Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 08:37:43

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXVII, 4, 2018
DOI: 10.17951/sil.2018.27.4.159-164

Edyta Tkaczyk
Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie
ORCID: 0000-0001-9831-6430
edytatkaczyk13@wp.pl

Maciej Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, ss. 243

Dyskusja nad jakością procedury stanowienia prawa toczy się – abstrahując od doświadczeń kolejnych elit politycznych – od wielu lat. Procedura przygotowania projektu ustawy wpływa bezpośrednio na jakość tworzonego prawa i wiąże się z jego udoskonalaniem. W polskiej praktyce legislacyjnej co pewien czas świat nauki poddaje pod rozwagę nowe rozwiązania mające na celu usprawnienie procedury. Sposobem na niwelowanie różnic między światem polityki a światem nauki jest ich częstszy kontakt. Z tym większą satysfakcją należy odnotować wszelkie inicjatywy podejmowane w celu utworzenia płaszczyzny do wspólnej refleksji tych dwóch środowisk[1]. Wychodząc naprzeciw wspomnianym oczekiwaniom, z sukcesem została przygotowana i opublikowana książka M. Berka pt. *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, w której została omówiona procedura przygotowania inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów.

Proces przygotowania projektu ustawy przez konstytucyjnych wnioskodawców (w tym przez Radę Ministrów) w doktrynie określa się jako prawo inicjatywy ustawodawczej. Zastanawiające jest, czy w przypadku Rady Ministrów mamy do czynienia tylko z prawem inicjatywy ustawodawczej czy może również z inicjatywą

[1] Zob. M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 11; M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 2, s. 10; A. Patrzałek, A. Szmyt, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, Warszawa 1994, s. 117; B. Szepietowska, *Proces ustawodawczy*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 101; J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 12; B. Banaszak, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 584 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 08:37:43

ustawodawczą. Definiowanie tego pojęcia opiera się na tym, iż wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez wskazany w Konstytucji podmiot (czyli Radę Ministrów) dokonuje się przez oficjalne złożenie projektu ustawy wraz z uzasadnieniem do Marszałka Sejmu, o czym ze znajomością pisze autor recenzowanej monografii. Oczywiście Berek prezentuje własne zdanie dotyczące wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów, które pod wieloma względami jest jego twórczą opinią. Trafne jest spostrzeżenie autora, zamieszczone przy opisie istoty władzy wykonawczej wraz z warunkami przygotowania inicjatywy ustawodawczej (s. 13–14), wskazujące, iż „bezsporne jest, że istotą (funkcją) władzy wykonawczej jest realizowanie czy też urzeczywistnianie zadań publicznych określonych w obowiązujących aktach prawnych. Regulacjami tymi objęty jest oczywiście niezwykle szeroki obszar stosunków społecznych" (s. 14). O ile związek Prezydenta i Rady Ministrów z instytucją inicjatywy ustawodawczej wydaje się dość oczywisty, ponieważ są to człony egzekutywy[2], o tyle temat relacji Rady Ministrów z tą instytucją oraz zajmowanej w niej pozycji można już poddać głębszej analizie. Po pierwsze, jak wskazuje Berek, „fakt wypełniania przez Radę Ministrów roli organu władzy wykonawczej stanowi źródło wiedzy (wynoszonej z analizy skuteczności stosowania obecnych regulacji) o zasadności i potrzebach zmian prawnych, których propozycje Rada Ministrów przedstawia następnie w formie inicjatywy ustawodawczej" (s. 17). W tym stwierdzeniu może chodzić o fakt natury ustrojowej oraz o rodzaj uzasadnienia. Autor trafnie zauważa, że naiwnością byłoby pytać o relacje Rady Ministrów z Prezydentem, ponieważ są to kwestie, które można normować (s. 29). Jak podaje J. Ciapała, „czynienie przez głowę państwa użytku z kompetencji w zakresie prawa inicjatywy ustawodawczej powinno odbywać się w sytuacjach szczególnych oraz przy zwróceniu uwagi na istotne uwarunkowania polityczne"[3].

Berek podkreśla, iż specyfika prawa do inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów zasługuje na uwagę ze względu na jej osobowość. Konstytucja nie rewolucjonizuje tej instytucji, lecz z jednym wyjątkiem – jest nim inicjatywa ustawodawcza obywateli. Konstytucja RP z 1997 r. uregulowała najważniejszą kwestię, mianowicie określiła krąg podmiotów mających prawo do wnoszenia projektów ustaw poprzez wyliczenie ich w sposób enumeratywny. Autor recenzowanej pracy opisał sposób przygotowania projektu ustawy przez rząd jako tryb legislacyjny uregulowany w przepisach szczegółowych. Żadne z pozostałych podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej nie mają tak jednolicie ustalonej procedury. Co istotne, prawo inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów jest uznawane za najbardziej wymagające i wręcz niezbędne do prowadzenia działań przez państwo. To wła-

[2] B. Banaszak, *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentali ferenda*, „Przegląd Sejmowy" 2006, nr 3, s. 9.

[3] J. Ciapała, *Udział prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy" 1997, nr 3, s. 39.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 08:37:43

śnie rząd, cieszący się zaufaniem parlamentu, poprzez zgłaszane projekty tworzy koncepcje prawne oczekiwane przez obywateli. Rada Ministrów, z racji wykonywanej działalności, jest więc najlepiej zorientowana w skali potrzeb regulacji ustawowych (s. 14).

Autor opracowania skoncentrował się na inicjatywie Rady Ministrów i oparł swoje spostrzeżenia na pracach legislacyjnych tego podmiotu (s. 49, 77)[4]. Obecnie planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów wyraża się poprzez: jej prawny obowiązek, konstytucyjne prawo dostępu do informacji, element organizacji pracy, praktyczną realizację obowiązku planowania prac legislacyjnych, skutki wadliwego planowania działalności legislacyjnej, a także uwagi *de lege ferenda* – te zagadnienia zostały omówione w rozdziale trzecim. Na wybór modelu prac legislacyjnych rządu, jego strukturę i istotę – niezależnie od wielu sporów i kontrowersji – niewątpliwie ma wpływ regulamin pracy Rady Ministrów i jego kolejne zmiany. Procedura legislacyjna rozpoczyna się od przedstawienia projektu ustawy, następne etapy to opracowanie i uzgodnienie projektu ustawy. Punktem wyjścia dla rozpoczęcia prac nad przygotowaniem „założeń" projektu ustawy jest opracowanie projektu wraz z uzasadnieniem. Jak podaje L. Garlicki, to „oznacza, że jej [procedury legislacyjnej] wykonanie musi zawsze następować w formie uchwały tego organu przy zachowaniu kworum i większości"[5]. Należy przypomnieć, iż do katalogu najważniejszych zasad zalicza się mechanizm racjonalizacji działania prac legislacyjnych. Przestrzeganie wspomnianych norm prawnych sprowadza się do tego, że żadna z zasad legislacyjnych nie jest tak szczegółowo opisana w aktach niższego rzędu, które mają poniekąd charakter pomocniczy czy kontrolny. Warto dodać, że wszystkie działania legislacyjne rządu muszą się wzajemnie uzupełniać. Źródło pewnych wzorców znajduje się w zasadzie współdziałania podczas prowadzenia prac legislacyjnych, ukierunkowanych na dobro państwa i obywateli. W obrębie wspomnianych prac planistycznych zasada współdziałania ma sens prawny, tworzy niejako zasadę legislacyjną w demokratycznym państwie prawa. Należy w tym miejscu jednak dodać, że nawet najdoskonalsze procedury prawotwórcze nie są w stanie zagwarantować efektu w postaci dobrego prawa. Są one bowiem jedynie środkiem, za pomocą którego wyznaczany jest sposób przygotowania, a następnie rozpatrywania projektu ustawy. Trzeba podkreślić, że umieszczenie Rady Ministrów wśród podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej potwierdza jej rolę w pracach legislacyjnych.

Powołani wcześniej znawcy doktryny potwierdzają, jak bardzo ważny temat – z punktu widzenia procedury legislacyjnej – poruszył Berek. Nadal jednak ak-

[4] Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 74.

[5] L. Garlicki, *Uwaga 17 do art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001, s. 17.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 08:37:43

tualne pozostaje pytanie, czy w pracach nad projektem ustawy należy przyjąć zasadę „jednego pióra", czyli wybrać jedną osobę, która byłaby odpowiedzialna za prawny kształt projektu. Dzięki wprowadzeniu takiej zasady mogłaby powstać jednolita procedura plac legislacyjnych – wspólna dla wszystkich podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej.

Celem autora recenzowanej monografii było dokonanie analizy zapewne wszystkich podstawowych funkcji pełnionych przez Radę Ministrów, wynikających z Konstytucji oraz jej rozwinięcia ustawowego i regulaminowego, a także z aktów wewnętrznych. Przyjęte kryterium należy uznać za uzasadnione, ponieważ pozwoliło na utrzymanie praktycznego charakteru rozważań.

Autor recenzowanej książki współtworzy kompleks zagadnień poświęconych procedurze legislacyjnej, opisując pojęcia: inicjatywy ustawodawczej, prawa inicjatywy ustawodawczej oraz działalności legislacyjnej rządu (tzw. trybu legislacyjnego). Mają one przede wszystkim charakter empiryczny. Co istotne, w przypadku procesu legislacyjnego poszukuje się systematyzacji dla działań i ich racjonalizacji oraz uniknięcia powstających trudności teoretyczno-prawnych. Doświadczenia Berka wskazują, że prace legislacyjne rządu stanowią bardzo skomplikowany proces, co zostało szczegółowo opisane w siedmiu rozdziałach. Autor zwrócił uwagę na węzłowe zagadnienia poświęcone rządowemu procesowi legislacyjnemu, podkreślając w tym kontekście sposób organizacji prac ustawodawczych Rady Ministrów (s. 77 i n.). Procedurę tę opisał poprzez odnotowanie: prac wewnątrzresortowych, uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych, opiniowania, prac Stałego Komitetu Rady Ministrów, komisji prawniczej oraz pozostałych organów pomocniczych Rady Ministrów. W omawianym opracowaniu w syntetyczny sposób zostały opisane różne problemy, dzięki czemu może ono stanowić bazę zarówno dla praktyków prawników legislatorów, jak i dla dydaktyków zajmujących się tą problematyką. W tym miejscu warto dopowiedzieć, że rządowa procedura legislacyjna ze względu na swoją dynamikę co jakiś czas jest opisywana przez różnych autorów (prawników, politologów itd.), co przyczynia się do powstania interdyscyplinarnego narzędzia badawczego. Berek przeanalizował tytułowe zagadnienie w sposób nie tylko prawny, ale też praktyczny, co bez wątpienia jest dużym atutem jego publikacji. Na uwagę zasługuje fakt, iż w sposób bardzo szczegółowy opisał rolę Prezesa Rady Ministrów w wykonywaniu przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej (s. 149 i n.). Otóż „szczególna ustrojowa pozycja Prezesa Rady Ministrów w stosunku do członków rządu uwidacznia się już w przepisach określających reguły kreacji Rady Ministrów" (s. 149). Należy wspomnieć, że sformułowanie, w myśl którego inicjatywa ustawodawcza przysługuje Radzie Ministrów, oznacza, iż jej wykonanie musi zawsze występować w formie uchwały tego organu, podjętej przy zachowaniu pewnej większości. Ani Prezes Rady Ministrów, ani jej poszczególni członkowie czy wewnętrzne komitety bądź komisje nie mogą zatem samodzielnie wykonywać rządowego prawa inicjatywy ustawodawczej. W tym kontekście Berek postawił następujące pytania: W jakiej

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 08:37:43

relacji pozostaje prawo inicjatywy ustawodawczej rządu w stosunku do prezydenta w świetle zasady podziału władz? Czy prawo inicjatywy ustawodawczej to integralny element władzy wykonawczej czy też należy je traktować jako niezbędny element umożliwiający egzekutywie dialog między Radą Ministrów a Prezydentem? Nawet jeśli uwzględnimy to, że autor kierował się głównie względami praktycznymi, poza tym być może za istotne uznał decyzje wynikające z częstych zmian prawa, to i tak należy stwierdzić, że powstało dzieło bardzo ważne dla doktryny prawa konstytucyjnego. Zestawienie dwóch aspektów: prawnego i praktycznego – skłania do wniosku, że Rada Ministrów jest najlepiej predysponowana do opracowywania projektów ustaw. Chodzi przede wszystkim o ocenę w danej dziedzinie i stwierdzenie, czy problemem jest rzeczywiście brak regulacji czy też panuje niewłaściwe podejście do prawa obowiązującego. Racjonalne i rzetelne przygotowanie, poprzedzające prace nad samym projektem ustawy, jest więc punktem wyjścia w procesie rządowego tworzenia prawa, wytyczonym następnie przez sformalizowane procedury, czyli opisanie mechanizmów panujących nad tym procesem, o których ze znajomością tematu pisze autor.

Dyskusja o znaczeniu rządowego procesu legislacyjnego, której Berek poświęcił swoje rozważania, nie należy do czysto teoretycznych akademickich debat, lecz odzwierciedla autentyczne dylematy, problemy czy konflikty występujące przy analizie tego zagadnienia. O ile przyjmujemy, że procedura ustawodawcza w parlamencie jest nam znana, o tyle już rządowy proces legislacyjny skłania do postawienia pytania o sposób i warunki przygotowania takiego projektu na poziomie rządu. Każdy proces legislacyjny jest uzależniony nie tylko od wspomnianych działań planistycznych, czyli projektowania pomysłu, jego analizy i oceny, prowadzących w konsekwencji do opracowania projektu ustawy. Pogłębiona analiza tego zagadnienia z pewnością przyczynia się do tego, że decyzja o projekcie podejmowana jest w specjalnej kilkuetapowej procedurze. Berek słusznie sformułował tezę, że od dobrze przygotowanego projektu ustawy zależy jakość procedury legislacyjnej (s. 140).

Rządowe prace legislacyjne w recenzowanej monografii zostały opisane w siedmiu rozdziałach, będących analizą eksperta o czynnym charakterze. We wstępie autor podkreślił, iż opracowanie ma na celu przekazanie czytelnikowi możliwie najszerszych informacji na temat analizy prac poprzedzających wniesienie projektu ustawy. Poszczególne części pracy zostały ujęte tematycznie, w ich ramach usytuowano konkretne zagadnienia. Pozycja zawiera wiele odesłań do piśmiennictwa, które autor umiejętnie wplótł w tekst, bez znajomości których praca nie spełniałaby walorów pracy dogmatycznej.

Drugą cechą wyróżniającą omawianą publikację jest to, że Berek ocenił spostrzeżenia doktrynalne wraz z analizą praktyczną. Istoty problemu szukał nie tylko w normatywnym ujęciu, ale i w doktrynalnym spostrzeżeniu. Zostały tu opisane bardzo szczegółowo kolejne fazy procesu legislacyjnego. Polemizując z wywodami autora, należy zapytać, czy procedura legislacyjna – pomimo tego, że nie

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 08:37:43

rozstrzyga o tym, co słuszne i sprawiedliwe – wyznacza sposób dochodzenia do prawa w postaci uosobienia wartości. Jeśli tak, to o jakich wartościach mówimy? Autor podjął próbę uporządkowania impulsów i argumentów pochodzących od ośrodków władzy politycznej i grup interesów, budując w ten sposób kanwę dla procedury prawodawczej. Ponadto starał się zwrócić uwagę na to, że odpowiednio ukształtowana procedura tworzenia prawa może w szczególności działać w kierunku ograniczenia zmian na korzyść jakości prawa bądź wywierania wielu zmian w konfrontacji z jakością na pierwszym miejscu. Jednak w ramach rządowej procedury prawodawczej rozstrzyga większość konfliktów między istotnymi dla systemu prawa wartościami, czyli między dobrem wspólnym a prawami indywidualnymi, czyniąc dyskurs między jawnością a jakością prawa. Właśnie ten aspekt spojrzenia na procedurę rządową pozwala dostrzec relacje na zupełnie innej płaszczyźnie. Analiza problemu skłania do wniosku, że doktryna z pewnością się ugnie pod naporem polityki. Racjonalna procedura zaś, o której pisze Berek, bez wątpienia podąża w kierunku podniesienia jakości prawa. Na tym tle można zadać pytania: Na ile rządowa procedura prawodawcza odpowiada nowym standardom? Czy nie jest konieczne wprowadzenie gwarancji wraz z racjonalnym tworzeniem prawa? Czy może nie jest wymagana modernizacja procedury na rzecz pewnego ujednolicenia, aby poprawić jakość prawa i sprostać oczekiwaniom obywateli w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego? To oczywiście kwestie otwarte zarówno dla Berka, jak i dla prawników legislatorów. Dla jasności należy w tym miejscu dodać, iż autor w monografii odniósł się do wielu problemów z tego zakresu, poszukując uzasadnienia, na które pozwalają Konstytucja, regulaminy czy wypracowane zasady.

Jeśli chodzi o podział na części recenzowanej pracy, to autor zapewne miał dylemat, gdyż w doktrynie pojawiło się kilka stanowisk dotyczących tego tematu. Jego wybór nie był przypadkowy, a suma doświadczeń pozwoliła mu na wnikliwą analizę tytułowego zagadnienia. Berek nie tylko opisał zjawisko prawne, ale też zmierzył się z dotychczasowymi poglądami reprezentowanymi przez różnych autorów.

Podsumowując przedstawione uwagi i spostrzeżenia, należy podkreślić, iż recenzowana monografia to dzieło interesujące i wartościowe. Opracowanie, dzięki merytorycznej i skondensowanej narracji opartej na rezultatach badań i publikacjach naukowych autora, stanowi dostępne i rzeczowe kompendium wiedzy o stosowaniu przez rząd unormowań konstytucyjnych i regulaminowych oraz zasad, wzbogacone o aktualną interpretację doktryny. Recenzowana praca inspiruje do twórczych przemyśleń na temat udoskonalania rządowego procesu prawodawczego i znacząco poszerza wiedzę na ten temat, może więc być cennym uzupełnieniem dotychczasowego dorobku doktryny. Z powyższych względów na tę monografię powinni zwrócić uwagę zarówno przedstawiciele doktryny, jak i politycy oraz – z uwagi na walory poznawcze – studenci studiów prawniczych i politologicznych.