

# Barometr legislacyjny:

## Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2009 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 2009 r.

według stanu na 31 grudnia 2009 r.

Radosław Zubek  
Marcin Matczak  
Agnieszka Cieleń  
Tomasz Zalasieński



SPRAWNE PAŃSTWO  
PROGRAM *ERNST & YOUNG*

Warszawa 2010

## 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](http://www.sprawnepanstwo.pl)

---

## Spis treści

Streszczenie .....	4
Cele i metodologia barometru .....	5
Część 1. Charakterystyka programu prac legislacyjnych RM na II półrocze 2009 r. ....	8
Część 2. Realizacja programu legislacyjnego .....	10
Część 3. Projekty pozaplanowe .....	16
Aneks. Szczegółowe dane ilościowe .....	20





# Streszczenie

- W porównaniu z I połową 2009 r. rząd Donalda Tuska wykazał się w II połowie 2009 r. mniejszą skutecznością w realizacji programu prac legislacyjnych.
- Od 1 lipca do 31 grudnia 2009 r. rząd przyjął tylko 32 ze 125 zaplanowanych projektów (26%). Jeżeli liczyć tylko „nowe” projekty (których nie było w poprzednim programie legislacyjnym), to rząd przyjął 8 z 54 takich projektów (15%).
- Spadek skuteczności znajduje odzwierciedlenie w zaawansowaniu prac nad projektami priorytetowymi z punktu widzenia społeczno-gospodarczego. Rząd zdążył przyjąć jedynie trzy z dziesięciu takich projektów.
- Resortami, które w największym stopniu zrealizowały plan w rządzie Donalda Tuska w II połowie 2009 r. były Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Sportu i Turystyki. Jeżeli brać pod uwagę tylko „nowe” projekty, to najlepsze wyniki osiągnęło Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Infrastruktury.
- W najmniejszym stopniu plan zrealizowały: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Ministerstwo Obrony Narodowej. Jeżeli brać pod uwagę tylko „nowe” projekty to najsłabsze wyniki osiągnęły: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Ministerstwo Zdrowia, a także UOKiK i KPRM.
- Od II połowy 2008 r. systematycznie spada liczba projektów ustaw przyjmowanych przez RM poza planem (w II połowie 2009 r. było 36 takich projektów). Najwięcej nieplanowanych projektów zgłosiły Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Finansów.

# 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
<b>STYCZEŃ - MARZEC</b>						
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. Opóźnienie (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 powinny 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 2009 r.

Program prac legislacyjnych, przyjęty przez rząd Donalda Tuska 14 lipca 2009 r., przewidywał opracowanie 125 projektów ustaw w II połowie 2009 r. Program ten określał kwartalne terminy przyjmowania projektów. W okresie lipiec-wrzesień 2009 r. przyjęte miały być 74 projekty ustaw, natomiast w okresie październik-grudzień - kolejne 51 projektów. Dokument ten był nieco mniej obszerny niż program na I połowę 2009 r. (Średnio 21 projektów co miesiąc) (zob. Tabela 1). Warto jednak zauważyć, że zgodnie ze zmianami regulaminu Rady Ministrów z 1 kwietnia 2009 r. program przewidywał również opracowanie 40 założeń do projektów ustaw. Duży odsetek stanowiły również projekty ustaw przeniesione z wcześniejszych planów prac legislacyjnych. Ponad połowa projektów (71) była ujęta poprzednio w zaktualizowanym planie na I połowę 2009 r.

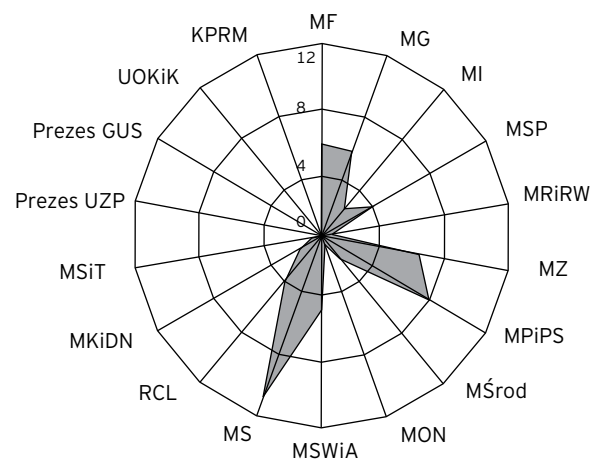
**Tabela 1: Obszerność programów legislacyjnych**

Rok	2007		2008		2009	
Miesiące	1-6	5-7	1-6	7-12	1-6	7-12
Liczba projektów ustaw	193	106	123	175	144	125
Średnio co miesiąc	32	35	20	29	24	21

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

Ze 125 projektów w programie, 65 określono jako wdrażające prawo UE, a 60 zmierzało do realizacji innych („krajowych”) celów. Projekty „krajowe” obejmowały głównie tematykę społeczno-gospodarczą, jak również wymiar sprawiedliwości (zob. Wykres 1). Najwięcej tego typu projektów zamierzało opracować Ministerstwo Sprawiedliwości (11), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (8), Ministerstwo Finansów (6), Ministerstwo Gospodarki (6) oraz Ministerstwo Zdrowia (6).

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie programu prac legislacyjnych RM na II półrocze 2009 r.

Za szczególnie istotne można uznać następujące projekty ustaw<sup>1</sup>:

- Nowelizacja ustawy o grach i zakładach wzajemnych (poz. 7) - projekt miał na celu poprawienie skuteczności nadzoru nad rynkiem gier i zakładów;
- Nowelizacja prawa o ustroju sądów powszechnych (poz. 44) - projekt zakładał wprowadzenie reformy wymiaru sprawiedliwości;
- Ustawa o zawodzie pielęgniarki i położnej (poz. 68) oraz ustawa o samorządzie pielęgniarek i położnych (poz. 69) - projekty przewidywały kompleksowe uregulowanie funkcjonowania zawodu i samorządu pielęgniarek i położnych;
- Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego (poz. 98) - racjonalizacja zasad postępowania cywilnego.

Ponad 50% pozycji w programie (65) stanowiły projekty ustaw związane z wdrażaniem prawa UE. Projekty „unijne” koncentrowały się na tematyce gospodarczo-społecznej i dominowały w planach legislacyjnych Ministerstwa Infrastruktury (10), Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (9), Ministerstwa Zdrowia (9), Ministerstwa Środowiska (8) oraz Ministerstwa Finansów (7) (zob. Wykres 2).

Do najważniejszych projektów „unijnych” należały<sup>2</sup>:

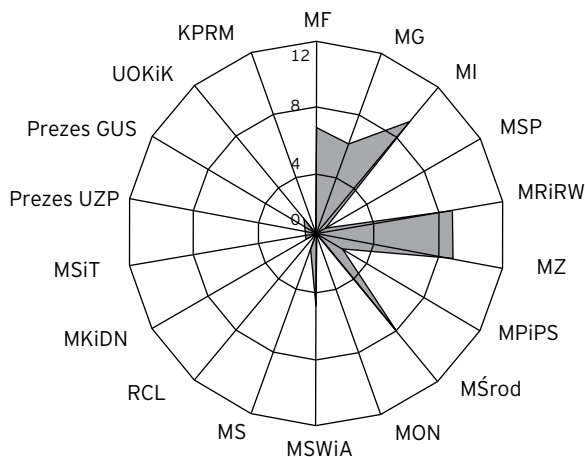
- Projekt ustawy o działalności usługowej (poz. 10) - transpozycja dyrektywy usługowej (termin transpozycji - grudzień 2009);
- Projekt ustawy o efektywności energetycznej (poz. 16) - transpozycja przepisów UE dot. efektywności energetycznej oraz końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych;
- Projekt ustawy w sprawie wdrożenia niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (poz. 29) - projekt miał na celu usunięcie niepełnej

<sup>1</sup> Ocena własna autorów na podstawie znaczenia społeczno-gospodarczego.

<sup>2</sup> Ocena własna autorów raportu na podstawie analiz zobowiązań transpozycyjnych.

implementacji dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. oraz dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. (Komisja Europejska wszczęła w tej sprawie postępowanie przeciwko Polsce);

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie programu prac legislacyjnych RM na II półrocze 2009 r.

- Projekt ustawy - Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (poz. 57) - projekt miał zapewnić transpozycję przepisów prawa Unii Europejskiej (Komisja Europejska wszczęła w tej sprawie postępowanie przeciwko Polsce);
- Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo farmaceutyczne oraz o zmianie innych ustaw (poz. 119) - uregulowanie spraw związanych z bezpieczeństwem i jakością produktów leczniczych (termin transpozycji minął w styczniu 2006 r.).

Program na II półrocze 2009 r. przewidywał również przyjęcie 40 założeń do projektów ustaw. Najwięcej tego typu dokumentów zamierzały opracować Ministerstwo Gospodarki (5), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (5), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (5), Ministerstwo Infrastruktury (4) oraz Ministerstwo Środowiska (4).

Z 40 projektowanych założeń, 10 dotyczyło projektów ustaw wdrażających prawo UE, pozostały realizowało inne („krajowe”) cele.





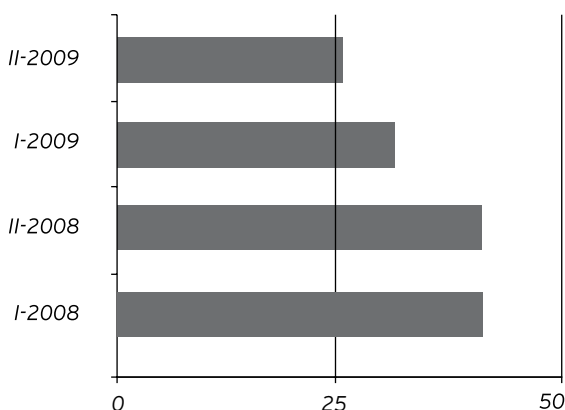
# Część 2

## Realizacja programu legislacyjnego

### Ocena ogólna

Analiza stanu realizacji programu legislacyjnego RM na II półroczu 2009 r. pokazuje, że do 31 grudnia rząd przyjął 32 ze 125 pierwotnie zaplanowanych projektów ustaw (czyli ok. 26%). Jeżeli nie liczyć 71 projektów, które zostały przeniesione do tego dokumentu z programu na I półrocze 2009 r., rząd przyjął 8 z 54 projektów „nowych” (czyli ok. 15%). W porównaniu z poprzednimi planami legislacyjnymi, rząd wykazał się mniejszą skutecznością w realizacji programu prac legislacyjnych (zob. Wykres 3).

**Wykres 3. Porównanie skuteczności w realizacji programów prac legislacyjnych (%)**



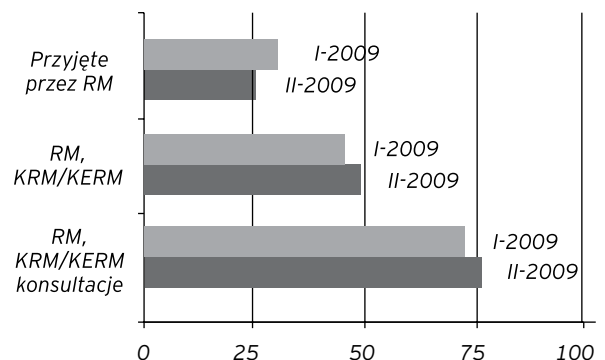
Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM, poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

Odsetek projektów przyjętych przez Radę Ministrów nie odzwierciedla w pełni faktycznego zaawansowania prac nad

rządowymi projektami ustaw. Jeżeli uwzględnić 29 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 półrocze 2009 r. wynosi 61 projekty (czyli ok. 49%). Po dodaniu wszystkich projektów, które 31 grudnia 2009 r. pozostawały w konsultacjach międzyresortowych (takich projektów było 34), stan realizacji wzrasta do ok. 76% (zob. Wykres 4).

Porównanie z pierwszym półroczem 2009 r. pokazuje, że choć prace legislacyjne w resortach, a także na etapie uzgodnień i komitetów postępowały w sposób bardziej planowy niż w poprzednim półroczu, to rząd natrafiał na problemy w finalizowaniu prac legislacyjnych na poziomie Rady Ministrów.

**Wykres 4. Porównanie realizacji programu prac legislacyjnych w I i II półroczu 2009 r. (%)**



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

Poprawa wskaźników skuteczności na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego jest mniej wyraźna, jeśli porównać realizację programów „netto” (tzn. bez uwzględnienia projektów przeniesionych z poprzednich programów legislacyjnych). W takim ujęciu, dwa z trzech wskaźników rejestrują spadek realizacji planu między I i II półroczem 2009 r. - z ok. 29% do ok. 15% w wypadku projektów przyjętych przez RM; z 39% do ok. 31%, jeśli dodać projekty rozpatrzone przez komitety. Jedynie jeśli doliczyć projekty pozostające w konsultacjach międzyresortowych, wskaźnik skuteczności wzrasta z 60% do ok. 65%.

Rząd radził sobie lepiej z realizacją projektów „unijnych” niż „krajowych”. Z 65 projektów „unijnych” zaplanowanych na II półrocze 2009 r. rząd przyjął 22 (34%), a z 60 „krajowych” przyjął tylko 10 projektów (17%). Sytuacja wygląda podobnie, gdy bierze się pod uwagę poziom zaawansowania prac na wcześniejszych etapach. Jeżeli uwzględnić projekty rozpatrzone przez komitety i pozostające w konsultacjach międzyresortowych, to stan realizacji wynosi odpowiednio 80% dla projektów „unijnych” i ok. 72% dla projektów „krajowych”.

Warto zauważyć, że spośród 40 zaplanowanych założeń do projektów ustaw (zob. Część 1), do końca grudnia 2009 r. Rada Ministrów przyjęła jedynie cztery. Poza tym dwa projekty założeń zostały rozpatrzone przez komitety RM, a 11 pozostawało w konsultacjach międzyresortowych.

### **Analiza realizacji projektów priorytetowych**

Niska skuteczność w realizacji programu prac legislacyjnych znajduje odzwierciedlenie w stanie zaawansowania prac nad projektami, które można uznać za szczególnie istotne (zob. Część 1). Do 31 grudnia 2009 r. rząd przyjął tylko 3 z dziesięciu takich projektów. Były to: nowelizacja ustawy o grach i zakładach wzajemnych (poz. 7, jego cele realizował

projekt ustawy o grach hazardowych, przyjęty przez RM 10 listopada 2009 r.), projekt ustawy o działalności usługowej (poz. 10) oraz prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (poz. 44). Dodatkowo 4 projekty zostały rozpatrzone przez jeden z komitetów Rady Ministrów (zob. Tabela 2). Pozostałe trzy projekty pozostawały na etapie konsultacji międzyresortowych.

**Tabela 2. Stan prac nad projektami priorytetowymi**

Tytuł projektu	Stan zaawansowania
Nowelizacja ustawy o grach i zakładach wzajemnych (poz. 7)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Projekt ustawy o działalności usługowej (poz. 10)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Projekt ustawy o efektywności energetycznej (poz. 16)	Rozpatrzone przez KERM
Projekt dot. równego traktowania (poz. 29)	Rozpatrzone przez KRM
Nowelizacja prawa o ustroju sądów powszechnych (poz. 44)	Konsultacje międzyresortowe
Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (poz. 57)	Przyjęty przez Radę Ministrów
Ustawa o zawodzie pielęgniarki i położnej (poz. 68)	Konsultacje międzyresortowe
Ustawa o samorządzie pielęgniarek i położnych (poz. 69)	Rozpatrzone przez KRM
Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego (poz. 98)	Rozpatrzone przez KRM
Nowelizacja prawa farmaceutycznego (poz. 119)	Konsultacje międzyresortowe

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





### Ramka 1. Projekt ustawy o działalności usługowej

Projekt ustawy o działalności usługowej jest przewidziany w programie legislacyjnym rządu na II połowę 2009 r. (poz. 10). Projekt ten – choć pod inną nazwą (o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) – był także przewidziany w programie legislacyjnym na II połowę 2008 r. (poz. 111) oraz na I połowę 2009 r. (poz. 15).

Zgodnie z opisem z aktualnego programu legislacyjnego projekt służy wdrożeniu dyrektywy 2006/123/WE o usługach, która zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia w życie do 28 grudnia 2009 r. przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do jej wykonania. Projekt przewiduje uproszczenie i liberalizację zasad reglamentacji dostępu do wykonywania działalności gospodarczej oraz wzmocnienie praw konsumentów.

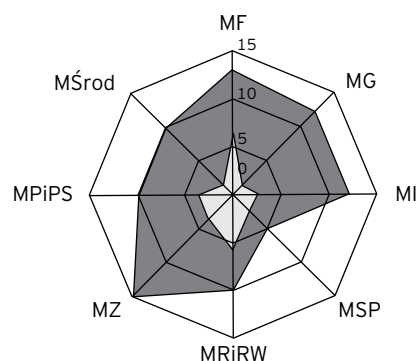
Prace prowadzono w Ministerstwie Gospodarki. Treść projektu przesłano do konsultacji międzyresortowych (według danych dostępnych na stronie podmiotowej BIP Ministerstwa Gospodarki) dopiero 30 października 2009 r. Projekt był przedmiotem posiedzenia Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (10 listopada 2009 r.) oraz Komitetu Stałego Rady Ministrów (23 listopada 2009 r.). Rada Ministrów przyjęła go 8 grudnia 2009 r. i przesłała do Sejmu (druk 2590/VI kadencja).

Długotrwałość prac nad projektem była spowodowana jego znaczną wagą społeczną i polityczną oraz dużym skomplikowaniem legislacyjnym. Prace pociągały za sobą konieczność skoordynowania licznych zmian w systemie prawnym (nowelizacja 27 ustaw). Projekt wzbudza także duże zainteresowanie społeczne (dokonano 4 zgłoszeń w trybie ustawy o lobbingu w procesie stanowienia prawa). Z tych względów doszło do znacznego opóźnienia realizacji projektu.

## Ocena szczegółowa

Jak z realizacją planowanych inicjatyw radziły sobie poszczególne ministerstwa? Wśród resortów społeczno-gospodarczych plan najpełniej wykonało Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (zob. Wykres 5). Na 10 projektów zaplanowanych przez MRiRW, do 31 grudnia 2009 r. rząd przyjął 5 projektów (50%). Stosunkowo dobre wyniki miało Ministerstwo Finansów: z 13 projektów wpisanych do programu przez ten resort rząd zdążył przyjąć 6 (ok. 46%). Pozostałe ministerstwa miały spore trudności z realizacją programu: rząd przyjął 1 z 12 (8%) projektów Ministerstwa Gospodarki; 1 z 10 (10%) projektów Ministerstwa Środowiska; 2 z 12 (17%) projektów Ministerstwa Infrastruktury.

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

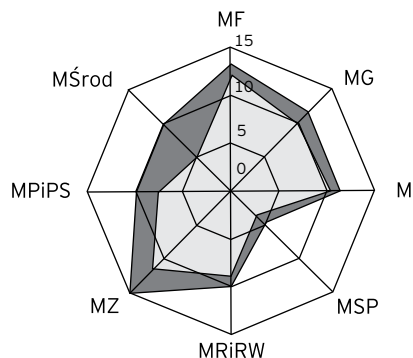


Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM. Kolorem ciemnoszarym zaznaczona jest liczba projektów planowanych, kolorem jasnoszarym liczba przyjętych projektów.

Dane te wyglądają inaczej, jeżeli spojrzeć na projekty, które są na etapie konsultacji międzyresortowych lub zostały już rozpatrzone przez komitety rządu. We wszystkich resortach społeczno-gospodarczych z wyjątkiem Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Zdrowia, niemal wszystkie zaplanowane projekty albo zostały już przyjęte albo do końca grudnia 2009 r. uzyskały rekomendację komitetów RM

bądź zostały skierowane 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 przyjętych projektów.

Wśród pozostałych ministerstw, najlepiej z przygotowaniem projektów ustaw radziły sobie Ministerstwo Sportu i Turystyki, Prezes UZP i Prezes GUS (rząd do 31 grudnia 2009 r. przyjął wszystkie projekty zaplanowane przez te instytucje - zob. Wykres 7). Pozostałe ministerstwa z grupy resortów innych niż społeczno-gospodarcze miały spore trudności ze zrealizowaniem swoich projektów. Nie przyjęto żadnego projektu zaplanowanego przez Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Kancelarię Prezesa RM. Rząd przyjął 1 z 12 (8%) projektów Ministerstwa Sprawiedliwości oraz 2 z 11 (18%) projektów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

**Ramka 2. Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych**

Projekt ustawy - Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych stanowi inicjatywę planową Rady Ministrów (poz. 57). Projekt był przewidziany w programie legislacyjnym na I połowę 2009 r. (poz. 80 w planie pierwotnym i 77 w planie zaktualizowanym) oraz II połowę 2008 r. (poz. 88).

Według opisu z programu legislacyjnego, projekt ma na celu zapewnienie transpozycji przepisów prawa Unii Europejskiej oraz wdrożenia postanowień Ramowego stanowiska Polski dotyczącego organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Ma także na celu sprecyzowanie tych przepisów, które w trakcie dotychczasowego okresu obowiązywania ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych budziły wątpliwości interpretacyjne.

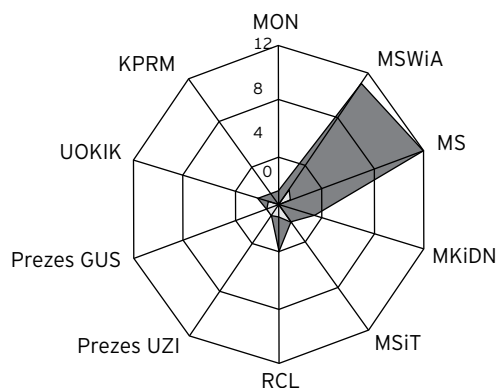
Prace legislacyjne nad uregulowaniem problematyki GMO prowadzi od kilku lat Ministerstwo Ochrony Środowiska (projekt nowelizacji ustawy o GMO był przedmiotem analizy Barometru Legislacyjnego na II połowę 2008 r.). Pierwszy projekt nowelizacji ustawy o GMO w sierpniu 2008 r., został skierowany do konsultacji międzyresortowych, lecz nie udało się go przyjąć. Dopiero w II połowie 2009 r. projekt uzyskał rekomendację Komitetu Stałego Rady Ministrów (17 lipca 2009 r.) i został przyjęty przez Radę Ministrów (13 października 2009 r.). 25 grudnia 2009 r. wpłynął do Sejmu (druk sejmowy 2547/VI kadencja). Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 16 grudnia 2009 r.

Od początku prac przedmiot projektu wzbudzał istotne kontrowersje społeczne i polityczne, stąd tak długi czas procedowania nad nim (dwukrotnie nie udało się go przyjąć w terminie). Dodatkowo stanowisko rządu wobec GMO nie było jednoznaczne (w szczególności wobec rozwiązań przyjętych w prawie wspólnotowym). Wszystkie te czynniki, a także skomplikowanie legislacyjne projektu spowodowały nadmierne wydłużenie prac legislacyjnych i przyjęcie projektu dopiero w trzecim terminie.





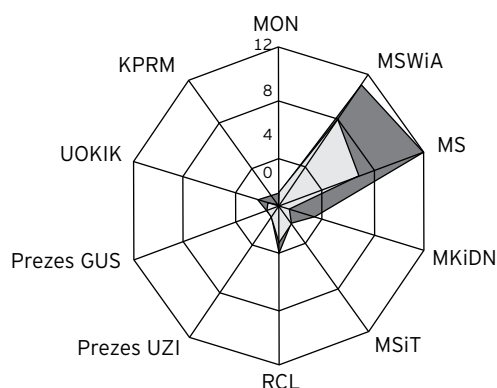
### Wykres 7. Projekty przyjęte przez Radę Ministrów (pozostałe ministerstwa)



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 przyjętych projektów.

Uwzględnienie w obliczeniach projektów, które do końca grudnia 2009 r. zostały rozpatrzone przez KERM/KRM lub skierowane do konsultacji, pozytywnie zmienia wyniki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Najślabiej z realizacją planu radziło sobie Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Kancelaria Prezesa RM (zob. Wykres 8).

### 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 przyjętych projektów.

### Ramka 3. Projekt ustawy o równym traktowaniu

Projekt ustawy w sprawie wdrożenia niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania jest ujęty w programie legislacyjnym rządu na II połowę 2009 r. (poz. 29). Przyjęcie tego projektu przewidywano w programie legislacyjnym na I połowę 2008 r. (poz. 36), II połowę 2008 r. (poz. 51) i I połowę 2009 r. (poz. 46, a po aktualizacji programu poz. 51).

Według opisu z aktualnego programu legislacyjnego praca nad projektem ma związek z zarzutami Komisji Europejskiej dotyczącymi niepełnej implementacji dyrektywy Rady 2000/43/WE oraz dyrektywy Rady 2000/78/WE.

Pracę nad projektem rozpoczęto w II połowie 2005 r. (Międzyresortowy Zespół powołany w ramach KERM z wiodącym udziałem Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn). Treść projektu przedstawiono po raz pierwszy do konsultacji międzyresortowych w I połowie 2008 r. (pod nazwą „ustawą o równym traktowaniu”). W toku prac legislacyjnych w 2008 r. projekt ulegał zmianom, które były wynikiem braku porozumienia wśród ministrów co do jego treści. Kilkakrotnie był przedmiotem posiedzenia Komitetu Stałego Rady Ministrów (14 i 24 lipca 2008 r., 23 października 2008 r., 4 maja 2009r.). Uwagi krytyczne zgłaszali m.in.: Minister Sprawiedliwości, Minister Finansów, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej, Minister Spraw Zagranicznych oraz Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania. Projekt uzyskał rekomendację Komitetu Stałego Rady Ministrów i nadal oczekuje na przyjęcie przez Radę Ministrów.

Opóźnienie realizacji wynika z kilku przyczyn. Pierwszą i najważniejszą z nich jest waga polityczna projektu oraz brak zdolności porozumienia wewnątrz Rady Ministrów co do jego treści. Zaowocowało to licznymi krytycznymi uwagami poszczególnych resortów oraz brakiem skłonności do wypracowania rozwiązania kompromisowego (uwagi krytyczne dotyczyły nie tylko rozwiązań merytorycznych, ale także politycznych – np. umiejscowienia Generalnego Inspektora ds. Równego Traktowania, czy treści preambuły). W efekcie od ponad 3 lat, pomimo interwencji Komisji Europejskiej, nie udaje się doprowadzić do pełnej implementacji prawa wspólnotowego dotyczącego równego traktowania.



#### Ramka 4. Sprawność w realizacji programu legislacyjnego

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

Dane za II półrocze 2009 r. wskazują na generalny spadek skuteczności w realizacji programu prac legislacyjnych. W porównaniu z I połową 2009 r. większość resortów odnotowała niższe lub takie same wartości wskaźnika. Na tym tle pozytywnie wyróżniają się Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Infrastruktury, których skuteczność wzrosła w porównaniu z poprzednim półroczem o ponad 20 punktów.

Wśród resortów o dużym obciążeniu legislacyjnym (powyżej 5 projektów) najmniej skuteczne było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wśród podmiotów o małym obciążeniu legislacyjnym relatywnie najgorzej wypadają Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz UOKiK i KPRM.

	Skuteczność legislacyjna I połowa 2009 r.	Skuteczność legislacyjna II połowa 2009 r.
<b>Resorty o dużym obciążeniu legislacyjnym (&gt;=5 projektów)</b>		
MF	45	68
MI	33	60
MRiRW	60	40
MS	44	27
MG	20	16
MSWiA	47	10
<b>Resorty o małym obciążeniu legislacyjnym (= &lt; 5 projektów)</b>		
RCL	-	60
MSP	60	50
MPiPS	50	27
MON	0	20
MŚrod	14	20
MKiDN	40	10
MZ	36	7
UOKiK	-	0
KPRM	-	0

Obliczenia własne na podstawie programu prac legislacyjnych na I i II półrocze 2009 r., stron internetowych resortów, KPRM i UKiE oraz informacji uzyskanych z CIR. Przy obliczaniu wskaźnika zastosowano następujące wagi - 100% x liczba projektów przyjętych przez RM; 60% x liczba projektów rozpatrzonych na KRM/KERM; 20% x liczba projektów w konsultacjach; 0% x liczba projektów w przygotowaniu w resortach. UWAGA: Obliczenia nie obejmują projektów przeniesionych do programu z poprzednich programów.





# Część 3

## Projekty pozaplanowe

Podobnie jak w poprzednich okresach, w drugim półroczu 2009 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

Od 1 lipca do 31 grudnia 2009 r. rząd przyjął 36 projektów pozaplanowych (dla porównania w I połowie 2009 r. pozaplanowych projektów było 45). Wszystkie projekty oprócz jednego (nowelizacja ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji) mogły zostać zaplanowane, ponieważ odpowiednio wcześniej sygnalizowano konieczność lub potrzebę ich uchwalenia. Oznacza to, że pozaplanowej aktywności Rady Ministrów nie można uzasadnić okolicznościami niemożliwymi do przewidzenia w momencie tworzenia programu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Najwięcej niezaplanowanych inicjatyw legislacyjnych przedłożyły Ministerstwo Spraw Zagranicznych (12) i Ministerstwo Finansów (7) (zob. Wykres 9).

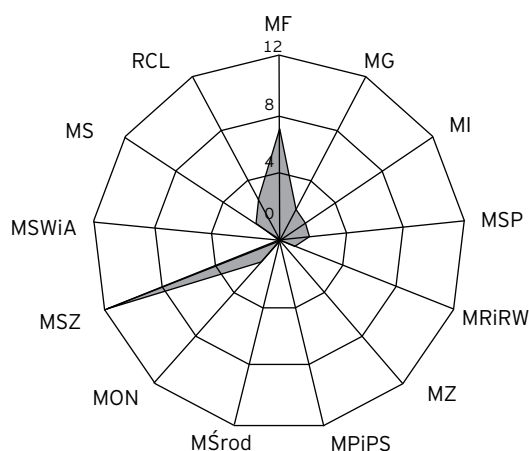
### Ramka 5. Nowelizacja ustawy budżetowej na 2009 r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r. stanowi pozaplanową inicjatywę ustawodawczą rządu Donalda Tuska. Nowelizacja ta jest następstwem narastającego do niedawna kryzysu gospodarczego i stanowi jeden z elementów antykryzysowej polityki rządu.

Projekt nowelizacji został przyjęty przez rząd 7 lipca 2009 r. (wnioskodawcą było Ministerstwo Finansów). Tego samego dnia wpłynął do Sejmu. Rząd formalnie nie nadał projektowi klauzuli pilności. Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu plenarnym 14 lipca 2009 r., drugie - 17 lipca 2009 r. Tego samego dnia Sejm uchwalił nowelizację Ustawy budżetowej. Senat nie wniósł do niej poprawek. Nowelizacja została opublikowana w Dz. U. Nr 128, poz. 1057.

Konieczność nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r. wynikała z warunków, w jakich znalazła się polska gospodarka w związku z globalnym kryzysem gospodarczym. W uzasadnieniu nowelizacji ustawodawca powołuje się jednak na zjawiska makroekonomiczne, które wskazywały na konieczność ingerencji legislacyjnej już w lutym 2009 r. Istniała zatem możliwość ujęcia tej zmiany w programie prac legislacyjnych rządu na II połowę 2009 r.

### Wykres 9. Projekty ustaw zgłoszone przez Radę Ministrów poza programem prac legislacyjnych



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

Podobnie jak w I połowie 2009 r., projekty wdrażające prawo UE stanowiły niewielki odsetek inicjatyw pozaplanowych. Na 36 projektów pozaplanowych, tylko 4 inicjatywy (ok. 11%) miały związek z transpozycją prawa UE.

Wśród inicjatyw pozaplanowych, które powinny znaleźć się w programie prac legislacyjnych rządu, należy zwrócić uwagę na dwa projekty antykrzysowe: nowelizację ustawy budżetowej na 2009 r. oraz projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych. Za uwzględnieniem ich w planie przemawia nie tylko to, że potrzeba ich przyjęcia była sygnalizowana już na początku 2009 r., ale również związek tych ustaw z budżetem państwa.

### Koalicyjne projekty poselskie

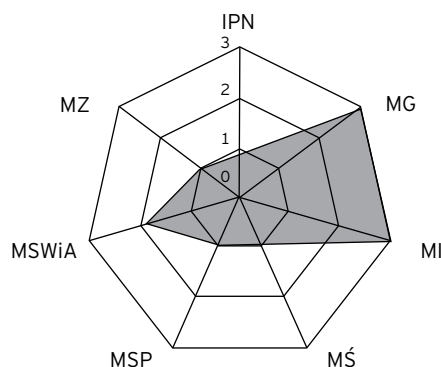
Poselskie inicjatywy ustawodawcze wnoszone przez posłów koalicji rządowej są elementem polityki legislacyjnej rządu. Dlatego przy analizie realizacji programu legislacyjnego rządu nie sposób pominąć projektów wnoszonych w trybie poselskim. Koalicyjne projekty poselskie inicjowane są głównie ze względów 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 wszystkich aktów wykonawczych).

W badanym okresie odnotowano 12 projektów poselskich wniesionych i podpisanych wyłącznie przez posłów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dla porównania w I połowie 2009 r. takich projektów było 11.

Najwięcej projektów poselskich zostało zgłoszonych w obszarze leżącym w kompetencjach Ministerstwa Gospodarki (3) oraz Ministerstwa Infrastruktury (3) (zob. Wykres 10). Wśród tych projektów znajdują się także przedłożenia istotne ze względów społeczno-gospodarczych, m.in. projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze świadczeń publicznych (druk sejmowy nr 2239/VI kadencja). Duże kontrowersje polityczne wywołuje natomiast nowelizacja ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej (druk sejmowy nr 2625/VI kadencja).

### Wykres 10. Projekty poselskie z przyporządkowaniem właściwości ministerstw



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





### Ramka 6. Nowelizacja ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji

Nowelizacja ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz zmianie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych stanowi pozaplanową inicjatywę ustawodawczą rządu.

Projekt ma na celu zwiększenie elastyczności wykorzystania przychodów z prywatyzacji w sytuacji dekonunktury gospodarczej w kraju i złej sytuacji budżetu państwa. Ingerencja prawodawcza jest realizacją decyzji Rady Ministrów z 11 sierpnia 2009 r. o konieczności obniżenia odpisów na Fundusz Reprywatyzacji i Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

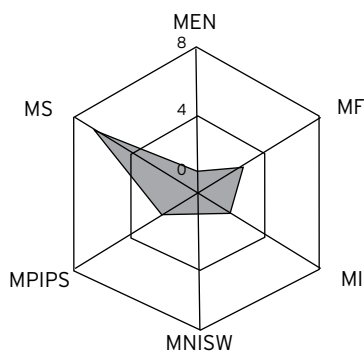
Projekt został opracowany przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Do konsultacji międzyresortowych przedstawiono go 4 września 2009 r. 26 października 2009 r. projekt został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów, a następnie 1 grudnia 2009 r. przez Radę Ministrów. Projekt skierowano do Sejmu, nie przeszedł on jednak jeszcze kontroli formalnej i nie nadano mu numeru druku sejmowego.

Projekt stanowi przykład inicjatywy pozaplanowej rządu, której - z racji wykonywania pilnej decyzji rządu - nie sposób było przewidzieć i uwzględnić w planie legislacyjnym.

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.

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 posłów Mirosława Sekułę (do 6 listopada 2009 r.) i Janusza Palikota (od 6 listopada 2009 r.). W II połowie 2009 r. Komisja ta przygotowała 16 projektów ustaw. Przewidywały one głównie drobne zmiany m.in. w kodeksie wykroczeń, kodeksie cywilnym i kodeksie postępowania administracyjnego. Dla porównania w I połowie 2009 r takich projektów było 14.

### Wykres 11. Projekty komisyjne z przyporządkowaniem właściwości ministerstw



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

### Ramka 7. Projekt nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

Projekt nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych stanowi inicjatywę ustawodawczą parlamentarzystów Platformy Obywatelskiej.

Projekt przewiduje zmianę zasad prowadzenia gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia związanych z planowaniem środków na pokrycie kosztów finansowania świadczeń zdrowotnych, uruchamianiem rezerw oraz zaciąganiem pożyczek i kredytów. Wejście w życie projektu, w założeniu ma poprawić skuteczność zarządzania środkami finansowymi przez NFZ.

Projekt wpłynął do Marszałka Sejmu 2 sierpnia 2009 r. Pierwsze czytanie odbyło się w Komisji Zdrowia Sejmu 3 września 2009 r., drugie - na posiedzeniu plenarnym 9 września 2009 r. (zgłoszono 4 poprawki). Sejm uchwalił ustawę 10 września 2009 r. Senat zgłosił 1 poprawkę, która została przyjęta przez Sejm 25 września 2009 r. Prezydent podpisał ustawę 16 października 2009 r. Ustawa weszła w życie 4 listopada 2009 r. (przewidywała krótki, bo 7-dniowy okres *vacatio legis*, Dz.U. Nr 178, poz. 1374).

Prace legislacyjne były prowadzone w pośpiechu. Wynikało to z tego, że - zgodnie z argumentacją zawartą w jego uzasadnieniu - szybkie wejście w życie nowelizacji było konieczne dla realizacji celów ustawy, a w szczególności sporządzenia planu finansowego NFZ na 2010 r. (pierwotnie projekt przewidywał, że ustawa wejdzie w życie z dniem ogłoszenia).

W programie legislacyjnym rządu na II połowę 2009 r. przewidywano konieczność nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, która miała m.in. zapewnić prawidłową dystrybucję środków publicznych w systemie ochrony zdrowia (poz. 122 programu). Mimo to zdecydowano się wystąpić z samodzielną (węższą przedmiotowo) inicjatywą poselską.

Projekt może stanowić przykład politycznej taktyki legislacyjnej, która w sprawach objętych właściwością rządu (w tym przypadku Ministra Zdrowia) pozwala na wniesienie od Sejmu projektu z pominięciem rządowej drogi prac ustawodawczych i związanych z nią wymagań merytorycznych (konsultacje społeczne i międzyresortowe). Taktyka prowadzi do znacznego skrócenia czasu pracy nad projektem, ale nie zawsze dobrze służy jakości prawa.





# Aneks

## Szczegółowe dane ilościowe

Tabela 1. Realizacja programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2009 r. - stan na 31 grudnia 2009 r. (razem z projektami przeniesionymi z programu na I połowę 2009 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
MF	6	7	3	3	1	2	2	1	0	1
MG	6	6	0	1	0	3	4	2	2	0
MI	2	10	1	1	0	6	1	2	0	1
MKIDN	2	1	0	0	0	0	1	0	1	1
MON	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
MPiPS	8	2	2	1	2	1	1	0	3	0
MIRiW	1	9	0	5	0	2	0	2	1	0
MS	11	1	1	0	5	0	1	0	4	1
MŚ	2	8	0	1	1	2	0	1	1	4
MSiT	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
MSP	4	1	1	1	0	0	2	0	1	0
MSWiA	5	6	0	2	0	0	4	2	1	2
MZ	6	9	0	3	2	2	3	2	1	2
GUS	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
KPRM	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
RCL	4	0	1	0	0	0	2	0	1	0
UoKIK	0	2	0	1	0	0	0	0	0	1
UZP	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Suma	60	65	10	22	11	18	22	12	17	14

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

**Tabela 2. Realizacja programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2009 r. - stan na 31 grudnia 2009 r. (bez projektów przeniesionych z programu na I połowę 2009 r.\*)**

Resort	Projekty w programie		Projekty przyjęte przez RM		Projekty rozpatrzone przez KRM/KERM		Projekty w konsultacjach międzyresortowych		Projekty w przygotowaniu w resortach	
	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE
MF	3	2	2	1	0	0	1	1	0	0
MG	4	1	0	0	0	0	3	1	1	0
MI	2	4	1	1	0	2	1	1	0	0
MKIDN	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1
MON	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
MPIPS	3	0	0	0	1	0	1	0	1	0
MIRiW	1	4	0	1	0	1	0	2	1	0
MS	8	1	0	0	4	0	0	0	4	1
MŚ	1	2	0	0	1	0	0	0	0	2
MSP	2	0	1	0	0	0	0	0	1	0
MSWiA	3	3	0	0	0	0	2	1	1	2
MZ	1	2	0	0	0	0	1	0	0	2
RCL	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0
KPRM	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
UOKiK	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>Suma</b>	<b>33</b>	<b>21</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>9</b>

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

\*Jako projekty ujęte w programie na I połowę 2009 r. potraktowano projekty umieszczone w programie prac RM przyjętym w dniu 23 grudnia 2008 oraz w nowelizacji z 27 kwietnia 2009 r.





Tabela 3. Projekty pozaplanowe i poselskie (stan na 31 grudnia 2009 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 nie dało się zaplanować	Projekty, które mogły być w planie RM	Suma projektów poselskich	W tym projekty tożsame z projek-tami z planu RM	W tym projekty europejskie
MF	0	7	7	0	0	0	0	0	0
MG	0	2	2	1	0	3	3	0	0
MI	0	2	2	1	0	3	3	0	0
MON	0	2	2	0	0	0	0	0	0
MPiPS	0	3	3	1	0	0	0	0	0
MRIRW	0	1	1	1	0	0	0	0	0
MS	0	2	2	0	0	0	0	0	0
MŚ	0	0	0	0	0	1	1	0	0
MSP	1	1	2	0	0	1	1	0	0
MSWiA	0	0	0	0	0	2	2	0	1
MSZ	0	12	12	0	0	0	0	0	0
MZ	0	0	0	0	0	1	1	0	0
RCL	0	3	3	0	0	0	0	0	0
IPN	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Suma	1	35	36	4	0	12	12	0	1

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









## Autorzy

### Radosław Zubek

doktor nauk politycznych, wykładowca polityki europejskiej na Uniwersytecie Oksfordzkim.

[radoslaw.zubek@politics.ox.ac.uk](mailto:radoslaw.zubek@politics.ox.ac.uk)

### Marcin Matczak

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

[marcin.matczak@csls.ox.ac.uk](mailto:marcin.matczak@csls.ox.ac.uk)

### Agnieszka Cieleń

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

[acielen@uw.edu.pl](mailto:acielen@uw.edu.pl)

### Tomasz Zalasinski

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

[tomasz.zalasinski@dzp.pl](mailto: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](http://www.sprawnepanstwo.pl)