



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
PREZES
Maciej Berek

Warszawa, dnia 04 kwietnia 2012 r.

RCL DPiO 0600-12/12
Dot.: BPS/043-06-188/12

P-1. Kwiecinski
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 10.04.12
nr 2873 podpis [signature]

GABINET MARSZAŁKA SENATU
wpłynęło dn. 5.04.12.
nr 1615 podpis [signature]

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Nowej kcie Konstytucji

W nawiązaniu do pisma z dnia 22 lutego 2012 r., przekazującego oświadczenie senatora Jarosława Obremskiego złożone podczas 6. posiedzenia Senatu RP, w dniu 16 lutego 2012 r., w sprawie stanowionego w Polsce prawa, oraz pisma Rządowego Centrum Legislacji z dnia 5 marca 2012 r., z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, uprzejmie zauważam co następuje.

Odnosząc się do przedstawionych w oświadczeniu zarzutów dotyczących zasad prowadzenia konsultacji społecznych i w następstwie sporządzania oceny skutków regulacji, oraz trybu procedowania nad projektami ustaw tam wskazanych, podkreślenia wymaga iż:

1. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59), mają na celu stworzenie podstaw prawnych dla realizacji skomplikowanych projektów informatycznych bądź teleinformatycznych. W przypadku ustawy o ewidencji ludności, wdrażany projekt jest elementem dużego przedsięwzięcia informatycznego pod nazwą „pl.ID – polska ID karta”, zmierzającego do kompleksowej przebudowy systemu rejestrów państwowych. Natomiast nowelizacja ustawy o ochronie przeciwpożarowej zakładała wprowadzenie nowego systemu powiadamiania ratunkowego do dnia 31 grudnia 2011 r., złożonego z kilku różnych projektów teleinformatycznych, bez wdrożenia których system nie może zaistnieć.

Wejście w życie ustawy o ewidencji ludności jest uwarunkowane pełną realizacją projektu „pl.ID – polska ID karta”, koordynowanego przez wiele podmiotów administracji publicznej oraz przedsiębiorców prywatnych. Przedmiotowa ustawa uchwalona została przez Sejm RP po ponad dwuletnich pracach legislacyjnych, poprzedzonych procesem konsultacji społecznych prowadzonych na przełomie stycznia i lutego 2008 r. Wspomniane konsultacje obejmowały m.in.: przygotowanie wstępnej analizy korzyści i zalet zniesienia obowiązku meldunkowego, wystąpienie do Rady Ministrów o przeanalizowanie i wskazanie zasięgu

zmian prawnych, organizacyjnych i finansowych, jakie dla ministerstw wywołałoby zniesienie obowiązku meldunkowego oraz wystąpienie do placówek dyplomatycznych w sprawie rozwiązań dotyczących ewidencji ludności obowiązujących w innych krajach. Tak uzyskane informacje stały się podstawą przygotowania projektu założeń projektu ustawy regulującej zasady rejestracji osób przebywających na terytorium Polski po zniesieniu obowiązku meldunkowego. Na podstawie przyjętych założeń opracowano projekt ustawy o ewidencji ludności, który poddano uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów oraz przekazano do zaopiniowania urzędowi centralnym, wojewodom, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Polskiej Izbie Informatyki i Telekomunikacji oraz Polskiemu Towarzystwu Informatycznemu. Na temat projektowanych rozwiązań mógł również wypowiedzieć się każdy zainteresowany w związku z zamieszczeniem go w Biuletynie Informacji Publicznej. Projekt ustawy skierowany został do Sejmu RP w dniu 18 listopada 2008 r., który następnie uchwalił ww. ustawę w dniu 24 września 2010 r. Jednocześnie efektem prac Sejmu było wprowadzenie poprawki utrzymującej obowiązek meldunkowy do dnia 1 stycznia 2014 r.

W przypadku nowelizacji ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w związku z wprowadzanymi zmianami, niezwłocznie przystąpiono do wdrożenia systemu powiadamiania ratunkowego. Jednak z uwagi na złożoność ww. systemu i w konsekwencji konieczność uzgadniania poszczególnych jego elementów z wieloma podmiotami i wykonawcami, jego pełna realizacja okazała się utrudniona. W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że na system powiadamiania ratunkowego składają się następujące projekty, realizowane przez różne podmioty: System Informatyczny Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego, System Wspomagania Dowodzenia Policji, System Wspomagania Dowodzenia Państwowej Straży Pożarnej, System Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego. Jednocześnie, w ramach systemu powiadamiania ratunkowego będzie wykorzystywana łączność radiowa, a także ze względu na potrzebę obsługi numeru alarmowego 112 (OST 112) – Ogólnopolska Sieć Telekomunikacyjna. Wnioski wyciągnięte z dotychczasowego wdrażania systemu powiadamiania ratunkowego oraz konieczność zagwarantowania podstawy prawnej do odbioru zgłoszeń alarmowych, kierowania alarmowego oraz przekazywania informacji o lokalizacji dzwoniącego na numer alarmowy, przyczyniły się do opracowania, przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, w 2011 r. projektu nowelizacji ustawy o ochronie przeciwpożarowej, uchwalonej następnie przez Sejm RP w dniu 15 grudnia 2012 r. Ustawa z dnia 15 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (weszła w życie z dniem 31 grudnia 2011 r.), dała wojewodom możliwość powierzenia zadań centrów powiadamiania ratunkowego innym podmiotom, w szczególności jednostkom Państwowej

Straży Pożarnej, Policji oraz jednostkom samorządu terytorialnego do dnia 31 grudnia 2013 r., kiedy to planowane jest pełne wdrożenie systemu powiadamiania ratunkowego. Efektem pracy nad realizacją tego systemu jest uruchomienie Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Poznaniu, drugiego po pilotażowym wdrożeniu takiego centrum w Krakowie.

Natomiast odnosząc się do powołanej zmiany ustawy o ochronie przeciwpożarowej z 19 lutego 2010 r. należy zauważyć, iż nie była ona związana z przesunięciami terminów wdrażania systemu powiadamiania ratunkowego, lecz dotyczyła udziału członków ochotniczej straży pożarnej w działaniach ratowniczych.

2. Wszystkie akty prawne normujące problematykę lekową są przedmiotem wyjątkowo szerokich uzgodnień i konsultacji społecznych, które obejmować mogą 80 i więcej podmiotów, w szczególności reprezentatywne organizacje pracowników i pracodawców, stowarzyszenia ochrony zdrowia, związki zawodowe, wyższe uczelnie medyczne, samorządy zawodowe. W ten też sposób przeprowadzane były konsultacje rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. Nr 122, poz. 696 oraz z 2012 r. poz. 95), oraz w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych, mając na uwadze, iż rzetelne przeprowadzenie konsultacji społecznych i analiza płynących z nich wniosków są nieodzownym elementem procedury legislacyjnej.
3. Nowelizacją, której założeniem jest wprowadzenie do ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 244 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich, jest ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458, Nr 219. poz. 1705, z 2011 r. 205, poz. 1205 oraz z 2012 r. Nr 176). Zaznaczyć należy, iż wprowadzane nią rozwiązania były poddawane konsultacjom społecznym zgodnie z obowiązującą procedurą, w tym konsultowano je z przedstawicielami rodziców. Podobnie, poddano konsultacjom społecznym regulacje dokonujące zmiany nowelizacji z dnia 19 marca 2009 r., wprowadzane ustawą z dnia 27 stycznia 2012 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 176). Nowelizacja z 19 marca 2009 r. wprowadzała obowiązek szkolny dla dzieci sześciolletnich od 1 września 2012 r., natomiast od 1 września 2011 r. obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci pięcioletnich. W związku ze zmianą nowelizacji z 19 marca 2009 r., dokonaną ustawą z dnia 27 stycznia 2012 r., o dwa lata został wydłużony okres, w którym rodzice mogą samodzielnie podjąć decyzję o rozpoczęciu nauki w szkole podstawowej przez ich sześciolletnie dziecko. Tym samym, obowiązek szkolny dla dzieci w wieku sześciu lat zostanie wprowadzony od dnia 1 września 2014 r. i będzie dotyczył dzieci urodzonych po 2007 r.

Jednocześnie zaznaczenia wymaga, iż w roku szkolnym 2011/2012 sześciolatki uczęszczają do blisko 90 % szkół podstawowych, będąc uczniami klas I bądź wychowankami prowadzonych w tych szkołach oddziałów przedszkolnych. Jedynie w 92 gminach (6 miejskich, 10 miejsko-wiejskich i 76 wiejskich) nie odnotowano ani jednego dziecka w I klasie szkoły podstawowej.

Natomiast odnosząc się do powołanej w oświadczeniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 205, poz. 1206) zauważyć należy, że nie dotyczy ona wprost kwestii obowiązku szkolnego sześciolatków.

4. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887, z późn. zm.), której projekt został opracowany na podstawie założeń projektu ustawy (przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 30 czerwca 2009 r.), uchwalona została przez Sejm RP w brzmieniu odbiegającym, w przypadku wielu rozwiązań prawnych, od rozwiązań zawartych w przedłożeniu rządowym, które rodziły dodatkowe koszty po stronie samorządów. Zarówno założenia, jaki i sam projekt ustawy poddany został konsultacjom społecznym oraz przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Ponadto, w trakcie prac parlamentarnych przeprowadzono wysłuchanie publiczne, a także zaproszono wielu przedstawicieli organizacji działających na rzecz dziecka i rodziny, rodzin zastępczych oraz rodzin przysposabiających, jak również przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych.

Ponadto, zauważenia wymaga, iż w ostatnim czasie podjęto wiele inicjatyw mających na celu podnoszenie jakości tworzonych projektów ustaw, jak i innych aktów normatywnych, oraz efektywności rządowego procesu legislacyjnego, wśród których należy wskazać wdrożenie Rządowego Procesu Legislacyjnego (od 2011 r.), czyli systemu elektronicznego, którego zadaniem jest zebranie wszystkich informacji o rządowym procesie legislacyjnym dotyczących projektów założeń projektów ustaw, projektów ustaw, projektów rozporządzeń Rady Ministrów, projektów rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów oraz projektów rozporządzeń ministrów, i ich publiczne udostępnienie w sieci Internet (uchwałą Nr 215 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. zmieniającą uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 1, poz. 6). Podjęte działanie polegające na udostępnieniu w jednym miejscu kompletnych informacji o rządowym procesie legislacyjnym zmierza do zapewnienia szybkiego, czytelnego oraz nieskomplikowanego dostępu do nich użytkowników zewnętrznych. Jednocześnie, ustawą dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 161, poz. 966) wprowadzony został wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów (a także Prezesa Rady Ministrów i ministrów), w celu urealnienia procesu planowania prac Rządu, a tym samym zwiększenia efektywności i przejrzystości prowadzonych działań legislacyjnych.

Podkreślić należy, że w celu usprawnienia rządowego procesu legislacyjnego, uchwałą Nr 214 Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. zmieniającą uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 113, poz. 1146) zostały zmienione zasady przygotowywania projektów założeń projektów ustaw oraz projektów ustaw, opracowywanych na podstawie założeń przyjętych przez Radę Ministrów. W związku z powyższą zmianą, na etapie założeń projektów ustaw konieczne jest przedstawienie testu regulacyjnego, zawierającego wstępną analizę ekonomiczną, finansową i społeczną, w celu oszacowania obciążeń regulacyjnych oraz porównanie rozwiązań stosowanych w innych krajach. Powyższe działanie ma również wesprzeć proces planowania prac Rady Ministrów, zmieniony ww. nowelizacją ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Ponadto, zostało zainicjowane przedsięwzięcie pod nazwą „Dobre praktyki legislacyjne”, zmierzające do ujednolicenia zasad techniki prawodawczej, i stosowanej w tym zakresie praktyki legislacyjnej, a co za tym idzie poprawy jakości stanowionego prawa. Obecnie prowadzone są również prace nad projektem rządowego programu poprawy procesu stanowienia prawa i doskonalenia obowiązujących przepisów na lata 2012-2015 pod nazwą „Lepsze prawo”.

Jednocześnie, odnosząc się do podniesionej w oświadczeniu kwestii metryczki aktu normatywnego, w której miałyby być zawarte informacje dotyczące wnioskodawcy projektu aktu normatywnego oraz zmian wprowadzanych w projekcie tego aktu, w trakcie procesu legislacyjnego, zauważyć należy, że wskazane informacje (na etapie rządowego procesu legislacyjnego) są szeroko udostępniane w związku z wdrożeniem ww. Rządowego Procesu Legislacyjnego, a także wprowadzeniem wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Zaznaczyć należy, że Rządowy Proces Legislacyjny obejmuje informacje dotyczące poszczególnych etapów tego procesu nad danym projektem dokumentu rządowego (od momentu przekazania projektu dokumentu rządowego do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych do momentu przyjęcia go przez Radę Ministrów) wraz ze stosowną dokumentacją właściwą dla konkretnego etapu prac legislacyjnych.

Wyreżenie i znacznik
Krzysztof Szlachetka