

Projekt założeń

CENTRUM LEGISLACYJNE RZĄDU

I. Wstęp

Podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów inicjatywy i programy polityczne wymagają przede wszystkim wsparcia legislacyjnego. Dotyczy to zarówno zadań związanych z zasadniczymi reformami państwa, jak i bieżącego administrowania sprawami państwowymi, realizowania zapowiedzi z expose i umowy koalicyjnej.

Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. Prezes Rady Ministrów m.in. kieruje pracami Rady, koordynuje i kontroluje pracę Ministrów, zapewnia wykonanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonania. Wzmocniona pozycja Prezesa Rady Ministrów wymaga zapewnienia mu kwalifikowanego aparatu umożliwiającego wykonywanie konstytucyjnych uprawnień.

Obecny sposób realizacji prac legislacyjnych Rządu nie jest odpowiednio wydajny i nie gwarantuje wymaganego wysokiego poziomu. Zarówno Departament Legislacyjny KPRM jak i departamenty prawne poszczególnych ministerstw są niewystarczające dla realizacji ogromu prac legislacyjnych. Rada Legislacyjna, Rada do Spraw Reform Ustrojowych Państwa czy doraźnie zwolywana Komisja Prawnicza pełnią natomiast odmienne funkcje.

Niezależnie od dalszych prac nad reformą „centrum rządu” konieczne jest więc pilne stworzenie w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów - Centrum Legislacyjnego Rządu jako aparatu obsługującego Premiera, Radę Ministrów, stałe komitety Rady Ministrów w realizacji zadań legislacyjnych.

O konieczności stworzenia fachowego i sprawnego ośrodka legislacyjnego przesądzają ponadto:

- obowiązek nałożony na Radę Ministrów przez przepisy rozdziału XIII Konstytucji związane z dostosowaniem prawa do norm Konstytucji
- pilna konieczność przeglądu i dostosowania polskiego prawa w związku z integracją z Unią Europejską;

W ramach realizowanych reform ustrojowych konieczne jest ograniczenie do minimum zarządzania, rozstrzygania indywidualnych spraw i skoncentrowanie prac Rządu na rozwiązaniach strategicznych oraz tworzenia dla nich ram prawnych. Opracowywanie projektów legislacyjnych, w tym kierowanych do Parlamentu ("fabryki ustaw") należy do podstawowych, konstytucyjnych zadań Rządu.

Przedstawiany projekt wymaga zmian procedur wewnętrznego postępowania w ramach administracji rządowej i może być wprowadzony w życie poprzez wydanie i znowelizowanie odpowiednich rozporządzeń. Uwzględniając konieczny okres organizacji Centrum, rozpoczęcie jego prac możliwe jest od połowy 1998 roku.

II. Zadania Centrum Legislacyjnego Rządu

Zadania Centrum Legislacyjnego Rządu powinny obejmować w szczególności:

1. Opracowywanie projektów ustaw (innych aktów prawnych) w ramach inicjatywy legislacyjnej Prezesa Rady Ministrów, Ministrów, Pełnomocników Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i jej stałych Komitetów, Pełnomocników Rządu.
2. Zapewnianie zgodności rządowych projektów ustaw z Konstytucją oraz projektów aktów legislacyjnych Rządu niższej rangi z Konstytucją oraz innymi ustawami. Zapewnianie zgodności rządowych projektów ustaw z zasadami techniki legislacyjnej oraz z systemem prawa.
3. Reprezentowanie Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w pracach parlamentarnych nad projektami ustaw.
4. Organizacja i obsługa Komisji Kodyfikacyjnych prawa sądowego oraz Rady Legislacyjnej.
5. Inne zadania związane m.in. z promulgacją aktów normatywnych

III. Organizacja Centrum Legislacyjnego Rządu.

1. Realizacja udoskonalenia prac legislacyjnych Rządu wymaga, aby Centrum Legislacyjne zostało organizacyjnie powiązane z „centrum rządu” koncentrującym się wokół Prezesa Rady Ministrów, tj. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Nadzór nad pracami Centrum sprawowany powinien być przez

Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Sekretarza Stanu w KPRM. Takie usytuowanie Centrum Legislacyjnego pozwoli Prezesowi Rady Ministrów na skuteczne wykonywanie konstytucyjnych obowiązków, a także na sprostanie przedstawionym wyżej zadaniom w zakresie legislacji. Niezależnie od Centrum dotychczasowe departamenty prawne w ministerstwach realizowałyby zadania obsługi prawnej resortu, w tym nowelizacje i akty normaltywne wynikające z bieżącego administrowania (legislacja wewnętrzna).

2. Rozważenia wymaga forma prawno-organizacyjna działania Centrum, szczególnie w kontekście zapewnienia środków finansowych, które umożliwiłyby nadanie szybkiego tempa pracom projektowo legislacyjnym. Należy wyodrębnić ze struktur administracyjnych część Centrum (np. w formie agencji Skarbu Państwa) dla stworzenia warunków do sprawnego działania, opracowania projektów i wynagradzania prawników Centrum

3. Konieczne jest wykorzystanie ośrodków naukowych (wydziały prawa) i działających już zespołów profesjonalnych (komisje kodyfikacyjne) a także zawodowe korporacje prawnicze (adwokatów, radców prawnych, notariuszy) oraz środowisk sędziów i prokuratorów. Odpowiednią formą może być stworzenie w oparciu o te podmioty komórek organizacyjnych Centrum, jako kilku (3-5) oddziałów terenowych w największych ośrodkach uniwersyteckich. Ponadto Centrum powinno posiadać w stałym związku niekoniecznie sformalizowanym (umowa o dzieło, zlecenia i in.), ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa oraz materii regulowanych przez ustawy.

4. Do pracy nad każdym aktem prawnym podlegającym opracowaniu przez Centrum powinno się powoływać zespół z udziałem specjalistów z występującego z inicjatywą resortu, specjalistów z Centrum oraz, w razie potrzeby ekspertów. W ramach Centrum powinno się przeprowadzać - po uzgodnieniach międzyresortowych - badanie projektu przez Komisję Prawniczą. Jako sposób realizacji zadań Centrum przyjąć należy możliwość powierzania (zlecania) opracowania projektów zespołom - także w trybie zamówień publicznych, konkursów.

5. Należy na nowo określić status i zadania Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Przyjmując jako zasadę, że Rada Legislacyjna składa się z najwybitniejszych prawników, do jej zadań powinno należeć przedstawianie opinii o istotnych projektach aktów prawnych, szczególnie w aspekcie ich zgodności z systemem prawa.

6. Można wstępnie zakładać, że Centrum powinno zatrudniać ok.30 głównych legislatorów oraz 90 legislatorów-specjalistów. Taka grupa pracowników merytorycznych winna być wspierana przez ok.120 pracowników pomocniczych, także z odpowiednim przygotowaniem najlepiej prawniczym (młodszych legislatorów) oraz pracowników technicznych. Ponadto ok. 20 pracowników merytorycznych i 20 pracowników pomocniczych niezbędne byłoby dla zapewnienia czynności promulgacyjnych i rejestracyjnych aktów prawnych. Ok. 10 pracowników objąć powinny także służby ogólne Centrum, w tym obsługa biblioteki informacji prawniczej i merytorycznej oraz obsługa Rady Legislacyjnej. (uwaga: w Centrum Legislacyjnym Rządu w Holandii pracuje ok 300 osób)

IV. Organizacja prac legislacyjnych Rządu.

Utworzenie Centrum Legislacyjnego powoduje określenie nowego modelu organizacyjnego prac legislacyjnych Rady Ministrów, który powinien opierać się na założeniu przyspieszenia tych prac. Proces ten zasadniczo powinien przebiegać według następującego schematu (z możliwością zarządzenia zmodyfikowanego (uproszczonego) trybu przez Prezesa Rady Ministrów):

1. Zgłoszenie zamierzenia podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez ministra kierującego określonym działem administracji, pełnomocnika, innego uprawnionego podmiotu, ze wskazaniem ogólnych założeń projektowanej ustawy i uzyskanie akceptacji Prezesa Rady Ministrów dla przygotowania ustawy. Nie wymagałoby zgłoszenia inicjatywy legislacyjne wynikające z ustawowych obowiązków wydania przepisów wykonawczych, harmonogramów i planów pracy Rządu.
2. Opracowanie w resorcie szczegółowych założeń ustawy i przeprowadzenie konsultacji międzyresortowych szczegółowych założeń projektu ustawy.
3. Przyjęcie szczegółowych założeń ustawy przez właściwe Komitety Rady Ministrów, a w przypadku ustaw o podstawowym znaczeniu - także przez Radę Ministrów.
4. Przekazanie przyjętych założeń do opracowania projektu ustawy przez Centrum Legislacyjne. Opracowanie projektu ustawy przez Centrum Legislacyjne - z udziałem przedstawicieli wnioskującego resortu.
5. Uzyskanie klauzuli zgodności projektu z systemem prawa międzynarodowego, wiążących Polskę umów międzynarodowych oraz harmonizacji z prawem Wspólnot Europejskich.
6. Przyjęcie projektu ustawy przez ministra kierującego określonym działem administracji
7. Przedstawienie projektu ustawy Radzie Ministrów. Przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów i skierowanie ustawy do Sejmu.