

Zreformowana legislacja

Tomasz Zalasinski 30-07-2010, ostatnia aktualizacja 30-07-2010 01:09

Jak w pierwszym roku obowiązywania reformy rządowej ścieżki legislacyjnej wpłynęła ona na skuteczność prawotwórczą rządu – pisze konstytucjonalista z Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp.k., współautor „Barometru legislacyjnego”



autor: Paweł Gałka

źródło: Rzeczpospolita

Reforma rządowej ścieżki legislacyjnej, która weszła w życie w kwietniu 2009 r., polega co do zasady na tym, że ministerstwa nie przygotowują jak dotychczas projektów ustaw, lecz założenia zmian legislacyjnych. Te zaś – po przyjęciu przez Radę Ministrów – stanowią podstawę do opracowania projektu ustawy przez Rządowe Centrum Legislacji (RCL). Zmiana ta miała sprzyjać ograniczeniu inflacji prawa, zmniejszeniu liczby fragmentarycznych resortowych nowelizacji oraz poprawie jakości projektów ustaw.

Celom tym miało służyć także prowadzenie planowej polityki legislacyjnej wedle przyjmowanego co sześć miesięcy programu prac rządu.

Jak wygląda realizacja reformy po roku doświadczeń?

Na rządowym szczeblu

W pierwszym roku reformy (II półrocze 2009 r. i I półrocze 2010 r.) z zaplanowanych 258 projektów ustaw i 124 projektów założeń do ustaw udało się rządowi przyjąć 74 projekty ustaw (ok. 29 proc.) i 17 projektów założeń (ok. 14 proc.).

Wynik ten trudno uznać za zadowalający. Jedynie częściowo mogą go tłumaczyć trudności związane z wdrażaniem reformy.

Analiza prowadzona w ramach „Barometru legislacyjnego” wskazuje, że istnieje poważny problem z racjonalnym planowaniem działalności legislacyjnej. Z różnym natężeniem dotyczył on wszystkich wcześniejszych ekip rządzących. Wprawdzie obecny rząd realizuje program legislacyjny w wyższym stopniu niż gabinety Kazimierza Marcinkiewicza czy Jarosława Kaczyńskiego, ale nadal jest to wynik znacznie odbiegający od średniej europejskiej; ta zaś kształtuje się na poziomie ok. 70 proc. realizacji zapowiedzi legislacyjnych.

Wdrażanie reformy przebiega wolniej, niż można się było spodziewać. Cieszy jednak, że w I półroczu 2010 r. zaplanowano przyjęcie dwa razy większej liczby założeń do ustaw, a plan w tym zakresie został zrealizowany niemal dwukrotnie sprawniej niż w II półroczu 2009 r.

W resortach

Sprawność poszczególnych resortów najwyraźniej widoczna jest na przykładzie realizacji planu dotyczącego założeń do ustaw, gdyż praca nad nimi przebiega wyłącznie w resortach. W II połowie 2009 r. liderem było Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które zaplanowało przyjęcie dwóch projektów założeń i plan ten wykonało (w tym okresie rządowi udało się przyjąć jedynie cztery założenia). Najślabiej wypadły ministerstwa: Gospodarki; Pracy i Polityki Społecznej; Spraw Wewnętrznych i Administracji. Każde z nich zaplanowało przyjęcie pięciu projektów założeń do ustaw, a żadnego nie zdołało sfinalizować.

W I połowie 2010 r. stopień wykonania programu legislacyjnego rządu w zakresie założeń do ustaw uległ poprawie, co wiąże się także z wyższym stopniem realizacji tego programu przez poszczególne resorty. W tym czasie najsprawniejsze były MEN oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które w całości zrealizowały swój program legislacyjny. Słabiej natomiast wypadły Ministerstwo Finansów (zaplanowano dziesięć projektów założeń i nie zakończono prac nad żadnym), a także MSWiA oraz MSZ. W tych ostatnich w I połowie 2010 r. zaplanowano przyjęcie czterech projektów założeń do ustaw i także nie sfinalizowano żadnego.

Resorty mają znaczne trudności z prawidłowym zaplanowaniem swojej działalności legislacyjnej,

adekwatnym do możliwości jej realizacji. Problem ten był już widoczny przed reformą, teraz uległ nasileniu. Dzisiaj ministerstwa zobligowane są bowiem do bardziej precyzyjnego planowania swoich działań legislacyjnych. Powinny zaplanować odpowiednio dużo czasu na przygotowanie założeń do ustawy, a następnie – przy współpracy z RCL – projektu ustawy. Niestety, większość resortów nie jest w stanie stworzyć programu legislacyjnego, który byłby w pełni zrealizowany.

Konsultacje społeczne

Ujawniły się także problemy interpretacyjne dotyczące zakresu konsultacji społecznych działań legislacyjnych rządu. Brak jasności w tym zakresie stał się także przedmiotem zainteresowania organizacji monitorujących transparentność procesu tworzenia prawa (np. Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego).

Na podstawie analizy ustawy o Radzie Ministrów i regulaminu jej pracy trudno bowiem ustalić, czy proces konsultacji społecznych powinien obejmować oba stadia rządowych prac legislacyjnych, tj. i projekt założeń do ustawy, i projekt ustawy, czy ograniczać się wyłącznie do pierwszego z nich. Wątpliwości te znalazły wyraz także w praktyce prac legislacyjnych prowadzonych przez poszczególne resorty, dlatego do tej kwestii warto odnieść się szerzej.

Prawo do udziału obywateli w procesie stanowienia prawa, a w szczególności konsultacji aktów normatywnych, wywodzi się z konstytucyjnej koncepcji demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz zasady społeczeństwa obywatelskiego (art. 11). Konsekwencją obowiązywania tych zasad ustrojowych jest m.in. obowiązek władz publicznych przedstawiania do konsultacji społecznej projektów aktów normatywnych. Niekiedy w odniesieniu do reprezentatywnych partnerów społecznych obowiązek ten znajduje swoją dodatkową podstawę ustawową (art. 16 ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców, art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych). Zakres tego obowiązku obejmuje – co ważne – możliwość wyrażenia opinii zarówno wobec założeń, jak i projektu aktu normatywnego (art. 16 ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców oraz art. 19 ust. 1 [ustawy o związkach zawodowych](#)).

W świetle dotychczasowej praktyki założenia do ustaw nie zawsze wyczerpująco prezentowały wszystkie proponowane zmiany. Częściej zawierały informacje na temat ogólnego ich kierunku i tym samym pozostawały dalekie od precyzji i jednoznaczności właściwej dla tekstu prawnego. Bywało i tak, że treść projektu ustawy nie do końca pokrywała się z założeniami. Dla obywateli, a także przedsiębiorców, ich związków i zrzeszeń, możliwość odniesienia się do treści projektu aktu normatywnego ma charakter podstawowy. Tylko w ten sposób można ocenić faktyczny stopień przyszłej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie.

Dlatego wyłączenie konsultacji rządowych projektów ustaw na rzecz dyskusji o ich założeniach wydaje się wątpliwe z punktu widzenia minimalnych standardów partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa właściwych dla społeczeństwa obywatelskiego. Czyni także ten proces – wydaje się, że wbrew założeniom reformy – mniej transparentnym. Poza kontrolą społeczną pozostaje bowiem to, czy i w jakim zakresie resort i RCL, pisząc ustawę, wykroczyły poza skonsultowane społecznie założenia do niej.

Warto zatem przyjąć jako zasadę, że proces konsultacji społecznych przebiega dwuetapowo, podobnie jak proces tworzenia projektu ustawy przez rząd. Pierwszy etap dotyczyłby założeń projektu ustawy i obejmował dyskusję nad kierunkiem zmiany prawa oraz podstawowymi rozstrzygnięciami prawodawcy. Drugi obejmowałby wyłącznie analizę projektu ustawy.

Prawo obywateli do udziału w procesie stanowienia prawa wywodzi się z konstytucji

Jedynie prima facie może się wydawać, że takie rozwiązanie polega na dwukrotnym konsultowaniu tych samych kwestii. To nieprawda. Pierwszy etap konsultacji dotyczyłby bowiem, zarysowanego bardziej lub mniej szczegółowo w założeniach, ogólnego kierunku proponowanych zmian prawa. Drugi zaś odnosiłby się wyłącznie do tego, czy treść projektu ustawy odpowiada skonsultowanym wcześniej założeniom. Czy faktyczny stopień ingerencji w dotychczasowy porządek prawny oraz jej skutki społeczne są proporcjonalne do celu tej ustawy przyjętego w założeniach. Ustalenie tego związku jedynie na podstawie założeń do ustawy jest bardzo trudne.

W oczekiwaniu na efekty

Z analizy przeprowadzonej przez autorów „Barometru legislacyjnego” wynika, że w Polsce od wielu lat utrzymuje się niski stopień przewidywalności legislacyjnej Rady Ministrów. Odbiega on znacząco od średniej europejskiej. Należy jednak zwrócić uwagę, że rząd Donalda Tuska podjął

wiele ważnych i trudnych merytorycznie oraz politycznie kroków mających na celu usprawnienie pracy rządu i racjonalizację działalności planowej. Należy do nich zaliczyć: przeprowadzenie reformy rządowej ścieżki legislacyjnej, prace nad projektami ustaw na podstawie założeń, stworzenie Zespołu do spraw Planowania Legislacyjnego, wprowadzenie wewnętrznej struktury w programie legislacyjnym uwzględniającej wagę polityczną projektów (tzw. plan A i B). Jak dotąd starania te nie przyniosły jednak wymiernego rezultatu. Być może na ich efekty trzeba jeszcze poczekać.

Mimo pierwszych niepokojących sygnałów z II połowy 2009 r. można stwierdzić, że wdrażanie reformy rządowego procesu tworzenia prawa przebiega co do zasady prawidłowo, choć bardzo powoli. Największym hamulcem korzystnych zmian jest jakość planowania legislacyjnego w resortach.

Reforma spowodowała wprawdzie obniżenie sprawności legislacyjnej rządu, ale w dalszej perspektywie może jeszcze przynieść znaczącą poprawę. Jak dotąd nic nie wskazuje także, by ten negatywny skutek miał charakter trwały. Problemy, które się pojawiły, mają podłoże głównie interpretacyjne i – miejmy nadzieję – zostaną rozwiązane po ukształtowaniu się jednolitej praktyki. Wdrożenie oraz ostateczna ocena reformy wymagają jednak zdecydowanie więcej czasu, niż pierwotnie się wydawało.

Dr Tomasz Zalasieński jest współautorem „Barometru legislacyjnego” – projektu badawczego polegającego na cyklicznej analizie przewidywalności legislacyjnej rządu, realizowanego od 2008 r. w zespole: dr Agnieszka Cieleń, dr Marcin Matczak, dr Radosław

Zubek, w ramach programu Ernst & Young „Sprawne państwo”. Więcej informacji na temat „Barometru legislacyjnego” znajduje się na stronie www.ey.com.pl

Wyniki najnowszego raportu wydrukowaliśmy we wczorajszej „Rz”
Rzeczpospolita
