



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-199-08

Druk nr 1344
Warszawa, 6 listopada 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Prezes Rady Ministrów.

(-) Donald Tusk

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów.”;

2) art. 14c otrzymuje brzmienie:

„Art. 14c. 1. Centrum zapewnia obsługę prawną Rady Ministrów poprzez:

- 1) opracowywanie rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowywanie określonych rodzajów projektów ustaw należy do właściwości innych podmiotów;
- 2) opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów prawnych innych niż określone w pkt 1 oraz do projektów założeń projektów ustaw;
- 3) opracowywanie pod względem legislacyjnym rządowych projektów aktów prawnych innych niż określone w pkt 1, skierowanych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, w tym poprzez ich ocenę pod względem prawnym i redakcyjnym przez Komisję Prawniczą prowadzoną przez Centrum;
- 4) analizowanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji pod względem wpływu na polski system prawa;

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej oraz ustawę z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, z 2004 r. Nr 238, poz. 2390 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 i Nr 249, poz. 2104 oraz z 2006 r. Nr 45, poz. 319, Nr 170, poz. 1217 i Nr 220, poz. 1600.

- 5) koordynowanie przebiegu uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych;
 - 6) redagowanie i udostępnianie, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach, Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”;
 - 7) współdziałanie z Komitetem Integracji Europejskiej w sprawie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i jego wykonywania;
 - 8) współdziałanie z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz spójności z polskim systemem prawa;
 - 9) kontrolowanie wydawania przez organy administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw;
 - 10) wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach lub wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów.
2. Przepisu ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do rządowych projektów kodyfikacji określonych dziedzin prawa, opracowywanych przez komisje utworzone na podstawie art. 12a.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, Nr 107, poz. 732, Nr 120, poz. 818 i Nr 173, poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 63, poz. 394) w art. 34 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 3 w ust. 2 po pkt 2 dodaje się pkt 2a i 2b w brzmieniu:

„2a) wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu założeń projektu ustawy;

2b) imię i nazwisko oraz stanowisko lub funkcję osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu założeń projektu ustawy;”;

2) art. 4 otrzymuje brzmienie:

„Art. 4. Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie przygotowują swoje programy prac legislacyjnych dotyczące projektów rozporządzeń. Przepisy art. 3 ust. 2 pkt 1, 2 i 3-5 oraz ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio.”;

3) w art. 7:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1, wnosi się, na urzędowym formularzu:

1) w przypadku prac nad projektem ustawy – do organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu założeń projektu ustawy, a jeżeli nie opracowywano projektu założeń projektu ustawy – do organu odpowiedzialnego za przedłożenie projektu ustawy Radzie Ministrów;

2) w przypadku prac nad projektem rozporządzenia – do organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia.”;

b) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia, obowiązane są zgłosić zmiany danych podlegających zgłoszeniu w terminie 7 dni od dnia ich wystąpienia odpowiednio:

1) organowi odpowiedzialnemu za opracowanie projektu założeń projektu ustawy, a jeżeli nie opracowywano projektu założeń projektu ustawy – organowi odpowiedzialnemu za przedłożenie projektu ustawy Radzie Ministrów;

2) organowi odpowiedzialnemu za opracowanie projektu rozporządzenia.”.

Art. 4. Do projektów ustaw przekazanych do uzgodnień z członkami Rady Ministrów przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

UZASADNIENIE

1. Opracowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw, określanego dalej jako „projekt”, stanowi realizację, nałożonego przez Prezesa Rady Ministrów, zadania przedstawienia przez Rządowe Centrum Legislacji propozycji zmian ustawowych, zmierzających do usprawnienia rządowego procesu legislacyjnego w zakresie opracowywania projektów ustaw, jak również do poprawy jakości stanowionego prawa. Zgodnie z dyspozycją Prezesa Rady Ministrów zmiany te mają polegać w szczególności na ustanowieniu obowiązku opracowywania przez Rządowe Centrum Legislacji rządowych projektów ustaw. W aktualnym stanie prawnym podstawowym zadaniem Rządowego Centrum Legislacji jest wykonywanie obsługi prawnej Rady Ministrów poprzez opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów prawnych, których sporządzanie należy – co do zasady – do właściwych ministrów. Tak ukształtowany stan prawny rodzi uzasadnioną krytykę tak w kręgach politycznych, jak i w środowiskach, które zajmują się teoretycznie i praktycznie problematyką legislacji. Aktualny tryb opracowywania projektów ustaw cechuje bowiem z jednej strony organizacja typowa dla „resortowego” systemu tworzenia prawa, z drugiej zaś – wielość powielających się kompetencyjnie podmiotów w administracji rządowej, które dokonują oceny projektów ustaw pod względem ich zgodności z regułami poprawnej legislacji. Niedoskonałość w zakresie tworzenia prawa przejawia się również w niewyciąganiu należytych wniosków z popełnionych błędów legislacyjnych (w tym w niewykorzystywaniu dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), a także w braku oceny efektywności i skuteczności prawa *ex post*.

2. Istotą projektu jest ustanowienie, w drodze stosownej nowelizacji ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.), obowiązku opracowywania przez Rządowe Centrum Legislacji rządowych projektów ustaw. Przewiduje się, że projekty te będą opracowywane przez ten podmiot na podstawie założeń projektu ustawy, których sporządzenie należyć będzie do właściwego organu wnioskującego (tj. członków Rady Ministrów i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), przy czym założenia te będą uzgadniane (w tym z Rządowym Centrum Legislacji – pod względem

prawnym i formalnym) i przyjmowane przez Radę Ministrów jako dokumenty rządowe w trybie określonym w regulaminie pracy Rady Ministrów. O ile zatem w obowiązującym stanie prawnym zadaniem Rządowego Centrum Legislacji jest – co do zasady – sporządzanie opinii prawnych do projektów ustaw opracowywanych przez właściwe przedmiotowo organy wnioskujące oraz obsługa prawno-legislacyjna rządowego procesu legislacyjnego w tym zakresie, to zgodnie z zaprezentowaną koncepcją jego rola będzie polegać na opracowywaniu projektów ustaw w sposób zapewniający zgodność tak z regułami poprawnej legislacji, jak i z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami.

3. Dokonując charakterystyki proponowanego systemu opracowywania rządowych projektów ustaw, wskazać należy na jego pięć zasadniczych zalet.

Po pierwsze, uchwalenie projektu zmierzać ma do przewyciężenia negatywnych skutków obecnego trybu rządowego postępowania legislacyjnego, opartego na koncepcji „resortowej”. Opracowywanie rządowych projektów ustaw przez jeden podmiot powinno sprzyjać ujednocnieniu stosowanych środków techniki prawodawczej, a tym samym – zapewnieniu legislacyjnej poprawności i spójności projektów ustaw wnoszonych do Sejmu przez Radę Ministrów. Wypada przy tym wspomnieć, iż podstawowym motywem utworzenia z dniem 1 stycznia 2000 r. Rządowego Centrum Legislacji była nie tylko potrzeba usprawnienia koordynacji rządowego postępowania ustawodawczego, lecz także przekonanie o konieczności istnienia wyspecjalizowanej w zakresie legislacji jednostki organizacyjnej, której zadania, kompetencje i usytuowanie w systemie administracji rządowej dawałyby gwarancję poprawy jakości rządowych projektów aktów normatywnych.

Po drugie, mając na względzie dotychczasową, prawie dziewięcioletnią, praktykę funkcjonowania rządowego procesu legislacyjnego, należy uznać, iż utworzenie Rządowego Centrum Legislacji jako podmiotu zapewniającego koordynację działalności legislacyjnej organów administracji rządowej, przy jednoczesnym braku zmian w zakresie zasad i trybu opracowywania rządowych projektów ustaw, nie zapewniło osiągnięcia założonych celów. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest, obowiązujący od dziesięcioleci, system, w ramach którego członek Rady Ministrów obowiązany jest do opracowywania zarówno merytorycznej koncepcji polityki Rządu w zakresie swojego działania, jak również projektu ustawy, mającego stanowić jej realizację. W praktyce, w związku z brakiem w polskiej tradycji prawodawczej obowiązku uprzedniego opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów starannie przygotowanego projektu założeń projektu ustawy, dochodzi do swoistego „skomasowania” się tych dwóch obowiązków w jeden zespół czynności, polegający

na opracowywaniu projektu ustawy – nierzadko w postaci wielu wersji, z których kolejna stanowi merytoryczne uzupełnienie lub modyfikację poprzedniej – przez właściwe służby ministerialne, na podstawie dyspozycji właściwego w tym zakresie członka Rady Ministrów lub osoby przez niego upoważnionej. Tymczasem model racjonalnego prawodawcy, którego normatywne rozwinięcie stanowi § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zakłada, że w przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy należy, przed podjęciem czynności jego opracowywania:

- 1) zapoznać się z dotychczasowym stanem prawnym, w tym z obowiązującymi ustawami, umowami międzynarodowymi, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, prawodawstwem organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem, oraz prawem Unii Europejskiej, obowiązującym w regulowanej dziedzinie;
- 2) ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie;
- 3) określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy;
- 4) ustalić alternatywne rozwiązania prawne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów;
- 5) sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków rozważanych alternatywnych rozwiązań prawnych, w tym ich wpływ na system prawa;
- 6) określić skutki finansowe poszczególnych alternatywnych rozwiązań prawnych oraz ustalić źródła ich pokrycia;
- 7) dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.

Tak sformułowana metodyka właściwego przygotowania projektu ustawy oparta jest na założeniu, iż o ile sprecyzowanie merytorycznej koncepcji polityki Rządu w zakresie danej problematyki (w szczególności uzasadnienie potrzeby i celu uchwalenia projektowanej ustawy oraz przygotowanie jednoznacznej propozycji rozwiązania prawnego) jest domeną członka Rady Ministrów, o tyle opracowanie projektu ustawy stanowi *de facto* czynność o charakterze technicznym, sprowadzającą się do przełożenia przez wykwalifikowanego legislatora treści tej koncepcji na język prawny, z uwzględnieniem reguł poprawnej legislacji. Metodyka ta wyróżnia zatem wyraźnie dwa etapy procesu przygotowania projektu ustawy, przy czym w pierwszym z nich dominującą rolę odgrywa czynnik polityczny, wyznaczający cele regulacji i związane z nimi rozwiązania prawne, w drugim zaś – legislator, którego rolą jest opracowanie projektu ustawy w sposób zapewniający zgodność tak z regułami poprawnej

legislacji, jak i z przyjętą koncepcją. Zasadne jest zatem przekonanie o słuszności proponowanego w niniejszym projekcie rozwiązania, w myśl którego projekt ustawy ma być opracowywany przez Rządowe Centrum Legislacji na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń projektu ustawy, których sporządzenie należy będzie do właściwego organu wnioskującego (tj. członków Rady Ministrów i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Jednocześnie projekt nie przewiduje zmian w przepisach art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o Radzie Ministrów, w myśl których członek Rady Ministrów, upoważniony przez Radę Ministrów, reprezentuje Rząd przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach rozpatrywanych z inicjatywy Rady Ministrów, składając, po porozumieniu się z Prezesem Rady Ministrów, wszelkie oświadczenia w imieniu Rządu, przy czym Prezes Rady Ministrów może, na wniosek ministra:

- 1) udzielić upoważnienia do reprezentowania Rządu przed Sejmem sekretarzowi stanu lub podsekretarzowi stanu w danym ministerstwie, pełnomocnikowi Rządu lub kierownikowi urzędu centralnego;
- 2) udzielić upoważnienia do reprezentowania Rządu w Sejmie, poza posiedzeniem plenarnym, innej osobie czynnej w danym dziale administracji rządowej.

Po trzecie, ustanowienie obowiązku opracowywania, uzgadniania i przedkładania Radzie Ministrów przez właściwego członka Rady Ministrów albo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projektu założeń projektu ustawy sprzyjać będzie transparentności rządowego postępowania ustawodawczego. Przyjęte przez Radę Ministrów założenia projektu ustawy stanowiąc będą dokument rządowy, określający zarówno potrzebę i cel uchwalenia projektowanej ustawy, jak również propozycje rozstrzygnięć normatywnych, które powinna zawierać, wraz z ich uzasadnieniem. Starannie sporządzone, prawidłowo uzgodnione i poddane rzetelnym konsultacjom społecznym założenia projektu ustawy będą nowoczesnym instrumentem planowania legislacyjnego o charakterze analitycznym.

Po czwarte, opracowanie, uzgodnienie i przedłożenie Radzie Ministrów przez właściwego członka Rady Ministrów albo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projektu założeń projektu ustawy stanowiąc ma etap postępowania legislacyjnego, którego zadaniem jest przede wszystkim dokonanie przez Radę Ministrów oceny celowości ewentualnego opracowania projektu ustawy. Należyte wdrożenie proponowanego systemu legislacyjnego powinno zatem sprzyjać przeciwdziałaniu zjawisku „inflacji prawa” i związanej z nim drobiazgowości tworzonych regulacji prawnych.

Po piąte, warunkiem powodzenia proponowanych w projekcie zmian w systemie opracowywania rządowych projektów ustaw jest wdrożenie ich w sposób, który będzie przeciwdziałał spowolnieniu rządowego postępowania ustawodawczego, w szczególności w zakresie dotyczącym projektów ustaw zmierzających do dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i jego wykonywania, projektów ustaw, które Rada Ministrów zamierza uznać za pilne w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także innych projektów ustaw o szczególnej doniosłości społecznej, ekonomicznej lub prawnej. W tym celu przewiduje się, że regulamin pracy Rady Ministrów będzie statuował z jednej strony uproszczony tryb postępowania w sprawie projektów ustaw, które zostały opracowane przez Rządowe Centrum Legislacji na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń projektów ustaw, z drugiej zaś – kompetencję Prezesa Rady Ministrów albo działającego z jego upoważnienia Sekretarza Rady Ministrów do wyrażania w uzasadnionych przypadkach zgody na opracowanie projektu ustawy na dotychczasowych zasadach, jeżeli wniosek taki złoży organ wnioskujący lub Prezes Rządowego Centrum Legislacji. Proponowane instrumenty prawne zapewnią ewolucyjne przejście od aktualnego do docelowego systemu opracowywania rządowych projektów ustaw.

4. Uwzględniając wyżej przedstawioną koncepcję zmian w zakresie trybu opracowywania rządowych projektów ustaw, projekt przewiduje ustanowienie siedmiu zasadniczych unormowań.

Po pierwsze, projekt nakłada na Rządowe Centrum Legislacji zadanie opracowywania rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowywanie określonych rodzajów projektów ustaw należy do właściwości innych podmiotów (art. 1 pkt 2). Odesłanie zawarte w projektowanym art. 14c ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów ma charakter dynamiczny, tzn. odnosi się do odrębnych przepisów – w ich każdorazowym brzmieniu – które statuują zadanie opracowywania określonych rodzajów projektów ustaw przez właściwe podmioty. Tytułem przykładu wskazać należy, iż opracowywanie:

- 1) projektu ustawy budżetowej należy do zadań Ministra Finansów na podstawie art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.);
- 2) projektów aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem rynku kapitałowego należy do zadań Komisji Nadzoru Finansowego na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy

- z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. Nr 183, poz. 1537 ze zm.);
- 3) projektów aktów prawnych dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów należy do zadań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 31 pkt 8 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.);
 - 4) projektów aktów normatywnych dotyczących zamówień publicznych należy do zadań Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 154 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655);
 - 5) projektów aktów prawnych w zakresie kontroli przewozów drogowych należy do zadań Głównego Inspektora Transportu Drogowego na podstawie art. 54 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.);
 - 6) projektów aktów normatywnych dotyczących zatrudnienia, rehabilitacji oraz warunków życia osób niepełnosprawnych należy do – będącego sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego – Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92).

Po drugie, projekt przewiduje dodatkowe zadanie Rządowego Centrum Legislacji, polegające na analizowaniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji pod względem wpływu na polski system prawa (art. 1 pkt 2). *Ratio legis* powołanego unormowania ma swoje źródło w aktualnym systemie prawnym, nieprzewidującym istnienia wyspecjalizowanego podmiotu, do którego zakresu działania należałoby bieżące dokonywanie takich analiz w skali zbiorczej. Konsekwencją ustanowienia tego obowiązku będzie dokonywanie przez Rządowe Centrum Legislacji legislacyjnych ocen skutków orzeczeń wyżej powołanych sądów i trybunałów pod względem ich wpływu na polski system prawa, a następnie przygotowywanie stosownych propozycji normatywnych na podstawie art. 14c ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów. Przedmiotowe zagadnienie ma szczególne znaczenie w aspekcie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzających niezgodność ustaw z Konstytucją RP lub z ratyfikowaną umową

międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, i długoletnich opóźnień w ich wykonywaniu. W tym kontekście projektowane unormowanie umożliwi należyte wykonywanie przez Rządowe Centrum Legislacji realizowanej już obecnie funkcji podmiotu właściwego do spraw opracowywania, uzgadniania i wnoszenia projektów aktów prawnych w zakresie związanym z wykonywaniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Realizacja projektowanego zadania w odniesieniu do orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji nie będzie zarazem powodowała dublowania zadań Komitetu Integracji Europejskiej, którego wiodąca rola w aspekcie inicjowania i koordynowania prac dostosowawczych w zakresie instytucji prawnych oraz opiniowania projektów aktów prawnych co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej nie jest kwestionowana. Nie wyklucza ona zarazem równoległego podejmowania przez Rządowe Centrum Legislacji działań o charakterze analitycznym, mających na celu opracowanie projektu ustawy stanowiącej wykonanie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich albo Sądu Pierwszej Instancji.

Po trzecie, projekt precyzuje, iż do zadań Rządowego Centrum Legislacji należeć ma nie tylko – jak to ma miejsce pod rządami aktualnie obowiązujących przepisów – redagowanie Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, lecz także udostępnianie tych dzienników urzędowych na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach (art. 1 pkt 2).

Po czwarte, projekt ustanawia *expressis verbis* – poprzez stosowną zmianę ustawy o Radzie Ministrów oraz ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.) – obowiązek opracowywania przez członków Rady Ministrów, w zakresie powierzonych im kompetencji, projektów założeń projektów ustaw – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów (art. 1 pkt 1 i art. 2).

Po piąte, projekt dokonuje nowelizacji ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) w celu zapewnienia legislacyjnych konsekwencji nałożenia na członków Rady Ministrów obowiązku opracowywania projektów założeń projektów ustaw (art. 3). Zgodnie z projektowanymi przepisami art. 3 ust. 2 pkt 2a i 2b tej ustawy przygotowywany przez Radę Ministrów program prac legislacyjnych dotyczący projektów ustaw zawierać ma nie tylko – jak to ma miejsce w obowiązującym stanie prawnym – wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu ustawy (art. 3 ust. 2 pkt 3), a także imienia i nazwiska oraz stanowiska lub funkcji osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu ustawy (art. 3 ust. 2 pkt 4), lecz również wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu założeń

projektu ustawy, a także imienia i nazwiska oraz stanowiska lub funkcji osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu założeń projektu ustawy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa działalnością lobbingsową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Z kolei art. 2 ust. 2 tej ustawy precyzuje, iż zawodową działalnością lobbingsową jest zarobkowa działalność lobbingsowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Mając zatem na względzie fakt, iż zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem ustawy służyć ma – jak wynika z treści art. 7 ust. 4 pkt 4 powołanej ustawy – realizacji interesu, który podmiot dokonujący zgłoszenia w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, oraz propagowaniu rozwiązania prawnego, o którego uwzględnienie będzie zabiegać, projekt przewiduje, że zgłoszenie to ma być dokonywane do organu wnioskującego, będącego podmiotem odpowiedzialnym za realizację polityki Rady Ministrów w zakresie, którego dotyczy projekt. Zgłoszenie to może być dokonywane zatem zarówno w odniesieniu do projektu założeń projektu ustawy, jak również do projektu ustawy.

Po szóste, projekt statuuje – w celu przeciwdziałania spowolnieniu toczących się postępowań w sprawie rządowych projektów ustaw – przepis przejściowy, w myśl którego do projektów ustaw przekazanych do uzgodnień z członkami Rady Ministrów przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 4).

Po siódme, projekt przewiduje, że przedstawione zmiany wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. (art. 5).

5. Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Projekt nie podlega również notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

6. Projekt został udostępniony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w Biuletynie Informacji Publicznej (www.rcl.bip-e.pl) zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414). Nie zgłoszono zainteresowania pracami nad projektem w trybie powołanej ustawy.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projektowane regulacje prawne będą oddziaływać na:

- 1) członków Rady Ministrów i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także obsługujące ich urzędy;
- 2) Rządowe Centrum Legislacji;
- 3) inne organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej, a także podmioty właściwe w sprawach opracowywania projektów założeń projektów ustaw oraz projektów ustaw.

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Mając na uwadze przedmiot projektu oraz jego znaczenie i przewidywane skutki prawne, został on skierowany – w celu zaopiniowania zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnych ustaw – do:

- 1) Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych;
- 2) Komitetu Integracji Europejskiej;
- 3) Krajowej Rady Radców Prawnych;
- 4) Naczelnej Rady Adwokackiej;
- 5) Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów.

Zważywszy na doniosłość materii projektu, został on również przesłany – z prośbą o wydanie opinii – Polskiemu Towarzystwu Legislacji.

Odnosząc się do treści projektu:

- 1) Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie zgłosił do niego uwag „pod kątem przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych”;
- 2) Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej zgłosił trzy uwagi do projektu, przy czym:
 - a) dwie z nich zostały uwzględnione poprzez odpowiednio modyfikację projektu ustawy i uzasadnienia projektu ustawy,

- b) nie została uwzględniona uwaga, sugerująca rozważenie możliwości uzupełnienia katalogu zadań Rządowego Centrum Legislacji o analizowanie, pod względem wpływu na polski system prawa, orzecznictwa również innych instytucji sądowych niż Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sąd Pierwszej Instancji, a zwłaszcza – orzecznictwa Trybunału EFTA i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – uzupełnienie projektu o powołane unormowanie wiązałoby się z koniecznością zwiększenia wydatków z budżetu państwa w części dotyczącej Rządowego Centrum Legislacji na skutek konieczności zatrudnienia przez ten podmiot wybitnych specjalistów z zakresu orzecznictwa międzynarodowych instytucji sądowych, przy jednoczesnym braku bezwzględnej potrzeby takiej modyfikacji w związku z wykonywaniem tych zadań przez właściwe służby odpowiednio Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej;
- 3) Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów pozytywnie oceniła koncepcję legislacyjną, przewidującą ustanowienie obowiązku opracowywania rządowych projektów ustaw przez Rządowe Centrum Legislacji, uznając iż „inicjatywa mająca na celu usprawnienie i polepszenie wstępnej fazy opracowywania rządowych projektów ustaw zasługuje bezsprzecznie na poparcie”;
- 4) Polskie Towarzystwo Legislacji pozytywnie oceniło koncepcję legislacyjną, przewidującą ustanowienie obowiązku opracowywania rządowych projektów ustaw przez Rządowe Centrum Legislacji, stwierdzając w swym stanowisku, co następuje: „Propozycja uczynienia z Rządowego Centrum Legislacji rzeczywistego „centrum” opracowywania projektów ustaw w rządowym procesie legislacyjnym zasługuje na uznanie i pełne poparcie. Warto wspomnieć, iż taka rola RCL stanowiła jedną z głównych przesłanek – dyskutowanej przed laty – koncepcji utworzenia Rządowego Centrum Legislacji. Z satysfakcją odnotować należy, iż nałożenie na RCL zadania opracowywania projektów ustaw służyć może realizmowi oraz koncepcyjnej zwartości planów prac legislacyjnych Rządu, spójności systemowej rządowych projektów ustaw, a także ich jednolitości i koherencji ze względu na wymogi techniki prawodawczej.”.

Krajowa Rada Radców Prawnych i Naczelna Rada Adwokacka nie zajęły stanowiska w odniesieniu do projektu.

3. Wpływ projektu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wdrożenie projektu będzie wywoływać skutki finansowe dla budżetu państwa w części dotyczącej Rządowego Centrum Legislacji. Mając na uwadze, że Rządowe Centrum Legislacji powinno być przygotowane kadrowo do wykonywania nowych zadań od zakładanego terminu wejścia w życie projektowanej ustawy (tj. z dniem 1 stycznia 2009 r.), Prezes Rządowego Centrum Legislacji wystąpił do Rady Ministrów o przyznanie 3.509 tys. złotych z rezerwy celowej budżetu państwa w celu zwiększenia zatrudnienia w Rządowym Centrum Legislacji o 30 etatów. Rada Ministrów podjęła uchwałę w tym zakresie zgodnie z przedmiotowym wnioskiem.

Wdrożenie projektu nie będzie natomiast wywoływać skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

4. Wpływ projektu na rynek pracy

Wejście w życie projektowanej ustawy nie powinno spowodować zmniejszenia liczby zadań komórek organizacyjnych do spraw legislacji w ministerstwach, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w innych jednostkach organizacyjnych administracji rządowej, a co za tym idzie – nie powinno wpłynąć ujemnie na poziom zatrudnienia legislatorów w tych komórkach organizacyjnych. Zwrócić należy uwagę, iż w wyniku wejścia w życie projektowanej ustawy do zakresu działania legislatorów wyżej wymienionych urzędów i jednostek organizacyjnych należeć będą w szczególności następujące zadania:

- 1) wykonywanie czynności z zakresu legislacji na dotychczasowych zasadach w sprawach, w których przepisy odrębne statuują zadanie opracowywania określonych rodzajów projektów ustaw przez właściwe podmioty;
- 2) wykonywanie czynności z zakresu legislacji na dotychczasowych zasadach w sprawach, w których na podstawie postanowień regulaminu pracy Rady Ministrów Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów, na wniosek organu wnioskującego lub Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, wyrazi w uzasadnionych przypadkach zgodę na opracowanie projektu ustawy przez organ wnioskujący;
- 3) wykonywanie czynności z zakresu legislacji w sprawach opracowywania projektów założeń projektów ustaw, w szczególności ich opiniowanie

pod względem zgodności formalnoprawnej z przepisami regulaminu pracy Rady Ministrów, określającymi zasady ich sporządzania;

- 4) wykonywanie czynności z zakresu legislacji na dotychczasowych zasadach w sprawach opracowywania projektów rozporządzeń, projektów aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym i projektów innych dokumentów rządowych.

5. Wpływ projektu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Nie przewiduje się wpływu projektu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ projektu na sytuację i rozwój regionalny

Nie przewiduje się wpływu projektu na sytuację i rozwój regionalny.

7. Wpływ projektu na system prawny

Wejście w życie projektowanej ustawy powinno przyczynić się z jednej strony do usprawnienia rządowego procesu legislacyjnego dotyczącego projektów ustaw, z drugiej zaś – do opracowywania rządowych projektów ustaw w sposób zapewniający zgodność tak z regułami poprawnej legislacji, jak i z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami merytorycznymi. Mając na uwadze wpływ projektowanej ustawy na system prawny w aspekcie długofalowym, należy uznać, iż jej wejście w życie powinno przyczynić się do poprawy jakości stanowionego prawa.

8. Wskazanie źródeł finansowania

Źródłem finansowania wdrożenia projektowanej ustawy będzie budżet państwa w części dotyczącej Rządowego Centrum Legislacji.



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU

Mikołaj Dowgielewicz

Min.MD/2588/08/DP/as

Warszawa, dnia 3 listopada 2008 r.

Pan
Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw wyrażona na podstawie art. 9 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494, z późn. zm.) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaja Dowgielewicza

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z przedłożonym projektem ustawy (pismo nr RM-10-199-08) pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

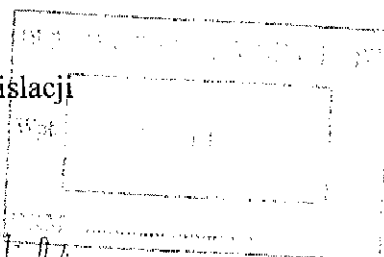
Projektowana regulacja nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Do uprzejmej wiadomości:

Pan Jacek Krawczyk

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji



2008-11-04