

Warszawa, 26 stycznia 1996 r.

Ekspertyza nr 84

Dr Marek Konarski

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Warszawskiego

**OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA PROJEKTU USTAWY "O ORGANIZACJI
I TRYBIE PRACY RADY MINISTRÓW" ZE SZCZEGÓLNYM
UWZGLĘDNIENIEM ZAGADNIEŃ KONSTYTUCYJNYCH**

Wprowadzenie

Przedmiotem opinii jest rządowy projekt ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów zgłoszony do Sejmu 15 grudnia 1995 r. w ramach szerokiej reformy tzw. centrum gospodarczego.

Do projektu ustawy dołączone jest dość lakoniczne uzasadnienie oraz opinia Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, stwierdzająca iż projekt nie pozostaje w kolizji z postanowieniami Układu Europejskiego-

Omawiany projekt ustawy został zgłoszony łącznie z 11 innymi projektami ustaw, z których przynajmniej niektóre dotyczą funkcjonowania rządu lub wiążą się z jego pracą. Do takich projektów zaliczyć z pewnością można projekty ustaw o: utworzeniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, o utworzeniu urzędów ministerialnych (administracji publicznej i mieszkalnictwa, gospodarki i handlu międzynarodowego, skarbu państwa, prywatyzacji oraz finansów). Także projekty ustaw o utworzeniu komitetu integracji europejskiej oraz rządowego centrum studiów strategicznych wiążą się z pracą rządu.

Nie ulega jednak wątpliwości, że analizowany projekt ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów jest najściślej związany z problematyką konstytucyjną, albowiem dotyczy bezpośrednio regulacji organizacji i funkcjonowania konstytucyjnej instytucji Państwa oraz stanowi bezpośrednią realizację konstytucyjnego nakazu, ustawowego określenia organizacji i trybu pracy Rady Ministrów zawartego w art. 53 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 oraz z 1995 r. Nr 38, poz. 184).

Inicjatywa rządu w przedmiocie projektowanej ustawy oznacza próbę uregulowania niezwykle trudnej kwestii ustawowego unormowania pracy oraz organizacji Rady Ministrów. Już w uzasadnieniu przywołuje się wspomnienie o pierwszym dokonaniu "zwiastuna" niepodległej państwowości, jakim było Królestwo Polskie w 1918 r. Mianowicie zwraca się uwagę na dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim, który w istocie nigdy nie został uchylony, co nie pozwala na tak autorytatywne, jak uczyniono

to w uzasadnieniu do projektu ustawy, stwierdzenie o jego nieobowiązaniu, zwłaszcza na podstawie uzasadnienia o niedostosowaniu dekretu do aktualnych warunków.

Wymieniony dekret, moim zdaniem, jedyny kompleksowy dokument, który podjął temat unormowania struktury, organizacji oraz zasad pracy rządu, nie został zastąpiony jakąkolwiek nowszą regulacją, która by podjęła te zagadnienia z równym, co dekret znowstwem i jakością uregulowań. Dość powiedzieć, że mimo konstytucyjnych zapowiedzi, zawartych w art. 63 Konstytucji z 17 marca 1921 r. "Liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencje Rady Ministrów określi osobna ustawa."; oraz w art. 25 ust. 5 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. "Organizację Rządu, a w szczególności zakres działania Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i Ministrów - określi dekret Prezydenta Rzeczypospolitej," obie zapowiedzi konstytucyjne nie zostały spełnione w okresie lat międzywojennych, a także po uwolnieniu kraju z pod okupacji niemieckiej nie wydano jakiegokolwiek ustawy o rządzie mimo istniejących przykładów uchwalania takich ustaw, także w państwach realnego socjalizmu (NRD, Rumunia i ZSRR), czy też tradycji państw niemieckich (RFN i Austria).

Przyczyny tego były złożone i zmienne w różnych okresach dziejów, ale z pewnością stopień trudności "tematu" sprawiał, że pomijano tę sprawę, jako skomplikowaną ustrojowo, co przedłużało żywot wspomnianemu dekretowi Rady Regencyjnej. Później nie zawsze doceniano ustawową regulację, czy nawet potrzebę zjurdydowania instytucji Rządu, co oznaczało swobodne kształtowanie się praktyki funkcjonowania tego organu, praktyki nawiązującej jednak do tradycji lat międzywojennych i parlamentarnych mechanizmów funkcjonowania Rady Ministrów.

Obecnie, niejako przy okazji reformy centrum gospodarczego rządu i dając wyraz dążeniu do zapewnienia spójności w inicjowaniu polityki państwa i jej realizowaniu przez działania rządu, zdecydowano się uregulować organizację i tryb pracy RM, wykonując trzecie już w historii polskiego konstytucjonalizmu konstytucyjne wezwanie do ustawowego określenia organizacji i trybu pracy RM. Wskazany okazjonalny charakter projektowanej regulacji, będącej przedmiotem opinii z pewnością ciąży nad koncepcją oraz szczegółową treścią proponowanych rozwiązań.

Warto w tym miejscu poczynić uwagę generalną, że zdaniem autora tej opinii projektodawcy nie dostrzegli, że wkraczają na niezwykle delikatny grunt regulacji o dużym ładunku zagadnień polityczno-ustrojowych, popadając w iluzję, że regulują jakieś kwestie organizacyjno-techniczne. Ów błąd niedoceniaenia regulowanej materii zaciążył nad koncepcją i treścią analizowanego projektu.

Charakterystyka projektu ustawy

Projekt ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów nie jest aktem szczególnie obszernym, albowiem liczy sobie 31 artykułów ujętych w pięciu rozdziałach: przepisy ogólne, posiedzenia Rady Ministrów, organy wewnętrzne Rządu, członkowie Rady Ministrów oraz przepis końcowy. Załączone uzasadnienie do pro-

jektu ustawy, poza wskazanym już nawiązaniem do reformy "centrum rządu" wskazuje również, że zamiarem projektodawców jest ustawowe określenie tylko zasad organizacji i trybu pracy RM, uelastycznienie funkcjonowania rządu, szerokich kompetencji Prezesa RM oraz porządkowanie trybu pracy i struktury Rządu.

Pominięto w zasadzie, a właściwie zrezygnowano z pełnego i zgodnego z literą konstytucyjnego brzmienia, uregulowania (ustawowego określenia) organizacji i trybu pracy instytucji Rządu, które to konstytucyjne brzmienie nie daje podstaw do ograniczania się zaledwie do zasad oraz do odesłania materii szczegółowej do regulaminu Rady Ministrów. Projektowana ustawa ujmuje przedmiot regulacji w kontekście czynnościowym, charakteryzującym się takimi określeniami jak: rozpatruje, podejmuje, może wykonywać, kieruje, reprezentuje, kontroluje i koordynuje, może wyznaczyć, żądać, zarządzić, przewodniczyć itp.

W kolejności projekt ustawy o organizacji i trybie pracy RM określa, że miejscem rozpatrywania spraw i decydowania są posiedzenia, z tym jednak, że istnieje możliwość decydowania w trybie obiegowym; zakłada funkcjonowanie organów pomocniczych, opiniodawczych takich jak: stałe komitety, pełnomocnicy, komisje oraz zespoły. Następnie formułuje się zasadę kierowania pracami Rządu przez jego Premiera oraz wskazuje na konkretne uprawnienia piastuna tego urzędu.

W osobnym artykule projekt wypowiada się na temat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jako instytucji do obsługi Rady jej Prezesa oraz innych organów pomocniczych i opiniodawczo-doradczych Rady Ministrów. Projektowany akt wypowiada się na temat posiedzeń Rady Ministrów oraz zasad podejmowania decyzji w toku tych posiedzeń. Przewiduje się także ustawową możliwość kreowania następujących organów wewnętrznych rządu: stałe komitety RM, jako organy pomocnicze i opiniodawczo-doradcze tworzone w drodze rozporządzenia, komisje, rady lub zespoły o tym samym charakterze pomocniczym i opiniodawczo-doradczym, powoływane w drodze uchwały. Ponadto przewiduje się Radę Legislacyjną, komisje wspólne, instytucje pełnomocników rządu.

W projekcie pomieszczono także unormowania dotyczące się członków RM, jako członków RM i jako jednoosobowe organy państwa o nastawieniu resortowym. Jednak daje się zauważać pewna dysharmonia między katalogiem członków rządu wymienionym w art. 53 ust. 1 Małej Konstytucji, a zasadą przyjętą w projekcie ustawy, że w istocie zamiast o członkach Rady Ministrów ustawa stanowi o ministrach. Wydaje się, że jest to zbyt daleko idące uproszczenie, bowiem posługiwanie się ogólną kategorią "członek Rady Ministrów" przy regulacji jego pozycji, praw oraz obowiązków zapewnia całościową regulację dotyczącą wszystkich kategorii piastunów tego kolegialnego organu.

Projekt określa stosunki ministra wobec Rady Ministrów (reprezentacja) oraz rolę ministra, jako naczelnego organu administracji państwowej. W szczególności projekt koncentruje uwagę na stanowisku sekretarza i podsekretarza stanu, przy pomocy których ministrowie wykonują swoje zadania, ale zupełnie pomija kwestie powołania i odwołania tych funkcjonariuszy.

Dodatkowo w projekcie w sposób przykładowy charakteryzowana jest działalność kierownicza, nadzorcza oraz kontrola ministrów.

Przedstawiona treść zawartych w projekcie przepisów wskazuje, że jego autorzy pragnęli przede wszystkim ująć w nim wybrane problemy z dziedziny organizacji i trybu pracy Rządu w ujęciu technicznym i proceduralnym, co sprawia wrażenie dublowania dotychczasowej regulacji, gdy idzie o jej poziom treściowy, z obowiązującym dotychczas regulaminem Rady Ministrów.

Ocena projektu ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów

Po przedstawieniu ogólnej treści oraz układu strukturalnego projektu, można obecnie dokonać jego oceny. Ocena uczyniona będzie z uwzględnieniem następujących zagadnień:

- a) projekt a normy konstytucyjne,
- b) merytoryczna słuszność rozwiązań przyjętych w projekcie,
- c) zupełność i kompletność projektowanej ustawy,
- d) legislacyjna poprawność projektu.

Ad. a) Projekt a normy konstytucyjne

Nie ulega wątpliwości, że ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów będąca bezpośrednim wykonaniem dyspozycji normy konstytucyjnej (art. 53 ust. 3 Małej Konstytucji) musi pozostawać w ścisłym związku z treścią norm konstytucyjnych, a przede wszystkim rozwijać i uszczegóławiać ich ogólne z natury rzeczy treści.

Mała Konstytucja określa pozycję Rady Ministrów w sposób lapidarny, jako Rząd, któremu nadaje konstytucyjne uprawnienie do prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej RP i do kierowania całością administracji rządowej. Jednocześnie brzmienie Małej Konstytucji pozwala na przyjęcie, że określa ona pozycję Rady Ministrów, jako organu administracji państwowej, na którego rzecz działa konstytucyjne domniemanie kompetencji, o ile w formie ustawowej określone zadania nie zostały zastrzeżone dla innych organów usytuowanych w strukturze władzy wykonawczej. Dla Rady Ministrów rezerwuje Mała Konstytucja decyzje we wszystkich sprawach polityki Państwa.

Powyższe lakoniczne określenia oddają ogrom i bezmiar zadań Rządu, organu o kompetencjach bez precedensu szerokich i ważkich, a także organu na bieżąco uwikłanego w codzienne kierowanie sprawami Państwa, jak żaden inny organ, bez względu na jego konstytucyjną rangę. Nawet Prezydent RP nie ma możliwości wywierania tak wszechogarniającego i nieustannego wpływu na tok spraw publicznych, co Rada Ministrów. Tylko przykładowe wyliczenie niektórych zadań Rady Ministrów zawarte w art. 52 ust. 2 Małej Konstytucji nie pozostawia wątpliwości gdzie spoczywa ciężar rządzenia państwem.

Normy konstytucyjne zajmują się także sprawami organizacji pracy Rządu i jego strukturą, określając poszczególne kategorie członków Rady, w tym rolę Prezesa

RM, jako jej przewodniczącego. Do rangi konstytucyjnej zasady zalicza się także kolegialne działanie Rządu.

O Prezesie RM Mała Konstytucja mówi w sposób ogólny, który pozostawia dużą swobodę interpretacyjną popartą zresztą różnymi przykładami, moim zdaniem nadużywania roli Prezesa RM, jako osoby kierującej pracami Rady oraz koordynującej i kontrolującej pracę poszczególnych ministrów. Słynne wypadki przymusowego urlopowania ministrów, powoływanych na urząd suwerenną decyzją Sejmu, albo Prezydenta RP, to przykład nadinterpretacji i nadużycia uprawnień konstytucyjnych Premiera.

Konstytucja precyzuje także pozycję i zadania ministra kierującego określonym działem administracji państwowej (ministra resortowego). Często w ocenie i w interpretacji norm dotyczących się pozycji Rządu miesza się zwyczaje panujące w tym zakresie i polityczno-ustrojowe konteksty z kontekstem ustrojowo-jurydycznym, które jakkolwiek wzajemnie powiązane, to jednak stanowią odrębne płaszczyzny wyznaczające rolę Rządu, a nawet w pewnym zakresie wzajemnie się tonujące, aby nie użyć słowa "hamujące". Aspekt polityczno-ustrojowy w sposób lakoniczny i trafny ujął znawca tych zagadnień A. Esmein w sformułowaniu: "rządy parlamentarne, wskutek swego zawilego i subtelного mechanizmu, przeważnie nie dają się ująć w formy prawne. Oparte są głównie na zwyczajach, tradycjach i zgodzie powszechnej". Jednak współcześnie można by dopowiedzieć, iż owa powszechna zgoda i zwyczaje doznają ograniczenia tam, gdzie ustanowiono normy prawne określające i ujmujące w ramy prawa funkcjonowanie rządów parlamentarnych. Niestety projektowana ustawa nie nawiązuje do konstytucyjnych zasad funkcjonowania rządu oraz, nie nawiązuje do jego konstytucyjnie zarysowanej pozycji. Być może techniczno-organizacyjne nachylenie brzmienia projektu stanowi do pewnego stopnia wyjaśnienie tego faktu, jednak z całą mocą należy się przeciwstawić takiej wizji opisywanej ustawy, albowiem gdyby tylko ten cel miano realizować w postaci ocenianego projektu, to łatwą do obrony byłaby teza o braku potrzeby istnienia takiej ustawy, którą z niezłym skutkiem może zastąpić regulamin Rady Ministrów, przez nią samą uchwalony. Chyba w Małej Konstytucji co innego wyrażono, kiedy postanowiono, że organizację i tryb jej pracy określa ustawa i to w wyraźnym bliskim kontekście zasady kolegialnego działania Rady. Z tego powodu techniczno-organizacyjne ujęcie zagadnień stanowi wyraźną słabość zgłoszonego projektu ustawodawczego.

Z tego punktu widzenia projekt ustawy jest oderwany od konstytucyjnej regulacji, a nawet pomija jej istotne rozstrzygnięcia. W całym projekcie nie ma jednego słowa o "kolegialnej" działalności Rady Ministrów, a także - co jest poważnym uchybieniem - nie znajdziemy ustawowego rozwinięcia trybu pracy Rady Ministrów w konstytucyjnie wydzielonych obszarach działalności takich jak: zapewnienia wykonania ustaw, wydawania aktów normatywnych, kierowania, koordynowania i kontrolowania pracą innych organów, ochrona interesów Skarbu Państwa, sporządzanie budżetu i kierowanie jego wykonaniem, utrzymywanie stosunków i zawieranie umów z

rządami innych państw, zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Zabrakło także i takich oczywistych i koniecznych do uregulowania zagadnień jak: tryb pracy Rady Ministrów w stanie wojny, w stanie wojennym i w stanie wyjątkowym, w których to nadzwyczajnych stanach bezpieczeństwa Państwa rola Rządu jest bardzo znacząca.

W projekcie brakuje także poważnego ujęcia kwestii organizacji Rady Ministrów. Nic nie możemy się dowiedzieć o roli poszczególnych kategorii członków Rady w jej strukturze organizacyjnej, w tym o roli wiceprezesów Rady, poza tym, że mogą zastąpić Prezesa RM w kierowaniu obradami Rządu. Nie wiemy, jak w organizacji i trybie pracy Rządu wyraża się jego kolegalność. Nad wyraz wzmocniona, moim zdaniem, ponad konstytucyjną miarę jest pozycja Prezesa RM, który kieruje jej pracami, ale jest tej Rady przewodniczącym. Ustawa nie zawiera gwarancji kolegalności pracy, przełożonych na pozycję poszczególnych członków Rady Ministrów w samej Radzie, które to gwarancje, moim zdaniem, można sprowadzić do równego prawa do informacji, udziału w posiedzeniach i wyrażania swojego zdania oraz równego prawa do decydowania. Decyzje obiegowe, uzgodnienia jako zasada pracy, a wyjątkowość głosowań to normalne reguły pracy Rządu, znane zresztą w jego pracach od dziesięcioleci, ale zapisywanie zdania odrębnego to do końca nie przemyślana próba przeszczipienia na grunt rządowy zasad procedury kolegalności orzeczniczej występującej w sądownictwie, które z natury rzeczy pracuje w warunkach jawności.

Zdań odrębnych nie ma nawet w pracach parlamentarnych, albowiem tam -co najwyżej - chodzić może o ochronę praw mniejszości.

Zapomniano o istotnej zasadzie konstytucyjnej, że członkowie Rządu ponoszą polityczną odpowiedzialność kolegalną (za prace rządu i ich pracę w danym rządzie) oraz indywidualną (za powierzone im zadania rządowe oraz resortowe). Zatem nie głosowanie nad poszczególnymi sprawami rozstrzyganymi w rządzie ma znaczenie dla odpowiedzialności i oceny członków Rady Ministrów, ale ich udział w określonym rządzie, który podejmuje określone decyzje, nawet te, którym się dany członek rządu przeciwstawiał, ale został przekonany, czy przegłosowany. Fakt pozostawania nadal w takim rządzie oznacza jednak branie na siebie odpowiedzialności politycznej (parlamentarnej) za wszelkie poczynania tego Rządu. W tym znaczeniu decyzje Rady Ministrów tradycyjnie zawsze prezentowane są jako decyzje jednomyślne wszystkich członków Rady (zasada jednolitości Rządu). Nie ujawnia się wyników głosowań, ani nie umieszcza tego w protokołach z obrad.

Z tych wszystkich powodów proponuję, aby przeanalizować projekt ustawy i porównać go z konstytucyjną regulacją o Radzie Ministrów. Obecna wersja ujmuje zagadnienia techniczne, co stawia pod znakiem zapytania potrzebę takiej regulacji, która w niczym nie rozwija konstytucyjnych zasad dotyczących pracy Rządu.

Ad. b) Merytoryczna słuszność rozwiązań przyjętych w projekcie

Szereg rozwiązań zawartych w projektowanej ustawie może rodzić wątpliwości,

jak chociażby wprowadzenie tylko przedmiotowego ograniczenia zasięgu decyzji drogą obiegową, bez rozważenia sytuacji, w której członek rządu nie zgadza się na proponowany tryb korespondencyjnego uzgodnienia.

Zadania Prezesa RM ujęte są nazbyt ogólnikowo, że w istocie nie wiemy co oznacza jego kierowanie pracami Rady oraz koordynacja i kontrola pracy ministrów, czy chodzi tu o ich zadania w Radzie Ministrów, czy też o ich zadania resortowe, jak owe koordynowanie ma się do kompetencji samej Rady Ministrów do kierowania, koordynowania i kontrolowania pracą wszystkich innych organów administracji państwowej. Czy zadania Premiera określone w projekcie dotyczą tylko zadań rządowych ministrów, a te resortowe oddane są w dyspozycje całego Rządu. Na te zasadnicze pytania brak jest odpowiedzi, a nawet sam problem różnych ról ministra nie jest dostatecznie zauważony w projekcie.

Czy do końca jest uzasadnione oddanie wyłącznej decyzji o zwołaniu posiedzenia Rady i ustalenia jego porządku w ręce prezesa RM, dlaczego pozbawia się grupy członków rządu prawa żądania zwołania posiedzenia, skoro ponoszą oni odpowiedzialność także solidarną, za pracę tego Rządu.

Wątpliwości budzi także przepis minimalizujący, moim zdaniem, konstytucyjne prawo prezydenta RP do zwoływania posiedzenia Rady Ministrów w trybie art. 38 ust. 2 Małej Konstytucji. Nie wiadomo dlaczego Prezydent wyposażony w samodzielne prawo zwoływania posiedzeń Rządu, zmuszony jest wykonywać to uprawnienie za pośrednictwem Premiera, zamiast wykonywać je bezpośrednio. Być może należałoby w takim przypadku wymagać wysłuchania opinii Prezesa RM w przedmiocie zamiaru Prezydenta skorzystania z art. 38 ust. 2 Małej Konstytucji.

Organy wewnętrzne Rządu poza różną ich nazwą i sposobem tworzenia nie wyróżniają się w sposób wyraźny swoim odmiennym charakterem, o wszystkich projekt stanowi, że są organami pomocniczymi i opiniodawczo-doradczymi. Jeżeli ich zadania są takie same, to po co tyle różnych ich nazw: komitety RM, komisje, rady lub zespoły. Czy do organów Rządu możemy zaliczyć komisje wspólne przewidziane w projekcie ustawy?

Wreszcie zupełnie pominięto sytuację prawną wiceprezesów RM, przewodniczących komisji i komitetów, sprowadzając regulację do ministrów.

Odnoszę wrażenie, że Rozdział 4 Członkowie Rady Ministrów, przynajmniej w części traktującej o ministrach resortowych zasługuje na odrębną regulację. Uważam także, że regulacja Kancelarii Prezesa RM jest niedostateczna i nie ma uzasadnienia, aby funkcjonowanie Kancelarii miała regulować odrębna ustawa, ponieważ zagadnienia te całkowicie mieszczą się w organizacji i trybie pracy Rządu.

Ad. c) Zupełność i kompletność projektowanej ustawy

Projekt ustawy zawiera szereg luk, które powinny zostać wypełnione treścią tej ustawy. Przepisy ogólne ograniczają się tylko do kwestii rozstrzygnięć katalogu orga-

nów wewnętrznych oraz uprawnień Prezesa Rady Ministrów. Biurowo-administracyjna obsługa aparatu rządowego zaledwie zasygnalizowana, planowana jest do uregulowania w odrębnym projekcie ustawodawczym.

Projekt ustawy rozwija jedynie kwestie posiedzeń Rady Ministrów, które wszak trudno jest uznać za jedyną formę pracy Rządu. W zakresie posiedzeń projektowana ustawa podkreśla dominującą rolę Prezesa RM, także wówczas kiedy to Prezydent inicjuje posiedzenie i przedmiot obrad Rady Ministrów.

Projekt ustawy określa krąg osób mogących uczestniczyć w posiedzeniach Rady Ministrów. A dalsze jej przepisy podejmują różne kwestie techniczne związane z poufnością posiedzeń, osób uprawnionymi do udziału w posiedzeniach.

Następnie ustawa reguluje sposób funkcjonowania organów wewnętrznych Rządu, co czyni w sposób nader ogólny oraz nieco więcej miejsca poświęca członkom Rady Ministrów, sprowadzając swoją regulację w zasadzie do ministrów kierujących resortami. W tym ostatnim zakresie spraw, projekt ustawy normuje reprezentację Rządu przed Sejmem poprzez ministra, a także akcentuje zadania i organizację urzędu ministra.

Już ten krótki przegląd zagadnień unormowanych w projektowanej ustawie prowadzi do wniosku, że obszar regulacji wybrany został w sposób dowolny oraz że projekt ustawy pomija szereg istotnych kwestii wymagających omówienia w zakresie organizacji i trybu pracy Rządu.

W szczególności projekt nazwany, jako ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów, poza ogólną charakterystyką Rady, jako Rządu, powinien w szczególności uwzględnić stosunki Rządu z innymi konstytucyjnymi organami państwa. W szczególności brakuje konstytucyjnego przesłania, pomieszczonego w art. 39 Małej Konstytucji. Artykuł ten prowadzi do wniosku, że Premier ma konstytucyjny obowiązek do informowania Prezydenta o podstawowych problemach będących przedmiotem obrad Rady oraz że w sytuacjach szczególnie uzasadnianych Prezydent może zwoływać posiedzenia Rady Ministrów. Następnie Rząd obowiązany jest utrzymywać kontakty z Sejmem, senatem, podejmować współpracę z Najwyższą Izbą Kontroli oraz reagować na wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednak w projektowanej ustawie nie znajdziemy tych podstawowych zadań Rządu oraz wskazanego przedmiotu jego współdziałania i współpracy z innymi naczelnymi organami państwa.

Pominięcie styku Rady Ministrów i jej Prezesa, jako jej przewodniczącego z pozostałymi organami państwa, a także pominięcie podziału zadań w tym zakresie spraw publicznych, stanowi istotną lukę i ułomność projektowanej ustawy.

Ustawa pomija także kwestie kompetencji do wykonywania określonej czynności. Właściwie nie wiemy, jak Rada opracowuje i uchwała budżet, ustawy, czy inne uchwały.

Pogłębienia wymaga także opracowanie pozycji Prezesa RM, jako przewodniczącego Rady Ministrów. Brakuje w tym zakresie przede wszystkim wyraźnego określenia roli Prezesa RM w Rządzie oraz wobec organów resortowych.

Stanowienie prawa, koordynacja poczynań, przygotowywanie decyzji Rządu na

posiedzeniach Rady *in corpore* lub w innych węższych składach osobowych, to dodatkowe przykładowe tematy nadające się do regulacji ustawowej.

Można zatem zaryzykować twierdzenie, że ustawa załatwia tylko sprawy techniczne a pomija ważne politycznie uprawnienia Rady Ministrów w zakresie kompetencji, które zostały zarysowane w Małej Konstytucji (art. 52 ust. 2). Więcej - ustawa pomija całkowicie kwestie podziału pracy w Radzie oraz pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Rządu. Zasadniczo trudno jest wykazywać te obszary tematyczne, które nie zostały objęte treścią projektowanej ustawy, ale ten krótki i zupełnie przykładowy katalog pominiętych zagadnień wskazuje na konieczność szczegółowej analizy treści projektowanej ustawy.

Dokonując podsumowania tej części rozważań należy stwierdzić, że projekt ustawy nie powinien stanowić tylko podstawy do wydania aktów wykonawczych, w których znajdują się wszystkie pominięte zagadnienia, ale powinien sam precyzować zasadnicze uregulowania w zakresie organizacji i trybu pracy Rady Ministrów.

Ad. d) Legislacyjna poprawność projektu

Projekt zatytułowany jest "o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów", ale jego treść nie odpowiada temu, co zostało zapowiedziane w tym tytule. Treść ustawy nie określa wszystkich, ani podstawowych spraw z zakresu organizacji Rady Ministrów, ani też nie reguluje wszystkich podstawowych spraw dotyczących trybu pracy Rządu, a dodatkowo projekt swoją treścią wykracza poza zapowiedź zawartą w jego tytule. W szczególności cały rozdział 4 projektu składający się z 10 obszernych artykułów, tj. obejmujący ok. 1/3 objętości ustawy nie dotyczy spraw, które zapowiedziane są w tytule.

Dodatkowo podnieść należy i tę wątpliwość, że projekt w sposób nieuzasadniony tylko sygnalizuje zagadnienia obsługi Rady Ministrów, Prezesa RM oraz innych organów Rządu, regulując szczegółowo te zagadnienia w odrębnym projekcie ustawodawczym zatytułowanym: o utworzeniu Kancelarii Prezesa RM. Stanowczo doradzam połączenie obu ustaw w jedną, albowiem zagadnienia biurowej obsługi pracy Rady i jej Premiera dotyczą organizacji i pracy Rady Ministrów. Wydaje się dodatkowo, że takie instytucje, jak projektowany Komitet Integracji Europejskiej oraz Rządowe Centrum Studiów Strategicznych mogłyby zostać włączone do treści analizowanej ustawy.

Co się tyczy tzw. ustaw o ministrach resortowych, to można zauważyć, że w poważnym stopniu dotyczą one działań ministerialnych o charakterze resortowym, ale także działań ogólnorządowych. Dodatkowo można zauważyć dość daleko idące podobieństwo pewnych powtarzalnych zadań ministrów, co można by wykorzystać tworząc odrębną ustawę o ministrach i tam można by zamieścić wszystko to, co dotyczy roli, pozycji i zadań ministerialnych.

Wnioski końcowe

Dotychczasowe uwagi i spostrzeżenia prowadzą do następujących konkluzji:

- projekt ustawy powinien być przepracowany ze szczególnym uwzględnieniem konstytucyjnych założeń pracy i organizacji Rady Ministrów,

- koniecznie należy porównać regulacje konstytucyjne, po to aby stwierdzić, czy i na ile projekt ustawy rozwija normy konstytucyjne, lub też egzystuje obok tego co zawarto w Małej Konstytucji, tym bardziej że - w mojej ocenie - trudno jest uznać, że projektowana ustawa jest kompletna i zupełna, gdy idzie o struktury organizacyjne oraz tryb pracy,

- należy się zastanowić o jakie istotne dla pracy Rządu kwestie rozszerzyć treść projektowanej ustawy,

- zagadnienia urzędów ministerialnych powinny zostać wyłączone do odrębnej ustawy o ministrach, a kwestie Kancelarii Prezesa RM powinny być uregulowane w jednej ustawie,

- sugeruję do ustawy o ministrach włączyć te wszystkie ogólne i powtarzalne kwestie, które zawarto w ustawach o poszczególnych urzędach ministerialnych.

W tym stanie rzeczy nie rekomenduję przyjęcia ustawy w wersji zaproponowanej przez Rząd, a postuluję gruntowne przerobienie treści projektu ustawy w sposób zgodny z wyrażonymi w tej opinii wątpliwościami, tak, aby przerobienie, bądź uzupełnienie treści projektu doprowadziło do zgodności tej ustawy z postanowieniami Konstytucji.

Na wyróżnienie zasługuje podjęcie samodzielnej próby uregulowania struktury organizacyjnej i pracy Rządu. Otwiera to drogę do dalszych studiów zagadnienia a także do udoskonalenia treści projektu.

W tym stanie rzeczy sugestie zawarte w konkluzji tej opinii uważam za uzasadnione i poparte konkretnymi przykładami.