

Kontrola i audyt

Uzasadnienie przesłanek z § 99 pkt 3 Regulaminu pracy RM

Odrębny tryb postępowania z projektem ustawy

W artykule skupiono się na stosowaniu odrębnego trybu postępowania z projektem dokumentu rządowego, który został zdefiniowany w przepisach § 98 – 100 Regulaminu pracy Rady Ministrów¹. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezes Rady Ministrów (RM) albo działający z jego upoważnienia sekretarz RM może z własnej inicjatywy lub na wniosek organu wnioskującego zdecydować o odrębnym trybie postępowania z projektem dokumentu rządowego, czyli z pominięciem wymogów określonych w dziale III – Uchwały². Jednym z takich dokumentów jest m.in. projekt ustawy. W artykule wskazano przesłanki uzasadniające skorzystanie z uprawnień zdefiniowanych we wskazanych przepisach, przedstawiono też ocenę dotychczasowej praktyki, z jednoczesnym uwzględnieniem ustaleń poczynionych w tym obszarze przez Najwyższą Izbę Kontroli.

¹ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013, t.j.; M.P. 2024 poz. 80, ze zm.

² Zob. szerzej S. Patyra: *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012; M. Mistygacz: *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 127-208. Na temat specyfiki zmian regulaminu zob. M. Berek: *Ewolucja rządowej procedury prawodawczej w latach 2015–2021 – wybrane zagadnienia*, „Acta Iuris Stetinensis” nr 2/2022, s. 44-55.

MARIUSZ JABŁOŃSKI**Wprowadzenie**

Zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego³ pozostają w ścisłym związku z zasadą przewidywalności prawa⁴. W dotychczasowym orzecznictwie treść tej ostatniej rozumiana jest jako zakaz zmiany regulacji prawnej na niekorzyść jej adresatów w sposób arbitralny i zaskakujący⁵, a także nakaz nadawania regulacjom prawnym takiej treści, która pozwoli jednostce decydować o swoim postępowaniu i kształtowaniu spraw życiowych na podstawie pełnej i aktualnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań⁶.

Respektowanie standardów prawidłowej legislacji⁷ wymaga, aby w trakcie

całego procesu stanowienia prawa (jego źródeł) uprawnione organy przestrzegały demokratycznie ustanowionych procedur i zasad, a także wartości, które znajdują odzwierciedlenie w regułach o charakterze systemowym, takich jak: „obowiązek solidarności z innymi”, „zasada pomocniczości umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot” (preambuła), „dobro wspólne” (art. 1), zasada „dialogu społecznego” (art. 20), zakaz arbitralności władzy⁸, „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka” (art. 30)⁹ czy wreszcie zasady dochowania prymatu prawa nad polityką, jako warunków dobrego prawa¹⁰. Takie połączenie systemu wartości, zasad oraz wymogów proceduralnych tworzy podstawę do oceny, czy obowiązujące w Polsce prawo odpowiada standardom państwa

³ Jak podnosił Trybunał Konstytucyjny: „Zasada pewności prawa chroni (...), między innymi, usprawiedliwione oczekiwanie adresatów norm prawnych, że prawodawca nie zmieni (...) norm w sposób nagły i że ewentualną zmianę poprzedzi okresem *vacatio legis*, którego długość będzie adekwatna do charakteru zmiany” – wyrok TK z 25.5.1998, U 19/97.

⁴ Zob. szerzej W. Sokolewicz, M. Zubik: *Komentarz do art. 2*, [w:] L. Garlicki (red.), M. Zubik: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 127-132. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że: „Zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) jest zasadą pochodną wynikającą z art. 2 Konstytucji. Jej treścią jest gwarancja ochrony praw nabytych, interesów w toku oraz ekspektatyw. Zasadę tę wywodzi się najczęściej z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, która interpretowana jest z przewidzianej w art. 2 Konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Niekiedy z klauzuli tej wywodzi się równolegle zasadę zaufania oraz zasadę pewności prawa” – wyrok TK z 12.5.2015, P 46/13. Jak się jednocześnie podkreśla, „pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa, ile możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa” – wyrok TK z 12.5.2015, SK 62/13. zob. też: *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Warszawa 2015, s. 29-36.

⁵ Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4.11.2015, K 1/14.

⁶ Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14.6.2000, P 3/00.

⁷ Zob. kompleksowo: T. Zalasieński: *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 50 i n.; opracowania zamieszczone w monografii zbiorowej pt.: *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, S. Wronkowska (red.), Warszawa 2006.

⁸ Zob. szerzej E. Morawska: *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 126.

⁹ Art. 30 Konstytucji traktuje się również jako formułę tworzącą prawo podmiotowe jednostki, zob. L. Garlicki: *Komentarz do art. 30 Konstytucji*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 14.

¹⁰ K. Działocha: *O prawie i jego źródłach z perspektywy pięciolecia obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie, 17.11.2002*, Warszawa 2002 r., s. 46-48.

prawnego (art. 2 Konstytucji RP), czy też „mechanizm” jego tworzenia należy raczej utożsamiać z „panowaniem polityków”, korzystających jedynie z dobrodziejstwa konstytucyjnej identyfikacji woli suwerena z wolą reprezentujących go przedstawicieli, zgodnie z tzw. fikcją reprezentacji przyjętą w art. 4 Konstytucji RP¹¹.

Proces projektowania, uchwalania a następnie stosowania prawa, wymaga od rządzących przede wszystkim podmiotowego traktowania obywateli oraz ich wspólnot.

Co oczywiste, musi być transparentny¹². Wymaga więc – już na etapie projektowania konkretnych rozwiązań (nie tylko ustawowych¹³) – uwzględnienia różnych stanowisk i postulatów wielu zainteresowanych¹⁴, określanych z członkami społeczeństwa obywatelskiego¹⁵, nawet takich, które nie zawsze są zgodne z celami czy też zamierzeniami przyświecającymi prawodawcy¹⁶. W przeciwnej sytuacji, tzn. takiej w której władza nie podejmuje działań zmierzających do wypracowania konsensusu, będziemy mieli do czynienia

¹¹ Zob. szerzej M. Dobrowolski: *Zasada suwerenności narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, Lublin 2014, s. 92 i n. Istotą tej konstrukcji jest uznanie, że w drodze aktu wyborczego uprawniony wyborca przekazuje wybranym przez siebie reprezentantom mandat do reprezentowania jego woli, a wybrani (umocowani) wyrażają ją w imieniu całego Narodu w znaczeniu konstytucyjnym.

¹² Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu: „W polskim porządku prawa stanowionego nie przewidziano *expressis verbis* zasady uzasadniania wszelkich działań administracji publicznej. Bywa to wykorzystywane nawet przez najwyższe organy władzy publicznej, które nie znajdując w tekstach prawnych słów kierowanych do nich bezpośrednio i wyrażających obowiązek uzasadnienia ich zachowań, stoją na stanowisku, że motywy ich działań wobec obywateli mogą pozostawać tajemnicą.” – W. Jakimowicz: *O postulatcie zasady zakazu arbitralności w przestrzeni prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań : księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, B. Kowalczyk (red.), K. Kulińska-Jachowicz, Ł. Prus, M. Tabernacka, Wrocław 2024, s. 135.

¹³ Do materii ustawowej, która w sposób bezwzględny powinna łączyć się z koniecznością zasięgnięcia przez ustawodawcę do opinii (konsultowania) treści stanowionego prawa zalicza się te wszystkie kwestie, które dotyczą tzw. klasycznych wolności i praw osobistych oraz politycznych jednostki. Jak wskazuje Trybunał „(...) założeniem konstytucyjnym jest tu pozostawienie jednostce maksymalnej swobody, a wszelkie regulacje ograniczające te prawa i wolności muszą odpowiadać szczególnym wymaganiom, ustanowionym zwłaszcza w art. 31 Konstytucji. Rzutuje to też na procedurę dochodzenia tych regulacji do skutku i we wszystkich wypadkach, gdy prawo wymaga zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych, brak takiej opinii można uważać za poważne naruszenie trybu postępowania, bo uniemożliwia to parlamentowi podjęcie decyzji w oparciu o te wszystkie elementy, którymi musi on dysponować”, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.6.1998, K 3/98.

¹⁴ Zob. szerzej: T. Zalaśkiński: *Standardy konsultacji publicznych rządowych projektów ustaw w świetle Regulaminu pracy Rady Ministrów*, Warszawa, 10.9.2014, <<http://www.batory.org.pl>> (dostęp do wszystkich przywołanych w opracowaniu stron: 10.4.2025); *Stanowisko Obywatelskiego Forum Legislacji w sprawie planowanych zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 r.*, <<http://www.batory.org.pl>>.

¹⁵ Czyli takiego, w którym „jednostka świadoma swych więzi z określoną państwowością, świadoma posiadanych w jej ramach wolności i praw, ale również swych wobec niej powinności” realizuje je „nie pod groźbą określonych sankcji, lecz z oczywistej, żywo odczuwanej potrzeby” – P. Sarnecki: *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), wstęp M. Safjan, Warszawa 2006, s. 595.

¹⁶ Trybunał Konstytucyjny zauważał, że „społeczeństwo obywatelskie”, to „społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli”, wskazując jednocześnie, że obywatele ci nie mają przeszkód formalnych w zakresie organizowania się w „różnych strukturach formalnych”. Odnosząc się do konstytucyjnych gwarancji zapewniających swobodę działania i organizowania Trybunał stwierdzał, iż „ramy społeczeństwa obywatelskiego zawarte są w przepisach art. 11-13 konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 12”, akcentując rolę nie tylko partii politycznych, ale innych struktur życia publicznego, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27.5.2003, K 11/03.

z całkowitym podporządkowaniem rządzonych przez rządzących, co jest równoznaczne z przedmiotowym traktowaniem tych pierwszych. W tym właśnie przypadku mielibyśmy do czynienia z absolutną władzą polityczną, czyli taką, w ramach której „organ władzy posiadałby niczym nie ograniczone uprawnienia, a podmiot podporządkowany musiałby spełniać wszelkie świadczenia na rzecz rządzącego”¹⁷.

Tryby stanowienia ustaw w istotny sposób zostały wskazane w treści postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku¹⁸. W żadnym jednak razie zbiór regulacji konstytucyjnych nie może być traktowany jako kompletny i tym samym całościowo określający każdy aspekt przygotowywania projektów regulacji, a w następstwie ich zakończenia – inicjowania odpowiednich procedur prowadzących do uchwalenia i oczywiście opublikowania konkretnych źródeł prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że: „Ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu, zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie

i w granicach prawa. Jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organy w toku procesu prawotwórczego”¹⁹. Jak zauważał W. Sokolewicz w ślad za orzecznictwem TK: „W szczególności postępowanie prawotwórcze z ustawodawczym włącznie, powinno być prowadzone według określonych w prawie reguł proceduralnych”²⁰. Konstytucyjność dojścia do skutku aktu normatywnego obejmuje zgodność postępowania prowadzącego do jego uchwalenia, nie tylko z konstytucyjnymi zasadami procedury, ale także ustawowymi, dotyczącymi np. obowiązkowych konsultacji społecznych czy z zasadami proceduralnymi sformułowanymi w aktach niższego rzędu, w tym w przepisach regulaminowych²¹. Należy też podkreślić, że są takie naruszenia, które mogą wpływać na prawidłowość dalszych stadiów postępowania ustawodawczego, a w ostateczności także na kształt przyjętych rozwiązań ustawowych, zwłaszcza gdy mają one dla określonej sfery (dziedziny) fundamentalny charakter²².

Mając powyższe na uwadze, warto zwrócić uwagę na praktykę stosowania „odrębnego trybu postępowania z projektem

¹⁷ W. Gromski: *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000, s. 33.

¹⁸ Zob. S. Bożyk: *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

¹⁹ Tak właśnie np. w wyrokach TK z 27.5.2002, K 20/01 oraz z 23.3.2006, K 4/04.

²⁰ W. Sokolewicz: *Komentarz do art. 7*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. V, Warszawa 2007, s. 11.

²¹ Por. wyrok TK z 24.6.1998, K. 3/98. W. Sokolewicz: *Komentarz do art. 2*, op.cit., s. 54.

²² Por. wyrok TK z 23.3.2006, K 4/06. Trybunał podkreślał przy tym, że posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z jej przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa – por. np. orzeczenie TK z 23.11.1993, K 5/93, czy wyroki: z 24.6.2002, K 14/02, z 7.7.2003, SK 38/01, z 18.1.2005, K 15/03; z 3.11.2006, K 31/06. Jak się wskazuje: „W obliczu poważnych i sekwencyjnie kumulujących się uchybień procedury legislacyjnej Trybunał Konstytucyjny nie może kierować się aksjologią zainteresowanego uczestnika procesu legislacyjnego i brać na własną odpowiedzialność idącą coraz dalej minimalizację powtarzalnych i kumulujących się nieprawidłowości” (por. zdanie odrębne sędzi TK E. Łętowskiej do wyroku TK w sprawie z 4.10.2006, K 31/06).

dokumentu rządowego”, który został zdefiniowany w przepisach § 98 – 100 Regulaminu pracy Rady Ministrów²³. Zgodnie z obowiązującymi postanowieniami, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia sekretarz Rady Ministrów może z własnej inicjatywy lub na wniosek organu wnioskującego zdecydować o odrębnym trybie postępowania z projektem dokumentu rządowego, czyli z pominięciem wymogów określonych w dziale III – Uchwały (§ 19 – § 97)²⁴. Jednym z takich dokumentów rządowych jest m.in. projekt ustawy (§ 19 ust. 1 pkt 1 Regulaminu).

W opracowaniu skupię się na wskazaniu przesłanek uzasadniających „aktywizację” uprawnień zdefiniowanych w przepisach wskazanego wyżej działu III oraz ocenie dotychczasowej praktyki, z jednoczesnym uwzględnieniem ustaleń poczynionych w tym obszarze przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Przesłanki zastosowania trybu odrębnego

Modelowo ustawa jest takim aktem prawnym, który reguluje pewną dziedzinę życia społecznego i jednocześnie jest

„zbudowany” w pewien usystematyzowany, racjonalny i logiczny sposób. Uchwalenie ustawy jest następstwem prawidłowego przeprowadzenia całego procesu, którego elementy są definiowane w różnego rodzaju aktach prawnych. Jak wspominałem wcześniej, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podnosił, że jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń przez organ prawa proceduralnego w toku kompletnego procesu prawotwórczego²⁵. Naruszenie elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszania art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu), jako że przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa²⁶. Respektowanie tych wymogów powinno charakteryzować każdą procedurę (oczywiście z uwzględnieniem charakteru podmiotu inicjującego i w tym zakresie podziału na projekty rządowe²⁷ i inne²⁸) od momentu jej zainicjowania do ostatecznego finalnego efektu²⁹.

Uprawnionym do podjęcia decyzji o zastosowaniu odrębnego trybu postępowania z projektem dokumentu urzędowego

²³ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013, t.j. M.P. 2024 poz. 80. ze zm.

²⁴ Zob. szerzej S. Patyra: *Mechanizmy racjonalizacji* ..., op.cit.; M. Mistygacz: *Rząd w procesie* ..., op.cit., s. 127-208. Na temat specyfiki zmian regulaminu zob. M. Berek: *Ewolucja rządowej procedury* ..., op.cit., s. 44-55.

²⁵ Zob. wyroki TK z 27.5.2002, K 2/01 i z 23.3.2006, K 4/06.

²⁶ Zob. wyrok TK z 24.6.1998, K 3/98; z 23.3.2006, K 4/06; z 17.11.2003, K 32/02; z 27.5.2002, K 20/01.

²⁷ W kwestii sposobu rozumienia pojęć „uzgodnienie”, „zgody”, „przy udziale”, „po zasięgnięciu opinii” zob.: *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, s. 232 i n.

²⁸ O konieczności rozróżnienia postępowania przed i po wniesieniu projektu do Sejmu zob. Tamże, s. 241-242, z podkreśleniem, że „(...) uchwalanie ustaw należy z mocy Konstytucji do Sejmu, a rola podmiotów, którym przyznano prawo opinii, ogranicza się do zajęcia stanowiska pozwalającego Sejmowi na orientację w ich poglądach (wyrok z 13.7.2011, K 10/09)”.

²⁹ Na proces ten trzeba patrzeć całościowo – tak: W. Orłowski: *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” nr 22/2014, s. 492.

jest Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia sekretarz Rady Ministrów. Taka decyzja może być podjęta z własnej inicjatywy tych podmiotów lub na wniosek organu wnioskującego³⁰. W praktyce oznacza to, że mamy do czynienia z bardzo szeroko ujętym „mechanizmem” legalizującym uruchomienie odrębnego trybu postępowania, także w odniesieniu do przygotowywanych tzw. rządowych projektów ustaw³¹. Decyzję w tym zakresie może bowiem podejmować samodzielnie zarówno Prezes Rady Ministrów³², jak i upoważniony przez niego sekretarz Rady Ministrów samistnie lub w następstwie przychylenia się do złożonego wniosku przez uprawnionego, sprecyzowanego w treści § 20 Regulaminu³³.

Zastosowanie odrębnego trybu postępowania z dokumentem rządowym dotyczącym projektu ustawy polega na jego rozpatrzeniu nawet wtedy, gdy nie spełnia wymogów określonych we wcześniejszych przepisach uchwały lub wobec którego

nie przeprowadzono wszystkich czynności zgodnie z wymogami określonymi w Regulaminie. Odstępstwa te w szczególności dotyczyć mogą spełnienia wymogów:

- uzgodnień,
- konsultacji publicznych,
- opiniowania,
- rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów lub właściwy komitet,
- rozpatrzenia przez komisję prawniczą,
- skrócenia terminów przeprowadzania czynności określonych w przepisach Regulaminu (§ 98 pkt 3).

Fundamentalnym wymogiem uzasadniającym zasadność skorzystania z tego trybu jest wykazanie, że w odniesieniu do konkretnego dokumentu (tu: projektu ustawy) zachodzi „szczególnie uzasadniony przypadek”, który jest jednocześnie związany ze ziszczeniem się:

- co najmniej jednej z dwóch przesłanek pozytywnych, tj. „wagi lub pilności sprawy”;
- okoliczności, które obiektywnie wskazują, że brak rozstrzygnięcia stanowiłby w szczególności zagrożenie

³⁰ Szczegółowo na temat rozwiązań zawartych w Regulaminie zob. K. Kania-Królak: *Rządowa inicjatywa ustawodawcza*, [w:] *Proces legislacyjny. Udział organizacji pozarządowych i partnerów społecznych*, s. 190 i n. <<https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2024/09/Proces-legislacyjny.pdf>>. Wymogi formalne rządowego projektu ustawy i „rządowa procedura legislacyjna”, s. 213-273.

³¹ Zgodnie z brzmieniem § 19 ust. 1. Regulaminu, projektem dokumentu rządowego jest projekt: 1) ustawy; 2) aktu normatywnego Rady Ministrów; 3) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów lub ministra; 4) zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, a także: także projekt innego dokumentu, w szczególności strategii, programu, sprawozdania, informacji, stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy lub innego stanowiska, przewidzianego w obowiązujących przepisach, zleconego przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów albo przygotowywanego za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów (pkt 2).

³² Casus wyrażenia przez Prezesa RM zgody *per facta concludentia* na zastosowanie trybu odrębnego – zob. postanowienie TK z 4.11.2015, K 9/14.

³³ Zgodnie z treścią § 1.1. Regulaminu Rada Ministrów, wykonując ustanowione dla niej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawach zadania i kompetencje, rozpatruje sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia w trybie i na zasadach określonych w ustawie z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1050) oraz w tej właśnie uchwale. W myśl ust. 2 tego paragrafu postanowienia uchwały dotyczące ministrów stosuje się również do członków Rady Ministrów, o których mowa w art. 147 ust. 2 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z uwzględnieniem odrębności wynikających z zakresu i trybu ich działania.

bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony zdrowia lub ochrony środowiska (§ 99 pkt 3).

Warto zwrócić uwagę na sposób redakcyjnego ujęcia treści § 99 Regulaminu. Zwrot „w szczególności” pojawia się bowiem kilkakrotnie, zarówno wtedy, gdy chodzi o wyjaśnienie na czym polega tryb odrębny, jak i w związku ze wskazaniem zagrożeń uzasadniających „wagę lub pilność sprawy”, wreszcie – kiedy precyzuje się możliwości odstępstwa od konieczności dopełnienia wymogów, którymi ma charakteryzować się dokument (wykazania przeprowadzenia wszystkich przewidzianych regulaminowo czynności)³⁴.

Posłużenie się pojęciem „w szczególności” jest równoznaczne ze wskazaniem jedynie przykładowych przesłanek, odstępstw oraz kryteriów. W żadnym razie nie należy więc tych sprecyzowanych w treści § 98 i 99 Regulaminu traktować jako enumeratywnie zidentyfikowanych. Z drugiej strony dodanie – w następstwie zmian z 2024 roku – fragmentu treści przepisu „a brak takiego rozstrzygnięcia stanowiłby w szczególności zagrożenie bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony zdrowia lub ochrony środowiska”, w treści § 99 pkt 3, trzeba uznać za przejaw uszczegółowienia dotychczasowych rozwiązań. W konsekwencji jest to dodatkowy

(obligatoryjny) element treści uzasadnienia, służący właśnie zobiektywizowaniu owej „niezbędności” sięgnięcia do odrębnego trybu procedowania z konkretnym dokumentem rządowym³⁵. Wykazanie niezbędności zastosowania trybu odrębnego będzie wymagać uzasadnienia ziszczenia się co najmniej jednej z przesłanek, do których wprost odwołano się w treści Regulaminu (w zasadzie tożsamymi z tymi ujętymi w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Należy przyjąć, że już na tym etapie prac elementem takiego uzasadnienia powinien być wynik testu proporcjonalności, który jest wymagany zawsze wtedy, gdy planowana regulacja będzie dotyczyć projektu ustawowego ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki³⁶.

Warto przypomnieć, że konstytucyjny test proporcjonalności wymaga wcześniejszego zbadania istniejących regulacji na podstawie o co najmniej trzech kryteriów:

- przydatności; ocena dotyczy tego, czy wprowadzana regulacja może w praktyce doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu. Ustanawiając dane ograniczenie prawa lub wolności ustawodawca jest więc zobowiązany za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy to unormowanie jest niezbędne do ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć,

³⁴ Jest to po części wynikiem zmian wprowadzonych w treści przepisu w 2024 r. – uchwała nr 90 Rady Ministrów z 13.8.2024 zmieniającej uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 757), która weszła w życie 20.8.2024.

³⁵ Podkreślono, że „Odstąpienie od prowadzenia konsultacji publicznych będzie możliwe tylko w wyjątkowych przypadkach. Chodzi o sytuacje, które związane są z: bezpieczeństwem, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia, ochroną środowiska”, <<https://www.gov.pl/web/premier/uchwala-zmieniacja-uchwale--regulamin-pracy-rady-ministrow2>>.

³⁶ Zob. szerzej na ten temat: *Zasada proporcjonalności (w odniesieniu do prawa publicznego) w tezach Trybunału Konstytucyjnego*, czerwiec 2009 <https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/Zestawienie_tez_dotyczacych_zasady_proporcjonalnosci_w_zakresie_pawa_publicznego.pdf>.

i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na jednostkę³⁷. Niezbędne jest poddanie ocenie, czy zakwestionowane uregulowanie jest niezbędne do ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związane³⁸;

- konieczności (efektywności); ocena następuje dzięki wykazaniu niezbędności ingerencji ustawodawcy w określoną sferę. W tym zakresie stawia się przed ustawodawcą „z jednej strony, (...) wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu (...)”³⁹. Kryterium „konieczności” ograniczenia nakłada – także na projektodawcę – obowiązek wyboru nie jakiegokolwiek, ale możliwie jak najmniej uciążliwego środka ingerencji. Zatem, jeżeli ten sam cel możliwy jest do osiągnięcia przy

zastosowaniu innego środka, nakładającego mniej dotkliwie (uciążliwie) ograniczenia na wolność lub prawo, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego narusza wymóg proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Zdaniem TK narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „wprowadzenie ograniczeń praw i wolności, o których zarazem można stwierdzić, że są przydatne *in abstracto* dla realizacji konstytucyjnych wartości demokratycznego państwa prawnego oraz nie są niezbędne *in concreto* dla ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej lub praw i wolności innych osób”⁴⁰;

- proporcjonalności *sensu stricto*; ocena ma na celu stwierdzenie, czy nałożone ograniczenia (stopień i zakres ingerencji) są proporcjonalne do osiągniętych (lub dopiero w przyszłości mających nastąpić) celów oraz korzyści. W praktyce więc „chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegają ograniczeniu”⁴¹.

³⁷ Por. m.in. wyroki TK: z 29.6.2001, K 23/00; K 20/07.

³⁸ Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16.7.2009, Kp 4/08.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22.9.2005, Kp 1/05.

⁴⁰ Wyrok TK z 25.7.2013, P 56/11.

⁴¹ Por. np. wyrok TK z 3.10.2000, K. 33/99. Zasada proporcjonalności kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Oznacza to, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” – wyrok TK z 14.6.2004, SK 21/03, czy wcześniejsze wyroki: z 26.3.2002, SK 2/01 oraz z 27.4.1999, P 7/98.

Przeprowadzanie tego badania nie należy utożsamiać z wcześniej ukształtowaną praktyką przeprowadzania testu regulacyjnego w rozumieniu obowiązującego w przeszłości § 102 Regulaminu⁴².

Modelowo sięgnięcie do trybu odrębnego powinno wiązać się z przekazaniem istotnego spektrum informacji o charakterze podmiotowym, czyli: czy była to inicjatywa własna Prezesa Rady Ministrów albo działającego z jego upoważnienia sekretarza Rady Ministrów, czy też działanie zostało podjęte przez jednego z nich na wniosek uprawnionego, o którym mowa w § 20 Regulaminu, z jednoczesnym sprecyzowaniem, kto był wnioskodawcą oraz przedmiotowym, które służyłyby wykazaniu, że sięgnięcie do tego trybu znajduje realne uzasadnienie. Argumentacja potwierdzająca spełnienie przesłanek legalizujących wykorzystanie tego trybu nie może być ogólnikowa, wręcz przeciwnie – i to z wielu względów – powinna zawierać gruntowną analizę służącą wykazaniu spełnienia

przesłanek wskazanych w treści § 98 i 99 pkt 3 Regulaminu lub dodatkowo innych, na które powołano by się, wskazując je jako podstawę zastosowania tego właśnie trybu. Warto bowiem pamiętać, że już samo odstąpienie od wymogów przeprowadzenia konsultacji skutkuje koniecznością zbadania charakteru umocowania upoważnionego do udziału w procesie opiniowania/konsultowania organu, a szerzej również innych organów oraz podmiotów uprawnionych⁴³.

Trzeba przyznać, że dotychczasowa praktyka upraszczania procesu konsultacji w odniesieniu do rzeczywistego zagwarantowania w nim udziału podmiotów i partnerów społecznych w rozumieniu § 36. 1 Regulaminu w zasadzie nie doprowadziła do ukształtowania się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowiska, zgodnie z którym byłaby ona wystarczającą przesłanką uzasadniającą stwierdzenie niekonstytucyjności zakończonej procedury⁴⁴. Z drugiej strony trudno uznać za prawidłową praktykę, która sprowadzałaby się

⁴² Por. Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, s. 49 i n., <<https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf>>; Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2013 poz. 979.

⁴³ Chodzi tu nie tylko o organizacje społeczne; inne zainteresowane podmioty albo instytucje w rozumieniu § 36. 1 Regulaminu, ale inne organy uprawnione do opiniowania i przedstawiania stanowisk wskazane w przepisach § 37 i n. Regulaminu oraz przepisach odrębnych.

⁴⁴ Jak wskazywał Trybunał: „W większości wypadków chodziło o brak konsultacji ze związkami zawodowymi i organizacjami zawodowymi. Nie tylko nigdy jednak [Trybunał Konstytucyjny] nie stwierdził, że doprowadziły one do naruszenia odpowiednich przepisów procedury ustawodawczej, ale też nie nadawał tym przepisom nadmiernie rygorystycznej interpretacji” – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28.11.2007 r., K 39/07. Do najczęstszych mankamentów zaliczano: krótki okres na przesłanie uwag; brak informacji zwrotnej, która stanowiłaby dowód merytorycznej oceny zgłoszonych uwag, prowadzącej do podjęcia konkretnego dialogu świadczącego o realnym znaczeniu procesu konsultowania; niską przejrzystość tego etapu procesu legislacyjnego, umożliwiającą wpływ nieformalnym grupom interesu; wprowadzanie merytorycznych zmian wykraczających poza zakres pierwotnej regulacji; zgłaszanie projektów innych niż te poddane konsultacjom zob. szerzej G. Kopińska: *Słabości polskiego systemu stanowienia prawa – obraz sytuacji z punktu widzenia organizacji pozarządowej*, [w:] *System Stanowienia Prawa. Sprawne i Służebne Państwo*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” nr 5/2011, s. 17 i n. Jednocześnie zauważano, że: „Niezachowanie w pełni ustawowo wymaganych terminów konsultowania projektów ze związkami zawodowymi może nastąpić w sytuacji konieczności dochowania wartości konstytucyjnej w postaci zachowania równowagi budżetowej państwa w warunkach wysoce niekorzystnego stanu finansów publicznych (wyroki z: 17.11.2003, K 32/02 i 18.1.2005, K 15/03) – *Proces prawotwórczy...*, op.cit., s. 239.

do zastosowania trybu odrębnego w rozumieniu § 98 i 99 Regulaminu i w konsekwencji przygotowania na tym etapie gotowego projektu ustawy, bez możliwości zapoznania się z informacjami, które pozwoliłyby na potwierdzenie zasadności (a w konsekwencji legalności) działań podejmowanych przez podmioty uprawnione w rozumieniu § 98 Regulaminu. Legalność ta musi być też wolna od arbitralności rozumianej jako dowolność działania jakiegokolwiek organy władzy⁴⁵. Podkreśla się przy tym, iż: „Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego”⁴⁶.

Warto też zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt powiązany z zagadnieniem działania organu uprawnionego na podstawie (i w granicach) zwrotów niedookreślonych⁴⁷. Trybunał Konstytucyjny

podnosił, że rozpoznanie treści zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być dokonywane arbitralnie⁴⁸. Dlatego też „użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o tym wypełnieniu. Inaczej mówiąc – jeśli odrzucić pogląd, że samo posłużenie się przez legislatora zwrotem nieostрым jest już naruszeniem wymagania jasności, ostrości i przewidywalności treści przepisów prawnych (czego wymaga art. 2 Konstytucji) – należy jednak zaaprobować argument, iż wykorzystanie przez ustawodawcę tej właśnie techniki legislacyjnej z punktu widzenia oceny konstytucyjności będzie wymagało zaostrzonych kryteriów dotyczących procedury posługiwania się zwrotami niedookreślonymi, jak np. dostępność przeprowadzonego rozumowania dla zainteresowanych dzięki jawności postępowania lub ujawnianiu motywów rozstrzygnięcia. Z tego więc punktu widzenia, skoro ustalanie treści zwrotu niedookreślonego następuje w procesie stosowania prawa, procedurze tego stosowania należy stawiać jakieś wymogi”⁴⁹.

⁴⁵ Zob. szerzej E. Morawska: *Klauzula państwa prawnego...*, op.cit., s. 126.

⁴⁶ W. Jakimowicz: *O postulacie zasady zakazu...*, op.cit. s. 136.

⁴⁷ W literaturze wskazuje się, że: „Zagrożenia dla przewidywalności prawa występują wtedy, gdy: 1) przesłanki zwrotu niedookreślonego są determinowane elementami subiektywnymi; 2) zwrotem takim nie nadaje się brzmienia, które zagwarantowałoby jednolitość linii orzeczniczej; 3) ustalenie pojęć nieostrych powierza się organom stosującym te przepisy, zwłaszcza gdy są to organy administracji publicznej; czyni to z nich faktycznie organy prawotwórcze (...)", W. Sokolewicz, M. Zubik: *Komentarz do art. 2...*, op.cit., s. 146.

⁴⁸ Istota zwrotów niedookreślonych sprowadza się do umożliwienia organom stosującym prawo „uwzględnienie wielości okoliczności faktycznych. Jednak korzystanie z tej kompetencji nie może być arbitralne; zatem organ stosujący prawo musi wyraźnie wskazać, w sposób czytelny dla stron i otoczenia, jaką treścią w danym wypadku nasycił zwrot niedookreślony” – wyrok TK z 16.6.2008, P 37/07.

⁴⁹ Wyrok TK z 16.1.2006, SK 30/05; wyrok TK z 8.5.2006, P 18/05.

Mając na względzie powyższe, za standard należałoby uznać zasadę, zgodnie z którą każdy przypadek skorzystania z trybu odrębnego przewidzianego dla projektu ustawy, w powiązaniu z przesłankami wskazanymi w treści § 99 pkt 3 Regulaminu, powinno wiązać się z przedstawieniem przez inicjującego (w rozumieniu § 20 Regulaminu) odpowiedniego i rozbudowanego uzasadnienia, również w powiązaniu z wynikami przeprowadzonego testu uzasadniającego wykorzystanie tego trybu. Istotne bowiem staje się poznanie realnych, odniesionych także do przedmiotu proponowanych rozwiązań (tu: projektu ustawy) okoliczności, z jednej strony wykazujących wagę lub pilność materii będącej przedmiotem prac, a z drugiej uprawdopodobniających istnienie realnego zagrożenia dóbr wskazanych w tym przepisie lub jeszcze innych, które zostaną podniesione przez inicjującego. W takim też wypadku wysoce prawdopodobne byłoby ograniczanie (być może nawet wyeliminowanie) negatywnej praktyki lat

poprzednich⁵⁰. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu niezbędności zastosowania trybu odrębnego powinna zostać również merytorycznie zweryfikowana przez organ decyzyjny w rozumieniu § 98 Regulaminu.

Wykorzystywanie trybu odrębnego w ocenie NIK

Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie kontrolowała praktykę rządowego procesu legislacyjnego⁵¹. W jednej z niedawno zakończonych kontroli ustalono, że: „W latach 2019–2024 (do 14 maja) w ramach procesu rządowego 333 projekty ustaw było procedowanych w trybie odrębnym, w tym w 2019 r. – 42, 2020 r. – 53, w 2021 r. – 68, 2022 r. – 75, 2023 r. – 66 oraz w 2024 r. (do 14 maja) – 29”⁵².

NIK zwróciła uwagę na:

- częste wykorzystywanie trybu odrębnego i w konsekwencji pomijanie „różnych etapów tego procesu, w tym uzgodnień międzyresortowych, opiniowania lub konsultacji publicznych, rozpatrzenia przez

⁵⁰ W sposób stanowczy wskazywano, że: „Wnoszone do Sejmu projekty ustaw są niedopracowane pod względem legislacyjnym i systemowym, a szybkie tempo prac legislacyjnych nie pozwala na usunięcie tych usterek, dopracowanie legislacyjne projektu oraz uchwalenie ustawy, która odpowiadałaby nie tylko założeniom wnioskodawcy, lecz także uwzględniała uwagi i wątpliwości zgłaszane w toku postępowania ustawodawczego przez bezpośrednich adresatów projektowanych regulacji”. – A. Michalak: *Rządowy proces legislacyjny – uwagi na tle praktyki legislacyjnej lat 2015–2018*, [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, D. Górecki (red.), Łódź 2019 r., s. 132. Zob. też: *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, W. Federczyk (red.), S. Peszkowski, Warszawa 2019, <https://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/projekt_legis_internet.pdf>.

⁵¹ Już dawno podnoszono, że rządowy proces tworzenia prawa „(...) jest nieprzejrzysty, a odpowiedzialność za jej treść – rozproszona. NIK twierdziła: „Jedną z przyczyn mających negatywny wpływ na jakość stanowionego prawa jest stosowanie w ograniczonym stopniu tzw. Polityki opartej na dowodach (ang. *Evidence-based policy making*). Jest to zasada oznaczająca podejmowanie świadomych decyzji politycznych na podstawie możliwie wszechstronnej informacji i uwzględnienie wszystkich istotnych aspektów danego problemu. Realizacji tej zasady służy OW”. Informacja o wynikach kontroli: *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, s. 9 i 10., <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,vp,18712.pdf>>.

⁵² Wystąpienie pokontrolne P/24/087 *Funkcjonowanie systemu oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym* (LWA.410.9.1.2024), obejmujące lata 2019–2024 (do 25 listopada 2024 r.).

właściwe komitety, Komisję Prawniczą bądź potwierdzenia przez SKRM⁵³,

- szkodliwość pomijania pełnej ścieżki rządowej „dla jakości stanowienia prawa, bowiem zwiększa się ryzyko wystąpienia większej liczby błędów. W praktyce oznacza to, że wnioskodawcy, w tym Szef KPRM, w ograniczonym stopniu korzystali z narzędzi stanowiących wsparcie w procesie OW dla rzetelnej i pogłębionej analizy proponowanych regulacji prawnych”⁵⁴.

W pełni należy zgodzić się z przedstawionymi przez NIK wnioskami, wynikającymi z przeprowadzonej kontroli⁵⁵. Ponadto wciąż zwraca się uwagę na nieprzejrzystość

procesu tworzenia⁵⁶, który – o czym mowa w literaturze przedmiotu – prowadzi do „deformacji w zakresie trójpodziału władzy”⁵⁷.

Praktyka oceny przez NIK prawidłowości rządowego procesu legislacyjnego w minionych latach była różna w tym znaczeniu, iż kontrola prowadziła do formułowania ocen pozytywnych⁵⁸ i wskazania jedynie pewnych cząstkowych uchybień⁵⁹. Biorąc jednak pod uwagę uchylenie przepisów działu IV Regulaminu (Przepisy szczególne dotyczące postępowania z projektami niektórych dokumentów rządowych), jak i modyfikację treści § 99 pkt 3

⁵³ Tamże, s. 26. „W latach 2020–2024 (do 14 maja) 110 22,6% (291 z 1288) projektów ustaw wraz z dokumentacją towarzyszącą (w tym: uzasadnieniem projektu ustawy oraz OSR) opiniowanych i ocenianych w KPRM (na etapie ZPPR, Koordynatora OSR, SKRM oraz RM) było procedowanych w trybie odrębnym. W poszczególnych latach odsetek projektów ustaw procedowanych w trybie odrębnym wynosił odpowiednio: 19,2% (tj. 53 z 276); 17,3% (tj. 68 z 392); 20,6% (tj. 75 z 364); 52,8% (tj. 66 z 125) i 22,1% (tj. 29 z 131). Na szczególną uwagę zwraca fakt, procedowania w tym trybie w 2023 r. tj. w ostatnim roku funkcjonowania Sejmu RP IX kadencji, ponad połowy projektów ustaw”.

⁵⁴ Tamże. Warto też zwrócić uwagę na inne „mankamenty” podniesione w odrębnych opracowaniach: P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michałek, A. Vetulani-Cęgiel: *Polski Bezład Legislacyjny. Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021). XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*,

⁵⁵ Na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK zaprezentowano następujące wnioski: „1. Przedstawianie w OSR wyników oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, zgodnie z postanowieniami Regulaminu pracy RM oraz w oparciu o Wytyczne OW i KP. 2. Rzetelne dokonywanie oceny OSR do projektów ustaw dla których ministrowie - członkowie RM byli wnioskodawcami. 3. Procedowanie projektów ustaw wpisanych do WPL RM” – tamże, s. 27.

⁵⁶ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, s. 11, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,vp,18712,pdf>>; zob. też: Fundacja Batorego o rządowym projekcie likwidacji CBA <<https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/29377>>; Składka zdrowotna w konspiracji, <<https://www.gazetaprawna.pl/praca/artykuly/9642219,skladka-zdrowotna-w-konspiracji.html>>; Czy Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nadużywa trybu odrębnego?, <<https://www.prawo.pl/kadry/jak-mrpips-omija-uzgodnienia-miedzyresortowe-i-konsultacje-publiczne,526422.html>>. Na temat przejrzystości zob.: M. Wróblewska: *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” vol. 5/2016, s. 57 i n., z odwołaniem się do: *System stanowienia prawa w Polsce– Zielona Księga*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013.

⁵⁷ R. Radek: *Rządowy proces legislacyjny jako dowód fikcyjności podziału władz w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5/2021, s. 111.

⁵⁸ Wystąpienie pokontrolne NIK: *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego (P/16/094/LWA)*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lwa-p_16_094_201611281020221480328422~id3~01,typ,k,pdf>.

⁵⁹ Np. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,vp,18712,pdf>>.

Regulaminu, istotne staje się uwzględnienie konieczności badania nie tylko praktyki wykorzystywania trybu odrębnego. Równie ważna jest ocena prawidłowości (legalności) jego inicjowania pod kątem odpowiedniego uzasadnienia ziszczenia się przesłanki (przesłanek) warunkujących wykorzystanie tego trybu. Chodzi tu więc o weryfikację (także z perspektywy kryterium legalności) standardu tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Ocena uzasadnienia wyboru trybu pilnego powinna pozwalać na merytoryczną kontrolę wystąpienia przesłanki (przesłanek) dopuszczalności jego zainicjowania. Tylko wtedy istnieje gwarancja ograniczenia dowolności i arbitralności działań organów władzy. Ponadto dzięki informacjom zawartym w uzasadnieniu każdy będzie mógł uzyskać obraz funkcjonowania pewnych mechanizmów prawotwórczych, co ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia przejrzystości procesu tworzenia prawa.

Podsumowanie

Uwzględniając dotychczasowe ustalenia i ocenę praktyki wykorzystania trybu odrębnego należałoby przyjąć, że fundamentalnym elementem systemowej oceny prawidłowości jego zainicjowania jest weryfikacja treści uzasadnienia pod kątem ziszczenia się przesłanki (przesłanek) wskazanych w treści § 99 pkt 3

Regulaminu. Przyjąć też należy, że wadliwą będzie praktyka uprawnionych organów sprowadzająca się do ogólnikowego wskazania na pilność sprawy. Istotne bowiem staje się – nie tylko w kontekście pominięcia konsultacji społecznych – ustalenie, np. od kiedy sprawa stała się pilna i z jakiego powodu⁶⁰.

Fundamentalne jest także podniesienie, że uzasadnienie powinno obejmować wyjaśnienie zaistnienia okoliczności (wraz ze szczegółowym uzasadnieniem), które obiektywnie wskazują, iż brak przyjmowanego w takim właśnie trybie rozstrzygnięcia (tu: przygotowania projektu ustawy) stanowiłby w szczególności zagrożenie bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony zdrowia lub ochrony środowiska (§ 99 pkt 3). Oczywiście nie chodzi tu o odniesienie się do wszystkich wskazanych jedynie przykładowo zagrożeń, ale sprecyzowanie, które z nich i z jakich powodów uzasadniają wykorzystanie tego właśnie trybu w odniesieniu do konkretnej propozycji regulacji.

prof. dr hab. MARIUSZ JABŁOŃSKI
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa,
Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego,
ORCID 0000-0001-8347-1884

⁶⁰ Często natomiast okazuje się, że: „Jedyne uzasadnienie odrębnego trybu procedowania projektu to użyte sformułowanie: „konieczność pilnego wejścia w życie proponowanych przepisów” – *Monitoring procesu legislacyjnego na etapie rządowym - Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20dei/TSchimanek_ust%20o%20dzialalnosci%20pozytku%20publicznego_etap%20rządowo-parlamentarny.pdf>.

Słowa kluczowe: tryb odrębny, projekt ustawy, rządowy proces legislacyjny, zasady prawidłowej legislacji, wymóg należytego uzasadnienia

Bibliografia:

1. Berek M.: *Ewolucja rządowej procedury prawodawczej w latach 2015–2021 – wybrane zagadnienia*, „Acta Iuris Stetinensis” nr 2/2022.
2. Bożyk S.: *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
3. Działocha K.: *O prawie i jego źródłach z perspektywy pięciolecia obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie, 17 października 2002, Warszawa 2002.
4. Frączak P., Izdebski K., Kopińska G., Michałek W., Vetulani-Cęgiel A.: *Polski Bezład Legislacyjny. Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021)*. XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji.
5. Garlicki L.: *Komentarz do art. 30 Konstytucji*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
6. Gromski W.: *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000.
7. Jakimowicz W.: *O postulacie zasady zakazu arbitralności w przestrzeni prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, red. B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowicz, Ł. Prus, M. Tabernacka, Wrocław 2024.
8. Kopińska G.: *Słabości polskiego systemu stanowienia prawa – obraz sytuacji z punktu widzenia organizacji pozarządowej* [w:] *System Stanowienia Prawa. Sprawne i Służebne Państwo*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” nr 5/2011.
9. Mistygacz M.: *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012.
10. Michalak A.: *Rządowy proces legislacyjny – uwagi na tle praktyki legislacyjnej lat 2015–2018*, [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, D. Górecki (red.), Łódź 2019.
11. Morawska E.: *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
12. Orłowski W.: *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 22/2014.
13. Patyra S.: *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
14. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015.
15. Radek R.: *Rządowy proces legislacyjny jako dowód fikcyjności podziału władz w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5/2021.
16. Sarnecki P.: *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), wstęp M. Safjan, Warszawa 2006.

17. Sokolewicz W., Zubik M.: *Komentarz do art. 2*, [w:] L. Garlicki (red.), M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016.
18. Zalasinski T.: *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

ABSTRACT

Separate Procedure on a Bill – Justification for the Premises of Paragraph 99(3) of the Council of Ministers Rules of Procedure

In his article, the author discusses the application of the separate procedure on draft government document referred to in the provisions of paragraphs 98–100 of the Rules of Procedure of the Council of Ministers. In accordance with the binding provisions, in especially justified cases the President of the Council of Ministers (Prime Minister), or authorised secretary of the Council of Ministers may on their own initiative, or upon motion by the applying body, take a decision on a separate procedure for dealing with a governmental document – passing over the requirements set forth in Section III of the Resolution (paragraphs 19–97). One of such government documents is e.g. a bill (paragraph 19(1)(1) of the Rules of Procedure). The fundamental issue is identification of the premises that justify the “activation” of the rights regulated in the provisions of the above mentioned Resolution, as well as the assessment of the practices to date, which would consider, at the same time, the findings of the Supreme Audit Office in the area. The author focuses on indicating such premises, defined in the said Section III, as well as on the practices to date and the results of NIK audits.

Prof. Mariusz Jabłoński, PhD, Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Administration and Economy, University of Wrocław ORCID 0000-0001-8347-1884

Key words: separate procedure, bill, governmental legislative process, principles of proper legislation, due justification requirement