

Wstęp

Przez realizację prawa inicjatywy ustawodawczej uruchomiona zostaje sformalizowana procedura, której skutkiem może być – i przeważnie jest – zmiana obowiązującego systemu prawnego związana z uchwaleniem ustawy. Procedura ustawodawcza – rozumiana jako rozpatrzenie projektu ustawy przez Sejm, a następnie rozpatrzenie uchwalonej ustawy przez Senat, rozpatrzenie ewentualnego stanowiska Senatu przez Sejm i podjęcie jednej z konstytucyjnie dopuszczonych decyzji przez Prezydenta – jest dość łatwo dostępna dla obserwatorów w części, w której przebiega w dwóch izbach parlamentu. Jawność prac parlamentu realizuje się przez prawo wstępu na posiedzenia izb parlamentu, a w ograniczonym zakresie także na posiedzenia komisji oraz dzięki udostępnieniu narzędzi informatycznych, umożliwiającym obserwację prac parlamentarnych i zapoznanie się z treścią rozpatrywanych dokumentów. Reguły dotyczące parlamentarnych prac legislacyjnych są też szeroko opisane w literaturze. Dostępność przedmiotu badań pozwoliła doktrynie przeanalizować znaczną liczbę zagadnień konstytucyjnych oraz regulaminowych dotyczących parlamentarnego etapu prac ustawodawczych.

Pozostałe etapy procesu legislacyjnego w znacznie węższym zakresie zostały do tej pory poddane analizie. Dotyczy to etapów związanych z przygotowywaniem projektów ustaw przed ich wniesieniem do Sejmu przez poszczególne podmioty, którym Konstytucja¹ te prawa przyznała (z wyjątkiem przygotowywania projektu ustawy jako projektu komisji sejmowej, której prace są wtedy dostępne na zasadach ogólnie dotyczących posiedzeń komisji). Z drugiej strony obserwacji i analizie w zasadzie nie jest poddane postępowanie prowadzone w ramach przygotowywania jednej z możliwych decyzji Prezydenta wobec uchwalonej przez parlament ustawy. Ograniczony zakres badań we wskazanych powyżej zakresach jest w znacznej mierze pochodną niejednorodnego dostępu do materiałów źródłowych oraz podyktowany brakiem publicznego dostępu do prac organów władzy oraz innych podmiotów uczestniczących w tej procedurze. Zamierzeniem niniejszej publikacji jest zmniejszenie deficytu badawczego w określonym tytule zakresie.

Celem pracy jest przedstawienie oraz przeanalizowanie zagadnień prawnych powstających na tle wykonywania przez Radę Ministrów – rozumianą jako organ władzy publicznej o składzie określonym w art. 147 Konstytucji RP² – prawa inicjatywy usta-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

² Zgodnie z art. 147 ust. 1 Konstytucji RP Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Zgodnie z ust. 2 i 4 w skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesi Rady

wodawczej. Zrealizowanie prawa inicjatywy ustawodawczej dokonuje się w momencie, w którym projekt ustawy zostaje przez uprawniony podmiot złożony do łaski marszałkowskiej. Wniesienie projektu ustawy przez Radę Ministrów jest jednak możliwe dopiero po przeprowadzeniu rozbudowanej procedury związanej z przygotowaniem i przyjęciem takiego projektu. W pracy prezentowane są podstawy formalne – wynikające zarówno z przepisów konstytucyjnych, ustawowych, jak i obowiązujących wewnętrznie Radę Ministrów, w szczególności regulaminowych – oraz praktyka organizacji pracy poprzedzającej skorzystanie przez Radę Ministrów z prawa inicjatywy ustawodawczej. W tym znaczeniu tytuł pracy wskazuje na Radę Ministrów jako na organ, któremu przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej realizowane w ramach określonej wiążącej rząd³ procedury. Zakres wykonywania przez Radę Ministrów uprawnień i obowiązków związanych z rozpatrywaniem przez Sejm projektu ustawy już po jego wniesieniu przez Radę Ministrów nie jest przedmiotem pogłębionej analizy i został w pracy zasygnalizowany jedynie w zakresie niezbędnym, w jakim stanowi on tło dla przyjętego przedmiotu badań.

W książce poddaję analizie ten etap prac poprzedzających wniesienie projektu ustawy, który prowadzony jest w ramach samej Rady Ministrów, jej organów pomocniczych oraz między członkami Rady Ministrów, a także między członkami Rady Ministrów i podmiotami zewnętrznymi. Poza zakresem analizy pozostaje więc etap związany z wewnętrzną organizacją prac legislacyjnych w poszczególnych ministerstwach. Argumentem na rzecz takiego ujęcia problemu badawczego jest brak wspólnych ram prawnych dla wewnątrzresortowego etapu pracy oraz różnorodność rozwiązań organizacyjnych przyjętych w poszczególnych urzędach, których prezentacja wymagałaby przeprowadzenia szczególnych badań empirycznych. Obowiązujące w poszczególnych ministerstwach mniej lub bardziej uszczegółowione procedury wewnętrzne nie mają ponadto znaczenia dla obowiązków sformułowanych jednakowo wobec wszyst-

Ministrów oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów. Na temat desygnatu tego ostatniego pojęcia zob. np. *M. Pach*, Przewodniczący określonego w ustawie komitetu jako członek Rady Ministrów, *Przegl. Sejm.* 2015, Nr 4, s. 38–53.

³ Ze względu na temat pracy, który jednoznacznie wąsko definiuje analizowane zagadnienie od strony podmiotowej, dla uproszczenia przyjmuję jako równoznaczne pojęcia „Rada Ministrów” oraz „rząd”, odnosząc je do podmiotu, do którego należy rozpatrzenie, przyjęcie i następnie wniesienie projektu ustawy do Sejmu. Nie znosi to w żaden sposób podnoszonego w literaturze, a wynikającego z terminologii przyjętej w Konstytucji zróżnicowania zakresów znaczeniowych tych pojęć. Zob. np. *R. Mojak*, Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, *A. Bałaban* (red.), Kraków 2002, s. 283–284 i przywołani tam Autorzy. Przyjęte przeze mnie założenie terminologiczne odpowiada propozycji sformułowanej w ramach nauki prawa administracyjnego m.in. przez *J. Jagielskiego* co do definicji pojęcia „rząd” w wąskim sensie – *J. Jagielski*, *Administracja centralna*, [w:] *Prawo administracyjne*, *M. Wierzbowski* (red.), Warszawa 2011, s. 161.

kich ministrów przez przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów⁴. W tym znaczeniu przesądzający o rezultacie prowadzonych prac (brzmieniu dokumentu) jest zawsze etap prowadzony w ramach wspólnej rządowej procedury. Przedmiotem prezentacji i analizy są natomiast te zmiany rządowej procedury, których istotą jest przeniesienie części dotychczasowej „rozproszonej” pomiędzy ministerstwa aktywności legislacyjnej do scentralizowanych form przygotowywania projektów aktów normatywnych.

Omówienie praktycznego sposobu wykonywania przez Radę Ministrów jej konstytucyjnego uprawnienia, przyjętego sposobu interpretowania oraz stosowania poszczególnych przepisów proceduralnych oparte jest w znacznej części na własnych doświadczeniach Autora związanych z funkcjonowaniem Rady Ministrów i jej organów pomocniczych, w szczególności Rządowego Centrum Legislacji, Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu.

Rada Ministrów jest tylko jednym z kilku podmiotów konstytucyjnie umocowanych do wniesienia projektu ustawy. Nie oznacza to jednak, że pozostałe podmioty w analogiczny sposób korzystają z tego uprawnienia, i to zarówno pod względem liczby wnoszonych projektów, ich materii, jak i skuteczności wniesienia rozumianej jako uzasadnione oczekiwanie przyjęcia przez parlament wniesionego projektu w brzmieniu niezmienionym co do istoty w stosunku do przedłożonego projektu. Stanowiło to dodatkowe uzasadnienie, aby uczynić przedmiotem badań sposób, w jaki to właśnie Rada Ministrów realizuje swoją funkcję inicjatora postępowania ustawodawczego.

Przedmiotem prezentowanych rozważań jest m.in. funkcja, jaką prawo inicjatywy ustawodawczej pełni dla organu władzy wykonawczej. Konstytucyjnym zadaniem władzy wykonawczej jest zapewnienie należytego wykonania ustaw jako aktów uchwalonych przez parlament. Czy zatem praktyka, która uczyniła z Rady Ministrów podmiot dominujący w zakresie inicjatywy ustawodawczej, znajduje ustrojowe umocowanie? Oceny wymaga to, czy łatwość, z jaką przedstawiciele władzy wykonawczej prezentują publicznie przekonanie o nieodległym uchwaleniu przez parlament określonych ustaw, których projekty wniesie Rada Ministrów, nie powoduje swoistego zatarcia wyrazistości odrębności władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga przeanalizowania – przez pryzmat rozwiązań ustrojowych – faktu, że to organ władzy wykonawczej w praktyce przesądza o „programie” pracy organów władzy ustawodawczej. Pojęcia „program” nie należy tutaj rozumieć jako formalnego dokumentu opisującego agendę prac parlamentarnych, ale jako wskazywanie najbardziej istotnych inicjatyw ustawodawczych, które na wniosek Rady Ministrów są lub będą przedkładane parlamentowi i które w przekonaniu przedstawicieli władzy wykonawczej z pewnością uzyskają akceptację ustawodawcy. Przekonanie to obejmuje niejednokrotnie wręcz wskazanie przewidywanego terminu uchwalenia ustawy przez parlament. Termin ten w oczywisty sposób musi być skorelowany z zaprojektowanym przez rząd terminem wejścia ustawy w życie.

⁴ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.).

Kolejnym omawianym w książce zagadnieniem są uwarunkowania dotyczące właściwych wyłącznie dla Rady Ministrów przedmiotów inicjatywy ustawodawczej oraz ewentualna specyficzna procedura dotycząca tego typu inicjatyw. Na tym tle analizowana jest dopuszczalność założenia o spoczywającym na Radzie Ministrów obowiązku wnoszenia określonych rodzajów projektów ustaw. Celem pracy jest również odpowiedź na pytanie, czy należyte wykonywanie określonych przez Konstytucję funkcji Rady Ministrów uzasadnia formułowanie szerszego domniemania – o obowiązku wnoszenia wszystkich projektów ustaw, które są w ocenie Rady Ministrów niezbędne dla prawidłowego prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej.

Konstytucja, przyznając Radzie Ministrów niewyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej, wzmacnia je wieloma przywilejami proceduralnymi, wśród których szczególnie rolę odgrywa prawo skierowania do Sejmu projektu ustawy w tzw. trybie pilnym. Ustrojodawca uznał, że to właśnie Rada Ministrów i tylko Rada Ministrów może skutecznie „żądać” od parlamentu pilnego rozpatrzenia przedłożonego projektu ustawy. Przywilej ten wymaga przeanalizowania w aspekcie roli, jaką ma do odegrania organ władzy wykonawczej inicjujący postępowanie ustawodawcze. Zbadania wymaga także zakres przedmiotowy tego przywileju – spójność i adekwatność kryteriów opisujących projekty ustaw, wobec których tryb ten jest dopuszczony. Rozważyć również należy, czy istnieje ryzyko, że Rada Ministrów, wykonując prawo inicjatywy ustawodawczej, będzie tego trybu nadużywała i na czym takie nadużywanie mogłoby polegać. Czy obowiązujące procedury pozwalają przeciwdziałać takim nadużyciom?

Z prawa inicjatywy ustawodawczej korzysta Rada Ministrów będąca organem kolegiальnym i właśnie kolegiальność jako cecha podmiotu wykonującego prawo inicjatywy ustawodawczej stanowi kolejne analizowane zagadnienie. Zweryfikować należy, czy obowiązująca procedura zapewnia podejmowanie przez Radę Ministrów decyzji o inicjatywie ustawodawczej w sposób kolegiальный. Czy istnieją mechanizmy gwarantujące równe traktowanie głosu każdego członka tego ciała? Odwołanie się do praktyki działania Rady Ministrów pozwoli odpowiedzieć na pytanie, do jakiego stopnia, rozpatrując liczne przeciw projekty ustaw, Rada Ministrów może działać w ramach posiedzeń, czyli formy typowej dla kolegiального rozpatrywania spraw. Czy podejmowanie rozstrzygnięć w innych niż posiedzenie formach stanowi naruszenie zasady kolegiальności, a jeśli tak, to jakie są tego ewentualne skutki? Rada Ministrów działa nie tylko bezpośrednio, dużą rolę w przygotowaniu jej rozstrzygnięć mają szeroko rozbudowane struktury pomocnicze. Przedmiotem analizy uczynić więc należy także znaczenie tych organów pomocniczych – nie tylko z punktu widzenia efektywności działań wykonywanych na rzecz Rady Ministrów, ale także przez pryzmat dopuszczalności działania organu władzy publicznej „poprzez” swoje organy pomocnicze. Ocenic należy również, czy usytuowanie tych organów w strukturze administracji, w szczególności ich podporządkowanie Prezesowi Rady Ministrów oraz zakres umocowania tych organów, pozostaje spójne z zasadą kolegiальności działania Rady Ministrów.

Szczególnym aspektem badania kolegiальności jako cechy działania Rady Ministrów jest ocena roli, jaka w organizacji pracy Rady Ministrów przypada premierowi. Kon-

stytucja z 1997 r. w wyraźny sposób wzmocniła rolę premiera zarówno w ramach samej Rady Ministrów, jak i szerzej – w relacji do ogółu organów władzy publicznej. Niezbędne jest ustalenie, czy ta silniejsza pozycja ustrojowa daje premierowi adekwatne narzędzia do aktywnego zarządzania rządowym procesem prawodawczym. Należy poddać analizie przepisy Konstytucji, ustaw i regulaminowe określające ramy prawne, w ramach których premier może oddziaływać na Radę Ministrów, i ustalić, czy pozwalają one na skuteczne spowodowanie przygotowania oczekiwanego przez premiera projektu ustawy. W książce podejmuję próbę odpowiedzi na pytanie, czy znajduje uzasadnienie założenie o dominującym wpływie Prezesa Rady Ministrów na kształt rządowych projektów ustaw, czy też przeciwnie – Rada Ministrów może przyjąć projekt w brzemieniu, któremu premier jest przeciwny. Te składowe elementy mają pozwolić ustalić, czy, a jeśli tak, to do jakiego stopnia wykonywanie przez premiera jego zadań pozostaje w kolizji z zasadą kolegiałności, na której oparte jest funkcjonowanie Rady Ministrów?

Kolejnym prezentowanym w pracy zagadnieniem jest efektywność wiążącej rząd procedury poprzedzającej wniesienie przez Radę Ministrów projektu ustawy do Sejmu. Efektywność należy rozumieć jako zapewnienie możliwości przygotowania projektu ustawy spełniającego wszystkie wymagania formalne, poprawnego legislacyjnie oraz umożliwiającego wdrożenie optymalnego rozwiązania merytorycznego. Poddaję weryfikacji założenie, że wieloetapowa i realizowana przez rozbudowaną strukturę administracyjną procedura zapewnia przedłożenie decydentowi, jakim jest Rada Ministrów, projektu spełniającego wszystkie wymagania i umożliwiającego dokonanie właściwej zmiany w obowiązującym systemie prawnym.

Działalność legislacyjna Rady Ministrów ujęta jest w oficjalne ramy planistyczne. Przygotowanie i ogłoszenie planów pracy oznacza zrealizowanie przez rząd wymagań wynikających z określonych przepisów. Powstaje jednak pytanie o znaczenie procesu planowania dla efektywności obowiązującej procedury. Oceny wymaga to, w jaki sposób planowanie działalności wpływa na organizację wewnętrzną struktur podległych Radzie Ministrów, oraz to, jakie ma znaczenie dla podmiotów zewnętrznych. Analizy wymaga także wpływ ewentualnych uchybień w procesie planowania działalności legislacyjnej na wykonywanie obowiązku podejmowania przez Radę Ministrów określonych inicjatyw ustawodawczych.