

prof. Janusz Trzcíński
Uniwersytet Warszawski

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgra Macieja Berka "Rada Ministrów jako organ posiadający prawo inicjatywy ustawodawczej" (maszynopis s. 292)

1. Zagadnienie, które Doktorant uczynił przedmiotem swoich rozważań samo w sobie nie należy do tematów dotąd nie omawianych w literaturze prawniczej. Występuję ono w wielu opracowaniach poświęconych bądź to zagadnieniom procedury ustawodawczej, podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej bądź w kontekście funkcjonowania Rady Ministrów. Poświadcza to bogato wykorzystana przez Doktoranta literatura. To co jest nowym elementem w tym opracowaniu w porównaniu z dotychczasowymi opracowaniami to szczegółowość opisu i analizy zjawiska procesu przygotowywania projektu ustawy przed wykonaniem prawa inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów, a także ciekawa analiza praktyki tych procesów, których Doktorant był aktywnym uczestnikiem i co dobrze dokumentuje.

Tytuł rozprawy "Rada Ministrów jako organ posiadający prawo inicjatywy ustawodawczej" sformułowany został jasno choć nieco za wąsko w porównaniu z zawartością pracy. W pracy położony jest akcent na zagadnienia procedur przygotowywania i wypracowania projektu ustawy. Być może to byłoby bliższe tytułowi rozprawy.

W pracy poruszane są wszystkie istotne dla tematu rozprawy zagadnienia: przyjęcie prawa inicjatywy ustawodawczej; specyfika prawa inicjatywy ustawodawczej przysługującego Radzie Ministrów; planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów; organizacja prac ustawodawczych Rady Ministrów; rola Prezesa Rady Ministrów w wykonywaniu przez Radę Ministrów prawa inicjatywy ustawodawczej; pilne projekty ustaw.

Proporcje pomiędzy poszczególnymi rozdziałami i zagadnieniami w nich zawartymi są zachowane, może z wyjątkiem zbyt rozbudowanego rozdziału 4 o organizacji prac ustawodawczych Rady Ministrów.

2. Praca napisana została z dużym znawstwem przedmiotu, tak gdy idzie o stan prawny odnoszący się do prac związanych z przygotowaniem rządowego projektu ustawy oraz wykonywaniem przez Radę Ministrów prawa inicjatywy ustawodawczej jak i o praktykę funkcjonowania tych procedur. Ten wątek pracy odnoszący się do praktyki i konfrontacji jej z regulacją prawną stanowi o wartości tej pracy.

W gąszczu zagadnień sygnalizowanych w planie pracy Doktorant porusza się z dobrą kompetencją, choć z ostrożnym krytycyzmem.

Z treści pracy i analizy poszczególnych rozdziałów, a szczególnie rozdziału 3 i rozdziału 4 (planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów i organizacja prac ustawodawczych Rady Ministrów) odnoszę wrażenie, że cały proces przygotowywania rządowego projektu ustawy przed jego wniesieniem do Sejmu osiągnął "masę krytyczną", która może przy pozorach racjonalizmu i poprawnej organizacji prac sparaliżować przygotowanie rządowych projektów ustaw. Niewątpliwie wpływa na zaległości (zob. nowy model planowania s. 80 nn.). Wpływ na to może mieć też stałe poprawianie procesu przygotowywania rządowych projektów ustaw z jednoczesną możliwością odstępowania od przyjętych reguł.

Ta refleksja ogólna powyżej sformułowana na tle lektury pracy pogłębia się gdy z rządową procedurą przygotowywania ustaw zestawimy procedury i rygory przygotowywania poselskich projektów ustaw, senackich lub prezydenckich, które z punktu widzenia rygorów opracowywania rządowych projektów są obarczone absolutnym woluntaryzmem ograniczonym jedynie przepisami regulaminu Sejmu o warunkach formalnych projektu ustawy (art. 34 Regulaminu Sejmu RP). Argument, że rządowe projekty ustaw są lepiej przygotowywane w momencie złożenia ich w Sejmie aniżeli projekty ustaw zgłoszone przez inne podmioty jest tylko częściowo ważny, skoro w trakcie obrad sejmowych nad projektami ustaw, rządowym projektem nie przysługuje żadna szczególna ochrona ani preferencje w ich rozpatrywaniu. Możliwość zgłoszenia projektów rządowych jako pilnych ma wtedy tylko sens, gdy są rzeczywiście projektami o charakterze pilnym.

Aby zakończyć ten wątek uwag na tle recenzowanego doktoratu, uważam, że należałoby wypracować wspólne dla wszystkich podmiotów prawa inicjatywy

ustawodawczej reguły przygotowywania projektów ustaw - jeśli jest tak jak twierdzi Doktorant, iż istnieje prosty związek pomiędzy jakością uchwalonej ustawy a poprzedzającą ją procedurą przygotowywania projektu ustawy.

3. W poszczególnych rozdziałach pracy odnajduję obok koniecznych dla pracy opisów zjawiska przygotowywania przez Radę Ministrów projektów ustaw (to nie jest zarzut), ciekawe uwagi i analizy niektórych szczegółowych zagadnień.

I tak - za interesujące uważam rozważania na temat planowania działalności legislacyjnej i konstytucyjnego prawa do informacji z tym związanego. Osobiście nie łączyłbym prawa do informacji z lobbingiem jak to czyni Doktorant. Inna jest funkcja prawa do informacji a inna działalności lobbingowej, która zresztą w naszych realiach ma wymiar karykaturalny.

Wiele zagadnień zwracających uwagę swoją doniosłością porusza Doktorant w rozdziale 6, który zresztą uważam za najlepszy w całej pracy z punktu widzenia poruszanej tam tematyki. W rozdziale tym Doktorant skoncentrował uwagę na najistotniejszych kwestiach będących w kompetencjach Rady Ministrów, w których rząd ma zdaniem Doktoranta obowiązek realizowania prawa inicjatywy.

W rozdziale tym wyróżniłbym trzy zagadnienia: inicjowanie prac nad projektami wykonującymi orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego; inicjowanie ustaw realizujących obowiązek implementacji prawa Unii Europejskiej; wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na realizowanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów w aspekcie zasad poprawnej legislacji.

Szczególnie zagadnienie implementacji prawa Unii Europejskiej wzbudza zainteresowanie. Po pierwsze z punktu widzenia instytucji notyfikacji uchwalanych aktów i po drugie w aspekcie możliwości posługiwania się przy implementacji prawa Unii Europejskiej ustawodawstwem delegowanym. To ostatnie zagadnienie jest tym bardziej ważne, że to właśnie rząd ostatecznie ponosi odpowiedzialność za błędną implementację prawa unijnego dokonywaną w naszych warunkach przez Sejm w formie ustawy. Mamy tu do czynienia faktycznie z oddzieleniem formalnego aktu implementacji od odpowiedzialności za wadliwą ustawę implementacyjną, którą ponosi przez władzami Unii Europejskiej rząd. Może dlatego racjonalne byłoby wprowadzenie ustawodawstwa delegowanego na rzecz rządu. Ciekawi mnie opinia Doktoranta w tej sprawie.

4. Wartością samą w sobie w recenzowanej pracy jest fakt umiejętnego połączenia analizy aktów prawnych regulujących proces planowania, projektowania i organizacji tych procesów poprzedzających realizację prawa inicjatywy ustawodawczej z wykorzystaniem praktyki procesu legislacyjnego w rządzie (i jego organach). Interesującą ilustracją tego spostrzeżenia jest rozdział 5 o roli Prezesa Rady Ministrów w wykonywaniu przez rząd prawa inicjatywy ustawodawczej, która jest nazbyt rozbudowana biorąc pod uwagę fakt, że prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Radzie Ministrów a nie Prezesowi Rady Ministrów.
5. Doktorant dobrze wykorzystał bogatą literaturę przedmiotu i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności odnosząc się do materii ustawy i procedury jej uchwalania.
6. Sformułował interesujące uwagi de lege ferenda i końcowe wnioski w przedmiocie będącym tematem rozprawy. Niektóre z nich uważam za zbyt kategoryczne jak choćby te, które redukują bez komentarza Doktoranta rolę parlamentu "wyłącznie (do) decyzji o zaaprobowaniu albo odrzuceniu rządowego przedłożenia przy znacznym ograniczeniu możliwości dokonywania zmian we wniesionym przez Radę Ministrów projekcie" (zob. s. 252).

Przyjęcie takiego stanowiska prowadziłoby do konieczności skorygowania zapisanego w Konstytucji modelu systemu rządów, który wydaje się być systemem parlamentarnym.

Tekst pracy napisany został czytelnie. Sposób prowadzenia myśli jasny, będący świadectwem dobrego przygotowania Doktoranta do opracowania wybranego przez siebie tematu rozprawy doktorskiej.

7. Wnioski. Rozprawa spełnia wymagania stawiane rozprawom doktorskim przez ustawę i dlatego wnoszę o dopuszczenie jej do dalszych stadiów postępowania w przewodzie doktorskim.

prof. Janusz Trzcíński

Warszawa, dnia 31 maja 2016 r.