



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



**„Inflacja prawa” a działalność legislacyjna
Ministerstwa Sprawiedliwości**

dr Kamil Joński



Analizy wymiaru sprawiedliwości
Warszawa 2024

Spis treści

Wprowadzenie	5
I. Minister Sprawiedliwości jako projektodawca w Rządowym Procesie Legislacyjnym	7
I.1. Regulacje Regulaminu pracy Rady Ministrów	9
I.2. Regulacje wewnętrzne Ministerstwa Sprawiedliwości	13
II. Aktywność legislacyjna Ministra Sprawiedliwości a zjawisko „inflacji prawa”	17
II.1. Akty prawne opublikowane w Dzienniku Ustaw	17
II.2. Opublikowane ustawy	18
III. Ustawy zainicjowane przez Ministra Sprawiedliwości – wybrane aspekty	24
III.1. Liczba a objętość opublikowanych ustaw, zainicjowanych projektami Ministra Sprawiedliwości	24
III.2. <i>Vacatio legis</i> ustaw zainicjowanych projektami Ministra Sprawiedliwości	25
III.3. Prognozowane koszty wykonywania ustaw zainicjowanych projektami Ministra Sprawiedliwości	27
III.4. Inicjatywa do podjęcia prac nad projektami w Ministerstwie Sprawiedliwości	31
III.5. Poparcie polityczne dla ustaw zainicjowanych projektami Ministra Sprawiedliwości	34
Podsumowanie	39
Bibliografia	41

Wprowadzenie

„przy największym państwa nierządzie
najliczniejsze były prawa”

– Tacyt, Roczники, III

„Nadprodukcja” prawa była przedmiotem krytyki formułowanej przez obserwatorów życia publicznego od czasów starożytnych, czego przykładem są przywołane słowa Tacyty.

Współcześnie mówi się o inflacji: regulacji¹, legislacji² czy wręcz prawa³. Pojęcia te odwołują się do makroekonomicznego zjawiska inflacji, tj. utraty siły nabywczej pieniądza. Upowszechniły się w okresie popularności teorii monetarnej, która utratę wartości wiązała ze wzrostem ilości pieniądza w obiegu. Tym samym dla „inflacji prawa” kluczowe znaczenie ma „ilość” stanowionego prawa bądź związana z nią (nie)stabilność prawa mierzona liczbą i częstotliwością nowelizacji aktów prawnych⁴.

Tempo „inflacji prawa” ilustrują takie miary, jak liczba stron opublikowanego tekstu normatywnego (tj. stron Dziennika Ustaw)⁵, teoretyczny czas, jakiego wymagałoby ich przeczytanie, liczba uchwalonych aktów prawnych bądź jednostek tekstu normatywnego⁶.

Zjawisko bywa także opisywane z perspektywy uwzględniającej spadającą jakość stanowionego prawa, czego przejawem może być np. pośpiech przy pracach legislacyjnych bądź rezygnacja z określonych elementów procesu legislacyjnego⁷, np. konsultacji społecznych czy oceny skutków regulacji (dalej też OSR). Opisujące ten proces metafory odwołują się już

¹ The OECD Report on Regulatory Reform, Paris 1997.

² S. Eng, *Legislative Inflation and the Quality of Law*, [w:] *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, red. L.J. Wintgens, Oxford-Portland: Hart Publishing 2002, s. 65–79.

³ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe rozwiązania regulacyjne – RIA, sandbox, compliance, RegTech – w świetle procesu „inflacji” prawa finansowego*, „Studia BAS” 2018, nr 1, s. 135–148.

⁴ K. Jonski, W. Rogowski, *Legislative inflation in Poland: bird’s eye view on three decades after the 1989 breakthrough*, „The Journal of Legislative Studies” 2022, nr 30(1), s. 91–114, <https://doi.org/10.1080/13572334.2022.2052465>.

⁵ K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce: Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa 2005, dostępny pod adresem: https://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/Stanowienie_Prawa_w_Polsce._Regu%C5%82y_Legislacyjne_a_jako%C5%9B%C4%87_ustawodawstwa.pdf (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

⁶ Por. np. cykliczne raporty „Barometr prawa” publikowane przez Grant Thornton <https://grantthornton.pl/publikacja/barometr-prawa-edycja-10/> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

⁷ Por. np. cykliczne opracowania Obywatelskiego Forum Legislacji dostępne pod adresem: https://www.batory.org.pl/forumidei/zespoły-eksperckie/#tabs_tab-2 (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

nie tyle do niekorzystnych zjawisk makroekonomicznych („inflacja prawa”), ile wręcz do procesów fizjologicznych („biegunka legislacyjna”⁸).

Współcześnie większość ustaw uchwalanych przez polski Sejm zostaje zainicjowanych przedłożeniem Rady Ministrów⁹. Analiza danych, omówionych szczegółowo w rozdziale trzecim niniejszego opracowania wskazuje, że Minister Sprawiedliwości jest jednym z trzech ministrów inicjujących największą liczbę projektów ustaw, udokumentowanych na portalu Rządowy Proces Legislacyjny. Dodatkowo, do jego zakresu właściwości należą akty o zasadniczym znaczeniu dla ochrony praw człowieka w Polsce – kodeksy materialne (Kodeks cywilny, Kodeks karny), proceduralne (Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego), a także ustawy ustrojowe (ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Z tych powodów uzasadniona wydaje się analiza roli, jaką działania tego ministerstwa odgrywają w procesie „inflacji prawa”.

Celem niniejszego opracowania jest analiza działań Ministra Sprawiedliwości oraz obsługującego go ministerstwa w kontekście zjawiska tzw. inflacji prawa w latach 2012–2023, a zatem w okresie korespondującym z VII, VIII i IX kadencją Sejmu.

Rozdział pierwszy omawia najistotniejsze regulacje prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrznego, kształtujące rolę Ministra Sprawiedliwości jako projektodawcy w Rządowym Procesie Legislacyjnym. Rozdział drugi prezentuje dane o aktach prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw, wyodrębniając te, które stanowią rezultat aktywności legislacyjnej Ministra Sprawiedliwości. Rozdział trzeci koncentruje się na ustawach, nad którymi prace zainicjował Minister Sprawiedliwości. Analizuje takie aspekty – związane ze zjawiskiem „inflacji prawa” – jak: objętość aktów prawnych, okres *vacatio legis*, źródła inicjatywy do podjęcia prac, prognozowane koszty wykonywania, a także ich poparcie polityczne.

Na potrzeby analizy wykorzystano publikacje w Dzienniku Ustaw¹⁰ oraz dostępną dokumentację procesów legislacyjnych, zgromadzoną na portalu Rządowy Proces Legislacyjny, prowadzonym przez Rządowe Centrum Legislacji¹¹, a także na stronach internetowych Sejmu RP¹².

⁸ K. Rybiński, S. Alwasiak, O. Kowalewski, M. Lewandowska-Kalina, M. Możdżeń, *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 9, https://www.researchgate.net/publication/264537532_Rola_grup_interesow_w_procesie_stanowienia_prawa_w_Polsce (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

⁹ K. Jonski, W. Rogowski, *Legislative...*, s. 91–114.

¹⁰ Zob. <https://dziennikustaw.gov.pl/DU> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

¹¹ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

¹² Zob. <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

I. Minister Sprawiedliwości jako projektodawca w Rządowym Procesie Legislacyjnym

Analiza działalności legislacyjnej Ministra Sprawiedliwości oraz obsługującego go urzędu – Ministerstwa Sprawiedliwości w kontekście zjawiska tzw. inflacji prawa wymaga związanego przedstawienia roli ministerstwa, jako inicjatora procesu ustawodawczego.

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji¹³ inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi RP i Radzie Ministrów. W praktyce to ten ostatni organ jest autorem większości projektów ustaw wnoszonych pod obrady Sejmu¹⁴. W analizowanym okresie około 65% uchwalonych przez Sejm ustaw inicjowały przedłożenia rządowe¹⁵.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁶ Członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania m.in. do „przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów”¹⁷.

W okresie objętym badaniem zakres działania Ministra Sprawiedliwości – określony w tzw. rozporządzeniach atribucyjnych kolejnych Prezesów Rady Ministrów¹⁸ – nie uległ zmianie i obejmował kierowanie „działem administracji rządowej – sprawiedliwość” – opisanym

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja.

¹⁴ K. Jonski, W. Rogowski, *Legislative...*, s. 91–114.

¹⁵ Pominęto ustawy ratyfikujące umowy międzynarodowe. Ustawy uchwalone w wyniku łącznego procedowania wielu druków sejmowych klasyfikowano jako odrębną kategorię – zob. rysunek 3 w rozdziale II.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1050 ze zm.

¹⁷ Brzmienie nadane ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 42, poz. 337).

¹⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. Nr 216, poz. 1603; uchylone); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. Nr 248, poz. 1490; uchylone); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. poz. 1264; uchylone); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. poz. 1901; uchylone); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. poz. 2330; uchylone); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. poz. 2271); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. poz. 2590); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. poz. 2723).

w art. 24 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁹. Warto wskazać, że zgodnie z ust. 2 przywołanego artykułu: „Minister Sprawiedliwości zapewnia przygotowywanie projektów kodyfikacji prawa cywilnego, w tym rodzinnego, oraz prawa karnego”. Minister Sprawiedliwości jest ponadto dysponentem części 15 i 37 budżetu państwa²⁰.

Warto przypomnieć, że w analizowanym okresie podjęto – na poziomie rządowego procesu legislacyjnego – szereg działań zmierzających do ograniczenia zjawiska „inflacji prawa”. Zostały one zapowiedziane w exposé Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, wygłoszonym przed Sejmem VII kadencji: „Wbudujemy w prace kancelarii premiera – i liczymy także na analogiczne działania w Sejmie – taki mechanizm, który uniemożliwi nadprodukcję ustaw – wyłącznie jednoznacznie pozytywna ocena wszystkich skutków danego projektu ustawy pozwoli na zwolnienie go i przekazanie z rządu do parlamentu. Będziemy także pracowali nad nowymi projektami ustaw w taki sposób, aby uzyskać przynajmniej algorytm minimum, jakim jest równowaga między wprowadzaniem nowych przepisów a likwidowaniem starych. W niektórych państwach o rozwiniętej tradycji deregulacyjnej istnieją wręcz precyzyjnie opisane mechanizmy, które nakazują przy wdrażaniu nowej ustawy likwidować co najmniej tyle samo przepisów, ile ona wprowadza. Będziemy pracowali nad wprowadzeniem takiego mechanizmu w naszej praktyce legislacyjnej”²¹.

Zapowiedzi te znalazły wyraz m.in. w przyjęciu programu „Lepsze Regulacje 2015”²², uchwaleniu nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów²³ oraz wprowadzeniu formularza oceny skutków regulacji²⁴.

Jak wskazano w komunikacie Ministerstwa Gospodarki z dnia 26 czerwca 2014 r., działania podjęte w ramach Programu „Lepsze Regulacje 2015” „ograniczyły problem tzw. inflacji prawa i częstotliwości zmian w prawie, podniosły jakość tworzonych i obowiązujących przepisów oraz upowszechniły konsultacje publiczne w procesie legislacyjnym”²⁵. Rezultaty w zakresie oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym stały się również przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli²⁶.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2201 ze zm.).

²¹ Exposé Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska wygłoszone na pierwszym posiedzeniu Sejmu VII kadencji w dniu 18 listopada 2011 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=1&dzien=3&wy-p=1&view=4&SessionID=DCIM6IDJVF> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

²² Zob. Komunikat Ministra Gospodarki z dnia 12 kwietnia 2013 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015” (M.P. poz. 341).

²³ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M.P. z 2024 r. poz. 806) – dalej Regulamin pracy RM.

²⁴ Zob. <https://www.gov.pl/web/premier/ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

²⁵ Zob. <https://pap-mediroom.pl/biznes-i-finanse/mg-podsumowanie-prac-w-zakresie-programu-lepsze-regulacje-2015-komunikat> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

²⁶ NIK, *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Nr ewid. 174/2017/P/16/094/LWA, Warszawa 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,vp,18712.pdf> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

I.1. Regulacje Regulaminu pracy Rady Ministrów

Postępowanie z projektami dokumentów rządowych – w tym projektami ustaw w ramach tzw. rządowego procesu legislacyjnego – reguluje szczegółowo dział III Regulaminu pracy RM. Jego zwięzłe omówienie, ograniczone do aspektów kluczowych dla prezentowanego badania²⁷ (w szczególności pominięto problematykę tzw. projektów założeń projektów ustaw), zaprezentowano poniżej. Zgodnie z § 24 ust. 1 Regulaminu pracy RM prace nad projektem dokumentu rządowego (do kategorii tej zalicza się projekt aktu normatywnego, w tym projekt ustawy) podejmuje się, „jeżeli opracowanie danego dokumentu wynika w szczególności z:

- 1) obowiązujących przepisów;
- 2) konieczności wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej;
- 3) przyjętych strategii lub programów;
- 4) dokonanych analiz i ocen stanu prawnego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego”.

Powyższy katalog przesłanek interwencji legislacyjnej nie był zmieniany od momentu przyjęcia Regulaminu pracy RM z dnia 29 października 2013 r. Jego wprowadzenie wydaje się mieć związek z zapowiadany w *exposé* z 2011 r. zamiarem ograniczenia „nadprodukcji ustaw”. W poprzednim Regulaminie pracy Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r.²⁸ w § 6 ust. 1²⁹ wskazano lakonicznie, że: „Projekty dokumentów rządowych, w tym projekty aktów normatywnych i założeń projektów ustaw, opracowują członkowie Rady Ministrów oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, każdy w zakresie swojej właściwości [...]”.

Witryna Rządowego Centrum Legislacji³⁰ (RCL) precyzuje, że konieczność opracowania projektu ustawy może wynikać z:

- 1) obowiązujących przepisów prawa;
- 2) wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej;
- 3) realizacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego;
- 4) przyjętych strategii lub programów;
- 5) dokonanych analiz i oceny stanu prawnego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, których wynik uzasadnia podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych (np. wyniki przeprowadzonych prekonsultacji);

²⁷ Systematyczne omówienie zagadnień związanych z rządowym procesem legislacyjnym zob. M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.

²⁸ Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.) – dalej Regulamin pracy RM z 2002 r.

²⁹ W brzmieniu nadanym uchwałą nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniającą uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 20, poz. 246) wprowadzającą m.in. tzw. projekty założeń projektu ustawy. Szerzej o tej reformie zob. M. Berek, *Rada...*, s. 130–136.

³⁰ Zob. <https://rcl.gov.pl/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/projekt-ustawy/opracowanie-projektu-ustawy/> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

6) innych przyczyn uzasadniających podjęcie prac legislacyjnych, takich jak zapowiedź przygotowania zmian w konkretnej ustawie wynikająca z *exposé* Prezesa Rady Ministrów bądź zaistnienie pewnych zdarzeń, które uzasadniają opracowanie aktu incydentalnego (np. powódź);

7) OSR *ex-post*³¹.

W przypadku projektów ustaw organ wnioskujący składa, zgodnie z wymogami § 25 Regulaminu pracy RM, wniosek o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Obowiązek prowadzenia wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów³² określa art. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa³³ w brzmieniu nadanym w 2011 r.³⁴ W praktyce wykaz funkcjonuje od dnia 27 grudnia 2011 r.³⁵, a zatem w całym okresie objętym badaniem³⁶. Zgodnie z art. 3 ust. 2 powołanej ustawy wykaz zawiera m.in. „zwięzłą informację o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie” oraz „wskazanie istoty rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie”.

Wniosek o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów sporządzany jest na stosownym formularzu³⁷ i rozpatrywany przez Zespół do spraw

³¹ Tzw. OSR *ex-post* – sporządzany na podstawie § 152 ust. 1 pkt 1 Regulaminu pracy RM – przedstawia wnioski z analizy funkcjonowania ocenianej ustawy, a także rekomendację członka Rady Ministrów w kwestii ewentualnej konieczności przeprowadzenia nowelizacji tej ustawy. Por. Program „Lepsze Regulacje 2015” (s. 17) oraz Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, s. 97 i n., <https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

³² Jak wskazywał M. Berek – wieloletni przewodniczący Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu: „sposób prowadzenia wykazu przyjęty przez Zespół, a polegający na cyklicznym analizowaniu zgłaszanych przez ministrów propozycji, podejmowaniu z nimi dialogu na temat zalet i wad przedstawionych propozycji, sugerowanie potrzeby uwzględnienia w agendzie jakichś prac, stał się zalążkiem rzeczywistego zarządzania procesem legislacji” – M. Berek, *Rada...*, s. 72.

³³ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 248 ze zm.

³⁴ Zob. ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 161, poz. 966). Por. także uchwała nr 158 Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2011 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 78, poz. 785).

³⁵ Por. M. Berek, *Rada...*, s. 71.

³⁶ Przed 2009 r. Rada Ministrów działała na podstawie programów prac Rządu ustalonych przez Prezesa Rady Ministrów na okres danego roku lub krótsze okresy – na ich podstawie Prezes Rady Ministrów ustalał programy szczegółowe, w tym program prac legislacyjnych Rządu – por. § 5 Regulaminu pracy RM z 2002 r. W praktyce popularne było jednak procedowanie projektów nieujętych w programie – por. np. R. Zubek, K. Goetz, M. Lodge, *Planowanie Legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową*, Raport przygotowany w ramach programu Ernst & Young „Sprawne Państwo”, Ernst & Young, Warszawa 2007. W 2009 r. programy zostały zastąpione przez „plan pracy Rządu, na który składają się programy prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczące projektów ustaw oraz projektów rozporządzeń Rady Ministrów” – por. uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 20, poz. 246). Zgodnie z § 5 Regulaminu pracy RM z 2002 r. w ówczesnym brzmieniu, o zamiarze podjęcia inicjatywy opracowania indywidualnie określonego dokumentu należało zawiadomić Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – zaś zawiadomienie powinno zawierać m.in. „zwięzłe informacje o przyczynach i potrzebie podjęcia inicjatywy oraz wskazanie jej istoty, a także skutków społecznych i ekonomicznych, a w odniesieniu do aktów normatywnych – także powołanie podstawy prawnej, wstępną ocenę skutków regulacji [...] oraz wstępną ocenę, z punktu widzenia harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej”.

³⁷ Wzory formularzy dostępne pod adresem <https://www.gov.pl/web/premier/formularz-zgloszenia-do-wykazu-prac-rady-ministrow> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

Programowania Prac Rządu (por. odpowiednio § 25a ust. 6 i § 25a ust. 1 Regulaminu prac RM)³⁸.

Jak precyzuje dodany w lutym 2019 r.³⁹ § 25a ust. 3 Regulaminu pracy RM, wniosek określa:

- 1) cele projektu;
- 2) proponowane środki realizacji;
- 3) oddziaływanie na życie społeczne nowych regulacji prawnych;
- 4) spodziewane skutki i następstwa projektowanych regulacji prawnych;
- 5) sposoby mierzenia efektów nowych regulacji prawnych.

Natomiast zgodnie z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM przed rozpoczęciem prac nad projektem aktu normatywnego organ wnioskujący (np. Minister Sprawiedliwości) „dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych”. Wyniki tej oceny należy zaprezentować w OSR (§ 28 Regulaminu pracy RM).

Historycznie, zgodnie z § 5 ust. 2 Regulaminu pracy RM z 2002 r. (w brzmieniu z 2011 r.) wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów był opracowywany na podstawie wniosków odpowiednich organów oraz z uwzględnieniem planów pracy organów Unii Europejskiej – nie precyzowano jednak formy i treści tych wniosków.

Zgodnie jednak z § 9 ust. 1 Regulaminu pracy RM z 2002 r. organ wnioskujący był zobowiązany do dokonania oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji przed opracowaniem projektu założeń projektu ustawy oraz projektu aktu normatywnego. Zakres dokonywania tej oceny określano w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanego aktu normatywnego. Zgodnie z ust. 2 cytowanego paragrafu koordynację sporządzania ocen oraz zakresu konsultacji społecznych zapewniała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Przepis § 9 ust. 1 Regulaminu pracy RM z 2002 r. precyzował, że przed skierowaniem do uzgodnień projektu ustawy organ wnioskujący powinien przesłać Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projekt wraz z uzasadnieniem (którego część stanowiła OSR), w celu przedstawienia stanowiska dotyczącego OSR, w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji społecznych.

Regulamin pracy RM z dnia 29 października 2013 r. w swoim pierwotnym brzmieniu określał w § 25 ust. 3, że wniosek o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów przedstawia się na formularzu (obecnie § 25a ust. 6 Regulaminu pracy RM). W 2016 r. przepis znowelizowano⁴⁰, wskazując w § 25 ust. 1a, że „do wniosku o wprowadzenie do właściwego wykazu prac legislacyjnych projektu założeń projektu ustawy i projektu ustawy dołącza się wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych” (przepis przeniesiony

³⁸ Szerzej na temat planowania działalności legislacyjnej Rady Ministrów por. M. Berek, *Rada...*, s. 49 i n.

³⁹ Uchwała nr 10 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 137).

⁴⁰ Uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 494).

do § 25a ust. 2 Regulaminu pracy RM, obecnie, w zmienionym brzmieniu, § 25a ust. 4 pkt 1 Regulaminu pracy RM).

Na przełomie lat 2019–2020 miała – jak się wydaje – miejsce próba ograniczenia aktywności legislacyjnej ministerstw. W lutym 2019 r.⁴¹ w § 25 ust. 2 wskazano *explicite*, że opracowanie projektu ustawy następuje po pozytywnej ocenie wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu. Równocześnie dodano § 25a Regulaminu pracy RM, w którym doprecyzowano zakres wniosku. Już w grudniu 2019 r.⁴² zrezygnowano z takiego ograniczenia momentu rozpoczęcia prac nad projektami ustaw – wprowadzając w § 25a ust. 4 wymóg, aby do wniosku o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych projektu ustawy dołączać projekt, którego dotyczy wniosek wraz z uzasadnieniem⁴³. Wprowadzono jednak, w § 25 ust. 1a, możliwość wystąpienia – przed złożeniem wniosku – „do Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu o opinię w przedmiocie zasadności podjęcia prac nad projektem”. Z rozwiązania tego wycofano się w grudniu 2020 r.⁴⁴, powracając do wymogu dołączania do wniosków o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych projektu ustawy oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (§ 25a ust. 4 pkt 1 Regulaminu pracy RM).

W ocenie autora niniejszego opracowania nie można wykluczyć związku opisywanych powyżej zmian z faktem przeprowadzenia w 2019 r. wyborów parlamentarnych, zaś w 2020 r. wyborów prezydenckich, czemu mogła towarzyszyć skłonność do ograniczania nieuzgodnionych w ramach rządu inicjatyw legislacyjnych. Tego typu ograniczenia polityczne mogły dotyczyć w szczególności skonfliktowanego z ówczesnym Prezesem Rady Ministrów Mateuszem Morawieckim Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobro z Solidarnej Polski⁴⁵.

Po wpisaniu projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, projekt kierowany jest do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania (§ 31 Regulaminu pracy RM). Jeżeli wystąpi o to Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy, etapy te mogą zostać poprzedzone oceną OSR przez „koordynatora OSR” (§ 32 i 33 Regulaminu pracy RM). Po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, projekt aktu normatywnego może być rozpatrywany przez komitet właściwy do rozpatrywania określonych kategorii spraw, a następnie projekt jest rozpatrywany przez Stały Komitet Rady Ministrów

⁴¹ Uchwała nr 10 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 137).

⁴² Uchwała nr 159 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1192).

⁴³ Konsekwentnie uchylono osobny wymóg dołączenia wyników oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych – gdyż OSR stanowi element uzasadnienia projektu ustawy.

⁴⁴ Uchwała nr 175 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1113).

⁴⁵ Por. np. P. Dziubka, *Kulisy PiS*, Warszawa 2023.

(por. dział III rozdziały 4 i 5 Regulaminu pracy RM), komisję prawniczą (por. dział III rozdział 6 Regulaminu pracy RM) i Radę Ministrów (por. dział III rozdział 7 Regulaminu pracy RM)⁴⁶.

Zarysowany sposób procedowania projektu aktu prawnego może być zmodyfikowany przez Prezesa Rady Ministrów albo działającego z jego upoważnienia Sekretarza Rady Ministrów (tzw. tryb odrębny uregulowany w dziale III rozdziale 8 Regulaminu pracy RM)⁴⁷.

Zgodnie z § 52 Regulaminu pracy RM z chwilą skierowania projektu ustawy do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania (bądź pierwszej z tych czynności, jeśli nastąpiły one w różnych terminach) organ wnioskujący udostępnia projekt w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

I.2. Regulacje wewnętrzne Ministerstwa Sprawiedliwości

Regulacje Regulaminu pracy Rady Ministrów nie precyzują sposobu prowadzenia tzw. prac wewnątrzresortowych⁴⁸, określając jedynie dokumenty, jakie projektodawca powinien przedstawiać oraz czynności, jakie powinien przeprowadzić na poszczególnych etapach rządowego procesu legislacyjnego.

Tymczasem z punktu widzenia prowadzonego badania problematyka „prac wewnątrzresortowych” – a zwłaszcza ich inicjowania i występowania ewentualnych wewnętrznych „filtrów” dla koncepcji legislacyjnych formułowanych w strukturach biurokracji ministerstwa – wydaje się mieć kluczowe znaczenie.

Jak wskazał Maciej Berek: „dominujący jest schemat, w którym wstępny projekt ustawy przygotowywany jest w tzw. departamencie merytorycznym (a więc w departamencie, w zakresie właściwości którego pozostają zagadnienia, które mają być objęte projektowanym aktem prawnym). Taki wstępny projekt poddawany jest następnie tzw. uzgodnieniom wewnątrzresortowym, w których uczestniczą pozostałe [...] komórki organizacyjne danego urzędu. Również jednostka właściwa w sprawach prawnych i legislacyjnych z reguły włączana jest w prace nad projektem już po przygotowaniu jego wstępnej wersji przez pracowników departamentu merytorycznego”⁴⁹.

W przypadku Ministerstwa Sprawiedliwości w okresie objętym badaniem „wewnątrzresortowa” faza prac legislacyjnych była regulowana aktami prawa wewnętrznego – zarządzeniami Ministra Sprawiedliwości wydanymi na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów:

⁴⁶ Szerzej na temat przebiegu rządowego procesu legislacyjnego por. M. Berek, *Rada...*, s. 85–130.

⁴⁷ Szerzej – M. Berek, *Rada...*, s. 211 i n.

⁴⁸ Szerzej na ich temat – M. Berek, *Rada...*, s. 79–85.

⁴⁹ Por. M. Berek, *Rada...*, s. 80.

- 1) zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości⁵⁰ (dalej zarządzenie MS z 2013 r.);
- 2) zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 września 2015 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości⁵¹ (dalej zarządzenie MS z 2015 r.);
- 3) zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości⁵² (dalej zarządzenie MS z 2021 r.).

W kluczowych z punktu widzenia prowadzonego badania kwestiach wprowadzały one zbliżone regulacje. Zasadnicze zmiany w tym zakresie stanowiły odzwierciedlenie zmian w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości – w szczególności w zakresie liczby tzw. komórek legislacyjnych (w 2011 r. był to Departament Legislacyjno-Prawny, w 2021 r. ich liczba osiągnęła sześć)⁵³.

⁵⁰ Dz.Urz. MS poz. 118 ze zm.

⁵¹ Dz.Urz. MS poz. 212 ze zm.

⁵² Dz.Urz. MS poz. 18 ze zm.

⁵³ Kolejne Statuty Ministerstwa Sprawiedliwości z lat 2010–2012 i 2015–2024 wymieniają od jednego do trzech departamentów, w których nazwie pojawia się określenie „legislacyjny”. W latach 2012–2015 określenie to nie pojawiało się w nazwie żadnej komórki, jednak funkcje takie były realizowane przez Departament Prawa Cywilnego i Departament Prawa Karnego. Szczegółowe wyliczenie nazw tych komórek (wraz z odpowiednim paragrafem i punktem kolejnych statutów) wygląda następująco: od dnia 31 marca 2010 r. Departament Legislacyjno-Prawny – § 2 pkt 4 Statutu Ministerstwa Sprawiedliwości (zarządzenie nr 25 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości, M.P. Nr 16, poz. 168); od dnia 1 marca 2012 r. Departament Prawa Karnego i Departament Prawa Cywilnego – § 2 pkt 5 i 6 Statutu Ministerstwa Sprawiedliwości (zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości, t.j. M.P. z 2014 r. poz. 18); od dnia 1 lutego 2015 r. Departament Legislacyjny – § 2 pkt 5 Statutu Ministerstwa Sprawiedliwości (zarządzenie nr 8 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2015 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości; t.j. M.P. z 2017 r. poz. 886); od dnia 7 czerwca 2018 r. Departament Legislacyjny Prawa Cywilnego i Departament Legislacyjny Prawa Karnego – § 2 pkt 6 i 7 Statutu Ministerstwa Sprawiedliwości (zarządzenie nr 91 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2018 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości, M.P. poz. 524); od dnia 18 czerwca 2020 r. Departament Legislacyjny Prawa Cywilnego, Departament Legislacyjny Prawa Karnego, Departament Legislacyjny Ustroju Sądów – § 2 pkt 6, 7 i 7a Statutu Ministerstwa Sprawiedliwości [zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 2020 r. (M.P. poz. 524) zmieniającego zarządzenie nr 91 z dniem 18 czerwca 2020 r.]; od dnia 1 lipca 2024 r. Departament Legislacyjny – § 2 pkt 6 Statutu Ministerstwa Sprawiedliwości (zarządzenie nr 66 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości, M.P. poz. 471). Wymienione w niniejszym opracowaniu akty normujące prowadzenie prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości wskazują, jako „komórki legislacyjne”: w § 2 pkt 3 zarządzenia MS z 2013 r. – Departament Prawa Cywilnego i Departament Prawa Karnego; zarządzenie MS z 2015 r. posługiwało się nazwą „Departament Legislacyjny”, zaś w § 2 pkt 6 zarządzenia MS z 2021 r. wymieniono – w pierwotnym brzmieniu – „Departament Legislacyjny Prawa Cywilnego, Departament Legislacyjny Prawa Karnego, Departament Legislacyjny Ustroju Sądów, Departament Prawa Administracyjnego i Departament Prawa Europejskiego”. Wyliczenie to zostało rozszerzone o Departament Spraw Rodzinnych i Nieletnich (Dz.Urz. MS z 2021 r. poz. 166). W ostatniej wersji przepisu wskazywano, że przez „komórkę legislacyjną” należy rozumieć „komórkę organizacyjną Ministerstwa, do której zadań należy zapewnienie obsługi legislacyjnej Ministra Sprawiedliwości w zakresie objętym projektem” (Dz.Urz. MS z 2022 r. poz. 198). Także „NIK odnotowała istotne zwiększenie liczby komórek organizacyjnych realizujących zadania legislacyjne MS, z jednego (I połowa 2018 r.) do ośmiu departamentów (I połowa 2023 r.). W ocenie ówczesnego Kierownictwa MS to rozdysponowanie zadań miało na celu usprawnienie prac legislacyjnych, w tym m.in. wzmocnienie zarządzania i przejrzystości tego procesu” – zob. NIK, Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, Nr ewid. 89/2024/P/23/O30/KPB, s. 70, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29767,vp,32638.pdf> (dostęp: dnia 8 marca 2025 r.).

Zgodnie z § 4 ust. 1 zarządzenia z 2013 r. (zasadniczo powielonym w zarządzeniach MS z 2015 r. i 2021 r.): „Komórka legislacyjna wszczyna prace legislacyjne:

- 1) na polecenie członka Kierownictwa;
- 2) na wniosek komórki merytorycznej;
- 3) z inicjatywy własnej, w szczególności w przypadku konieczności wykonania upoważnienia ustawowego, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dokonania implementacji aktu prawnego Unii Europejskiej lub umowy międzynarodowej, realizacji wystąpienia Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Komisji Kodyfikacyjnej, jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanej albo rozstrzygnięcia właściwego komitetu Rady Ministrów i Rady Ministrów”.

Warto wskazać, że od lipca 2024 r. nowa wersja zarządzenia⁵⁴ przewiduje tylko dwie sytuacje, w których Departament Legislacyjny wszczyna prace legislacyjne: polecenie członka Kierownictwa bądź wniosek komórki merytorycznej, zaakceptowany przez właściwego członka Kierownictwa. W ocenie autora niniejszego opracowania zmianę tę można interpretować w kategoriach zwiększenia kontroli kierownictwa politycznego resortu nad jego działalnością legislacyjną.

Co istotne, do wniosków o wszczęcie prac legislacyjnych miano, zgodnie z § 4 ust. 2 i 3 zarządzenia MS z 2013 r., dołączać⁵⁵ „informacje i wyjaśnienia dotyczące przyczyn i potrzeby opracowania projektu, w tym propozycje rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie, oraz wstępne dane dotyczące przewidywanego oddziaływania tych rozwiązań na interesariuszy”. Wraz z przyjęciem „Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020”⁵⁶ dodano wymóg wskazania celu strategicznego Ministra Sprawiedliwości, z którym jest związana projektowana regulacja, lub zamieszczenia informa-

⁵⁴ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 lipca 2024 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz.Urz. MS poz. 196) – dalej zarządzenie MS z 2024 r.

⁵⁵ W przypadku projektów inicjowanych na wniosek komórki merytorycznej obowiązek ten spoczywał na tej komórce, w pozostałych przypadkach – na komórce legislacyjnej.

⁵⁶ Szerzej na temat tego dokumentu pisze inspirator jego powstania – A. Niedzielski, *Rola kontroli zarządczej w realizacji Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76, t. 2, DOI: 10.18276/frfu.2015.76/2-29. Dokument spotkał się z dość ironicznym przyjęciem (por. *Funkcja misji dla spójności*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 7 lutego 2014 r.). Jego realne znaczenie najlepiej ukazuje fakt, że już kilka miesięcy po podpisaniu Strategii przez Ministra Sprawiedliwości (M. Biernackiego) i Prokuratora Generalnego (A. Seremeta) oba urzędy rozpoczęły publiczny konflikt dotyczący wizji reform, współpracy i właściwej organizacji obu instytucji (co, w założeniu, jest fundamentem wspólnej strategii). Por. np.: A. Seremet, *Zmiany to skok do basenu, w którym może być za mało wody*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 5 września 2014 r.; M. Królikowski, *Prokuratura zmarnowała kolejny rok*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 31 lipca 2014 r.; M. Królikowski, *Domagamy się skuteczności prokuratury*, „Rzeczpospolita” z dnia 31 lipca 2014 r.; Seremet kontra Biernacki, „Rzeczpospolita” z dnia 25 sierpnia 2014 r.; Biernacki o Seremecie: *prokurator generalny nie ma racji*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 kwietnia 2015 r.

cji, że nie nawiązuje ona do żadnego z tych celów. Zapisy te powtórzono w kolejnych zarządzeniach⁵⁷.

Z punktu widzenia analizowanej problematyki kluczowe znaczenie należy przypisać dwóm „filtrom” inicjatyw legislacyjnych, umieszczonym na styku „prac wewnątrzresortowych” i rządowego procesu legislacyjnego.

Zgodnie z § 6 ust. 1 zarządzenia MS z 2013 r. (zasadniczo powielonym w kolejnych wersjach zarządzenia⁵⁸) komórka legislacyjna⁵⁹ przygotowuje wystąpienie do członków Kierownictwa⁶⁰ w sprawie akceptacji zamieszczenia wpisu dotyczącego projektu we właściwym wykazie prac legislacyjnych. Wystąpienie zawiera „zwięzłą informację o przyczynach projektowanych rozwiązań oraz wskazanie istoty rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie”. Tym samym, ich zgoda stanowi pierwszy, wewnętrzny (resortowy) filtr opracowanych w Ministerstwie inicjatyw legislacyjnych.

W przypadku uzyskania akceptacji członków kierownictwa komórka ta przygotowuje wystąpienie Ministra Sprawiedliwości do Przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu w sprawie wyrażenia zgody na zamieszczenie projektu w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów. Tym samym inicjatywa legislacyjna napotyka drugi, zewnętrzny filtr w postaci Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu.

Narzędzia te powinny zapewniać możliwie wysoki poziom podejmowanych inicjatyw legislacyjnych – w szczególności w aspekcie diagnozy problemów (celowości interwencji legislacyjnych) oraz zapewnienia optymalnego kształtu wprowadzanych rozwiązań – przy uwzględnianiu dostępnych informacji. Można także oczekiwać, że powinny one ograniczać zjawisko „inflacji prawa”.

⁵⁷ W tym również zarządzenie MS z 2024 r., którego § 5 ust. 2 stanowi, że we wniosku o wszczęcie prac legislacyjnych „komórka merytoryczna zamieszcza informacje i wyjaśnienia dotyczące przyczyn i potrzeby opracowania projektu, w tym propozycje rozwiązań. We wniosku można przedstawić propozycje przepisów, które planuje się zawrzeć w projekcie. Komórka merytoryczna wskazuje cel strategiczny Ministra Sprawiedliwości, z którym jest związany projekt lub zamieszcza informację, że nie nawiązuje do żadnego z tych celów”.

⁵⁸ W tym również zarządzenie MS z 2024 r., którego § 6 ust. 2 stanowi, że wystąpienie „zawiera zwięzłą informację o przyczynach projektowanych rozwiązań, wskazanie istoty rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie, a także termin na wyrażenie akceptacji”.

⁵⁹ W zarządzeniu z 2013 r. jest to Departament Prawa Karnego, w zarządzeniu z 2015 r. – Departament Legislacyjny, w zarządzeniu z 2021 r. – komórka legislacyjna.

⁶⁰ Tj. do Ministra Sprawiedliwości, Sekretarza i Podsekretarza Stanu oraz Dyrektora Generalnego Ministerstwa.

II. Aktywność legislacyjna Ministra Sprawiedliwości a zjawisko „inflacji prawa”

Punktem wyjścia do analizy działań Ministra Sprawiedliwości – oraz obsługującego go Ministerstwa Sprawiedliwości – w kontekście zjawiska tzw. inflacji prawa jest liczba aktów prawnych publikowanych w Dzienniku Ustaw w latach 2012–2023.

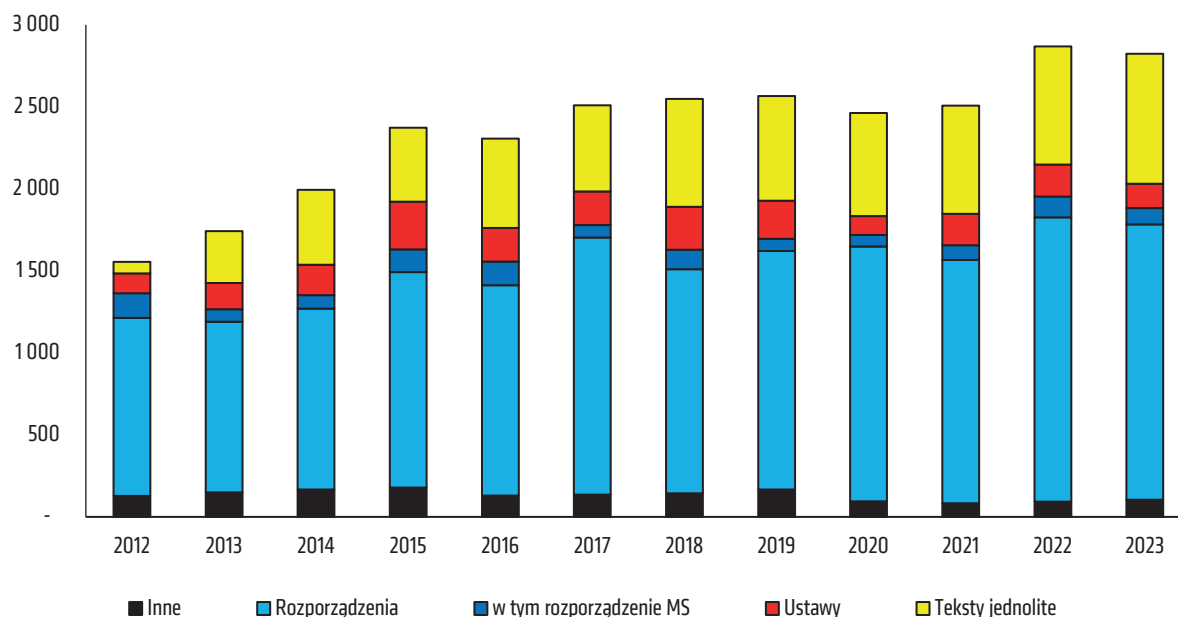
II.1. Akty prawne opublikowane w Dzienniku Ustaw

W analizowanym okresie w Dzienniku Ustaw opublikowano 28 255 pozycji. W latach 2012–2015 ich liczba wykazywała tendencję wzrostową (z 1555 do 2372 rocznie), po czym ustabilizowała się w okolicach 2500. W latach 2022 i 2023 nastąpił kolejny wzrost, do poziomu ponad 2800. Analiza struktury opublikowanych pozycji (por. rysunek 1) wskazuje, że większość z nich (63%) stanowiły rozporządzenia oraz obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy bądź rozporządzenia (23%). Zwraca uwagę, że w analizowanym okresie liczba opublikowanych tekstów jednolitych dynamicznie wzrosła (z 70 w 2012 r. do 793 w 2023 r.). Jak się wydaje, można to wiązać z przejściem na wydawanie Dziennika Ustaw wyłącznie w formie elektronicznej. Wzrosła także liczba publikowanych rozporządzeń – z 1234 w 2012 r. do 1779 w 2023 r. Spośród nich rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (1245) stanowiły w analizowanym okresie 7% (ich roczna liczba wahała się od 71 w 2020 r. do 150 w 2012 r.).

Tym samym, analizując „inflację prawa” w kategoriach liczby opublikowanych aktów normatywnych, należy uznać, że aktywność prawodawcza Ministra Sprawiedliwości w zakresie rozporządzeń ma relatywnie niewielki udział w skali tego zjawiska.

W latach 2012–2023 ustawy stanowiły jedynie 8% pozycji ogłoszonych w Dzienniku Ustaw. Średnia liczba publikowanych co roku w badanym okresie ustaw wynosiła około 200 (od 115 w 2020 r. do 289 w 2015 r.). Ze względu jednak na ich znaczenie w systemie prawa, zostały one poddane szczegółowej analizie w dalszej części niniejszego opracowania.

Rysunek 1. Pozycje opublikowane w Dzienniku Ustaw w latach 2012–2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://dziennikustaw.gov.pl/DU>.

II.2. Opublikowane ustawy

Na potrzeby analizy zjawiska „inflacji prawa” w odniesieniu do ustaw nieznacznie zmodyfikowano zakres badania. O ile okres 2012–2023 zasadniczo koresponduje z VII⁶¹, VIII⁶² i IX⁶³ kadencją Sejmu, o tyle jednak nie odpowiada im precyzyjnie. W szczególności pięć ustaw uchwalonych przez Sejm VII kadencji opublikowano jeszcze w Dzienniku Ustaw z 2011 r.⁶⁴ W Dzienniku Ustaw z 2012 r.⁶⁵ opublikowano dwie ustawy uchwalone jeszcze przez Sejm VI kadencji, zaś Dziennik Ustaw z 2023 r. zawiera siedem ustaw uchwalonych już przez Sejm X kadencji⁶⁶. W dalszej części niniejszego opracowania przedmiotem analizy będą jedynie ustawy uchwalone przez Sejm VII, VIII i IX kadencji. Dodatkowo, ze względu na ich specyfikę, pominięte zostały ustawy budżetowe.

⁶¹ Pierwsze posiedzenie Sejmu RP VII kadencji odbyło się w dniach 8, 17, 18, 19 listopada – 1 grudnia 2011 r.; ostatnie, 102, w dniach 8 i 9 października 2015 r.

⁶² Pierwsze posiedzenie Sejmu RP VIII kadencji odbyło się w dniach 12, 13, 16, 18, 19 listopada 2015 r.; ostatnie, 86, w dniach 11 września, 15 i 16 października 2019 r.

⁶³ Pierwsze posiedzenie Sejmu RP IX kadencji odbyło się w dniach 12, 13, 19 i 21 listopada 2019 r.; ostatnie, 81, w dniach 16, 17 i 30 sierpnia 2023 r.

⁶⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 288, poz. 1688; Dz.U. z 2011 r. Nr 288, poz. 1689; Dz.U. z 2011 r. Nr 288, poz. 1690; Dz.U. z 2011 r. Nr 291, poz. 1706; Dz.U. z 2011 r. Nr 291, poz. 1707.

⁶⁵ Dz.U. z 2012 r. poz. 161; Dz.U. z 2012 r. poz. 855.

⁶⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 2626; Dz.U. z 2023 r. poz. 2699; Dz.U. z 2023 r. poz. 2730; Dz.U. z 2023 r. poz. 2760; Dz.U. z 2023 r. poz. 2768; Dz.U. z 2023 r. poz. 2776; Dz.U. z 2023 r. poz. 2777.

Analiza struktury uchwalonych ustaw wykorzystywała trzy źródła danych. Pierwszym – i stanowiącym swoistą ramę dla kolejnych – była baza ustaw opublikowanych w Dzienniku Ustaw w latach 2012–2023, analizowana w pkt II.1.

Drugim źródłem danych były wykazy druków sejmowych oraz ustaw, uchwalonych w poszczególnych kadencjach Sejmu⁶⁷. Zostały one zestawione – na podstawie adresów publikacyjnych oraz numerów druków sejmowych (pojawiające się sporadycznie błędy korygowano ręcznie) – z bazą opublikowanych ustaw. Uchwalone ustawy, które nie zostały opublikowane (np. z powodu weta prezydenta lub w wyniku kontroli prewencyjnej Trybunału Konstytucyjnego), nie były na tym etapie analizowane.

Trzecim źródłem danych był prowadzony przez Rządowe Centrum Legislacji portal „Rządowy Proces Legislacyjny”, na którym publikowane są dokumenty dotyczące rządowego procesu legislacyjnego. Portal funkcjonuje od końca 2011 r., zatem należy oczekiwać, że zawiera dokumentację przedłożeń rządowych przygotowanych w okresach VII, VIII i IX kadencji (lata 2012–2023). Wyodrębnienie przy użyciu narzędzi wyszukiwania RPL „projektów ustaw” prowadzi do identyfikacji 1889 projektów „utworzonych” w okresie od 2011 r. do dnia 24 sierpnia 2023 r.⁶⁸ Zwraca przy tym uwagę, że ich liczba wyraźnie wzrosła po 2016 r. (por. rysunek 2). Konieczne jest przy tym poczynienie zastrzeżenia, że ta sama inicjatywa legislacyjna mogła figurować w RPL pod więcej niż jednym numerem z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów (np. w związku z ponownym procedowaniem projektu w nowej kadencji).

Spośród zidentyfikowanych projektów, 43% zostało zainicjowanych przez jeden z czterech „resortów” – finansów⁶⁹ (17%, 315 projektów), sprawiedliwości (9%, 172 projekty), zdrowia (9%, 171 projektów) oraz infrastruktury⁷⁰ (8%, 145 projektów).

Tym samym, Minister Sprawiedliwości okazał się jednym z najbardziej aktywnych wnioskodawców inicjujących prace nad opracowaniem rządowych projektów ustaw. Należy przy tym przypomnieć (por. pkt I.1. i I.2.), że warunkiem publikacji dokumentów na platformie RPL jest wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów – zaś warunkiem wystąpienia z wnioskiem o wpis do wykazu jest akceptacja danej inicjatywy przez kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości.

⁶⁷ VII kadencja Sejmu: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/proces.xsp>; VII kadencja Sejmu: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/proces.xsp>; IX kadencja Sejmu: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/proces.xsp>. Wykaz uchwalonych ustaw w zakładce „Uchwalone ustawy”, lista druków sejmowych w zakładce „Przebieg procesu legislacyjnego”.

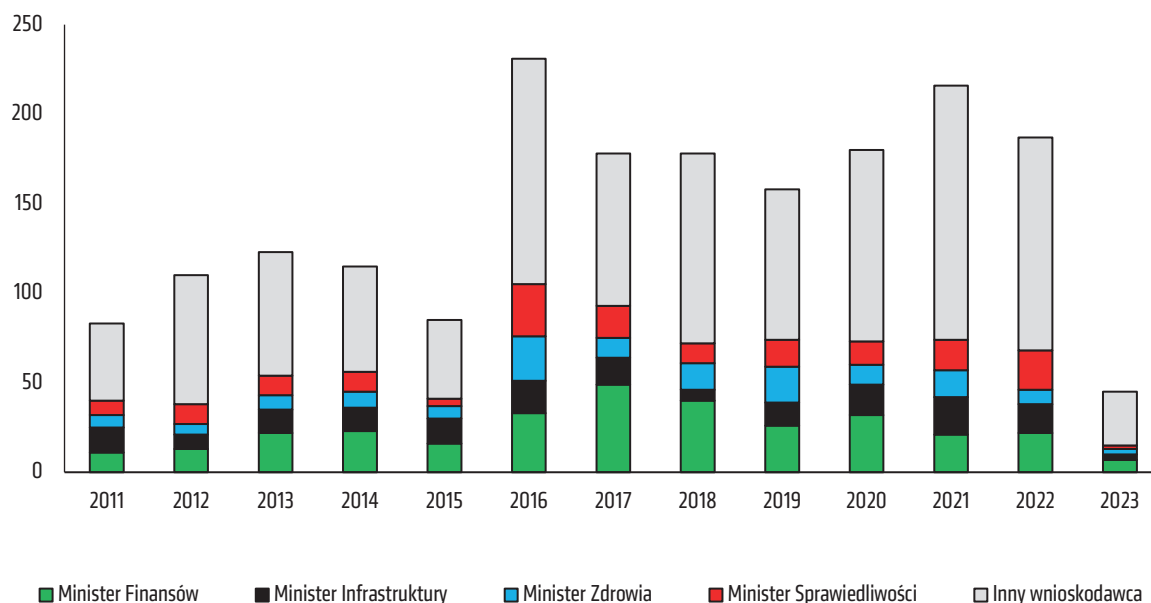
⁶⁸ Kolejny chronologicznie projekt „utworzono” 3 listopada 2023 r.

⁶⁹ Z uwagi na zmiany składu rządu, jako zainicjowane przez „resort finansów” określono projekty, których wnioskodawcami byli: Minister Finansów; Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej; Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju; Minister Rozwoju i Finansów.

⁷⁰ Z uwagi na zmiany składu rządu, jako zainicjowane przez „resort infrastruktury” określono projekty, których wnioskodawcą był: Minister Infrastruktury; Minister Infrastruktury i Budownictwa; Minister Infrastruktury i Rozwoju; Minister Rozwoju Regionalnego; Minister Infrastruktury i Rozwoju; Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej; Minister Infrastruktury i Rozwoju.

Należy jednak wskazać, że dla 62 projektów⁷¹ w RPL brak numeru wpisu do wykazu, zaś dla dalszych 23 projektów⁷² widnieje informacja, że projekt „oczekuje” lub jest „w trakcie wpisu”. Z kolei część najstarszych projektów odwołuje się jeszcze do planów pracy Rady Ministrów (szerzej o reformie procesu planowania prac legislacyjnych rządu w pkt I.1.).

Rysunek 2. Projekty ustaw „utworzone” w RPL w okresie od 2011 r. do października 2023 r. z uwzględnieniem wybranych wnioskodawców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://legislacja.rcl.gov.pl/>.

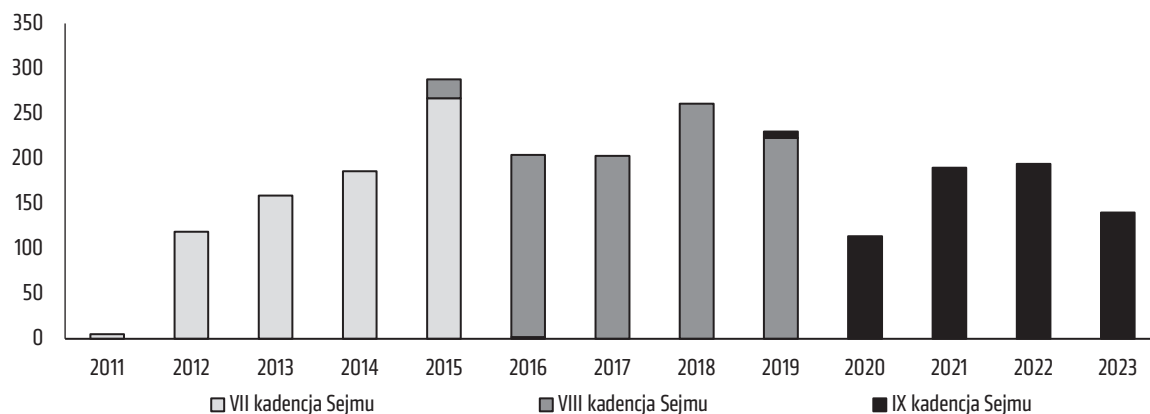
Z punktu widzenia celu niniejszego opracowania, kluczowe znaczenie ma powiązanie projektów, których wnioskodawcą był Minister Sprawiedliwości, z ustawami uchwalonymi przez Sejm i opublikowanymi w Dzienniku Ustaw. Na potrzeby badania przeprowadzono je na podstawie: odwołań do „dalszego ciągu procesu legislacyjnego” na stronach Sejmu (co umożliwiało powiązanie projektu z numerem druku sejmowego) bądź, w nielicznych przypadkach, informacji o publikacji ustawy (co umożliwiało powiązanie projektu z adresem publikacyjnym ustawy), informacji o przesłaniu projektu do Sejmu czy rozstrzygnięciu Rady Ministrów o skierowaniu projektu do Sejmu (w takich przypadkach poszukiwano projektu na stronach Sejmu ręcznie). Nie jest jednak możliwe wykluczenie, że w trakcie procesu łączenia danych z różnych źródeł pojawiły się pewne błędy.

Analizę struktury uchwalonych ustaw – z uwzględnieniem wybranych „resortów”, które zainicjowały prace nad projektami rządowymi, podsumowuje rysunek 3.

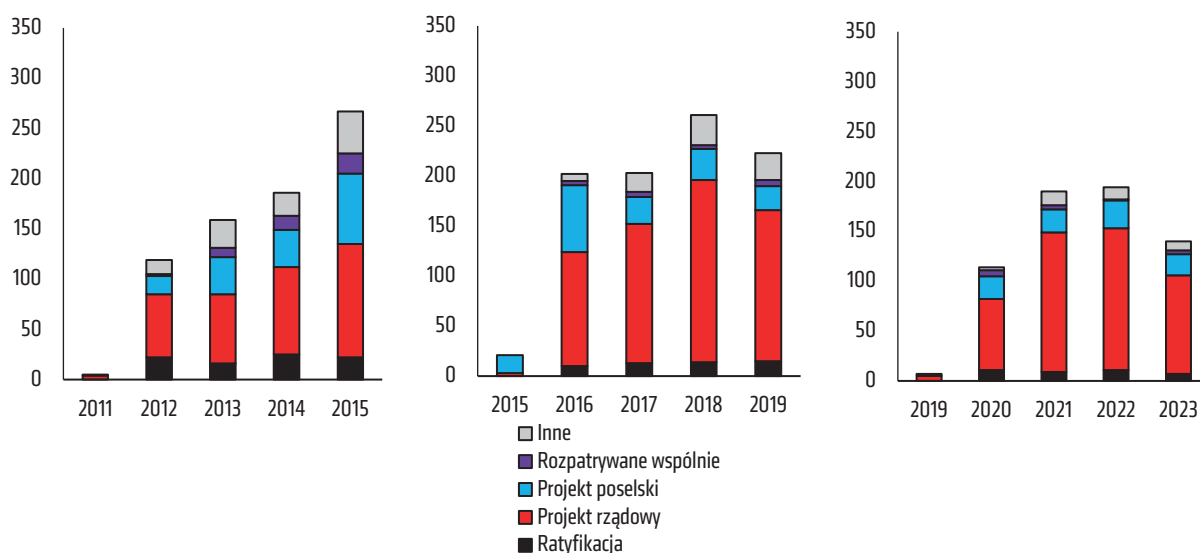
⁷¹ Z tego 19 w 2011 r. i 16 w 2016 r.

⁷² Utworzonych w latach 2016–2022.

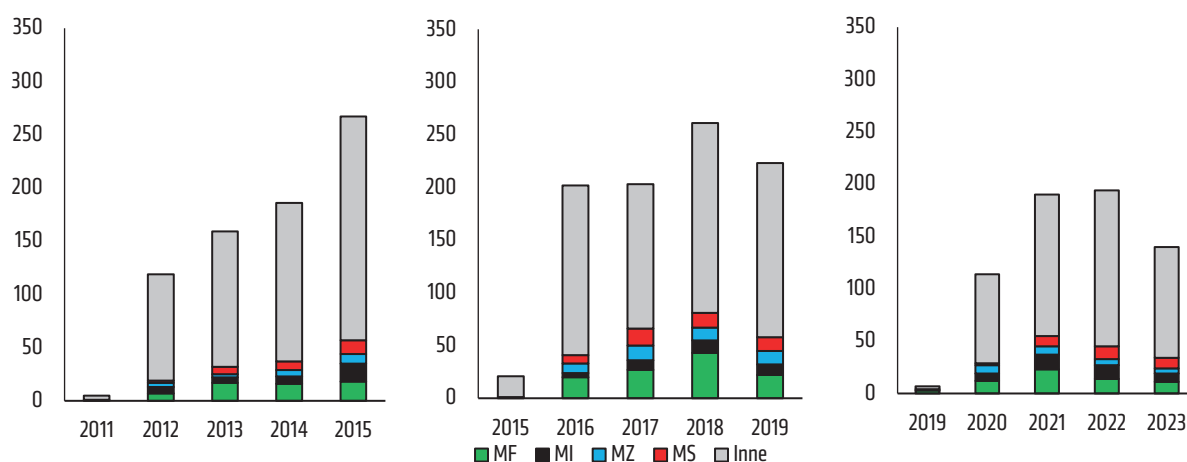
Rysunek 3. Opublikowane w Dzienniku Ustaw ustawy uchwalone przez Sejm VII, VIII i IX kadencji



Według kadencji i typu przedłożenia



Z wyróżnieniem wybranych wnioskodawców w RPL



MF – Minister Finansów...; MI – Minister Infrastruktury...; MZ – Minister Zdrowia; MS – Minister Sprawiedliwości
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://legislacja.rcl.gov.pl/>, <https://www.sejm.gov.pl/>, <https://dziennikustaw.gov.pl/DU>.

Dane przedstawione na rysunku 3 wskazują, że wzrostowi liczby projektów opublikowanych na portalu RPL towarzyszył wzrost liczby opublikowanych ustaw zainicjowanych przedłożeniem rządowym. O ile w całym badanym okresie to Rada Ministrów była dominującym źródłem inicjatyw legislacyjnych⁷³, udział ustaw zainicjowanych przez przedłożenie rządowe wyraźnie wzrósł podczas IX kadencji Sejmu. Liczba ustaw zainicjowanych projektami poselskimi okazała się największa w latach 2015 i 2016, tj. w końcówce VII i początku VIII kadencji Sejmu, kiedy doszło do zmiany większości rządowej. Wręcz incydentalna stała się praktyka wspólnego rozpatrywania kilku projektów. np. rządowego i poselskiego, dotyczących tego samego zagadnienia. Wśród analizowanych ustaw, zainicjowanych projektem przedstawionym przez Ministra Sprawiedliwości, taka sytuacja miała miejsce w siedmiu przypadkach⁷⁴.

Podobnie jak w przypadku rozporządzeń, analizując „inflację prawa” w kategoriach liczby opublikowanych ustaw, należy uznać, że aktywność legislacyjna Ministra Sprawiedliwości miała relatywnie niewielki udział w skali zjawiska.

Konieczne jest jednak poczynienie w tym miejscu istotnego zastrzeżenia metodologicznego. Przedstawione zestawienie projektów procedowanych w ramach rządowego procesu legislacyjnego oraz opublikowanych ustaw pozwala analizować działalność legislacyjną Ministra Sprawiedliwości – jako członka rządu – w kontekście „inflacji prawa”. Pomija jednak potencjalny wpływ kierownictwa politycznego bądź biurokracji Ministerstwa Sprawiedliwości na inicjatywy legislacyjne inicjowane przez parlamentarzystów.

Ze względu na wymogi proceduralne, którymi obwarowano rządowy proces legislacyjny (np. uzgodnienia, konsultacje, OSR – por. pkt I.1.), wykształciła się szeroko krytykowana praktyka procedowania projektów opracowanych w strukturach administracji rządowej jako przedłożeń poselskich (określana jako *bypassowanie*⁷⁵).

Przedstawione w niniejszym opracowaniu analizy abstrahują od takich przypadków z dwóch powodów – normatywnego i metodologicznego. Na płaszczyźnie normatywnej, analiza aktywności legislacyjnej Ministra Sprawiedliwości powinna dotyczyć działań podejmowanych przez niego w ramach uprawnień przysługujących mu jako członkowi rządu (tj. w ramach rządowego procesu legislacyjnego), nie jego działań jako polityka zaangażowanego w prace klubów parlamentarnych. Z kolei z metodologicznego punktu widzenia ustalenie, że w przygotowaniu danego projektu uczestniczyła biurokracja MS, napotyka na poważne trudności. Przedłożenie poselskie może dotyczyć np. części rozwiązań procedowanych

⁷³ Co było stałą tendencją także w poprzednich latach; por. K. Jonski, W. Rogowski, *Legislative...*, s. 91–114.

⁷⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 1247; Dz.U. z 2015 r. poz. 396; Dz.U. z 2015 r. poz. 539; Dz.U. z 2015 r. poz. 541; Dz.U. z 2018 r. poz. 369; Dz.U. z 2019 r. poz. 1694; Dz.U. z 2019 r. poz. 2089.

⁷⁵ Por. np. wywiad E. Ivanovej z M. Berkiem, *Główkujemy nad informacją publiczną*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 31 stycznia 2014 r., nr 21.

wcześniej w ramach rządowego procesu legislacyjnego⁷⁶ (w celu ich identyfikacji konieczne byłyby analizy jakościowe tekstu normatywnego, co wymuszałoby pewien subiektywizm w identyfikowaniu „przejętych” rozwiązań), ale także np. całości projektu (identyfikacja takich przypadków wymagałaby analiz materiałów archiwalnych wytworzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości, prowadzenia wywiadów z osobami zaangażowanymi w proces legislacyjny bądź innych metod empirycznych⁷⁷).

⁷⁶ Przykładem może być ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. poz. 1306). Prace w Sejmie zostały zainicjowane poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz niektórych innych ustaw (Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 2265), jak jednak wskazano w stanowisku rządu z dnia 25 czerwca 2014 r. (DKRM-140-93(7)/14) projekt poselski był „spójny z kierunkami zmian w p.u.n., dotyczącymi upadłości konsumenckiej zawartymi w projekcie ustawy – Prawo restrukturyzacyjne, opracowanym przez Ministra Sprawiedliwości w oparciu o przyjęte w dniu 11 lutego 2014 r. przez Radę Ministrów i przygotowane z Ministrem Gospodarki założenia projektu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne [...], który został skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych w dniu 9 maja 2014 roku [...] przyjęcie projektowanej ustawy może mieć pewien wpływ na sektor finansów publicznych [...] w tym względzie można wykorzystać szacunki dotyczące skutków finansowych dla budżetu przygotowane w Ministerstwie Sprawiedliwości na potrzeby projektu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne [...]”.

⁷⁷ Interesującym przykładem jest złożony w dniu 8 kwietnia 2013 r. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (EK-020-615/13), wycofany przez wnioskodawców 18 września 2013 r. Jak relacjonował „Dziennik Gazeta Prawna”: „Kontrowersyjny projekt posłów Platformy Obywatelskiej, przewidujący zdecydowane wzmocnienie nadzoru ministra sprawiedliwości nad sądami, mógł powstać tak naprawdę w zaciszu ministerialnych gabinetów. Skąd taki wniosek? Gdy na dokumencie PDF projektu nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych klikniemy właściwości, jako autor dokumentu pojawia się «Barański Stanisław (DL-P)». To główny specjalista w departamencie prawa cywilnego Ministerstwa Sprawiedliwości, pracownik służby cywilnej. W tytule projektu widnieje informacja «Projekt z dnia 30 października 2012 r.». Dokument został jednak utworzony 9 kwietnia 2013 r.» – E. Ivanova, *Kto pisał projekt wzmacniający nadzór ministra nad sądami*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 12 kwietnia 2013 r., nr 72. Informację tę należy jednak traktować raczej w kategoriach ciekawostki demonstrującej pewne zjawisko niż metody badawczej mogącej znaleźć zastosowanie do systematycznej analizy projektów poselskich.

III. Ustawy zainicjowane przez Ministra Sprawiedliwości – wybrane aspekty

Zaprezentowane dotychczas analizy bazowały na prostym i intuicyjnym wskaźniku zjawiska „inflacji prawa”, jakim jest liczba opublikowanych aktów prawnych, w szczególności ustaw. Warto jednak przeanalizować aktywność legislacyjną Ministerstwa Sprawiedliwości pod kątem innych aspektów związanych z „inflacją prawa” oraz praktyką formułowania polityk publicznych.

III.1. Liczba a objętość opublikowanych ustaw, zainicjowanych projektami Ministra Sprawiedliwości

Liczbę ustaw, w których proces legislacyjny zainicjował Minister Sprawiedliwości, warto zestawzić przede wszystkim z ich objętością – alternatywną miarą zjawiska „inflacji prawa”⁷⁸.

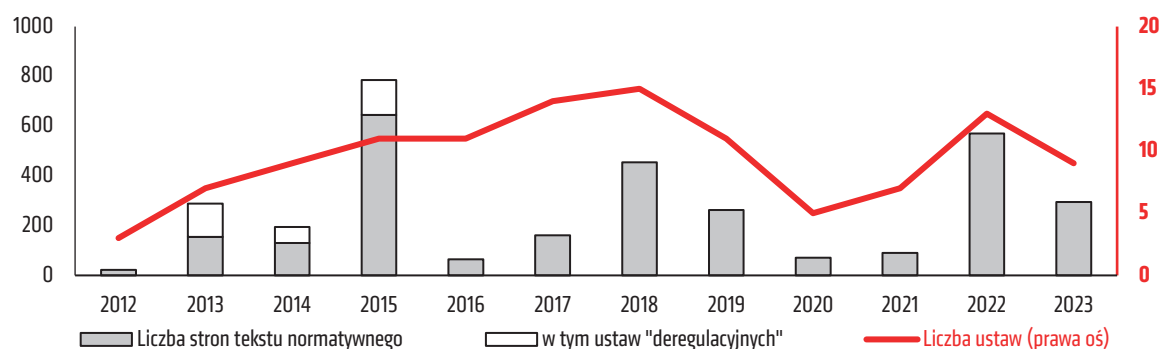
Na potrzeby analizy wyróżniono trzy tzw. ustawy deregulacyjne⁷⁹, przygotowane w Ministerstwie Sprawiedliwości w czasie VII kadencji Sejmu, zgodnie z wytyczną z *exposé* premiera Donalda Tuska⁸⁰. Były to akty nowelizujące znaczną liczbę ustaw, przygotowywane we współpracy z wieloma ministerstwami (Ministerstwo Sprawiedliwości pełniło *de facto* rolę koordynującą) i w wielu przypadkach dotyczące problematyki niezwiązanej z obszarem zainteresowania i kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Jako takie mogłyby zaburzać prezentowane wyniki, dlatego zostały wyróżnione na poniższym rysunku.

⁷⁸ Por. np. wspomniane wcześniej cykliczne raporty „Barometr prawa” publikowane przez Grant Thornton <https://grantthornton.pl/publikacja/barometr-prawa-edycja-10/>.

⁷⁹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. poz. 829), ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. poz. 768), ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz.U. poz. 1505).

⁸⁰ Por. *exposé* Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska wygłoszone na pierwszym posiedzeniu Sejmu VII kadencji w dniu 18 listopada 2011 r.

Rysunek 4. Opublikowane w Dzienniku Ustaw ustawy zainicjowane projektem Ministra Sprawiedliwości, według roku uchwalenia – liczba ustaw i ich objętość (szacowana objętość tekstu normatywnego w stronach maszynopisu 1800 znaków)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://legislacja.rcl.gov.pl/>, <https://www.sejm.gov.pl>, <https://dziennikustaw.gov.pl/DU>.

Jak ilustruje powyższy rysunek, trudno dopatrywać się ogólnego trendu w zakresie liczby bądź objętości uchwalonych ustaw zainicjowanych przez projekty Ministra Sprawiedliwości. Widoczne są natomiast pewne regularności w okresie poszczególnych kadencji. W szczególności objętość uchwalonych ustaw zainicjowanych przez projekty MS jest najniższa w pierwszym roku danej kadencji i wzrasta w kolejnych latach. Wzorzec ten nie jest tak widoczny w przypadku liczby ustaw. Jak się wydaje, stanowi to naturalną konsekwencję dłuższego procedowania bardziej kompleksowych (a przez to „większych”) aktów prawnych.

III.2. *Vacatio legis* ustaw zainicjowanych projektami Ministra Sprawiedliwości

Kolejnym symptomem związanym ze zjawiskiem „inflacji prawa” są krótkie okresy tzw. *vacatio legis*, potencjalnie utrudniające dostosowanie się adresatów aktu prawnego do wprowadzanych w nim regulacji.

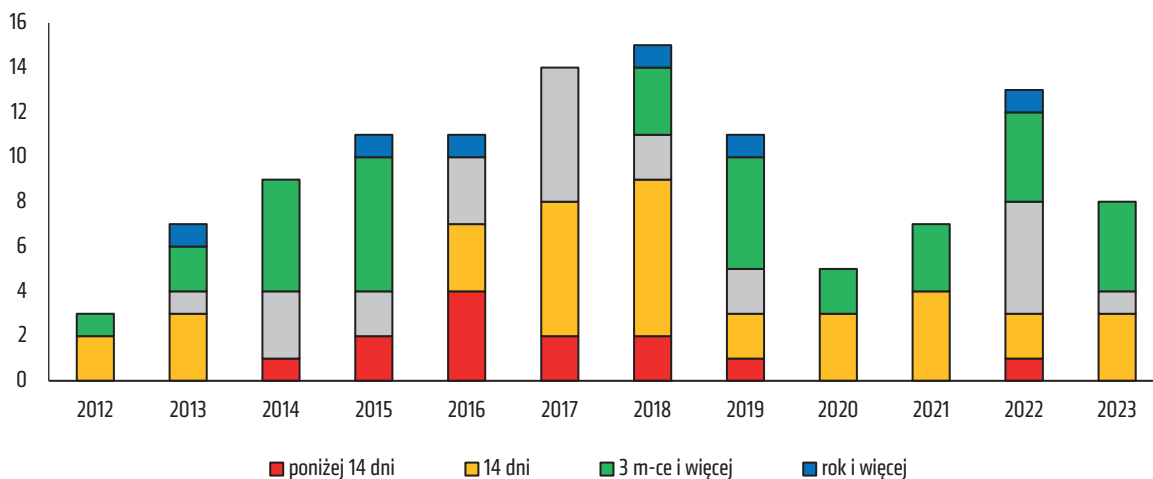
Rysunek 5 podsumowuje zasadnicze okresy *vacatio legis*, w opublikowanych w Dzienniku Ustaw ustawach zainicjowanych projektem opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości⁸¹. Należy w tym miejscu poczynić trzy zastrzeżenia metodologiczne. Po pierwsze, analiza obejmuje przepisy, które można uznać za określające zasadniczy okres *vacatio legis*, tj. wejście w życie większości przepisów danej ustawy. W przypadku bardziej skomplikowanych regulacji zdarza się, że pewne przepisy wchodzą w życie w innym czasie niż reszta ustawy.

⁸¹ Ze względu na specyficzny charakter tego aktu pominięto ustawę z dnia 14 kwietnia 2023 r. o wykonaniu Umowy o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony, w zakresie współpracy w sprawach karnych (Dz.U. poz. 839).

Po drugie, analiza obejmuje brzmienie uchwalonych ustaw, nie projektów opracowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości, abstrahuje zatem od tego, który organ (Minister Sprawiedliwości, Rada Ministrów, Sejm, Senat) *de facto* określił okres *vacatio legis*. Po trzecie, analiza przedstawia stan prawny na dzień 30 czerwca 2024 r., nie uwzględnia zatem ewentualnych nowelizacji przepisów określających *vacatio legis*⁸².

W przypadku trzech spośród analizowanych ustaw⁸³ (uchwalonych w latach 2016, 2019 i 2022) wejście w życie zaplanowano z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy. Z kolei w przypadku sześciu ustaw⁸⁴ okres *vacatio legis* wynosił rok lub dłużej (w przypadku ustawy z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o przetwarzaniu informacji kryminalnych były to rekordowe dwa lata). W praktyce najczęściej (31%) stosowano czternastodniowy i trzydziestodniowy (11%) okres *vacatio legis*. W 42% przypadków okres ten nie przekraczał dwóch tygodni.

Rysunek 5. Opublikowane w Dzienniku Ustaw ustawy zainicjowane projektem Ministra Sprawiedliwości według okresu *vacatio legis* od dnia ogłoszenia (dni) (stan na dzień 30 czerwca 2024 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://legislacja.rcl.gov.pl/>, <https://www.sejm.gov.pl>, <https://dziennikustaw.gov.pl/DU>.

⁸² Jak w opisywanym przez NIK przypadku „niezgodności pomiędzy projektowanymi zmianami w Kodeksie karnym, a projektowanymi zmianami w Kodeksie karnym wykonawczym i dostrzeżenie błędu dopiero po wejściu w życie tej ostatniej ustawy, spowodowało konieczność wydłużenia *vacatio legis* ustawy zmieniającej Kodeks karny, co było potrzebne do wzajemnego dostosowania obu regulacji. Wnioskodawcą obu projektów był Minister Sprawiedliwości” – NIK, Zapewnienie..., s. 76.

⁸³ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2149), ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020” (Dz.U. poz. 1526), ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o dokumentach publicznych (Dz.U. poz. 1415).

⁸⁴ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1247); ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1311); ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (Dz.U. poz. 862); ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych (Dz.U. z 2019 r. poz. 55); ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1798); ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o przetwarzaniu informacji kryminalnych (Dz.U. poz. 1374).

III.3. Prognozowane koszty wykonywania ustaw zainicjowanych projektami Ministra Sprawiedliwości

Istotnym aspektem aktywności legislacyjnej są bez wątpienia koszty wiążące się z wykonaniem uchwalonych aktów prawnych – w tym koszty ponoszone przez sektor finansów publicznych. W tym kontekście na uwagę zasługuje obowiązujący w całym okresie objętym badaniem art. 50 ust. 1a ustawy o finansach publicznych⁸⁵, zgodnie z którym: „W przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy [...]”⁸⁶.

Przepisy określające maksymalny limit wydatków znalazły się w szesnastu⁸⁷ spośród analizowanych opublikowanych ustaw, zainicjowanych projektami Ministra Sprawiedliwości. Kwoty limitów (nie muszą one oznaczać realnie poniesionych wydatków, mają jednak znaczenie w procesie planowania budżetowego) podsumowuje tabela 1. Obejmuje ona zarówno wydatki w ramach części budżetowych, których dysponentem jest Minister Sprawiedliwości (część 15 – Sądy Powszechne i część 37 – Sprawiedliwość), jak i inne (Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych, ministra właściwego do spraw rodziny i Prezesa UOKiK). Jedynie w przypadku trzech inicjatyw legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości ustalony został limit wydatków w kwocie przekraczającej miliard zł w horyzoncie 10 lat.

Były to:

- 1) ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw⁸⁸, tj. reforma wprowadzająca tzw. kontradiktoryjny

⁸⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

⁸⁶ Przepis dodany ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 257, poz. 1726 ze zm.). Jak wskazano w uzasadnieniu: „Obecne rozwiązania dotyczące skutków finansowych odnoszą się jedynie do informacji zawartych w uzasadnieniach projektów aktów prawnych, co nie jest wystarczająco wiążące, gdyż nie wywiera odpowiednich skutków prawnych. W rezultacie, dążąc do wzmocnienia samodyscypliny fiskalnej autorów projektów ustaw generujących skutki finansowe [...]. Przyjmowane przez Radę Ministrów projekty nowych rządowych ustaw, przygotowywanych przez poszczególne resorty, powinny zawierać maksymalny limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażony – oddzielnie dla każdego roku budżetowego – kwotowo, zgodnie z zasadą oszczędnego dysponowania środkami publicznymi” – uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, s. 5–6, Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 3576.

⁸⁷ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020 oraz ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020 były analizowane łącznie, gdyż nowelizacja zmieniała maksymalny limit wydatków nowelizowanej ustawy.

⁸⁸ Dz.U. poz. 1247.

Tabela 1. Maksymalny limit wydatków (w mln zł) ustaw opublikowanych w Dzienniku Ustaw, zainicjowanych projektem Ministra Sprawiedliwości

Ustawa (publikator i zwięzły opis)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Suma
Dz.U.2013.1247 Przeniesienie postępowania karnego w kierunku większej kontroldukcyjności		200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0									2 000,0
Zm.: Dz.U.2016.437 Odstąpienie od reformy		200,0	165,0	50,0	50,0															465,0
Dz.U.2014.24 Utworzenie KOZZD	5,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0											61,0
późn. zm. Zwiększenie środków na KOZZD						59,4	65,4	56,9	94,9	100,7	129,7	136,5	139,6							783,0
Dz.U.2015.397 Ustawa o rzeczach znalezionych		1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0									9,2
Dz.U.2015.21 Ustawa o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka		27,4	30,1	33,0	36,4	40,0	44,0	48,4	53,2	58,5	64,4									435,5
Dz.U.2015.1255 System nieodpłatnej pomocy prawnej			94,2	96,2	98,6	100,9	103,4	105,8	108,4	110,9	113,4	116,0								1 047,7
Dz.U.2016.2176 Program modernizacji Służby Więzienniczej w latach 2017–2020				200,6	398,2	453,0	450,5	235,8	235,8	235,8	235,8	235,8	235,8							2 917,3
zm. Dz.U.2019.1526 Zwiększenie środków na Program...				200,6	398,2	455,3	452,9	238,3	238,3	238,3	238,3	238,3	238,3							2 936,6
Dz.U.2017.768 Zwiększenie efektywności przepadku mienia				10,0	10,0	10,0	17,9	17,9	17,9	35,8	53,7	71,6	89,5							334,2
z tego MS				0,5	1,0	1,0	5,0	5,0	5,0	17,9	26,9	35,8	44,8							142,7
MSW				9,5	9,0	9,0	13,0	13,0	13,0	17,9	26,9	35,8	44,8							191,5
Dz.U.2017.1132 Transpozycja dyrektywy PE i Rady 2014/104/UE (Prezes UOKiK)						0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4							3,5

proces karny, która jednak została cofnięta po wyborach z 2015 r., czemu towarzyszyła redukcja planowanego limitu wydatków⁸⁹;

- 2) ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020”⁹⁰ oraz
- 3) ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej⁹¹ stanowiąca realizację zapowiedzi z *exposé* Prezes Rady Ministrów Ewy Kopacz⁹².

W ocenie autora niniejszego opracowania, w realiach ograniczeń budżetu, zakres inicjatyw ustawodawczych, które wiążą się ze znacznymi kosztami ich wykonania, można traktować jako swoisty „praktyczny” wskaźnik priorytetów Ministerstwa Sprawiedliwości. Charakterystyczne jest, że w przypadku dwóch ze wskazanych ustaw odbiorcami środków mieli być przedstawiciele zawodów prawniczych (obrońcy w procesach karnych oraz osoby świadczące nieodpłatną pomoc prawną), zaś w przypadku trzeciej – formacja mundurowa podległa Ministrowi Sprawiedliwości.

Zwraca uwagę, że ustawy zainicjowane projektem Ministra Sprawiedliwości, dla których określono limity wydatków, co do zasady nie mają na celu poprawy sprawności sądownictwa, rozumianego systemowo⁹³. Zwraca tu przykładowo uwagę wielokrotnie podnoszony brak kompleksowej regulacji biegłych sądowych⁹⁴. Jeśli zidentyfikowane ustawy odnoszą się do sprawności sądownictwa, dotyczy to wąskich, niejako „branżowych” zagadnień, takich jak utworzenie tzw. sądów własności intelektualnej, kwestie transnarodowych postępowań z zakresu prawa rodzinnego, Krajowego Rejestru Zadłużonych czy określonych regulacji z zakresu prawa upadłościowego i prawa spółek.

Na szczególną uwagę zasługuje także ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia,

⁸⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 437 ze zm.). Jak wskazano w uzasadnieniu: „Uchylenie art. 80a i art. 87a k.p.k., oznaczające zniesienie zasady ustanowienia obrońcy i pełnomocnika z urzędu wyłącznie w wyniku zgłoszenia takiego żądania – niezależnie od sytuacji majątkowej i rodzinnej wnioskodawcy, skutkować będzie zmniejszeniem wydatków budżetowych na opłacenie kosztów obrony z urzędu” – Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 207.

⁹⁰ Dz.U. poz. 2176 ze zm.

⁹¹ Dz.U. poz. 1255 ze zm. Krytyka systemu stworzonego na podstawie tej ustawy por. NIK, *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*, Nr ewid. 4/2018/P/17/090/LOP, Warszawa 2018.

⁹² „Zbyt często w naszym kraju barierą skorzystania z dobrej usługi prawnej są pieniądze. Mój rząd zaproponuje program «Prawo dla każdego», wzorowany na rozwiązaniach amerykańskich, który dzięki współpracy rządu, samorządu i organizacji pozarządowych zagwarantuje bezpłatny dostęp do porad prawnych na poziomie lokalnym” – *exposé* Prezes Rady Ministrów Ewy Kopacz, wygłoszone na 76. posiedzeniu Sejmu VII kadencji w dniu 1 października 2014 r.

⁹³ Jako wyjątek można tu wskazać ustawę z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. poz. 21).

⁹⁴ Por. m.in. P. Ostaszewski, J. Klimczak, J. Włodarczyk-Madejska, K. Joński, *Biegły w postępowaniu sądowym. Kompleksowy obraz systemu w świetle badań aktowych, ankietowych, statystycznych i ekonomicznych*, Warszawa 2016, oraz NIK, *Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości, Informacja o wynikach kontroli*, Nr ewid. 165/2015/I/14/006/K, Warszawa 2015.

zdrowia lub wolności seksualnej innych osób⁹⁵, na podstawie której utworzono tzw. Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym (KOZZD)⁹⁶ – w przypadku której doszło do spektakularnego (ponad dziesięciokrotnego) wzrostu maksymalnego limitu wydatków⁹⁷.

III.4. Inicjatywa do podjęcia prac nad projektami w Ministerstwie Sprawiedliwości

Z punktu widzenia zjawiska „inflacji prawa” kluczowe znaczenie ma kwestia inicjatywy do podjęcia interwencji legislacyjnej.

W praktyce, jedynym publikowanym dokumentem, identyfikującym do pewnego stopnia źródło inicjatyw legislacyjnych w rządowym procesie legislacyjnym jest Ocena Skutków Regulacji (OSR)⁹⁸ sporządzona na formularzu opracowanym na podstawie Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2013 r.

W przeciwieństwie do dotychczasowych analiz prezentowanych w tym rozdziale (a podobnie jak na rysunku 2) jednostką analizy są projekty utworzone na portalu RPL. Konieczne jest przy tym przypomnienie zastrzeżenia, że te same rozwiązania (czy wręcz ten sam projekt) mogły znaleźć się w RPL więcej niż jeden raz (np. w związku z ponownym procedowaniem projektu w nowej kadencji).

W zakresie identyfikacji źródeł inicjatywy legislacyjnej jako implementacji prawa UE bądź wykonania orzeczenia pomocne są także metadane projektu na portalu RPL. Rysunek 6 ilustruje strukturę projektów ustaw „utworzonych” w RPL, w których wnioskodawcą był Minister Sprawiedliwości.

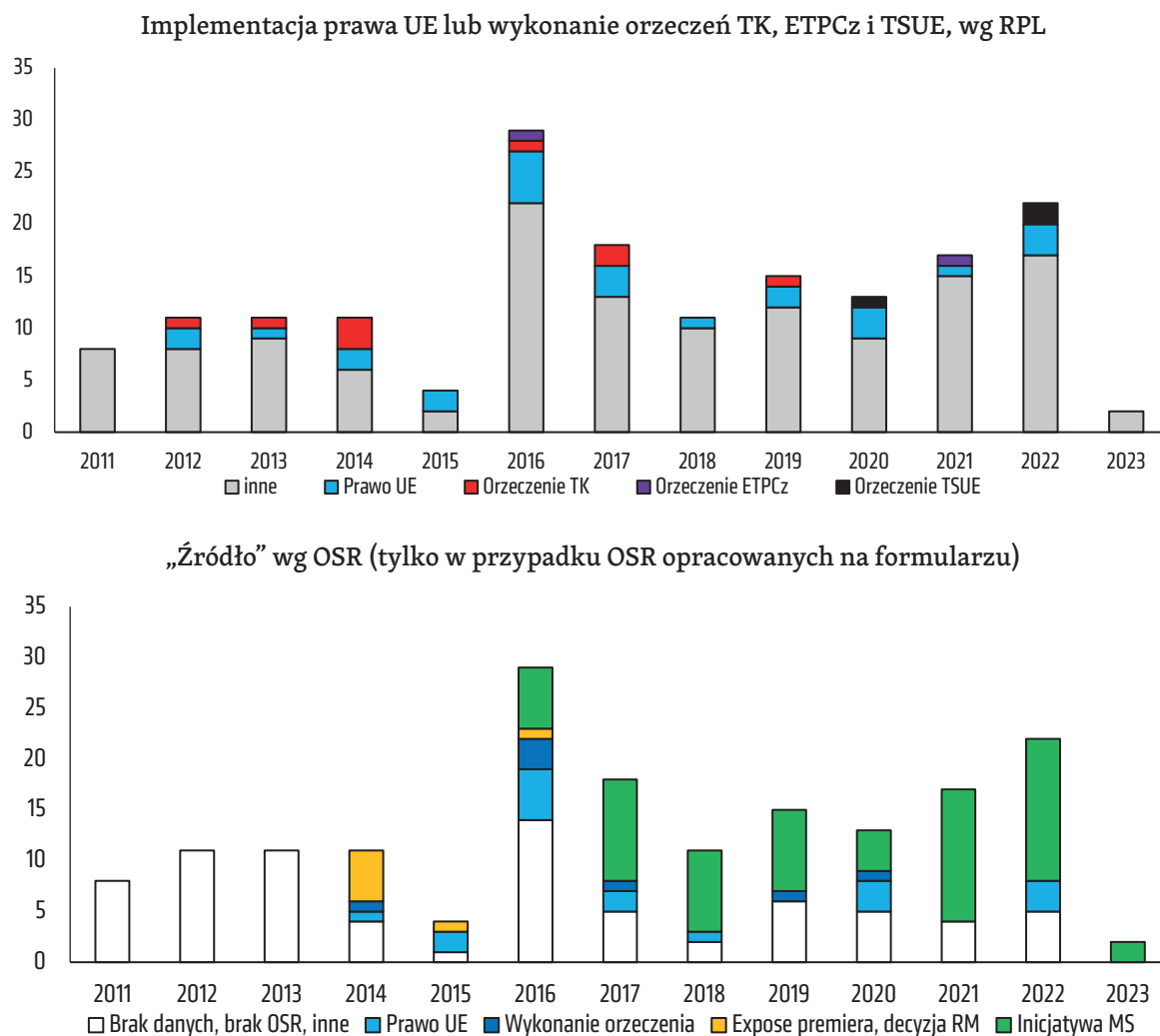
⁹⁵ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1689.

⁹⁶ Szerzej na ten temat por. A. Gutkowska, J. Włodarczyk-Madejska, J. Klimczak, P. Sidor, *Gdy kara nie wystarcza... O praktyce stosowania wybranych rozwiązań prawnych wobec sprawców z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie dla społeczeństwa*, Warszawa 2020.

⁹⁷ Jak wskazano w uzasadnieniu jednej z nowelizacji tej ustawy, „zwiększenie limitów na bieżącą działalność Ośrodka wynika z wyższej niż pierwotnie zakładano liczby osób tam umieszczonych, tj. o ponad 500% osób więcej niż zakładany pierwotnie limit osób stwarzających zagrożenie” – uzasadnienie rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 2915. W kolejnym uzasadnieniu nowelizacji wskazywano: „zgodnie z brzmieniem ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. [...] założono, że liczba osób skierowanych do Ośrodka nie przekroczy 10, natomiast zgodnie z pierwotną Oceną Skutków Regulacji ww. ustawy, maksymalne limity wydatków budżetu państwa zostały oszacowane przy założeniu, że w Ośrodku, do czasu wybudowania docelowej siedziby, będzie przebywać maksymalnie do 12 pacjentów. W Ośrodku aktualnie przebywa aż 93 pacjentów” – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, Sejm IX kadencji, druk sejmowy 1071.

⁹⁸ O funkcjonowaniu OSR w rządowym procesie legislacyjnym por. NIK, *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego...*

Rysunek 6. Projekty ustaw „utworzone” w RPL w latach 2011 – X 2023, w których wnioskodawcą był Minister Sprawiedliwości



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://legislacja.rcl.gov.pl/>.

Zaprezentowane dane ilustrują, że niezależnie od źródła danych (OSR opracowana w Ministerstwie Sprawiedliwości bądź metadane w portalu RPL) implementacja prawa UE i wykonywanie orzeczeń trybunałów stanowi relatywnie niewielki odsetek inicjatyw legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości.

Kategoria „inicjatyw własnych” Ministra Sprawiedliwości pojawia się w dokumentach OSR w VIII i IX kadencji Sejmu, i w tym okresie stanowi największą grupę projektów „utworzonych” przez Ministra Sprawiedliwości w RPL. Uwzględnia ona zarówno „polecenie członka Kierownictwa”⁹⁹ czy „wniosek komórki merytorycznej”¹⁰⁰, jak i określenia nienawiązujące bezpośrednio do wewnętrznych regulacji obowiązujących w Ministerstwie Sprawiedliwości

⁹⁹ UD245 z 2017 r.

¹⁰⁰ UD123 z 2017 r.; UD260 z 2017 r.; UD260 z 2017 r.; UD206 z 2017 r.; UD207 z 2017 r.; UD344 z 2018 r.; UD392 z 2018 r.; UD536 z 2019 r.

w zakresie prowadzenia prac legislacyjnych (np. „Inicjatywa własna Ministra Sprawiedliwości”, „Inne – decyzja Ministra Sprawiedliwości”). W przypadku danych z okresu VII kadencji Sejmu dominują braki danych – także ze względu na fakt, że formularze OSR zawierające rubrykę „źródło” nie były używane przed 2013 r.

Niestety, dostępne publicznie dane nie pozwalają na systematyczne zbadanie, co kryje się pod pojęciem inicjatyw własnych Ministra Sprawiedliwości. Pewnych przesłanek w tym zakresie dostarczają ustalenia kontrolerów NIK, realizujących kontrolę „Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”.

Za punkt wyjścia przyjęli oni plany działalności Ministra Sprawiedliwości na lata 2018–2023, opracowywane na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych. *„Spośród 58 projektów ustaw, które zostały wykazane w planach działalności jako zadania realizujące cele związane z zapewnieniem sprawności sądów powszechnych [...] do wykazów prac legislacyjnych, [...] [wpisano] 35 projektów ustaw (z czego 23 projekty ustaw zostały następnie przyjęte przez Radę Ministrów, a 19 uchwalono) [...] Badanie przeprowadzone na próbie ww. 19 projektów ustaw (następnie uchwalonych i opublikowanych) wykazało, że prace legislacyjne w MS nad 13 z 19 ww. projektów zostały wszczęte na podstawie inicjatywy własnej komórki organizacyjnej MS, zaś w przypadku pozostałych sześciu na polecenie członka Kierownictwa MS (dot. m.in. zmian procedury cywilnej i procedury karnej)”*¹⁰¹.

Pozwala to sformułować hipotezę¹⁰², że zasadniczym źródłem inicjatyw legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości był aparat biurokratyczny ministerstwa – nie zaś jego kierownictwo polityczne. Weryfikacja tej hipotezy – niewątpliwie interesującej z punktu widzenia badań „inflacji prawa” i procesu formułowania polityk publicznych w obszarze wymiaru sprawiedliwości – wymagałaby analizy dokumentów opracowywanych w Ministerstwie Sprawiedliwości, w szczególności wniosków o wszczęcie prac legislacyjnych opracowywanych na podstawie kolejnych zarządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości¹⁰³ oraz wniosków o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, opracowywanych w Ministerstwie Sprawiedliwości zgodnie z regulaminem pracy Rady Ministrów, w celu ustalenia liczby inicjatyw legislacyjnych, jakie pojawiły się w Ministerstwie Sprawiedliwości w analizowanym okresie, ich źródeł oraz etapów procesu legislacyjnego (wewnątrzresortowego i RPL), na których odstępowano od kontynuowania prac nad tymi inicjatywami.

¹⁰¹ NIK, *Zapewnienie...*, s. 69–70.

¹⁰² Należy jednak zastrzec, że ustalenia NIK ograniczają się do specyficznej próby inicjatyw legislacyjnych, mających na celu „zapewnienie sprawności sądów” z okresu 2018–2023, w którym resortem kierowała jedna formacja polityczna.

¹⁰³ Dz.Urz. MS z 2013 r. poz. 118 ze zm.; Dz.Urz. MS z 2015 r. poz. 212 ze zm.; Dz.Urz. MS z 2021 r. poz. 18 ze zm.

III.5. Poparcie polityczne dla ustaw zainicjowanych projektami Ministra Sprawiedliwości

Interesującym aspektem aktywności legislacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie projektów ustaw jest kwestia poparcia politycznego, jakiego udzielono tym inicjatywom w Sejmie.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na jedyny w analizowanym okresie przypadek odrzucenia rządowego projektu ustawy, zainicjowanego przez Ministra Sprawiedliwości. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 2701) odrzucono 220 głosami za przy 214 przeciwnych. Projekt zakładał umożliwienie uprawnionym notariuszom dokonania wpisu w księdze wieczystej odrębnej własności lokalu oraz ograniczonych praw rzeczowych z nim związanych, za pośrednictwem usługi w systemie Elektronicznych Ksiąg Wieczystych. Projektodawcy powoływali się przy tym na realizację celów „Strategii Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030”.

W przypadku czterech uchwalonych ustaw, zainicjowanych przez MS, nie doszło do ich wejścia z życie z powodu wątpliwości konstytucyjnych Prezydenta. Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1423) została zawetowana przez Prezydenta¹⁰⁴, zaś trzy inne ustawy – skierowane do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej przez Prezydentów Bronisława Komorowskiego i Andrzeja Dudę – nie zostały ogłoszone w związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającymi ich niezgodność z Konstytucją¹⁰⁵.

W przypadku opublikowanych ustaw, zainicjowanych projektem MS, przeanalizowano, jaką większością zostały one uchwalone w trzecim czytaniu w Sejmie. Na potrzeby analizy zaproponowano autorską klasyfikację, definiującą cztery kategorie ustaw:

- 1) przyjęte „jednogłośnie”, tj. ponad zasadniczym podziałem politycznym (co najmniej 85% ustawowej liczby posłów oddało głos za);
- 2) przyjęte niejako „za zgodą” zasadniczego przeciwnika politycznego, tj. w sytuacji gdy opozycja wstrzymała się od głosu – nie zaś głosowała przeciw (co najmniej 25% ustawowej liczby posłów wstrzymało się od głosu);
- 3) „polaryzujące”, tj. przyjęte przy sprzeciwie zasadniczego przeciwnika politycznego (co najmniej 25% ustawowej liczby posłów głosowało przeciw), oraz takie, w których miał miejsce

¹⁰⁴ Por. wniosek Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1792.

¹⁰⁵ Por. wyroki z dnia 25 maja 2016 r., Kp 5/15, OTK-A 2016, poz. 24; z dnia 14 października 2015 r., Kp 1/15, OTK-A 2015, nr 9, poz. 147; z dnia 14 lipca 2020 r., Kp 1/19, OTK-A 2020, poz. 36.

- 4) „bojkot” głosowania (co najmniej 25% ustawowej liczby posłów nie uczestniczyło w głosowaniu). Pozostałe przypadki określono jako inne.

Powyższa klasyfikacja jest oczywiście uproszczoną próbą odzwierciedlenia intencji uczestników gry parlamentarnej na podstawie wyników głosowań, zaś określone progi będące podstawą klasyfikacji zostały zdefiniowane arbitralnie (choć wydają się rozsądne, a liczba ustaw, w przypadku których klasyfikacja okazała się niemożliwa, jest relatywnie niewielka).

Należy przy tym podkreślić, że fakt ponadpartyjnego konsensusu przy uchwalaniu danej ustawy nie oznacza automatycznie, że należy ją oceniać pozytywnie bądź też, że nie wzbudzała ona silnych kontrowersji. Doskonałym przykładem takiej sytuacji wydaje się zainicjowane projektem MS¹⁰⁶ dodanie art. 55a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹⁰⁷, który typizował przestępstwo polegające na „publicznym” i „wbrew faktom” przypisywaniu „Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu” odpowiedzialności lub współodpowiedzialności „za popełnione przez III Rzeszę Niemiecką zbrodnie nazistowskie [...], lub za inne przestępstwa stanowiące zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne” lub w inny sposób rażącym pomniejszaniem odpowiedzialności rzeczywistych sprawców tych zbrodni. Pomimo że autorzy projektu oczekiwali, że „rozszerzenie zakresu penalizacji działań wymierzonych w dobre imię Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego przyczyni się do poprawy międzynarodowego wizerunku Polski”¹⁰⁸, zaś ustawę przyjęto niejako za zgodą ugrupowań opozycyjnych¹⁰⁹, jej konsekwencją był skandal dyplomatyczny¹¹⁰ zakończony uchyleniem kontrowersyjnego przepisu¹¹¹.

Rysunki 7, 8, 9 i 10 prezentują ustawy opublikowane w Dzienniku Ustaw, w których inicjatorami przedłożenia rządowego byli analizowani uprzednio ministrowie: Finansów, Infrastruktury, Sprawiedliwości i Zdrowia – z wyróżnieniem czterech zaproponowanych kategorii poparcia politycznego.

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. poz. 369).

¹⁰⁷ Obecnie t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 102.

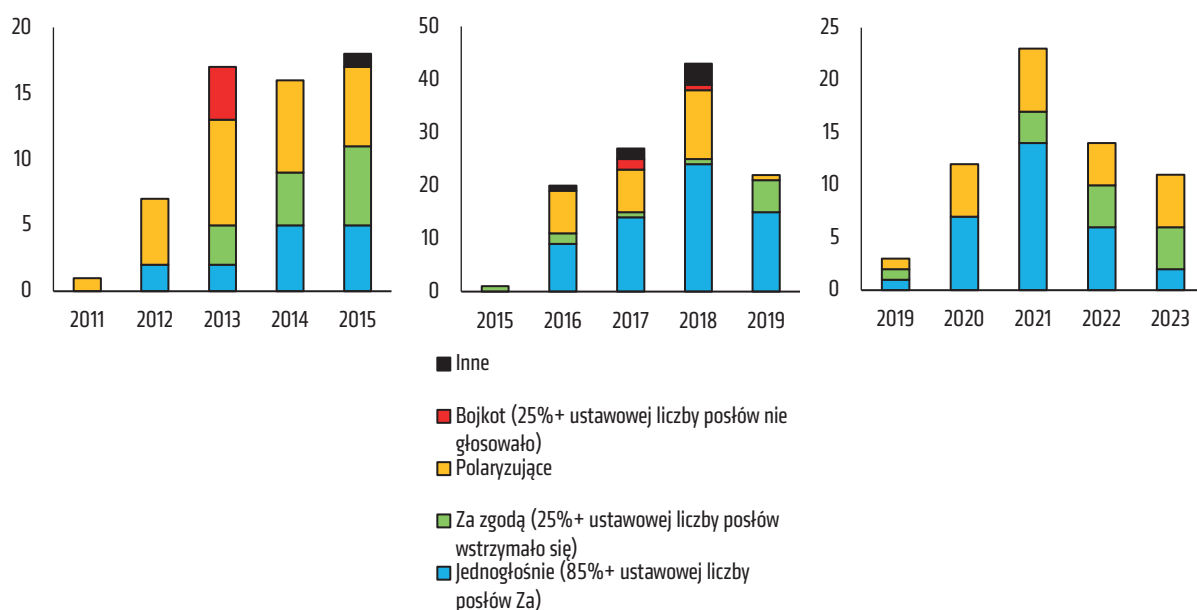
¹⁰⁸ Por. OSR rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach, ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 806.

¹⁰⁹ Ustawę przyjęto 279 głosami za, przy 5 głosach przeciw. Wstrzymało się 130 posłów. Por. wyniki głosowania nr 81 na 57. posiedzeniu Sejmu VIII kadencji, 26 stycznia 2018 r.

¹¹⁰ J. Grabowski, *Polaków problem z Zagładą*, „Almanach 2023/2024 Concilium Civitas” 2023, s. 84–85.

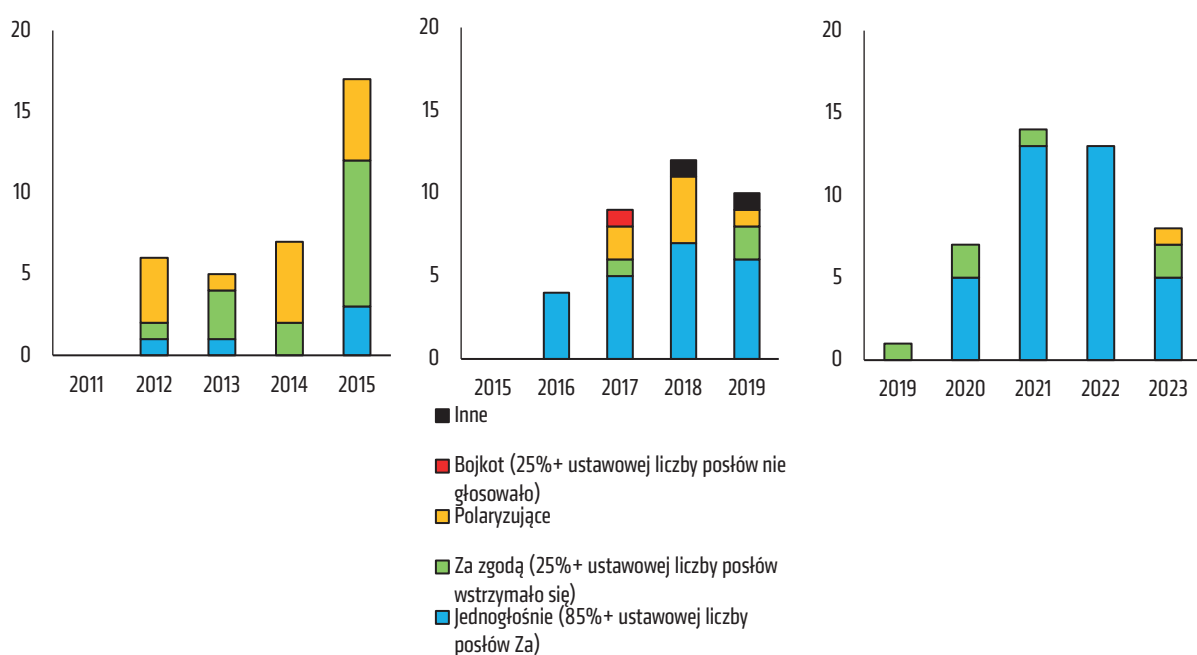
¹¹¹ Ustawą z dnia 27 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. poz. 1277).

Rysunek 7. Opublikowane w Dzienniku Ustaw ustawy uchwalone przez Sejm VII, VIII i IX kadencji, w których inicjatorem przedłożenia rządowego był Minister Finansów



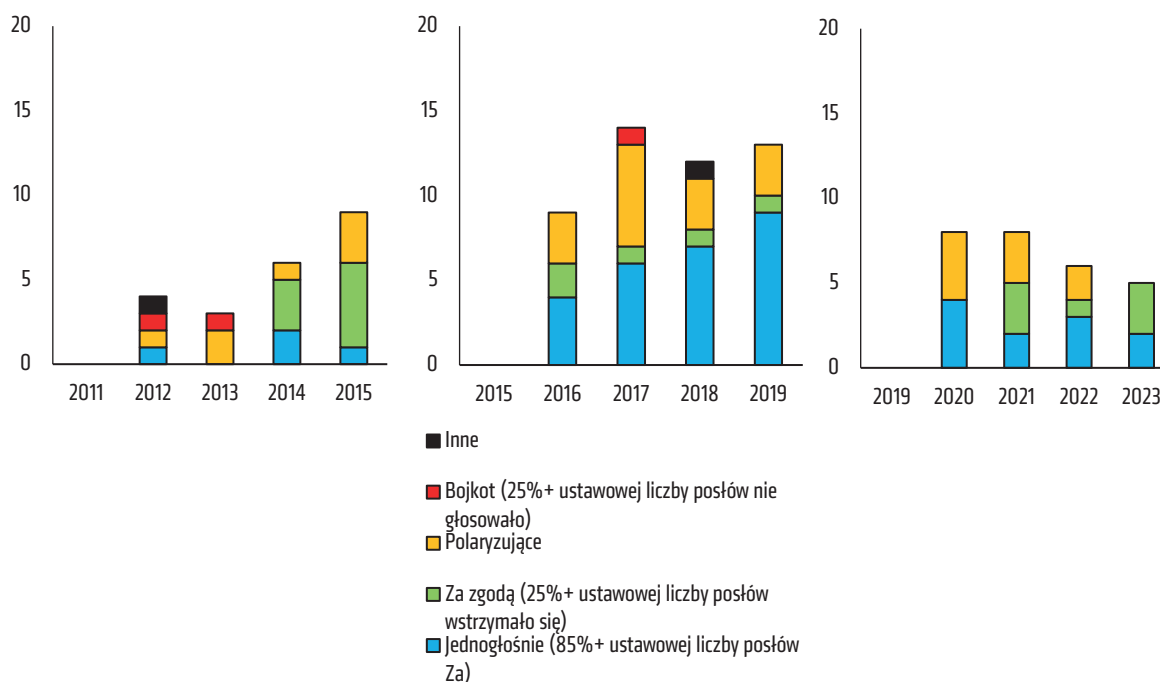
Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://legislacja.rcl.gov.pl/>, <https://www.sejm.gov.pl>, <https://dziennikustaw.gov.pl/DU>.

Rysunek 8. Opublikowane w Dzienniku Ustaw ustawy uchwalone przez Sejm VII, VIII i IX kadencji, w których inicjatorem przedłożenia rządowego był Minister Infrastruktury



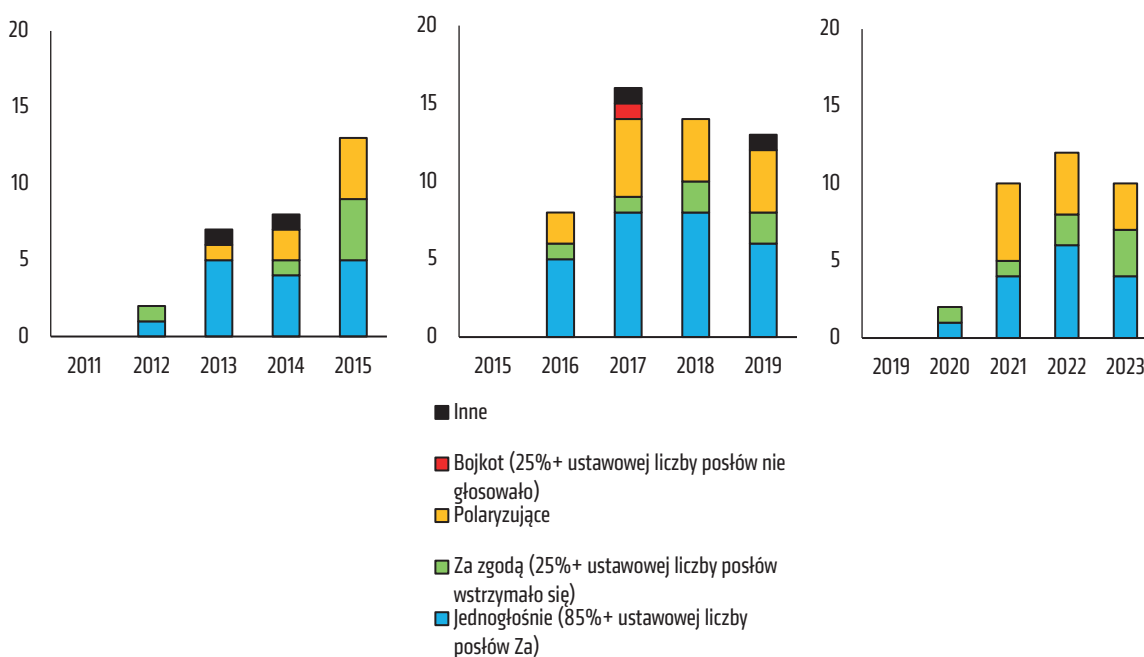
Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://legislacja.rcl.gov.pl/>, <https://www.sejm.gov.pl>, <https://dziennikustaw.gov.pl/DU>.

Rysunek 9. Opublikowane w Dzienniku Ustaw ustawy uchwalone przez Sejm VII, VIII i IX kadencji, w których inicjatorem przedłożenia rządowego był Minister Zdrowia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://legislacja.rcl.gov.pl/>, <https://www.sejm.gov.pl>, <https://dziennikustaw.gov.pl/DU>.

Rysunek 10. Opublikowane w Dzienniku Ustaw ustawy uchwalone przez Sejm VII, VIII i IX kadencji, w których inicjatorem przedłożenia rządowego był Minister Sprawiedliwości



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://legislacja.rcl.gov.pl/>, <https://www.sejm.gov.pl>, <https://dziennikustaw.gov.pl/DU>.

Zwraca uwagę relatywnie wysoki odsetek ustaw zainicjowanych projektem Ministra Sprawiedliwości, które zostały przyjęte „jednogłośnie”. Sytuacja ta dotyczyła przy tym wszystkich trzech analizowanych kadencji (VII, VIII i IX), tj. sytuacji, w których głównymi formacjami opozycyjnymi w Sejmie były zarówno Prawo i Sprawiedliwość, jak i Platforma Obywatelska. Wynik ten można uznać za nieoczekiwany w świetle faktu, że w latach 2015–2023 Ministerstwem Sprawiedliwości kierowali politycy Solidarnej (Suwerennej) Polski, uznawanej powszechnie za radykalne skrzydło obozu Zjednoczonej Prawicy.

Potencjalne wyjaśnienia tej sytuacji mogą obejmować: specyfikę inicjatyw legislacyjnych resortu, których głównym źródłem może pozostawać biurokracja resortu, jak również poziom kontroli inicjatyw legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości, sprawowanej na poziomie Rady Ministrów.

Podsumowanie

Celem niniejszego opracowania jest analiza działań Ministra Sprawiedliwości – oraz obsługującego go ministerstwa – w kontekście zjawiska tzw. inflacji prawa, w latach 2012–2023, a zatem w okresie korespondującym z VII, VIII i IX kadencją Sejmu.

Przedstawione wyniki wskazują, że aktywność legislacyjna Ministra Sprawiedliwości miała relatywnie niewielki udział w skali zjawiska „inflacji prawa” – definiowanej w kategoriach liczby opublikowanych aktów prawnych (tj. ustaw uchwalonych z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości i rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości, w relacji do łącznej liczby pozycji opublikowanych w Dzienniku Ustaw).

Należy jednak podkreślić, że taka „ilościowa” definicja – choć popularna w literaturze i publicystyce – nie odzwierciedla całości zagadnienia. Z punktu widzenia adresata norm prawnych i stosujących je sądów znaczenie ma nie tylko liczba czy objętość tekstu normatywnego, z którym należy się zapoznać, ale także jego spójność i jakość.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają opracowane w Ministerstwie Sprawiedliwości obszernie (i czasem fundamentalne z filozoficznego punktu widzenia) nowelizacje aktów prawnych kluczowych dla realizacji podmiotowego prawa do sądu, zgodnie z zapisami art. 45 Konstytucji, art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu postępowania karnego.

Jako przykłady takich działań w zakresie kodyfikacji cywilnej można przywołać – zainicjowane przez Ministra Sprawiedliwości – likwidację procedury odrębnej w sprawach gospodarczych w 2011 r.¹¹², jej przywrócenie po zmianie kierownictwa politycznego resortu w 2019 r.¹¹³ oraz korekty rozwiązań wprowadzonych w 2019 r. przyjęte cztery lata później¹¹⁴.

¹¹² Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1381) – rządowy projekt ustawy, Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 4332.

¹¹³ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1469) – rządowy projekt ustawy, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 3137.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 614) – rządowy projekt ustawy, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 2650.

Z kolei w przypadku kodyfikacji karnej należy przywołać przemodelowanie postępowania karnego w kierunku większej kontrydiktoryjności¹¹⁵ i odstąpienie od tej koncepcji po zmianie kierownictwa politycznego resortu¹¹⁶.

Tego typu fundamentalne zmiany – oraz wiążące się z nimi kwestie stosowania przepisów intertemporalnych – powodują bez wątpienia większy chaos niż dziesiątki innych aktów normatywnych publikowanych w Dzienniku Ustaw¹¹⁷. Kwestie te powinny stać się przedmiotem dalszych badań zarówno nad samymi tekstami normatywnymi¹¹⁸, jak i realiami ich stosowania (np. przez wywiady z praktykami).

Zgromadzone dane pozwalają ponadto postawić dalsze hipotezy badawcze – w szczególności dotyczące źródeł inicjatyw legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (biurokracja a kierownictwo polityczne, co ma istotne znaczenie dla zarządzania inicjatywami legislacyjnymi) – oraz zidentyfikować niepokojące aspekty prowadzenia polityk publicznych w obszarze wymiaru sprawiedliwości („praktyczne” priorytety Ministerstwa Sprawiedliwości, wyrażone zakresem regulacji kosztownych dla budżetu ustaw).

Zagadnienia te należy uznać za istotne z punktu widzenia ustrojowej roli Ministra Sprawiedliwości, oraz – pośrednio – do zapewnienia sprawnego i efektywnego systemu sądownictwa powszechnego.

¹¹⁵ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1247) – rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 870.

¹¹⁶ Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 437) – rządowy projekt ustawy, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 207.

¹¹⁷ „W badaniu ankietowym przeprowadzonym przez NIK wśród sędziów aż 96,7% odpowiadających (752) przyznało, że zbyt częste zmiany przepisów i rozwiązań dotyczących organizacji sądów powszechnych utrudniało im sprawne rozpoznanie spraw, zaś 96,4% (750) uznało, że częstotliwość zmian w przepisach prawa znajdujących zastosowanie w rozpatrywanych sprawach negatywnie wpływała na sprawność działania sądów w obszarze sprawowania wymiaru sprawiedliwości” – NIK, Zapewnienie..., s. 16.

¹¹⁸ Propozycję metodologii badania niestabilności przepisów na przykładzie Kodeksu postępowania cywilnego prezentują np. K. Joński, D. Mańkowski, *(Nie)stabilność polskiej procedury cywilnej – propozycja podejścia empirycznego*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2015, nr 1, s. 76 i n.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte i artykuły naukowe

- Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.
- Dziubka P., *Kulisy PiS*, Warszawa 2023.
- Eng S., *Legislative Inflation and the Quality of Law* [w:] *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, red. L.J. Wintgens, Oxford-Portland: Hart Publishing 2002.
- Goetz K., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce: Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa 2005, dostępny pod adresem: https://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/Stanowienie_Prawa_w_Polsce._Regu%C5%82y_Legislacyjne_a_jako%C5%9B%C4%87_ustawodawstwa.pdf (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).
- Grabowski J., *Polaków problem z Zagładą*, „Almanach 2023/2024 Concilium Civitas” 2023.
- Gutkowska A., Włodarczyk-Madejska J., Klimczak J., Sidor P., *Gdy kara nie wystarcza... O praktyce stosowania wybranych rozwiązań prawnych wobec sprawców z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie dla społeczeństwa*, Warszawa 2020.
- Jonski K., Rogowski W., *Legislative inflation in Poland: bird's eye view on three decades after the 1989 breakthrough*, „The Journal of Legislative Studies” 2022, nr 30(1).
- Joński K., Mańkowski D., *(Nie)stabilność polskiej procedury cywilnej – propozycja podejścia empirycznego*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2015, nr 1.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe rozwiązania regulacyjne – RIA, sandbox, compliance, RegTech – w świetle procesu „inflacji” prawa finansowego*, „Studia BAS” 2018, nr 1.
- Niedzielski A., *Rola kontroli zarządczej w realizacji Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76, t. 2.
- Ostaszewski P., Klimczak J., Włodarczyk-Madejska J., Joński K., *Biegły w postępowaniu sądowym. Kompleksowy obraz systemu w świetle badań aktowych, ankietowych, statystycznych i ekonomicznych*, Warszawa 2016.

Rybiński K., Alwasiak S., Kowalewski O., Lewandowska-Kalina M., Możdżeń M., *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2012, https://www.researchgate.net/publication/264537532_Rola_grup_interesow_w_procesie_stanowienia_prawa_w_Polsce (dostęp: 7 marca 2025 r.).

The OECD Report on Regulatory Reform, Paris 1997

Zubek R., K. Goetz K., Lodge M., *Planowanie Legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową*, Raport przygotowany w ramach programu Ernst & Young „Sprawne Państwo”, Ernst & Young, Warszawa 2007.

Materiały prasowe

Biernacki o Seremecie: prokurator generalny nie ma racji, „Rzeczpospolita” z dnia 6 kwietnia 2015 r.

Funkcja misji dla spójności, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 7 lutego 2014 r.

Główkujemy nad informacją publiczną (wywiad E. Ivanovej z M. Berkiem), „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 31 stycznia 2014 r.

Ivanova E., *Kto pisał projekt wzmacniający nadzór ministra nad sądami*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 12 kwietnia 2013 r.

Królikowski M., *Domagamy się skuteczności prokuratury*, *Rzeczpospolita* z dnia 31 lipca 2014 r.

Królikowski M., *Prokuratura zmarnowała kolejny rok*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 31 lipca 2014 r.

Seremet A., *Zmiany to skok do basenu, w którym może być za mało wody*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 5 września 2014 r.

Seremet kontra Biernacki, *Rzeczpospolita* z dnia 25 sierpnia 2014 r.

Inne materiały (w tym dokumenty rządowe i informacje o wynikach kontroli NIK)

Exposé Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, ogłoszone na pierwszym posiedzeniu Sejmu VII kadencji, w dniu 18 listopada 2011 r.

Exposé Prezes Rady Ministrów Ewy Kopacz, ogłoszone na 76. posiedzeniu Sejmu VII kadencji, w dniu 1 października 2014 r.

NIK, *Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości*, *Informacja o wynikach kontroli*, Nr ewid. 165/2015/I/14/006/K, Warszawa 2015.

- NIK, *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Nr ewid. 174/2017/P/16/O94/LWA, Warszawa 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,vp,18712.pdf> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).
- NIK, *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*, Nr ewid. 4/2018/P/17/O90/LOP, Warszawa 2018.
- NIK, *Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości*, Nr ewid. 89/2024/P/23/O30/KPB, Warszawa 2024, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29767,vp,32638.pdf> (dostęp: dnia 8 marca 2025 r.)
- Program „Lepsze Regulacje 2015”, Załącznik do uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. (komunikat: M.P. 2013 poz. 341), https://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/Program_Lepsze_Regulacje_2015_01.pdf (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).

Źródła internetowe

- <https://legislacja.rcl.gov.pl/> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.)
- <https://dziennikustaw.gov.pl/DU> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.)
- <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.)
- <https://rcl.gov.pl/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/projekt-ustawy/opracowanie-projektu-ustawy/> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.)
- <https://www.gov.pl/web/premier/formularz-zgloszenia-do-wykazu-prac-rady-ministrow> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.)
- <https://www.gov.pl/web/premier/ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.)
- <https://pap-mediroom.pl/biznes-i-finanse/mg-podsumowanie-prac-w-zakresie-programu-lepsze-regulacje-2015-komunikat> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.)
- Cykliczne raporty „Barometr prawa” publikowane przez Grant Thornton: <https://grantthornton.pl/publikacja/barometr-prawa-edycja-10/> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).
- Cykliczne opracowania Obywatelskiego Forum Legislacji: https://www.batory.org.pl/forumidei/zespoły-eksperckie/#tabs_tab-2 (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.).
- Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, <https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf> (dostęp: dnia 7 marca 2025 r.)