

Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Uniwersytetu Łódzkiego

Recenzja

pracy doktorskiej Pana mgra Macieja Berka pod tytułem

Rada Ministrów

jako organ posiadający prawo inicjatywy ustawodawczej,

napisanej w Katedrze Prawa Konstytucyjnego

Instytutu Nauk o Państwie i Prawie

na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

pod kierunkiem prof. dra hab. Marka Zubika,

Warszawa 2016, s. 292

I. Wybór tematu rozprawy i jej tytuł

Poświęcenie przez mgra Macieja Berka rozprawy doktorskiej przebiegowi prac poprzedzających wystąpienie przez Radę Ministrów do Sejmu z inicjatywą ustawodawczą jest niewątpliwie zamysłem zasługującym ze wszech miar na pochwałę i to z wielu różnych powodów. Przede wszystkim jak dotąd w polskiej nauce tematyce tej nie poświęcono uwagi w stopniu, na jaki niewątpliwie ona zasługuje. Nie ma też jakiegokolwiek opracowania podejmującego próbę całościowego omówienia tej problematyki i to nie tylko uwzględniającego aktualny stan prawny, ale również tego, który obowiązywał przed 2011 r. Istnieje wprawdzie nie mała liczba drobnych opracowań przyczynkarskich odnoszących się do różnych zagadnień bardziej szczegółowych tego procesu, to jednak stworzenie na ich podstawie kompletnego (zupelnego) obrazu przebiegu prac podczas opracowywania projektu ustawy w Radzie

Ministrów byłoby bardzo trudne, a może nawet wręcz niemożliwe; nie wydaje się również, aby na ich podstawie dało się zbudować spójny zestaw postulatów. O znaczeniu tematu recenzowanej rozprawy doktorskiej przesądza również to, że Rada Ministrów jest tym podmiotem inicjatywy ustawodawczej, który z racji swojej pozycji ustrojowej z uprawnienia tego korzysta, a w każdym razie było tak jeszcze do niedawna, najczęściej. Uczynienie wskazanej problematyki przedmiotem pracy doktorskiej jest zatem ze wszech miar trafne.

Mam natomiast pewną uwagę do tytułu tej dysertacji, można go bowiem odczytać jako zapowiedź pracy rozważającej posiadanie i znaczenie dla Rady Ministrów prawa inicjatywy ustawodawczej z racji jej pozycji ustrojowej. Ponieważ już w tym miejscu mogę z całym przekonaniem stwierdzić, iż oceniam rozprawę niezwykle wysoko i uważam, że zasługuje ona na opublikowanie, jestem zdania, że można pokusić się o próbę znalezienia dla niej tytułu lepiej oddającego jej zawartość. Przykładowo mógłby on brzmieć „Prawna regulacja i praktyka przebiegu prac poprzedzających wystąpienie przez Radę Ministrów z inicjatywą ustawodawczą” bądź „Organizacja i przebieg prac poprzedzających inicjatywę ustawodawczą Rady Ministrów”, ewentualnie „Przygotowanie i wystąpienie przez Radę Ministrów z inicjatywą ustawodawczą”.

II. Baza źródłowa rozprawy

Baza źródłowa rozprawy nie rodzi uwag.

Zebrane i wykorzystane są w niej wszystkie niezbędne dla tematu akty normatywne tak o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i wewnątrznie obowiązującym, przy czym w tym drugim przypadku są to również niektóre akty niepublikowane. Łącznie jest ich 78.

Wykorzystana literatura to ponad 230 pozycji, przy czym podkreślić należy, że mgr Maciej Berek sięgnął również do opracowań pryncypialnych, które zostały opublikowane w mniej prestiżowych, ale i niewątpliwie znacznie trudniej osiągalnych publikatorach.

Wykaz wykorzystanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego obejmuje 41 pozycji, przy czym zdecydowanie dominuje oczywiście to pierwsze (39 pozycji).

III. Metody badawcze

Mgr Maciej Berek w prowadzonej w rozprawie doktorskiej analizie wykorzystuje przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną. Jest to w pełni zrozumiałe przy temacie pracy oraz fakcie, że jest to praca prawnicza. Bazowanie na tej metodzie pozwala mu na pokazanie bardzo dobrze opanowanej umiejętności egzegezy przepisów prawa oraz ich interpretacji i co niezwykle cenna, nie tylko przy wykorzystaniu wykładni językowej, co jest powszechnym grzechem wielu prawników, ale również innych, w tym zwłaszcza wykładni systemowej i wykładni celowościowej.

Wśród metod badawczych wymienić również należy metodę historyczno-prawną, na którą Doktorant nie wskazuje we *Wstępie*, a którą przecież posługuje się zawsze wówczas, gdy pokazuje rozwiązania obowiązujące w przeszłości.

Istotne znaczenie dla wartości rozprawy ma również konfrontowanie rozwiązań prawnych z praktyką, na co pozwalają przeprowadzone badania empiryczne.

Podkreślić wreszcie należy umiejętne krytyczne spojrzenie na wykorzystaną literaturę przedmiotu.

IV. Konstrukcja rozprawy

Konstrukcja pracy jest niezwykle prosta oraz przejrzysta. Składa się ona z siedmiu rozdziałów poprzedzonych *Wstępem* i zwieńczonych *Zakończeniem*. Łączą one w sobie rozważania o szerszym ogólnym charakterze (dwa pierwsze rozdziały) z bardziej szczegółowymi analizami odpowiadającymi w kolejnych rozdziałach następującym po sobie właściwie wydzielonym stadiom prac poświęconym przygotowaniu projektu ustawy, w przypadku którego Rada Ministrów wystąpi z inicjatywą ustawodawczą. Stąd też kolejno omówione są: pojęcie inicjatywy ustawodawczej (Rozdział I), jej

znaczenie dla Rady Ministrów (Rozdział II), planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów (Rozdział III), organizacja prac ustawodawczych Rady Ministrów (Rozdział IV), rola Prezesa Rady Ministrów w tym procesie (Rozdział V), wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów w przypadku różnego rodzaju ustaw (Rozdział VI), wreszcie zasadnie odrębnie wyróżnione inicjowanie pilnych projektów ustaw (Rozdział VII). Podnieść również należy zachowaną wyraźną proporcję w objętości poszczególnych rozdziałów.

V. Ocena ogólna rozprawy

Ogólną wysoką ocenę rozprawy zawarłem już we wcześniejszym fragmencie recenzji. W tym miejscu chciałbym dlatego jedynie podkreślić jej olbrzymie znaczenie teoretyczne i praktyczne. Dywagacjom doktrynalnym towarzyszą bowiem bardzo cenne analizy rzeczywistego przebiegu procesu legislacyjnego. Pozwala to na formułowanie niezwykle przydatnych uwag i postulatów. Nie można też zapominać, że są one wyrażane przez osobą, która miała możliwość obserwowania i znaczącego udziału w powstawaniu projektów ustaw w Radzie Ministrów.

Z uwagi na dużą dynamikę zmian zachodzącą w Polsce w różnych obszarach po wyborach parlamentarnych z 2015 r. uważam, że w pracy należało wskazać datę krańcową dla omawianego stanu prawnego.

VI. Ocena szczegółowa

Wstęp pracy niewątpliwie w pełni odpowiada wymogom stawianym temu fragmentowi rozprawy doktorskiej. Są w nim zawarte wszystkie niezbędne dla niego elementy, podkreślić jednak należy wyjątkowo precyzyjnie określone cele badawcze.

W pełni podzielam wyrażoną w Rozdziale I krytykę mgra Macieja Berka dla objęcia pojęciem „inicjatywy ustawodawczej” inspiracji podjęcia prac nad projektem ustawy, chociaż jak i on nie neguję istnienia takiego oddziaływania (s. 15). Najistotniejsza dla takiej decyzji jest jednak wola polityczna, bez której do powstania

projektu ustawy, a tym bardziej formalnego jego zgłoszenia przez Radę Ministrów w Sejmie, nie dojdzie (s. 18).

Doktorant niewątpliwie słusznie podnosi następnie w Rozdziale II, iż Rada Ministrów ze względu na swoją pozycję ustrojową jest tym podmiotem, który ma dominujące znaczenie w strukturze wszystkich organów władzy publicznej (s. 27), zaś prawo inicjatywy ustawodawczej jest tym podstawowym narzędziem, za pomocą którego ma ona realizować swoje konstytucyjne zadania (s. 28). Podzielałam dlatego jego uwagi na temat zlimitowania pożądanej czy nawet dopuszczalnej aktywności ustawodawczej Prezydenta (s. 40 i n.), chociaż w dużej mierze odnosi się to również do posłów. Zgadzam się również z twierdzeniem, że z racji ponoszenia przez Radę Ministrów politycznej odpowiedzialności przed Sejmem uprawnione jest oczekiwanie do stworzenia przez władzę ustawodawczą poprzez uchwalanie inicjowanych przez nią ustaw warunków dla rządu do realizacji jego planów i zamierzeń (s. 29). Podzielałam wreszcie bardzo słuszny postulat Doktoranta, iż projekty ustaw, które nie zostały zainicjowane przez Radę Ministrów, a których przedmiot związany jest z zakresem jej odpowiedzialności, nie powinny być rozpatrywane w Sejmie podczas drugiego i trzeciego czytania bez przedstawienia stanowiska rządu, co powinno zostać uwzględnione w Regulaminie Sejmu (s. 60). Podczas omawiania końcowej fazy procesu ustawodawczego można natomiast było sięgnąć również do pracy Jacka Zalesnego *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego* (warszawa 1999).

W tych ogólnych refleksjach o uprawnieniu Rady Ministrów do występowania z inicjatywą ustawodawczą brakuje mi jednak przede wszystkim rozważań o zakresie treści tych projektowanych ustaw. Jest bowiem zrozumiałe, że dla Rady Ministrów najwygodniejsza jest sytuacja, w której w ustawie pozostawiona jest dla niej bądź dla ministrów jak najdalej idąca swoboda w zakresie kształtowania treści aktów wykonawczych. Jest to swoista gra pomiędzy parlamentem i rządem (władzą wykonawczą), która ma miejsce w każdym ustroju i w każdym czasie. Jest to problem rozdzielenia materii ustawowej od treści rozporządzeń. Do kwestii możliwości wkraczania przez rozporządzenia w materię ustawową wielokrotnie odnosił się też

Trybunał Konstytucyjny i sądzę, że w tej części pracy należało tę problematykę podnieść; częściowo pojawia się ona w rozdziale VI (s. 221-222), ale w moim przekonaniu jest to trochę późno. Odrębną kwestię jest też zagadnienie sensu upoważnienia, które wydanie rozporządzenia uznaje za fakultatywne.

Przechodząc do omówienia zagadnień odnoszących się wąsko do tematu dysertacji, należy postawić pytanie o ocenę zmiany w 2011 r. formuły planu działalności legislacyjnej na wykaz prac legislacyjnych. Mgr Maciej Berek wydaje się uznawać to za rozwiązanie dobre, w moim przekonaniu nie uzasadnia jednak tego w przekonujący sposób (s. 62-64, a przede wszystkim s. 87 i n.). Planowanie działalności legislacyjnej przez Radę Ministrów rozpatrywane jest w dysertacji na wielu płaszczyznach, co pozwala na pełniejszą jego ocenę. Ma też miejsce w obu okresach konfrontacja z praktyką. Prowadzi to do zasadnej krytyki w opóźnianiu przyjmowania i ogłaszania planów (s. 71), jak i współpracy w tym zakresie z Sejmem (s. 72). Wykonywalność planów była niska, na co w dużej mierze miało wpływ zgłaszanie do planu nadmiernej liczby projektów przez poszczególnych ministrów (s. 75), jak i przyjmowanie znacznej liczby projektów pozaplanowych (s. 76). Wielce interesującą jest konstatacja Autora rozprawy, iż na etapie prac rządowych zainteresowanie społeczne projektami ustaw jest nikłe, co następnie w trakcie prac w komisji sejmowej powoduje konieczność ponownych konsultacji społecznych, co często opóźnia finalne uchwalenia ustawy (s. 78). Smutna jest też konstatacja o braku spójności rozwiązań proponowanych przez poszczególnych ministrów, co dowodzi deficytu koordynacji i nadzoru (s. 83). Przyjęcie zasady, że projekty spoza planu mogą być przyjęte dopiero po uzyskaniu zgody Prezesa Rady Ministrów (s. 84), wydaje się być jedynie częściowym rozwiązaniem naprawczym. Można też zapytać, czy obecny brak określania daty (czy raczej czasu) przyjęcia projektu nie jest jedynie instrumentem pozwalającym na poprawienie statystyk i wizerunkowe wyeliminowanie opóźnień?

Dla opracowania projektu ustawy w Radzie Ministrów szczególne znaczenie ma organizacja pracy nad nim. Zasadnie zagadnieniu temu poświęcony jest najobszerniejszy rozdział (IV) recenzowanej rozprawy doktorskiej. Przede wszystkim

