



Maciej Berek
dr
Uniwersytet Warszawski
e-mail: m.berek@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0001-8882-4116



Ewolucja rządowej procedury prawodawczej w latach 2015–2021 – wybrane zagadnienia

Streszczenie

Rządowa procedura prawodawcza, obok procedury ustawodawczej w Sejmie i Senacie, ma kluczowe znaczenie dla sposobu przygotowywania projektów, a w konsekwencji dla jakości przyjmowanych aktów prawnych. Celem artykułu jest prezentacja oraz analiza możliwych skutków zmian wprowadzanych w latach 2015–2021 w rządowej procedurze. Badaniu poddano wydane we wskazanym okresie nowelizacje aktów prawnych regulujących tę procedurę oraz określających zadania uczestniczących w niej podmiotów. Wybór okresu objętego badaniem uzasadniony jest dwojako. Po pierwsze, wybory do Sejmu i Senatu przeprowadzone jesienią 2015 roku¹ doprowadziły do ukształtowania większości parlamentarnej, która od tamtej pory, przez cały okres objęty badaniem, sprawowała rządy w Polsce², a tym samym Rada Ministrów wyłaniana (a precyzyjniej – kolejne Rady Ministrów wyłaniane) przez tę większość dysponowała wystarczająco długim czasem na dokonanie analizy i oceny „zastanej” rządowej procedury prawodawczej i ewentualne wprowadzenie zmian zgodnych z własnymi priorytetami i założeniami politycznymi. Po drugie, jest to okres, w którym dokonano kilku istotnych zmian w procedurze, pierwotnie dokonujących modyfikacji w obowiązującej

1 Wybory do Sejmu i Senatu przeprowadzone 25 października 2015 r.

2 Niewielkie zmiany w konfiguracji ugrupowań politycznych wspierających główne ugrupowanie tworzące obóz rządzący nie mają znaczenia dla analizowanych zagadnień.

wcześniej procedurze, a następnie także w procedurze ukształtowanej już przez rząd tego samego obozu politycznego.

Przedmiot badań determinował zastosowaną metodologię, którą była analiza historyczno-prawna. Analizie poddano zmiany odnoszące się do założeń do projektów ustaw jako odrębnego typu dokumentu rządowego, funkcjonowanie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu i jego zdolności efektywnego wpływania na decyzję o opracowaniu projektu ustawy, a także poszerzenie kręgu podmiotów uczestniczących w uzgodnieniach projektu dokumentu rządowego.

Ocena zaprezentowanych zmian jest złożona. Krytycznie należy ocenić zmiany prowadzące się do przywrócenia rozwiązań, które obowiązywały we wcześniejszych okresach i były wówczas negatywnie oceniane także przez doktrynę (dotyczy to w szczególności całkowitej rezygnacji z założeń do projektów ustaw jako odrębnego typu dokumentu). Negatywnie należy ocenić także osłabienie roli Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu i umożliwienie ministerstwu podejmowania decyzji o opracowaniu projektu jeszcze przed wyrażeniem zgody przez Zespół na wpisanie projektu do wykazu prac legislacyjnych rządu. Pomimo tych krytycznych uwag dotyczących poszczególnych zmian nie wydaje się jednak, aby mogły one negatywnie wpłynąć na zdolność Rady Ministrów do pełnienia funkcji organu stanowiącego prawo oraz wnoszącego projekty ustaw do Sejmu.

Słowa kluczowe: legislacja, proces prawodawczy, Rada Ministrów, organy pomocnicze Rady Ministrów, założenia do projektów ustaw

Wprowadzenie

Rządowa procedura prawodawcza regulowana jest w zasadniczych elementach ustawą o Radzie Ministrów³, w szczególowy sposób Regulaminem pracy Rady Ministrów⁴ (dalej: Regulamin), a uzupełniająco także aktami kreującymi organy pomocnicze Rady Ministrów i określającymi m.in. zasady uczestnictwa tych organów w omawianej procedurze. W ramach tej procedury przyjmowane są projekty ustaw, które Rada Ministrów kieruje następnie do Sejmu, akty normatywne Rady Ministrów (uchwały Rady Ministrów, rozporządzenia Rady Ministrów) oraz inne dokumenty rządowe. Celem procedury jest zapewnienie efektywnego przygotowywania wysokiej jakości projektów dokumentów do ich przyjęcia (do wydania aktów). Ukształtowanie procedury ulegało i ulega na przestrzeni lat różnorodnym zmianom polegającym m.in. na dodawaniu nowych etapów proceduralnych,

3 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2021 r., poz. 178 ze zm.).

4 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.), obowiązująca od 1 stycznia 2014 r.

korygowaniu istniejących, kreowaniu nowych organów uczestniczących w procedurze czy modyfikowaniu zadań realizowanych przez poszczególne organy. Niektóre zmiany wprowadzone w latach 2015–2021 szczególnie zasługują na analizę, ponieważ nie tylko odzwierciedlają nowe założenia organizacyjne, lecz także w pewnym wymiarze sygnalizują założenia aksjologiczne stanowiące podstawę modyfikacji. Często są to zmiany odnoszące się do tych elementów proceduralnych, które były przedmiotem krytycznych uwag doktryny lub negatywnych praktycznych doświadczeń.

Wybrane zmiany wprowadzone we wskazanym okresie w rządowej procedurze prawodawczej stanowią interesujący obszar do oceny możliwych skutków ich wprowadzenia – wpływu na efektywność rządowej procedury prawodawczej rozumianej jako zdolność do przygotowania projektu aktu normatywnego o możliwie wysokiej jakości, w możliwie krótkim czasie, przy wykorzystaniu kompetencji właściwych podmiotów i ich pracowników⁵.

Jednym z konstytucyjnych zadań Rady Ministrów jest inicjowanie postępowania ustawodawczego w parlamencie. Wnoszenie projektów ustaw do Sejmu jest uprawnieniem Rady Ministrów, ale w pewnym zakresie także jej obowiązkiem. Są nim objęte w pierwszej kolejności ustawy wskazane w art. 221 Konstytucji, ale w szerszym znaczeniu można mówić o obowiązku Rady Ministrów wnoszenia do Sejmu wszelkich projektów niezbędnych dla efektywnego wykonywania ustrojowej funkcji polegającej na rządzeniu (zarządzaniu sprawami wewnętrznymi i zewnętrznymi państwa)⁶. Zmiany rządowej procedury prawodawczej mogą oddziaływać na sposób realizowania przez Radę Ministrów tego szczególnego uprawnienia i obowiązku.

Jeszcze inną perspektywą, wedle której należy ocenić przeprowadzane zmiany, jest ich spójność i zgodność z obiektywnie uzasadnianymi cechami racjonalnej procedury. Racjonalnie ukształtowana procedura opracowywania projektów aktów prawnych w istotny, pozytywny sposób wpływa na rezultat w postaci dobrze ukształtowanych przyszłych aktów normatywnych⁷.

5 Procedowanie projektu aktu zgodnie z obowiązującą procedurą ma przede wszystkim służyć stanowieniu prawa o możliwie najwyższej jakości – por. M. Berek, *Rządowa procedura prawodawcza i jej znaczenie dla jakości stanowionego prawa*, w: W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019, s. 233–234.

6 Por. P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, w: A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2002, s. 222–223; M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, s. 168–169.

7 Więcej na ten temat S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 164–166.

Założenia do projektów ustaw – labilna forma dokumentu rządowego

Założenia do projektu ustawy jako typ dokumentu rządowego, który podlega odrębnej procedurze i którego przyjęcie powinno, co do zasady, poprzedzić rozpoczęcie prac nad projektem ustawy, wprowadzone zostały do rządowej procedury prawodawczej w 2009 roku⁸. Co istotne, zmiany regulaminowe były dopełnieniem zmian wprowadzonych w tym samym terminie do ustawy o Radzie Ministrów⁹. Uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy¹⁰ wskazywało cele, jakie miały być osiągnięte dzięki wprowadzeniu reguły zakładającej, że najpierw mają być przygotowane i przyjęte przez Radę Ministrów założenia do projektu ustawy, a dopiero następnie, na podstawie tych założeń, powinien być opracowywany projekt ustawy. Założenia miały być sformułowane przez właściwe merytorycznie ministerstwo, a projekt ustawy przygotowany przez Rządowe Centrum Legislacji (dalej: RCL) we współpracy z tym ministerstwem. Wskazywano na chęć przewyciężenia negatywnych skutków wcześniejszej organizacji procesu legislacyjnego nazywanej „resortową”. Resortowość jako cecha procesu legislacyjnego polega na tym, że poszczególne ministerstwa przygotowują projekty ustaw, a następnie opracowane już projekty poddają procedurze, w której możliwa jest zarówno merytoryczna weryfikacja projektu pod względem spójności z politykami rządowymi, jak i ocena elementów formalnej poprawności. Owa resortowość, nazywana także „silosowością”, akcentująca nadmierną, nieuzasadnioną odrębność prac prowadzonych w poszczególnych ministerstwach, w pewnym zakresie wynikająca także z braku mechanizmów zapewniających koordynację realizowania polityki rządu¹¹ przez poszczególnych ministrów, była poddawana krytyce także przez naukę prawa¹². Negatywne skutki takiej organizacji prac legislacyjnych wiążą się także z ryzykiem różnej jakości

8 Uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. nr 20, poz. 246) – weszła w życie 1 kwietnia 2009 r. Nowelizacji dokonano w ówczesnie obowiązującej uchwale nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. nr 13, poz. 221 ze zm.). Założenia do projektów ustaw były wprowadzone przewidziane i we wcześniej obowiązującym brzmieniu Regulaminu, ale ich znaczenie w rządowej procedurze było znikome, nie przewidziano także odrębnych regulacji ani w zakresie przyjmowania założeń, ani dotyczących sposobu opracowywania projektu ustawy na podstawie założeń.

9 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 42, poz. 337).

10 Druk sejmowy nr 1344, Sejm VI kadencji, projekt oznaczony jest datą 6 listopada 2008 r.

11 Pojęcia „Rada Ministrów” i „rząd” stosowane są w tekście zamiennie.

12 Zob. np. S. Wronkowska (oprac.), *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezisie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 7–151; S. Patyra, op. cit., s. 173–174; M. Zubik, *Jak poprawić polską legislację?*, w: J. Szomburg (red.),

projektów powstających w poszczególnych ministerstwach, co stanowi konsekwencję nierówno rozłożonej pomiędzy poszczególne urzędy kompetencji, ale przede wszystkim niewłaściwego i niepełnego wykorzystania kompetencji specjalistów, którzy zatrudniani są w scentralizowanych strukturach rządowych i którzy powinni w odpowiednio dużym zakresie odpowiadać za przebieg rządowego procesu prawodawczego. Resortowość ogranicza także efektywność narzędzi koordynacyjnych, którymi dysponować powinna Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, bo realnie pozwala temu urzędowi reagować dopiero w odniesieniu do przedstawionego kompletnego projektu, podczas gdy czasami uwagi muszą odnosić się do założeń merytorycznych, na których oparty jest projekt. Opracowywanie projektu ustawy bez uprzedniego potwierdzenia, że założenia do tego projektu (jego najważniejsze elementy merytoryczne) uzyskały wspólną akceptację rządu, jest więc także nieefektywne z punktu widzenia organizacji pracy administracji rządowej, bo angażuje czas i kompetencje legislatorów oraz innych urzędników obsługujących proces prawodawczy w prace nad projektem, którego istota może jeszcze ulegać ważnym zmianom. W uzasadnieniu przywołanego projektu ustawy z 2008 roku wskazano ponadto, że wdrażane wówczas zmiany powinny sprzyjać ujednocnieniu stosowanych środków techniki prawodawczej, a tym samym zapewnieniu legislacyjnej poprawności i spójności projektów wnoszonych do Sejmu przez Radę Ministrów.

Wprowadzany model pozwalał rozdzielić etapy poświęcone odrębnym, choć funkcjonalnie powiązanym celom. Sprecyzowanie merytorycznej koncepcji rządu było zadaniem członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za przygotowanie założeń do ustawy. Opracowaniem projektu ustawy, czyli przełożeniem na język projektu istoty rozstrzygnięć wynikających z założeń, zajmował się wykwalifikowany legislator. Ze względu na specjalistyczne przygotowanie, przygotowaniem projektów ustaw na podstawie założeń mieli zająć się legislatorzy RCL, współpracujący jednak z pracownikami danego ministerstwa odpowiedzialnymi za materię przysłanego projektu. Akcentowano także rolę, jaką prawidłowo wdrożone założenia mają odgrywać w przeciwdziałaniu zjawisku inflacji prawa, dzięki stworzeniu etapu polegającego na ocenie celowości ewentualnego opracowania projektu ustawy oraz transparentności procedury, w której także założenia do projektu ustawy poddawane są konsultacjom publicznym¹³. W Regulaminie pracy Rady Ministrów

Jak poprawić rządzenie Polską w XX wieku? V Kongres Obywatelski, Gdańsk 2010, s. 14; *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona księga*, Warszawa 2013, s. 86–88.

¹³ Szczegółowe omówienie motywów wskazanych w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów zob.: M. Berek, *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3, s. 13–15;

obowiązującym od 2014 roku¹⁴ utrzymano istotę omawianej instytucji, dokonując jednak uproszczeń w procedurze opracowywania założeń do projektów ustaw, zwiększając efektywność opracowywania założeń, a w konsekwencji ich przyjmowania przez Radę Ministrów¹⁵.

Liczba projektów ustaw opracowywanych na podstawie założeń nie była bardzo duża¹⁶, co częściowo tłumaczyć można tym, że w uproszczonym trybie, bez uprzedniego przyjmowania założeń, opracowywano projekty ustaw o charakterze czysto implementującym prawo UE, o ograniczonym, prostym zakresie regulacji itp., a częściowo długotrwałością pełnej implementacji tak istotnego rozwiązania proceduralnego. Jednak funkcjonowanie założeń w ramach tego modelu istotnie modyfikowało rządową procedurę w jasno zdefiniowanym kierunku i było pozytywnie oceniane przez obserwatorów tego procesu¹⁷.

W ramach pakietu zmian wprowadzanych pierwszą nowelizacją Regulaminu po ukształtowaniu się Rady Ministrów w wyniku wyborów w 2015 roku¹⁸ zniesiono założenia do projektu ustawy jako odrębny dokument, którego opracowanie i przyjęcie poprzedza ma rozpoczęcie prac nad projektem ustawy. Założenia do projektu ustawy pozostały typem dokumentu rządowego przewidzianego przez przepisy Regulaminu, ale nie spełniały już one tej szczególnej funkcji. Kolejnym krokiem było całkowite wyeliminowanie założeń do projektu ustawy jako odrębnego typu dokumentu rządowego¹⁹. Przyczyny odstąpienia od modelu, w którym przyjęcie założeń poprzedza opracowanie projektu ustawy, nie są obecnie udostępnione, nie były też poddane publicznej debacie²⁰. Utrudnia to, o ile nie uniemożliwia, wery-

R. Chruściak, *Zmiany w trybie przygotowywania rządowych projektów ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3–4, s. 96–100.

14 Zob. przypis 4.

15 Opis wprowadzonych uproszczeń oraz ich uzasadnienie – zob. M. Berek, *Założenia...*, s. 16–18.

16 W okresie od wprowadzenia reformy do końca 2014 r. RCL opracowało 111 projektów ustaw na podstawie założeń – *Rządowe Centrum Legislacji. 15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa*, Warszawa 2015, wkładka informacyjna.

17 Zob. np. G. Kopińska, *Najważniejsze wnioski i rekomendacje*, w: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem przeprowadzania konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 21–22.

18 Uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 494) – weszła w życie 22 czerwca 2016 r.

19 Uchwała nr 175 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1113) – weszła w życie 4 grudnia 2020 r.

20 Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie są dostępne dokumenty związane z przedmiotową nowelizacją, a na stronie BIP Rządowego Centrum Legislacji ostatnie dostępne projekty zmian Regulaminu dotycząca nowelizacji z 2015 r.,

fikację zasadności przyjęcia zmodyfikowanej koncepcji, szczególnie że po zmianie przepisy Regulaminu otrzymały, co do istoty, brzmienie przywracające rozwiązania z okresu objętego krytycznymi uwagami doktryny. Krytyka ta dotyczyła, przypomnijmy, w szczególności zjawiska tzw. resortowości w procesie stanowienia prawa, którego eliminacja jest wyjątkowo trudna, a dla którego odrodzenia się znów stworzono warunki. Brak upublicznionych argumentów przemawiających za powrotem do dawnego modelu oraz brak ekwiwalentnych mechanizmów przeciwdziałania tym zjawiskom pozwala przypuszczać, że autorzy omawianej zmiany nie podzielają negatywnej opinii o możliwych skutkach resortowego podejścia do tworzenia prawa. W okresie, w którym opracowywane były projekty założeń projektów ustaw, praktycy podnosili problem wydłużenia się całości rządowej procedury, której celem jest przyjęcie przez rząd projektu ustawy. Procedura istotnie uległa wydłużeniu, skoro Rada Ministrów musiała najpierw rozpatrzyć i przyjąć założenia (które poddawane były procesowi uzgodnień, konsultacji, rozpatrzenia przez właściwe komitety Rady Ministrów), a dopiero potem rozpatrzyć projekt ustawy (poddany uproszczonej, ale nadal wieloetapowej procedurze uzgadniania, konsultowania i rozpatrywania przez właściwe komitety). Oczywiście sam wzgląd na szybkość procedury nie powinien być przeważający, to nie szybkość sama w sobie jest najistotniejszą cechą dobrej procedury prawodawczej, tym niemniej eliminacja założeń do projektu ustawy jako obligatoryjnego etapu prac na pewno wychodziła naprzeciw oczekiwaniom ponownego skrócenia czy przyspieszenia rządowego procesu prawodawczego.

Niewątpliwym skutkiem wprowadzonej zmiany jest ponowne usytuowanie RCL jako organu głównie korygującego projekty, które przygotowywane są przez ministerstwa i inne urzędy. Rozwiązanie to trzeba oceniać krytycznie, skoro to RCL jest wyspecjalizowaną jednostką, zatrudniającą przede wszystkim legislatorów, czyli osoby przygotowane do sporządzania projektów aktów normatywnych. Korygowanie przygotowanych już aktów oczywiście także wymaga odpowiednio wysokich kwalifikacji, jednak praktyczne doświadczenie legislatorów wskazuje, że optymalny kształt projektu można uzyskać jedynie dzięki uczestniczeniu od samego początku w procesie jego opracowywania, a nie poprzez nanoszenie zmian do gotowego już projektu. Rezygnacja z założeń i opracowywania na ich podstawie przez RCL projektów ustaw ogranicza więc zakres narzędzi, a tym samym

mocą której do Regulaminu dodano Dział Va regulujący tryb opracowywania i zasady prezentowania stanowiska Rady Ministrów w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zob. też opis uzasadnienia pierwszej z wprowadzanych zmian M. Berek, *Założenia...*, s. 22–23.

i efektywność wykonywanej przez RCL funkcji koordynowania rządowego procesu legislacyjnego²¹.

W pewnym zakresie tę sytuację naprawia dopiero nowelizacja Regulaminu przyjęta w 2020 roku²², zgodnie z którą Zespół do spraw Programowania Prac Rządu, podejmując decyzję o wpisaniu projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych, może zdecydować o powierzeniu opracowania projektu innemu podmiotowi niż organ wnioskujący (z reguły jest nim właściwy minister), w szczególności RCL. Rozwiązanie to pozwala lepiej wykorzystać kompetencje, którymi dysponuje RCL jako wyspecjalizowany podmiot, jest jednak obarczone istotną wadą w stosunku do modelu, w którym legislator RCL opracowywał – we współpracy z pracownikami odpowiedzialnego merytorycznie ministerstwa – projekt ustawy na podstawie przyjętych uprzednio przez rząd założeń. Założenia przesądzały merytorycznie kierunek rozwiązań ustawowych, czyniły też mechanizm ustalenia tych rozwiązań transparentnym. W przypadku opracowywania projektu ustawy jedynie na podstawie informacji i dokumentów przekazywanych przez ministerstwo legislator RCL staje się w praktyce wykonawcą woli ministerstwa, bez możliwości zweryfikowania już na wstępie ewentualnych krytycznie ocenianych przez niego elementów projektu przyszłej ustawy.

Wzgląd na organizację samego technicznego procesu opracowywania projektu ustawy nie jest jedynym, a tym bardziej kluczowym w ocenie odstąpienia od zasady uprzedniego opracowywania i przyjmowania projektów założeń. Równie istotna jest kwestia znaczenia tej modyfikacji dla koordynacji merytorycznej realizowanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) – ten element należy omówić w powiązaniu z kolejną wprowadzoną w analizowanym okresie zmianą procedury.

Modyfikacja funkcji Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu

Wprowadzenie w 2009 roku założeń jako odrębnego, istotnego typu dokumentu rządowego było tylko jednym z elementów porządkowania rządowego procesu prawodawczego – kolejnym mechanizmem proceduralnym, wdrożonym w zbliżonym

21 Już krótko po uchwaleniu ustawy o Radzie Ministrów podkreślano, że to właśnie RCL ustawodawca powierzył zadania centralnego ośrodka koordynacji działalności legislacyjnej całego rządu, nazywano nawet RCL „małym centrum rządu” – R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, w: A. Bałaban (red.), op. cit., s. 363–364.

22 Zob. przypis 19.

czasie²³, było powołanie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (dalej: Zespół). Istotne wzmocnienie pozycji Zespołu wynikało z treści Regulaminu w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2014 roku przewidującego, że rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu założeń projektu ustawy, a następnie nad projektem ustawy poprzedzało złożenie wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych²⁴, który to wykaz z upoważnienia Rady Ministrów prowadził Zespół. Najpierw więc wnioskodawca (którym w większości przypadków jest właściwy minister) musiał uzyskać zgodę Zespołu, a dopiero potem, zgodnie z literą Regulaminu, mógł być opracowywany i skierowany do uzgodnień projekt dokumentu. Tryb ten dotyczył zarówno założeń do projektu ustawy, jak i następnie projektu samej ustawy, przy czym oczywiście wpisanie do wykazu projektu ustawy było w sensie merytorycznym uproszczone, jako że podstawą wniosku o wpisanie do wykazu projektu ustawy było wcześniejsze przyjęcie przez Radę Ministrów założeń do tego projektu.

Spójna z tym porządkującym procedurę prawodawczą wymogiem uprzedniego uzyskiwania zgody Zespołu przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem istotnych projektów dokumentów rządowych była nowelizacja Regulaminu, która weszła w życie już w okresie objętym badaniem. Zgodnie z tą nowelizacją²⁵, opracowanie projektów założeń oraz projektów ustaw następuje po pozytywnej ocenie wniosku o wprowadzenie danego projektu do wykazu prac legislacyjnych. Odstępstwo zostało wprowadzone dla projektów rozporządzeń Rady Ministrów – tego typu dokumenty mogły być opracowywane wraz z opracowywaniem wniosku o wpisanie projektu do wykazu prac legislacyjnych. *Ratio* tego rozwiązania jest czytelne. Prace nad projektami istotnymi, niejednokrotnie o znacznym ciężarze politycznym, regulującymi nowe obszary, istotnymi ze względu na zakładane skutki polityczne, społeczne czy ekonomiczne, mogą być uruchamiane dopiero po wyrażeniu zgody na podjęcie tych prac, a tym samym także na upublicznienie zagadnienia czy problemu, którego rozwiązaniu poświęcony ma być projekt. Ciałem wyrażającym zgodę na podjęcie prac jest organ pomocniczy Rady Ministrów pełniący funkcję koordynatora całego procesu. Zespół może uzależniać wyrażenie zgody na rozpoczęcie prac nad nowym projektem od zakończenia prac (albo ich przyspie-

23 Zarządzenie nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (niepublikowane). Więcej na temat genezy powołania Zespołu – M. Berek, *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 1, s. 22–23.

24 § 25 ust. 1 Regulaminu w brzmieniu obowiązującym do 4 lutego 2019 r.

25 Uchwała nr 10 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 137) – weszła w życie 5 lutego 2019 r.

szczenia) nad innym, ważnym projektem prowadzonym przez tego samego ministra. Innym brany pod uwagę przez Zespół parametrem jest spójność proponowanych rozwiązań z polityką realizowaną przez rząd. W grę może wchodzić także ocena realności uzyskania zgody w obrębie Rady Ministrów, a następnie w parlamencie na proponowane rozwiązanie. Zespół dzięki odpowiednim narzędziom odgrywa więc bardzo istotną rolę koordynującą, która powinna pozytywnie wpływać także na spójność proponowanych rozwiązań, a w rezultacie także spójność przyszłych aktów prawnych. Zapewnia to udział w składzie Zespołu Prezesa RCL²⁶, którego wkład w prace Zespołu powinien w szczególności uwzględniać tę właśnie perspektywę oceny przedkładanych propozycji regulacji.

Całkowicie odmienną perspektywę przyjmuje kolejna nowelizacja Regulaminu, wprowadzona jeszcze w tym samym 2019 roku²⁷, która przewiduje, że opracowanie projektu zarówno założeń, jak i ustawy czy rozporządzenia następuje wraz z opracowaniem wniosku o wpisanie projektu do wykazu prac legislacyjnych prowadzonego przez Zespół. W praktyce oznacza to, że projekt ustawy opracowywany jest w ministerstwie przed skierowaniem wniosku o wpisanie projektu aktu do wykazu. Najpierw więc powstaje projekt, a dopiero następnie Zespół ma wyrazić formalną zgodę na rozpoczęcie prac uzgodnieniowych gotowego już projektu. W oczywisty sposób radykalnie osłabia to pozycję Zespołu i jego możliwość faktycznego zarządzania inicjowaniem rządowego procesu prawodawczego. Po stronie ministerstwa, które projekt już opracowało, pojawia się – subiektywnie zasadny – argument odwołujący się do tego, że skoro projekt został już opracowany, to najlepiej będzie zweryfikować możliwość jego przyjęcia przez rząd w ramach zwykłej procedury uzgodnieniowej. Z pewnością znacznie silniejsze było oddziaływanie Zespołu w okresie, kiedy formalnie projekt nie powinien być opracowywany do czasu uzyskania zgody na jego powstanie wyrażanej wpisaniem do wykazu prac legislacyjnych. Omawiana nowelizacja pozostawiła ministrowi prowadzącemu prace nad projektem (organowi wnioskującemu) możliwość wystąpienia do Zespołu o opinię w przedmiocie zasadności podjęcia prac nad projektem. W przypadku wystąpienia o taką opinię opracowanie projektu może nastąpić dopiero po

26 Najnowszy akt prawny regulujący skład Zespołu przewiduje udział Prezesa lub wiceprezesa RCL w pracach Zespołu na prawach członka – zob. § 3 ust. 4 pkt 2 zarządzenia nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (M.P. poz. 220 ze zm.). We wcześniejszych okresach było to różnie regulowane, Prezes RCL był także powoływany na członka, a nawet pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Zespołu. Istotne pod względem efektywności omawianej procedury jest zapewnienie udziału przedstawiciela RCL w pracach Zespołu.

27 Uchwała nr 159 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1192) – weszła w życie 24 grudnia 2019 r.

uzyskaniu pozytywnej opinii Zespołu. Mechanizm ten jaskrawo uwidacznia osłabienie pozycji Zespołu – ciała koordynującego, którego opinia może ewentualnie zablokować uruchomienie procesu legislacyjnego – może skutecznie wyrazić opinię w tym przedmiocie jedynie wtedy, gdy zostanie o taką opinię poproszone.

Jeszcze dalej poszła kolejna zmiana Regulaminu²⁸, która całkowicie wyeliminowała powiązanie pomiędzy złożeniem wniosku do Zespołu o wpisanie projektu do wykazu prac legislacyjnych a podjęciem prac nad opracowaniem projektu. Tym samym rozwiązania regulaminowe powróciły po 10 latach do stanu, w którym *de facto* to ministerstwa samodzielnie inicjują prace legislacyjnej, a po stronie KPRM brakuje efektywnego narzędzia koordynacji tego procesu. Zespół do spraw Programowania Prac Rządu pełni w tym układzie raczej rolę podmiotu rejestrującego zgłoszenia, niż dysponującego efektywnymi narzędziami zarządzania procesem.

Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów jako uczestnik uzgodnień

Bardzo interesująca do analizy jest zmiana dotycząca procedury uzgodnień, która została wprowadzona w okresie objętym badaniem, a następnie uchylona. Rządowa procedura prawodawcza obejmuje kilka wyodrębnionych etapów o zdefiniowanych uczestnikach danego etapu, trybie oraz celu jego przeprowadzania. Jednym z najważniejszych i zarazem najwcześniejszych etapów są uzgodnienia. Bezpośrednim celem uzgodnień jest dokonanie oceny projektu przez każdego z uczestników pod kątem zakresu spraw, za które uczestnik uzgodnień odpowiada, i ewentualne zgłoszenie uwag do projektu. Zgłoszone uwagi mogą być przez autora projektu uwzględnione – wtedy projekt ulega zmianie, albo nieuwzględnione – wtedy uwagi stanowią tzw. rozbieżności, które podlegają rozstrzygnięciu na dalszych etapach procedury. W ujęciu funkcjonalnym celem uzgodnień jest wypracowanie takiej wersji projektu, która (co do istoty, nie co do sposobu redakcji) jest możliwa do zaakceptowania przez całą Radę Ministrów przyjmującą dokumenty w drodze konsensusu. W takim ujęciu uzgodnienia stanowią etap wstępnej dyskusji pomiędzy podmiotami, które następnie współdecydują o przyjęciu dokumentu. Uzgodnienia mają więc na celu „wydyskutowanie” wersji projektu akceptowalnej dla wszystkich stron dialogu²⁹. Ten cel uzgodnień wpływa na krąg podmiotów, które w nim uczestniczą – uzgodnienia zawsze obejmują członków Rady Ministrów oraz Szefa KPRM, ponadto projekt jest uzgadniany z RCL pod względem prawnym. Udział

28 Zob. przypis 19.

29 M. Berek, *Rada Ministrów...*, s. 85–86.

członków Rady Ministrów w uzgodnieniach bezpośrednio koreluje ze składem organu przyjmującego ostatecznie dokument. Narzędzie to służy więc realizacji ustawowej zasady kolegialności działania Rady Ministrów³⁰. Szef KPRM występuje w toku uzgodnień niejako w imieniu premiera – KPRM jest urzędem obsługującym premiera i w toku uzgodnień powinna zgłaszać uwagi odpowiadające optyce, którą przyjmuje szef rządu. Bezpośrednio premier angażuje się w prace nad projektem dokumentu rządowego dopiero na etapie rozpatrzenia projektu przez Radę Ministrów, stąd we wcześniejszych etapach, w tym na etapie uzgodnień, uczestniczy Szef KPRM. Udział RCL w uzgodnieniach – przy ograniczeniu zakresu tych uzgodnień do kwestii prawnych – jest spójny z koordynującą rolą RCL jako podległej bezpośrednio premierowi jednostki odpowiedzialnej za koordynację rządowego procesu legislacyjnego oraz opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów normatywnych³¹. Prezes RCL ma prawo zgłosić uwagi do projektu aż do etapu rozpatrzenia projektu przez Radę Ministrów³², co także uzasadnia odpowiednio wczesne rozpoczęcie dialogu, jakim są uzgodnienia, także z RCL.

Na tym tle negatywnie ocenić trzeba zmianę wprowadzoną w 2018 roku³³, która do grona podmiotów uczestniczących w uzgodnieniach dodała Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów. Zmiana ta obowiązywała tylko przez nieco ponad rok³⁴. Stały Komitet Rady Ministrów (dalej: KRM) jest organem pomocniczym rządu, powoływanym zarządzeniem premiera wydawanym na podstawie przepisów ustawy o Radzie Ministrów³⁵. Prezes Rady Ministrów, powołując taki organ, określa w szczególności jego skład, w tym sposób ustanowienia przewodniczącego ciała. Zgodnie z obecną regulacją, przewodniczącego KRM powołuje premier spośród członków Rady Ministrów³⁶. Na przestrzeni lat przepis ten przewidywał jednak także inne rozwiązanie dotyczące powoływania przewodniczącego KRM – mógł być nim sekretarz stanu w KPRM. Takie też rozwiązanie obowiązywało

30 Art. 1 ustawy o Radzie Ministrów.

31 Zob. art. 14a, art. 14b pkt 1 i art. 14c pkt 2 ustawy o Radzie Ministrów.

32 § 86 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

33 Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2018 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 114) – zmiana weszła w życie 23 stycznia 2018 r.

34 Uchylona została 5 lutego 2019 r. przez uchwałę przywołaną w przypisie 25.

35 Art. 12 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 tej ustawy.

36 § 3 ust. 2 zarządzenia nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (M.P. z 2021 r., poz. 327 ze zm.).

w okresie, kiedy przewodniczący KRM stał się uczestnikiem uzgodnień³⁷. Niezależnie jednak od tego, czy przewodniczący KRM był członkiem Rady Ministrów, czy sekretarzem w KPRM, jego udział w uzgodnieniach jako samodzielnego podmiotu jest niemożliwy do pogodzenia z ustrojowym, przedstawionym wcześniej celem uzgodnień. Wprawdzie w tym samym okresie przewidziano udział przewodniczącego KRM w posiedzeniach Rady Ministrów z prawem zgłaszania uwag do projektów dokumentów rozpatrywanych przez rząd, ale rozwiązanie to tylko pozornie zapewniało spójność rozwiązań regulaminowych, nie eliminowało natomiast braku spójności tej konstrukcji z ustawowymi ramami funkcjonowania Rady Ministrów. Przewodniczący KRM kieruje bowiem organem pomocniczym, który rozpatruje wszystkie projekty dokumentów rządowych. Rolą KRM jest m.in. rozstrzyganie rozbieżności, których nie udało się wyeliminować na etapie uzgodnień. Trudno wyobrazić sobie, aby organ wnioskujący nie uwzględnił na etapie uzgodnień uwag przewodniczącego KRM, skoro na następnym etapie o przyjęciu tych uwag ma decydować ciało kierowane przez tegoż przewodniczącego. To sposób prowadzenia obrad KRM przez jego przewodniczącego przesądza także w dużej mierze o tym, czy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów skierowany zostanie projekt całkowicie zaakceptowany przez KRM, czy też z ewentualnym rozbieżnościami z posiedzenia KRM. Trudno także w tym przypadku zaakceptować samodzielne uprawnienie przewodniczącego KRM do zgłaszania uwag na etapie Rady Ministrów, niezależnie od tego, że dokument został przyjęty bez zastrzeżeń przez KRM. Krótkotrwałość obowiązywania omawianego rozwiązania może sugerować dostrzeżenie tych dysfunkcyjności także przez autorów tej nietypowej koncepcji.

Wnioski

Samo obowiązywanie dobrej procedury nie stanowi gwarancji tworzenia dobrej jakości prawa, chociaż na pewno istotnie wpływa na jego tworzenie. *A contrario* nieracjonalna procedura może wpływać na obniżenie jakości prawa³⁸. W tym kontekście wszelkie zmiany procedury prawodawczej domagają się nie tylko rzetelnej analizy poprzedzającej ich wprowadzenie, lecz także przedstawienia – w toku

37 Zob. § 3 ust. 1 pkt 1 przywołanego zarządzenia w brzmieniu ustalonym od 9 stycznia 2018 r. zarządzeniem nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (M.P. poz. 20). Zmiana przepisu w ten sposób, że przewodniczącym KRM mógł być ponownie tylko członek Rady Ministrów nastąpiła 7 czerwca 2019 r. zarządzeniem nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 czerwca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (M.P. poz. 498).

38 *Tworzenie prawa w Polsce...*, s. 10.

prorowadzonych konsultacji oraz w uzasadnieniu projektu aktu – argumentacji pozwalającej na jej obiektywną weryfikację. Brak takiej argumentacji może skłaniać do konkluzji o instrumentalnym traktowaniu procedury prawodawczej, co generuje ryzyko negatywnego wpływu na jakość przyjmowanych aktów prawnych.

Omówione zmiany w rządowej procedurze prawodawczej nie stanowią oczywiście całości wdrażanych w latach objętych badaniem modyfikacji, należą jednak do tych najistotniejszych. Zmianę polegającą na całkowitym odejściu od stosowania założeń do projektów ustaw jako odrębnego etapu prac i jako podstawy do podejmowania decyzji o tym, czy projekt ustawy ma być opracowany i jaki ma mieć zakres merytoryczny – należy ocenić negatywnie. Stanowi to w istocie powrót do rozwiązań, które obowiązywały już wcześniej i były wówczas poddawane krytyce, także przez naukę prawa. Ewentualne dysfunkcje modelu opartego na założeniach do projektów ustaw mogły i powinny być rozwiązywane poprzez udoskonalanie mechanizmów i technik opracowywania tak założeń, jak i projektów ustaw. Powrót do zweryfikowanych już w praktyce rozwiązań nie tworzy dobrej prognozy dla jakości rządowego procesu prawodawczego. Znamienne, że wycofywanie się z wcześniejszej reformy dokonywane było stopniowo, a mimo tego nie pojawiły się żadne alternatywne rozwiązania.

Podobnie krytycznie trzeba odnieść się do osłabienia znaczenia Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu i ponownego umożliwienia ministerstwu opracowywania projektów ustaw przed wyrażeniem przez Zespół (lub inny uprawniony organ) aprobaty dla zainicjowania prac nad danym projektem. Cechą polskiego systemu prawodawczego jest raczej deficyt niż nadmiar mechanizmów koordynacji. Osłabianie jednego z nich, stosunkowo niedawno wprowadzonego, musi budzić zastrzeżenia. Jeżeli postrzegamy Regulamin pracy Rady Ministrów także jako akt, który określa relację pomiędzy ministerstwami (a ściślej ministrami) oraz jednostkami bezpośrednio poległymi premierowi (jak RCL), czy kreowanymi zgodnie z zamysłem premiera (jak Zespół), to omówione zmiany osłabiły pozycję podmiotów „centralnych”, związanych z premierem na rzecz ministerstw, tym samym stwarzając warunki do powrotu i wzmacniania się resortowości jako cechy procesu.

Zmiana dotycząca uwzględniania przewodniczącego KRM w gronie podmiotów uczestniczących w uzgodnieniach rządowego projektu dokumentu rządowego nie była w żaden sposób powiązana z czytelnym i możliwym do uzasadnienia systemowym przemodelowaniem rządowego procesu legislacyjnego. Jako taka sprawiała wrażenie zmiany uwarunkowanej konkretnym kontekstem personalnym. Zmiany prawa, w tym procedury, „pod osobę” co do zasady muszą być postrzegane negatywnie.

Nie wydaje się natomiast uprawnione formułowanie wniosków dotyczących wpływu omawianych zmian na zdolność i efektywność realizowania przez Radę Ministrów jej funkcji jako podmiotu uprawnionego (i w odpowiednim zakresie zobowiązanego) do wnoszenia do Sejmu projektów ustaw. Ocena ta oparta jest przede wszystkim na tym, że rząd swoją funkcję realizował na przestrzeni lat, niezależnie od zmiennego w czasie ukształtowania rządowej procedury prawodawczej. Wprowadzane w ostatnich latach zmiany, niezależnie od ich krytycznej oceny, nie mają takiego charakteru, aby uniemożliwić sprawne przygotowywanie projektów aktów normatywnych. Im bardziej jednak będzie stawiany akcent na możliwie najwyższej merytorycznej i legislacyjnej jakości tych projektów, z tym większą ostrożnością oceniać to, że zmiany wprowadzane od roku 2015 nie były rozwinięciem reform wprowadzonych wcześniej, nie stanowiły także odrębnej, całościowej koncepcji, a raczej jedynie stopniowe przywracanie rozwiązań wcześniej obowiązujących, z tymi samymi cechami, które już wcześniej krytycznie oceniano.

Bibliografia

- Berek M., *Rządowa procedura prawodawcza i jej znaczenie dla jakości stanowionego prawa*, w: W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019.
- Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.
- Berek M., *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3.
- Berek M., *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 1.
- Chruściak R., *Zmiany w trybie przygotowywania rządowych projektów ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3–4.
- Druk sejmowy nr 1344, Sejm VI kadencji.
- Kopińska G., *Najważniejsze wnioski i rekomendacje*, w: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem przeprowadzania konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Warszawa 2013.
- Mojak R., *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, w: A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2002.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.

Rządowe Centrum Legislacji. 15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa, Warszawa 2015.

Sarnecki P., *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, w: A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2002.

System stanowienia prawa w Polsce. Zielona księga, Warszawa 2013.

Wronkowska S. (oprac.), *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.

Zubik M., *Jak poprawić polską legislację?*, w: J. Szomburg (red.), *Jak poprawić rządzenie Polską w XX wieku? V Kongres Obywatelski*, Gdańsk 2010.

Amendments to governmental legislative procedure (2015–2021) – selected issues

Abstract

Governmental legislative procedure with parliamentary legislative procedure are the most important types of legislative procedures and sources of absolute majority of legal acts. Therefore all amendments to these procedures are worth analysing to verify an impact on quality of drafting legal acts. The article describes main changes introduced to Polish governmental legislative procedure from 2015 to 2021. During this period the current political majority created government who was able to reform the procedure according to defined needs. The subject of science interest determines historical legal analysis as the main methodology. There were three main amendments introduced to the governmental legislative procedure during this period: reducing the role and finally cancelling assumptions of a draft bill as a separate type of pre-legislative document; reducing the possibility of Team of Government Work Programming to block on early stage of the procedure any of draft bill; extending of the scope of bodies participating in interministerial consultations. All presented changes shall be found as having negative influence on legislative procedure coherence. Regardless of the assumptions of their authors the changes are going to weaken the position of a prime minister and bodies subordinated to a prime minister. Despite all critical remarks the author of the article emphasizes there are no important difficulties for a government to play its crucial role at submitting draft bills to the parliament.

Keywords: legislation, legislative procedure, council of ministers, subsidiary bodies of a council of ministers, assumptions of a draft bill

CYTOWANIE

Berek M., *Ewolucja rządowej procedury prawodawczej w latach 2015–2021 – wybrane zagadnienia*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 41–57, DOI: 10.18276/ais.2022.38-03.