

**Stanowisko Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Rodzinnego co do projektu
uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę – Regulamin pracy Rady
Ministrów**

1. Ocena projektowanego § 37a ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Rodzinnego docenia starania projektodawców zmierzające do wzmocnienia roli komisji kodyfikacyjnych w procesie stanowienia prawa, których intencją jest niewątpliwie podniesienie jakości legislacji oraz lepsze wykorzystanie dorobku eksperckiego tych komisji. Jednak w opinii KKPR projektowany §37a ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, wprowadzający obligatoryjny tryb opiniowania projektów aktów normatywnych przez właściwe komisje kodyfikacyjne, jest rozwiązaniem zbyt daleko idącym.

Po pierwsze, obligatoryjność opiniowania wszystkich projektów aktów normatywnych przez właściwe komisje kodyfikacyjne może prowadzić do nadmiernego sformalizowania procesu legislacyjnego. Nie każdy projekt dotyczący materii objętej zakresem działania komisji kodyfikacyjnej ma charakter systemowy albo na tyle doniosły, by wymagał odrębnej opinii tego rodzaju organu. W praktyce oznaczałoby to objęcie obowiązkiem opiniowania również projektów technicznych, dostosowawczych lub porządkujących, co nie zawsze znajduje merytoryczne uzasadnienie, a doprowadzi do nadmiernego obciążenia komisji kodyfikacyjnych, odbierając im możliwość sprawnego działania w zakresie rozwiązań o charakterze fundamentalnym i systemowym.

Po drugie, projektowane rozwiązanie może negatywnie wpłynąć na sprawność prac legislacyjnych. Wprowadzenie obowiązkowego etapu opiniowania przez komisję kodyfikacyjną w każdym przypadku grozi wydłużeniem procesu przygotowania aktów normatywnych, także w sprawach wymagających szybkiej reakcji ustawodawczej. Regulamin pracy Rady Ministrów powinien zapewniać możliwość korzystania z dorobku komisji kodyfikacyjnych, ale zarazem pozostawiać odpowiedni margines elastyczności, pozwalający dostosować tok procedowania do charakteru i pilności konkretnego projektu.

Po trzecie, należy mieć na uwadze rzeczywiste możliwości organizacyjne komisji kodyfikacyjnych. Nałożenie powszechnego, obligatoryjnego obowiązku opiniowania może prowadzić do wskazanego wyżej nadmiernego obciążenia komisji, a w konsekwencji do osłabienia możliwości pogłębionej analizy poprzedzającej wydanie opinii. Komisje kodyfikacyjne powinny koncentrować się przede wszystkim na zagadnieniach o znaczeniu

ustrojowym, systemowym i długofalowym, a nie być włączane obligatoryjnie do opiniowania każdego projektu pozostającego choćby częściowo w zakresie ich właściwości.

Po czwarte, takie rozwiązanie może prowadzić do niejasności kompetencyjnych i do swoistego przesunięcia ciężaru prac legislacyjnych na organy, które nie są konstytucyjnie umocowanymi podmiotami procesu stanowienia prawa. Komisje kodyfikacyjne pełnią funkcję ekspercką i doradczą, natomiast odpowiedzialność za przygotowanie projektów oraz za kierunek polityki legislacyjnej spoczywa na organach władzy wykonawczej. Zbyt daleko idące zaakcentowanie udziału komisji w procedurze mogłoby w praktyce zaburzać ten podział ról, a nawet prowadzić do traktowania opinii komisji jako quasi-wiążącego elementu procesu legislacyjnego, choć ich ustrojowa funkcja ma charakter opiniodawczo-doradczy.

Po piąte, wprowadzenie obowiązku opiniowania w formule generalnej może rodzić spory interpretacyjne co do tego, która komisja jest „właściwa” w odniesieniu do projektów dotyczących materii wielowątkowych lub pozostających na styku różnych dziedzin prawa. W rezultacie regulacja, zamiast porządkować proces legislacyjny, mogłaby generować dodatkowe wątpliwości proceduralne.

2. Propozycja zmiany projektowanego rozwiązania

Z powyższych względów bardziej adekwatne byłoby przyjęcie rozwiązania elastycznego, które wzmacniałoby rolę komisji kodyfikacyjnych, ale nie wprowadzało bezwzględnego obowiązku opiniowania wszystkich projektów aktów normatywnych. Lepszym kierunkiem byłoby wprowadzenie obowiązku przesyłania do komisji kodyfikacyjnych projektów aktów normatywnych dotyczących dziedziny prawa objętej ich przedmiotem działania, przy jednoczesnym pozostawieniu decyzji komisji, czy przedstawiony projekt wymaga zajęcia przez nią jakiegokolwiek stanowiska. W ten sposób aktywność komisji kodyfikacyjnych, niezależnie od ich własnych prac nad projektami legislacyjnymi, ograniczy się do projektów o charakterze systemowym, mających charakter kodyfikacji albo takich, które zasadniczo ingerują w dotychczasowe rozwiązania w ramach danej gałęzi prawa.

Rozwiązanie to byłoby w wystarczającym stopniu wzmocnione przez projektowane postanowienia § 37a ust. 2, na mocy których projektodawcy równolegle pozostawiają decyzję o skierowaniu projektu do komisji Prezesowi Rady Ministrów, członkowi Rady Ministrów przy którym utworzono komisję kodyfikacyjną, Przewodniczącemu Stałemu Komitetu Rady Ministrów, Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji lub Sekretarzowi Rady Ministrów. W tym przypadku komisja jest zobowiązana do

zajęcia stanowiska, zważywszy, że u podstaw takiej decyzji uprawnionego podmiotu z pewnością będzie leżało jego przekonanie o istotności projektowanego aktu normatywnego.

W ocenie KKPR rzeczywiste wzmocnienie roli komisji kodyfikacyjnych powinno zatem polegać nie na ustanowieniu sztywnego i powszechnego obowiązku opiniowania, lecz na stworzeniu mechanizmów zapewniających ich udział tam, gdzie może on przynieść największą wartość dla jakości prawa.

Opracowała: dr hab. Kinga Flaga-Gieruszyńska, profesor Uniwersytetu Szczecińskiego