Roczniki Administracji i Prawa nr XVIII(2), s. 39-56

Oryginalny artykuł naukowy
Original article

Data wpływu/Received: **25.03.2018**
Data recenzji/Accepted: **15.10.2018**
Data publikacji/Published: **30.12.2018**

Źródła finansowania publikacji: **Wyższa Szkoła Humanitas**

DOI: 10.5604/01.3001.0013.1769

Authors' Contribution:
(A) Study Design (projekt badania)
(B) Data Collection (zbieranie danych)
(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)
(D) Data Interpretation (interpretacja danych)
(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**
(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Maciej Borski*

PRZYGOTOWYWANIE PROJEKTÓW USTAW PRZEZ RADĘ MINISTRÓW – WYBRANE ZAGADNIENIA

PODSTAWOWE WYMOGI DOTYCZĄCE PROJEKTU USTAWY

W przygotowaniu projektów ustaw biorą udział różne podmioty, nawet te, którym nie przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (m.in. partie polityczne, organizacje społeczne, organy samorządu terytorialnego). Wydaje się, że zasady dotyczące przygotowywania projektów ustaw powinny być jednakowe, bez względu na podmiot, który zamierza skorzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej. Co szczególnie istotne, przygotowanie każdego projektu powinny poprzedzać szczegółowe badania prelegislacyjne, które mają na celu potwierdzenie celowości tworzenia projektu. Oczywiście, inne możliwości w tym zakresie będzie miała do dyspozycji Rada Ministrów, wyposażona w rozbudowany aparat ekspertów i prawników, inne

*dr; Wydział Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas.

zaś np. grupa obywateli zamierzająca skorzystać ze swego konstytucyjnego prawa wniesienia projektu ustawy. Zawsze jednak inicjowanie zmian w systemie prawa jest działaniem doniosłym i w żadnym przypadku nie powinno być ono nieprzemyślane czy zbyt pośpieszne, bez względu na to kto inicjuje zmiany.

Wnioskodawca, składając projekt ustawy do „laski marszałkowskiej", jednocześnie wskazuje przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad projektem. Przedstawiciel ten odgrywa bardzo ważną rolę w procesie legislacyjnym, bowiem to do niego należy m.in. przedstawianie projektu ustawy podczas pierwszego czytania w Sejmie, odpowiadanie na pytania dotyczące projektu ustawy czy prawo zgłaszania do niego poprawek. W przypadku projektów rządowych reprezentantem wnioskodawcy jest członek Rady Ministrów właściwy w sprawach, których dotyczy projekt ustawy[1].

Projekt ustawy powinien spełniać dwa podstawowe warunki:

1. zostać sporządzony w formie pisemnej[2] zgodnie z regułami określonymi rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej (dalej: ZTP)[3],
2. zawierać uzasadnienie.

Warto w tym miejscu podkreślić, że projektem ustawy w rozumieniu przepisów konstytucji i regulaminu Sejmu nie jest dokument przygotowany dla żartu lub którego – ze względów oczywistych – za projekt ustawy uznać nie można[4].

Co prawda formalnie adresatami ZTP są jedynie podmioty podległe Prezesowi Rady Ministrów przygotowujące projekty aktów normatywnych, jednak w doktrynie dość powszechnie zakłada się konieczność ich stosowania przez wszystkie inne podmioty procesu ustawodawczego, również ze względu na fakt, że są one, dostrzeganym również przez władzę sądowniczą, istotnym wyznacznikiem powszechnie akceptowanych reguł interpretacyjnych oraz walidacyjnych[5].

---

[1] Właściwość ta określana jest zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 762, ze zm.).

[2] Zgodnie z art. 34 ust. 1 regulaminu Sejmu projekt ustawy powinien być złożony w formie pisemnej. Oznacza to niedopuszczalność składania projektu ustawy w formie elektronicznej, nawet z użyciem kwalifikowanego, bezpiecznego podpisu elektronicznego. Oczywiście w praktyce wnioskodawca, niezależnie od złożenia projektu ustawy w formie pisemnej, dodatkowo składa projekt ustawy na nośniku elektronicznym, ponieważ ułatwia to późniejszą pracę nad projektem. Projekt taki pełni jednak wyłącznie funkcję pomocniczą i w przypadku ewentualnych rozbieżności rozstrzygająca jest forma pisemna.

[3] Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

[4] Brak formalnych ograniczeń w tym zakresie próbował wykorzystać, jak się później okazało, w swojej kampanii reklamowej jeden z producentów mebli wypoczynkowych. W grudniu 2012 r. wpłynęło do Marszałka Sejmu zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej projektu ustawy o godnym i wygodnym siedzeniu wraz z projektem ustawy o godnym i wygodnym siedzeniu. Marszałek Sejmu,nie czekając na ewentualne zadośćuczynienie formalnym wymogom niezbędnym dla nadania dalszego biegu projektowi ustawy, uznał, że przedłożony dokument nie jest projektem ustawy i w lutym 2013 r. wydał postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej. Postanowienie to nie zostało zaskarżone do Sądu Najwyższego, zatem należy uznać, że wnioskodawcy zgodzili się z Marszałkiem Sejmu, że wniesionego przez nich dokumentu nie można uznać za projekt ustawy.

[5] Por. A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy – akty wykonawcze – prawo miejscowe,* Warszawa 2009, LEX.

Zawarte w ZTP reguły mają skłonić twórcę projektu ustawy do głębszej refleksji związanej z podjęciem określonych decyzji merytorycznych podczas prac nad projektem. Niektóre z nich odnoszą się nawet do fazy prac poprzedzających podjęcie decyzji o powstaniu projektu, a następnie mają wyjaśnić mu, jak w sposób prawidłowy wyrazić te decyzje w projekcie aktu normatywnego.

Warto w tym miejscu zauważyć, że wskazówki dotyczące modelu prac na projektem ustawy są wykonaniem wytycznych dotyczących ZTP zawartych w ustawie o Radzie Ministrów[6], zgodnie z którymi rozporządzenie to określa w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów prawnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa.

UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

W przypadkach, w których wyraźnie uregulowano procedurę powstawania projektu (postępowanie w Radzie Ministrów oraz w Senacie), przewidziane zostały również przepisy określające elementy uzasadnienia projektu ustawy. Bez względu jednak na to od kogo ten projekt pochodzi, powinien on odpowiadać wymaganiom określonym w regulaminie Sejmu. Do projektu ustawy zgodnie z art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu należy dołączyć uzasadnienie, które powinno:

1. wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy[7],
2. przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana[8],
3. wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
4. przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,

[6] Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 392).

[7] Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy ma ogromne znaczenie z punktu widzenia wykładni przepisów ustawy. Często bowiem adresaci przepisów prawnych, gdy przepisy budzą wątpliwości interpretacyjne a wykładnia językowa nie daje zadowalających efektów, sięgają do uzasadnienia projektu ustawy w celu zrekonstruowania normy prawnej uchwalonej przez ustawodawcę. Tego rodzaju praktyka powinna być stosowana zawsze, bowiem organ stosujący prawo nie powinien ograniczać się wyłącznie do ustaleń dokonanych w trybie wykładni językowej, lecz równolegle powinien sięgać do dyrektyw pozajęzykowych, w tym szczególnie do wykładni funkcjonalnej i celowościowej. Tylko bowiem w ten sposób możliwe jest ustalenie, jak otoczenie funkcjonalne wpływa na kształt norm prawnych.

[8] Określenie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana, ma na celu m.in. dowiedzenie przez wnioskodawcę wykonania dyspozycji § 1 ust. 1 ZTP, zgodnie z którym podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się: 1) wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków ich zmiany; 2) ustaleniem potencjalnych, prawnych i innych niż prawne środków oddziaływania umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów; 3) określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań; 4) zasięgnięciem opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy; 5) dokonaniem wyboru sposobu interwencji organów władzy publicznej.

5. wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,

6. przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,

7. zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej[9].

Ponadto uzasadnienie powinno przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji, jeżeli były przeprowadzone oraz informować o rozwiązaniach wariantowych i opiniach, gdy obowiązek zasięgania opinii wynika z przepisów ustawowych. Jeżeli natomiast nie przeprowadzono konsultacji wobec komisyjnych i poselskich projektów ustaw, Marszałek Sejmu przed nadaniem im biegu ma obowiązek skierowania ich do odpowiednich konsultacji[10].

Konsultacje[11] te wraz z informacją o przedstawionych wariantach i opiniach są niezwykle istotnym elementem uzasadnienia. Podmiot dysponujący prawem inicjatywy ustawodawczej, przed wniesieniem projektu ustawy do „laski marszałkowskiej", powinien przeprowadzić konsultacje przygotowanego projektu ustawy. Oznacza to w praktyce konieczność przekazania przygotowanego projektu ustawy do zaopiniowania uprawnionym podmiotom, a w dalszej kolejności – po upływie stosownego terminu – przeanalizowania zgłoszonych uwag i opinii. W uzasadnieniu wnioskodawca powinien koniecznie zamieścić informację o podmiotach, z którymi projekt ustawy był konsultowany wraz z wynikami tych konsultacji. Pewnego rodzaju wyjątek w tym zakresie stanowią projekty ustaw wnoszone przez grupy posłów lub komisje sejmowe. W tych przypadkach, jeżeli wnioskodawcy sami nie przeprowadzili konsultacji, Marszałek Sejmu, przed skierowaniem projektu ustawy do pierwszego czytania, w trybie art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu kieruje projekt do konsultacji z tymi podmiotami, które uprawnione są do wyrażania opinii na podstawie odrębnych przepisów.

Obowiązujące przepisy przyznają prawo opiniowania projektów ustaw wielu różnym podmiotom. Część z nich ma prawo do opiniowania wszystkich projektów ustaw (Sąd Najwyższy, Prokurator Generalny, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych), część zaś tylko takich, które dotyczą ich zakresu kompetencji. Do tej drugiej grupy na przykład zaliczyć można: Krajową Radę Sądownictwa w zakresie projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów; Narodowy Bank Polski w odniesieniu do projektów ustaw dotyczących polityki gospodarczej, działalności banków i mających znaczenie dla

[9] Treść oświadczenia wnioskodawcy, z wyjątkiem projektów ustaw wnoszonych przez Radę Ministrów i Prezydenta RP, jest weryfikowana przez ekspertów Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu przy sporządzaniu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu ustawy z prawem UE.

[10] Por. art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu.

[11] Szerzej na temat pojęcia konsultacji społecznych oraz ich znaczenia w procesie stanowienia prawa zob. m.in. M. Lewenstein, *Konsultacje społeczne w procesie stanowienia prawa w Polsce i w instytucjach Unii Europejskiej*, [w:] M. Molęda-Zdziech (red.), *Lobbing w praktyce. Doświadczenia polskie,* Warszawa 2006.

systemu bankowego; izby gospodarcze w zakresie projektów ustaw odnoszących się do funkcjonowania gospodarki czy Krajową Radę Doradców Podatkowych w odniesieniu do projektów ustaw dotyczących prawa podatkowego. Warto w tym miejscu zwrócić także uwagę na znaczenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Otóż zgodnie z art. 36 ust. 6 regulaminu Sejmu rozpatrywanie projektów ustaw, których przyjęcie może spowodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, wymaga zasięgnięcia opinii organizacji samorządowych tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Warto w tym miejscu zauważyć, że obowiązek opiniowania obejmuje jedynie projekty rządowe. Projekty wnoszone przez innych wnioskodawców mogą być natomiast, na podstawie przytoczonego wyżej przepisu regulaminu Sejmu, skierowane przez Marszałka Sejmu do zaopiniowania przez tę Komisję jeszcze przed pierwszym czytaniem. Kompetencja Marszałka Sejmu ma zatem w tym przypadku charakter uznaniowy.

Oprócz wskazanych powyżej podmiotów, którym przyznano prawo opiniowania projektów ustaw, ważną kategorię podmiotów konsultujących stanowią także niekomercyjni adresaci aktu normatywnego. Można do nich zaliczyć m.in. organizacje społeczne, organizacje związków zawodowych, stowarzyszenia, fundacje będące szeroko rozumianymi grupami interesów. Nie ulega wątpliwości, że zasięgnięcie opinii tych podmiotów na etapie projektowania konkretnych rozwiązań prawnych ma ogromne znaczenie. Zwracał na nie swego czasu uwagę Trybunał Konstytucyjny, zauważając, że „tryb ustawodawczy to nie tylko czynności składające się na rozpatrzenie projektu ustawy w parlamencie i jego przyjęcie w drodze głosowania przez obie izby, w sposób określony w Konstytucji RP oraz regulaminach izb, lecz także przygotowanie projektu ustawy z udziałem zorganizowanych grup (organizacji) społecznych, jeżeli taki udział jest ustawowo przewidziany”[12]. Tak więc brak wymaganych prawem konsultacji może skutkować niekonstytucyjnością aktu normatywnego i tym samym jego uchyleniem.

Ostatnią kategorią podmiotów konsultujących wymagającą wyodrębnienia są organizacje pozarządowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne rady działalności pożytku publicznego (oczywiście jeżeli zostały powołane) i inne podmioty wymienione szczegółowo w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[13]. Podmioty te zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 tej samej ustawy uprawnione są do konsultowania treści projektów aktów normatywnych (a zatem także projektów ustaw) w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych podmiotów i organizacji. Oprócz wspomnianych już organizacji pozarządowych uprawnienia konsultacyjne będą miały zatem: tzw. kościelne i wyznaniowe osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne (oczywiście pod warunkiem, że prowadzą działalność pożytku publicznego), stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie so-

[12] Por. orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 7.
[13] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 450).

cjalne oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku, przeznaczające całość dochodu na realizację celów statutowych, nieprzeznaczające zysku do podziału między swoich członków, udziałowców i akcjonariuszy spółki akcyjne i spółki z o.o., a także kluby sportowe działające w formie spółek na podstawie ustawy o sporcie[14].

Art. 34 ust. 2 pkt 4 regulaminu Sejmu nakłada też na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych. Skutki projektowanej regulacji powinny zatem zostać oszacowane jeszcze przed złożeniem projektu ustawy w Sejmie. Warto zauważyć, że przytoczony wyżej przepis jest skorelowany z § 1 ust. 1 pkt 4 ZTP, zgodnie z którym podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań. Przepisy ZTP wymagają więc jeszcze określenia skutków organizacyjnych, o których regulamin Sejmu nie wspomina. Wymóg przedstawienia określonych powyżej skutków realizowany jest przez Radę Ministrów poprzez opracowywanie oceny skutków regulacji (OSR). OSR jest zatem obligatoryjnym elementem uzasadnienia tylko rządowego projektu ustawy. Jego celem jest ocena wpływu aktu prawnego na:

1. sektor finansów publicznych w szczególności na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego;
2. rynek pracy;
3. konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw;
4. sytuację i rozwój regionalny.

Oprócz tego OSR zawiera w szczególności:

1. wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowana ustawa,
2. informację o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu ustawy,
3. wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
4. wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

Wśród wymogów, jakim powinno odpowiadać uzasadnienie projektu ustawy, należy wymienić także obowiązek przedstawienia przewidywanych skutków finansowych projektu oraz wskazanie źródeł jego finansowania w przypadku obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warto w tym miejscu podkreślić, że przedstawienie skutków finansowych wykonania projektu ustawy stanowi obowiązek konstytucyjny nałożony na wnioskodawców w art. 118 ust. 3 konstytucji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przepis ten nie nakłada na wnioskodawcę obowiązku szczegółowego wyliczenia wykonania przepisów ustawy, chodzi tu raczej o przedstawienie ram finansowych projektu ustawy, które mają istotny

[14] Ustawa z dnia 25czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1263).

wpływ na wyznaczenie jego ram przedmiotowych. Większość wnoszonych projektów ustaw jednak w tym zakresie i w zakresie kompletności uzasadnienia jest niedoskonała. W doktrynie panuje pogląd, że wymóg zamieszczenia skutków finansowych wykonania ustawy należy traktować szczególnie ze względu na jego konstytucyjne umiejscowienie, przy czym kontrola wstępna uzasadnień projektów ustaw odbywa się głównie w aspekcie formalnym i nie obejmuje materialnej weryfikacji podawanych przez wnioskodawców skutków finansowych, społecznych i gospodarczych[15].

Nie ulega wątpliwości, że uzasadnienie do projektu ustawy jest bardzo ważnym materiałem legislacyjnym, który w sposób kompleksowy powinien odnosić się do materii projektowanej ustawy. To przecież z uzasadnienia posłowie, a później senatorowie powinni czerpać wiedzę na temat projektowanych rozwiązań. To tam należy szukać odpowiedzi na pytanie, dlaczego wnioskodawca zdecydował się na takie, a nie inne rozwiązanie, dlaczego uważa, że problem zasługuje na uregulowanie na gruncie ustawy itp. Na ogromne praktyczne znaczenie uzasadnienia zwracali uwagę w doktrynie m.in. Sławomira Wronkowska, Jerzy Góral i Wojciech Sokolewicz. Wszyscy oni postulowali wzbogacenie postanowień regulaminowych, wskazujących jaka powinna być treść uzasadnienia, a także proponowali rozważenie zobowiązania Marszałka Sejmu do zwracania wnioskodawcy projektu, gdy nie spełnia on regulaminowych wymagań. Projekty, które zawierają bowiem tak poważne wady, uniemożliwiają Sejmowi racjonalne prowadzenie dalszych prac legislacyjnych[16].

Regulamin Sejmu przewiduje również pewne obostrzenia w stosunku do projektów wnoszonych przez Radę Ministrów. O ile, jak już wspomniano, większość wnioskodawców powinna w uzasadnieniu projektu ustawy przedstawić jedynie założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych, o tyle Rada Ministrów, wnosząc do Sejmu projekt ustawy, obowiązana jest dołączyć do uzasadnienia konkretne projekty podstawowych aktów wykonawczych. Natomiast wnosząc projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, rząd przedstawia projekty wszystkich aktów wykonawczych, których obowiązek wydania wynika z ustawy. Ocena faktu, czy Rada Ministrów przedłożyła projekty wszystkich aktów wykonawczych, które mają podstawowe znaczenie dla projektu ustawy, spoczywa na służbie prawnej Kancelarii Sejmu. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że wymóg dołączania do projektu założeń aktów wykonawczych czy też ich projektów jest w pełni uzasadniony, często bowiem dopiero zapoznanie się z tymi dokumentami daje pełny obraz projektowanej regulacji. Warto w tym miejscu odnotować, że w przypadku kiedy na etapie prac nad projektem ustawy w rządzie zgłoszone zostało zainteresowanie pracami w trybie ustawy

[15] Por. A. Malinowski (red.), *Zarys…*, LEX.

[16] Por. S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 2, s. 76; J. Góral, *Regulamin Sejmu a praktyka,* opracowanie przedstawione w ramach konferencji nt. „Regulamin Sejmu w praktyce parlamentarnej", „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 2, s. 46, W. Sokolewicz, *Postępowanie z projektem ustawy lub projektem uchwały, do którego nie dołączono uzasadnienia*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, tom I, Warszawa 2010, s. 197.

o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa[17], Rada Ministrów przesyła wraz z projektem ustawy zgłoszenia tych podmiotów. Z punktu widzenia ewentualnego przeprowadzenia wysłuchania publicznego na etapie prac nad projektem w komisjach istotne jest, aby została również przesłana informacja o kolejności wniesienia tych zgłoszeń. Dla kompletności prowadzonych wywodów należy jeszcze zwrócić uwagę na treść art. 34 ust. 4a regulaminu Sejmu, zgodnie z którym do uzasadnienia projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, którego autorem jest Rada Ministrów, należy dołączyć tabelę zgodności projektowanych przepisów z przepisami prawa Unii Europejskiej[18], a także na art. 34 ust. 2a, zgodnie z którym w uzasadnieniu projektu ustawy, który dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej, jako odrębną część uzasadnienia przedstawia się ocenę przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

W tym miejscu należałoby się zastanowić nad konsekwencjami, jakimi skutkować mogą braki w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy. W przypadku, gdy Marszałek Sejmu stwierdzi, że uzasadnienie nie odpowiada wymogom określonym w art. 34 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu, może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, a tym samym spowodować nieskuteczność wykonanej inicjatywy ustawodawczej. Podkreślić przy tym trzeba, że skorzystanie z tej kompetencji zależy wyłącznie od uznania Marszałka Sejmu. W sytuacji więc, gdy istnieją podstawy do zwrotu projektu ustawy wnioskodawcy, marszałek nie musi tego czynić. Jak słusznie zauważa Grzegorz Koksanowicz, „fakultatywność decyzji o zwrocie projektu ustawy wnioskodawcy powoduje istotny wzrost roli tego organu. Swoboda interpretacyjna wynikająca z charakteru prawnego tej kompetencji jawi się z jednej strony jako istotny środek prawny, za pomocą którego można wpływać na jakość tworzonego prawa, z drugiej strony może stać się przyczyną niejednakowego traktowania wniesionych projektów ustaw. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, gdy np. dwa projekty ustaw nie odpowiadają wymogom regulaminowym, marszałek zaś w stosunku do jednego z nich podejmuje decyzję o zwrocie wnioskodawcy, a drugiemu nadaje bieg”[19]. Oczywiście, brak zwrotu projektu ustawy, którego uzasadnienie zawiera ewidentne braki, może mieć także wymiar polityczny, bowiem w sytuacji gdy Marszałek Sejmu pochodzi z tej samej opcji politycznej co premier, trudno oczekiwać od niego zdecydowanych działań w stosunku do „politycznych pobratymców”.

Rozważania powyższe zachowują swoją aktualność także w odniesieniu do rzetelności potraktowania poszczególnych punktów uzasadnienia projektu ustawy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że niedopuszczalna jest nie tylko sytuacja, kiedy uzasadnienie nie zawiera

[17] Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 248, ze zm.).

[18] Tabela ta zwykle nazywana jest „tabelą zbieżności”. Obejmuje ona treść wdrażanych przepisów UE (np. dyrektyw) i informację o tym, który z projektowanych przepisów wdraża przepis prawa UE.

[19] G. Koksanowicz, *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle postanowień regulaminu Sejmu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 17-18.

któregoś z wymaganych elementów, ale także przypadek, gdy formalnie uzasadnienie zawiera wymagany element, ale jego jakość merytoryczna jest niewielka. Oczywiście, istnieje możliwość uzupełnienia braków na etapie pierwszego czytania poprzez udzielenie przez wnioskodawcę wyjaśnień czy odpowiedzi na pytania posłów, ale należy pamiętać, że tego rodzaju uzupełnienie braków nie powinno dotyczyć kwestii zasadniczych, bowiem sprzeciwiałoby się to względom ekonomiki postępowania ustawodawczego.

RZĄDOWY SYSTEM TWORZENIA PRAWA

Rządowe projekty ustaw stanowiące znaczną część uchwalanych ostatecznie przez Parlament projektów aktów ustawodawczych są co do zasady przygotowywane przez Rządowe Centrum Legislacji na podstawie ZTP[20]. Jednocześnie warto podkreślić, że rządowa faza przedparlamentarnych prac legislacyjnych należy do najbardziej złożonych. Jest ona szczegółowo uregulowanym, wieloetapowym procesem.

Dla przedparlamentarnego etapu powstawania projektu ustawy na etapie rządowym podstawowe znaczenie mają przepisy ustawy o Radzie Ministrów oraz Regulamin pracy Rady Ministrów[21]. Przepisy te przewidują obecnie dwa tryby przygotowywania rządowych projektów ustaw. Pierwszy z nich obejmuje przygotowywanie projektów ustaw na podstawie założeń projektu ustawy, drugi zaś, na zasadzie wyjątku, zakłada procedowanie z projektem ustawy bez uprzedniego przyjęcia założeń.

Zasadą jest, że projekt ustawy opracowywany jest na podstawie przyjętych wcześniej przez Radę Ministrów założeń projektu ustawy. Od tej zasady przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów wprowadzają wyjątki, bowiem projekt ustawy może być również opracowany bez uprzedniego przyjęcia założeń tego projektu, jeżeli wynika to z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów[22] albo z decyzji Rady Ministrów lub jej prezesa.

[20] Warto podkreślić zasadniczą zmianę, jaka w tym zakresie nastąpiła w kwietniu 2009 r. Otóż dotychczasową praktykę postępowania na etapie rządowym charakteryzował resortowy system tworzenia prawa, gdyż przygotowywanie projektów aktów prawnych zasadniczo należało do właściwych ministrów, a kompetencje podmiotów (Rada Legislacyjna, Rządowe Centrum Legislacji, Komisja Prawnicza) w zakresie kontroli legislacyjnej projektów często się powielały. Od 1 kwietnia 2009 r. to na Rządowe Centrum Legislacji (RCL) nałożony został obowiązek opracowywania rządowych projektów ustaw, a nie wyłącznie, jak dotąd, opracowywania stanowisk prawno-legislacyjnych do tych projektów. Obowiązek ten pozostaje w ścisłej korelacji z analizowaniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Sprawiedliwości UE i Sądu, w szczególności w zakresie wpływu na polski system prawa, co ma umożliwić efektywniejszą ocenę skuteczności i efektywności prawa ex post.

[21] Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. –Regulamin pracy Rady Ministrów (tekst jedn. M.P. z 2016 r., poz. 1006).

[22] Wykaz ten obejmuje oprócz podstawowych założeń projektów ustaw także projekty samych ustaw, jak również projekty rozporządzeń Rady Ministrów. Wykaz zawiera w szczególności następujące elementy: 1) zwięzłą informację o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie; 2) wskazanie istoty rozwiązań, które planuje się w nim zawrzeć; 3) wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu; 4) imię i nazwisko oraz stanowisko lub funkcję osoby odpowiedzialnej za jego opracowanie; 5) wskazanie organu odpowiedzialnego za przedłożenie go Radzie Ministrów; 6) informację o ewentualnej rezygnacji z prac nad projektem, z uwzględnieniem przyczyny

Podmiotami uprawnionymi do opracowania projektu założeń projektu ustawy są: członkowie Rady Ministrów (każdy w zakresie swojej właściwości), szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, inny podmiot, jeżeli został on upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów[23] lub jeżeli upoważnienie to wynika z odrębnych przepisów prawa[24], centralny organ administracji rządowej podległy lub nadzorowany przez ministra[25].

W pierwszej fazie prac organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych opracowania projektu założeń. Następnie organ wnioskujący opracowuje sam projekt założeń projektu ustawy. Obejmuje on zwięzłe przedstawienie celu projektowanej ustawy, istoty proponowanych rozwiązań oraz zakresu przewidywanej regulacji i zasadniczych kwestii wymagających uregulowania, w tym zniesienia dotychczasowych lub powołania nowych organów lub instytucji. Warto podkreślić, że projekt założeń projektu ustawy powinien zawierać oświadczenie organu wnioskującego o zgodności projektowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej oraz ocenę organu wnioskującego, czy projekt ustawy będzie podlegał notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych[26].

W dalszej kolejności projekt założeń projektu ustawy przekazywany jest do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, przy czym podkreślić należy, że regulamin pracy Rady Ministrów nie określa kolejności ich przeprowadzania, pozostawiając to do wyłącznej decyzji organu wnioskującego, który może zdecydować również o ich łącznym procedowaniu.

Po przeprowadzeniu tego etapu, a w przypadku projektów ustaw regulujących materię objętą zakresem działania Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji lub Komitetu do Spraw Europejskich – po rozpatrzeniu przez te komitety organ wnioskujący wnosi projekt założeń do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów[27], który może: przyjąć go bez zmian lub ze zmianami i rekomendować Radzie Ministrów, rekomendować Radzie Ministrów jego odrzucenie, wyrazić o nim opinię lub też po zobowiązaniu organu wnioskującego do określonego działania pod-

tej rezygnacji. – por. art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

[23] Może to być każdy podmiot podległy Prezesowi Rady Ministrów. Jako przykład można wskazać tu Prezesa Rządowego Centrum Legislacji lub Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

[24] Np. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych dysponuje prawem opracowywania takiego projektu, ale tylko w zakresie tematyki, która dotyczy zamówień publicznych.

[25] Wykaz organów podległych lub nadzorowanych przez ministra określają załączniki do rozporządzeń wydanych na podstawie art. 33 ust. 1 i 1a ustawy o Radzie Ministrów.

[26] Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. nr 239, poz. 2039, ze zm.).

[27] W jego skład wchodzą: Przewodniczący, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród członków Rady Ministrów, członkowie, którymi są sekretarze stanu w ministerstwach, nie więcej niż dwóch przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów, którymi są szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub wyznaczeni przez niego sekretarze stanu lub podsekretarze stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Prezes Rady Ministrów może także upoważnić do reprezentowania go inną osobę. Dodatkowo Prezes Rządowego Centrum Legislacji oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów są stałymi uczestnikami posiedzeń Stałego Komitetu Rady Ministrów.

jąć rozstrzygnięcie o ponownym rozpatrzeniu projektu po spełnieniu określonych wymogów.

Po przyjęciu założeń projektu ustawy przez Radę Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji przystępuje do opracowania na ich podstawie projektu ustawy[28]. W trakcie tych prac organ wnioskujący ma obowiązek ściśle współpracować z Rządowym Centrum Legislacji. Współpraca ta, na co należy zwrócić uwagę, może polegać w szczególności na przekazaniu przez organ wnioskujący Rządowemu Centrum Legislacji szczegółowych propozycji rozwiązań niezbędnych do sporządzenia projektu ustawy, a także na przedstawieniu wszelkich informacji oraz wyjaśnień dotyczących opracowywanego projektu ustawy. Rządowe Centrum Legislacji przygotowuje projekt ustawy w oparciu o specjalnie przygotowany szablon projektu aktu prawnego. Oczywiście przygotowany projekt ustawy musi odpowiadać zawartym w przepisach powszechnie obowiązujących regułom tworzenia takich aktów[29]. Nieodzownym elementem każdego projektu ustawy jest również obowiązek sporządzenia do niego uzasadnienia. W przypadku projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń Rządowe Centrum Legislacji opracowuje jedynie tę część uzasadnienia, która obejmuje wykazanie różnicy między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, w tym przewidywane skutki prawne wejścia w życie ustawy. Uzasadnienie w pozostałym zakresie sporządza organ wnioskujący na dalszym etapie prac legislacyjnych.

Po opracowaniu projektu ustawy Rządowe Centrum Legislacji przekazuje go organowi wnioskującemu celem zgłoszenia uwag. Jeżeli takowe zostaną wniesione, Rządowe Centrum Legislacji sporządza nowy tekst projektu ustawy, który uwzględnia zgłoszone uwagi (nawet te wykraczające poza przyjęte przez Radę Ministrów założenia), z tym jednak, że zagadnienia o charakterze legislacyjnym rozstrzyga wyłącznie Rządowe Centrum Legislacji. Uzupełniony projekt jest następnie ponownie przekazywany organowi wnioskującemu, który, jeżeli zaistnieje taka konieczność, ma prawo zgłaszania dalszych uwag do projektu. Po zaakceptowaniu ostatecznej wersji projektu ustawy organ wnioskujący sporządza uzasadnienie projektu, włą-

[28] Od tej zasady przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów przewidują dwa odstępstwa: 1) w uzasadnionych przypadkach Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów, na wniosek organu wnioskującego lub Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, może powierzyć sporządzenie projektu ustawy na podstawie założeń organowi wnioskującemu 2) sporządzenie projektu ustawy przez podmiot inny niż Rządowe Centrum Legislacji będzie miało miejsce, gdy wynika to z przepisów odrębnych.

[29] Na przykład będą to następujące akty normatywne: ustawa o Radzie Ministrów, ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ustawa o umowach międzynarodowych, ustawa o finansach publicznych oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. Ponadto przy opracowywaniu projektu ustawy należy mieć na uwadze przepisy uchwały nr 20 Rady Ministrów z dnia18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych. Dodatkowo redakcja przepisów prawnych powinna uwzględniać zasady techniki prawodawczej ustalone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej". Przy opracowywaniu projektu ustawy ważne będą także wytyczne dotyczące niektórych zagadnień legislacyjnych zebrane w zbiorze pt. Dobre praktyki legislacyjne, które udostępnione są na stronie Rządowego Centrum Legislacji.

czając do niego część uzasadnienia opracowaną przez Rządowe Centrum Legislacji. W uzasadnieniu powinny znaleźć się następujące informacje:

1. wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu,
2. przedstawienie rzeczywistego (faktycznego) stanu w dziedzinie, która ma zostać uregulowana,
3. przedstawienie projektu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonanie powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, jeżeli obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów,
4. oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej,
5. ocenę organu uprawnionego do opracowania projektu ustawy, czy projekt ten podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Organ wnioskujący sporządza również ocenę skutków regulacji (OSR) na gotowym formularzu, którego wzór szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów[30]. Warto w tym miejscu zauważyć, że ocena OSR dokonywana jest przez szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji publicznych oraz opiniowania projektu w terminie 14 dni od daty udostępnienia mu projektu ustawy. Brak wyrażonego stanowiska w tym terminie jest równoznaczny z przedstawieniem oceny pozytywnej.

W dalszej kolejności projekt ustawy przekazywany jest do uzgodnień, konsultacji publicznych[31] i opiniowania, przy czym co do zasady następuje to dopiero po wpisaniu go do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Warto w tym miejscu zauważyć, że z przeprowadzonych konsultacji sporządza się tzw. raport z konsultacji. Dokument ten zawiera m.in. omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji i opiniowania. Jest przygotowywany przy wszystkich projektach dokumentów rządowych, przy których obowiązkowe jest przeprowadzenie konsultacji publicznych. Zawiera również odniesienie do zgłoszonych uwag, wraz z wyczerpującym uzasadnieniem w przypadku ich odrzucenia. W regulaminie pracy Rady Ministrów uznaje się, że wszystkie rządowe projekty powinny podlegać uzgodnieniom, konsultacjom publicznym i opiniowaniu. W sytuacjach wyjątkowych można zastosować tzw. tryb odrębny. Zgodnie z art. 98 i 99

[30] https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html [dostęp: 21.10.2018].

[31] Proces konsultacji publicznych nie powinien być utożsamiany z dotychczas funkcjonującymi konsultacjami społecznymi. W ramach konsultacji społecznych projekt ustawy był przekazywany zarówno podmiotom zainteresowanym z uwagi na przedmiot ustawy, jak również podmiotom, z którymi obowiązek skonsultowania projektu wynikał bezpośrednio z obowiązujących przepisów. Regulamin pracy Rady Ministrów dokonuje podziału dotychczasowych konsultacji społecznych na dwa procesy, wskazując, że w ramach konsultacji publicznych projekt przedstawia się organizacjom społecznym lub innym zainteresowanym podmiotom albo instytucjom, których opinia jest pożądana z uwagi na treść projektu ustawy, zaś w toku opiniowania projekt przekazywany jest, gdy obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów.

tryb ten może wprowadzić jedynie Prezes Rady Ministrów i jest przewidziany dla sytuacji, gdy „waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów". W tym trybie istnieje zatem możliwość pominięcia lub skrócenia czasu trwania takich elementów procesu legislacyjnego, jak przeprowadzenie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.

Analogicznie jak w postępowaniu w sprawie projektu założeń projektu ustawy po przeprowadzeniu tego etapu, a w przypadku projektów ustaw regulujących materię objętą zakresem działania Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji lub Komitetu do Spraw Europejskich – po rozpatrzeniu przez te komitety organ wnioskujący wnosi projekt założeń do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

Następnie organ wnioskujący kieruje projekt ustawy opracowany na podstawie założeń pod obrady Rady Ministrów. Wyjątek będzie stanowiła sytuacja, gdy prezes Rządowego Centrum Legislacji zdecyduje o rozpatrzeniu projektu przez komisję prawniczą[32]. Podjęcie takiej decyzji będzie zasadne m.in. wówczas, gdy w projekcie ustawy na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego dokonano istotnych zmian w stosunku do projektu opracowanego przez Rządowe Centrum Legislacji. Warto w tym miejscu podkreślić, *że* obecnie nie ma już potrzeby występowania z wnioskiem o zwolnienie projektu ustawy z obowiązku rozpatrzenia przez tę komisję.

Rada Ministrów w sprawie projektu ustawy może procedować na posiedzeniu lub w trybie obiegowym. Gdy Rada Ministrów obraduje na posiedzeniu, prace nad projektem ustawy mogą zakończyć się:

1. przyjęciem projektu ustawy bez zmian,
2. przyjęciem projektu ustawy ze zmianami,
3. odrzuceniem projektu ustawy,
4. podjęciem rozstrzygnięcia o ponownym rozpatrzeniu projektu ustawy po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie.

Z kolei gdy Rada Ministrów obradowała w trybie obiegowym, projekt ustawy uważa się za przyjęty, gdy: w wyznaczonym terminie nie zgłoszono do niego uwag,

1. zgłoszone uwagi zostały uwzględnione przez organ wnioskujący,
2. zgłoszone uwagi zostały wyjaśnione przez organ wnioskujący, a wyjaśnienia te zostały przyjęte przez podmiot zgłaszający.

W przypadku gdy projekt ustawy przygotowywany jest bez wcześniejszego przyjęcia założeń, modyfikacji ulegają przede wszystkim pierwsze etapy postępowania. Otóż projekt ustawy może zostać opracowany bezpośrednio przez:

[32] W skład komisji wchodzą: 1) pracownik Rządowego Centrum Legislacji (przewodniczący komisji), 2) przedstawiciel organu wnioskującego (autor projektu), 3) przedstawiciel urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ponadto w skład komisji mogą wchodzić przedstawiciele ministerstw lub urzędów centralnych, których zaproszenie jest zasadne w celu wypracowania treści projektu odpowiadającej wymogom prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, w szczególności przedstawiciele urzędów, których uwagi zostały uwzględnione w rozstrzygnięciach Stałego Komitetu Rady Ministrów

1. członków Rady Ministrów (każdy w zakresie swojej właściwości),
2. szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
3. inny podmiot, jeżeli został on upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów lub jeżeli upoważnienie to wynika z odrębnych przepisów prawa,
4. centralny organ administracji rządowej podległy lub nadzorowany przez ministra.

Przed rozpoczęciem prac nad projektem ustawy podmiot uprawniony do jego opracowania ma obowiązek dokonania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych w związku z wejściem w życie proponowanych rozwiązań. Ocena ta dokonywana jest w oparciu o wytyczne ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy. Aktualnie są to „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego" dostępne na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji[33]. Dokument ten zawiera informacje, jak krok po kroku stworzyć rzetelną ocenę skutków regulacji projektowanych rozwiązań. Jeszcze do niedawna na podstawie dokonanej oceny uprawniony podmiot sporządzał test regulacyjny, który przedstawiał w syntetyczny sposób wyniki oceny wpływu na etapie prac nad założeniami projektu aktu prawnego. Uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów[34], która weszła w życie 22 czerwca 2016 r., zniosła jednak wymóg jego opracowywania.

Po dokonaniu oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych w związku z wejściem w życie proponowanych rozwiązań, uprawniony podmiot wnioskuje o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Wniosek o wprowadzenie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów powinien zostać złożony na formularzu, którego wzór dostępny jest w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów[35].

Dalsze prace legislacyjne uzależnione są od wpisania projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Oznacza to, że brak projektu ustawy w tym wykazie uniemożliwia przystąpienie do opracowania tekstu projektu ustawy.

Obowiązek przygotowania projektu ustawy wraz z uzasadnieniem (obejmującym tzw. część właściwą i OSR) spoczywa w przypadku projektu ustawy przygotowywanego bez uprzedniego przyjęcia założeń w całości na podmiocie uprawnionym.

Dalsze postępowanie z projektem ustawy co do zasady przebiega już analogicznie do postępowania z projektem ustawy, do którego przygotowane zostały założenia, z uwzględnieniem jednak pewnych odrębności[36]:

[33] Por. https://www.rcl.gov.pl/book/wytyczne [dostęp: 21.10.2018].
[34] M.P. poz. 494.
[35] https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/zgloszenie-do-wykazu-pr/2500,FORMULARZ.html [dostęp: 21.10.2018].
[36] Por. J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych,* Warszawa 2013, s. 38.

1. przeprowadzenie uzgodnień międzyresortowych jest obligatoryjne,
2. wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia[37],
3. wszelkie zmiany w projekcie ustawy, będące skutkiem przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych, organ wnioskujący wprowadza samodzielnie,
4. wniosek o rozpatrzenie projektu ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów powinien dodatkowo zawierać informację o tym, że projekt opracowano bez uprzedniego przyjęcia założeń projektu ustawy[38],
5. zasadą jest obowiązek rozpatrzenia projektu ustawy przez komisję prawniczą,
6. tekst projektu, który uwzględnia ustalenia dokonane przez komisję prawniczą albo poprawki przedstawione organowi wnioskującemu przed posiedzeniem komisji, sporządza nie Rządowe Centrum Legislacji, lecz organ wnioskujący,
7. w związku z powyższym nie wyznacza się przedstawiciela Rządowego Centrum Legislacji do udziału w pracach parlamentarnych nad projektem ustawy.

ZAMIAST ZAKOŃCZENIA

Nie ulega wątpliwości, że rząd, który powinien być głównym twórcą „dobrego prawa", podejmuje nieustanne próby zmierzające do udoskonalenia procesu stanowienia prawa. Dobrym tego przykładem są cele, jakie zostały sformułowane w programie „Lepsze Regulacje 2015", stanowiącym załącznik do uchwały Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. nr 13/2013. Mimo to jednak w dalszym ciągu wiele pozostaje do zrobienia. Problemem jest zwłaszcza pokusa szybkiego przyjęcia określonych regulacji. Jak pokazuje praktyka, bardzo często rząd rezygnuje ze „żmudnej", przedstawionej wyżej drogi, i „idąc na skróty" podejmuje decyzję o przekazaniu projektu ustawy grupie posłów, która nie jest związana ww. wymogami i może stosunkowo szybko doprowadzić do wniesienia projektu do „laski marszałkowskiej". Biorąc to pod uwagę, chciałbym pokusić się o sformułowanie postulatów *de lege ferenda*, które moim zdaniem pozwolą na zwiększenie przejrzystości systemu stanowienia prawa, a tym samym doprowadzą do podwyższenia jego jakości.

Ważnym zagadnieniem dotyczącym udziału Rady Ministrów w postępowaniu ustawodawczym, nad którego przekonstruowaniem należałoby się zastanowić, są konsultacje społeczne. Aktualnie konsultacje społeczne dotyczą zaprojektowanych rozwiązań na moment ich wnoszenia do Sejmu. Biorąc to pod uwagę, zasadne wydaje się:

1. wprowadzenie drugiego etapu procesu konsultacji, który mógłby odbywać się przed rozpoczęciem trzeciego czytania. Dotyczyłoby to wyłącznie tych projektów, w stosunku do których wniesiono poprawki;

[37] Por.§129 Regulaminu pracy Rady Ministrów.
[38] Por. §60 ust. 2 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

2. dokonanie zmiany formy konsultacji, jednak w taki sposób, aby nie doprowadzić do znacznego przedłużenia procesu stanowienia prawa w Polsce. Można rozważać w tym zakresie zastosowanie nowych instrumentów komunikacji i ciągłe doskonalenie systemu e-konsultacji. W tym stanie rzeczy zasadne jest zatem opracowanie jednolitego oraz spójnego modelu postępowania dotyczącego konsultacji, zwłaszcza tych projektów, w stosunku do których wniesiono poprawki;

3. stworzenie jednolitej „bazy konsultacyjnej", z której na bieżąco można byłoby czerpać informacje na temat zgłaszanych uwag. Można rozważać w tym zakresie udoskonalenie rozwiązań przyjętych już w rządowym portalu konsultacji publicznych: http://www.konsultacje.gov.pl/. Natomiast konsultacje społeczne w zakresie projektów, w stosunku do których wniesiono poprawki, mogłyby odbywać się na specjalnie do tego celu uruchomianym portalu, na przykład na stronach Rządowego Centrum Legislacji albo Sejmu RP. Ważne, aby zakres konsultacji społecznych był maksymalnie szeroki oraz aby każdy zainteresowany miał, w sposób nieskomplikowany, możliwość wyrażenia swojej opinii. Stąd też przyjęte rozwiązania proceduralne w tym zakresie muszą być maksymalnie odformalizowane. W przeciwnym razie może to zniechęcać do uczestnictwa w konsultacjach;

4. stworzenie spójnego systemu przeprowadzania konsultacji społecznych, z którego będzie jasno wynikać, jakie warunki należy spełnić, w szczególności dotyczące systematyki, tj.: precyzyjne określenie: podmiotu opiniującego, aktu, do którego wnoszone są uwagi, potem szczegółowe uzasadnienie prawne i faktyczne, wreszcie określenie osoby reprezentującej podmiot (sporządzającej opinię) itd.;

5. wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących ram czasowych konsultacji oraz zasad informowania przez wnioskodawcę o ich prowadzeniu. Przede wszystkim zbyt krótkie są terminy, jakie wnioskodawcy wyznaczają podmiotom konsultującym. Można rozważyć wprowadzenie odpowiednio rozwiązania przyjętego w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych[39], zgodnie z którym organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni tylko ze względu na ważny interes publiczny;

6. precyzyjne określenie okresu, do którego mogą być prowadzone konsultacje. Pod rozwagę można poddać następujące rozwiązanie: pierwszy etap konsultacji maksymalnie do zakończenia uzgodnień międzyresortowych, natomiast drugi etap np. w terminie 14 dni od przeprowadzenia II czytania.

Niezwykle ważnym elementem uzasadnienia projektu ustawy przygotowywanym na szczeblu rządowym jest ocena skutków regulacji. Dotychczasowa praktyka pokazuje niestety, że OSR bardzo często są niekompletne: zawierają niekomplet-

[39] Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1881).

ny wykaz podmiotów, z którymi projekt ma być konsultowany, i informację, że projekt regulacji nie będzie miał wpływu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, na rynek pracy, na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw, na sytuację i rozwój regionalny. Dlatego trzeba dążyć do bardzo starannego ich przygotowywania. Projekty muszą być wszechstronnie analizowane pod kątem ekonomicznym, społecznym i prawnym. Ponadto należy postulować obligatoryjne dokonywanie oceny skutków regulacji również *ex post* – obecnie jest ona obligatoryjnie przygotowywana tylko na wniosek Rady Ministrów lub jej organu pomocniczego, lub jeżeli wynika to z OSR. Jest to bardzo pozytywna praktyka, którą koniecznie należałoby rozciągnąć także na inne przypadki. Nie ulega wątpliwości, że przyczyniłoby się to do poprawy jakości stanowionego prawa i jego uporządkowania poprzez wyeliminowanie niepotrzebnych regulacji.

Wreszcie niezwykle istotnym postulatem, który może jednak napotkać opór ze strony większości parlamentarnej, jest ograniczenie powszechnej praktyki wnoszenia projektów de facto rządowych jako projekty poselskie tylko po to, by uniknąć konieczności spełniania wymogów wynikających z rządowego procesu tworzenia prawa.

Bibliografia

Góral J., *Regulamin Sejmu a praktyka*, opracowanie przedstawione w ramach konferencji nt. „Regulamin Sejmu w praktyce parlamentarnej", „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 2.

Koksanowicz G., *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle postanowień regulaminu Sejmu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2012, nr 1.

Krawczyk J. (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013.

Lewenstein M., *Konsultacje społeczne w procesie stanowienia prawa w Polsce i w instytucjach Unii Europejskiej*, [w:] M. Molęda-Zdziech, *Lobbing w praktyce. Doświadczenia polskie*, Warszawa 2006.

Malinowski A. (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy – akty wykonawcze – prawo miejscow*e, Warszawa 2009.

Sokolewicz W., *Postępowanie z projektem ustawy lub projektu chwały, do którego nie dołączono uzasadnienia*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski, *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, tom I, Warszawa 2010.

Wronkowska S., *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 2.

Streszczenie: Procedury tworzenia i uchwalania prawa oraz ich przestrzeganie stanowią ważny element działalności państwa podlegającej wnikliwej obserwacji. To właśnie stało się powodem, dla którego autor postanowił przyjrzeć się bliżej procedurom tworzenia prawa z perspektywy Rady Ministrów. Nie ulega wątpliwości, że rząd, będący głównym twórcą prawa w naszym kraju, podejmuje nieustanne próby zmierzające do udoskonalenia procesu stanowienia prawa. Dobrym tego przykładem są cele, jakie zostały sformułowane w programie „Lepsze Regulacje 2015" stanowiącym załącznik do uchwały Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. nr 13/2013. Mimo to jednak w dalszym ciągu w tym zakresie pozostaje wiele do zrobienia. Właśnie dlatego celem autora oprócz ukazania stopnia zaangażowania rządu w proces tworzenia prawa stało się także sformułowanie postulatów *de lege ferenda*, które jego zdaniem pozwolą na zwiększenie przejrzystości systemu stanowienia prawa, a tym samym doprowadzą do podwyższenia jego jakości.

Słowa kluczowe: rząd, tworzenie prawa, projekt ustawy, uzasadnienie projektu ustawy, konsultacje

DRAFT LAWS BY THE COUNCIL OF MINISTERS – SELECTED ISSUES

Summary: The legislatives procedures and norms for law-making are the important elements of good governance. This results with an attempt to examine them from the perspective of Polish Council of Ministers. Such body – as a basic legislator in our political and legal system – keeps putting efforts in improving the legislative procedures. The goals phrased in a governmental programme „Better Regulations 2015" (the Council of Ministers' resolution of 22.01.2013, no. 13/2013) may be pointed out as a good illustration of aforementioned efforts and approach. However, there is still a lot to be done in such area. For these reasons the paper focuses not solely on the range and the degree of the Council of Ministers' involvement in legislative level, but also on some remarks *de lege ferenda* that may lead to increasing the transparency of the procedures and improving the quality of law.

Keywords: government, legislative and law-making, draft of the statute, grounds for legislation, dialogue