

Barometr legislacyjny:

Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2008 r.

Radosław Zubek
Marcin Matczak
Agnieszka Cieleń
Tomasz Zalański



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM *ERNST & YOUNG*



Barometr legislacyjny:

Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2008 r.

według stanu na 31 grudnia 2008 r.

Radosław Zubek
Marcin Matczak
Agnieszka Cieleń
Tomasz Zalasieński



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

Warszawa 2009

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 2008 r.....	8
Część 2. Realizacja programu legislacyjnego	10
Część 3. Projekty pozaplanowe	16
Aneks. Szczegółowe dane statystyczne	21





Streszczenie

- Od 1 lipca do 31 grudnia 2008 r. rząd przyjął 71 ze 175 zaplanowanych projektów ustaw (ok. 40,6%). Jeżeli liczyć tylko projekty „nowe” (których nie było w poprzednim programie legislacyjnym), to rząd przyjął 54 z 130 takich projektów (czyli ok. 41,5%). Jest to wynik niemal identyczny z wynikiem osiągniętym w I połowie 2008 r.
- Pod względem skuteczności w realizacji programu prac legislacyjnych rząd Donalda Tuska w II połowie 2008 r. radził sobie lepiej niż rząd Jarosława Kaczyńskiego, ale gorzej niż rządy Jerzego Buzka i Leszka Millera na analogicznym etapie kadencji parlamentu.
- Inaczej niż w I połowie 2008 r., realizacja projektów ustaw ważnych społecznie i gospodarczo wyróżniała się pozytywnie na tle innych inicjatyw. Do 31 grudnia 2008 r. rząd przyjął osiem z dziesięciu takich projektów.
- Najsprawniejszymi resortami w rządzie Donalda Tuska w II połowie 2008 r. były: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.
- Najmniej sprawnymi resortami były: Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Sportu i Turystyki.
- Podobnie jak w I połowie 2008 r. rząd przyjął dużą liczbę (59) projektów poza planem, co obniżało przewidywalność działań legislacyjnych. Do grona „liderów” w zakresie nieplanowanych inicjatyw należało zaliczyć: Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Infrastruktury oraz Ministerstwo Środowiska.

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.

Program legislacyjny ma formę tabelaryczną i zawiera 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 (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. 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 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, 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 itd.).





Część 1

Charakterystyka programu prac legislacyjnych RM na II półrocze 2008 r.

Program prac legislacyjnych, przyjęty przez rząd Donalda Tuska 8 lipca 2008 r. przewidywał opracowanie 175 projektów ustaw w II połowie 2008 r.¹. Program ten określał kwartalne terminy przyjmowania projektów. W okresie lipiec-wrzesień 2008 r. przyjęte miały być 102 projekty ustaw, natomiast w okresie październik-grudzień - kolejne 73 projekty. Dokument ten był bardziej obszerny niż program na I połowę roku i przewidywał przyjęcie co miesiąc średnio 29 projektów (zob. Tabela 1). Różnica między liczbą projektów przewidzianych w tych programach wynika w dużej mierze z ujęcia w planie na II połowę 2008 r. 45 projektów, które były przewidziane w planie na I połowę 2008 r., lecz nie udało się ich zrealizować w tym okresie.

Tabela 1: Obszerność programów legislacyjnych

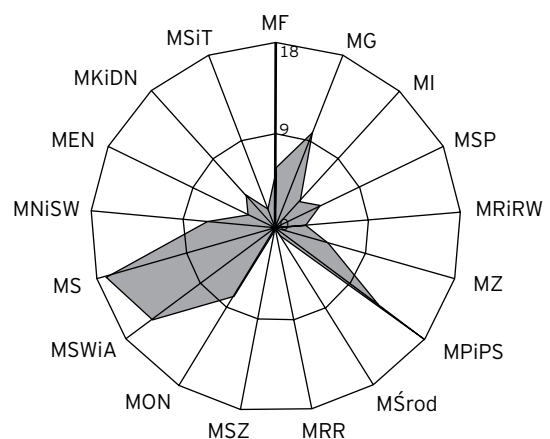
Rok	2006		2007		2008		
Miesiące	1-12	3-6	7-12	1-6	5-7	1-6	7-12
Liczba projektów ustaw	257	142	202	193	106	123	175
Średnio co miesiąc	21	35	34	32	35	20	29

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

¹ Program przewidywał opracowanie jednego pakietu ustaw dot. przebudowy systemu finansowania nauki (poz. 127). W obliczeniach traktujemy ten pakiet jak jeden projekt ustawy.

Ze 175 projektów w programie, 72 projekty określono jako wdrażające prawo UE, a 103 zmierzały do realizacji innych („krajowych”) celów. Projekty „krajowe” obejmowały niemal w równym stopniu tematykę społeczno-gospodarczą, jak i sprawy wewnętrzne, obronne oraz wymiar sprawiedliwości (zob. Wykres 1). Najwięcej tego typu projektów zamierzały opracować następujące resorty: Ministerstwo Sprawiedliwości (17), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (14), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (13), Ministerstwo Gospodarki (10) oraz Ministerstwo Obrony Narodowej (7).

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



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

Za szczególnie istotne można uznać następujące projekty ustaw²:

- Projekt ustawy o emeryturach pomostowych (poz. 49) - projekt miał regulować możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę przez osoby pracujące w szczególnych warunkach.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (poz. 60) - projekt miał wprowadzać zmiany w ubezpieczeniach emerytalno-rentowych dla niektórych grup rolników.
- Projekt ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (poz. 63) - projekt reformujący system przygotowania zawodowego sędziów i prokuratorów.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (poz. 97) - projekt wprowadzający koszyk świadczeń gwarantowanych (tzw. ustawa koszykowa).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty (poz. 103) - projekt reformy szkolnictwa, w szczególności edukacji 5 i 6-latków.
- Pakiet projektów ustaw dotyczących przebudowy systemu finansowania nauki (poz. 127) - kompleksowa zmiana systemu finansowania badań naukowych;

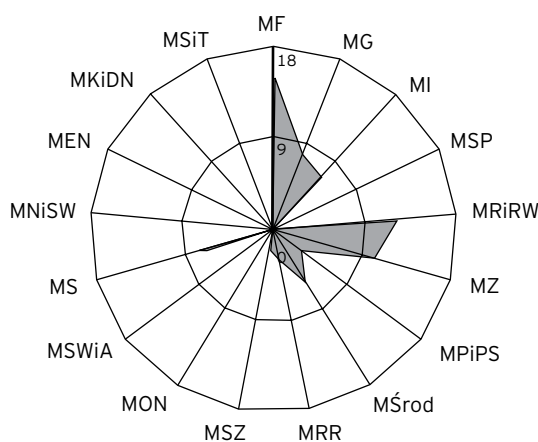
Około 41 % pozycji w programie (72) stanowiły projekty ustaw związane z wdrażaniem prawa UE. Projekty „unijne” koncentrowały się na tematyce gospodarczo-społecznej i dominowały w planach legislacyjnych Ministerstwa Finansów (15), Rolnictwa i Rozwoju Wsi (12), Zdrowia (10), Gospodarki (8) oraz Infrastruktury (7). Stanowiły one również znaczną część projektów, których opracowywanie planowało Ministerstwo Sprawiedliwości (5) (zob. Wykres 2).

Do najważniejszych projektów „unijnych” należały²:

- Projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub

nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (poz. 6) - opóźniona transpozycja dyrektyw 2005/60/WE i 2007/60/WE; Komisja Europejska skierowała przeciwko Polsce skargę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS).

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



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

- Projekt ustawy o podatku akcyzowym (poz. 15) - termin transpozycji minął 1 stycznia 2006 r.; Komisja Europejska skierowała skargę do ETS.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej oraz niektórych innych ustaw (poz. 18) - termin transpozycji minął 10 grudnia 2007 r.; Komisja skierowała skargę do ETS.
- Projekt ustawy - Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (poz. 88) - opóźniona transpozycja dyrektyw 90/219/WE, 98/81/WE, 2001/18/WE. W związku z wadliwą implementacją dyrektywy 2001/18/WE Komisja skierowała skargę do ETS.

² Ocena własna autorów raportu na podstawie analiz zobowiązań transpozycyjnych.





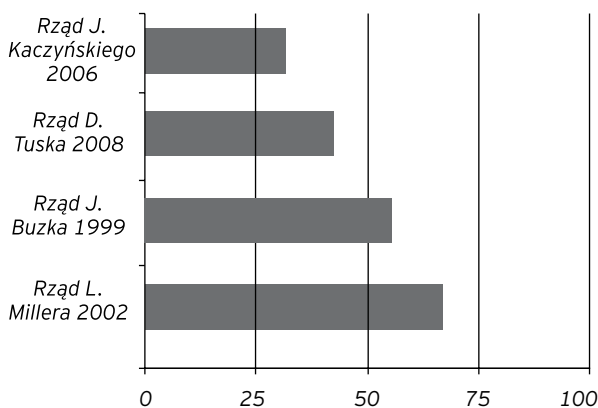
Część 2

Realizacja programu legislacyjnego

Ocena ogólna

Analiza stanu realizacji programu legislacyjnego RM na II półroczu 2008 r. pokazuje, że do 31 grudnia 2008 r. rząd przyjął 71 z 175 zaplanowanych projektów ustaw (czyli ok. 40,6%). Jeżeli nie liczyć 45 projektów, które zostały przeniesione do tego dokumentu z programu na I półroczu 2008 r., rząd przyjął 54 ze 130 projektów „nowych” (czyli ok. 41,5%). Wyniki te są niemal identyczne z wynikami w I półroczu 2008 r. (40,6%)⁴. W porównaniu z poprzednimi rządami na podobnym etapie kadencji parlamentu rząd premiera D. Tuska wykazuje się umiarkowaną skutecznością w realizacji programu prac legislacyjnych (zob. Wykres 3).

Wykres 3. Porównanie skuteczności w realizacji programu prac legislacyjnych w pierwszym roku rządu (%)

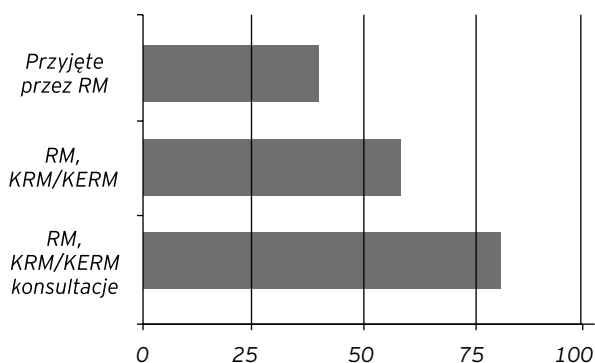


Źródło: opracowanie własne; dane dot. 1999 r. i 2002 r. obejmują cały rok, dane dot. 2006 r. obejmują okres lipiec-grudzień; dane dot. 2008 r. obejmują okres lipiec-grudzień.

Odsetek projektów przyjętych przez Radę Ministrów nie odzwierciedla w pełni faktycznego zaawansowania prac nad rządowymi projektami ustaw. Jeżeli uwzględnić 30 projektów, które zostały już rozpatrzone przez stały Komitet Rady Ministrów (KRM) lub Komitet Europejski Rady Ministrów (KERM), to stan realizacji programu prac legislacyjnych RM na II półroczu 2008 r. wynosi 101 projektów (czyli 57,7%). Po dodaniu wszystkich projektów, które 31 grudnia pozostawały w konsultacjach międzyresortowych (takich projektów było 41), stan realizacji wzrasta do ok. 81,1% (zob. Wykres 4). Są to wyniki bardzo podobne do tych z I połowy 2008 r. (dwa ostatnie wskaźniki realizacji wynosiły wówczas odpowiednio 57,7 i 80,5%). Wyniki te nie ulegają znacznej zmianie, jeżeli wyłączyć z analizy 45 projektów przeniesionych do programu na II półroczu 2008 r. z poprzedniego programu legislacyjnego.

Realizacja projektów „krajowych” i „unijnych” przebiegała podobnie. Z 72 projektów „unijnych” zaplanowanych na II półroczu 2008 r. rząd przyjął 30 projektów (41,6%), a z 103 „krajowych” przyjął 41 projekty (39,8%). Sytuacja wygląda nieco 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 78,6% dla projektów „krajowych” i 84,7% dla projektów „unijnych”.

³ Porównania w tekście z danymi za I połowę 2008 r. dotyczą okresu od 1 stycznia do 24 czerwca.

Wykres 4. Stan realizacji programu prac legislacyjnych na II półrocze 2008 r. (%)

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

Analiza realizacji projektów priorytetowych

Stan zaawansowania prac nad projektami, które można uznać za szczególnie istotne (zob. Część 1) wyróżniał się pozytywnie na tle danych ogólnych. Do 31 grudnia 2008 r. rząd przyjął osiem z dziesięciu takich projektów. Były to projekty ustaw: o podatku akcyzowym (poz. 15), projekt o działalności ubezpieczeniowej (poz. 18), projekt ustawy o emeryturach pomostowych (poz. 49), projekt o ubezpieczeniu społecznym rolników (poz. 60), projekt ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (poz. 63), projekt o świadczeniach opieki zdrowotnej (poz. 97), projekt o systemie oświaty (poz. 103) oraz trzy projekty, składające się na pakiet ustaw reformujących system finansowania nauki (poz. 127): projekt ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, projekt ustawy o Narodowym Centrum Nauki oraz projekt ustawy o zasadach finansowania nauki. Dodatkowo, projekt o praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu został rozpatrzony przez Komitet Europejski Rady Ministrów, a projekt dotyczący organizmów genetycznie zmodyfikowanych był na etapie konsultacji (zob. Tabela 2).

Tabela 2. Stan prac nad projektami priorytetowymi

Tytuł projektu	Stan zaawansowania
Projekt o praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (poz. 6)	Rozpatrzony przez KERM
Projekt ustawy o podatku akcyzowym (poz. 15)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Projekt o działalności ubezpieczeniowej (poz. 18)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Projekt ustawy o emeryturach pomostowych (poz. 49)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Projekt o ubezpieczeniu społecznym rolników (poz. 60)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Projekt ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (poz. 63)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Projekt o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (poz. 88)	Konsultacje międzyresortowe
Projekt o świadczeniach opieki zdrowotnej (poz. 97)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Projekt o systemie oświaty (poz. 103)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Pakiet projektów ustaw dot. przebudowy systemu finansowania nauki (poz. 127)	Przyjęty przez Radę Ministrów

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





Ramka 1. Projekt ustawy - Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych

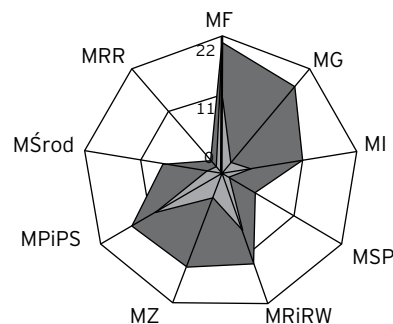
Projekt analizowanej ustawy, zgodnie z jego opisem w programie legislacyjnym (poz. 88), ma na celu transpozycję prawa UE w obszarze działań dotyczących GMO (dyrektyw: 90/219/EWG, 2001/18/WE oraz rozporządzeń: 1829/2003/WE, 1830/2003/WE i 1946/2003/WE).

Prace legislacyjne nad uregulowaniem problematyki GMO prowadzi od kilku lat Ministerstwo Ochrony Środowiska, które 1 sierpnia 2008 r. przesłało projekt ustawy do konsultacji międzyresortowych. Projekt jak dotąd nie został przyjęty przez RM, nie uzyskał także rekomendacji żadnego z komitetów rządowych. Przedmiot projektu wzbudza istotne kontrowersje społeczne i polityczne, stąd nie udało się go przyjąć zgodnie z programem legislacyjnym. Ich wyrazem było stanowisko RM z 18 listopada 2008 r., zgodnie z którym Polska powinna być „krajem wolnym od GMO” (w szczególności w zakresie obrotu produktami żywnościowymi) i będzie się starała o zmianę prawa UE. Dodatkowo projekt jest skomplikowany legislacyjnie (m.in. dokonuje nowelizacji 12 innych ustaw). Wszystkie te czynniki spowodowały nadmierne wydłużenie prac nad projektem i w konsekwencji doprowadziły do opóźnienia realizacji programu legislacyjnego.

Ocena szczegółowa

Jak z realizacją planowanych inicjatyw radziły sobie poszczególne ministerstwa? Wśród resortów społeczno-gospodarczych najbardziej skuteczne było Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (zob. Wykres 5). Na 16 projektów zaplanowanych przez MPiPS, do 31 grudnia 2008 r. rząd przyjął 9 projektów (56,3%). Równie dobre wyniki miało Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na 15 projektów wpisanych do programu, rząd zdążył przyjąć 8 (53,3%). Pozostałe ministerstwa miały większe trudności z realizacją programu: rząd przyjął 3 na 18 (16,7%) projektów Ministerstwa Gospodarki; 1 na 5 (20%) projektów Ministerstwa Skarbu Państwa; 4 na 16 (25%) projektów Ministerstwa Zdrowia; 2 na 7 (28,6%) projektów Ministerstwa Środowiska oraz 4 na 11 (36,4%) projektów Ministerstwa Infrastruktury.

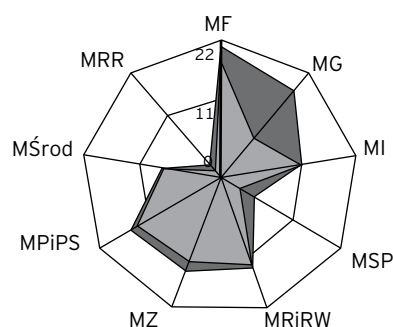
Wykres 5. Projekty przyjęte przez Radę Ministrów (ministerstwa społeczno-gospodarcze)



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM. Kolorem ciemnoszarym zaznaczona jest liczba projektów planowanych, kolorem jasnoszarym - liczba przyjętych projektów.

Dane te wyglądają inaczej, jeżeli spojrzeć na projekty, które są na etapie konsultacji międzyresortowych lub zostały już przyjęte przez komitety rządu. We wszystkich resortach społeczno-gospodarczych, z wyjątkiem Ministerstwa Gospodarki, większość zaplanowanych projektów albo została już przyjęta, albo do końca grudnia 2008 r. została zaakceptowana przez komitety lub skierowana do konsultacji (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, UKIE, poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR. Kolorem ciemnoszarym zaznaczona jest liczba projektów planowanych, kolorem jasnoszarym - liczba projektów przyjętych przez RM, komitety rządu lub skierowanych do konsultacji.

Ramka 2. Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT)

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (poz. 12 w programie prac legislacyjnych) wprowadza liczne zmiany dotyczące opodatkowania m.in. małżonków, zagranicznych usługodawców, osób wykonujących działalność w UE. Projekt, opracowany w Ministerstwie Finansów, został przyjęty przez Radę Ministrów 23 września 2008 r., a więc zgodnie z programem. Sejm przyjął ustawę 6 listopada 2008 r. (druk nr 1075/VI kadencja), a Prezydent podpisał ją 24 listopada 2008 r. (Dz. U. Nr 209, poz. 1316).

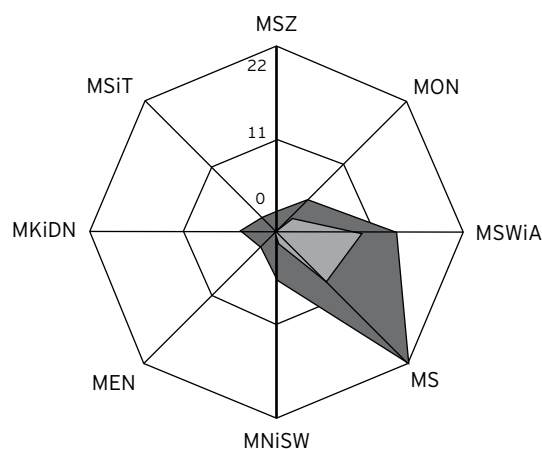
Głównym problemem w pracach nad projektem były jego niekorzystne skutki dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego (zmniejszenie dochodów o 38,2 mln PLN w 2009 r. i 107,6 mln PLN w 2010 r.). Powodowało to problemy z uzgodnieniem projektu (m.in. negatywna opinia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 27 sierpnia 2008 r.).

Mimo wszystko projekt udało się jednak przyjąć w terminie. Wynikało to z dwóch głównych powodów: Rada Ministrów przewidywała przyjęcie przedmiotowego projektu ustawy już w programie legislacyjnym na I półrocze 2008 r. (poz. 72). W tym okresie rozpoczęto konsultacje wewnątrzresortowe. Determinacja rządu do przyjęcia projektu wynikała z toczącego się postępowania przed ETS (naruszenia nr 2006/2376, 2006/2351, 2005/2426) oraz wyroku TK z 7 listopada 2007 r., sygn. K 18/06., na podstawie którego szereg przepisów nowelizowanej ustawy miało utracić moc 1 grudnia 2008 r. Dalsze opóźnianie prac nad projektem, dotychczas korzystne dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, po 1 grudnia 2008 r. doprowadziłoby do powstania poważnych luk w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych.

Wśród pozostałych ministerstw, najlepiej z przygotowaniem projektów ustaw radziły sobie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (odpowiednio na 14 i 6 projektów zaplanowanych przez te resorty na II półrocze 2008 r., rząd do 31 grudnia 2008 r. przyjął 9 i 4 projekty - zob. Wykres 7). Dobrze wypada również Ministerstwo Edukacji Narodowej (rząd przyjął 2 z 3 zaplanowanych projektów) i Ministerstwo Spraw Zagranicznych (rząd przyjął 1 z 2 zaplanowanych projektów). Pozostałe ministerstwa z grupy resortów innych niż społeczno-gospodarcze miały

trudności ze zrealizowaniem swoich projektów: rząd przyjął 3 na 7 (42,9%) projektów Ministerstwa Obrony Narodowej oraz 8 na 22 (36,4%) projektów Ministerstwa Sprawiedliwości. Nie przyjęto żadnego projektu zaplanowanego przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwo Sportu i Turystyki.

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM. Kolorem ciemnoszarym zaznaczona jest liczba projektów planowanych, kolorem jasnoszarym - liczba przyjętych projektów.

Jeżeli uwzględnić w obliczeniach projekty, które do końca grudnia 2008 r. zostały rozpatrzone przez KERM/KRM lub skierowane do konsultacji, to najlepiej radziły sobie: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Obrony. Najgorzej wypada Ministerstwo Sportu i Turystyki, które nie przekazało żadnego z zaplanowanych projektów do konsultacji (zob. Wykres 8).



**Ramka 3. Ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury**

Ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury jest szczególnie ważna dla sprawności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z jej opisem w programie legislacyjnym (poz. 63) ma ona na celu uruchomienie scentralizowanego systemu kształcenia sędziów i prokuratorów oraz uregulowanie sytuacji asesorów sądowych w związku z wyrokiem TK z 27 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (zgodnie z tym orzeczeniem 5 maja 2009 r. asesorowie zostaną pozbawieni funkcji orzeczniczych).

Ustawa opracowana została przez Ministerstwo Sprawiedliwości (prace merytoryczne prowadzono głównie w Departamencie Nadzoru nad Aplikacjami Prawniczymi). Projekt ustawy został przyjęty przez RM 5 sierpnia 2008 r., tj. zgodnie z programem legislacyjnym. Został on uchwalony 5 grudnia 2008 r., lecz nie wszedł w życie ze względu na weto Prezydenta z 24 grudnia 2008 r.

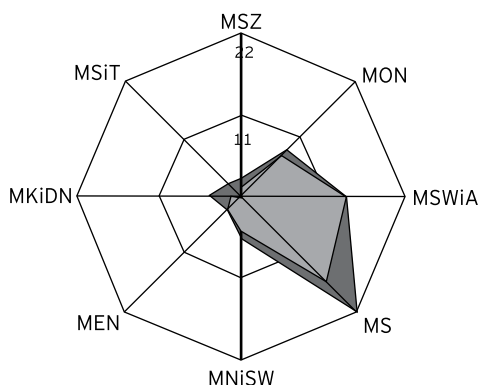
Głównym problemem przy realizacji tego projektu był spór polityczny między rządem i Prezydentem co do ścieżki kariery sędziów oraz uprawnień Prezydenta w procesie powoływania sędziów. Po przyjęciu projektu przez RM do Sejmu wpłynął alternatywny projekt Prezydenta (druk nr 1128/VI kadencja), który 28 października został odrzucony przez Sejm w I czytaniu. Prace nad ustawą na etapie rządowym zostały prawidłowo zaplanowane i zrealizowane w terminie, pomimo złożoności projektu i długotrwałych konsultacji społecznych. Przyczyną sprawnego zakończenia prac nad ustawą była przede wszystkim obawa przed skutkami, wynikającymi z orzeczenia TK w sprawie SK 7/06.

Ramka 4. Projekt ustawy o podpisie elektronicznym

Projekt ustawy o podpisie elektronicznym został przewidziany w programie legislacyjnym (poz. 115). Celem projektu ma być ułatwienie posługiwania się podpisem elektronicznym, rozszerzenie zakresu jego zastosowania oraz zmniejszenie kosztów z tym związanych. Projekt przewiduje także rozszerzenie katalogu dostępnych rodzajów podpisu elektronicznego, co umożliwi lepsze dostosowanie tych narzędzi do potrzeb przedsiębiorców, obywateli oraz administracji publicznej.

Prace nad projektem rozpoczęto w Departamencie Regulacji Gospodarczych Ministerstwa Gospodarki na przełomie maja i czerwca 2008 r. Założenia projektu prezentowano na VII Konferencji „Europejskie Forum Podpisu Elektronicznego” (czerwiec 2008 r.). Jednak dopiero w listopadzie 2008 r. projekt przesłano do konsultacji międzyresortowych, przedłużonych na wniosek RCL do 5 grudnia 2008 r. Projekt spotkał się z licznymi krytycznymi uwagami ze strony podmiotów, które już przesyłały swoje stanowisko w ramach konsultacji. Aktualnie projekt nadal znajduje się w stadium konsultacji międzyresortowych i nie został przyjęty przez RM. Wedle informacji uzyskanych z Ministerstwa Gospodarki prace nad projektem zajmą jeszcze co najmniej trzy miesiące.

Opóźnienie w realizacji projektu wynika z kilku przyczyn. Prace legislacyjne utrudnia skomplikowana, techniczna materia będąca przedmiotem projektu. Dodatkowo pracuje nad nim wąska grupa legislatorów (w MG pracują nad nim dwie osoby). Brak także odpowiedniego zaplecza eksperckiego, z którego wiedzy i doświadczenia legislatorzy mogliby korzystać przy konstruowaniu przepisów projektu. Prace nad projektem ustawy zostały źle zorganizowane, przez co przewidywany w programie legislacyjnym termin przyjęcia projektu okazał się nazbyt optymistyczny.

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. Kolorem ciemnoszarym zaznaczona jest liczba projektów planowanych, kolorem jasnoszarym - liczba projektów przyjętych przez RM, komitety rządu lub skierowanych do konsultacji.

Ramka 5. Sprawność w realizacji programu legislacyjnego

Sprawność w realizacji programu legislacyjnego można obliczyć za pomocą jednolitego wskaźnika, będącego ważnym odsetkiem projektów przyjętych, rozpatrzonych przez komitety i pozostających w konsultacjach w ogólnej liczbie zaplanowanych projektów.

Dane za cały 2008 r. pokazują, że – wśród resortów o dużym obciążeniu legislacyjnym (powyżej 10 projektów w całym roku) – najsprawniejsze w rządzie Donalda Tuska były: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Infrastruktury. Wśród resortów o małym obciążeniu legislacyjnym najsprawniejsze były: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego i Ministerstwo Edukacji Narodowej. Wskaźnik sprawności utrzymywał się w przypadku tych resortów na poziomie ponad 70 na 100 możliwych punktów. Najmniej skutecznym resortem wśród resortów o dużym obciążeniu legislacyjnym było Ministerstwo Gospodarki (20 na 100 punktów). Wśród resortów o małym obciążeniu legislacyjnym najgorzej wypada Ministerstwo Sportu i Turystyki (wskaźnik 0 w obu okresach).

	Skuteczność legislacyjna cały 2008 r.	Skuteczność legislacyjna II połowa 2008 r.	Skuteczność legislacyjna I połowa 2008 r.
Resorty o dużym obciążeniu legislacyjnym (>=10 projektów)			
MSWiA	78	74	87
MPiPS	76	78	75
MI	70	67	72
MON	62	57	68
MS	56	49	67
MŚrod	52	53	50
MRiRW	51	56	48
MF	44	48	40
MZ	43	48	38
MG	20	12	33
Resorty o małym obciążeniu legislacyjnym (<10 projektów)			
MNiSW	80	77	100
MEN	73	100	20
MSP	51	60	48
MRR	40	0	60
MKiDN	37	-	37
MSZ	33	100	0
MSiT	0	0	0

Obliczenia własne na podstawie programu prac legislacyjnych na II półrocze 2008 r., stron internetowych resortów, KPRM i UKiE oraz informacji uzyskanych z CIR. Przy obliczaniu wskaźnika zastosowano następujące przeliczniki: 100% x liczba projektów przyjętych przez RM; 60% x liczba projektów rozpatrzonych na KRM/KERM; 20% x liczba projektów w konsultacjach; 0% x liczba projektów w przygotowaniu w resortach. Obliczenia dla II połowy 2008 r. nie obejmują projektów przeniesionych do programu na ten okres z programu na I półrocze 2008 r.





Część 3

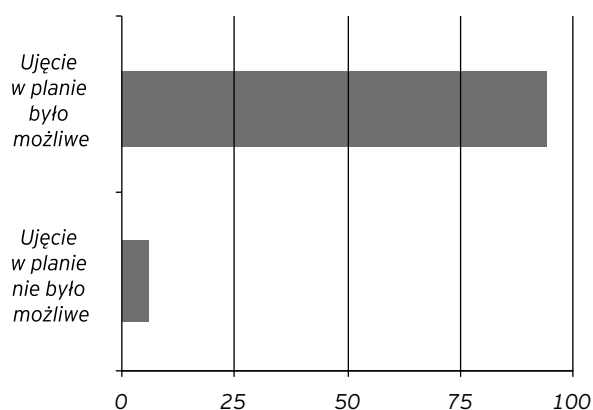
Analiza projektów pozaplanowych

Podobnie jak w poprzednim okresie, w drugim półroczu 2008 r. 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 oraz projekty sejmowej komisji „Przyjazne Państwo”. Niniejsza analiza dostarcza materiału do oceny, czy pozaplanową aktywność legislacyjną rządu można uznać za uzasadnioną.

Pozaplanowe projekty rządowe

W okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2008 r. rząd przyjął 59 projektów pozaplanowych (dla porównania w I połowie 2008 r. pozaplanowych projektów było 50). Niemal wszystkie z nich (55) mogły zostać zaplanowane, ponieważ odpowiednio wcześniej sygnalizowano konieczność lub potrzebę ich uchwalenia. Oznacza to, że jedynie ok. 7% aktywności pozaplanowej Rady Ministrów w II połowie 2008 r. 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: projekt ustawy o ratyfikacji Protokołu do Traktatu Północnoatlantyckiego o akcesji Republiki Albanii, sporządzonego w Brukseli dnia 9 lipca 2008 r.; projekt ustawy o ratyfikacji Protokołu do Traktatu Północnoatlantyckiego o akcesji Republiki Chorwacji, sporządzonego w Brukseli dnia 9 lipca 2008 r.; projekt ustawy o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych o wykonywaniu wyroków Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii, sporządzonej w Hadze dnia 18 września 2008 r.; projekt ustawy o ratyfikacji Umowy między



inicjatywa, która przewiduje wzmocnienie roli RCL w rządowym procesie legislacyjnym m.in. poprzez nałożenie na tę instytucję obowiązku przygotowywania rządowych projektów ustaw.

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. Koalicyjne projekty poselskie 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 droga szybsza (unika się długotrwałych konsultacji międzyresortowych i społecznych) i prostsza (unika się konieczności sporządzenia Oceny Skutków Regulacji i projektów aktów wykonawczych).

Ramka 7. Projekt nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów

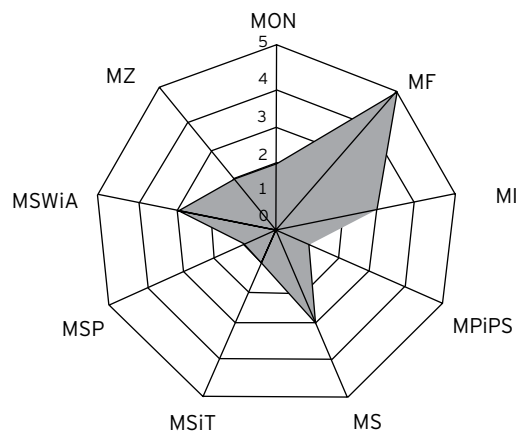
Projekt nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów reformuje zasady pracy nad rządowymi projektami aktów normatywnych. Ma on na celu poprawę jakości rządowych projektów ustaw poprzez przeniesienie ciężaru prac legislacyjnych z resortów na RCL. Projekty mają powstawać w RCL na podstawie założeń sporządzonych w resortach i przyjętych przez RM.

Projekt został opracowany przez RCL na polecenie Prezesa RM i przyjęty przez RM poza programem prac legislacyjnych. Jego konsultacje rozpoczęły się 4 września 2008 r. Z uwagi na specjalistyczny charakter regulowanej materii, projekt uzgadniano jedynie z podmiotami zaangażowanymi w proces tworzenia lub stosowania prawa. Rada Ministrów przyjęła go 4 listopada 2008 r. Pierwsze czytanie projektu odbyło się w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych 4 grudnia 2008 r. Obecnie projekt oczekuje na II czytanie w Sejmie.

Projekt służy realizacji od dawna zgłaszanych postulatów przeciwdziałania nadmiernej resortowości rządowych prac legislacyjnych (zob. np. Raport o stanie prawa, przygotowany w 2005 r. przez Radę Legislacyjną). Trudno wobec tego wskazać przyczynę uzasadniającą przyjęcie tego projektu poza programem prac legislacyjnych rządu.

W badanym okresie odnotowano 21 projektów poselskich wniesionych i podpisanych wyłącznie przez posłów Platformy Obywatelskiej lub Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dla porównania w I połowie 2008 r. takich projektów było 31. Najwięcej projektów poselskich zostało zgłoszonych w obszarze leżącym w kompetencjach Ministerstwa Finansów (5), Ministerstwa Infrastruktury (3), Ministerstwa Sprawiedliwości (3) oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (3) (zob. Wykres 11). Wśród tych projektów znajdują się także przedłożenia istotne ze względów społeczno-gospodarczych, m.in. projekt nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych (druk sejmowy nr 851/VI kadencja) oraz nowelizacja ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (druk sejmowy nr 1032/VI kadencja).

Wykres 11. Poselskie projekty z przyporządkowaniem właściwości ministerstw



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

Ramka 8. Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw

Nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych została wniesiona jako inicjatywa posłów koalicji rządowej. Istota projektu sprowadza się do likwidacji tzw. ścieżki „awansu poziomego” sędziów oraz wprowadzenia dwuetapowego mechanizmu wzrostu wynagrodzeń sędziowskich.

Projekt został wniesiony do Sejmu 16 lipca 2008 r. W toku prac parlamentarnych wywoływał liczne kontrowersje polityczne, ale mimo wszystko został uchwalony 7 listopada 2008 r. Dnia 16 grudnia 2008 r. Prezydent zawetował tę ustawę. Jego weto zostało odrzucone przez Sejm 19 grudnia 2008 r.

Rząd próbował uregulować kwestie zawarte obecnie w projekcie poselskim poprzez inicjatywę rządową. Odpowiedni projekt ustawy został przyjęty przez RM poza planem prac legislacyjnych na I półrocze 23 maja 2008 r. i uchwalony przez Sejm 25 czerwca 2008 r. (druk nr 586/VI kadencja). Dnia 3 lipca 2008 r. Prezydent zawetował tę ustawę, a jego wniosek w tej sprawie dotychczas nie został rozpatrzony przez Sejm. Wobec tego inicjatywa poselska była próbą ponownej realizacji celów rządu, zawartych w pierwotnym projekcie rządowym, mimo sprzeciwu Prezydenta.

Wszystkie koalicyjne projekty poselskie mogły zostać ujęte w programie legislacyjnym rządu. Żaden projekt nie regulował kwestii, które pojawiły się już po przyjęciu tego dokumentu przez rząd.

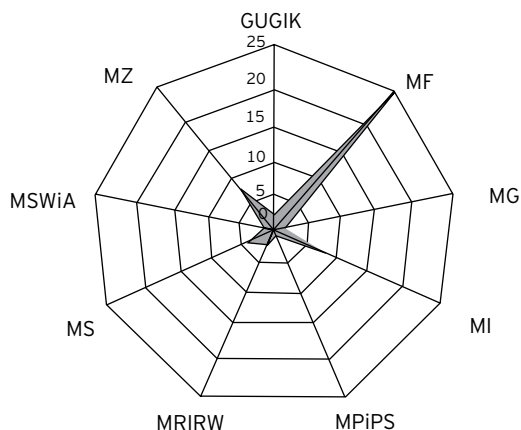
Poselskie projekty koalicyjne dosyć rzadko były projektami pilnymi. W badanym okresie było to zaledwie 4 z 21 projektów poselskich. Były to: projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (druk sejmowy nr 1376/VI kadencja); projekt ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (druk sejmowy nr 1032/VI kadencja); projekt ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (druk sejmowy nr 784/VI kadencja); projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (druk sejmowy nr 1042/VI kadencja).

Projekty komisji „Przyjazne Państwo”

Poza projektami wnoszonymi przez posłów koalicji rządowej, jako odrębny element polityki legislacyjnej rządu w obecnej kadencji parlamentarnej można traktować projekty inicjowane przez sejmową komisję „Przyjazne Państwo”, kierowaną przez posła Janusza Palikota. W II połowie 2008 r. komisja ta przygotowała 53 projekty ustaw (3 z nich zostały następnie wycofane). Przewidywały one głównie drobne zmiany w ustawie - Prawo o ruchu drogowym (9), ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (7), ordynacji podatkowej (6), ustawie o podatku od towarów i usług VAT (5) oraz ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej (4). Co charakterystyczne, zmiany te nie były grupowane w jednym „horyzontalnym” projekcie nowelizacji danej ustawy, ale procedowane w formie odrębnych inicjatyw. Większość tych projektów znajdowała się w obszarze działania Ministerstwa Finansów (24), Ministerstwa Infrastruktury (10), Ministerstwa Zdrowia (9) oraz Ministerstwa Sprawiedliwości (4) (zob. Wykres 12)

Wykres 12. Projekty komisji „Przyjazne Państwo” z przyporządkowaniem właściwości ministerstw



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





Ramka 9. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012

Projekt stanowi koalicyjną inicjatywę poselską, której celem jest usprawnienie procesu przygotowywania Polski do EURO 2012, m.in. poprzez działalność spółek celowych oraz innych spółek prawa handlowego.

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu 8 września 2008 r. Pierwsze czytanie odbyło się w Komisji Kultury Fizycznej i Sportu 16 października 2008 r. W toku dotychczasowych prac parlamentarnych projekt wzbudził liczne wątpliwości co do spójności jego przepisów, zwrócono także uwagę na szereg luk prawnych oraz nieproporcjonalną ingerencję w samodzielność i niezależność samorządu terytorialnego (zob. opinie prawne sporządzone w związku z projektem ustawy). Projekt oczekuje na II czytanie w Sejmie.

Powody, dla których projekt ten nie został wniesiony jako inicjatywa rządowa nie są jasne. Można sądzić, że były to względy pragmatyczne (potrzeba uniknięcia długotrwałych konsultacji społecznych). Należy także zauważyć, że problemy z przygotowaniem do EURO 2012 były znane rządowi od dawna, istniała zatem możliwość odpowiednio wczesnego zaplanowania i realizacji tego projektu przez rząd.

Aneks

Szczegółowe dane statystyczne

Tabela 1. Realizacja programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2008 r. - stan na 31 grudnia 2008 r. (razem z projektami przeniesionymi z programu na I połowę 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
MON	7	0	3	0	1	0	2	0	1	0
MEN	3	0	2	0	1	0	0	0	0	0
MF	6	15	2	9	1	2	2	2	1	2
MG	10	8	2	1	1	2	1	1	6	4
MI	4	7	2	2	0	5	2	0	0	0
MKIDN	4	0	0	0	2	0	0	0	2	0
MNiSW	6	0	4	0	1	0	0	0	1	0
MPiPS	13	3	7	2	3	1	2	0	1	0
MRiRW	3	12	1	7	0	0	2	4	0	1
MRR	0	2	0	1	0	0	0	0	0	1
MS	17	5	4	4	3	0	5	0	5	1
MSiT	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0
MSP	5	0	1	0	0	0	2	0	2	0
MŚrod	1	6	1	1	0	2	0	3	0	0
MSWiA	14	0	9	0	1	0	4	0	0	0
MSZ	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0
MZ	6	10	2	2	2	1	2	5	0	2
Prezes GUS	0	2	0	0	0	1	0	1	0	0
Szef KPRM	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
UOKiK	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Suma	103	72	41	30	16	14	24	17	22	11

Uwagi: W wypadku projektów wspólnych kilku resortów, projekt przyporządkowano do resortu wiodącego. Pakiet ustaw dot. przebudowy systemu finansowania nauki (poz. 127 w planie) jest traktowany w obliczeniach jako jeden projekt ustawy.





Tabela 2. Realizacja programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2008 r. - stan na 31 grudnia 2008 r. (bez projektów przeniesionych z programu na I połowę 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	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0
MF	6	6	2	2	1	1	2	1	1	2
MG	8	4	1	0	0	0	1	1	6	3
MI	4	7	2	2	0	5	2	0	0	0
MNiSW	6	0	4	0	1	0	0	0	1	0
MON	7	0	3	0	1	0	2	0	1	0
MPIPS	9	2	5	2	2	0	2	0	0	0
MRiRW	3	6	1	3	0	0	2	3	0	0
MRR	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
MS	17	5	4	4	3	0	5	0	5	1
MSiT	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0
MSP	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0
MŚrod	1	5	1	1	0	1	0	3	0	0
MSWiA	14	0	9	0	1	0	4	0	0	0
MSZ	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
MZ	6	4	2	1	2	0	2	1	0	2
Szef KPRM	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
UOKiK	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Suma	88	42	38	16	11	7	23	10	16	9

Uwagi: W wypadku projektów wspólnych kilku resortów, projekt przyporządkowano do resortu wiodącego. Pakiet ustaw dot. przebudowy systemu finansowania nauki (poz. 127 w planie) jest traktowany w obliczeniach jako jeden projekt ustawy.

Tabela 3. Projekty pozaplanowe i poselskie (stan na 31 grudnia 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, które mogły być w planie RM	Suma projektów poselskich	W tym projekty tożsame z projektami z planu RM	W tym projekty europejskie
MF	0	4	4	1	5	5	0	0
MI	0	6	6	4	3	3	0	1
MNiSW	0	1	1	0	0	0	0	0
MON	0	0	0	0	2	2	0	0
MPiPS	0	0	0	0	1	1	0	0
MRiRW	0	1	1	1	0	0	0	0
MRR	0	1	1	1	0	0	0	0
MS	1	14	15	2	3	3	0	0
MSiT	0	0	0	0	1	1	0	0
MSP	0	2	2	1	1	1	0	0
MŚrod	0	6	6	4	0	0	0	0
MSWiA	0	8	8	1	3	3	0	0
MSZ	3	1	4	0	0	0	0	0
MZ	0	2	2	2	2	2	0	0
RCL	0	7	7	0	0	0	0	0
Szef KPRM	0	2	2	0	0	0	0	0
Suma	4	55	59	17	21	21	0	1

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







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 Zalaśiński

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