

Prezentacja doktoratu

Tematem doktoratu są założenia do projektu ustawy jako element rządowego procesu legislacyjnego.

Założenia do projektu ustawy zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego, jako obligatoryjny element procesu legislacyjnego w 2009 r. Istotą założeń do projektu ustawy jest ich opisowy charakter i poprzedzenie pracy nad ustawą obrazowym przedstawieniem celów oraz motywów projektowanej regulacji. Takie przedstawienie założeń przyszłej ustawy miało przyczynić się do racjonalizacji inicjatyw legislacyjnych podejmowanych przez Rząd.

Prezentowana praca składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów oraz zakończenia.

W pierwszej części pracy zaprezentowano ogólną charakterystykę procesu ustawodawczego.

W rozdziale drugim przedstawiono idee jaki przyświecały wprowadzeniu założeń do projektu ustawy jako niezbędnego etapu rządowej procedury legislacyjnej.

Kolejny rozdział poświęcono prezentacji procedury sporządzania założeń do projektu ustawy, w tym regulaminu prowadzenia prac legislacyjnych obowiązujący w Ministerstwie Sprawiedliwości i Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa. Opisano także procedurę konsultowania rządowych projektów aktów normatywnych oraz innych dokumentów rządowych i przebieg uzgodnień międzyresortowych założeń do projektu ustawy. Przedstawiono również procedurę przyjmowania projektu założeń przez Stały Komitet Rady Ministrów a później przez Radę Ministrów.

Rozdział czwarty poświęcono opracowywaniu projektu ustawy na podstawie przyjętych założeń, w tym przyjętej zasadzie pisania wszystkich rządowych projektów ustaw przez Rządowe Centrum Legislacji.

Rozdział piąty zawiera analizę wybranych przykładów założeń do projektów ustaw. Analizie zostały poddane po dwa projekty założeń z poszczególnych etapów funkcjonowania założeń do projektów ustaw, a więc z lat 2009 – 2011, 2011 – 2013, 2013 – 2016.

Praca powstała z potrzeby zweryfikowania następujących hipotez badawczych:

Hipoteza 1: Wprowadzenie założeń do projektu ustawy zracjonalizowało rządowy proces legislacyjny.

Hipoteza 2: Założenia do projektu ustawy nie podniosły zauważalnie jakości legislacyjnej rządowych projektów ustaw.

Hipoteza 3: Założenia do projektu ustaw wpłynęły negatywnie na ekonomikę procedury legislacyjnej.

Hipoteza 4: Założenia do projektu ustaw podniosły stopień zainteresowania pracami legislacyjnymi Rządu wśród przedstawicieli środowisk społecznych.

Na podstawie analizy obowiązujących regulacji, danych liczbowych i konkretnych przykładów ustaw dwie pierwsze hipotezy zostały zweryfikowane negatywnie choć z innych przyczyn niż wyjściowo zakładano przy przystępowaniu do badań.

Pod jednym względem wprowadzenie założeń do projektu ustawy odniosło bezsprzeczny sukces, a mianowicie zwiększenie zainteresowania społecznego udziałem w pracach legislacyjnych.

Założenia do projektu ustawy były pisane językiem zrozumiałym dla przeciętnego adresata. Z wyprzedzeniem wskazywały kierunki rozwiązań jaki rozważa Rząd i prezentowały ich oczekiwane skutki. Odejście od konsultowania dopiero gotowych projektów ustaw przyniosło nieoczekiwany efekt bardzo szerokiego zainteresowania pracami legislacyjnymi Rady Ministrów.

Oceniając założenia do projektu ustawy trzeba stwierdzić, że od strony formalnej zostały one przygotowane prawidłowo. Sama koncepcja była słuszna i miała wszelkie podstawy przynieść zakładane rezultaty. Porażka założeń do projektu ustawy nie leżała w samej idei, czy sposobie jej opracowania. Jak wykazała moja analiza przyczyną niespełnienia się większości oczekiwań związanych z założeniami do projektu ustawy było nieprzygotowanie administracji na tak dużą reformę. Zaczynając od braku zrozumienia dla idei założeń wśród urzędników resortów i samego kierownictwa, poprzez wprowadzenie reformy bez żadnych poprzedzających szkoleń jak opracowywać taki dokument, kończąc na brakach kadrowych w samym Rządowym Centrum Legislacji. Skutkowało to tym, że nie było szans na skuteczne wprowadzenie założeń do projektu ustawy.