

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.03.06>

dr Małgorzata WRÓBLEWSKA

<https://orcid.org/0000-0002-0362-4586>

Asystent w Katedrze Prawa Ustrojowego i Porównawczego na Wydziale Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie, radca prawny, główny legislator Rządowego Centrum Legislacji

e-mail: m.wroblewska@ujd.edu.pl

## Proces tworzenia prawa – planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów

### Streszczenie

Jednym z instrumentów, jakim dysponuje Rada Ministrów w procesie tworzenia prawa jest planowanie działalności legislacyjnej w procedurze przedustawodawczej rządu. Wykorzystywanie w tworzeniu prawa planowania działalności legislacyjnej wpływa na transparentność tworzenia prawa oraz liczbę inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów. Przyjęte rozwiązania prawne dotyczące organizowania planowania działalności legislacyjnej w tworzeniu prawa w procesie przedustawodawczym rządu podlegają nieustającym modyfikacjom. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa<sup>1</sup> oraz uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>2</sup> są podstawowymi aktami, które regulują kwestie planowania działalności legislacyjnej w tworzeniu rządowych projektów ustaw w procedurze przedustawodawczej rządu.

**Słowa kluczowe** planowanie działalności legislacyjnej, procedura przedustawodawcza, Rada Ministrów, rząd, założenia ustaw

### Wprowadzenie

Doskonalenie tworzenia prawa jest przedmiotem szczególnego zainteresowania zarówno ekspertów, jak i praktyków. Doktryna<sup>3</sup> od dawna przygląda się tworzeniu prawa i poświęca temu zagadnieniu wiele uwagi.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2005 r. poz. 1414.

<sup>2</sup> M.P. z 2022 r. poz. 348.

<sup>3</sup> S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989; J. Wróblewski *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, War-

W artykule zostanie rozważone planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy przyjmowane rozwiązania prawne dotyczące planowania działalności legislacyjnej rządu przyczyniły się do transparentności tworzonego prawa i czy ograniczyły liczbę inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów.

Ze względu na zakres zagadnienia skoncentrowano się na przedstawieniu wybranych stanowisk reprezentowanych przez doktrynę, a dotyczących planowania działalności legislacyjnej w procedurze przedustawodawczej rządu, które ewoluowały wraz ze zmianami przepisów, przedstawieniu rozwiązań prawnych służących temu planowaniu, a także przedstawieniu podmiotów będących uczestnikami planowania działalności legislacyjnej.

Planowanie działalności legislacyjnej w ustroju demokratycznym uznaje się za gwarant „wolnego od arbitralizmu działania władz publicznych i służy budowaniu zaufania między tymi władzami a obywatelami”<sup>4</sup>. Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów, będące elementem tworzenia prawa, jest pierwszym etapem w procedurze przedustawodawczej rządu, w którym podejmuje się decyzję o opracowaniu aktu normatywnego. Etap ten służy właściwemu organizowaniu prac legislacyjnych rządu, a tym samym sprzyja opracowywaniu przemyślanych projektów aktów normatywnych. Gromadzenie i uporządkowanie w jednym dokumencie wszystkich planowanych inicjatyw Rady Ministrów daje możliwość przeprowadzenia w sposób transparentny dalszych etapów postępowania przedustawodawczego rządu. Poza tym może zapobiec „nadprodukcji prawa”.

W doktrynie<sup>5</sup> podkreśla się, iż planowanie jest wymogiem wszelkiej racjonalnej działalności<sup>6</sup>. Rzetelne planowanie działalności legislacyjnej pomaga w uporządkowaniu tworzenia prawa w procedurze przedustawodawczej rządu, przez co staje się ono przejrzyste dla opinii publicznej i podmiotów uczestniczących w procesie tworzenia prawa.

W Polsce element planowania prac legislacyjnych Rady Ministrów jest obecny od wielu lat. Do roku 2006 organizacja prac legislacyjnych, zawierająca element planowania tych prac, odbywała się na podstawie uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 13 marca 2002 r. – Regulaminu pracy Rady Ministrów<sup>7</sup>.

Zgodnie z tą uchwałą Rada Ministrów **działała na podstawie programów prac rządu ustalonych przez Prezesa Rady Ministrów na okres danego roku lub na krótsze okresy**. Opierając się na programie prac Rady Ministrów, Prezes Rady

---

szawa 1985; J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984; H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 1992; J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.

<sup>4</sup> A. Malinowski, *Zarys metodyki pracy legislatora*, Warszawa 2009, s. 62.

<sup>5</sup> Zob. szerzej J. Wróblewski *Teoria racjonalnego tworzenia...*, część IV, rozdz. 17, s. 311.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> M.P. poz. 221.

Ministrów mógł ustalać programy szczegółowe, w tym program prac legislacyjnych Rady Ministrów oraz harmonogramy realizacyjne programów. Projekty programów oraz harmonogramy realizacyjne programów opracowywał, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na podstawie zgłoszeń i wniosków członków Rady Ministrów oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 5).

W okresie obowiązywania uchwały nr 49 Rady Ministrów planowanie prac legislacyjnych w praktyce polegało, jak zauważyła S. Wronkowska<sup>8</sup>, na sprawowaniu kontroli nad programem prac ustawodawczych przez ministrów. Działo się tak dlatego, że to właśnie oni, a nie Rada Ministrów, decydowali o programie prac ustawodawczych. W rezultacie ministerstwa podejmowały liczne niezależne inicjatywy ustawodawcze zorientowane na realizację interesów sektorowych<sup>9</sup>.

Podkreślić należy, że obowiązek inicjowania przez ministra prac legislacyjnych nad projektami aktów dotyczących spraw pozostających w zakresie jego właściwości zostały określone w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>10</sup> (art. 7 ust. 2) i ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>11</sup> (art. 34 ust. 1), natomiast brakowało regulacji dotyczących etapu planowania prac w ministerstwach, w których podejmowano decyzje o inicjowaniu prac legislacyjnych.

Inicjowanie prac legislacyjnych przez ministrów *ad hoc* skutkowało tym, że brak było *de facto* planowania prac legislacyjnych.

Łatwości inicjowania prac prawodawczych na etapie Rządowym sprzyja też to, że zgłoszenie inicjatyw legislacyjnych nie jest poprzedzone rzetelną analizą funkcjonowania obowiązujących aktów normujących daną dziedzinę ani oceną konieczności wydania nowego aktu normatywnego. W Polsce nie przeprowadza się testów celowości wydania lub zmiany ustawy, choć zaleca się to od ponad dwudziestu lat<sup>12</sup>.

Taka organizacja prac legislacyjnych rządu nie sprzyjała tworzeniu prawidłowej legislacji<sup>13</sup>, co było przedmiotem częstej krytyki<sup>14</sup> zarówno środowisk naukowych, jak i praktyków.

<sup>8</sup> Raport z konferencji Rady Legislacyjnej zorganizowanej w dniu 14 grudnia 2005 r. opracowany przez S. Wronkowską.

<sup>9</sup> K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie Prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa, 2005, s. 21–24 i 50–51.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 2512.

<sup>12</sup> S. Wronkowska, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.

<sup>13</sup> S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006; K. Działocha, T. Zalasieński, *Zasady prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 3 (55); T. Zalasieński, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008; M. Wróblewska, *Zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, [w:] J. Szymanek (red.), *25 lat stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2023, s. 113–131.

<sup>14</sup> Raport z konferencji Rady Legislacyjnej zorganizowanej w dniu 14 grudnia 2005 r. opracowanym przez S. Wronkowską, S. Staśkiewicz pt. opracowanie pochodzi z publikacji „Obserwato-

## 1. Ustawowe regulacje dotyczące planowania działalności legislacyjnej

Na skutek krytyki kierowanej do rządu, która odnosiła się między innymi do tego, iż w procesie przedustawodawczym rządu brakowało elementu planowania działalności legislacyjnej Rady Ministrów oraz transparentności tworzenia prawa, uchwalono w dniu 7 lipca 2005 r. ustawę o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa<sup>15</sup>, zwaną dalej „ustawą lobbingową”. Ustawa ta weszła w życie po 6 miesiącach od dnia ogłoszenia, tj. 7 marca 2006 r.

Był to pierwszy akt normatywny o charakterze ustawowym w Polsce, który uregulował element planowania działalności legislacyjnej Rady Ministrów w procedurze przedustawodawczej rządu.

Przepisy ustawy lobbingowej wprowadziły wymóg planowania prac Rady Ministrów, określiły zasady jego publikowania oraz obowiązek udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej, zwanym dalej „BIP”, zarówno programów prac legislacyjnych Rady Ministrów, jak i projektów ustaw, wraz z wszelkimi dokumentami.

Zgodnie z przepisem art. 3 ustawy lobbingowej **Rada Ministrów obowiązana została do tego, aby przygotowywać, co najmniej raz na 6 miesięcy, program prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczący projektów ustaw**. Program ten zawierać miał w szczególności związane informacje o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań oraz miał zawierać istotę tych rozwiązań, które planowano w projekcie ustawy, a także organ odpowiedzialny za opracowanie projektu ustawy, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska lub funkcji osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu ustawy. Ponadto program prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczący projektów ustaw miał zawierać adres strony BIP, z projektami ustaw oraz wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad tym projektem. Natomiast w przypadku rezygnacji z prac nad danym projektem ustawy program prac legislacyjnych miał uwzględniać ten fakt wraz z podaniem przyczyny.

Poza wprowadzoną w ustawie lobbingowej regulacją dotyczącą udostępniania w BIP programów prac legislacyjnych Rady Ministrów oraz projektów ustaw i rozporządzeń, wraz z wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad tym projektem, po raz pierwszy w historii tworzenia prawa w Polsce na poziomie rządowym **obowiązano Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów do udostępnienia w BIP tych dokumentów, z chwilą przekazania ich do uzgodnień z członkami Rady Ministrów** (art. 5 i art. 6 ustawy lobbingowej). Należy wspomnieć, że obowiązek udostępniania przez organy władzy publicznej informacji

---

rium demokracji w Polsce” Instytut Spraw Publicznych pt. „Demokracja w Polsce 2007–2009”, pod redakcją Leny Kolarskiej-Bobińskiej, Jacka Kucharzyka.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2005 r. poz. 1414.

na temat prac legislacyjnych wynikał również z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>16</sup>.

Zaledwie po roku obowiązywania ustawy lobbingowej, która wprowadziła wymóg planowania prac Rady Ministrów oraz publikowania w BIP planów i projektów ustaw wraz z wszelkimi dokumentami, R. Zubek, K. Goetz i M. Lodge, oceniając planowanie legislacyjne w Europie Środkowej, w tym w Polsce, jednoznacznie stwierdzili, iż system prawa w Polsce, pomimo regulacji zawartych w ustawie lobbingowej, nie działa sprawnie. Wyjątek stanowiło monitorowanie tego procesu.

Polski cykl planowania legislacyjnego jest krótki. Nie jest zsynchronizowany z kalendarzem parlamentarnym. Negocjacje budżetowe, zwykle poprzedzają planowanie legislacyjne, ale mają na nie niewielki wpływ. Polityczne kierownictwo resortu rzadko angażuje się w proces planowania legislacyjnego na poziomie resortowym. Ministerialne wnioski do planu legislacyjnego zawierają niewiele informacji [...]. Ministrowie mogą w każdym czasie opracować projekty ustaw poza planem<sup>17</sup>.

Planowaniu działalności legislacyjnej Rady Ministrów zarzucano również niski stopień realizacji planów legislacyjnych oraz brak jasnych reguł w ich przygotowaniu<sup>18</sup>. Planowanie legislacyjne Rady Ministrów zrealizowane zostało<sup>19</sup> w okresie pierwszej połowy 2008 r. w 40%, w drugiej połowie 2008 r. w 41%, w pierwszej połowie 2009 r. w 30%, w drugiej połowie 2009 r. w 26% , natomiast w pierwszej połowie 2010 r. w 32%.

Pomimo takiej krytyki nie podjęto w tamtym czasie żadnych działań legislacyjnych, które spowodowałyby zmianę organizacji prac legislacyjnych w zakresie planowania.

Dopiero reforma rządowego procesu tworzenia prawa dokonana na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów i niektórych innych ustaw<sup>20</sup>, polegająca na odejściu od resortowego modelu tworzenia prawa na rzecz obligatoryjnego opracowywania na podstawie założeń<sup>21</sup> projektów ustaw przez Rządowe Centrum Legislacji<sup>22</sup>, zwane dalej „RCL”, miała

<sup>16</sup> Dz. U. z 2001 r. poz. 1198, z późn. zm.

<sup>17</sup> R. Zubek, K. Goetz, M. Lodge, *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową*, Warszawa 2007, s. 21.

<sup>18</sup> A. Pietryka, *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, Warszawa 2012.

<sup>19</sup> Dane pochodzą z badań R. Zubek, K. Goetz, M. Lodge, *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej...*

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 42 poz. 337.

<sup>21</sup> A. Szmyt, *Nowelizacja ustawy o Radzie Ministrów*, [w:] J. Postuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego*, Przemysł – Rzeszów 2009, s. 339–343; M. Berek, *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3, s. 14–15.

<sup>22</sup> M. Wróblewska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5(1), s. 51 i nn.; K. Skotnicki, *Rządowe Centrum Legislacji*, [w:] D. Górecki (red.), *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2019, s. 229 i nn.

za zadanie sprzyjając planowaniu legislacyjnemu oraz transparentności rządowego postępowania ustawodawczego. Obligatoryjne opracowywanie ustaw na podstawie założeń przez RCL obowiązywało w okresie od dnia 1 kwietnia 2009 r. do dnia 21 czerwca 2016 r.

Jak wskazano w uzasadnieniu do tej nowelizowanej ustawy

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 powinny 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.

W konsekwencji wprowadzone w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów i niektórych innych ustaw zmiany doprowadziły do znowelizowania ustawy lobbingowej. Przepisy ustawy lobbingowej zostały uzupełnione o obowiązek wskazania w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu założeń projektu ustawy, wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska lub funkcji osoby odpowiedzialnej za opracowanie tych dokumentów, oraz wskazanie organu odpowiedzialnego za przedłożenie Radzie Ministrów projektu ustawy.

Nowelizacja ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów i niektórych innych ustaw wymusiła zmianę Regulaminu pracy Rady Ministrów, zwanego dalej „RpRM”, w tym regulacji dotyczących dokumentów rządowych<sup>23</sup> objętych planowaniem prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Wprowadzone na podstawie ustawy lobbingowej cykliczne planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów stało się przedmiotem badań<sup>24</sup>, na podstawie których okazało się, że Rada Ministrów w dużej liczbie przyjmowała projekty ustaw nieujęte w planie prac legislacyjnych Rady Ministrów, co w rzeczywistości zaprzeczało głównemu celowi planowania, czyli transparentności procesów legislacyjnych. Poza tym przeprowadzone badania pokazywały, jak niski jest stopień realizacji programu legislacyjnego Rady Ministrów.

---

<sup>23</sup> Zgodnie z dodawanym § 1a uchwały nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 246), przyjęto, że przez dokumentu rządowego należało rozumieć odpowiednio projekt: aktu normatywnego, założeń projektu ustawy, programu, sprawozdania, informacji, analizy problemowej, oceny realizacji zadań, stanowiska, decyzji i innego rozstrzygnięcia Rządu, jak również innego materiału i przedłożenia przewidzianego w obowiązujących przepisach, zleconego przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów albo przygotowywanego za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów.

<sup>24</sup> R. Zubek, M. Matczak, A. Cieleń, T. Zalański, *Barometr legislacyjny, analiza wykonywania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów*, Sprawne Państwo Program Ernst&Young, t. I/2008 – t. V/2010; T. Zalański *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów – stan obecny i proponowane kierunki zmian*, [w:] Jan Szomburg (red.), *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku? V Kongres Obywatelski*, Gdańsk 2010, s. 22.

Przyczyny tego stanu zaczęto upatrywać w braku sprecyzowania i ujednoczenia regulacji dotyczących zasad planowania działalności legislacyjnej Rady Ministrów.

W końcu uznano, że odpowiednie planowanie stanowiłoby skuteczny instrument w ograniczeniu nadprodukcji prawa i zarazem byłoby gwarantem niezmienności prawa, co w konsekwencji dawałoby poczucie, iż podejmowane przez rządzących decyzje są racjonalne.

Przeprowadzone badania doprowadziły do wniosku, że ustawa lobbingowa, która miała poprawić organizację prac legislacyjnych rządu, nie osiągnęła zamierzonego celu. W konsekwencji rząd podjął prace nad doprecyzowaniem regulacji prawnych związanych z planowaniem, czego efektem była nowelizacja ustawy lobbingowej.

Dnia 1 września 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 maja 2011 r. zmieniająca ustawę o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa<sup>25</sup>. Również w tym przypadku nowelizacja ta wymusiła zmianę RpRM<sup>26</sup>. Zgodnie z nowelizacją ustawy lobbingowej **Rada Ministrów miała prowadzić wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów, który obejmował projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw, projekty rozporządzeń Rady Ministrów**. Ważną modyfikacją było też to, że zgodnie z dodanym przepisem art. 3a Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy mogli określić termin planowanego przyjęcia przez Radę Ministrów projektu objętego wykazem oraz że Rada Ministrów mogła przedstawiać Sejmowi, raz na 6 miesięcy roku kalendarzowego, wykaz w zakresie projektów ustaw, co do których określono planowany termin ich przyjęcia przez Radę Ministrów.

Wyjaśniając *ratio legis* proponowanych przepisów w uzasadnieniu<sup>27</sup> do projektu ustawy wskazano, że konstrukcja ta

umożliwi prowadzenie jednego wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów przez całą kadencję Rządu, nadając mu tym samym charakter długoterminowego planowania działań legislacyjnych. Objęcie wykazem działań legislacyjnych Rządu, znajdujących się w różnej fazie zaawansowania, pozwoli po pierwsze na uzyskanie wiedzy o kierunku prowadzonej polityki legislacyjnej w długim okresie, bez związywania się 6-miesięcznymi terminami. Po drugie, stworzenie długofalowego planu legislacyjnego Rządu będzie stanowiło właściwą podstawę do zaplanowania działań Rządu w krótkim czasie, w sposób zapewniający realność wykonania tych planów.

Analizując wprowadzone zmiany, należy zauważyć, że regulacje te pozbawiły Radę Ministrów cyklicznego programowania (raz na 6 miesięcy) na rzecz prowadzenia na bieżąco wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

<sup>25</sup> Dz. U. poz. 966.

<sup>26</sup> Uchwała nr 158 Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2011 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów M.P. Nr 78, poz. 785.

<sup>27</sup> Projekt ustawy, druk nr 3883, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3883> [dostęp: 25.08.2023].

Oprócz tej zmiany drugą ważną modyfikacją dokonaną w ustawie z dnia 13 maja 2011 r. nowelizującej ustawę lobbingową była rezygnacja z zamieszczania przy każdym projekcie dokumentu rządowego informacji o adresie strony rządowego informatora teleinformatycznego – BIP, na której udostępniano projekty dokumentów rządowych objęte wykazem. Jak wskazano dalej w uzasadnieniu „przedmiotowa zmiana art. 3 ust. 2 ustawy o działalności lobbingowej została uwarunkowana przewidywaną zmianą praktyki w zakresie udostępniania projektów dokumentów rządowych na stronach BIP. Wszystkie projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw, projekty rozporządzeń Rady Ministrów oraz projekty rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów będą dostępne w systemie elektronicznym „Rządowy Proces Legislacyjny”, prowadzonym przez Rządowe Centrum Legislacji. Zebranie i udostępnienie w jednym miejscu powyższych projektów dokumentów rządowych, jak również samego wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, zapewniające szybki i czytelny dostęp do informacji o niemal całym procesie legislacyjnym spowoduje, iż wskazywanie każdorazowo adresu strony rządowego informatora teleinformatycznego – BIP stanie się bezprzedmiotowe. Wszystkie projekty dokumentów rządowych, które będą ujęte w wykazie, zostaną udostępnione pod jednym adresem internetowym BIP – Rządowego Procesu Legislacyjnego.”

Od wprowadzonego w 2011 r. nowelizowaną ustawą lobbingową bieżącego planowania działalności legislacyjnej Rady Ministrów (art. 3) nie zmieniono regulacji ustawowych w tym zakresie.

## **2. Regulaminowe regulacje dotyczące planowania działalności legislacyjnej**

W konsekwencji zmian wprowadzonych dnia 13 maja 2011 r. w ustawie lobbingowej Rada Ministrów uchwałą nr 158 z dnia 30 sierpnia 2011 r. zmieniającą uchwałę – RpRM<sup>28</sup> dostosowała do nich przepis § 5. Zgodnie z tym przepisem określono, iż Rada Ministrów działa na podstawie wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, opracowanego w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, oraz wykazu prac Rady Ministrów dotyczącego innych projektów dokumentów rządowych niebędących aktami normatywnymi. Wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów oraz wykaz prac Rady Ministrów dotyczący innych projektów dokumentów rządowych niebędących aktami normatywnymi opracowywano na podstawie wniosków członków Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, oraz z uwzględnieniem planów pracy organów Unii Europejskiej.

---

<sup>28</sup> M.P. z 2011 r. poz. 785.



W późniejszym czasie, w związku z uchwaleniem przez Radę Ministrów dnia 22 stycznia 2013 r. programu „Lepsze regulacje 2015”<sup>29</sup>, uchwałą nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – RpRM<sup>30</sup>, dodano w zakresie planowania prac Rady Ministrów, regulację uwzględniającą, że **rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia poprzedza się złożeniem wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych na formularzu, którego wzór Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieszcza w BIP na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** (§ 25 ust. 1 i 3).

Wykaz ten był aktualizowany na bieżąco przez **Zespół do spraw Programowania Prac Rządu**<sup>31</sup>.

Do zadań Zespołu należała analiza i ocena wniosków zgłaszanych do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, określenie terminu planowanego przyjęcia przez Radę Ministrów projektu założeń projektu ustawy bądź projektu ustawy objętego wykazem prac legislacyjnych Rady Ministrów, monitorowanie przebiegu prac nad projektami wpisanymi do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, opracowywanie rekomendacji dla ministrów, związanych z wykazem prac legislacyjnych ministrów oraz okresowa ocena projektów ustaw lub projektów innych dokumentów rządowych, zawartych w wykazie prac legislacyjnych.

Na skutek wprowadzonych regulacji pozytywnym zjawiskiem, które rozpoczęło się od 2014 r., było to, że Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu zaczął częściej odmawiać wpisu do wykazu prac legislacyjnych projektów założeń projektów ustaw bądź projektów ustaw. W 2014 r. Zespół ten, jak wynika z przeprowadzonych badań<sup>32</sup>, na otrzymanych 150 projektów ustaw i założeń przedstawił opinię tylko dla 50 projektów ustaw i 15 projektów założeń. Wcześniej takie przypadki były sporadyczne, a dominowała i nadal dominuje praktyka wzajemnego nieprzeszkadzania w realizacji partykularnych interesów ministerstw<sup>33</sup>. Zauważono również, iż w 2014 r. w porównaniu z latami 2008–2011 spadła liczba rządowych projektów ustaw.

Wiceprzewodniczący Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, Maciej Berek, Sekretarz Rady Ministrów, Prezes Rządowego Centrum Legislacji, pisząc<sup>34</sup> o nowym modelu planowania działalności legislacyjnej, wskazywał, że wykaz prac legislacyjnych odniósł pozytywny efekt. Twierdził, że

<sup>29</sup> <http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Program+Lepsze+regulacje+2015> [dostęp: 4.11.2014].

<sup>30</sup> M.P. poz. 979.

<sup>31</sup> Zespół do spraw Programowania Prac Rządu został utworzony na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392 oraz z 2015 r. poz. 1064) zarządzeniem nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie Zespołu do spraw Planowania Prac Rządu, które było kilkakrotnie zmieniane.

<sup>32</sup> A. Wołek, S. Starnawski, Rząd do remontu, Wnioski instytucjonalne z lat 2007–2015 i najważniejsze wyzwania kadencji 2015–2019, Raport 2/2015, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, s. 15–16.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.

przez wykaz rząd na bieżąco jasno komunikuje – zarówno w wymiarze komunikacji zewnętrznej, jak i wewnętrznej opisanej powyżej – zamiar podjęcia prac nad określonym projektem. Fakt, że kolejne pozycje pojawiają się w wykazie właśnie na bieżąco, stosownie do podejmowanych przez Zespół decyzji, istotnie zmienił przydatność wykazu. Stał się on tym samym miejscem aktualnej i wiarygodnej informacji. Kolejną ważną cechą nowego sposobu planowania legislacyjnego jest uniemożliwienie prowadzenia prac nad projektem „pozaplanowym”. Skoro wykaz może być modyfikowany na bieżąco, stosownie do zgłoszonych potrzeb (po zweryfikowaniu ich zasadności), a decyzja Zespołu może być podjęta w ramach realizowanych na bieżąco prac, procedowanie projektu poza planem straciło rację bytu. [...]. Ważnym elementem nowych rozwiązań ustawowych jest umożliwienie wpisania projektu ustawy do wykazu bez jednoczesnego wskazywania daty planowanego przyjęcia projektu przez Radę Ministrów i uzupełnienie tej daty dopiero na dalszym etapie prac. [...]. To drugie rozwiązanie może być stosowane do projektów szczególnie obszernych, trudnych w przygotowaniu, wymagających szczególnie czasochłonnej konsultacji lub uzgodnień, co do których planowanie ze znacznym wyprzedzeniem daty rozpatrzenia projektu przez Radę Ministrów prawie na pewno obarczone byłoby błędem.

Rozważając planowanie działalności legislacyjnej na podstawie wskazanych powyżej badań<sup>35</sup> dotyczących wprowadzonego w 2013 r. bieżącego planowania działalności legislacyjnej Rady Ministrów oraz dokonanej przez M. Berka oceny tego planowania, w okresie obowiązkowego opracowywania przez RCL projektów ustaw na podstawie założeń, można dostrzec, że po raz pierwszy tworzenie prawa w procedurze przedustawodawczej rządu zaczęło być transparentne i uporządkowane zarówno dla opinii publicznej, jak i dla podmiotów uczestniczących w procesie tworzenia prawa. Jednak stwierdzenie, że stan ten był wynikiem tego, iż rząd zaczął dostrzegać potencjał, jaki kryje planowanie w procesie tworzenia ustaw, jest trudne do stwierdzenia, szczególnie, że rząd w dniu 22 czerwca 2016 r. odszedł od obowiązkowego opracowywania projektów ustaw przez RCL na podstawie założeń.

Wprawdzie nadal art. 14c pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>36</sup> określa, że RCL zapewnia obsługę prawną przez opracowywanie rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonych w RpRM, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowywanie określonych rodzajów projektów ustaw należy do właściwości innych podmiotów, to w RpRM opracowanie założeń projektu ustawy nie ma już dla rządu charakteru obligatoryjnego.

W skutek odejścia przez rząd od obowiązkowego opracowywania rządowych projektów ustaw przez RCL na podstawie założeń i ponownego powrotu do modelu resortowego, który obowiązuje obecnie, kilkakrotnie zmieniano RpRM, modyfikując organizację planowania działalności legislacyjnej Rady Ministrów.

---

<sup>35</sup> A. Wołek, S. Starnawski, op. cit.; Instytut Batorego, *Raporty z rządowego procesu tworzenia prawa w okresie od czerwca 2014 r. do lutego 2016 r.* [http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1/observacje\\_rzadowego\\_procesu\\_tworzenia\\_prawa](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/observacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa), [dostęp: 15.04 2018].

<sup>36</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

W uchwalonym w dniu 1 czerwca 2016 r. RpRM<sup>37</sup> dodano regulację stanowiącą, że **do wniosku o wprowadzenie do właściwego wykazu prac legislacyjnych projektu założeń projektu ustawy i projektu ustawy dołącza się wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, o której mowa w § 24 ust. 3.**

W kolejnych nowelizacjach RpRM modyfikowano dokumenty, jakie należy złożyć do wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów.

W RpRM<sup>38</sup> z dnia 22 stycznia 2019 r. w § 25 określono, że **opracowanie projektu następuje:**

- 1) **po pozytywnej ocenie wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu** – w przypadku projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy, projektu strategii, projektu programu albo projektu innego dokumentu rządowego dotyczącego planowanych działań Rady Ministrów;
- 2) **wraz z opracowaniem wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów** – w przypadku projektu rozporządzenia Rady Ministrów.

Poza tą regulacją projektodawca określił w dodawanym § 25a ust. 3 RpRM zakres przedmiotowy wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów. Zgodnie z tym przepisem wniosek miał określać cele projektu, proponowane środki realizacji, oddziaływanie na życie społeczne nowych regulacji prawnych, spodziewane skutki i następstwa projektowanych regulacji prawnych, sposoby mierzenia efektów nowych regulacji prawnych. Z kolei w dodawanym § 25b określił, iż wniosek o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów, a także projekt, o którym mowa w § 25a ust. 4 i 5, podlega, przed jego rozpatrzeniem przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu, zaopiniowaniu przez Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów – Szefa Centrum Analiz Strategicznych<sup>39</sup>, zwanego dalej „CAS”.

Uwzględnienie w rządowym procesie legislacyjnym nowo powstałego CAS, które opiniuje między innymi wnioski o wpis projektów dokumentów rządowych do wykazu prac Rządu i przekazuje rekomendacje do Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, miało na celu, jak wynikało z oceny skutków regulacji (OSR) przedmiotowej uchwały RpRM, skrócenie czasu procedowania projektów.

<sup>37</sup> Uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 494).

<sup>38</sup> Uchwała nr 10 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 137).

<sup>39</sup> Zarządzenie nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw i funkcjonowania Centrum Analiz Strategicznych.

Natomiast już w kolejnej zmianie Regulaminu pracy Rady Ministrów<sup>40</sup> z dnia 14 grudnia 2019 r. zrezygnowano w ramach planowania prac legislacyjnych z etapu dotyczącego opiniowania przez CAS wniosku o wpis projektów dokumentów rządowych do wykazu prac rządu i przekazywania rekomendacji do Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu.

Jednocześnie dodano, że wnioskodawca przed złożeniem ww. wniosku ma możliwość wystąpienia do Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu o opinię w przedmiocie zasadności podjęcia prac nad projektem (§ 25 ust. 1a). Regulacja ta miała charakter fakultatywny, co oznaczało, że wnioskodawca nie miał obowiązku występowania do Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu przed złożeniem wniosku o wprowadzenie projektu założeń ustawy bądź rozporządzenia Rady Ministrów do wykazu prac legislacyjnych. Jednak w przypadku kiedy Zespół do spraw Programowania Prac Rządu podejmował decyzję o odmowie wprowadzenia projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, prace dotyczące opracowania danego projektu wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji (OSR) okazywały się bezcelowe. Ponadto należy zauważyć, że regulacja dotycząca tego, że wnioskodawca występował o opinię do Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu w przypadku projektu rozporządzenia Rady Ministrów, co do zasady było bezprzedmiotowe, bo wydanie rozporządzenia jest obowiązkiem organu upoważnionego na podstawie ustawy do jego wydania.

Jak słusznie zauważył M. Berek<sup>41</sup>, opracowanie projektu rozporządzenia Rady Ministrów może nastąpić w zasadzie w każdym przypadku wraz z opracowaniem wniosku o wpis projektu do wykazu.

Zdaniem prawodawcy, jak wynikało z uzasadnienia do uchwały RpRM, wnioskodawca powinien wystąpić o opinię tego Zespołu w przypadkach obszernych i złożonych projektów dokumentów rządowych o istotnym znaczeniu społeczno-gospodarczym, wobec których wskazana jest analiza i akceptacja projektowanych kierunków rozwiązań na wstępnym etapie prac – przed opracowaniem projektu.

Zgodnie z przyjętą praktyką wniosek o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac **programowych Rady Ministrów składało się wraz z projektem, którego wniosek dotyczył, w celu podjęcia decyzji o wprowadzeniu do wykazu**. Biorąc pod uwagę, iż odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego oraz odrębną część projektu założeń projektu ustawy stanowiła ocena skutków regulacji, **uchylono regulacje zobowiązujące organ wnioskujący do dołączania do wniosku o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów projektu założeń projektu ustawy i projektu ustawy wyników oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych**.

<sup>40</sup> Uchwała nr 159 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1192).

<sup>41</sup> M. Berek, *Rządowa procedura prawodawcza i jej znaczenie dla jakości stanowionego prawa*, [w:] W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019, s. 236.

Przyjęte regulacje, które umożliwiły rozpoczęcie prac w ministerstwach nad projektem ustawy przed podjęciem przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu decyzji o zgodzie wprowadzenia projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, wydają się powracać do stanu obowiązywania uchwały nr 49 Rady Ministrów, gdzie ministrowie sprawowali kontrolę nad programem prac legislacyjnych. Zdaniem M. Berka<sup>42</sup> ostatecznie zmiany dokonane w RpRM spowodowały, że

*de facto* to ministerstwa samodzielnie inicjują prace legislacyjne, a po stronie KPRM brakuje efektywnego narzędzia koordynacji tego procesu. Zespół do spraw Programowania Prac Rządu pełni w tym układzie raczej rolę podmiotu rejestrującego zgłoszenia, niż dysponującego efektywnymi narzędziami zarządzania procesem.

Idąc dalej, M. Berek wskazał, że pozycja Zespołu do spraw Planowania Prac Rządu uległa osłabieniu, bowiem pojawił się argument po stronie ministerstwa, iż „skoro projekt został już opracowany, to najlepiej będzie zweryfikować możliwość jego przyjęcia przez rząd w ramach zwykłej procedury uzgodnieniowej”<sup>43</sup>.

Zaledwie kilka miesięcy później organizacja planowania działalności legislacyjnej Rady Ministrów w zakresie dołączania dokumentów do wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów uległa odwróceniu. Zgodnie ze zmianą RpRM<sup>44</sup> z dnia 27 listopada 2020 r. zobowiązano wnioskodawcę, aby ten, wnosząc o wprowadzenie projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia Rady Ministrów do wykazu prac legislacyjnych, dołączał zamiast projektu założenia bądź projektu ustawy jedynie ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (§ 25a ust. 4 pkt 1). Miało to na celu wzmocnienie roli OSR. W wyniku tej nowelizacji uległ zmianie formularz wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu. Dodana została do jego obligatoryjnej treści informacja w zakresie wskazania przyczyn i potrzeby wprowadzenia rozwiązań planowanych, a także istotnych rozwiązań ujętych w projekcie ustawy. Uzupełnienie formularza wniosku o tę informację miało na celu umożliwienie Zespołowi do spraw Programowania Prac Rządu oraz CAS dokonania kompleksowej weryfikacji zasadności procedowania wnioskowanego projektu.

Poza tą modyfikacją dodano przepis, który określił, że w toku rozpatrywania wniosku o wprowadzenie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Zespół do spraw Programowania Prac Rządu może postanowić o powierzeniu opracowania projektu ustawy innemu podmiotowi niż organ wnoszący, w szczególności RCL (§ 25aa ust. 1 RpRM).

<sup>42</sup> M. Berek, *Ewolucja rządowej procedury prawodawczej w latach 2015–2021 – wybrane zagadnienia*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, vol. 38, nr 2, s. 41–57.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Uchwała nr 175 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2020 r. poz. 1113).

Wprowadzane od czerwca 2016 r. zmiany RpRM nie wpływały pozytywnie na tworzenie projektów rządowych w procedurze przedustawodawczej rządu w tym na planowania działalności legislacyjnej Rady Ministrów.

Główne zarzuty dotyczyły braku dobrego planowania legislacyjnego, w tym braku transparentności. Co istotne zarzut dotyczący braku transparentności po wprowadzeniu reformy tworzenia projektów ustaw na podstawie założeń praktycznie nie był wskazywany.

Badania<sup>45</sup>, jakie przeprowadzono po odejściu od obligatoryjnego opracowywania rządowych projektów ustaw przez RCL na podstawie założeń, które obejmowały proces tworzenia ustaw w IX kadencji Sejmu i X kadencji Senatu (od 15 listopada 2019 r. do 15 listopada 2021 r.), wskazywały na charakterystyczne zjawisko wielokrotnego nowelizowania ustaw, co mogło świadczyć o braku koordynacji i dobrego planowania działalności legislacyjnej rządu, a także braku transparentności przez nieterminowe udostępnianie na platformie RCL pełnej związanej z nią dokumentacji.

Od czasu wejścia w życie ustawy lobbingowej, zaledwie cztery miesiące od rozpoczęcia V kadencji Sejmu RP Rada Ministrów wniosła do Sejmu **377 rządowych** projektów ustaw, co stanowiło 53,2% spośród wszystkich wniesionych projektów ustaw w V kadencji Sejmu. W VI kadencji Sejmu RP Rada Ministrów wniosła **674** projektów ustaw, co stanowiło 44,6% wszystkich wniesionych projektów ustaw. W VII kadencji Sejmu Rada Ministrów wniosła **463** projekty ustaw, co stanowiło 35,62% wszystkich wniesionych projektów ustaw. Z kolei w VIII kadencji Sejmu RP przez Radę Ministrów zostało wniesionych **618** projektów, stanowiących nieco ponad 50% wszystkich wniesionych projektów ustaw. Natomiast w IX kadencji Sejmu Rada Ministrów wniosła **529** projektów ustaw, co stanowiło również nieco ponad 50% wszystkich wniesionych projektów ustaw. Należy nadmienić, że przed wejściem w życie ustawy lobbingowej w IV kadencji Sejmu RP, w której dostosowywano przepisy prawa krajowego do przepisów prawa Unii Europejskiej w związku z byciem członkiem Unii Europejskiej liczba inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów wynosiła 808<sup>46</sup>.

## Wnioski

Reasumując, po raz pierwszy w Polsce planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów uregulowano ustawą lobbingową uchwaloną w dniu 7 lipca 2005 r. Ustawa ta miała za zadanie wymusić na rządzących obowiązek planowa-

<sup>45</sup> Fundacja im. Stefana Batorego, Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu, s. 47, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Pol-ski.BezLad.Legislacyjny\\_XIV.Raport.Obywatelskieg.Forum\\_.Legislacji.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Pol-ski.BezLad.Legislacyjny_XIV.Raport.Obywatelskieg.Forum_.Legislacji.pdf) [dostęp: 23.09.2023].

<sup>46</sup> Opracowano na podstawie danych Systemu Informacyjnego Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/> [dostęp: 1.10.2023].

nia działalności legislacyjnej Rady Ministrów oraz obowiązków udostępniania projektów aktów normatywnych, a także programów, wraz ze wszelkimi dokumentami w BIP.

Pierwotnie planowanie polegało na przygotowaniu co 6 miesięcy programów prac legislacyjnych. W związku z tym, że przyjęte cykliczne planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów nie działało sprawnie, co było przedmiotem krytyki<sup>47</sup>, z czasem zastąpiono je bieżącym planowaniem, które obowiązuje do chwili obecnej.

Wprowadzenie bieżącego planowania działalności legislacyjnej Rady Ministrów zobowiązywało Radę Ministrów do prowadzenia wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, który obejmował projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw, projekty rozporządzeń Rady Ministrów bez określania terminów dla planowania działalności legislacyjnej Rady Ministrów. Jest to jedno z ważnych rozwiązań w planowaniu działalności legislacyjnej Rady Ministrów, które nadal obowiązuje.

Kolejnymi rozwiązaniami w planowaniu działalności legislacyjnej są wprowadzone RpRM regulacje dotyczące:

- 1) rozszerzenia katalogu podmiotów uczestniczących w planowaniu działalności legislacyjnej o Zespół do spraw Programowania Prac Rady Ministrów<sup>48</sup>;
- 2) udostępniania w BIP RCL, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zwany dalej „RPL”, pierwotnie projektów założeń projektów ustaw oraz projekty aktów normatywnych wraz z dokumentami dotyczącymi tych projektów, obecnie projektów ustaw lub rozporządzeń.

Przyjęte rozwiązania, bieżące planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów oraz udostępnianie w BIP RCL, w serwisie RPL, projektów, pierwotnie założeń projektów ustaw oraz projektów aktów normatywnych wraz z dokumentami dotyczącymi tych projektów, zaś obecnie projektów ustaw lub rozporządzeń, niewątpliwie przyczyniły się do transparentności procesu tworzenia prawa. Udostępnianie w BIP RCL w serwisie RPL na każdym etapie postępowania przedustawodawczego rządu wskazanych wyżej dokumentów, przysłużyło się również temu, że proces tworzenia ustaw zaczął być przejrzysty dla opinii publicznej oraz podmiotów w nim uczestniczących. Jednoznacznie można stwierdzić, że od 2009 r. rząd wykazał duże zaangażowanie w transparentność procesu tworzenia prawa. Zaproponowane rozwiązania wymuszały od uczestników postępowania przedustawodawczego rządu profesjonalne i odpowiedzialne podejście do regulacji.

---

<sup>47</sup> Raport z konferencji Rady Legislacyjnej zorganizowanej w dniu 14 grudnia 2005 r. opracowanym przez S. Wronkowską, S. Staśkiewicz pt. opracowanie pochodzi z publikacji *Obserwatorium demokracji w Polsce* Instytut Spraw Publicznych pt. *Demokracja w Polsce 2007–2009*, pod redakcją Leny Kolarskiej-Bobińskiej, Jacka Kucharczyka.

<sup>48</sup> Zespół do spraw Programowania prac Rządu został utworzony na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392 oraz z 2015 r. poz. 1064) Zarządzeniem nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie Zespołu do spraw Planowania Prac Rządu, które było kilka razy zmieniane.

Na postawione we wprowadzeniu pierwsze pytanie: czy przyjmowane rozwiązania dotyczące planowania działalności legislacyjnej rządu przyczyniły się do transparentności tworzonego prawa, można jednoznacznie odpowiedzieć: TAK. Wprowadzone rozwiązania niewątpliwie przyczyniły się do jego transparentności.

Jeżeli przyjrzymy się liczbie inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów, w okresie od kiedy weszła w życie ustawa lobbingowa (cztery miesiące od rozpoczęcia V kadencji Sejmu RP) do końca IX kadencji Sejmu RP, to można zauważyć, że liczba inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów utrzymuje się na wysokim poziomie. Rozpatrując liczbę projektów ustaw w poszczególnych kadencjach, można zauważyć, że w V kadencji Sejmu RP, która była skrócona, Rada Ministrów wniosła 377 projektów ustaw (najmniejsza liczba), zaś w VI kadencji Sejmu RP, w której wprowadzono założenia do projektów ustaw Rada Ministrów wyniosła 674 projektów ustaw (największa liczba). Z kolei w kadencjach Sejmu RP VII, VIII i IX, inicjatywy ustawodawcze Rady Ministrów wynosiły odpowiednio, 463, 618 oraz 529.

Dochodząc do drugiej części pytania postawionego we wprowadzeniu: czy regulacje dotyczące tego planowania ograniczyły liczbę inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów, można odpowiedzieć, że liczba inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów w kolejnych kadencjach Sejmu RP w stosunku do IV kadencji Sejmu RP, w której Rada Ministrów wniosła 808 projektów ustaw, uległa zmniejszeniu, jednak nadal wydaje się wysoka.

W świetle powyższego nasuwa się wniosek, że niezależnie, czy planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów było poprzedzone rzetelną analizą merytoryczną, którą umożliwiała założenia projektów ustaw, to póki planowanie będzie miało charakter polityczny liczba inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów będzie wysoka. Tym samym aktualne staje się twierdzenie O. Flidner, że „to decyzja polityczna, a nie zalecenia nauki o tworzeniu prawa rozstrzyga o wszczęciu prac nad nową regulacją prawną. Warto jednak podejmować wszelkie wysiłki, by owe decyzje polityczne racjonalizować”<sup>49</sup>.

## Bibliografia

- Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984.
- Berek M., *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3.
- Berek M., *Rządowa procedura prawodawcza i jej znaczenie dla jakości stanowionego prawa*, [w:] W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019.

---

<sup>49</sup> O. Flidner, *Metody usprawniania procesu prawodawczego*, [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 1992, s. 186.



- Berek M., *Ewolucja rządowej procedury prawodawczej w latach 2015–2021 – wybrane zagadnienia*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, vol. 38, nr 2.
- Działocha K., Zalański T., *Zasady prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 3 (55).
- Flidner O., *Metody usprawniania procesu prawodawczego*, [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 1992.
- Goetz K. H., Zubek R., *Stanowienie Prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa, 2005.
- Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Malinowski A., *Zarys metodyki pracy legislatora*, Warszawa 2009.
- Kotnicki K., *Rządowe Centrum Legislacji*, [w:] D. Górecki (red.), *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2019.
- Suchocka H. (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 1992.
- Stańkiewicz S., opracowanie pochodzi z publikacji Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk (red.), *Obserwatorium demokracji w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, *Demokracja w Polsce 2007–2009*.
- Szmyt A., *Nowelizacja ustawy o Radzie Ministrów*, [w:] J. Postuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego*, Przemyśl – Rzeszów 2009.
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982.
- Wronkowska S., *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Warszawa 1985.
- Zalański Z., *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Wróblewska M., *Zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, [w:] J. Szymanek (red.), *25 lat stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2023.
- Wróblewska M., *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5(1).
- Zalański T., *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów – stan obecny i proponowane kierunki zmian*, [w:] Jan Szomburg (red.), *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku? V Kongres Obywatelski*, Gdańsk 2010.

## Źródła

- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. poz. 2512).

- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. poz. 1198, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 337).
- Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. zmieniająca ustawę o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 966).
- Uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 246).
- Uchwała nr 158 Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2011 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów M.P. Nr 78, poz. 785.
- Uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 494).
- Uchwała nr 159 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1192).
- Uchwała nr 175 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2020 r. poz. 1113).
- Uchwała nr 10 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 137).
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).
- Zarządzenie nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie Zespołu do spraw Planowania Prac Rządu.
- Zarządzenie nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw i funkcjonowania Centrum Analiz Strategicznych.

## Inne

- Fundacja im. Stefana Batorego, Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Polski.BezLad.Legislacyjny\\_XIV.Raport.Obywatelskiego.Forum\\_.Legislacji.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Polski.BezLad.Legislacyjny_XIV.Raport.Obywatelskiego.Forum_.Legislacji.pdf) [dostęp: 23.09.2023].
- [http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1/obserwacje\\_rzadowego\\_procesu\\_tworzenia\\_prawa](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa), [dostęp: 15.04.2018].
- <http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Program+Lepsze+regulacje+2015> [dostęp: 04.11.2014].
- <https://www.sejm.gov.pl/> [dostęp: 1.10.2023].
- Instytut Batorego, *Raporty z rządowego procesu tworzenia prawa w okresie od czerwca 2014 r. do lutego 2016 r.*

- Projekt ustawy, druk nr 3883, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/3883> [dostęp: 25.08.2023].
- Raport z konferencji Rady Legislacyjnej zorganizowanej w dniu 14 grudnia 2005 r. opracowanym przez S. Wronkowska, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- Wołek A., Starnawski S., Rząd do remontu, Wnioski instytucjonalne z lat 2007-2015 i najważniejsze wyzwania kadencji 2015–2019, Raport 2/2015, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, 2015, nr 2.
- Zubek R., Goetz K., Lodge M., *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej*. Warszawa 2007.
- Zubek R., Matczak M., Cieleń A., Zalański T., *Barometr legislacyjny, analiza wykonywania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów*, Sprawne Państwo Program Ernst & Young, t. I/2008–t. V/2010.

## The law-making process – planning the legislative activity of the Council of Ministers

### Abstract

One of the instruments available to the Council of Ministers in the process of creating law is planning legislative activity in the pre-legislative procedure of the government. The utilization of legislative activity planning in lawmaking affects the transparency of law creation and the number of legislative initiatives by the Council of Ministers.

The legal solutions adopted regarding the organization of legislative activity planning in the creation of law in the pre-legislative process of the government are subject to constant modifications. The Act of July 7, 2005, on lobbying activities in the process of lawmaking and Resolution No. 190 of the Council of Ministers of October 29, 2013 – the Rules of Procedure of the Council of Ministers are the fundamental acts regulating the issues of planning legislative activity in the creation of government draft laws in the pre-legislative procedure of the government.

**Keywords** planning legislative activities, pre-legislative procedure, Council of Ministers, government, legislative proposals.