

Barometr legislacyjny:

Analiza wykonania programu
prac legislacyjnych Rady Ministrów
na II półroczu 2010 r.

Radosław Zubek
Agnieszka Cieleń
Marcin Matczak
Tomasz Zalański



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM *ERNST & YOUNG*



Barometr legislacyjny:

Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2010 r.

według stanu na 31 grudnia 2010 r.

Radosław Zubek
Agnieszka Cieleń
Marcin Matczak
Tomasz Zalasieński



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

Warszawa 2011

Projekt graficzny:

kotbury.pl

Raport powstał w ramach programu Ernst & Young *Sprawne Państwo*.

Zastrzeżenia prawne

Niniejszy raport został przygotowany przez pracowników naukowych i ma na celu dostarczenie czytelnikom ogólnych informacji na tematy, które mogą ich interesować.

Informacje zawarte w niniejszym raporcie nie stanowią w żadnym wypadku świadczenia usług.

Mimo iż dołożono należytych starań w celu zapewnienia rzetelności prezentowanych w raporcie informacji przez autorów, istnieje ryzyko pojawienia się nieścisłości. Ernst & Young Polska spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. k. ("EY") nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności ani nie gwarantuje poprawności i kompletności informacji prezentowanych w raporcie. Raport może ponadto zawierać odnośniki do określonych przepisów, które podlegają nowelizacji i stąd powinny być interpretowane wyłącznie w konkretnych okolicznościach, w których są cytowane. Informacje zamieszczane są bez uwzględniania jakichkolwiek zmian i EY nie zapewnia ich kompletności, poprawności i aktualności oraz nie udziela w tym zakresie żadnych gwarancji wyraźnych ani dorozumianych.

Ponadto w najszerszym dopuszczonym przez prawo zakresie EY wyłącza jakiegokolwiek gwarancje, wyraźne lub dorozumiane, w tym między innymi dorozumiane gwarancje sprzedaży i przydatności do określonego celu. W żadnym wypadku EY, powiązane z EY spółki ani też partnerzy, agenci lub pracownicy EY lub spółek powiązanych z EY nie ponoszą jakiegokolwiek odpowiedzialności wobec Czytelnika lub innych osób z tytułu jakiegokolwiek decyzji lub działania podjętego na podstawie informacji znajdujących się w niniejszym raporcie ani też z tytułu jakichkolwiek pośrednich, szczególnych lub ubocznych strat, nawet w przypadku otrzymania informacji o możliwości ich wystąpienia.

© Copyright by Ernst & Young Polska Sp. z o.o. sp. k., Polska

W braku odmiennego zastrzeżenia, prawa autorskie do treści niniejszego raportu posiada Ernst & Young Polska Sp. z o.o. sp. k. Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadne materiały znajdujące się w niniejszym raporcie, w tym tekst i grafika, nie mogą być reprodukowane lub przesyłane w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób bez pisemnego zezwolenia EY.



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel. +48 (22) 557 70 00
fax +48 (22) 557 70 01
www.sprawnepanstwo.pl

Spis treści

Streszczenie	4
Cele i metodologia barometru	5
Część 1. Charakterystyka programu prac legislacyjnych RM na II półrocze 2010 r.	8
Część 2. Realizacja programu legislacyjnego	10
Część 3. Projekty pozaplanowe	16
Aneks. Szczegółowe dane ilościowe	19





Streszczenie

- W porównaniu z I połową 2010 r. rząd Donalda Tuska wykazał się w II połowie 2010 r. większą skutecznością w realizacji programu prac legislacyjnych.
- Od 1 lipca do 31 grudnia 2010 r. rząd przyjął 51 z 98 zaplanowanych projektów ustaw (52%). Jeżeli liczyć tylko projekty „nowe” (których nie było w poprzednim programie legislacyjnym), to rząd przyjął 22 z 50 projektów ustaw (44%).
- W tym samym okresie rząd przyjął 23 z 62 zaplanowanych założeń do projektów ustaw (37%). Jeżeli liczyć tylko założenia „nowe”, to rząd przyjął 9 z 30 założeń (30%).
- Resortem, który w największym stopniu zrealizował plan w rządzie Donalda Tuska, było - wśród resortów o średnim i dużym obciążeniu legislacyjnym - Ministerstwo Zdrowia.
- Najmniejszą skutecznością w realizacji planu wykazało się - wśród resortów o średnim i dużym obciążeniu legislacyjnym - Ministerstwo Sprawiedliwości.
- W II połowie 2010 r. wzrosła - po raz pierwszy od 2008 r. - liczba projektów ustaw przyjętych przez Radę Ministrów poza planem (było ich 40). Najwięcej nieplanowanych projektów ustaw przedłożyły: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Zdrowia.

Cele i metodologia barometru

Celem barometru jest monitoring wykonania programów prac legislacyjnych Rady Ministrów (RM) w zakresie, w jakim odnoszą się one do projektów ustaw i założeń do ustaw. Wykazy planowanych inicjatyw ustawodawczych były w Polsce tworzone od okresu międzywojennego, jako różnego rodzaju dokumenty wewnętrzne rządu. Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa obowiązkiem Rady Ministrów stało się ich przygotowywanie i udostępnianie przynajmniej raz na sześć miesięcy w ramach Biuletynu Informacji Publicznej (BIP).

Programy legislacyjne mają formę tabelaryczną i zawierają następujące dane:

- informacje o przyczynach i potrzebie wprowadzenia planowanych rozwiązań,
- wskazanie ich istoty,
- nazwę organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu,
- informacje o osobie odpowiedzialnej za opracowanie projektu,
- adres strony internetowej BIP, na której projekt zostanie udostępniony po rozpoczęciu uzgodnień międzyresortowych,
- termin, w którym projekt ma zostać przyjęty przez Radę Ministrów.

Lp.	Tytuł	Informacje o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań planowanych w projekcie	Istota projektu	Organ odpowiedzialny	Osoba odpowiedzialna (imię, nazwisko, stanowisko lub funkcja)	Adres BIP
1	2	3	4	5	6	7
STYCZEŃ - MARZEC						
1.	Projekt ustawy o zwrocie części podatku akcyzowego, zapłaconego z tytułu nabycia wewnątrz-wspólnotowego albo importu samochodu osobowego.	Projekt przygotowany w związku z wyrokiem ETS z dnia 10 stycznia 2007 r. w/s C-313/05, w którym ETS uznał, iż przepisy o podatku akcyzowym w dotychczasowym brzmieniu powodowały, iż samochody osobowe sprowadzone wewnątrz-wspólnotowo po 1 maja 2004 r. mogły być wyżej opodatkowane podatkiem akcyzowym od sprzedawanych samochodów już zarejestrowanych w Polsce, co jest niezgodne z art. 90 WTE.	Projekt określa zasady zwrotu, z uwzględnieniem sposobu obliczenia części podatku akcyzowego podlegającego zwrotowi. Celem niniejszej ustawy jest wprowadzenie jednolitych zasad zwrotu części podatku akcyzowego, zapłaconego od starszych niż dwuletnie samochodów osobowych, nabytych w okresie od 1 maja 2004 do 30 listopada 2006 nabywcą wewnątrz-wspólnotowym albo importerem samochodów osobowych.	MF	Jacek Dominik Podsekretarz Stanu	bip.mf.gov.pl





Dlaczego warto monitorować stopień wykonania programów legislacyjnych? Autorzy barometru uznają, że rzetelne wypełnianie obietnic legislacyjnych zawartych w programach sprzyja przewidywalności tworzenia prawa. Przewidywalność tworzenia prawa jest ważna przynajmniej z trzech powodów:

- Przewidywalność tworzenia prawa stanowi fundament „odpowiedzialnego państwa demokratycznego”, rozumianego jako państwo, w którym rządzące partie polityczne realizują poprzez prawo obietnice polityczne składane w wyborach. Ponieważ programy wyborcze mają mniejsze znaczenie w systemach, w których dominują rządy koalicyjne, szczególnego znaczenia nabierają okresowe dokumenty programowe rządu, w tym programy prac legislacyjnych.
- Nierzetelne wykonywanie programów prac legislacyjnych rodzi koszty ekonomiczne. Ogłoszony program prac legislacyjnych Rady Ministrów kreuje oczekiwania ze strony obywateli, przedsiębiorców i instytucji, które dostosowują się do spodziewanych zmian prawnych. Opóźnianie inicjatyw legislacyjnych (albo rezygnacja z nich) zwiększa ryzyko i koszty dla podmiotów prywatnych i rynku. Badania dowodzą, że istnieje pozytywna korelacja między przewidywalnością tworzenia prawa a zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi oraz wzrostem gospodarczym.
- Przewidywalność stanowi miernik politycznej i organizacyjnej wiarygodności rządu. Skuteczna realizacja obietnic legislacyjnych pokazuje, w jakim stopniu rządzący panują nad sytuacją i radzą sobie z kierowaniem państwem. Rzetelna realizacja własnych zamierzeń legislacyjnych stanowi zatem jedną z kluczowych przesłanek, które wyborcy biorą pod uwagę, oddając głos w kolejnych wyborach.

Barometr jest opracowywany przede wszystkim w oparciu o informacje powszechnie dostępne, opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na oficjalnych stronach internetowych rządu oraz parlamentu, a także w prasie. Dodatkowo wykorzystuje on informacje uzyskane z Centrum Informacyjnego Rządu (CIR), Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) oraz ministerstw i urzędów centralnych. Autorzy dołożyli wszelkich starań, aby przedstawione dane były pełne i aktualne, jednak niniejszy raport może zawierać nieścisłości, wynikające z błędów na stronach internetowych lub opóźnień w ich aktualizacji.

Barometr prezentuje dwa rodzaje danych. Pierwszym są ogólne dane statystyczne na temat działalności legislacyjnej rządu i posłów koalicji rządowej. Informacje te analizowane są m.in. pod względem stanu zaawansowania prac nad przyjęciem projektów ustaw. Drugim rodzajem danych są studia przypadków - analizy prac nad wybranymi projektami ustaw, zwłaszcza nad projektami deklarowanymi publicznie przez rząd jako najważniejsze przedsięwzięcia legislacyjne w badanym okresie.

Barometr koncentruje się na następujących kategoriach projektów ustaw:

- projekty planowane, tzn. wymienione w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów; podlegają one ocenie przede wszystkim z punktu widzenia stanu zaawansowania prac legislacyjnych;
- projekty pozaplanowe, tj. przyjęte przez Radę Ministrów poza programem prac legislacyjnych; w ich wypadku kluczowym zadaniem barometru jest ustalenie, czy projekty te mogły zostać uwzględnione w programie prac legislacyjnych RM;
- projekty poselskie, tj. wniesione do Sejmu jako inicjatywy poselskie przez posłów koalicji rządowej; ta kategoria projektów ustaw jest badana przede wszystkim jako projekty, które mogą realizować zadania przewidziane pierwotnie w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Podczas konstrukcji barometru podjęto następujące decyzje metodologiczne:

- Za projekty europejskie („unijne”) uznano projekty ustaw, w których opisie w programie prac legislacyjnych RM znajduje się wyraźna wzmianka o celu wdrażania prawa Unii Europejskiej (UE) lub zapewnienia jego efektywności. W wypadku projektów pozaplanowych i poselskich „europejskość” określano na podstawie uzasadnienia projektów.
- Stan zaawansowania prac nad opóźnionymi projektami ustaw badany jest w oparciu o następujące wskaźniki: a) rozpoczęcie uzgodnień międzyresortowych (które powinny nastąpić równocześnie z umieszczeniem projektu w resortowym Biuletynie Informacji Publicznej); b) uzyskanie rekomendacji Komitetu do Spraw Europejskich Rady Ministrów (KSE), a do 1 stycznia 2010 r. - rekomendacji Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (KERM); c) uzyskanie rekomendacji stałego Komitetu Rady Ministrów (KRM); d) przyjęcie przez Radę Ministrów.
- Założono, że w programie prac legislacyjnych rządu powinny znaleźć się wszystkie projekty, które rozwiązywały problemy znane i sygnalizowane publicznie przed przyjęciem tego programu. Ustalano to na podstawie analizy wybranych czasopism naukowych („Państwo i Prawo”, „Przegląd Sejmowy”), prasy („Rzeczpospolita”, „Gazeta Prawna”), argumentacji przytaczanej w uzasadnieniu projektów oraz obiektywnych danych o obowiązkach prawnych (np. realizacji prawa UE, wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości).





Część 1

Charakterystyka programu prac legislacyjnych RM w II półroczu 2010 r.

Program prac legislacyjnych, przyjęty przez rząd Donalda Tuska 29 lipca 2010 r., przewidywał opracowanie 98 projektów ustaw oraz 62 założeń do projektów ustaw w II połowie 2010 r. Program określał kwartalne terminy przyjmowania projektów. Od lipca do września 2010 r. przyjęte miały być 72 projekty ustaw oraz 45 założeń, natomiast od października do grudnia kolejne 26 projektów ustaw i 17 założeń.

Program prac legislacyjnych RM na II połowę 2010 r. był najmniej obszernym programem legislacyjnym rządu Donalda Tuska (zob. Tabela 1). Wynikało to m.in. z faktu ujęcia wielu zadań na odrębnej liście projektów, nad którymi prace w ministerstwach są prowadzone bez limitu czasowego. W tym sensie podział na „terminowy” plan pracy RM oraz „bezterminowy” załącznik zastąpił „listy” A i B, stosowane w wypadku programu prac legislacyjnych na I połowę 2010 r.¹ W załączniku znalazło się 109 projektów ustaw oraz 74 założenia, z których odpowiednio 37 i 27 było wcześniej ujętych w programie prac legislacyjnych na I połowę 2010 r.

Tabela 1. Obszerność programów legislacyjnych

Rok	2008		2009		2010	
Miesiące	1-6	7-12	1-6	7-12	1-6	7-12
Projekty ustaw	123	175	144	125	133	98
Założenia	-	-	-	40	84	62

Źródło: opracowanie własne na podstawie programów prac legislacyjnych Rady Ministrów.

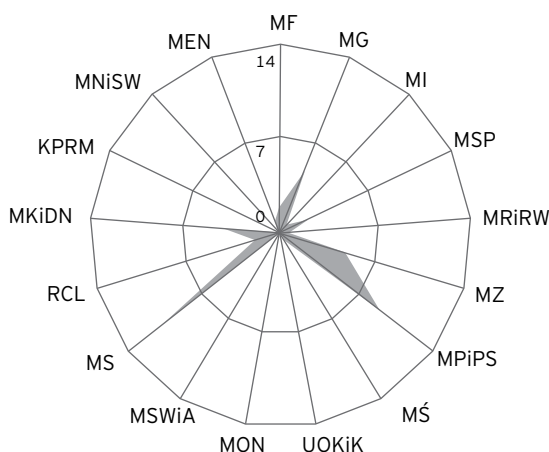
Podobnie jak w poprzednich okresach, duży odsetek projektów w planie pracy na II połowę 2010 r. stanowiły zadania przeniesione z poprzedniego programu prac legislacyjnych. Niemal połowa z 98 planowanych projektów ustaw (48) była ujęta poprzednio w planie na I połowę 2010 r. W przypadku założeń do projektów ustaw, z poprzedniego programu przeniesiono 32 z 62 zadań.

Z 98 projektów ustaw ujętych w programie, 46 określono jako wdrażające prawo UE, a 52 zmierzano do realizacji „krajowych” celów. Te ostatnie obejmowały głównie tematykę społeczno-gospodarczą, jak również wymiar sprawiedliwości. Najwięcej tego typu projektów zamierzały opracować: Ministerstwo Sprawiedliwości (13), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (9),

¹ Patrz: „Barometr legislacyjny: analiza wykonania programu prac legislacyjnych RM na I półrocze 2010 r.”, Warszawa 2010.

Ministerstwo Gospodarki (5) oraz Ministerstwo Zdrowia (5) (zob. Wykres 1).

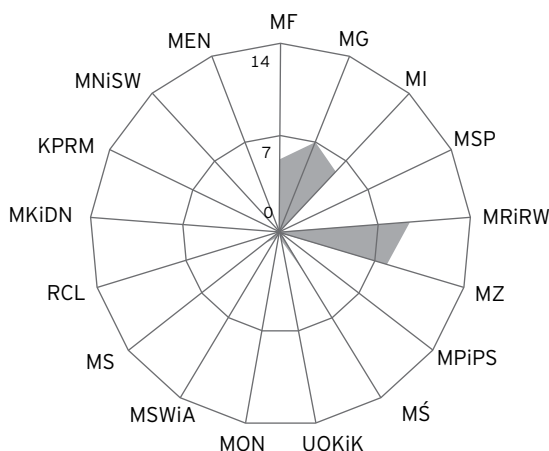
Wykres 1. Planowane projekty ustaw według resortów (projekty „krajowe”)



Źródło: opracowanie własne na podstawie programu prac legislacyjnych RM na II półroczu 2010 r.

Projekty „unijne” koncentrowały się na tematyce gospodarczo-społecznej i dominowały w planach legislacyjnych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (9), Ministerstwa Zdrowia (8), Ministerstwa Gospodarki (7), Ministerstwa Infrastruktury (6) i Ministerstwa Finansów (5) (zob. Wykres 2).

Wykres 2. Planowane projekty ustaw według resortów (projekty „unijne”)

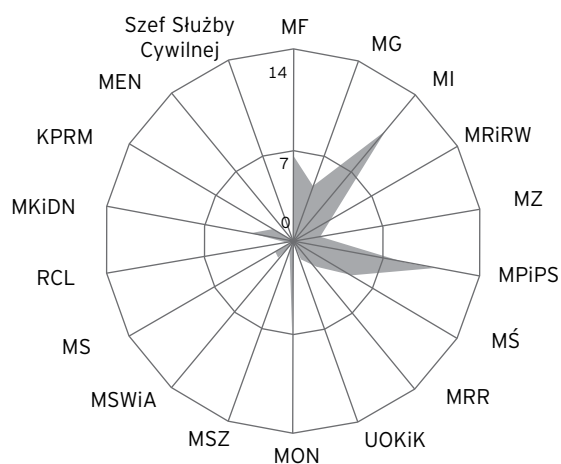


Źródło: opracowanie własne na podstawie programu prac legislacyjnych RM na II półroczu 2010 r.

Wśród założeń do projektów ustaw dominowały zagadnienia społeczno-gospodarcze.

Najwięcej założeń zamierzały opracować: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (11), Ministerstwo Infrastruktury (10) oraz Ministerstwo Finansów (7) (zob. Wykres 3). Z 62 projektowanych założeń, 30 dotyczyło projektów ustaw wdrażających prawo UE, pozostałe realizowały inne („krajowe”) cele.

Wykres 3. Planowane założenia do projektów ustaw według resortów



Źródło: opracowanie własne na podstawie programu prac legislacyjnych RM na II półroczu 2010 r.





Część 2

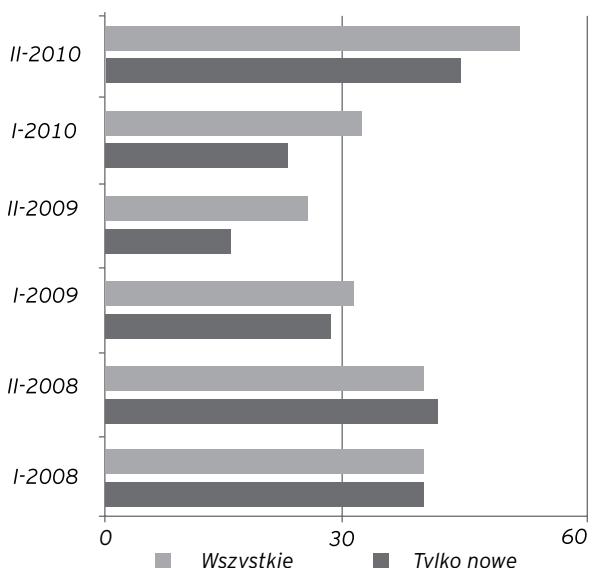
Realizacja programu legislacyjnego

Projekty ustaw

Ocena ogólna

Analiza stanu realizacji programu legislacyjnego RM na II półroczu 2010 r. pokazuje, że do 31 grudnia rząd przyjął 51 z 98 pierwotnie zaplanowanych projektów ustaw (czyli 52%). Jeżeli nie liczyć 48 projektów, które zostały przeniesione do tego dokumentu z programu na I półroczu 2010 r., rząd przyjął 22 z 50 projektów „nowych” (czyli 44%). W porównaniu z poprzednimi planami legislacyjnymi, rząd wykazał się zatem lepszą skutecznością w realizacji programu prac legislacyjnych (zob. Wykres 4).²

Wykres 4. Porównanie skuteczności w realizacji programów prac legislacyjnych (%)



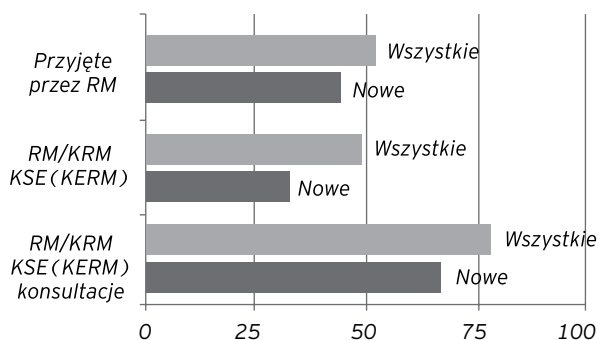
Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM, poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

² Należy zwrócić uwagę, że poprawa skuteczności względem okresów wcześniejszych jest w pewnym stopniu konsekwencją zmiany w praktyce planowania, polegającej na przeniesieniu dużej liczby projektów do odrębnej listy zadań, nad którymi prace prowadzone są bez terminu (patrz Część 1).

Odsetek projektów przyjętych przez Radę Ministrów nie odzwierciedla w pełni faktycznego zaawansowania prac nad rządowymi projektami ustaw. Jeżeli uwzględnić 14 projektów, które zostały już rozpatrzone przez stały Komitet Rady Ministrów (KRM) lub Komitet do spraw Europejskich Rady Ministrów (KSE), to stan realizacji programu prac legislacyjnych RM na II półroczu 2010 r. wynosi 65 projektów (czyli 66%). Po dodaniu wszystkich projektów, które do 31 grudnia pozostawały w konsultacjach międzyresortowych (było ich 12), stan realizacji wzrasta do 79%.

Jeśli liczyć realizację programu „netto” (tzn. bez uwzględnienia projektów przeniesionych z poprzednich okresów), to - po dodaniu projektów rozpatrzonych przez komitety - skuteczność wzrasta z 44% do 50%. Po doliczeniu projektów pozostających w konsultacjach międzyresortowych realizacja programu wzrasta do 68% (zob. Wykres 5).

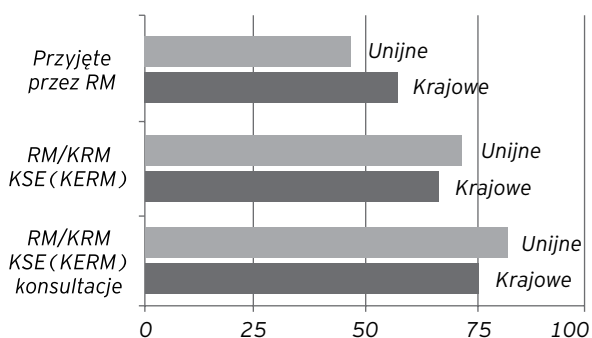
Wykres 5. Realizacja projektów ustaw zaplanowanych na II półroczu 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM, poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

W przeciwieństwie do poprzednich okresów rząd lepiej sobie radził z realizacją projektów „krajowych” niż „unijnych”. Z 52 projektów „krajowych” zaplanowanych na II półrocze 2010 r. rząd przyjął 30 (58%), a z 46 „unijnych” przyjął 21 (46%). Sytuacja wygląda jednak odwrotnie, gdy weźmie się pod uwagę poziom zaawansowania prac na wcześniejszych etapach. Jeżeli uwzględnić projekty rozpatrzone przez komitety i te pozostające w konsultacjach międzyresortowych, to stan realizacji wynosi odpowiednio 83% dla projektów „unijnych” i 75% dla projektów „krajowych” (zob. Wykres 6)

Wykres 6. Realizacja projektów ustaw „krajowych” i „unijnych” (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM, poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

Ocena według resortów

Jak z realizacją planowanych inicjatyw radziły sobie poszczególne ministerstwa?

Wśród resortów społeczno-gospodarczych plan najpełniej wykonało Ministerstwo Zdrowia (zob. Wykres 7). Na 13 projektów zaplanowanych przez Ministerstwo Zdrowia, do 31 grudnia 2010 r. rząd przyjął 11 (85%). Stosunkowo dobre wyniki miały również Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Gospodarki - rząd zdążył przyjąć odpowiednio 67% i 58% projektów tych resortów. Pozostałe ministerstwa napotykały na mniejsze lub większe trudności z realizacją programu. Nasłabiej wypadło Ministerstwo Infrastruktury: rząd przyjął tylko jeden z 7 (14%) projektów zaplanowanych przez ten resort.

Ramka 1. Ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (nr 11 w programie prac legislacyjnych na II półrocze 2010 r.)

Przyjęcie tej ustawy było planowane we wszystkich programach prac legislacyjnych Rady Ministrów od 2008 r., przy czym jej opis był zawsze bardzo ogólny i dotyczył bardziej celów niż konkretnej treści przewidywanych rozwiązań.

Przyspieszenie prac nad projektem zbiegło się w czasie ze znacznym zmniejszeniem aktywności sejmowej Komisji „Przyjazne Państwo”, która miała w założeniu rozwiązywać podobne problemy z przeregulowaniem i biurokracją państwa. Prace nad ustawą wyszły poza fazę wstępną w lipcu 2009 r. (kiedy przeprowadzono uzgodnienia wewnętrzne), a trwały do listopada 2010 r., kiedy projekt uzyskał rekomendację stałego Komitetu Rady Ministrów (15 listopada 2010 r.), a kilka dni później został przyjęty przez Radę Ministrów (23 listopada 2010 r.). W Sejmie projekt ustawy jest procedowany jako druk sejmowy nr 3656/VI kadencja Sejmu (16 grudnia 2010 r. przeprowadzono pierwsze czytanie).

Analiza harmonogramu prac nad ustawą prowadzi do wniosku, że trudności w jej przyjęciu wynikały nie tylko z uwag zgłaszanych na etapie konsultacji zewnętrznych (które w większości zostały rozstrzygnięte na konferencji uzgodnieniowej 14 maja 2010 r.), ale także z problemów z uzgodnieniem projektu wewnątrz resortu (uzgodnienia wewnętrzne zakończyły się bowiem 31 lipca 2009 r., a projekt trafił do uzgodnień zewnętrznych dopiero 8 marca 2010 r.).

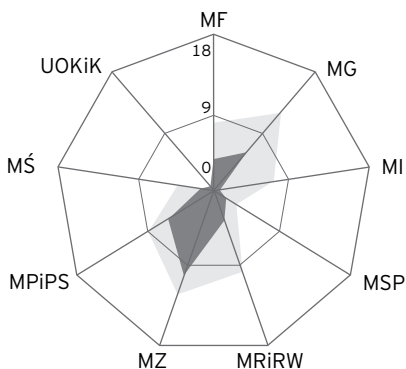
Nie bez znaczenia była też duża skala i niedookreślona treść planowanych rozwiązań, która powodowała, że na różnych etapach do projektu dołączane były nowe elementy. W ramach prac przygotowawczych przeanalizowano ponad 200 ustaw, a zaproponowano nowelizację 92 z nich; część przepisów objętych zakresem projektu należała do właściwości innych resortów niż odpowiedzialne za opracowanie projektu Ministerstwo Gospodarki. Jego ostateczna wersja była połączeniem trzech projektów roboczych (tzw. projektu deregulacyjnego, derogującego oraz przepisów z zakresu tzw. kultury oświadczeń, tj. zastępowania zaświadczeń urzędowych oświadczeniami zainteresowanego podmiotu). Ostatni z nich został dodany do głównego projektu decyzją Komitetu Rady Ministrów w sierpniu i wrześniu 2010 r., co spowodowało konieczność dokonania szczegółowego przeglądu regulacji prawnych z tego zakresu i faktyczne zawieszenie prac nad ustawą na kilka tygodni.

Projekt został wpisany do programu prac legislacyjnych RM na II półrocze 2010 r. na zaawansowanym etapie prac, po przedłożeniu jego pierwszej wersji stałemu Komitetowi Rady Ministrów (9 czerwca 2010 r.). Okoliczność ta zwiększała prawdopodobieństwo przyjęcia projektu przez rząd w zakładanym terminie (co jednak nie do końca się udało - projekt został przyjęty w IV, a nie w III kwartale 2010 r.).





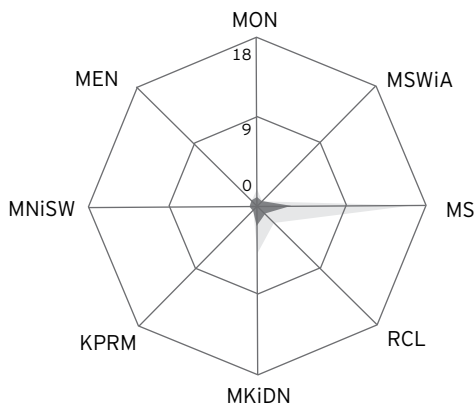
Wykres 7. Projekty przyjęte przez Radę Ministrów (ministerstwa społeczno-gospodarcze)



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM i poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR. Kolorem jasnoszarym zaznaczona jest liczba projektów planowanych, kolorem ciemnoszarym liczba przyjętych projektów.

Ministerstwa z grupy innych resortów niż społeczno-gospodarcze generalnie dobrze radziły sobie ze zrealizowaniem swoich planów (zob. Wykres 8). Rząd przyjął wszystkie projekty zaplanowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Najmniejszą skutecznością wykazało się Ministerstwo Sprawiedliwości: rząd przyjął jedynie 5 z 17 (29%) projektów tego resortu.

Wykres 8. Projekty przyjęte przez Radę Ministrów (pozostałe ministerstwa)



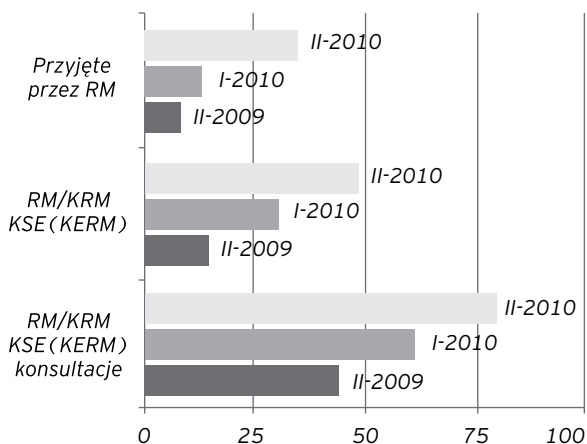
Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM, poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

Założenia do projektów ustaw

Ocena ogólna

Analiza realizacji programu legislacyjnego pokazuje, że do 31 grudnia 2010 r. rząd przyjął 23 z 62 zaplanowanych założeń do projektów ustaw (czyli 37%). Jeżeli nie liczyć 32 założeń, które zostały przeniesione z I półrocza 2010, rząd przyjął 9 z 30 założeń (30%). Podobnie jak w przypadku projektów ustaw, w pracach nad założeniami rząd wykazał się lepszą skutecznością w realizacji programu prac legislacyjnych (zob. Wykres 9). Jeżeli uwzględnić założenia rozpatrzone przez komitety i pozostające w konsultacjach skuteczność wzrasta do 49 z 62 projektów (79%; w I połowie 2010 r. wskaźnik ten wyniósł 62%).

Wykres 9. Realizacja założeń do projektów ustaw zaplanowanych na II półrocze 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM i poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

Ocena według resortów

Plan w zakresie opracowania założeń do projektów ustaw najpełniej wykonały: Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Środowiska i Rządowe Centrum Legislacji (zob. Wykres 10). Pozostałe ministerstwa natrafiły na trudności w sfinalizowaniu założeń do projektów ustaw.

Ramka 2. Ustawa wdrażająca przepisy UE w zakresie równego traktowania (nr 70 w programie prac legislacyjnych na II półroczu 2010 r.)

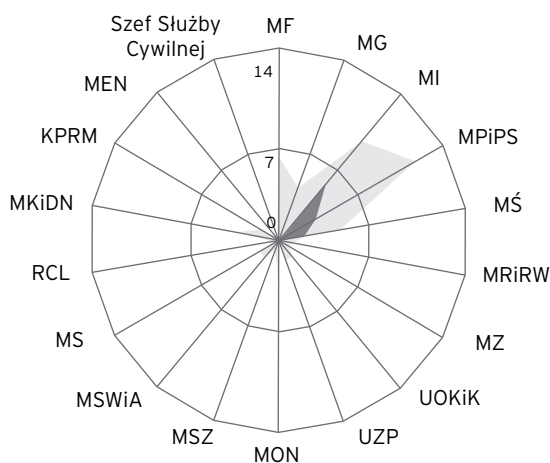
Projekt ustawy (pod różnymi nazwami) jest jedną z siedmiu niezrealizowanych inicjatyw, przesuwanych do kolejnych programów prac legislacyjnych Rady Ministrów od 2008 r. Pierwotnie miał na celu implementację dwóch dyrektyw równościowych z okresu przedakcesyjnego (dyrektywy 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. i dyrektywy 2000/78/WE z 27 listopada 2000r.), ale w związku z przedłużającymi się pracami legislacyjnymi zakres przedmiotowy poszerzono o transpozycję kolejnych aktów prawnych UE (m.in. dyrektywy 2004/113/WE z 13 grudnia 2004 r. i dyrektywy 2006/54/WE z 5 lipca 2006 r.). Transpozycja tych aktów prawnych jest znacznie opóźniona (termin wdrożenia ostatniej z nich upłynął 15 sierpnia 2008 r.) i wywołała wszczęcie przez Komisję Europejską postępowania przeciwko Polsce w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości (skarga nr C-341/10 z 7 lipca 2010 r.).

Pracę nad projektem ustawy rozpoczęto w II połowie 2005 r. (Międzyresortowy Zespół powołany w ramach KERM z wiodącym udziałem Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn). W kolejnych latach w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej przygotowano kilka jego wersji, które od 2008 r. były przysyłane do konsultacji międzyresortowych oraz rozpatrywane na ok. dziesięciu posiedzeniach komitetów rządowych w latach 2008-2009, a jedna z nich uzyskała nawet na jesieni 2009 r. rekomendację KRM. 23 kwietnia 2010 r. odpowiedzialność za przyjęcie projektu została przydzielona Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania. Prace nad ustawą nabrały znacznego przyspieszenia: 21 maja 2010 r. skierowano nową wersję do konsultacji zewnętrznych (w których kilkanaście instytucji i organizacji nadesłało daleko idące uwagi co do treści planowanych rozwiązań), 17 sierpnia 2010 r. projekt uzyskał rekomendację stałego Komitetu Rady Ministrów, a 31 sierpnia 2010 r. został przyjęty przez Radę Ministrów. Bardzo szybko przebiegły także prace w parlamencie: ustawa została uchwalona przez Sejm 29 października 2010 r.

Podstawowym powodem długości prac nad ustawą był jej bardzo szeroki zakres przedmiotowy: wymagała ona dokonania zmian w prawie materialnym, proceduralnym oraz rozważenia konieczności powołania nowych instytucji. Powodowało to problemy z ustalaniem resortu wiodącego, odpowiedzialnego za jej przygotowanie oraz przekształceniem „wkładów” poszczególnych resortów w jeden, spójny projekt ustawy horyzontalnej. Rozmycie odpowiedzialności za przygotowanie projektu było dodatkowo pogłębione przez zmiany organizacyjne w ramach rządu, polegające m.in. na przesunięciu komórki odpowiedzialnej za sprawę dyskryminacji z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz słabą pozycję Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania. Do planu na II półroczu 2010 r. projekt został wpisany po zakończeniu konsultacji zewnętrznych, a więc na etapie, na którym

jego przyjęcie w ciągu kilku miesięcy wydawało się prawdopodobne. Na sprawną finalizację prac nad przyjęciem tej ustawy bardzo duży wpływ miała obawa niekorzystnego dla Polski orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w powołanej sprawie C-341/10, o czym świadczy jej uzasadnienie (por. druk sejmowy nr 3386/VI kadencja Sejmu).

Wykres 10. Realizacja założeń przyjętych przez Radę Ministrów na II połowę 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM i poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR. Kolorem jasnoszarym zaznaczona jest liczba założeń planowanych, kolorem ciemnoszarym liczba założeń przyjętych.

Ramka 3. Ustawa o nasiennictwie (nr 41 w programie prac legislacyjnych na II półroczu 2010 r.)

Ustawa ma zastąpić wielokrotnie nowelizowaną ustawę z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie (Dz. U. z 2007 r. Nr 41, poz. 271, ze zm.) i równocześnie implementować czterdzieści dwie dyrektywy Unii Europejskiej, z których kilka najnowszych nie było dotychczas transponowanych do prawa polskiego. Czynnikiem, który wpływał na konieczność przyjęcia tej ustawy (niewymienionym jednak w opisie w programie prac legislacyjnych) był także wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Polsce z 17 lipca 2009 r. C-344/08. Pierwotnie miała ona zostać przyjęta w I półroczu 2010 r. (zamieszczono ją w programie prac legislacyjnych na ten okres - nr 41 na tzw. liście A, a więc w wykazie projektów, których przyjęcie w terminie miało być obowiązkowe).

Pierwsza wersja projektu została skierowana do uzgodnień zewnętrznych 19 listopada 2009 r., a do grudnia 2010 r. przygotowano kolejnych sześć wersji. Projekt ustawy uzyskał 30 listopada 2010 r. rekomendację Komitetu





do Spraw Europejskich, a obecnie jest przygotowywany do rozpatrzenia przez stały Komitet Rady Ministrów.

Na tempo prac nad projektem miało wpływ kilka okoliczności. Przede wszystkim projekt jest nowym, kompleksowym rozwiązaniem, a nie punktową nowelizacją istniejącej ustawy. Jest to więc zamierzenie legislacyjne o dużej skali, które ma realizować zarówno cele krajowe, jak i liczne cele europejskie. Dodatkowo, w toku prac nad ustawą były przyjmowane nowe akty prawa europejskiego, które wymagały uwzględnienia: najnowsza implementowana przez tę ustawę dyrektywa 2010/60/WE została przyjęta 20 sierpnia 2010 r. i powinna być transponowana do 30 listopada 2011 r.

Nie bez znaczenia jest również to, że ustawa normuje także „wrażliwe” kwestie genetycznie modyfikowanego materiału siewnego, które dotychczas były w Polsce uregulowane w sposób sprzeczny z prawem Unii Europejskiej (por. powołany wyżej wyrok ETS). Wydaje się także, że pierwsza wersja projektu ustawy budziła poważne kontrowersje – świadczy o tym przede wszystkim uwzględnienie ponad trzydziestu uwag zgłoszonych w uzgodnieniach zewnętrznych przede wszystkim przez zainteresowane organizacje społeczne. Zbieg wszystkich tych okoliczności spowodował, że – wbrew prognozom zawartym w programach prac legislacyjnych – projekt nie został przyjęty w 2010 r., mimo że było to konieczne z punktu widzenia obowiązków wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Ramka 4. Sprawność w realizacji programu legislacyjnego

Sprawność w realizacji programu legislacyjnego można przedstawić przy pomocy jednolitego wskaźnika będącego ważnym odsetkiem projektów przyjętych, rozpatrzonych na komitetach RM i pozostających w konsultacjach w ogólnej liczbie zaplanowanych projektów.

Dane za II półrocze 2010 r. pokazują, że większość resortów o dużym obciążeniu legislacyjnym (powyżej 5 projektów) zwiększyła skuteczność w realizacji programu prac legislacyjnych. Wśród pozostałych resortów tendencja ta jest mniej widoczna z uwagi na brak danych porównawczych.

Relatywnie najslabiej wypadają Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Terminowość prac w pierwszym z tych resortów utrzymywała się – w porównaniu z pierwszą połową 2010 r. – na podobnym, niskim poziomie, a w drugim resorcie kształtowała się na nieco niższym poziomie.

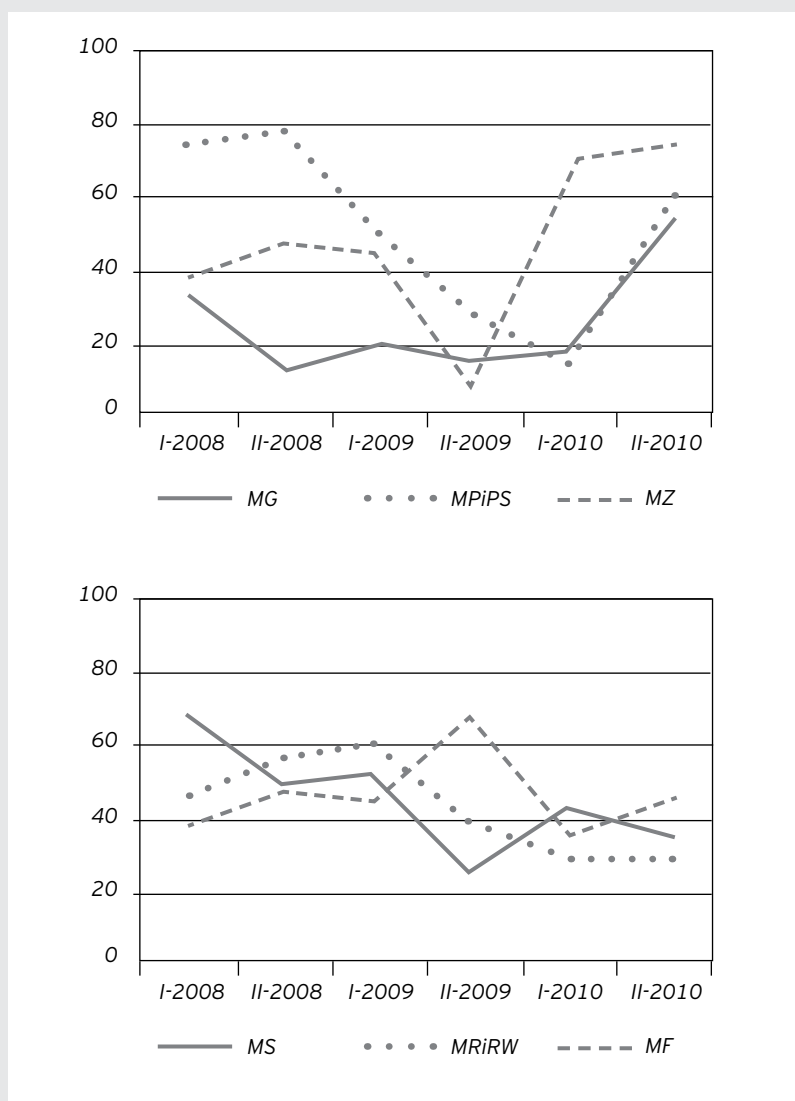
	Skuteczność legislacyjna I połowa 2010 r.	Skuteczność legislacyjna II połowa 2010 r.
Resorty o dużym obciążeniu legislacyjnym (>=5 projektów)		
MZ	70	72
MPiPS	15	60
MG	–	51
MF	37	48
MS	43	36
Resorty o małym obciążeniu legislacyjnym (<5 projektów)		
RCL	–	80
MSP	–	40
MRiRW	30	30

Źródło: Obliczenia własne na podstawie programu prac legislacyjnych na I i II półrocze 2010 r., stron internetowych resortów, KPRM oraz informacji uzyskanych z CIR. Przy obliczaniu wskaźnika zastosowano następujące wagi – 100% x liczba projektów przyjętych przez RM; 60% x liczba projektów rozpatrzonych na KRM/KES; 20% x liczba projektów w konsultacjach; 0% x liczba projektów w przygotowaniu w resortach. Obliczenia nie obejmują projektów przeniesionych z poprzedniego programu. Wskaźnik został policzony dla ministerstw mających do realizacji dwa lub więcej projektów ustaw.

Ramka 5. Porównanie sprawności wybranych resortów w latach 2008-2010

Generalny wzrost terminowości prac legislacyjnych rządu w 2010 r. wynikał ze znacznie lepszych wyników niektórych ministerstw. Terminowość wzrosła szczególnie w Ministerstwie Zdrowia (od I półrocza 2010 r.), a także w Ministerstwie Gospodarki oraz Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (od II połowy 2010 r.).

Wzrost sprawności legislacyjnej rządu w 2010 r. nie dotyczył wszystkich ministerstw. Terminowość prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości spadła w II połowie 2010 r., po niewielkiej poprawie w pierwszej połowie roku. Skuteczność w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymywała się na niskim poziomie w całym 2010 r. W Ministerstwie Finansów terminowość prac w II połowie 2010 r. poprawiła się jedynie nieznacznie.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie jednolitego wskaźnika sprawności (zob. Ramka 4). Obliczenia nie obejmują projektów przeniesionych z poprzednich programów. Wszystkie ministerstwa miały do realizacji dwa lub więcej projekty ustaw, z wyjątkiem Ministerstwa Gospodarki w I połowie 2010 r., które realizowało jeden projekt.





Część 3

Projekty pozaplanowe

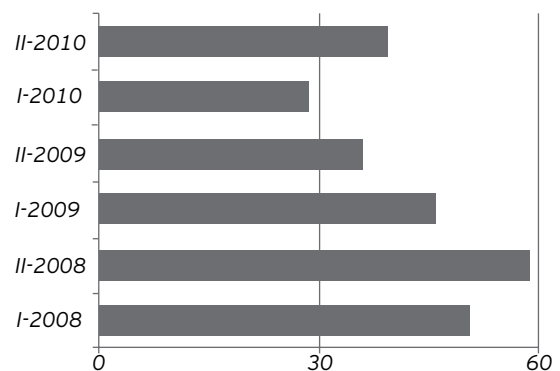
Podobnie jak w poprzednich okresach, w drugim półroczu 2010 r. wiele projektów zostało przez Radę Ministrów przyjętych poza programem legislacyjnym. Przez działania pozaplanowe rozumiane są inicjatywy rządowe, które nie zostały wpisane do programu prac legislacyjnych rządu, a zostały przyjęte przez Radę Ministrów w czasie jego obowiązywania.

Ponadto do działalności pozaplanowej należy zaliczyć także inicjatywy ustawodawcze podejmowane przez posłów koalicji rządowej PO-PSL. Niniejsza analiza jest podstawą oceny, czy pozaplanową aktywność legislacyjną rządu można uznać za uzasadnioną.

Pozaplanowe projekty rządowe

Od 1 lipca do 31 grudnia 2010 r. rząd przyjął 40 pozaplanowych projektów ustaw. Dla porównania w I połowie 2010 r. pozaplanowych projektów było 29. Jest to pierwszy wzrost liczby projektów pozaplanowanych od II połowy 2008 r. (zob. Wykres 11). Warto zauważyć, że 12 z 40 projektów (30%) pozaplanowych było ujętych na odrębnej liście projektów, nad którymi prace prowadzone są bezterminowo.

Wykres 11. Projekty pozaplanowe 2008-2010

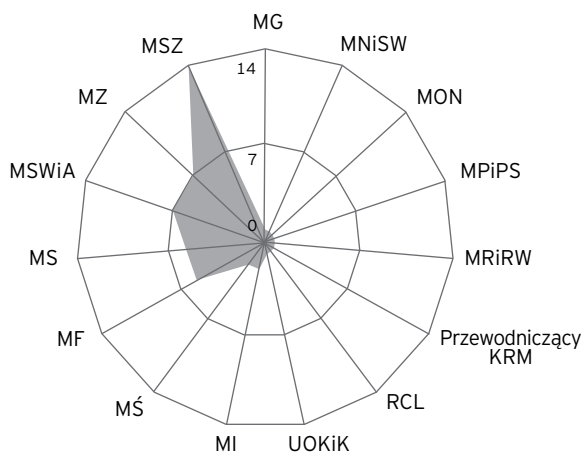


Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM, poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

Wszystkie projekty pozaplanowe mogły zostać ujęte w programie prac RM, ponieważ odpowiednio wcześniej sygnalizowano konieczność lub potrzebę ich uchwalenia. Oznacza to, że działalność pozaplanowej Rady Ministrów nie można uzasadnić okolicznościami niemożliwymi do przewidzenia w momencie tworzenia programu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Najwięcej niezaplanowanych inicjatyw legislacyjnych przedłożyły: Ministerstwo Spraw Zagranicznych (10), Ministerstwo Zdrowia oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (po 5) (zob. Wykres 12). Inaczej niż w I połowie 2010 r., projekty wdrażające prawo UE stanowią spory odsetek inicjatyw pozaplanowanych. Na 40 projektów pozaplanowych, 12 inicjatyw (30%) miało związek z transpozycją prawa UE.

Wykres 12. Projekty ustaw przyjęte przez Radę Ministrów poza programem prac legislacyjnych



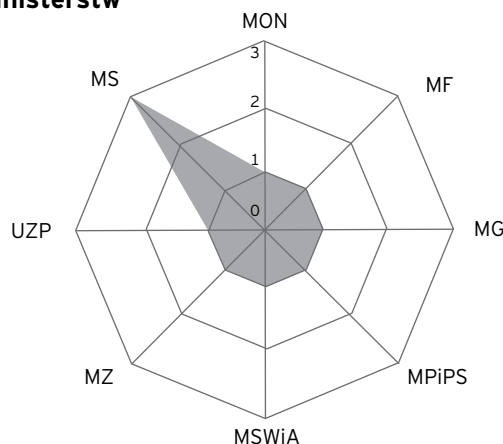
Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM, poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

Poselskie inicjatywy ustawodawcze wnoszone przez posłów koalicji rządowej są elementem polityki legislacyjnej rządu. Należy więc je uwzględnić przy analizie realizacji programu legislacyjnego rządu.

Powyższe projekty inicjowane są głównie ze względów proceduralnych i pragmatycznych. Wniesienie projektu ustawy przez posłów jest z punktu widzenia Rady Ministrów korzystne m.in. dlatego, że jest to szybsza i prostsza droga. Unika się długotrwałych konsultacji międzyresortowych i społecznych, a także konieczności sporządzenia Oceny Skutków Regulacji i projektów aktów wykonawczych.

W badanym okresie odnotowano 10 projektów poselskich wniesionych i podpisanych wyłącznie przez posłów Platformy Obywatelskiej lub Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dla porównania w I połowie 2010 r. takich projektów było 14. Najwięcej projektów poselskich zostało zgłoszonych w obszarze leżącym w kompetencjach Ministerstwa Sprawiedliwości (4) i Ministerstwa Finansów (3) (zob. Wykres 13). Wszystkie koalicyjne projekty poselskie mogły zostać ujęte w programie legislacyjnym rządu.

Wykres 13. Projekty poselskie i komisyjne z przyporządkowaniem właściwości ministerstw



Źródło: opracowanie własne na podstawie tekstów projektów i ich uzasadnień.

Ramka 6. Ustawa o zmianie ustawy - Kodeks karny (druk sejmowy nr 3553/VI kadencja Sejmu)

Celem projektu jest penalizacja tzw. stalkingu (uporczywego nękania i prześladowania, połączonego na ogół z przemocą psychiczną i znacznym naruszeniem prywatności pokrzywdzonych).

Problem stalkingu został oficjalnie dostrzeżony w 2009 r., kiedy Ministerstwo Sprawiedliwości zleciło przeprowadzenie badań nad skalą tego zjawiska w Polsce. Raport na ten temat, opracowany przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, został przekazany Ministerstwu Sprawiedliwości 28 kwietnia 2010 r. Celowość kryminalizacji stalkingu była przedmiotem posiedzeń Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego 15 czerwca, 19 lipca i 31 sierpnia 2010 r., która opracowała także propozycje konkretnych rozwiązań normatywnych. Prace nad projektem w ramach rządu przebiegały bardzo sprawnie: 21 lipca 2010 r. skierowano go do uzgodnień wewnętrznych, 13 września 2010 r. uzyskał rekomendację stałego Komitetu Rady Ministrów, a 19 października 2010 r. został przyjęty przez Radę Ministrów. W Sejmie jest procedowany jako druk sejmowy nr 3553/VI kadencja Sejmu (24 listopada 2010 r. odbyło się pierwsze czytanie).

Przyjęcie projektu poza planem prac legislacyjnych należy ocenić jako nieuzasadnione. Omówiony wyżej przebieg prac legislacyjnych wskazuje, że możliwe i celowe było uwzględnienie tego przedsięwzięcia w programie prac Rady Ministrów na II półroczu 2010 r. Zważywszy na wąski zakres przedmiotowy planowanej nowelizacji i jej stosunkowo niekontrowersyjną treść, możliwe było optymistycznie zaplanowanie harmonogramu jej przyjęcia. Wymienienie tej ustawy w wykazie projektów opracowywanych bez limitu czasowego (nr 142) wydaje się więc bezpodstawne. Można się domyślać, że na przyspieszenie prac nad ustawą wpłynęło kilka nagłośnionych w mediach w połowie 2010 r. przypadków stalkingu.





Ramka 7. Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (druk sejmowy nr 3442/VI kadencja Sejmu)

Celem ustawy jest wprowadzenie zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu tzw. dopalaczy - substancji psychoaktywnych o działaniu podobnym do narkotyków.

Problem został zauważony przez rząd w 2008 r., kiedy w Polsce lawinowo otwierano sklepy sprzedające dopalacze (tzw. smart-shopy). Stały Komitet Rady Ministrów 29 stycznia 2009 r. nałożył obowiązek przygotowania ustawy regulującej tę kwestię na Ministerstwo Zdrowia, wskazując jako podmioty współpracujące Ministerstwo Sprawiedliwości i Rządowe Centrum Legislacji.

Na podstawie kilku wcześniejszych wersji projektów ustaw 10 maja 2010 r. w Ministerstwie Zdrowia rozpoczęto prace nad ustawą o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W czerwcu i lipcu 2010 r. projekt był uzgadniany z Ministrem Sprawiedliwości, Rządowym Centrum Legislacji, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrem Spraw Zagranicznych. Następnie, 16 sierpnia 2010 r. skierowano go do uzgodnień wewnętrznych, miesiąc później do uzgodnień międzyresortowych i społecznych (z terminem zgłaszania uwag do 30 września 2010 r.). Krótco potem został skierowany do Rady Ministrów, która przyjęła go 6 października 2010 r. W Sejmie ustawa była procedowana jako druk sejmowy nr 3442/VI kadencja Sejmu, uchwalona 8 października 2010 r., a w życie weszła 27 listopada 2010 r.

Bezpośrednią przyczyną przyspieszenia prac nad ustawą (w tym m.in. całkowitego pominięcia komitetów rządowych) były pojawiające się coraz częściej (zwłaszcza od wiosny 2010 r.) doniesienia medialne o śmiertelnych zatruciach dopalaczami oraz skali uzależnienia młodych ludzi od tych środków. Główne trudności wiązały się natomiast z dynamicznym rozwojem rynku dopalaczy (i trudnościami w ich precyzyjnym zdefiniowaniu) oraz wyborem modelu kontroli rynku dopalaczy - ostatecznie zdecydowano się na wprowadzenie sankcji administracyjno-prawnych, a nie karnych (co postulowano w czasie uzgodnień społecznych).

Mając na uwadze, że decyzja o konieczności opracowania projektu ustawy w sprawie dopalaczy została podjęta przez stały Komitet Rady Ministrów już 29 stycznia 2009 r., zamierzenie to mogło być wpisane do trzech ostatnich planów prac legislacyjnych Rady Ministrów (na II półroczu 2009 r. oraz na I i II półroczu 2010 r.). W tym kontekście jego przyjęcie poza planem prac legislacyjnych nie ma żadnego uzasadnienia, zwłaszcza że podstawowe rozwiązania projektu zostały uzgodnione z zainteresowanymi resortami w lipcu i w sierpniu 2010 r. (a więc na etapie przygotowywania programu prac legislacyjnych na

II półroczu 2010 r. projekt był już w zaawansowanym stadium). Projekt został uwzględniony w wykazie projektów ustaw, nad którymi w II półroczu 2010 r. miały być prowadzone prace legislacyjne w poszczególnych resortach bez limitu czasowego (nr 235).

Aneks

Szczegółowe dane ilościowe

Tabela 1. Realizacja programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2010 r. w zakresie dotyczącym projektów ustaw - stan na 31 grudnia 2010 r. (razem z projektami przeniesionymi z programu na I połowę 2010 r.)

Resort	Projekty w programie		Projekty przyjęte przez RM		Projekty rozpatrzone przez KRM/KSE		Projekty w konsultacjach międzyresortowych		Projekty przygotowane w resortach	
	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE
MEN	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
MF	3	5	2	2	0	1	1	1	0	1
MG	5	7	4	3	0	0	1	2	0	2
MI	1	6	0	1	1	5	0	0	0	0
MKIDN	4	1	2	0	1	1	1	0	0	0
MNISW	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
MON	2	0	1	0	0	0	0	0	1	0
MPiPS	9	0	6	0	0	0	1	0	2	0
MRiRW	1	9	0	4	0	1	0	2	1	2
MS	13	4	4	1	0	1	1	0	8	2
MSP	4	0	2	0	0	0	1	0	1	0
MSWiA	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
MŚ	1	3	1	1	0	1	0	1	0	0
MZ	5	8	5	6	0	1	0	0	0	1
KPRM	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
RCL	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0
UOKiK	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Suma	52	46	30	21	3	11	6	6	13	8

Uwagi: W wypadku projektów wspólnych kilku resortów, projekt przyporządkowano do resortu wiodącego.





Tabela 2. Realizacja programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2010 r. w zakresie dotyczącym projektów ustaw - stan na 31 grudnia 2010 r. (bez projektów przeniesionych z programu na I połowę 2010 r.)

Resort	Projekty w programie		Projekty przyjęte przez RM		Projekty rozpatrzone przez KRM/KSE		Projekty w konsultacjach międzyresortowych		Projekty przygotowane w resortach	
	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE
MF	3	2	2	0	0	0	1	1	0	1
MG	4	5	3	1	0	0	1	2	0	2
MI	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
MKIDN	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
MON	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
MPIPS	7	0	4	0	0	0	1	0	2	0
MRiRW	1	3	0	1	0	0	0	1	1	1
MS	7	3	2	1	0	1	0	0	5	1
MSP	3	0	1	0	0	0	1	0	1	0
MSWiA	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
MŚ	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
MZ	3	2	3	0	0	1	0	0	0	1
RCL	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Suma	32	18	17	5	1	2	4	5	10	6

Uwagi: W wypadku projektów wspólnych kilku resortów, projekt przyporządkowano do resortu wiodącego.

Tabela 3. Realizacja programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2010 r. w zakresie dotyczącym założeń do projektów ustaw – stan na 31 grudnia 2010 r.

Resort	Projekty w programie		Projekty przyjęte przez RM		Projekty rozpatrzone przez KRM/KSE		Projekty w konsultacjach międzyresortowych		Projekty przygotowane w resortach	
	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE
MEN	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
MF	3	4	0	3	0	0	2	0	1	1
MG	1	3	0	0	0	0	1	2	0	1
MI	3	7	1	5	0	0	2	0	0	2
MKIDN	3	1	1	1	0	0	1	0	1	0
MON	5	0	0	0	1	0	0	0	4	0
MPIPS	7	4	2	2	1	0	4	2	0	0
MRiRW	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
MS	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0
MSWiA	0	2	0	0	0	1	0	0	0	1
MSZ	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
MŚ	0	5	0	3	0	1	0	1	0	0
MZ	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
KPRM	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0
RCL	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Szef Sł. Cywilnej	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
UOKiK	0	2	0	1	0	1	0	0	0	0
UZP	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Suma	32	30	7	16	3	4	14	5	8	5

Uwagi: W wypadku projektów wspólnych kilku resortów, projekt przyporządkowano do resortu wiodącego.





Tabela 4. Projekty pozaplanowe i poselskie (stan na 31 grudnia 2010 r.)

Resort	Pozaplanowe projekty przyjęte przez Radę Ministrów			Projekty poselskie			
	Projekty, których nie dało się zaplanować	Projekty, które powinny być w planie RM	Suma projektów pozaplanowanych	W tym projekty europejskie	Projekty, których nie dało się zaplanować	Projekty, które mogły być w planie RM	W tym projekty europejskie
MF	0	4	4	3	0	1	0
MG	0	1	1	0	0	1	0
MI	0	2	2	0	0	0	0
MNiSW	0	1	1	0	0	0	0
MON	0	1	1	0	0	1	0
MPiPS	0	1	1	0	0	1	0
MRiRW	0	1	1	1	0	0	0
MS	0	4	4	2	0	3	0
MSWiA	0	5	5	3	0	1	0
MSZ	0	10	10	1	0	0	0
MŚ	0	2	2	1	0	0	0
MZ	0	5	5	0	0	1	0
KPRM	0	0	0	0	0	0	0
Przewod. KRM	0	1	1	0	0	0	0
RCL	0	1	1	0	0	0	0
UOKiK	0	1	1	1	0	0	0
UZP	0	0	0	0	0	1	0
Suma	0	40	40	12	0	10	0

Uwagi: W wypadku projektów wspólnych kilku resortów, projekt przyporządkowano do resortu wiodącego.

*Pełnomocnik Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Ministerstwach







Autorzy

Radosław Zubek

doktor nauk politycznych, wykładowca polityki europejskiej na Uniwersytecie Oksfordzkim.

radoslaw.zubek@politics.ox.ac.uk

Agnieszka Cieleń

doktor nauk politycznych, magister prawa, obecnie m.in. wykładowca na Uniwersytecie Warszawskim, w latach 2007-2009 współpracowała z Obserwatorium Środkowoeuropejskim w London School of Economics and Political Science.

acielen@uw.edu.pl

Marcin Matczak

doktor nauk prawnych, pracownik naukowy Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Uniwersytetu Warszawskiego, research associate na Uniwersytecie Oksfordzkim i partner w kancelarii Domański Zakrzewski Palinka Sp. k.

marcin.matczak@csls.ox.ac.uk

Tomasz Zalasinski

doktor nauk prawnych, od 2007 r. pracownik kancelarii Domański Zakrzewski Palinka Sp.k., obecnie m.in. wykłada na Podyplomowym Studium Legislacji na Uniwersytecie Wrocławskim.

tomasz.zalasinski@dzp.pl



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel. +48 (22) 557 70 00
fax +48 (22) 557 70 01
www.sprawnepanstwo.pl