

Barometr legislacyjny:

Analiza wykonania programu
prac legislacyjnych Rady Ministrów
na I półrocze 2008 r.

według stanu na 24 czerwca 2008 r.

Radosław Zubek
Marcin Matczak
Agnieszka Cieleń
Tomasz Zalasieński



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM *ERNST & YOUNG*



Barometr legislacyjny:

Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2008 r.

według stanu na 24 czerwca 2008 r.

Radosław Zubek
Marcin Matczak
Agnieszka Cieleń
Tomasz Zalasieński



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM *ERNST & YOUNG*

Warszawa 2008



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 ustaw i 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

www.sprawnepanstwo.pl

Spis treści

Cele i metodologia barometru	4
Część 1. Charakterystyka programu prac legislacyjnych RM na I półrocze 2008 r.	7
Część 2. Realizacja programu legislacyjnego	9
Część 3. Analiza projektów pozaplanowych	14
Podsumowanie	19
Aneks. Szczegółowe dane ilościowe	20





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. 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, ich przygotowywanie i udostępnianie przynajmniej raz na sześć miesięcy w ramach Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) stało się obowiązkiem Rady Ministrów.

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 wewnątrzwspólnotowego 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 wewnątrzwspólnotowo 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 nabywcom wewnątrzwspólnotowym albo importerom 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 albo rezygnacja z inicjatyw legislacyjnych zwiększa ryzyko i koszty dla podmiotów prywatnych i rynku. Badania dowodzą, że istnieje pozytywna korelacja między przewidywalnością tworzenia prawa i 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), Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) oraz ministerstw i urzędów centralnych. Choć autorzy dołożyli wszelkich starań, aby przedstawione dane były pełne i aktualne, 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 powinno nastąpić równocześnie z umieszczeniem projektu w resortowym Biuletynie Informacji Publicznej); b) uzyskanie 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, o których konieczności było wiadomo 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 itd.).

Część 1

Charakterystyka programu prac legislacyjnych RM na I półrocze 2008 r.

Program prac legislacyjnych, przyjęty przez rząd Donalda Tuska w dniu 15 stycznia 2008 r. przewidywał opracowanie 123 projektów ustaw w pierwszej połowie 2008 r. Inaczej niż we wcześniejszych programach prac legislacyjnych Rady Ministrów, program ten określał kwartalne (a nie miesięczne) terminy przyjmowania projektów. W okresie styczeń-marzec 2008 r. przyjęte miały być 64 ustawy, natomiast w okresie kwiecień-czerwiec – kolejne 59 ustaw. Program był mniej obszerny niż kilka ostatnich programów legislacyjnych. Poprzednie programy przewidywały przyjęcie średnio powyżej 30 projektów miesięcznie; program na I półrocze 2008 r. przewidywał przyjęcie co miesiąc średnio 20 projektów (zob. Tabela 1).

Tabela 1: Obszerność programów legislacyjnych

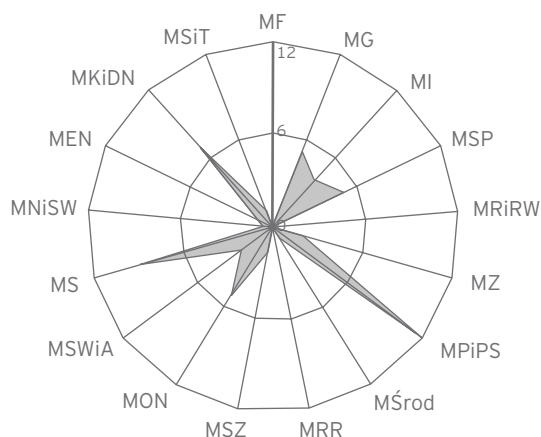
Rok	2006			2007		2008
Miesiące	1-12	3-6	7-12	1-6	5-7	1-6
Liczba projektów ustaw	257	142	202	193	106	123
Średnio co miesiąc	21	35	34	32	35	20

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

Ze 123 projektów w programie, 64 projekty określono jako wdrażające prawo UE, a 59 miało charakter krajowy. Projekty „krajowe”

obejmowały w równym stopniu tematykę społeczno-gospodarczą, jak i sprawy obronne oraz wymiar sprawiedliwości (zob. Wykres 1). Najwięcej tego typu projektów zamierzały opracować następujące resorty: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (12), Ministerstwo Sprawiedliwości (9), Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (7), Ministerstwo Skarbu Państwa (5), Ministerstwo Obrony Narodowej (5), Ministerstwo Gospodarki (5), Ministerstwo Infrastruktury (4).

Wykres 1. Zamierzenia legislacyjne według resortów (projekty „krajowe”)



Źródło: opracowanie własne na podstawie programu prac legislacyjnych RM na I półrocze 2008 r.

Jako szczególnie istotne rząd¹ wskazał następujące projekty ustaw:

¹ Według komunikatu Centrum Informacyjnego Rządu dla Polskiej Agencji Prasowej z 15 stycznia 2008 r.





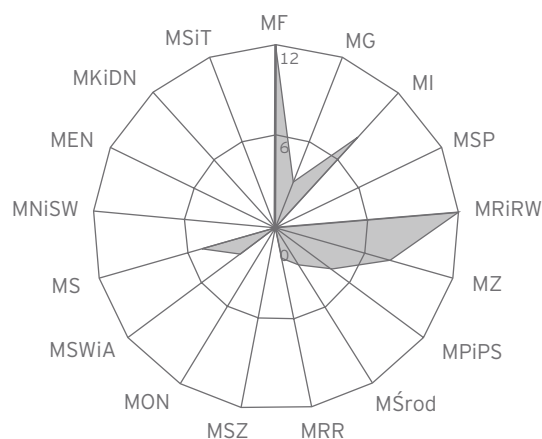
- dwa projekty ustaw o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (poz. 8 i 75) – pierwszy projekt miał dotyczyć najpilniejszych zmian, usprawniających prowadzenie działalności gospodarczej; a drugi – wprowadzać kompleksowe zmiany w zakresie zakładania działalności gospodarczej i redukcji biurokracji;
- projekt ustawy o świadczeniach wypłacanych ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych oraz o zakładach emerytalnych (poz. 35) – projekt miał regulować wypłaty świadczeń ze środków gromadzonych w OFE;
- projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (poz. 37) – projekt miał wprowadzić nowe zasady ustalania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy;
- projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (poz. 61) – pakiet reform służby zdrowia;
- projekt ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (poz. 17) – projekt miał określić zasady pomocy publicznej, udzielanej w celu poprawy stanu technicznego budynków mieszkalnych;
- projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz zmianie niektórych innych ustaw (poz. 51) – projekt miał na celu rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości.

Ponad połowę pozycji w programie (64) stanowiły projekty ustaw związane z wdrażaniem prawa UE. Projekty „unijne” koncentrowały się na tematyce gospodarczo-społecznej i dominowały w planach legislacyjnych Ministerstwa Finansów(12), Rolnictwa i Rozwoju Wsi (12), Infrastruktury (8) i Zdrowia (8). Stanowiły one również znaczną część projektów, których opracowywanie planowały Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (5) oraz Ministerstwo Sprawiedliwości (5) (zob. Wykres 2).

Do najważniejszych projektów unijnych należały²:

- projekt ustawy o zwrocie części podatku akcyzowego zapłaconego z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego albo importu samochodu osobowego (poz. 1) – projekt jest konieczny dla realizacji wyroku ETS w sprawie sprzeczności prawa polskiego z prawem UE;

Wykres 2. Zamierzenia legislacyjne według resortów (projekty „unijne”)



Źródło: opracowanie własne na podstawie programu prac legislacyjnych RM na I półrocze 2008 r.

- projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (poz. 12) – opóźniona transpozycja dyrektyw dotyczących roamingu w telefonii komórkowej oraz przetwarzania danych w związku ze świadczeniem usług internetowych;
- projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów oraz ustawy – Prawo budowlane (poz. 18) – opóźnione dostosowanie prawa w zakresie uznawania kwalifikacji;
- projekt ustawy o równym traktowaniu (poz. 36) – niepełna transpozycja unijnych dyrektyw, dotyczących równego traktowania.

² Ocena własna autorów raportu na podstawie analiz zobowiązań transpozycyjnych.

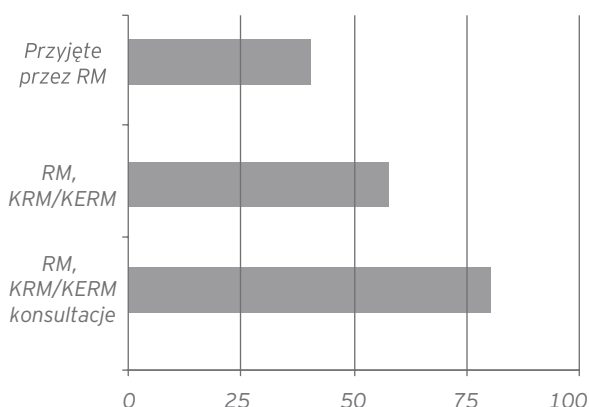
Część 2

Realizacja programu legislacyjnego

Ocena ogólna

Analiza stanu realizacji programu legislacyjnego RM na I półrocze 2008 r. pokazuje, że do 24 czerwca 2008 r. rząd przyjął 50 z 123 zaplanowanych projektów ustaw (czyli 40,6%). Ten wynik nie odzwierciedla jednak w pełni faktycznego zaawansowania prac nad rządowymi projektami ustaw. Jeżeli uwzględnić 21 projektów, które zostały już rozpatrzone przez stały Komitet Rady Ministrów (KRM) lub Komitet Europejski Rady Ministrów (KERM) i oczekują na formalne przyjęcie przez Radę Ministrów, to stan realizacji wynosi 71 projekty (czyli 57,7%). Po dodaniu wszystkich projektów, które na dzień 24 czerwca pozostawały w konsultacjach międzyresortowych (takich projektów było 28), stan realizacji wzrasta do ok. 80,5% (zob. Wykres 3).

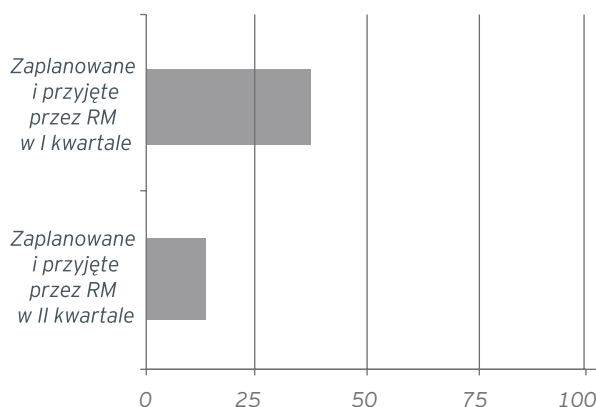
Wykres 3. Stan realizacji programu prac legislacyjnych na I półrocze 2008 r. (%)



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

Warto zwrócić uwagę, że prace nad projektami zaplanowanymi na I kwartał 2008 r. zostały zrealizowane w dużo większym stopniu niż prace nad projektami przewidzianymi na II kwartał. Z 64 projektów na I kwartał, do 31 marca 2008 r. rząd przyjął 24 projekty (37,5%). Z 59 projektów przewidzianych na II kwartał 2008 r. do 24 czerwca rząd przyjął natomiast jedynie 8 projektów (13,5%) (zob. Wykres 4).

Wykres 4. Odsetek projektów przyjętych przez Radę Ministrów w I i II kwartale zgodnie z programem prac legislacyjnych (%)



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

Pewne różnice istnieją również w realizacji projektów „krajowych” i „unijnych”. Z 64 projektów „unijnych” zaplanowanych na I półrocze 2008 r. rząd przyjął 24 projekty (37,5%), a z 59 „krajowych” przyjął 26 (44%). Sytuacja





wygląda inaczej, gdy bierze 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 77,9% dla projektów „krajowych” i 82,8% dla projektów „unijnych”.

Analiza realizacji projektów priorytetowych

Stan zaawansowania prac nad projektami, które rząd określał jako szczególnie istotne (zob. Część 1) nie wyróżniał się na tle danych ogólnych. Do 24 czerwca 2008 r. rząd przyjął sześć z jedenastu takich projektów. Były to projekty ustaw: o zwrocie podatku akcyzowego, pierwszy projekt o swobodzie działalności gospodarczej (zob. Ramka 1), projekt o wspieraniu remontów (zob. Ramka 2), projekt o uznawaniu kwalifikacji, projekt ustawy o rentach i projekt ustawy o prokuraturze. Dodatkowo posłowie koalicji rządowej zgłosili jako inicjatywę poselską pakiet ustaw reformujących służbę zdrowia (zob. Ramka 4). Projekt dotyczący wypłat z OFE oraz projekt o równym traktowaniu były w konsultacjach, a drugi projekt ustawy o swobodzie gospodarczej jest nadal w przygotowaniu. Dwa pozostałe projekty – w tym projekt o zmianie prawa telekomunikacyjnego (zob. Ramka 3) – zostały rozpatrzone przez rząd lub KRM.

Tabela 2. Stan prac nad projektami priorytetowymi

Nazwa	Stan zaawansowania
Projekt o zwrocie podatku akcyzowego (poz. 1)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Dwa projekty o swobodzie działalności gospodarczej (poz. 8 i poz. 75)	Pierwszy przyjęty przez Radę Ministrów, drugi jest w przygotowaniu w resorcie
Projekt o zmianie prawa telekomunikacyjnego (poz. 12)	Rozpatrzony przez KERM i KRM
Projekt o wspieraniu remontów (poz. 17)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Projekt o uznawaniu kwalifikacji (poz. 18)	Przyjęty przez Radę Ministrów

Projekt o wypłatach z OFE (poz. 35)	Konsultacje międzyresortowe
Projekt o równym traktowaniu (poz. 36)	Konsultacje międzyresortowe
Projekt o rentach (poz. 37)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Projekt o prokuraturze (poz. 51)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Projekty reformujące służbę zdrowia (poz. 61)	Projekty wniesione do Sejmu jako poselskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM, poszczególnych ministerstw i Sejmu.

Ramka 1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

Nowelizacja ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z jej opisem przedstawionym w programie prac legislacyjnych (poz. 8), ma na celu wyeliminowanie najbardziej uciążliwych barier w prowadzeniu działalności gospodarczej. W tym zakresie projekt realizuje publicznie formułowane postulaty środowiska przedsiębiorców (np. raporty BCC lub PKPP Lewiatan).

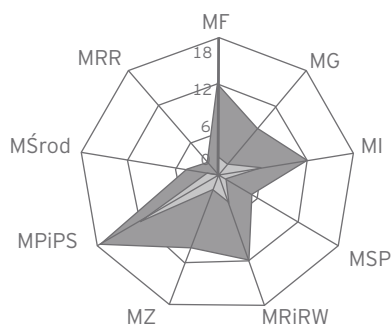
W momencie wpisania analizowanego projektu ustawy do programu prac legislacyjnych prace nad realizacją jego założeń, prowadzone w Departamencie Regulacji Gospodarczych Ministerstwa Gospodarki, były zaawansowane. Dzięki temu, pomimo krótkiego czasu i znacznego stopnia skomplikowania projektu, udało się go przygotować w terminie (program legislacyjny zakładał, że projekt zostanie przyjęty przez RM w pierwszym kwartale 2008 r.). Projekt poddano także szerokim konsultacjom społecznym, przedstawiono go do oceny wszystkim organizacjom pracodawców i przedsiębiorców o zasięgu ogólnokrajowym; założenia projektu były także przedmiotem obrad Komisji „Przyjazne Państwo”. Projekt został przyjęty przez Radę Ministrów 5 lutego 2008 r. i przesłany do Sejmu (druk sejmowy 241/VI kadencja).

Decydujące znaczenie dla tempa i jakości prac nad projektem ustawy miało kilka czynników. Pierwszym z nich było to, że niedomagania polskiego ustawodawstwa gospodarczego były od dawna znane i wskazywane przy różnych okazjach przez środowisko przedsiębiorców. Kolejnym czynnikiem przyspieszającym termin przyjęcia projektu było jego priorytetowe znaczenie dla koalicji rządowej. Przyjęcie projektu w terminie ułatwiło też to, że w Departamencie Regulacji Gospodarczych Ministerstwa Gospodarki zgromadził się dorobek związany z pracami nad projektami różnych nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, który wykorzystano przy opracowywaniu aktualnego projektu.

Ocena szczegółowa

Jak z realizacją planowanych inicjatyw radziły sobie poszczególne ministerstwa? Wśród resortów o profilu społeczno-gospodarczym najlepiej z przygotowaniem zaplanowanych projektów poradziło sobie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (zob. Wykres 5). Na 17 projektów zaplanowanych przez MPiPS, do 24 czerwca br. rząd przyjął 11 projektów (64,7%). Równie dobre wyniki miało Ministerstwo Infrastruktury. Na 12 projektów wpisanych przez ten resort do programu prac legislacyjnych RM, rząd zdążył przyjąć 7 (58,3%). Pozostałe ministerstwa miały większe trudności ze zrealizowaniem zaplanowanych projektów: rząd przyjął 4 na 12 (33,3%) projektów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi; 2 na 8 (25%) projektów Ministerstwa Gospodarki; 3 na 12 (25%) projektów Ministerstwa Finansów; 1 na 5 (20%) projektów Ministerstwa Skarbu Państwa; 2 na 10 (20%) projektów Ministerstwa Zdrowia oraz żadnego z 2 projektów zaplanowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

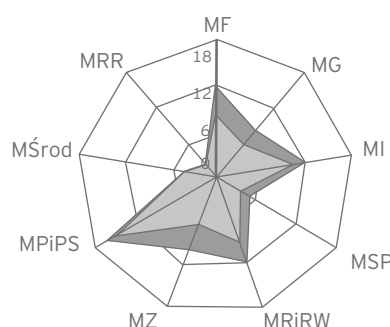
Wykres 5. Projekty przyjęte przez Radę Ministrów (ministerstwa społeczno-gospodarcze)



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM.

Dane te wyglądają inaczej, jeżeli spojrzeć na projekty, które są na etapie konsultacji międzyresortowych lub zostały już przyjęte przez komitety rządu. We wszystkich resortach gospodarczych, większość zaplanowanych projektów znajduje się obecnie na etapie konsultacji lub akceptacji komitetów (zob. Wykres 6).

Wykres 6. Projekty przyjęte przez RM, komitety RM oraz pozostające w konsultacjach (ministerstwa społeczno-gospodarcze)



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

Wśród pozostałych ministerstw najlepiej z przygotowaniem projektów ustaw radziły sobie: Ministerstwo Sprawiedliwości (na 14 projektów zaplanowanych przez ten resort na I półrocze 2008 r., rząd do 24 czerwca br. przyjął 7 projektów - zob. Wykres 7), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (rząd przyjął 4 na 6 projektów), Ministerstwo Obrony Narodowej (rząd przyjął 3 z 5 projektów), Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (rząd przyjął 2 na 7 projektów) oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (zaplanowano i zrealizowano jeden projekt). Pozostałe ministerstwa z grupy resortów innych niż społeczno-gospodarcze natrafiły na trudności ze zrealizowaniem swoich projektów: nie przyjęto żadnego projektu zaplanowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Sportu i Turystyki.





Ramka 2. Projekt ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów

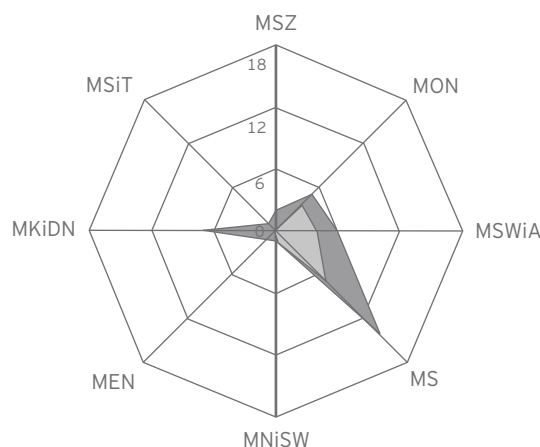
Projekt (poz. 17) przewiduje m.in. wypłaty ze środków publicznych premii remontowej lub termomodernizacyjnej oraz finansowanie remontów za pomocą środków zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych. Projekt reguluje także kwestie związane z naruszeniami praw właścicieli kamienic do podnoszenia czynszów.

Potrzeba stworzenia projektu pojawiła się co najmniej w 2000 r. w związku ze sprawą *Hutten-Czapka v. Polska*, która zawiśła przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Pierwszy projekt ustawy został przygotowany przez Departament Strategii i Rozwoju Mieszkalnictwa Ministerstwa Infrastruktury, a następnie przyjęty przez poprzednią Radę Ministrów (uchwała z 4 września 2007 r., poz. 39 w programie prac legislacyjnych RM na maj-lipiec 2007 r.). Po wyborach parlamentarnych nowa Rada Ministrów, po dokonaniu nieznacznych zmian aktualizacyjnych, ponowiła inicjatywę ustawodawczą (uchwała z 19 lutego 2008 r.). Projekt ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów został wniesiony do Sejmu 5 marca 2008 r. (druk sejmowy 321/VI kadencja).

Szybkości pracy nad analizowaną ustawą sprzyjało to, że projekt – pomimo swojej wagi społecznej – nie budził kontrowersji politycznych. Świadczy o tym choćby fakt, że nowa Rada Ministrów przyjęła (z drobnymi zmianami) projekt poprzedników. Krok ten pozwolił też na znaczne skrócenie prac nad projektem. Nie było bowiem potrzeby dokonywania szerokich konsultacji społecznych, bo projekt był już zasadniczo skonsultowany. Urzędująca Rada Ministrów mogła zatem ograniczyć się jedynie do przedstawienia projektu niektórym, pominiętym wcześniej podmiotom. Skorzystanie z dorobku poprzedniego rządu pozwoliło także na uniknięcie konieczności sporządzenia nowej oceny skutków regulacji (OSR), co również znacznie skróciło prace nad projektem.

Jeżeli uwzględnić w obliczeniach projekty, które są na etapie konsultacji lub zostały rozpatrzone przez KRM/KERM, najlepiej radziły sobie: Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Obrony i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Gorzej wypadają: Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Sportu i Turystyki, które nie przekazały żadnego z zaplanowanych projektów do konsultacji (zob. Wykres 8).

Wykres 7. Projekty przyjęte przez Radę Ministrów (pozostałe ministerstwa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM.

Ramka 3. Projekt o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne i innych ustaw

Projekt (poz. 12) określa zasady udostępniania danych przez podmioty świadczące usługi telekomunikacyjne organom uprawnionym do prowadzenia czynności operacyjnych oraz działań antyterrorystycznych, co czyni go przedmiotem zainteresowania m.in. służb specjalnych (ABW, CBA, wywiad i kontrwywiad wojskowy).

Projektu nie udało się przygotować zgodnie z planem. Zakończono uzgodnienia międzyresortowe, a 16 czerwca br. projekt został rozpatrzony przez KRM. Powoduje to dalsze opóźnienie w implementacji prawa UE (termin transpozycji dyrektywy 2006/24/WE minął 15 września 2007 r., a rozporządzenie 717/2007 obowiązuje od 30 września 2007 r.).

Opóźnienie prac nad projektem ustawy ma wiele przyczyn. Materia objęta regulacją jest bardzo obszerna, projekt dokonuje bowiem gruntownej nowelizacji ustawy - Prawo telekomunikacyjne, wprowadzając 39 zmian w jej przepisach, przewiduje także nowelizację 10 innych ustaw. Dodatkowo, dotyczy ona zagadnień skomplikowanych technicznie, przez co stworzenie regulacji spełniającej standardy prawidłowej legislacji wymaga więcej czasu niż przy ustawach prostych legislacyjnie. Czynniki wpływające negatywnie na tempo prac nad projektem ustawy wiążą się także ze skutkami jej wejścia w życie. Będzie ona prowadziła do obniżenia cen usług telekomunikacyjnych oraz zwiększała kompetencje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE).

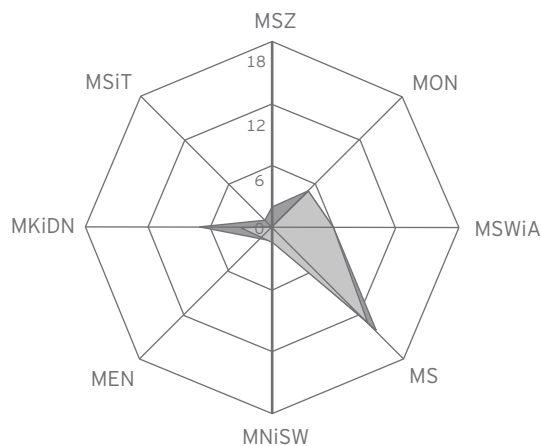
Ramka 4. Pakiet projektów dotyczących reformy służby zdrowia

Plan prac legislacyjnych RM przewiduje jeden projekt ustawy, dokonujący nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (poz. 61). W styczniu 2008 r. premier zapowiedział, że rząd pracuje nad pakietem ustaw reformujących system ochrony zdrowia, które mają zostać wniesione jako projekty poselskie (a nie rządowe). Zmianę tę uzasadniano potrzebą skrócenia prac nad reformami służby zdrowia i uniknięcia ryzyka ich zablokowania w konsultacjach międzyresortowych i społecznych.

Pakiet projektów reformujących służbę zdrowia został wniesiony do Sejmu w dwóch etapach (18 stycznia 2008 r. i 8 lutego 2008 r.). W jego skład wchodzi 6 projektów ustaw (o zakładach opieki zdrowotnej; o ochronie indywidualnych i zbiorowych praw pacjenta oraz o Rzeczniku Praw Pacjenta; o szczególnych uprawnieniach pracowników zakładów opieki zdrowotnej; o akredytacji w ochronie zdrowia; o konsultantach krajowych i wojewódzkich w ochronie zdrowia oraz ustawa zawierająca przepisy wprowadzające całą reformę opieki zdrowotnej).

Pierwsze czytanie wszystkich projektów reformujących system opieki zdrowotnej miało miejsce 26 i 27 marca 2008 r. na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Obecnie toczą się nad nimi prace w sejmowej Komisji Zdrowia.

Wykres 8. Projekty przyjęte przez RM, komitety RM oraz pozostające w konsultacjach (pozostałe ministerstwa)



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





Część 3

Analiza projektów pozaplanowych

Analiza aktywności legislacyjnej rządu nie może ograniczać się jedynie do kwestii realizacji programu legislacyjnego. W pierwszym półroczu 2008 r., podobnie jak w okresach poprzednich, wiele projektów zostało przez Radę Ministrów przyjętych poza programem legislacyjnym. Przez działania pozaplanowe rozumiane są przede wszystkim inicjatywy rządowe, które nie zostały wpisane do programu prac legislacyjnych rządu, a zostały przyjęte przez Radę Ministrów w okresie jego obowiązywania. Ponadto do działalności pozaplanowej należy zaliczyć także inicjatywy ustawodawcze podejmowane przez posłów koalicji rządowej PO-PSL. Nie ulega bowiem wątpliwości, że koalicyjne projekty poselskie także mogą służyć realizacji polityki rządu.

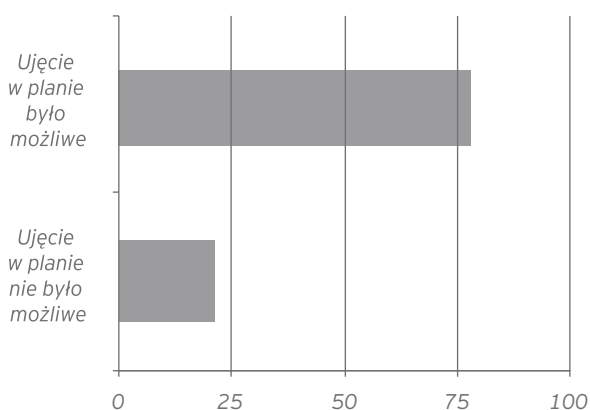
Podejmowanie inicjatyw ustawodawczych poza programem prac legislacyjnych rządu nie zawsze jest działaniem, które należy oceniać krytycznie. W wielu wypadkach jest ono koniecznością. Nagła zmiana otoczenia społeczno-gospodarczego może bowiem wymagać szybkiej reakcji, której nie sposób wcześniej zaplanować. Możliwość przyjęcia projektu ustawy poza programem prac legislacyjnych pozwala w takich sytuacjach uniknąć negatywnych konsekwencji prawnych, politycznych i społecznych. Praktyka przyjmowania projektów ustaw poza programem bywa jednak niekiedy nadużywana.

Niniejsza analiza dostarcza materiału do oceny, czy pozaplanową aktywność legislacyjną rządu można uznać za uzasadnioną.

Pozaplanowe projekty rządowe

W okresie od 1 stycznia do 24 czerwca 2008 r. rząd przyjął 50 projektów pozaplanowych. Znaczna większość z nich (39) mogła zostać zaplanowana, ponieważ odpowiednio wcześniej sygnalizowano konieczność lub potrzebę ich uchwalenia. Oznacza to, że jedynie 22% aktywności pozaplanowej Rady Ministrów można uzasadnić okolicznościami niemożliwymi do przewidzenia w momencie tworzenia programu prac legislacyjnych Rady Ministrów (zob. Wykres 9).

Wykres 9. Możliwość ujęcia w planie projektów zgłoszonych przez Radę Ministrów poza programem legislacyjnym

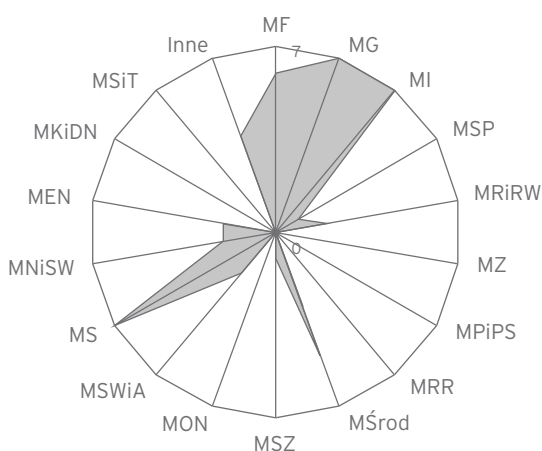


Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy wybranych czasopism naukowych („Państwo i Prawo”, „Przegląd Sejmowy”), prasy („Rzeczpospolita”, „Gazeta Prawna”) oraz projektów ustaw i ich uzasadnień.

Projektami, których nie można było ująć w programie prac legislacyjnych są m.in.: projekt ustawy o ratyfikacji Protokołu z 2003 r. do Międzynarodowej konwencji o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami (druk sejmowy 551/VI kadencja); projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska (druk sejmowy 415/VI kadencja; zob. Ramka 5); projekt ustawy o ratyfikacji Protokołu między RP a Republiką Austrii o zmianie umowy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania (druk sejmowy 375/VI kadencja); projekt ustawy o ratyfikacji Konwencji Sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (druk sejmowy 428/VI kadencja).

W wielu wypadkach istniała jednak możliwość ujęcia projektów w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów. Znaczną część inicjatyw pozaplanowych stanowiły ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych, a więc akty o charakterze czysto proceduralnym. Na podstawie analizy wszystkich projektów przyjętych przez Radę Ministrów w analizowanym okresie, można uznać to za zasadę.

Wykres 10. Projekty ustaw zgłoszone przez Radę Ministrów poza programem prac legislacyjnych



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

Do grona liderów w zakresie nieplanowanych zmian legislacyjnych należy zaliczyć Ministerstwo Gospodarki (7), Ministerstwo Sprawiedliwości (7), Ministerstwo Infrastruktury (7) oraz Ministerstwo Finansów (6) (zob. Wykres 10).

Ramka 5. Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska stanowi inicjatywę rządową podjętą poza programem prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Potrzeba wprowadzenia nowelizacji pojawiła się w związku koniecznością zapewnienia środków finansowych na XIV Konferencję Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, która ma się odbyć w grudniu 2008 r. w Poznaniu.

Polska ubiegała się o zorganizowanie tej konferencji od 2006 r. Wtedy ówczesny Minister Środowiska wystąpił do ONZ z wnioskiem o zorganizowanie konferencji klimatycznej. Polska uzyskała prawo do organizacji tej konferencji w 2007 r. (umowę podpisano w grudniu 2007 r., honorowy patronat nad konferencją objął Prezydent RP Lech Kaczyński). W projekcie budżetu na 2008 r. nie przewidziano jednak w ogóle pieniędzy na ten cel, nie oszacowano nawet dokładnie kosztów konferencji. Obecnie wydatki związane z finansowaniem przygotowań do jej organizacji pokrywane są z rezerwy budżetowej. Środki te nie są jednak wystarczające.

Projekt ustawy został przyjęty przez RM 1 kwietnia 2008 r. Sejm, po rozpatrzeniu stanowiska Senatu (1 poprawka), uchwalił ustawę 31 maja 2008 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, a także mając na względzie znaczenie konferencji dla interesu i wizerunku Polski, należy przyjąć, że decyzja o dokonaniu nowelizacji poza programem prac legislacyjnych Rady Ministrów była zasadna.

Nie zmienia to faktu, że zaniedbania w organizacji konferencji są oczywiste. Rząd miał możliwość i powinien był znacznie wcześniej zapewnić na ten cel środki w ustawie budżetowej. Trudno było jednak przewidzieć, że te oczywiste zaniedbania doprowadzą w konsekwencji do nowelizacji ustawy - Prawo o ochronie środowiska. Celem działania RM nie była bowiem chęć nowelizacji tej konkretnej ustawy, ale znalezienie dodatkowych środków finansowych.

W gronie projektów pozaplanowych zwraca także uwagę duży odsetek projektów wdrażających prawo UE. Na 50 projektów pozaplanowych,





16 inicjatyw (32%) miało związek z transpozycją prawa UE. Najwięcej takich projektów zgłosiły Ministerstwa: Infrastruktury (3), Sprawiedliwości (3), Finansów (2), Gospodarki (2), Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2) i Środowiska (2).

Ramka 6. Projekt nowelizacji ustawy o służbie celnej

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej stanowi inicjatywę rządową podjętą poza programem prac legislacyjnych Rady Ministrów. Projekt służy realizacji orzeczeń TK: z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04 (orzeczenie pozytywne, ale wskazujące na konieczność poprawy analizowanej ustawy) oraz z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05 (orzeczenie negatywne).

Projekt ustawy został opracowany przez Departament Służby Celnej Ministerstwa Finansów. Rada Ministrów przyjęła go 29 stycznia 2008 r. i w trybie pilnym skierowała do Sejmu. Ustawa o zmianie ustawy o Służbie Celnej została uchwalona 29 lutego 2008 r. i weszła w życie z dniem ogłoszenia (tj. 28 marca 2008 r.).

Ministerstwo Finansów rozpoczęło przygotowywanie programu kompleksowej reformy Służby Celnej na początku 2007 r. W programie prac legislacyjnych RM na sierpień-grudzień 2007 r. przewidziano przyjęcie przez rząd projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Projekt ten nie został jednak przyjęty ze względu na skrócenie kadencji parlamentu. Nowa Rada Ministrów nie podjęła prac nad tym projektem.

W styczniu 2008 r. doszło do protestów funkcjonariuszy Służby Celnej; spór rządu i resortu finansów z celnikami trwa do dnia dzisiejszego. Wydarzenia te spowodowały, że poprawienie sytuacji funkcjonariuszy Służby Celnej (i tym samym ugaszenie protestów społecznych) stało się sprawą priorytetową dla Rady Ministrów tak ze względów politycznych, jak i wizerunkowych.

Urządząca Rada Ministrów prezentuje jednak odmienną wizję ustroju Służby Celnej, odstąpiła od projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej opracowywanego przez poprzedników i przystąpiła do opracowywania własnego planu reformy Służby Celnej na lata 2009-2012.

Przyjęcie projektu w trybie pilnym poza programem prac legislacyjnych RM wynika więc ze względów politycznych. Ze uwagi na nasilające się protesty społeczne posunięcie to można uznać za usprawiedliwione. Nie zmienia to jednak faktu, że prezentowany projekt mógł i powinien być zostać wpisany do programu prac legislacyjnych rządu na I połowę 2008 r.

Wśród inicjatyw pozaplanowych, które powinny znaleźć się w programie prac legislacyjnych rządu, należy zwrócić uwagę na nowelizację ustawy o Służbie Celnej (druk sejmowy 207/VI kadencja, zob. Ramka 6), kodeksu cywilnego (druk sejmowy 470/VI kadencja, zob. Ramka 7) czy ustawy o lekarzu sądowym (druk sejmowy 222/VI kadencja, zob. Ramka 8). Ponadto do ważniejszych projektów przyjętych poza programem prac legislacyjnych rządu należy zaliczyć: nowelizację kodeksu spółek handlowych (druk sejmowy 524/VI kadencja) i kodeksu postępowania karnego (druk sejmowy 631/VI kadencja). Niektóre z tych projektów były oficjalnie wskazane przez premiera jako najważniejsze inicjatywy legislacyjne rządu (por. Część 1).

Ramka 7. Projekt nowelizacji kodeksu cywilnego

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz ustawy - Prawo dewizowe został przyjęty przez rząd 15 kwietnia 2008 r. poza programem prac legislacyjnych RM.

Celem wprowadzenia analizowanej ustawy było zapewnienie swobody w zakresie zaciągania lub wykonywania zobowiązań w walutach obcych.

Projekt wpłynął do Sejmu 25 kwietnia 2008 r. (druk sejmowy 470/VI kadencja). Pierwsze czytanie projektu miało miejsce na posiedzeniu plenarnym Sejmu 29 maja 2008 r., aktualnie trwają nad nim prace w sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach.

O nagłej potrzebie przyjęcia projektu zdecydowały potrzeby obrotu gospodarczego oraz straty kursowe ponoszone przez przedsiębiorców. Dzięki zmianie zwiększy się ich konkurencyjność na rynku UE.

Konieczność dokonania zmiany była jednak możliwa do przewidzenia, a tym samym ujęcia w programie prac legislacyjnych rządu. Byłoby to tym bardziej wskazane, że ustawa dokonuje zmian w kodeksie.

Koalicyjne projekty poselskie

Poselskie inicjatywy ustawodawcze wnoszone przez posłów koalicji rządowej są elementem polityki legislacyjnej rządu. Dlatego przy analizie realizacji programu legislacyjnego rządu nie sposób pominąć projektów wnoszonych w trybie poselskim.

Ramka 8. Nowelizacja ustawy o lekarzu sądowym

Projekt ustawy o zmianie ustawy o lekarzu sądowym stanowi inicjatywę rządową przyjętą poza programem prac legislacyjnych RM. Konieczność wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą pojawiła się w związku z dysfunkcyjnością ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o lekarzu sądowym, która ujawniła się tuż przed jej wejściem w życie (tj. 1 lutego 2008 r.).

Nowelizacja ustawy o lekarzu sądowym została przyjęta przez Radę Ministrów 5 lutego 2008 r. i skierowana w trybie pilnym do Sejmu. Ustawę uchwalono 29 lutego 2008 r., weszła ona w życie z dniem ogłoszenia (tj. 26 marca 2008 r., Dz. U. Nr 51, poz. 293).

Ustawa nowelizująca nie jest aktem skomplikowanym legislacyjnie i obszernym (dodaje do ustawy nowelizowanej art. 28a). Zakres jej regulacji ogranicza się jedynie do prawa krajowego, nie rodzi poważnych skutków budżetowych. Jest jednak ustawą o bardzo istotnym znaczeniu społecznym. Wadliwość, jaką dotknięta była ustawa nowelizowana, choć prosta do usunięcia z legislacyjnego punktu widzenia, mogła doprowadzić do paraliżu organów wymiaru sprawiedliwości w związku z niewystarczającą liczbą lekarzy sądowych. Z tego względu RM zdecydowała się przyjąć analizowany projekt ustawy poza planem legislacyjnym i nadać mu klauzulę pilności podczas prac parlamentarnych. Krok taki należy uznać za uzasadniony, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że usunięcie tej poważnej wady wymagało jedynie drobnej korekty legislacyjnej.

Należy jednak podkreślić, że prawodawca – poza pełną oceną skutków regulacji – powinien także monitorować proces wdrażania ustawy przed jej wejściem w życie oraz prowadzić badania postlegislacyjne. Dzięki temu można by było odpowiednio wcześniej rozpoznać wadliwość ustaw i usunąć ją w sposób planowy. Nie zawsze bowiem wada ustawy, która ujawni się po jej uchwaleniu, będzie tak łatwa do usunięcia, jak w analizowanym przypadku. Z tego względu praktykę naprawiania ustaw poprzez wprowadzanie ich nowelizacji poza planem legislacyjnym Rady Ministrów należy ocenić negatywnie.

Koalicyjne projekty poselskie inicjowane są głównie ze względów proceduralnych i pragmatycznych. Wniesienie projektu ustawy przez posłów jest z punktu widzenia Rady Ministrów korzystne dlatego, że jest to droga szybsza (unika się długotrwałych konsultacji międzyresortowych i społecznych) i prostsza (unika się konieczności sporządzenia szczegółowego OSR i projektów aktów wykonawczych).

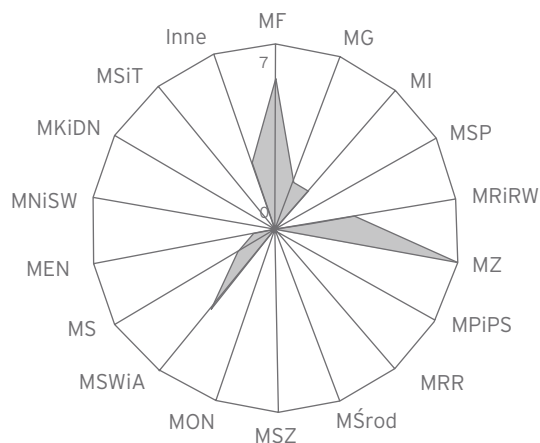
W badanym okresie odnotowano 31 projektów poselskich wniesionych i podpisanych wyłącznie przez posłów Platformy Obywatelskiej lub Polskiego Stronnictwa Ludowego. Najwięcej projektów poselskich zostało zgłoszonych w obszarze leżącym w kompetencjach Ministerstwa Zdrowia (7), Finansów (6), Spraw Wewnętrznych i Administracji (5) oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi (3) (zob. Wykres 11). Wśród tych projektów znajdują się także przedłożenia istotne ze względów społeczno-gospodarczych, m.in. zmiana ustawy o rachunkowości (druk sejmowy 302/VI kadencja) czy też projekt ustawy dotyczącej hipermarketów i innych sklepów wielkopowierzchniowych (druk sejmowy 264/VI kadencja). Szczególnie interesujący przykład koalicyjnej inicjatywy poselskiej stanowią projekty ustaw reformujących system świadczeń opieki zdrowotnej (zob. Ramka 4).

W ramach tej grupy projektów można wyróżnić takie, które realizują cele rządu (w tym program prac legislacyjnych) oraz takie, które realizują cele partii politycznej tworzącej rząd (np. projekt zmiany Konstytucji, druk sejmowy 433/VI kadencja czy projekt nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, druk sejmowy 434/VI kadencja).





Wykres 11. Koalicyjne projekty poselskie z przyporządkowaniem właściwości ministerstw



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

Większość, bo aż 2/3 koalicyjnych projektów poselskich mogła zostać ujęta w programie legislacyjnym rządu. Tylko 10 z 31 takich projektów regulowało kwestie, które pojawiły

się już po przyjęciu tego dokumentu przez rząd.

Projekty koalicyjne dosyć rzadko mają pilny charakter. Wśród 31 tego typu projektów zainicjowanych w badanym okresie, jedynie 5 należy uznać za konieczne do pilnego wprowadzenia z uwagi na realizację interesów w toku, orzeczeń TK lub ETS. Są to: nowelizacja ustawy o referendum ogólnokrajowym (druk sejmowy 328/VI kadencja), ustawy o sklepach wielkopowierzchniowych (druk sejmowy 264/VI kadencja), ustawa o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej (druk sejmowy 208/VI kadencja), ustawa o informatyzacji (druk sejmowy 561/VI kadencja) oraz ustawa o rynku mleka (druk sejmowy 582/VI kadencja). Niewielka część projektów poselskich (2 z 31 projektów – 6,4%) stanowi realizację prawa UE. Cel ten realizuje ustawa o rynku mleka (druk sejmowy 582/VI kadencja) oraz ustawa o szczególnych uprawnieniach pracowników ZOZ (druk sejmowy 286/VI kadencja).

Podsumowanie

- Program prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2008 r. przewidywał przygotowanie przez rząd 123 projektów ustaw. Do 24 czerwca 2008 r. rząd przyjął 50 zaplanowanych projektów ustaw (ok. 40%).
- Realizacja planu legislacyjnego wzrasta do ok. 58 % (71 projekty ustaw), jeżeli uwzględni się projekty, które zostały rozpatrzone przez stały Komitet Rady Ministrów (KRM) lub Komitet Europejski Rady Ministrów (KERM), oraz do ok. 80% po dodaniu projektów, które są w konsultacjach międzyresortowych (kolejne 28 projektów ustaw).
- Rząd realizuje w podobnym tempie zarówno projekty priorytetowe, jak i zwykłe. Istnieją niewielkie różnice w stopniu realizacji planu w odniesieniu do projektów krajowych i „unijnych”.
- Wśród resortów o profilu społeczno-gospodarczym najwyższą skuteczność w realizacji planu zanotowały: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Infrastruktury. Słabiej wypadły: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Wśród pozostałych ministerstw najlepiej z przygotowaniem projektów ustaw radziły sobie: Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.
- W okresie objętym planem rząd przyjął 50 projektów pozaplanowych. Znaczna część z nich (39) mogła zostać zaplanowana. Oznacza to, że jedynie ok. 22% aktywności pozaplanowej Rady Ministrów można uzasadnić okolicznościami niemożliwymi do przewidzenia w momencie tworzenia programu prac legislacyjnych.
- Do grona liderów w zakresie nieplanowanych zmian legislacyjnych należy zaliczyć Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Infrastruktury i Ministerstwo Finansów.
- W badanym okresie odnotowano 31 projektów poselskich, wniesionych i podpisanych wyłącznie przez posłów Platformy Obywatelskiej lub Polskiego Stronnictwa Ludowego, a więc stanowiących realizację polityki rządu. Dwie trzecie z nich mogło zostać uwzględnionych w planie legislacyjnym.
- Łączna liczba projektów pozaplanowych i poselskich (81) przekroczyła liczbę projektów zaplanowanych i przyjętych przez Radę Ministrów (50).





Aneks

Szczegółowe dane ilościowe

Tabela 1. Realizacja programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2008 r.
(stan na 24 czerwca 2008 r.)

Resort	Projekty w programie		Projekty przyjęte przez RM		Projekty rozpatrzone przez KRM/KERM		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	1	0	0	0
MF	0	12	0	3	0	2	0	3	0	4
MG (a)	5	3	2	0	0	0	1	2	2	1
MI	4	8	2	5	0	2	1	1	1	0
MKiDN	7	0	2	0	1	0	0	0	4	0
MNiSW	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
MON	5	0	3	0	0	0	2	0	0	0
MPiPS	12	5	7	4	2	0	2	1	1	0
MRiRW	0	12	0	4	0	2	0	3	0	3
MRR	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0
MS	9	5	4	3	1	2	3	0	1	0
MSiT	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
MSP	5	0	1	0	2	0	1	0	1	0
MSWiA	3	3	2	2	1	1	0	0	0	0
MSZ	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0
MŚrod	1	3	0	1	1	0	0	2	0	0
MZ (b)	2	8	1	1	1	1	0	3	0	3
Prezes GUS	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0
Prezes UZP (c)	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Szef KPRM (d)	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Suma	59	64	26	24	9	12	11	17	13	11

Uwagi: W wypadku projektów wspólnych kilku resortów, projekt przyporządkowano do resortu wiodącego: (a) w tym jeden projekt MG/MI/UZP; (b) w tym jeden projekt MZ/MŚrod; (c) projekt Prezesa UZP/MI/MG; (d) projekt KPRM/MSZ.

Tabela 2. Projekty pozaplanowe i poselskie
(stan na 24 czerwca 2008 r.)

Resort	Pozaplanowe projekty rządowe				Koalicyjne 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	Suma projektów poselskich	W tym projekty tożsame z projektami z planu RM c)	W tym projekty europejskie b)
MEN	0	2	2	0	0	1	1	0	0
MF	2	4	6	2	3	3	6	0	0
MG	0	7	7	2	1	1	2	0	0
MI	0	7	7	3	1	1	2	0	0
MNiSW	1	1	2	0	0	0	0	0	0
MPiPS	2	2	4	0	0	0	0	0	0
MRiRW	0	2	2	2	3	0	3	1	1
MS	0	7	7	3	0	2	2	0	0
MSP	1	0	1	0	0	0	0	0	0
MSWiA	0	2	2	1	2	3	5	0	0
MSZ	0	1	1	1	0	0	0	0	0
MŚrod	3	2	5	2	0	0	0	0	0
MZ	0	0	0	0	0	7	7	3	1
Prezes UOKiK	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Szef KPRM	1	1	2	0	0	0	0	0	0
Inne (a)	1	0	1	0	0	3	3	0	0
Suma	11	39	50	16	10	20	31	4	2

Uwagi: a) trzech projektów: dwóch nowelizacji Konstytucji oraz nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka nie można przypisać do właściwości żadnego resortu; b) wskazany projekt oraz 2 inne projekty koalicyjne niemające charakteru dostosowawczego są sprzeczne z prawem UE wg opinii Biuro Analiz Sejmowych; c) chodzi o następujące projekty: nowelizacja ustawy o płatnościach rolnych (druk sejmowy 208/VI kadencja, tożsamy z poz. 93 w planie, jest to projekt posłów PSL, alternatywny wobec projektu przyjętego 5 lutego przez rząd), oraz 3 projekty z zakresu reformy opieki zdrowotnej (druk sejmowy 294, 293 i 284/VI kadencja), które częściowo realizują b. ogólne zadanie usprawnienia finansowania opieki zdrowotnej, przewidziane dla poz. 61 w planie.







Autorzy

Radosław Zubek

doktor nauk politycznych, pracownik naukowy Instytutu Europejskiego
w London School of Economics and Political Science.
r.zubek@lse.ac.uk

Marcin Matczak

doktor nauk prawnych, research associate na Uniwersytecie Oksfordzkim
i partner w kancelarii Domański Zakrzewski Palinka Sp. k.
marcin.matczak@csls.ox.ac.uk

Agnieszka Cieleń

doktor nauk politycznych, magister prawa, obecnie m.in. wykładowca
na Uniwersytecie Warszawskim, a od 2007 r. współpracuje z Obserwatorium
Środkowoeuropejskim w London School of Economics and Political Science.
acielen@uw.edu.pl

Tomasz Żalasiński

doktor nauk prawnych, od 2007 r. pracownik kancelarii Domański Zakrzewski
Palinka Sp.k.
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