

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

Recenzja
pracy doktorskiej Pani mgr Magdaleny Malinowskiej-Wójcickiej
pod tytułem
Założenia do projektu ustawy jako element procesu ustawodawczego,
napisanej
na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie,
pod kierunkiem prof. dr. hab. Jerzego Jaskierni,
promotor pomocniczy dr Katarzyna Kita-Wałęka,
Warszawa 2018, ss. 267

I. Wybór tematu rozprawy

Poświęcenie przez mgr Magdaleny Malinowską-Wójcicką rozprawy doktorskiej problemowi założeń do projektu ustawy jako elementowi procesu ustawodawczego uważam za zamysł ze wszech miar trafny. Zasadność wyboru tematu nie budzi wątpliwości z uwagi na fakt, iż już od dawna na procedurę ustawodawczą nie patrzymy li tylko pod kątem prac parlamentarnych (w Sejmie i w Senacie) bądź udziału głowy państwa w końcowym etapie tego postępowania, ale coraz większe znaczenie przywiązujemy do kwestii opracowania projektu ustawy przed formalnym wystąpieniem przez uprawniony podmiot z inicjatywą ustawodawczą. Ma to bardzo istotne znaczenie, gdyż często właśnie od tego zależy jakość stanowionego prawa, jako że później – zwłaszcza gdy tempo prac jest bardzo szybkie, co niestety ostatnio ma miejsce coraz częściej – nie ma czasu na należyte dopracowania przyjmowanych rozwiązań.

W badaniach nad etapem poprzedzającym skierowanie projektu ustawy do Sejmu szczególną uwagę przywiązuje się do prac rządowych. To również jest zrozumiałe, Rada Ministrów jest bowiem podmiotem, który zasadnie z uprawnienia tego korzysta stosunkowo najczęściej, a co wynika z funkcji, jaką pełni w systemie organów państwa w związku z oparciem ustroju państwa o zasadę trójpodziału władzy i przyjętym systemem rządów. Z uwagi na dostępność do materiałów jest to też możliwe do analizy, gdyż w przypadku innych podmiotów, np. Prezydenta czy inicjatywy obywatelskiej, nie jest to takie realne.

Założenia do projektu ustawy to rozwiązanie stosunkowo nowe w procedurze rządowych prac nad projektem ustawy. Blisko dekada obowiązujących ustanawiających ją przepisów jest dobrą okazją do próby całościowego spojrzenia na nie. Jest to tym bardziej zasadne, że w literaturze przedmiotu nie poświęcono im, jak dotąd, szczególnej uwagi i są one omawiane albo w nielicznych pracach przyczynkarskich, albo przy okazji analizy rządowego procesu legislacyjnego jako jeden z jego elementów.

II. Baza źródłowa

Baza źródłowa pracy jest imponująca. Wystarczy wskazać, że w *Bibliografii* wykazanych jest 35 aktów prawa powszechnie obowiązującego (konstytucja, ustawy, rozporządzenia), 20 aktów prawa wewnętrznego (zarządzenia, uchwały), 7 aktów prawa Unii Europejskiej, a ponadto 9 interpelacji, 5 dokumentów rządowych i 5 innych dokumentów. Umiejętności korzystania z orzecznictwa dowodzi odwołanie się przez mgr Magdalenę Malinowską-Wójcicką do 8 orzeczeń i wyroków Trybunału Konstytucyjnego, dwóch wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego i jednego wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Nieco mylące jest natomiast wymienienie w *Bibliografii* 138 publikacji. Mylące, gdyż oddzielnie wykazany jest np. każdy z rozdziałów podręcznika czy innej pracy zbiorowej, co nie musi być zabiegiem właściwym. Rodzi też niebezpieczeństwo pominięcia któregoś z przywoływanych w dysertacji tekstów. Tak jest w przypadku „łódzkiego” podręcznika pod red. D. Góreckiego i rozdziałem, którego autorem jest Witold Brodziński (napisany przez niego Rozdział pt. „Rada Ministrów” jest przywołany w przypisie nr 103 na s. 33, nie ma go natomiast wykazanego w *Bibliografii*). Jest to drobny błąd, który nie podważa ogólnej bardzo pozytywnej oceny wykorzystanej literatury przedmiotu, Doktorantka dotarła bowiem również do prac trudno dostępnych, i mam na myśli nie tylko publikacje wymienione w Części IV *Bibliografii*, ale również np. „Analizy i Opinie” Instytutu Spraw Publicznych wyliczone w Części III.

III. Metody badawcze

W dysertacji mgr Magdaleny Malinowskiej-Wójcickiej podstawową rolę odgrywają dwie metody badawcze: formalno-dogmatyczna i empiryczna. Pierwsza pozwala jej na umiejętną analizę tekstów aktów prawnych i orzecznictwa, druga zaś na zbadanie praktyki związanej z przedkładanymi rządowymi założeniami do projektu ustawy. W niezbędnym zakresie wykorzystana jest również metoda historyczna, która jednak nie odgrywa tak znaczącej roli. W minimalnym zakresie, czego Autorka nawet nie podnosi we *Wstępie*, można również mówić o posługiwaniu się metodą prawnoporównawczą.

IV. Konstrukcja rozprawy

Konstrukcja pracy jest bardzo przejrzysta i składa się na nią *Wstęp*, pięć rozdziałów oraz *Zakończenie*; całość uzupełnia *Spis treści* i *Bibliografia*. Wydzielenie poszczególnych rozdziałów i ich kolejność jest w pełni uzasadniona. Rozdział I ukazuje całość procedury legislacyjnej, zaś kolejne rozdziały odnoszą się już wyłącznie do założeń do projektu ustawy. W pierwszej kolejności wskazana jest przyczyna ich pojawienia się (Rozdział II), następnie procedura sporządzania (Rozdział III), wreszcie przedstawienie, jak na ich podstawie sporządzany jest projekt ustawy (Rozdział IV). Bardzo cenne jest dokonanie na końcu w ostatnim Rozdziale V analizy wybranych przykładów założeń do projektów ustaw, ale również prześledzenie jak na kolejnych etapach prac ustawodawczych wyglądała praca nad

ustawą. Dzięki temu rozprawa nie jest „suchą” analizą norm prawnych, ale ukazuje również praktykę, co jest niewątpliwie wartością zasługującą na szczególne podkreślenie.

Każdy z rozdziałów ma wyodrębnioną oznaczoną cyframi systematykę wewnętrzną. Ich wyróżnienie również nie budzi uwag, z wyjątkiem Rozdziału I, w którym kolejność podrozdziałów oznaczonych jako 1.2. i 1.3. powinna być, moim zdaniem odwrotna, do czego szerzej odniosę się w dalszej części recenzji. Podobnie jest również w rozdziale II z podrozdziałem 2.3.

W systematyce pracy nie ma też wyodrębnionych podsumowań każdego z rozdziałów czy podrozdziałów, co jednak nie oznacza, że ich w pracy nie ma. Jestem również zdania, że potrzeby takiej nie było, może za wyjątkiem ostatniego rozdziału, a konkretnie każdego znajdującego się w nim podrozdziału.

V. Ogólna ocena pracy

Ogólna ocena rozprawy doktorskiej Pani mgr Magdaleny Malinowskiej-Wójcickiej jest w pełni pozytywna. Przesądza o tym wybór tematu, który jest oryginalny i jak dotąd nie doczekał się szerszego, całościowego opracowania, jak i poziom analiz tak tekstów licznych aktów prawnych, orzecznictwa, jak i dobór oraz sposób wykorzystania piśmiennictwa naukowego. Formułowane tezy są klarowne, co pozwala na pełne zrozumienie poglądów Autorki; generalnie trudno również nie podzielić ich trafności. Rozprawa łączy w sobie wartości teoretyczne i praktyczne pozwalające na doskonalenie w Polsce procesu stanowienia ustaw.

VI. Ocena szczegółowa

Wstęp

Wstęp recenzowanej dysertacji doktorskiej mgr Magdaleny Malinowskiej-Wójcickiej jest typowy dla tego typu opracowań i zawiera wszystkie elementy właściwe dla tej części pracy. Przede wszystkim jest wprost określony cel rozprawy, którym jest zbadanie, „czy założenia do projektu ustaw są potrzebnym etapem prac nad projektem ustawy i czy rzeczywiście przyczyniają się do tworzenia lepszych pod względem legislacyjnym projektów ustaw” (s. 6). Bardzo wyraźnie sformułowane są również hipotezy badawcze (s. 9), których fałszywość bądź prawdziwość jest w pracy weryfikowana; służą temu równie wyraźne postawione pytania badawcze (s. 10). Wskazywanie hipotez badawczych jest obecnie rozwiązaniem powszechnie stosowanym w pracach doktorskich, do którego mam jednak pewne zastrzeżenie; obawiam się bowiem, że skoncentrowanie uwagi na z góry założonych hipotezach badawczych może spowodować pominięcie bądź niedostrzeżenie zagadnień, które są istotne dla analizowanego tematu. Autorce, moim zdaniem, udało się tego – na szczęście – uniknąć. O poddanie się ogólnie panującej modzie, a czasami wręcz wymogom formułowanym przez redakcje różnych czasopism, trudno mieć zresztą do Doktorantki pretensje.

Oczekiwałbym natomiast w tym fragmencie dysertacji na większe odniesienie się do literatury przedmiotu. Jedno bardzo ogólne zdanie bez wskazania jakichkolwiek przykładów

(s. 5) to, moim zdaniem, trochę mało, zwłaszcza gdy można łatwo wskazać na artykuł dra Macieja Berka (a więc zarówno teoretyka, jak i praktyka, byłego Prezesa Rządowego Centrum Legislacji) w numerze 3 „Przeglądu Legislacyjnego” z 2016 r. poświęcony wyłącznie założeniom do projektu ustawy.

Można było również przy omawianiu systematyki pracy odnieść się do *Zakończenia*, samo jego wymienienie w zdaniu pierwszym to, moim zdaniem, trochę mało jak na jego znaczenie dla całości dysertacji.

Rozdział I – Ogólna charakterystyka procesu ustawodawczego

Jest to, można powiedzieć, klasyczny rozdział dla prac doktorskich, w których ukazana jest znajomość przez Autorkę szerszego kontekstu omawianej problematyki, którym w tym przypadku jest całości procesu ustawodawczego. Ma on jednak również duże znaczenie dla dalszych rozważań, jako że mgr Magdalena Malinowska-Wójcicka zbadała, co dzieje się z projektami ustaw (ustawami), w przypadku których sporządzono założenia, w dalszych etapach procesu ustawodawczego. Przede wszystkim pokazuje on ogólną wiedzę Doktorantki na temat drogi ustawodawczej.

We wcześniejszym fragmencie recenzji przy omawianiu konstrukcji pracy sygnalizowałem już, że uważam, że w rozdziale tym powinna być odwrotna kolejność podrozdziałów oznaczonych jako 1.2. i 1.3. Jestem tego zdania dlatego, że zagadnienie inicjatywy ustawodawczej (podrozdział 1.3) jest bardziej szczegółowe w stosunku do kwestii wąskiego i szerokiego rozumienia procesu ustawodawczego oraz autokratycznego i demokratycznego modelu tworzenia prawa. W szczególności do takiej refleksji skłaniają rozważania Autorki na s. 37. Sugeruję również zastanowienie się, czy bardziej szczegółowe odniesienie się na s. 33 do uprawnień kontrolnych Marszałka Sejmu w stosunku do ustawy, w przypadku której uprawniony podmiot wystąpił z inicjatywą ustawodawczą (przedłożył projekt ustawy), nie powinno znaleźć się dopiero po przedstawieniu samej inicjatywy ustawodawczej.

Spośród wielu zawartych w Rozdziale trafnych tez Doktorantki chciałbym szczególną uwagę zwrócić na dwie. Pierwsza to bardzo słuszna konkluzja, że w przypadku prac nad obywatelskimi projektami ustaw często mamy do czynienia z pozorowanymi działaniami mającymi na celu ich przedłużenie do końca kolejnej (w stosunku do wniesienia) kadencji, aby zakończyć je bez merytorycznego rozstrzygnięcia (s. 30). Druga to kończące pierwszy podrozdział stwierdzenie o politycznym instrumentalnym traktowaniu prawa przez rządzącą partię polityczną, gdy dla korzyści politycznej przeprowadza ona uchwalenie ustawy bez debaty publicznej i analizy kosztów jej wprowadzenia w życie (s. 34).

Specyfika recenzji sprawia, iż odnosząc się do treści tego Rozdziału (jak i kolejnych), uwagę koncentruję na fragmentach i twierdzeniach polemicznych.

Wątpliwa jest teza, że na gruncie obowiązującej Konstytucji z 1997 r. ustawa zajmuje najwyższe po Konstytucji miejsce w hierarchii źródeł prawa (s. 12). Wyżej usytuowane są przecież umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, co wprost wynika z art. 188 pkt 2 Konstytucji, który stanowi o kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności ustaw z tymi umowami międzynarodowymi (pomijam kwestię wtórnego prawa europejskiego). Chcąc podtrzymać poprawność kwestionowane

przeze mnie tezy, można było stwierdzić, iż odnosi się ona do aktów prawnych stanowionych przez Sejm i Senat, w dysertacji nie jest to jednak dopowiedziane.

Można następnie rozważać, czy rzeczywiście ustawą nie można ustanawiać norm indywidualnych i konkretnych (s. 13). Jak traktować bowiem ustawę o utworzeniu konkretnej wyższej uczelni, a tym bardziej nadanie jej czyjegoś imienia (patrona)?

Nie jest prawdą, że uprawnienie ustawodawcze Sejmu i Senatu (parlamentu, jak pisze Doktorantka) wynika z art. 95 ust. 1 Konstytucji (s. 14), gdyż mamy to przecież wyraźnie uregulowane w art. 10 ust. 1 Konstytucji ustanawiającym zasadę trójpodziału władzy, w której doszukujemy się trzech aspektów: funkcjonalnego, organizacyjnego i personalnego.

Za niewłaściwe uważam posługiwanie się pojęciem „izba wyższa” w odniesieniu do Senatu (s. 25). Z uwagi na pozycję obu izb w stosunku do siebie obecnie właściwe jest używanie pojęć „izba pierwsza”, którą jest Sejm i „izba druga”, którą jest Senat, w asymetrycznym modelu polskiego bikameralizmu Sejm jest bowiem izbą dominującą („ważniejszą”).

W przypadku odnoszenia się do liczby podpisów niezbędnych w różnych państwach do wniesienia obywatelskiego projektu ustawy w pełni trafne jest stwierdzenie o arbitralności decyzji w tej kwestii (s. 27). W moim przekonaniu należało jednak zaznaczyć, że istotna jest nie tyle sama liczba wymaganych podpisów, co zaakcentowanie, jak przedstawia się ona w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców tego państwa. Wówczas problem ten przedstawia się zupełnie inaczej – wymóg zabrania 50 000 podpisów na zamieszkałych przez 10 mln Węgrzech to wymóg zdecydowanie większy (trudniejszy) niż 100 000 podpisów w Polsce, która liczy 38 mln.

Jako wyraźne niedopatrzenia (pomyłki?) Doktorantki traktuję następnie jej stwierdzenia, że pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej ma obowiązek poinformowania Marszałka Sejmu o powstaniu Komitetu dopiero po zebraniu 100 000 podpisów, jak i o prawie zbierania podpisów dopiero po uzyskaniu przez Komitet osobowości prawnej (s. 27). A jak zbieranych jest pierwsze 1000 podpisów? Rozumiem, że nie je kwestia będąca przedmiotem rozprawy, ale skoro jest o tym wspomniane, to należało odnieść się do tego problemu nieco szerzej.

W moim przekonaniu na nieco szersze potraktowanie zasługuje wreszcie prawdziwe twierdzenie, że istnieje rządowa wyłączność inicjowania ustaw wyrażających zgodę na ratyfikowanie umów międzynarodowych (s. 32). Z jednej strony można było wskazać w tym przypadku na prace Małgorzaty Masternak-Kubiak, natomiast z drugiej strony zasygnalizować przynajmniej ten problem już przy przedstawianiu prezydenckiego prawa (a raczej braku tego prawa) inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie (s. 31).

Rozdział II – Charakter prawny założeń do projektu ustawy

Tytuł rozdziału nie oddaje jego treści, która jest znacznie szersza. Ukazana jest w nim bowiem zarówno geneza wprowadzenia w Polsce instytucji założeń do projektu ustawy, zmiany jakie były dokonywane odnośnie do nich w kolejnych latach i które powodowały zmianę ich charakteru, ale również omówiona jest w nim Ocena Skutków Regulacji i Test Regulacyjny.

Z uwagi na fakt, że Ocena Wpływu powinna mieć miejsce wcześniej niż opracowanie założeń projektu, pod rozwagę poddaję ich wcześniejsze omówienie (Podrozdział 2.3).

Za najważniejsze uważam jednak przedstawienie w dysertacji koncepcji rządowych prac nad projektem ustawy. Krytyka tzw. ustawodawstwa resortowego, oznaczającego przygotowywanie projektów ustaw w poszczególnych ministerstwach, zaowocowała bowiem pojawieniem się rozwiązania, zgodnie z którym w resortach będą opracowywane jedynie założenia do projektu ustawy i po ich akceptacji przez Radę Ministrów stworzeniem projektu ustawy będzie zajmować się Rządowe Centrum Legislacji (s. 48 i n., s. 55), w którym będą pracować dobrze przygotowani do tego legislatorzy. Przełożeniem zatem wizji przyjmowanego rozwiązania na język prawny miała zajmować się komórka oderwana od ministerstwa. Uważam, że jest to kwestia kluczowa. Lektura rozprawy mgr Magdaleny Malinowskiej-Wójcickiej prowadzi do wniosku, iż uważa Ona, że tak być powinno, co zresztą wyraźnie podnosi w dalszej części pracy (Rozdział IV, s. 141 i s. 142, jak i Zakończenie). Moim zdaniem, można jednak zastanawiać się, czy jest tak rzeczywiście. Uważam, że legislatorzy powinni funkcjonować w każdym ministerstwie, gdyż będzie to sprawiać, iż łatwiej będzie im ująć w język prawny rozwiązania właściwe dla „swojego” resortu, którego specyfikę znają i rozumieją. Dlatego jestem ostrożny z powierzaniem tego zadania legislatorom z Rządowego Centrum Legislacji i uważam, że powinni oni włączać się w proces legislacyjny na późniejszym etapie prac rządowych nad projektem ustawy, po zakończeniu prac w resorcie, w celu ujednoczenia systemu prawa. To bez wątpienia wydłuży czas przygotowywania projektu ustawy, ale pośpiech absolutnie nie jest w tym przypadku wskazany (podobnie odnośnie czasu pracy nad projektem ustawy wypowiada się zresztą w innym miejscu pracy również Doktorantka). Dlatego nie podzielam poglądu krytykującego sytuację, w której ten sam organ najpierw opracowuje założenia projektu ustawy, a później opracowuje projekt ustawy (s. 73). Do kwestii tej Pani mgr Magdalena Malinowska-Wójcicka powraca zresztą w dalszej części dysertacji (Podrozdział 4.1.), gdzie podkreśla, że przyjęte rozwiązanie nie sprawdziło się (s. 142). Utwierdza mnie to w przekonaniu o trafności mojej oceny. Należy jedynie żałować, że w tym fragmencie pracy Autorka nie zasygnalizowała niestety, iż do omawianej kwestii powraca i przedstawia szerzej w dalszym fragmencie rozprawy.

Genezy wprowadzenia w Polsce założeń do projektu ustawy Autorka zasadnie poszukuje w Unii Europejskiej, słusznie również podkreśla, że przywiązuje się tam szczególną uwagę do konsultowania pomysłu jakiejś regulacji, a więc dużo wcześniej zanim powstanie projekt normatywny (s. 42). Wprowadzenie w Polsce założeń do projektu ustawy zostało dokonane w następstwie zaleceń UE, która sama poszukuje optymalizacji swoich procedur, ale dąży również do podniesienia jakości prawa krajowego (s. 44). Rzecz idzie głównie o realny udział i wpływ na ten proces stronie społecznej.

W pełni zgadzam się z Doktorantką, iż rezygnacja z opracowywania założeń do ustawy powinna być absolutnym wyjątkiem (s. 71), a praktyka, gdy założenia należą do rzadkości (przykład z 2015 r.) jest absolutnie naganna (s. 70). Na pochwałę zasługuje też Jej dobra polemika z poglądem Macieja Berka odnośnie do katalogu zwolnień z obowiązku wypracowania założeń, w którym opowiada się za mniejszą ich liczbą (tylko w przypadku projektów wykonujących orzeczenia trybunałów, s. 71).

Podzielam również negatywną oceną braku obowiązku przedstawiania analizy skutków wszystkich rozważanych rozwiązań (s. 87), jak i trafną tezę, że bolączką polskiego procesu legislacyjnego nie było przyjęte rozwiązanie, lecz praktyka (s. 90). Dlatego za szczególnie trafną uważam Jej krytykę zmiany w Regulaminie pracy Rady Ministrów w 2016 r. uchylającą przepisy regulujące zawartość i formę Testu Regulacyjnego oraz obligatoryjne opracowywanie założeń do ustawy (s. 92).

W przypadku wydanych przez Rządowe Centrum Legislacji *Wytycznych dotyczących opracowywania projektów założeń projektów ustaw* trudno jest natomiast mówić, że jest to tylko – jak twierdzi Doktorantka – informacja (s. 51).

Dyskusyjną jest dla mnie krytyka objętości założeń opracowywanych w pierwszych latach ich obowiązywania, gdy potrafiły być one dłuższe od późniejszych projektów ustaw (s. 57). Raczej dowodzi to staranności ich przygotowania, co raczej powinno ułatwiać, a nie utrudniać opracowanie na ich podstawie projektu ustawy (wadą było, iż często przybierały one formę gotowych przepisów). Dlatego inaczej niż Autorka oceniam wymóg zwięzłości założeń, który został wprowadzony w Regulaminie pracy Rady Ministrów w 2011 r., a co istotnie zmieniło ich charakter (s. 59); nie przypadkowo mówi się przecież, że „diabeł tkwi w szczegółach”.

Rozdział III – Procedura sporządzania założeń do projektu ustawy

Przedstawienie procedury sporządzania założeń do projektu ustawy w ministerstwach otwiera przykładowe omówienie stosownych regulacji przyjętych w dwóch ministerstwach. Są to: zarządzenie Nr 14 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z 6 maja 2016 r. *w sprawie trybu opracowywania i uzgadniania w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa projektów dokumentów rządowych opracowanych przez Ministra oraz ogłaszania tych dokumentów* (s. 93 i n.) oraz zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 10 września 2015 r. *w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości* (s. 95 i n.). Do doboru tych przykładów nie można mieć uwag. Przedstawienie ich jest natomiast jedynie opisem. Pani mgr Magdalena Malinowska-Wójcicka bardzo trafnie zauważa przy tym na końcu podrozdziału 3.1., że pomimo wielu podobieństw w tych procedurach jest również sporo trudnych do racjonalnego wyjaśnienia uwag (s. 98). Dlatego opowiada się za ujednoczeniem regulacji wewnętrznych i przede wszystkim jasnym określeniem roli departamentów prawnych w procesie legislacyjnym na tym etapie (s. 99). Szkoda, że nie zwróciła uwagi, iż omawiane zarządzenia zostały wydane przez różne podmioty i czy właściwe jest, aby czynił to dyrektor generalny ministerstwa.

Z opisem procedury mamy również do czynienia w przypadku przedstawiania wpisu do wykazu prac legislacyjnych. Doktorantka wprawdzie dystansuje się od oceny półrocznych planów legislacyjnych rządu i zastąpienia ich przez wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów, podkreśla jednak zasadnie, że obecnie nie można już ukrywać braku prac nad projektem (s. 103). Zastanawia jednak, czy potrzebne było tak szerokie odnośnienie się w tym fragmencie do treści art. 61 Konstytucji (art. 99-100).

Konsultacje publiczne to niewątpliwie istotny element procesu ustawodawczego, który zwiększa przejrzystość stanowienia prawa (s. 117). Jest to bardzo ważne, gdyż z jednej strony parlamentarzystom wydaje się, że demokratyczne wybory są wystarczającą legitymacją do

podejmowania działań legislacyjnych bez szerszej debaty publicznej (s. 108), a z drugiej strony można mówić o niechęci i braku zrozumienia dla konsultacji ze strony kadry urzędniczej (s. 118). Mgr Magdalena Malinowska-Wójcicka pokazuje, że wprawdzie w przepisach różnej rangi podejmowane są rozwiązania nakładające na organy tworzące prawo do przeprowadzania konsultacji, zarazem podkreśla jednak, że pozostawiona jest jednak zbyt duża dowolność różnych podmiotów w podejmowaniu takich decyzji (s. 116). Sprawia to, że szerokie konsultacje publiczne nie są powszechne (s. 121). Dlatego brakuje realnej płaszczyzny dialogu strony rządowej z organizacjami społecznymi (s. 122) i społeczeństwem. A przecież metod przeprowadzania konsultacji jest wiele (s. 118). Podrozdział 3.3. kończy bardzo słuszną krytykę zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów wprowadzona w 2016 r. (s. 122), z jednoczesnym podkreśleniem, że wprowadzenie instytucji założeń do projektu ustawy przyczyniło się do zwiększenia roli konsultacji społecznych (s. 123).

We fragmencie poświęconym uzgodnieniom międzyresortowym (podrozdział 3.4.) uwagę zwraca bardzo udana i zasłużona krytyczna analiza znowelizowanego Regulaminu pracy Rady Ministrów (s. 125).

Ostatni podrozdział (3.5.) można było, moim zdaniem, podzielić dwa i odrębnie omówić rozpatrywanie założeń do projektu ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów i samą Radę Ministrów (kwestia proporcji dywagacji ustępuje w tym miejscu zasadności wydzielenia podrozdziałów). Od strony merytorycznej należy podnieść dobre zaakcentowanie przez Doktorantkę wymogów odnoszących się do wskazania już w założeniach do projektu ustawy podziału materii pomiędzy ustawę i rozporządzenie (s. 131), jak i podniesienie słabej pozycji Prezesa Rady Ministrów i jego Kancelarii w procesie legislacyjnym (s. 135).

Rozdział IV – Założenia do projektu ustawy jako podstawa opracowania rządowego projektu ustawy

Rozdział, jak już sygnalizowałem wcześniej, rozpoczyna powrót do przedstawienia omówionej już koncepcji, w myśl której w ministerstwie opracowywane są jedynie merytoryczne koncepcje projektów ustaw, zaś przełożeniem tych pomysłów na język prawny (sporządzenie tekstu normatywnego) zajmują się wyspecjalizowani legislatorzy zatrudnieni w Rządowym Centrum Legislacji. Jak już podkreślałem, jest to dla mnie rozwiązanie dyskusyjne. Mgr Magdalena Malinowska-Wójcicka omawia przy tym, co wyraźnie zaznacza (s.137), stan prawny nieobowiązujący od 2016 r., gdy znowelizowano Regulamin pracy Rady Ministrów. Nie należy traktować tego jako zarzutu, gdyż czynione uwagi, zwłaszcza na temat praktyki, mają istotne znaczenie dla oceny ówczesnego rozwiązania.

Pisząc o złych praktykach legislacyjnych Autorka zapomina o sytuacji, w której powierzenie opracowania projektu ustawy zlecane jest podmiotowi zewnętrznemu, najczęściej kancelariom adwokackim bądź radcowskim, rzadziej uniwersyteckim pracownikom naukowym (s. 138). Doktorantka przywołuje jednak również bardzo istotne argumenty przeciwko przygotowywaniu ich przez legislatorów Rządowego Centrum Legislacji, którzy często nie rozumieli merytorycznej strony proponowanych rozwiązań (s. 140). Dlatego trochę dziwi pozytywna ocena tego modelu legislacji (s. 141 i s. 142).

Zrozumiałe jest następnie, że od przewidzianej prawem procedury opracowywania projektu ustawy, w tym założeń do niej, muszą być odstępstwa, i w fakcie tym nie ma niczego

złego (s. 144). Powinna być to jednak sytuacja wyjątkowa, podyktowana szczególną potrzebą. W przypadku założeń do projektów ustaw praktyka była jednak inna. Autorka podaje własne wyliczenia z lat 2011-2016, co jest szczególną wartością pracy (s. 145/146).

W zamykającym ten Rozdział obszernym podrozdziale 4.3. omówiony jest rządowy proces legislacyjny przyjmowania projektów ustaw opracowanych na podstawie założeń. Doktorantka przede wszystkim bardzo trafnie zauważa w nim, że niezrozumiałe jest wyrażanie zgody przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu na wpisanie prac nad projektem ustawy do wykazu prac Rady Ministrów, skoro założenia do projektu ustawy zostały przez Radę Ministrów przyjęte; to jedynie opóźnia podjęcie prac, co miało miejsce w praktyce (s. 148). Słuszne jest również pytanie, czy autorem projektu ustawy jest Rządowe Centrum Legislacji czy ministerstwo (s. 149).

W dalszej części bardzo rzetelnie przedstawione są wszystkie kolejne etapy prac. Autorka podkreśla duże podobieństwo z przebiegiem prac na opracowywaniu projektu założeń do projektu ustawy. Ponownie podnosi zarzut odnośnie do uznaniowości resortów kierowania opracowywanych projektów ustaw do konsultacji publicznych (s. 152). Podkreśla jednak zarazem, że efekty konsultacji powinny być dostosowane do etapu prac, stąd nie można przyjmować propozycji sprzecznych z założeniami do projektu ustawy przyjętymi przez Radę Ministrów (s. 154). Dużą uwagę przywiązuje następnie do uzgodnień międzyresortowych (s. 155), jak i podkreśla rolę Komitetu do spraw Cyfryzacji, Komitetu do spraw Europejskich i Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, chociaż ten ostatni z uwagi na utworzenie dopiero w 2016 r. nie rozpatrywał projektów ustaw powstałych na podstawie przyjętych założeń do projektu ustawy (s. 161). A dalej to już tylko praca w komisji prawniczej i Radzie Ministrów. Analiza przez Doktorantkę tego procesu jest w pełni poprawna i nie rodzi, moim zdaniem, uwag.

Rozdział V – Analiza wybranych przykładów założeń do projektu ustaw i ustaw opracowanych na podstawie założeń w latach 2009 - 2016

Rozdział ten ma w recenzowanej pracy doktorskiej szczególne znaczenie, gdyż ukazuje, jak w praktyce wyglądało przygotowywanie założeń do projektów ustaw oraz jak wyglądał przebieg prac nad ich przyjęciem przez Radę Ministrów, a następnie jak wyglądał przebieg prac nad opracowaniem projektu ustawy i podjęciem przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej, rozpatrywanie projektu ustawy w Sejmie i ustawy w Senacie, wreszcie podawana jest informacja o dacie podpisania ustawy przez Prezydenta. Pani mgr Magdalena Malinowska-Wójcicka zgodnie z wykazanymi wcześniej zmianami w regulacji odnoszącej się do założeń wyróżnia trzy okresy: lata 2009 – 2011, 2011 – 2013 – 2013 – 2016. Znajduje to wyraz w wydzieleniu podrozdziałów. Do każdego z nich podaje dwa projekty. Niestety nie ma wyjaśnienia, dlaczego właśnie te przykłady są wybrane, a nie inne, co może rodzić zarzut pewnej przypadkowości, zwłaszcza że w okresie środkowym dotyczą one nowelizacji ustaw, a nie całościowych regulacji, jak ma to miejsce w pozostałych okresach. Nie korespondują one również z treścią Rozdziału III, w którym omówiona jest regulacja przyjęta w Ministerstwie Sprawiedliwości. Na podstawie omówionych w dysertacji przykładów można jednak chyba mówić o widocznych tendencjach, które Autorka dostrzega i formułuje.

Analizie poddane są projektu założeń do projektów ustaw: ustawy - Prawo pocztowe, ustawy o odpadach, ustawy o redukcji obowiązków informacyjnych oraz o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim, ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego i ustawy Prawo Budowlane. Zostały one opracowane odpowiednio w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwie Ochrony Środowiska, Ministerstwie Gospodarki, Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji oraz w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Należy podkreślić duży wysiłek Doktorantki w dotarciu do materiałów niezbędnych dla przygotowania tego fragmentu dysertacji, zgromadzeniu ich i poddaniu krytycznej analizie. Uczyniła to w sposób bardzo dobry, co pozwoliło jej na przedstawienie całego procesu legislacyjnego, ale z położeniem akcentu na interesujące ją zagadnienie założeń do projektu ustawy. Jest to uczynione niezwykle rzetelnie.

W rozważaniach tych na największą uwagę zasługują jednak kończące każdy z podrozdziałów podsumowania zawierające bardzo cenne konkluzje (s. 187, s. 204 i s. 225). Należy żałować, co już sygnalizowałem, że nie zostały one wyraźnie wydzielone w systematyce rozdziału. Pani mgr Magdalena Malinowska-Wójcicka jest szczególnie krytyczna w stosunku do pierwszego omawianego okresu z lat 2009 - 2011. Zwraca uwagę, iż urzędnicy nie byli wówczas przygotowani do opracowywania założeń do projektów ustaw, nie było zrozumienia dla tego czym one są i generalnie nie przyczyniło się to wówczas do podniesienia jakości legislacyjnej ustaw (s. 188). Zwiększyło się natomiast już wtedy zainteresowanie założeniami ze strony społecznej (s. 189). Zdaniem Doktorantki zmiany w znaczeniu założeń do projektu ustawy nastąpiły w drugim okresie. Dalsze uwagi trochę jednak temu przeczą. Z jednej strony, Jej zdaniem, podniósł się wówczas poziom legislacyjny projektów (zwłaszcza krótszych) ustaw opracowywanych przez Rządowe Centrum Legislacji, ale z drugiej strony nadal było wiele niespójności. Generalnie uważa Ona, że poziom legislacyjny nie był wówczas wyższy niż w przypadku resortowego przygotowywania projektów ustaw (s. 205). Ważną sprawą było natomiast zwiększenie transparentności procesu legislacyjnego i zainteresowania nim ze strony obywateli (s. 206). Doktorantka najwyżej ocenia znaczenie założeń do projektów ustaw w trzecim okresie, chociaż – jak podkreśla – były też one czasem próbą sprawdzenia reakcji innych podmiotów (resortów, ale i organizacji społecznych czy obywateli) na pomysły legislacyjne. Wzrosło również znaczenie Rządowego Centrum Legislacji (s. 225) i Oceny Skutków Regulacji (s. 226).

Zakończenie

Zakończenie stanowi podsumowanie przeprowadzonych w rozprawie doktorskiej analiz. Pani mgr Magdalena Malinowska-Wójcicka przypomina hipotezy badawcze postawione we *Wstępie* i wskazuje, jak przedstawia się ich weryfikacja. Zawarte jest tam powtórzenie wszystkich najważniejszych tez pracy. Spośród czterech postawionych hipotez dwie zostały zweryfikowane częściowo pozytywnie, a dwie pozytywnie. Pomimo dużego krytycyzmu w stosunku do modelu obowiązującego do 2016 r., Doktorantka bardzo negatywnie ocenia wprowadzone wówczas zmiany i w zasadzie powrót do wcześniejszego

resortowego modelu opracowywania projektów ustaw. W jej wywodzie widać wyraźnie, iż stoi ona na stanowisku, że w okresie wymogu sporządzania założeń do projektu ustawy zaszyły zmiany odnośnie do procedury, jak i przygotowania legislatorów, które pozwalają na pozytywną ocenę tego rozwiązania (s. 239).

VII. Strona formalna pracy

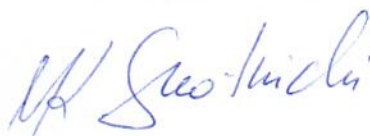
W przypadku strony formalnej pracy w pierwszej kolejności należy odnieść się do języka, którym jest ona napisana. Jest to trudne. Z jednej strony jest on bowiem prosty, co stanowi zaletę, gdyż ułatwia zapoznanie się z treścią rozprawy. Zarazem jednak lekturę pracy utrudnia znaczna liczba błędów interpunkcyjnych, gdyż praktycznie nie ma strony, na której by one nie występowały, a najczęściej jest ich nawet na jednej stronie po kilka. Praca stałaby się również niewątpliwie dużo czytelniejszą w przypadku częstszego wykorzystywania akapitów (np. s. 48, s. 63, s. 162-166 bez akapitów, ostatni Rozdział). Ich wykorzystywanie dowodzi wyraźnego przechodzenia do kolejnej myśli (wątku), czego w pracy brakuje. Zaskakują wreszcie błędy ortograficzne, gdy idzie o liczbę mnogą – „patologią” zamiast „patologiom” (s. 50, s. 58), „instytucją” zamiast „instytucjom” (s. 111, s. 126) czy „konsultacją publicznym” zamiast „konsultacjom publicznym” (s. 112). Błędem językowym jest również pisane „odnośnie” a nie „odnośnie do” (np. s. 74). Za błąd uważam także posługiwanie się w pracy prawniczej pojęciem „ustawodawca zwykły” (s. 99), chociaż w tym przypadku pretensje są o wiele mniejsze, gdyż jest on powszechnie występujący.

Na pochwałę zasługują natomiast przypisy. Stosowane są we właściwych miejscach, a ich zapis jest w pełni właściwy.

VIII. Konkluzja

Poczynione krytyczne uwagi, wynikające z obowiązków recenzenta i kontrydiktoryjnego charakteru tej wypowiedzi, nie podważają ogólnej bardzo pozytywnej oceny dysertacji doktorskiej Pani mgr Magdaleny Malinowskiej-Wójcickiej. Przesądza o tym nie tyle tematyka, co przede wszystkim wysiłek badawczy oraz rzetelność analizy regulacji prawnej, jak i praktyki. Wywody są klarowne, zaś formułowane tezy wyraźne.

Wszystko to pozwala mi stwierdzić, że recenzowana rozprawa doktorska Pani mgr Magdaleny Malinowskiej-Wójcickiej pod tytułem *Założenia do projektu ustawy jako element procesu ustawodawczego* spełnia wymogi przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. 2017 r., poz. 1789 ze zm.) i wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do publicznej obrony.



Łódź, 7 stycznia 2019 r.