeżeli jednak Sejm nie odrzuci poprawek Senatu do ustawy, uważa się je za przyjęte.

Również sprzeciw Senatu co do całości ustawy staje się skuteczny, jeżeli Sejm nie odrzuci go bezwzględną większością głosów.

W takim wypadku postępowanie nad ustawą zostaje zamknięte i prace nad nią mogą ewentualnie toczyć się od początku.

5) Po uchwaleniu ustawy, to znaczy rozpatrzeniu jej przez Sejm i Senat, Marszałek Sejmu przekazuje ją do podpisu Prezydentowi RP.

Prezydent podpisuje ustawę, jeżeli nie budzi ona jego zastrzeżeń i zarządza publikację w „Dzienniku Ustaw”.

Ustawa wchodzi w życie po 14 dniach od jej opublikowania, chyba że jest określony inny termin jej wejścia w życie.

Zgodnie z Konstytucją Prezydent może odmówić podpisania ustawy i w ciągu 21 dni przekazać ją Sejmowi z umotywowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie (prawo weta) albo zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności jej postanowień z konstytucją.

W sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzeknie o zgodności ustawy z Konstytucją, Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy. Jeśli jednak Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za niezgodną z konstytucją, Prezydent odmawia podpisania ustawy.

Jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna za niezgodne z Konstytucją tylko poszczególne przepisy ustawy



i nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z ustawą, wyjątkowo Prezydent podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Jeśli Prezydent występuje z wetem, ostateczna decyzja co do kształtu ustawy należy do Sejmu, który może odrzucić stanowisko Prezydenta (uchwalając ustawę ponownie większością 3/5 głosów).

6) Nieodrzućenie przez Sejm weta Prezydenta powoduje zamknięcie procesu ustawodawczego. Odrzućenie weta Prezydenta oznacza, że Sejm nie zgadza się ze zgłaszanymi zastrzeżeniami i domaga się podpisania ustawy. W takim wypadku Prezydent jest zobowiązany ustawę podpisać.

Proces powstawania ustawy jest zatem bardzo skomplikowany i z reguły długotrwały. Ponieważ w wielu sprawach decyzje trzeba podejmować bardzo szybko, do procedury uchwalania ustaw została wprowadzona instytucja pilnego projektu ustawy, tak zwana szybka ścieżka legislacyjna. Jej zadaniem jest przyspieszenie i ułatwienie procesu powstawania ustaw. Jeżeli rządowi zależy na szybkim uchwaleniu jego projektu ustawy, może skierować go do Sejmu z zastrzeżeniem, że jest to **projekt pilny**. Sejm ma obowiązek rozpatrzyć projekt pilny w pierwszej kolejności, Senat musi ustosunkować się do ustawy w ciągu 14 dni, a Prezydent może zgłosić zastrzeżenia do ustawy w terminie 7 dni.

3. Procedury postępowania na etapie pracy w komisjach i podkomisjach sejmowych i senackich.

a) Prace komisji po pierwszym czytaniu w Sejmie:

1. Projekty ustaw kieruje się do właściwych komisji.

Komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia projekt, obradują nad nim wspólnie; komisje te mogą zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części.

2. W przypadku skierowanych do komisji projektów połączonych tematycznie i rozpatrywanych w tym samym postępowaniu komisja może podjąć uchwałę o ich wspólnym rozpatrzeniu; komisja sporządza wspólne sprawozdanie o tych projektach.

3. Do szczegółowego rozpatrzenia projektu komisje mogą powołać podkomisję. Podkomisja przedstawia komisjom sprawozdanie o rozpatrzonym projekcie.

4. Przy rozpatrywaniu projektów ustaw komisje i podkomisja biorą pod uwagę opinie przedstawione przez inne komisje sejmowe i posłów; komisje i podkomisja mogą wysłuchiwać także opinii zaproszonych ekspertów. W posiedzeniach komisji i podkomisji jest obowiązany uczestniczyć upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy.

5. Poprawki po ich ustnym zgłoszeniu na posiedzeniu komisji lub podkomisji przedstawia się na piśmie przewodniczącemu komisji lub podkomisji.

6. W sprawach dotyczących zgodności przepisów rozpatrywanych projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej obowiązkowe jest zasięgnięcie opinii ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

7. Marszałek Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych zmian; wniesiony projekt Marszałek Sejmu kieruje wprost do komisji.

8. Komisje, do których skierowany został projekt ustaw, przedstawiają Sejmowi wspólne sprawozdanie o tym projekcie; sprawozdanie określa stanowisko komisji w odniesieniu do projektu.

W sprawozdaniu komisje przedstawiają wniosek o:

- 1) przyjęcie projektu bez poprawek,
- 2) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu,
- 3) odrzucenie projektu.

9. Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu; wnioski mniejszości są traktowane w głosowaniu jak inne poprawki. Do wniosków mniejszości stosuje się odpowiednio art. 42 ust. 4.

b) Prace komisji po drugim czytaniu w Sejmie:

1. Projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków lub w celu sporządzenia poprawionego sprawozdania.

Komisje:

- a) po rozpatrzeniu z udziałem wnioskodawców zgłoszonych poprawek i wniosków, przedkładają Sejmowi dodatkowe sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o ich przyjęcie lub odrzucenie; albo
- b) kierując się przeprowadzoną dotychczas debatą, zgłoszonymi poprawkami i wnioskami, wnioskami Komisji Ustawodawczej, wnioskami mniejszości, przedkładają Sejmowi poprawione sprawozdanie w formie tekstu jednolitego projektu.

2. Poprawione sprawozdanie sporządza się w wyniku ponownego skierowania sprawozdania przez Prezydium Sejmu do komisji, które rozpatrywały projekt. Poprawione sprawozdanie może być również sporządzone na zaakceptowany przez Prezydium Sejmu wniosek komisji, do których projekt został skierowany.

3. Komisja może nie rozpatrywać poprawki zgłoszonej przez wnioskodawcę w razie nieobecności wnioskodawcy lub jeżeli poprawka nie spełnia określonych wymagań.

c) Prace komisji senackich

1. Senatorowie mogą zwracać się do komisji o rozpatrzenie określonych spraw.

2. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć senatorowie niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć także posłowie, przedstawiciele Rady Ministrów i organów administracji rządowej, a także wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej posłowie do Parlamentu Europejskiego.

3. W posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są ustawy lub projekty ustaw, mogą uczestniczyć podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową.

Podmioty te mają prawo, na zasadach określonych przez przewodniczącego komisji, przedstawiać oczekiwany przez nie sposób rozstrzygnięcia.

4. Przewodniczący komisji mogą zlecać sporządzenie opinii oraz mogą zapraszać do udziału w posiedzeniach ekspertów, przedstawicieli środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem pracy komisji oraz inne osoby.

5. Uchwały komisji zapadają większością głosów w obecności co najmniej 1/3 jej członków.

6. Wniosek mniejszości komisji jest wniosek, który:

a) był poddany pod głosowanie i uzyskał co najmniej 2 głosy poparcia, albo

b) został wykluczony przez przyjęcie innego wniosku, ale uzyskał poparcie co najmniej 2 senatorów.

7. W sprawach przekazanych komisji do rozpatrzenia przez Senat, Prezydium Senatu lub Marszałka Senatu komisja przedstawia sprawozdanie. Wnioski nieprzyjęte przez komisję na żądanie wnioskodawców zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości.

8. W przypadku, gdy sprawozdanie komisji dotyczy ustawy lub projektu ustawy, sprawozdawca informuje o działaniach podejmowanych w trakcie prac komisji przez podmioty wykonujące



zawodową działalność lobbingową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez nie sposobu rozstrzygnięcia oraz stanowiska komisji w tej sprawie.

9. Komisje mogą ze swojego składu powoływać podkomisje, określając ich skład oraz zakres działania.

10. Z przebiegu posiedzenia komisji sporządza się protokół i zapis stenograficzny.

Członek komisji może zgłosić zastrzeżenia do protokołu najpóźniej w dniu najbliższego po udostępnieniu tego protokołu posiedzenia komisji; o przyjęciu lub odrzuceniu zastrzeżeń decyduje komisja.

d) Postępowanie w komisjach senackich w sprawie ustaw uchwalonych przez Sejm

1. Marszałek Senatu kieruje ustawę uchwaloną przez Sejm i przekazaną do Senatu do właściwych komisji senackich. Na posiedzenie komisji, na którym rozpatrywana jest ustawa uchwalona przez Sejm, przewodniczący komisji zaprasza upoważnionego przedstawiciela wnioskodawcy projektu tej ustawy i posła sprawozdawcę.

2. Komisje po rozpatrzeniu ustawy przygotowują w terminie nie dłuższym niż 18 dni projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm, w którym proponują:

- a) przyjęcie ustawy bez poprawek albo
- b) wprowadzenie do jej tekstu poprawek, albo
- c) odrzucenie ustawy.

3. Jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz ze sprawozdaniem dotyczącym tej ustawy może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy.

e) Rola Prezydenta RP w procesie ustawodawczym

W ciągu 21 dni od dnia jej przedstawienia (lub 7 dni dla ustaw pilnych i ustawy budżetowej) Prezydent podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

Prezydent może odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (tzw. weto ustawodawcze), co powoduje, że zajmie się nią ponownie Sejm. Nie ma on jednak na tym etapie możliwości wnoszenia nowych poprawek.

Jeżeli, większością 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Sejm odrzuci weto Prezydenta, to musi on podpisać ponownie uchwaloną ustawę i zarządzić jej ogłoszenie. Jeżeli takiej większości nie będzie, proces ustawodawczy kończy się i ustawa nie nabierze mocy prawnej.

Prezydent, jeśli ma wątpliwości prawne co do ustawy uchwalonej przez parlament, może złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z konstytucją. Jeśli skorzysta z tego uprawnienia, nie może zastosować weta ustawodawczego.



4. Zasady i tryb prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Zdrowia

Zgodnie z Zarządzeniem Ministra Zdrowia z dn. 26.04.2016, główne elementy procesu legislacyjnego (w szczególności opracowanie i wydawanie rozporządzeń) prowadzonego przez ministerstwo są następujące:

- 1) Prace legislacyjne w Ministerstwie wszczyna się na wniosek:
 - ▶ stałego członka Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia lub
 - ▶ komórki właściwej, w uzgodnieniu ze stałym członkiem Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia.
- 2) Po wszczęciu prac legislacyjnych dotyczących projektu rozporządzenia Ministra, tzw. „komórka właściwa” niezwłocznie przekazuje informację do Departamentu Prawnego w celu umieszczenia go w wykazie prac legislacyjnych Ministra. Informacja ta zawiera:
 - ▶ oznaczenie podstawy prawnej do wydania rozporządzenia;
 - ▶ treść upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia;
 - ▶ określenie istoty projektu rozporządzenia;
 - ▶ wskazanie stałego członka Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia odpowiedzialnego za projekt;
 - ▶ wskazanie ustawowego terminu wydania rozporządzenia.
- 3) Obowiązkiem komórki właściwej jest opracowanie projektu wstępnego, uzasadnienia oraz OSR lub testu regulacyjnego w sposób odpowiadający wymaganiom określonym w przepisach Regulaminu pracy Rady Ministrów.
- 4) Stanowisko wobec uwag zgłoszonych do projektu ustawy albo projektu założeń w trakcie uzgodnień, opiniowania oraz konsultacji publicznych, komórka właściwa uzgadnia ze stałym członkiem Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia.
- 5) Po rozpatrzeniu i przyjęciu:
 - projektu ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów projekt ten jest kierowany do Rządowego Centrum Legislacji w celu rozpatrzenia przez komisję prawniczą,
 - projektu założeń przez Stały Komitet Rady Ministrów, projekt ten jest kierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.
- 6) Do projektu ustawy są dołączane przygotowane przez komórkę właściwą:
 - projekty aktów wykonawczych o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji;
 - projekty wszystkich aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje

projekt ustawy – w przypadku projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej (projektu tzw. ustawy dostosowawczej).

- 7) W celu udokumentowania przebiegu prac legislacyjnych dotyczących projektu rozporządzenia Ministra prowadzi się metrykę, której wzór określa załącznik do zarządzenia.
- 8) Akty prawne podpisane przez Ministra podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Ministra Zdrowia Departament Prawny ogłasza w postaci elektronicznej na stronie **dziennikmz.mz.gov.pl**. Akty podpisane przez Ministra są przekazywane przez Departament Prawny do Biura Prasy i Promocji celem ich udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.



II

Mechanizm wypracowania stanowisk/rozwiązań organizacyjno-prawnych w procesie konsultowania projektów prawa w zakresie systemu ochrony zdrowia, z uwzględnieniem problematyki dostępności.

1. Rola organizacji pacjenckich w konsultacjach projektów regulacyjnych dotyczących systemu ochrony zdrowia.

Środowiska pacjenckie w Polsce nie mają obecnie silnej pozycji w konfrontacji z publicznym i prywatnym systemem ochrony zdrowia. Liczne, lecz słabe organizacyjnie członkowskie organizacje pacjenckie w większości działają w oparciu o wolontariat. Podstawowym celem ich działania jest organizowanie pomocy dla swoich członków w możliwie jak najszerszym zakresie opieki nad chorymi.

W miarę upływu czasu i wzrastającego doświadczenia w reprezentowaniu interesu pacjentów, przedstawiciele organizacji pacjenckich zaczęli zwracać coraz większą uwagę nie tylko na pomoc w indywidualnych przypadkach lecz także na problemy systemowe generowane przez administrację publiczną w zakresie ochrony zdrowia.

Ważny element tego systemu stanowią regulacje prawne, zarówno na poziomie ogólnokrajowym jak i lokalnym. Reprezentanci organizacji pacjenckich chcieliby znacznie aktywniej niż dotychczas uczestniczyć w procesie stanowienia regulacji, domagając się jednocześnie uznania ich roli bardziej jako partnera niż petenta dla administracji systemu ochrony zdrowia.

Aby uzyskać status partnera niezbędne jest zwiększenie aktywności i kompetencji przedstawicieli stowarzyszeń/organizacji pacjenckich w procesie przygotowania opinii i stanowisk do projektów regulacyjnych inicjowanych przez władze. Jest to jednak proces trudny i długotrwały, ponieważ samo przygotowanie i przekazanie opinii regulacyjnej na adres stosownej instytucji zajmującej się regulacjami w zakresie ochrony zdrowia, często nie przynosi oczekiwanej, pozytywnej reakcji, nawet w przypadku, kiedy przedstawione argumenty są dobrze uzasadnione.

Dzieje się tak dlatego, że proces stanowienia prawa w Polsce jest wieloszczeblowy i skomplikowany, na każdym etapie uczestniczy w nim wiele podmiotów, które starają się aktywnie wspierać swoje, często zróżnicowane, interesy.

Wśród organizacji pacjenckich przeważa opinia, że regulacje tworzone przez rząd w obszarze ochrony zdrowia i dostępności są niejasne, zbyt często zmieniane i nie rzadko tworzone pod wpływem nacisku grup interesów, gdzie dobro pacjentów nie stanowi ostatecznego celu.

Jest to spowodowane tym, że regulacje, w tym te inicjowane przez Ministerstwo Zdrowia, niejednokrotnie przygotowywane są bez poprzedzających je, koniecznych ekspertyz, bez wykorzystania wiedzy i doświadczenia najważniejszych interesariuszy – jakimi są pacjenci.

Jedną z najważniejszych przyczyn tego stanu rzeczy są niewłaściwe procedury oraz praktyka legislacyjna, nadmiernie limitujące dostęp strony społecznej, w szczególności reprezentantów pacjentów, do informacji oraz możliwości zgłaszania uwag na poszczególnych, ważnych etapach procesu legislacyjnego – co praktycznie eliminuje możliwość pozyskania przez autorów projektu regulacji istotnej wiedzy dotyczącej konsekwencji jej wprowadzenia, a to z kolei obniża jej jakość i prowadzi do negatywnych rezultatów.

Podejmowane przez rząd próby poprawy sytuacji, jedynie przy użyciu nieregulacyjnych instrumentów w postaci szkoleń i wewnętrznej reorganizacji nie zdają jak dotąd egzaminu, ponieważ promowane w tym trybie zasady konsultacji nadal są ignorowane lub wybiórczo traktowane przez wiele rządowych oraz samorządowych instytucji.

Sprawnie funkcjonujące konsultacje publiczne powinny stanowić źródło wiedzy o stanie prawa i skutkach jego zmian. Źródło to nie było dotąd w pełni i prawidłowo wykorzystywane przez prawodawcę, w czym należy dopatrywać się przyczyn wielu istniejących obecnie systemowych problemów legislacji.

W procesie prawnego regulowania poszczególnych części systemu ochrony zdrowia, władze publiczne powinny mieć jak najpełniejszy obraz potencjalnych ryzyk, korzyści oraz kosztów, jakie się z tym mogą wiązać. Udział organizacji pacjenckich w procesie konsultacyjnym daje możliwość prezentacji stanowiska środowisk pacjenckich na temat najważniejszych problemów i zaproponowania władzom oczekiwanego kierunku rozwiązań legislacyjnych.

Można wymienić szereg korzyści, jakie płyną dla społeczeństwa z aktywnego uczestnictwa strony społecznej, w tym - organizacji pacjenckich w konsultacjach projektów regulacyjnych:

1. Zwiększenie społecznego poczucia odpowiedzialności i zaangażowania strony społecznej w proces sprawowania władzy – organizacje pacjenckie wciągają obywateli/pacjentów w procesy decyzyjne, dzięki czemu przyczyniają się do wypełnienia przestrzeni pomiędzy jednostką a państwem, pomiędzy interesami indywidualnych obywateli a interesami o większym zasięgu społecznym. W wielu krajach zorganizowanym grupom obywateli, w tym – organizacjom pacjenckim, przysnaje się z tego powodu znaczącą rolę w kształtowaniu postaw i zachowań obywatelskich.
2. Ułatwienie rozwiązywania problemów ponad podziałami politycznymi – przedstawiciele organizacji pacjenckich często przełamują logikę podziałów partyjnych, a także pozyskują dla rozwiązywania określonych zagadnień osoby i środowiska, które normalnie dystansują się wobec życia politycznego i zależnego od polityki procesu legislacyjnego.
3. Zwrócenie uwagi polityków na sprawy ważne dla pacjentów-wyborców, ponieważ aktywność organizacji wymusza rozwiązywanie tych problemów, które inaczej zostałyby pominięte ze względu na koncentrację aparatu administracji na innych kwestiach lub niechęć do podejmowania niewygodnych i trudnych problemów.

Udział przedstawicieli organizacji pacjenckich w procesie tworzenia prawa i polityki zdrowotnej oraz dostępności przez organy władzy publicznej jest ważny, ponieważ pomaga w:

1. Osiągnięciu porozumienia pomiędzy administracją i pacjentami co do celów i priorytetów opieki zdrowotnej.
2. Wypracowaniu rozwiązań regulacyjnych najlepiej służących realizacji uzgodnionych celów.
3. Zagwarantowaniu przestrzegania praw pacjentów oraz szerzej - właściwego, niedyskryminacyjnego stosowania prawa.

Sposób udziału organizacji pacjenckich w procesie konsultacji oraz wpływ na jego wyniki w dużej mierze zależą jednak od kulturowych uwarunkowań oraz ukształtowanych wcześniej relacji pomiędzy administracją a stroną społeczną w danym kraju.

2. Procedury legislacyjne na etapie rządowym umożliwiające prezentację stanowiska organizacji pacjenckich.

Projekty założeń do projektów ustaw, projekty ustaw oraz projekty rozporządzeń inicjowane przez Ministra Zdrowia oraz inne uprawnione instytucje rządowe w odniesieniu do systemu ochrony zdrowia i problematyki dostępności podlegają tym samym lub bardzo podobnym procedurom stanowienia prawa jak w przypadku innych ministerstw i innych organów rządu.



Konsultacje publiczne, opiniowanie i uzgodnienia projektu dokumentu rządowego

a. Etapem rozpoczynającym rządowy proces legislacyjny jest zwykle analiza problemu regulacyjnego. W przypadku analizy problemu regulacyjnego istnieje możliwość odbycia konsultacji jeszcze nieformalnych, tzw. eksperckich, mających stanowić wsparcie dla prawodawcy w zakresie:

- ▶ zidentyfikowania, czy doprowadzenie do stanu pożądanego wymaga interwencji regulacyjnej, czy też może nastąpić poprzez samoregulację lub zmianę praktyki,
- ▶ zdefiniowania katalogu możliwych wariantów regulacyjnych oraz przeprowadzenie oceny korzyści i kosztów każdego z nich,
- ▶ zdecydowania o ewentualnym rozpoczęciu prac nad założeniami do ustawy lub o odstąpieniu od dalszych prac.

Eksperskie konsultacje na etapie analizy problemu regulacyjnego – z uwagi na ekonomikę procesu legislacyjnego – nie powinny przybierać postaci konsultacji otwartych. Powinny natomiast stanowić instrument możliwie szybkiego pozyskania wartościowej merytorycznie informacji na temat problemu regulacyjnego i dróg prowadzących do jego rozwiązania.

W większości przypadków konsultacje te opierają się na następujących instrumentach:

- ▶ przeprowadzanych w wąskich grupach eksperckich zaproszonych do udziału

w konsultacjach badaniach jakościowych. Ich celem jest: zdiagnozowanie problemu regulacyjnego, ustalenie czy i jakiej ingerencji regulacyjnej problem ten wymaga, określenie katalogu opcji regulacyjnych i przeprowadzenie oceny korzyści i kosztów każdej z nich, rekomendacja w zakresie dalszych prac legislacyjnych (ewentualne rozpoczęcie prac nad projektem założeń). Badania jakościowe mogą być przeprowadzane poprzez system eksperckich konsultacji on-line lub w formie dyskusyjnych paneli eksperckich, bądź poprzez zindywidualizowane zapytanie o opinię ekspercką,

- ▶ opracowywanych na zamówienie podmiotu dokonującego analizy problemu regulacyjnego badaniach ilościowych. Ich celem będzie określenie skali problemu regulacyjnego.

b. Kiedy analiza problemu regulacyjnego, ocena korzyści i kosztów społeczno – ekonomicznych poszczególnych opcji regulacyjnych i podjęcie decyzji co do kierunku interwencji regulacyjnej zostaną już dokonane, ministerstwo powinno opracować projekt założeń do ustawy. Na tym etapie podjęcie prac nad założeniami do ustawy zostaje ujawnione w programie legislacyjnym rządu.

Skierowanie projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania może nastąpić dopiero po wpisaniu projektu do wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów.

Proces uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektu prowadzi organ wnioskujący. Projekt podlega uzgodnieniom z członkami RM, Szefem KPRM oraz Rządowym Centrum Legislacji (lub w szczególnych przypadkach także z innymi organami).

Biorąc pod uwagę treść projektu założeń ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, organ wnioskujący przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, jeżeli zostały ustalone przez RM lub jej organ pomocniczy.

Organ wnioskujący wyznacza termin do zajęcia stanowiska, biorąc pod uwagę przedmiot, zakres i objętość projektu, zakres podmiotów, na które projekt oddziałuje, oraz pilność sprawy. Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego – krótszego niż 14 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego wyjaśnienia.

Instytucja wnioskująca zajmuje stanowisko m.in. wobec:

- a) uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień projektu dokumentu rządowego,
- b) opinii Rady Legislacyjnej,
- c) opinii innych podmiotów, do których skierował projekt do zaopiniowania.

Instytucja wnioskująca może zorganizować konferencję uzgodnieniową. Do udziału w konferencji jest obowiązana zaprosić przedstawicieli podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu w ramach uzgodnień. Zapraszając na konferencję uzgodnieniową instytucja wnioskująca przedstawia zestawienie zgłoszonych uwag zawierające stanowisko wobec uwag, w którym wskazuje co najmniej na ich uwzględnienie, nieuwzględnienie albo konieczność wyjaśnienia.

Jeżeli przyczyni się to do właściwego prowadzenia konsultacji publicznych, organ wnioskujący

może:

- a) zaprosić przedstawicieli podmiotów przedstawiających stanowisko w ramach konsultacji publicznych do udziału w konferencji uzgodnieniowej,
- b) zorganizować odrębną konferencję z udziałem przedstawicieli tych podmiotów.

Institucja wnioskująca może przedstawić zmieniony projektu dokumentu rządowego (ponownie) do konsultacji publicznych.

Institucja wnioskująca sporządza raport z konsultacji obejmujący m.in.:

- a) omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania,
- b) wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa,
- c) wskazanie podmiotów, które przedstawiły stanowisko lub opinię oraz omówienie tych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący.

Institucja wnioskująca udostępnia projekt w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL). Udostępnieniu w RPL podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia.

Konsultacje publiczne, opiniowanie i uzgodnienia projektu rozporządzenia Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Do postępowania z projektem rozporządzenia Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów stosuje się przepisy ogólne Regulaminu z następującymi zmianami:

Wyznaczenie terminu krótszego niż 10 dni od udostępnienia do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wymaga szczegółowego uzasadnienia.

Stały Komitet Rady Ministrów po rozpatrzeniu projektu rozporządzenia Prezesa RM:

- a) przyjmuje projekt bez zmian i rekomenduje go Prezesowi Rady Ministrów,
- b) przyjmuje projekt ze zmianami i rekomenduje go Prezesowi Rady Ministrów,
- c) rekomenduje Prezesowi Rady Ministrów odrzucenie projektu,
- d) wyraża opinię o projekcie.

Sekretarz RM udostępnia w portalu Rządowy Proces Legislacyjny (RPL) projekt rozporządzenia kierowany do podpisu Prezesa Rady Ministrów.

3. Główne zasady przygotowania Oceny Skutków Regulacji dla projektów regulacyjnych z zakresu ochrony zdrowia i problematyki dostępności.

Przedstawiciele strony społecznej (np. organizacji pacjenckiej) zamierzający wziąć udział w procesie konsultowania projektu aktu normatywnego powinni znać zasady przygotowania OSR, aby następnie móc szczegółowo analizować prezentowane przez administrację oceny i ustalić ich stopień zgodność z danymi, którymi sami dysponują. Pozwoli to na sformułowanie kompetentnego stanowiska wobec danego OSR-u, a nawet może skłonić do przygotowania alternatywnej oceny

skutków regulacji, uwzględniającej dane oraz fakty pominięte, zdaniem organizacji, w ocenie opracowanej przez rząd.

W procesie stanowienia prawa przygotowanie Oceny Skutków Regulacji odbywa się przede wszystkim na etapie rządowym tego procesu. OSR stanowi odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Przedstawia ona wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanego aktu.

Struktura opracowania OSR wymagana na etapie rządowym nie jest zróżnicowana sektorowo, tzn. autorzy projektu legislacyjnego Ministerstwa Zdrowia mają obowiązek przedstawienia odpowiedzi na podobne pytania, jak autorzy projektów z innych ministerstw.

Zasady przygotowania Oceny Skutków Regulacji zawarte są i najszerzej przedstawione w wyjaśnieniach do formularza, jaki projektodawcy zobowiązani są wypełnić jeszcze przed formalnym rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego. Następnie OSR dołączany jest jako odrębna część uzasadnienia.



Projektodawca powinien przygotować ocenę skutków, odpowiadając na następujące, szczegółowe pytania:

1) Jaki problem jest rozwiązywany?

Opisać istotę problemu (np. zapotrzebowanie na dobro publiczne, wysokie koszty funkcjonowania, bariery w prowadzeniu placówki ochrony zdrowia, itp.) i jego praktyczny wymiar (np. zbyt mała ochrona pacjentów lub personelu, niewystarczający komfort i długi czas oczekiwania na świadczenie medyczne, występujące obciążenia administracyjne, itp.). Istotą problemu nie jest brak określonej regulacji - nowa regulacja może być zaledwie jednym z instrumentów (sposobów)

rozwiązania problemu. Dobrze i zwięźle wypełniona rubryka umożliwi zrozumienie problemu, który ma być rozwiązany oraz skali i przyczyn jego występowania.

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa regulująca zawody medyczne, ustawa o ułatwieniu wykonywania świadczeń przez niepublicznych świadczeniodawców) należy opisać najważniejsze problemy wymagające rozwiązania.

2) Proponowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt.

Opisać proponowane rozwiązanie problemu opisanego w pkt 1 oraz oczekiwane rezultaty jego wdrożenia, sformułowane w możliwie konkretny, mierzalny i określony w czasie sposób - w przypadkach, w których jest to możliwe powinien być zgodny z zasadą SMART (prosty, mierzalny, osiągalny, istotny, określony w czasie), np. osiągnięcie do 2020 r. wskaźnika co najmniej 90% populacji objętej badaniami przesiewowymi.

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień należy opisać najważniejsze rekomendacje i cele.

3) Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Wskazać – tam, gdzie to możliwe - rozwiązania w minimum 3 krajach i źródła informacji. Wskazać kraje, z których rozwiązania przeanalizowano oraz wyniki tych analiz.

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień wskazać informacje odnoszące się do zagadnień najważniejszych.

4) Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Wyszczególnić jakie podmioty (zarówno osoby fizyczne, prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej) są objęte projektem. Oszacować ich liczbę (wraz z podaniem źródła danych) oraz opisać charakter oddziaływania projektu na daną grupę.

Przykładowe grupy: obywatele, pacjenci, rodzina, lekarze, emeryci, osoby niepełnosprawne.

5) Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Podać informacje o konsultacjach poprzedzających przygotowanie projektu oraz wskazać, jaki jest planowany zakres konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w szczególności uwzględniając:

- ▶ wskazanie, czy były (i jak długo) prowadzone konsultacje poprzedzające przygotowanie projektu (tzw. pre-konsultacje publiczne), podmioty, z którymi były prowadzone te konsultacje (w tym ekspertów), w jaki sposób komunikowano się z grupami (metody konsultacji np. warsztaty, kwestionariusz on-line), krótkie podsumowanie wyników konsultacji,
- ▶ terminy planowanych konsultacji publicznych, podmioty, z którymi będzie konsultowany projekt, wskazanie przepisu, z którego wynika obowiązek zasięgnięcia opinii.

6) Wpływ na sektor finansów publicznych.

W przygotowaniu kalkulacji skutków dla sektora finansów publicznych uwzględnić aktualne wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych, o których mowa w art. 50a ustawy o finansach publicznych.

Jeśli to możliwe wskazać skumulowane koszty/oszczędności. Prognozę przeprowadzić w podziale na proponowane kategorie w horyzoncie 10-letnim, w wartościach stałych (np. ceny stałe dla pierwszego roku prognozy).

Jeżeli obliczenia zostały wykonane na podstawie opracowania własnego, przedstawić je w formie załącznika.

Wskazać źródła finansowania planowanych wydatków. Wskazać również wszystkie przyjęte do obliczeń założenia i źródła danych.

Skutki skalkulować dla roku wejścia w życie regulacji (0), a następnie w kolejnych latach jej obowiązywania. Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień - dokonać analizy wpływu na sektor finansów publicznych dla najważniejszych zmian.

7) Wpływ na konkurencyjność gospodarki, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

Oszacować wpływ na konkurencyjność gospodarki, przedsiębiorstw oraz na sytuację rodziny.

Wskazać wartość finansową, z uwzględnieniem m.in. kosztów ponoszonych w związku z wejściem w życie aktu (np. koszt aktualizacji systemów informatycznych, zakupu nowych urządzeń), podatków i opłat lokalnych, itp.

W ujęciu niepieniężnym podać wartości najważniejszych wskaźników, które ulegną zmianie.

W przypadku gdy nie ma możliwości podania żadnych wartości liczbowych (lub wpływ dotyczy także zmian, których nie można skwantyfikować) należy odpowiednio opisać analizę wpływu w pozycji: „niemierzalne”.

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień należy dokonać analizy wpływu dla najważniejszych zmian.

8) Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Obciążenia regulacyjne należy rozumieć jako wszystkie czynności, które muszą wykonać podmioty (adresaci regulacji) w związku wykonywaniem projektowanych przepisów.

Przykładem takich obciążeń są m.in. obowiązki informacyjne (OI). OI polega na dostarczaniu lub przechowywaniu przez podmioty zobowiązane danych informacji. Identyfikowanie Obowiązków Informacyjnych dokonywane jest w oparciu o przepisy ustawy. Dany przepis nakłada OI, jeżeli podmiot realizujący obowiązek musi wykonać szereg czynności administracyjnych. Przepis można uznać za OI w przypadku, gdy jego wykonanie będzie związane z wykonaniem jednej lub więcej czynności składowych z listy poniżej:

- 1) przyswajanie wiedzy dotyczącej wykonywania konkretnego obowiązku informacyjnego (w tym bieżące śledzenie zmian w przepisach),
- 2) szkolenie pracowników w zakresie wykonywania OI,
- 3) pozyskiwanie odpowiednich informacji z posiadanych danych,
- 4) przetwarzanie posiadanych danych w celu wykonania OI,
- 5) generowanie nowych danych,
- 6) projektowanie materiałów informacyjnych,
- 7) wypełnianie kwestionariuszy,
- 8) odbywanie spotkań,

- 9) kontrola i sprawdzanie poprawności,
- 10) kopiowanie/sporządzanie dokumentacji,
- 11) przekazywanie wymaganej informacji do adresata,
- 12) archiwizacja informacji.

- w przypadku zmian w projekcie wpływających na obciążenia regulacyjne należy odpowiednio zaznaczyć ich zwiększenie lub zmniejszenie,
- należy wskazać, czy wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE,
- należy wskazać, czy dane obciążenia są przystosowane do ich ewentualnej elektronizacji (dotyczy sytuacji, kiedy wprowadzane obciążenia wpływają na systemy teleinformatyczne podmiotów publicznych lub na podmioty prywatne – przedsiębiorcy, obywatele).

W komentarzu zwięźle opisać zakres zmian dotyczących obciążeń regulacyjnych.

1) Wpływ na rynek pracy.

Opisać, czy i w jaki sposób projektowana regulacja może spowodować zmiany na rynku pracy w odniesieniu do zatrudnienia oraz innych wskaźników (np. czasu poszukiwania pracy, kwalifikacji pracowników).

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) dokonać analizy wpływu dla najważniejszych zmian.

2) Wpływ na pozostałe obszary.

W przypadku analizy wpływu na obszar „informatyzacja” w szczególności rozważyć następujące kwestie:

- ▶ Czy projekt spełnia wymagania interoperacyjności (zdolność sieci do efektywnej współpracy w celu zapewnienia wzajemnego dostępu użytkowników do usług świadczonych w tych sieciach)?
- ▶ Czy projekt spełnia wymogi neutralności technologicznej, wielojęzyczności, elektronicznej komunikacji, wykorzystania danych z rejestrów publicznych, ochrony danych osobowych?

Należy również omówić wpływ, jaki będzie miała projektowana regulacja na wymienione obszary. Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień należy dokonać analizy wpływu dla najważniejszych zmian.

3) Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Należy opisać, kiedy planuje się rozwiązanie problemu (wejście przepisów w życie nie zawsze rozwiązuje dany problem a jedynie daje podstawę do wdrożenia instrumentów do jego rozwiązania). Trzeba przedstawić harmonogram wdrożenia działań wykonania aktu prawnego (np. gdy rozwiązywanym problemem jest zwiększona zachorowalność, to działaniami będą: ew. zatrudnienie dodatkowych pracowników, zakup majątku - urządzeń, przeprowadzenie szczepień, zakup szczepionek itp.)).

Jeżeli akt prawny ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień - opisać planowane wykonanie dla najważniejszych zmian.

4) W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Należy opisać, kiedy i w jaki sposób będzie mierzone osiągnięcie założonego efektu. Po jakim czasie nastąpi przegląd kosztów i korzyści projektowanych oddziaływań. Wskazać mierniki, które pozwolą określić, czy oczekiwane efekty zostały uzyskane.

Należy podać informację dotyczącą przygotowania oceny funkcjonowania ustawy (OSR ex-post), jeżeli w odniesieniu do projektu ustawy przewiduje się przedstawienie wyników ewaluacji w OSR ex-post.

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień należy opisać sposób przeprowadzania ewaluacji i mierniki dla najważniejszych zmian.

Jeśli specyfika danego projektu uniemożliwia zastosowanie mierników lub też niezasadna jest jego ewaluacja (z uwagi na zakres lub charakter projektu) należy to opisać.



III

Miejsca dostępu w procesie legislacyjnym i regulacyjnym, gdzie możliwe jest przedstawienie stanowiska przez organizacje pacjenckie.

1. Identyfikacja miejsc w procedurach legislacyjnych, przeznaczonych do konsultacji publicznych oraz konsultacji eksperckich, na etapie rządowym.

Na etapie rządowym procesu legislacyjnego, zewnętrznymi interesariuszami (np. organizacje pacjenckie) w celu zapoznania się z aktualnym statusem danego projektu oraz aby ewentualnie przedstawić swoje stanowisko, mogą wykorzystać następujące miejsca w procedurze:

1. Przygotowanie wstępnego OSR do projektu przez organ wnioskujący – *poprzez ew. udział zaproszonych ekspertów,*
2. Założenia projektu ustawy: Publikacja założeń projektu na BIP oraz w serwisie RPL, po opracowaniu projektu przez organ wnioskujący – *poprzez wypełnienie stosownego formularza konsultacji publicznych założeń.*
3. Skierowanie projektu założeń przez organ wnioskujący do uzgodnień, opiniowania oraz (fakultatywnie) do konsultacji publicznych,
4. Skierowanie projektu założeń na Konferencję uzgodnieniową (fakultatywnie) – *poprzez udział w konferencji uzgodnieniowej, jeśli dany podmiot konsultujący założenia (np. organizacja pacjencka) zostanie zaproszony do udziału w takiej konferencji przez wnioskodawcę.*
5. Publikacja projektu założeń w serwisie RPL po rozpatrzeniu projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów – *poprzez publiczne ustosunkowanie się do kształtu projektu po omówieniu go przez Stały Komitet Rady Ministrów.*
6. Publikacja w serwisie RPL tekstu ostatecznego projektu założeń po przyjęciu projektu założeń przez Radę Ministrów - *poprzez publiczne ustosunkowanie się do kształtu projektu założeń po omówieniu go przez Radę Ministrów,*
7. Publikacja projektu ustawy na BIP oraz w serwisie RPL po przekazaniu projektu ustawy do uzgodnień, opiniowania oraz (fakultatywnie) do konsultacji publicznych – *poprzez wypełnienie stosownego formularza konsultacji publicznych projektu ustawy.*
8. Skierowanie projektu ustawy na Konferencję uzgodnieniową – *poprzez udział w konferencji uzgodnieniowej, jeśli dany podmiot konsultujący projekt ustawy (np. organizacja pacjencka) zostanie zaproszony do udziału w takiej konferencji przez wnioskodawcę,*
9. Publikacja projektu ustawy w serwisie RPL po rozpatrzeniu projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów, wniesionego do rozpatrzenia przez Radę Ministrów – *poprzez publiczne ustosunkowanie się do kształtu projektu po omówieniu go przez Stały Komitet Rady Ministrów.*



Ważne – W wyniku zmiany niektórych zapisów w Regulaminie pracy Rady Ministrów wniesionych uchwałą z dn. 1 czerwca 2016, przygotowywanie przez rząd założeń do projektów ustawy nie jest obowiązkowe. Oznaczać to może znaczne zmniejszenie liczby projektów ustaw poprzedzonych

założeń. Eksperti organizacji pacjenckich powinni zatem skoncentrować swoją uwagę przede wszystkim na projektach ustaw, co oznacza znaczne zawężenie debaty publicznej nad tymi projektami.

2. Identyfikacja miejsc w procedurach legislacyjnych, przeznaczonych do konsultacji publicznych oraz konsultacji eksperckich, na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Temat konsultacji społecznych na szczeblu lokalnym i regionalnym zaznaczony jest w szeregu ustaw. W największym stopniu pojawia się w tzw. ustawach samorządowych.

1. Samorząd gminny

Ustawa o samorządzie gminnym stanowi, iż konsultacje społeczne na terytorium gminy z jej mieszkańcami przybierają dwojaki charakter: obligatoryjny, gdy obowiązek ten wynika z wymienionych w ustawie przypadkach, fakultatywny oznacza, że konsultacje mogą być przeprowadzone w innych, ważnych sprawach.

Konsultacje fakultatywne mogą być przeprowadzone we wszelkich ważnych sprawach dla wspólnoty gminnej (podobnie powiatowej oraz wojewódzkiej). Jednak waga sprawy nie jest ustalona w oparciu o jednoznaczne, zobiektywizowane kryteria, lecz podlega ocenie organu uprawnionego do zarządzania konsultacją oraz ich przeprowadzenia.

Jedynym organem władnym rozstrzygać w sprawie konsultacji jest organ uchwałodawczy – rada gminy. Ustawa nie precyzuje, czy rada powinna określać tryb i zasady przeprowadzania konsultacji w sposób generalny, czy ma w każdym przypadku podejmować odrębną uchwałę w tym przedmiocie.



Przyjmuje się zatem, skoro ustawa tego nie zabrania, że dopuszczalne są różne możliwe rozwiązania:

- ▶ uchwalenie uchwały o charakterze ogólnym w sprawie trybu i zasad przeprowadzania konsultacji, zatem stosowanej w każdym przypadku konsultacji,
- ▶ uregulowanie materii w statucie gminy,
- ▶ podejmowanie odrębnych uchwał, określających zasady i tryb przeprowadzania konsultacji, każdorazowo przy konieczności ich przeprowadzenia,
- ▶ w przypadku istnienia ogólnej regulacji – przyjmowanie uchwał o przeprowadzeniu konsultacji wraz z ewentualną modyfikacją zasad ogólnych, np. jeżeli specyfika rozstrzyganej sprawy tego wymaga.

Na poziomie gminy, posiadającej duże kompetencje z zakresu systemu ochrony zdrowia, procedury konsultacji społecznych uregulowane są najczęściej w treści statutów lub regulaminów konsultacji w gminach. Jednak występuje tu olbrzymie zróżnicowanie. W niektórych gminach o możliwości konsultacji społecznych w ogóle się nie wspomina. W innych – jest to kategoria szczegółowo uregulowana i stwarzająca szerokie możliwości uczestnictwa podmiotów zewnętrznych w procesie decyzyjnym i regulacyjnym gminy.

Istniejąca w tym zakresie praktyka nie napawa jednak optymizmem. Przyjmowane przez rady gmin uchwały najczęściej nie obejmują całości problemu i pozostawiają wiele nierozwiązanych kwestii. Bywa, że są tak lakoniczne, iż w istocie niewiele wnoszą. W podjętych uchwałach, w których gmina deklaruje wolę przeprowadzania konsultacji w sprawach ważnych dla gminy, nader często spektrum owych spraw jest niezwykle skromne.

Wiele zastrzeżeń można sformułować w kwestii podmiotów uprawnionych do wnioskowania w sprawie przeprowadzania konsultacji. Pozostałe istotne dla konsultacji społecznych kwestie, takie jak: przedmiot, cel, forma realizacji, czas trwania, efektywność, raport z przeprowadzonych konsultacji, obsługa itp. zawierają liczne braki lub błędy.

Są gminy, które mogą służyć jako przykład dobrej praktyki w omawianej materii. I tak np. miasto-gmina Pabianice przyjęło Regulamin Konsultacji Społecznych, zawierający m.in. następujące, bardzo przydatne dla strony społecznej (w tym potencjalnie organizacji pacjenckich) zapisy:

(...) § 2. Celem konsultacji jest zapewnienie mieszkańcom miasta Pabianic uczestnictwa w ważnych dla miasta Pabianice sprawach, w tym poprzez informowanie zainteresowanych mieszkańców o planowanych przedsięwzięciach i ich efektach oraz zbieranie opinii i propozycji do wykorzystania przy podejmowaniu decyzji dotyczących tych przedsięwzięć.

§ 3. Konsultacje powinny być organizowane w sposób umożliwiający ich uczestnikom zapoznanie się z przedsięwzięciem będącym przedmiotem konsultacji i konsekwencjami jego realizacji oraz wzięcie udziału w procesie konsultacji.

§ 6. Zaleca się prowadzenie konsultacji na możliwie najwcześniejszym etapie danego przedsięwzięcia.

Prezydent Miasta Pabianic może poddać konsultacjom ważne dla miasta Pabianice przedsięwzięcia, w szczególności dotyczące budżetu miasta Pabianic na etapie jego projektowania, strategii i programów związanych z realizacją polityk publicznych miasta Pabianice, z własnej inicjatywy albo na wniosek:

- 1) Rady Miejskiej w Pabianicach;

- 2) komisji Rady Miejskiej w Pabianicach;
- 3) grupy, co najmniej 6 radnych Rady Miejskiej w Pabianicach;
- 4) grupy, co najmniej 100 mieszkańców miasta Pabianice..

Wniosek powinien zawierać:

- 1) cel konsultacji;
- 2) przedmiot konsultacji;
- 3) zasięg konsultacji;
- 4) propozycję terminu konsultacji;
- 5) propozycję form konsultacji
- 6) uzasadnienie

Czas trwania konsultacji nie powinien być krótszy niż 21 dni, chyba że szczególnie ważne przyczyny uzasadniają przeprowadzenie konsultacji w krótszym czasie.

§ 12. 1. Konsultacje mogą być prowadzone w co najmniej jednej z podanych form:

- 1) spotkania z mieszkańcami miasta Pabianic umożliwiające wyrażenie opinii oraz składanie propozycji i opinii do protokołu;
- 2) warsztatów dla mieszkańców miasta Pabianic umożliwiających zdobycie wiedzy na temat konsultowanego przedsięwzięcia i wypracowanie rozwiązań; z warsztatów sporządza się protokół zawierający zgłoszone opinie i propozycje;
- 3) wywiadów przeprowadzonych przez ankieterów;
- 4) zbierania opinii lub propozycji na piśmie, w tym drogą elektroniczną, z możliwością wykorzystania formularza konsultacyjnego

2. Dopuszczalne są także inne formy konsultacji zapewniające szeroki dostęp mieszkańców miasta Pabianic do uczestnictwa w nich.

§ 13. 1. Konsultacje przedsięwzięć wymagających specjalistycznej wiedzy mogą odbywać się z udziałem ekspertów w danej dziedzinie.

2. Eksperci mogą być zapraszani w szczególności do:

- 1) udziału w pracach zespołów prowadzących analizę i ocenę zgłoszonych opinii i propozycji;
- 2) udziału w panelach ekspertów, w tym dotyczących ewaluacji danego przedsięwzięcia bądź przedstawienia rozwiązań jego dotyczących;
- 3) sporządzenia opinii lub ekspertyz z dziedziny konsultowanego przedsięwzięcia.

§ 14. Prezydent Miasta Pabianic może powierzyć przeprowadzenie konsultacji, zgodnie z wymogami niniejszego Regulaminu, wyspecjalizowanym podmiotom.

§ 15.1. Konsultacje powinny być poprzedzone akcją informacyjną, w szczególności na stronie internetowej pod adresem <http://www.um.pabianice.pl>, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicach ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Pabianicach.

2. Wskazane jest bezpośrednio informowanie mieszkańców.

3. Informacja o ogłoszeniu konsultacji, zwana dalej informacją, powinna zawierać cel i przedmiot konsultacji, termin konsultacji, zasięg i formy konsultacji oraz uzasadnienie, a w przypadku, o którym mowa w § 14, dodatkowo nazwę podmiotu, któremu Prezydent Miasta Pabianic powierzył przeprowadzenie konsultacji.

4. Informacja powinna być rozestana do lokalnych mediów.

5. Informacja publikowana jest co najmniej 14 dni przed terminem rozpoczęcia konsultacji, z zastrzeżeniem ust. 6 oraz § 5 ust. 2 pkt 2.

6. W uzasadnionych przypadkach informacja może być publikowana co najmniej 7 dni przed terminem ich rozpoczęcia.

§ 16. Prezydent Miasta Pabianic prowadzi stronę internetową dotyczącą konsultacji, która powinna zawierać:

1) wnioski o przeprowadzenie konsultacji wraz z informacją o sposobie rozpatrzenia tych wniosków;

2) zarządzenia Prezydenta Miasta Pabianic o przeprowadzeniu konsultacji;

3) informacje o poszczególnych konsultacjach;

4) dokumentację związaną z konsultacjami zakończonymi, prowadzonymi i planowanymi, w szczególności ankiety, opracowania, wizualizacje, a także protokoły ze spotkań i raporty z przeprowadzonych konsultacji;

5) forum internetowe czynne w okresie od rozpoczęcia do zakończenia poszczególnych konsultacji.

§ 17. 1. Raport z konsultacji, zawierający ich przebieg i wyniki, podaje się do wiadomości publicznej na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Pabianicach pod adresem <http://www.um.pabianice.pl> i w Biuletynie Informacji Publicznej pod adresem <http://bip.um.pabianice.pl>, nie później niż w ciągu 30 dni od zakończenia konsultacji.

2. Wyniki konsultacji winny w szczególności uwzględniać analizę uzyskanych informacji, a w przypadku opinii i propozycji, ich zestawienie wraz ze stanowiskiem Prezydenta Miasta Pabianic do wszystkich kategorii opinii i propozycji zawartych w zestawieniu, z zastrzeżeniem § 5 ust. 2 pkt 4.

§ 18. Konsultacje społeczne mają charakter opiniodawczy, a ich wyniki nie są wiążące dla Prezydenta Miasta Pabianic.

§ 19. Konsultacje uznaje się za ważne bez względu na liczbę mieszkańców miasta Pabianice biorących w nich udział.

§ 20. Koszty związane z przeprowadzeniem konsultacji pokrywane są z budżetu miasta Pabianic.

4) zbierania opinii lub propozycji na piśmie, w tym drogą elektroniczną, z możliwością wykorzystania formularza konsultacyjnego

2. Dopuszczalne są także inne formy konsultacji zapewniające szeroki dostęp mieszkańców miasta Pabianic do uczestnictwa w nich.

§ 13. 1. Konsultacje przedsięwzięć wymagających specjalistycznej wiedzy mogą odbywać się z

udziałem ekspertów w danej dziedzinie.

2. Eksperti mogą być zapraszani w szczególności do:

- 1) udziału w pracach zespołów prowadzących analizę i ocenę zgłoszonych opinii i propozycji;
- 2) udziału w panelach ekspertów, w tym dotyczących ewaluacji danego przedsięwzięcia bądź przedstawienia rozwiązań jego dotyczących;
- 3) sporządzenia opinii lub ekspertyz z dziedziny konsultowanego przedsięwzięcia

15. 1. Konsultacje powinny być poprzedzone akcją informacyjną, w szczególności na stronie internetowej pod adresem <http://www.um.pabianice.pl>, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicach ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Pabianicach.

§ 17. 1. Raport z konsultacji, zawierający ich przebieg i wyniki, podaje się do wiadomości publicznej na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Pabianicach pod adresem <http://www.um.pabianice.pl> i w Biuletynie Informacji Publicznej pod adresem <http://bip.um.pabianice.pl>, nie później niż w ciągu 30 dni od zakończenia konsultacji.

2. Wyniki konsultacji winny w szczególności uwzględniać analizę uzyskanych informacji, a w przypadku opinii i propozycji, ich zestawienie wraz ze stanowiskiem Prezydenta Miasta Pabianic do wszystkich kategorii opinii i propozycji zawartych w zestawieniu, z zastrzeżeniem § 5 ust. 2 pkt 4.

Konsultacje uznaje się za ważne bez względu na liczbę mieszkańców miasta Pabianice biorących w nich udział.

2. Samorząd powiatowy

Charakter konsultacji z mieszkańcami powiatu, ustawa o samorządzie powiatowym określa w sposób analogiczny jak ustawa o samorządzie gminnym (art 3d). Istnieje wiele domen władztwa powiatu, które mogłyby być przedmiotem konsultacji fakultatywnych, np funkcjonowanie ochrony zdrowia (głównie szpitali powiatowych), oświaty ponadgimnazjalnej, powiatowego urzędu pracy czy innych, w praktyce jednak zdarza się to bardzo rzadko.

Przykładem dobrej praktyki może być statut miasta Kraków, posiadającego podwójny status gminy i powiatu. Nie jest to regulamin bezpośrednio opisujący procedury konsultacyjne, jednak wskazuje na pewne miejsca dostępu obywateli, dające możliwość przedstawienia przez opinii w ważnych dla nich sprawach. I tak:

(...) **§ 27. 1.** Rada i powołane przez nią komisje podejmują rozstrzygnięcia w formie uchwał.



2. Inicjatywa uchwałodawcza w Radzie przysługuje:

- 1) Prezydentowi,
- 2) Przewodniczącemu,
- 3) komisji,
- 4) klubowi – reprezentowanemu przez przewodniczącego klubu lub upoważnionego przez niego członka klubu,
- 5) co najmniej 1/10 ustawowego składu Rady,
- 6) grupie mieszkańców Miasta, liczącej co najmniej 4.000 osób, mających prawo wybierania do Rady, przy zastosowaniu trybu, o którym mowa w § 27a,
- 7) Radzie Dzielnicy w zakresie spraw bezpośrednio dotyczących danej dzielnicy, zgodnie z procedurą określoną w Statucie Dzielnicy.

§ 27a. 1. Grupa mieszkańców Miasta, o której mowa w § 27 ust. 2 pkt 6, może wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą przez złożenie podpisów pod projektem uchwały, przy czym projekt ten:

- 1) nie może dotyczyć spraw, dla których prawo zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza,
- 2) powinien odpowiadać wymogom zawartym w niniejszym Statucie,
- 3) podlega procedurom przewidzianym dla projektu grupy radnych, z zastrzeżeniem ust. 7.

2. Czynności związane z przygotowaniem projektu uchwały, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów mieszkańców Miasta popierających projekt, wykonuje komitet inicjatywy uchwałodawczej, zwany dalej „komitetem”. Komitet występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu uchwały, przy czym:

- 1) komitet może utworzyć grupa co najmniej 15 mieszkańców Miasta, którzy mają prawo wybierania do Rady i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu, ze wskazaniem imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL,
- 2) w imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik komitetu lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet, spełniający również funkcję przewidzianą dla referenta projektu.

§ 30. 1. Projekt uchwały Rady powinien zawierać w szczególności:

- 1/ tytuł uchwały,
- 2/ podstawę prawną,
- 3/ merytoryczną regulację sprawy będącej przedmiotem uchwały,
- 4/ termin wejścia w życie uchwały oraz ewentualnie czas jej obowiązywania,



- 5/ rozstrzygnięcie dotyczące ogłoszenia uchwały, jeżeli nie wynika ono z przepisów prawa, a także formy jej rozpowszechnienia,
- 6/ przepisy przejściowe i derogacyjne.

2. Do projektu uchwały projektodawca dołącza uzasadnienie zawierające także przewidywane skutki finansowe dla budżetu Miasta.
3. W toku przygotowywania projektów uchwał wszelką pomoc merytoryczną, prawną i organizacyjną świadczą uprawnionym podmiotom jednostki organizacyjne Magistratu oraz miejskie jednostki organizacyjne według zasad określonych przez Prezydenta.

3. Samorząd wojewódzki

W ustawie o samorządzie województwa kwestię konsultacji społecznych potraktowano analogicznie jak w ustawach o samorządzie gminnym i powiatowym. Art10 ustawy stanowi, że:

- „1. W przypadkach przewidzianych ustawą oraz innych sprawach ważnych dla województwa na jego terytorium mogą być przeprowadzone konsultacje społeczne.
- 2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa określa uchwała sejmiku województwa”.

W ustawie nie wymieniono zakresu działań władz województwa, które objęte byłyby obowiązkowymi konsultacjami społecznymi. Konsultacje takie przeprowadza się, ale ich obowiązkowy charakter wynika z innych ustaw.

Konsultacje fakultatywne z racji licznych domen władz województwa, co wynika również z zasady subsydiarności, mogą mieć miejsce, jednakże rzadko ich adresatem mogliby być mieszkańcy. Częściej inni partnerzy, np. gminy, powiaty, związki komunalne, korporacje zawodowe, szkoły wyższe, organizacje pozarządowe i inne.

W ostatnim okresie status konsultacji społecznych na poziomie sejmików wojewódzkich zaczął się poprawiać. Dobrym przykładem może być zapisy uchwały sejmiku województwa Zachodniopomorskiego w tej sprawie:

(...) Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego uchwała, co następuje:

Kierując się zasadą jawności działania organów samorządu terytorialnego, dostrzegając potrzebę upowszechniania w społeczeństwie znajomości procedur w zakresie udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach istotnych dla regionu, uwzględniając prawa mieszkańców wyrażone w art. 10a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1392) dotyczące możliwości konsultowania spraw ważnych dla regionu, postanawia się, co następuje:

- Konsultacje przeprowadza się z poszanowaniem następujących zasad:
 - 1) dobrej wiary - konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego oraz w celu zapoznania się z opinią Mieszkańców;
 - 2) powszechności – każdy zainteresowany Mieszkaniec powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach oraz wziąć w nich udział;
 - 3) przejrzystości – informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być jawne i powszechnie dostępne;
 - 4) responsywności – każdemu Mieszkańcowi, biorącemu udział w konsultacjach należy się odpowiedź, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorowych;
 - 5) koordynacji – w procesie konsultacji powinien być ustalony podmiot odpowiedzialny za

ich przeprowadzenie;

- 6) przewidywalności – konsultacje powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły;
- 7) poszanowania interesu ogólnego – decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.

Proces konsultacji inicjuje Zarząd Województwa w formie uchwały z własnej inicjatywy lub na wniosek:

- 1) 500 Mieszkańców;
- 2) 40 Partnerów dialogu społecznego;
- 3) 10 radnych Województwa Zachodniopomorskiego.

Zarząd Województwa rozpatruje wniosek uwzględniając wagę przedmiotu konsultacji dla Mieszkańców oraz ich zasadność.

Wniosek może być uwzględniony w całości, w części, lub też rozpatrzony odmownie. Odmowne lub częściowo odmowne rozpatrzenie wniosku wymaga uzasadnienia.

Konsultacje przeprowadza się, wykorzystując co najmniej jedną, z następujących form:

- 1) protokołowane otwarte spotkania/konferencje z Mieszkańcami;
- 2) badania stanowiska Mieszkańców poprzez przyjmowanie opinii za pomocą m.in. poczty elektronicznej, formularza zgłoszenia opinii, formularza ankietowego itp. za pośrednictwem strony internetowej oraz Biuletynu Informacji Publicznej;
- 3) warsztaty dla grup Mieszkańców mające na celu wypracowanie rozwiązań;
- 4) badania ilościowe i jakościowe;
- 5) inne uzasadnione formy konsultacji zapewniające ich wysoką efektywność.

Konsultacje wymagające specjalistycznej wiedzy, odbywać się mogą z udziałem ekspertów w danej dziedzinie.

Zarząd Województwa może zlecić przeprowadzenie konsultacji wyspecjalizowanemu podmiotowi. Konsultacje nie mogą trwać krócej niż 14 dni.

1. W terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia zakończenia konsultacji Koordynator ds. konsultacji zamieszcza na stronie internetowej Urzędu – www.bip.wzp.pl oraz www.wzp.pl w zakładce „konsultacje społeczne” sprawozdanie z przebiegu konsultacji.
2. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, powinno zawierać w szczególności informacje o:
 - 1) Koordynatorze ds. konsultacji;
 - 2) przeprowadzonej akcji informacyjnej;
 - 3) działaniach podjętych w ramach konsultacji wraz z omówieniem zastosowanych form konsultacyjnych;
 - 4) wykazie osób oraz podmiotów uczestniczących w konsultacjach;
 - 5) zebranych opiniach;
 - 6) wynikach konsultacji.

3. Dopuszczalne jest stosowanie innych sposobów informowania o wynikach konsultacji.

Zarząd Województwa zapewnia niezbędne warunki organizacyjno-techniczne do przeprowadzenia konsultacji. Koszty związane z przeprowadzeniem konsultacji pokrywane są z budżetu Samorządu Województwa.

Wynik konsultacji nie jest wiążący dla Zarządu Województwa.

Konsultacje są ważne bez względu na liczbę uczestniczących w nich osób.

4. Problematyka ochrony zdrowia i dostępności w konsultacjach społecznych.

Obszar „zdrowie” czy problematyka dostępności nie są częstym tematem spotkań konsultacyjnych. Z drugiej strony, kwestie związane ze stanem zdrowia oraz dostępnością usług medycznych stanowią jeden z ważniejszych problemów społecznych (na poziomie lokalnym).

Należy zwrócić uwagę, że możliwości wpływu samorządów lokalnych na jakość świadczonych w tym obszarze usług są ograniczone i nie do końca od nich zależne. Rodzi to trudności związane z wnioskowaniem o zależnościach pomiędzy np. liczbą przeprowadzanych badań profilaktycznych a subiektywnymi ocenami stanu zdrowia mieszkańców. W przypadku obszaru „zdrowie” będziemy mieli częściej do czynienia z badaniami opinii niż z konsultacjami społecznymi. Dotyczyć one będą monitorowania subiektywnego stanu zdrowia mieszkańców w określonych odstępach czasu.

Znacznym ułatwieniem dla prowadzenia konsultacji społecznych jest możliwość odniesienia się reprezentantów organizacji pacjenckich do aktualnego programu zdrowotnego, oraz do programu dostępności, uchwalonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 4, ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie promocji i ochrony zdrowia.

Art. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych do zadań własnych realizowanych przez powiat nakłada następujące zadania:

- ▶ opracowywanie i realizację oraz ocenę efektów programów zdrowotnych wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców powiatu – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami;
- ▶ przekazywanie marszałkowi województwa informacji o realizowanych na terenie powiatu programach zdrowotnych;



- ▶ inicjowanie, wspomaganie i monitorowanie działań lokalnej wspólnoty samorządowej w zakresie promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej prowadzonych na terenie powiatu;
- ▶ pobudzanie działań na rzecz indywidualnej i zbiorowej odpowiedzialności za zdrowie na rzecz ochrony zdrowia;
- ▶ podejmowanie innych działań wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych.

Najważniejszym obecnie dokumentem wyznaczającym cele i kierunki polityki zdrowia publicznego jest Narodowy Program Zdrowia na lata 2021- 2025

Celem strategicznym NPZ jest wydłużenie życia Polaków w zdrowiu, poprawa jakości życia związanej ze zdrowiem oraz ograniczanie społecznych nierówności w zdrowiu. Może być to zrealizowane poprzez:

- ▶ kształtowanie prozdrowotnego stylu życia społeczeństwa,
- ▶ tworzenie środowiska życia, pracy i nauki sprzyjającego zdrowiu,
- ▶ aktywizowanie jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych do działań na rzecz zdrowia.

W realizacji programu biorą udział organy administracji rządowej, samorządy terytorialne i organizacje pozarządowe, a zamierzone cele mają być osiągnięte poprzez kształtowanie prozdrowotnego stylu życia społeczeństwa, tworzenie środowiska życia, pracy i nauki sprzyjającej zdrowiu.



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego