

Piotr Fiedorczyk

Organizacja rządowego etapu prac legislacyjnych w świetle wewnętrznych dokumentów Rady Ministrów w latach 1944–1946

Prezentowane poniżej cztery niepublikowane dokumenty, pochodzące z Archiwum Akt Nowych, dotyczą organizacji prac legislacyjnych w ramach Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Rządu Tymczasowego i Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej. Dwa pierwsze są zarządzeniami kierownika resortu sprawiedliwości PKWN i pochodzą prawdopodobnie z września 1944 r. Pozostałe dwa to uchwały Rady Ministrów z 1945 i 1946 r.

Organizacja prac legislacyjnych wewnątrz rządu budzi obecnie wiele emocji w związku z niejasnym procesem podejmowania decyzji co do treści proponowanych na tym etapie rozwiązań zawartych w projektach ustaw i rozporządzeń. Dokumenty zamieszczone poniżej ukazują początki kształtowania się procesu przyjmowania projektów aktów prawnych. Ilustrują one, jak bardzo nieskomplikowane, wręcz prowizoryczne rozwiązania obowiązywały przy opracowywaniu aktów prawnych, które następnie stawały się prawem w formie rządowych dekretów, niepodlegających praktycznie żadnej kontroli parlamentarnej.

Jest to widoczne w świetle dwóch pierwszych dokumentów (statutu i regulaminu Komisji Prawniczej). Dotyczą one podstaw prawnych działalności międzyresortowej Komisji Prawniczej, uplasowanej przy Wydziale Ustawodawczym Resortu Sprawiedliwości PKWN. Komisja, utworzona w 1944 r., działała przez cały okres Polski Ludowej i była stałym składnikiem rządowego aparatu legislacyjnego. Została powołana do opiniowania projektów ustaw, dekretów i rozporządzeń. Miała również opiniować zarządzenia kierowników resortów, jeżeli wykraczały one poza zakres wewnętrznego trybu ich urzędowania. Opinie Komisji miały dotyczyć celowości projektu, jego zgodności z konstytucją (powstaje pytanie: jaką?) i całokształtem obowiązującego ustawodawstwa, a także uwzględniać zasady techniki legislacyjnej. Kierownik

resortu sprawiedliwości sprawował zwierzchni nadzór nad Komisją Prawniczą. Jej przewodniczącym był z urzędu kierownik działu ustawodawczego resortu sprawiedliwości. Oba te uregulowania przyznawały resortowi i jego kierownikowi ważną rolę koordynatora prac legislacyjnych rządu. W skład Komisji wchodziło: przewodniczący, przedstawiciele Biura Prawnego Krajowej Rady Narodowej i PKWN, referent wydziału ustawodawczego resortu sprawiedliwości oraz przedstawiciel resortu, którego projekt był opiniowany. Posiedzenia Komisji musiały się odbywać w obecności wszystkich jej członków, a uchwały zapadały większością głosów. Po przyjęciu projektu był on przekazywany do PKWN w celu jego uchwalenia.

Dokument nr 3, czyli uchwała Rady Ministrów z 15 listopada 1945 r. *o trybie uchwalania projektów ustaw, dekretów i rozporządzeń*, obrazuje proces krzepnięcia „władzy ludowej”, rozbudowy jej struktur i procedur działania. Uchwała opisuje cały proces prac nad projektem aktu prawnego, od momentu przyjęcia (zasad) do momentu ich uchwalenia przez rząd i przekazania do dalszych prac w parlamencie. Zwraca uwagę fakt, iż uchwała w art. 3 odsyła do zasad techniki prawodawczej, ustalonych zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 13 maja 1939 r.¹ Uchwała wzmacniała pozycję ministra sprawiedliwości jako koordynatora prac legislacyjnych rządu. Mógł on między innymi zwrócić projekt organowi projektującemu w celu usunięcia braków lub wad, jeżeli projekt oczywiście nie odpowiadał wymogom uchwały. Uchwała nakazywała także, aby tezy (zasady) aktu prawnego w razie braku jednomyślności były przyjmowane w formie uchwały Rady Ministrów. Uchwała wyznaczała sztywne terminarze prac i bardzo krótkie (5 i 7-dniowe) terminy do zapoznania się z projektami. Przyspieszeniu prac służyła także możliwość przyjęcia projektu przez ministrów w drodze okólnej. Zmieniono także zakres kompetencji Komisji Prawniczej, pozbawiono ją bowiem prawa oceny celowości tworzenia danego projektu oraz jego merytorycznej zawartości. Zadaniem Komisji miało odtąd być: obranie właściwego, najprostszego i najskuteczniejszego środka prawnego; nadanie projektowi formy najbardziej odpowiadającej zamierzonemu celowi danego aktu prawnego; ujęcie projektu w możliwie prostą, jasną i poprawną szatę słowną oraz uzgodnienie go z dotychczasowym stanem prawnym w celu uchylenia sprzecznych przepisów. Widać w tych rozwiązaniach dbałość o formalnoprawną stronę treści projektu.

Dokument nr 4, czyli uchwała Rady Ministrów z 28 marca 1946 r., stanowi jedynie niewielką modyfikację rozwiązań przyjętych w uchwale z 1945 r., służącą przyspieszeniu prac nad projektami aktów prawnych.

¹ *Zasady techniki prawodawczej (obowiązujące w zakresie prac prawodawczych Rządu stosownie do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. nr 55-63/4)*, Warszawa 1939. Zarządzenie to publikuje A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957, s. 109-132.

Przyjęte w listopadzie 1945 r. przepisy obowiązywały do 14 stycznia 1949 r., gdy weszła w życie uchwała Rady Ministrów z 11 grudnia 1948 r. o trybie uzgadniania i uchwalania projektów ustaw, dekretów i rozporządzeń².

Dokumenty są publikowane z zachowaniem oryginalnej pisowni.

DOKUMENT NR 1

1944 [wrzesień?], [Lublin] – Statut Komisji Prawniczej, działającej przy Resorcie Sprawiedliwości PKWN

Statut Komisji Prawniczej

§ 1.

Na podstawie uchwały Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 18^a września 1944 r. tworzy się stałą Komisję Prawniczą Międzyresortową przy Wydziale Ustawodawczym Resortu Sprawiedliwości.

§ 2.

Komisja Prawnicza opiniuje projekty ustaw i dekretów P[olskiego] K[omitetu] W[yzwolenia] N[arodowego], rozporządzeń poszczególnych Kierowników Resortów, wydanych w zakresie ich własnego działania, a także projekty tych zarządzeń Resortów, które wykraczają poza ramy ich wewnętrznego trybu urzędowania.

§ 3.

Komisja prawnicza opiniuje projekty, wymienione w § 2, pod względem ich celowości, zgodności z konstytucją i całokształtem obowiązującego ustawodawstwa, a także pod względem techniki ustawodawczej.

§ 4.

Kierownik Resortu Sprawiedliwości sprawuje zwierzchni nadzór i kontrolę nad tokiem prac i ogólną działalnością Komisji prawniczej.

§ 5.

Przewodniczącym Komisji Prawniczej jest z urzędu kierownik działu ustawodawczego Resortu Sprawiedliwości, który kieruje pracami i działalnością Komisji.

§ 6.

W skład Komisji Prawniczej wchodzi:

a) Przewodniczący

² Również ta uchwała nie była publikowana. Znajduje się ona w AAN, zespół akt: Urząd Rady Ministrów, sygn. 5/1111, k. 634–642.

^a Liczba wpisana odręcznie.

- b) Przedstawiciel Biura Prawnego Krajowej Rady Narodowej
- c) Przedstawiciel Biura Prawnego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego,
- d) Delegowany przez Przewodniczącego Komisji Prawniczej referent wydziału ustawodawczego Resortu Sprawiedliwości
- e) Przedstawiciel Resortu, którego projekty rozporządzeń lub zarządzeń Komisja opiniuje.

§ 7.

Kierownik Resortu Sprawiedliwości lub Przewodniczący Komisji prawniczej mogą powoływać do udziału w pracach Komisji prawniczej osoby, wyróżniające się szczególnie znajomością prawa lub wiedzą fachową w zakresie

-2-

których rozpatrywane są projekty ustawodawcze.

§ 8.

Dla ważności posiedzeń Komisji Prawniczej, wymagana jest obecność wszystkich osób wymienionych w § 6.

§ 9.

Uchwały Komisji Prawniczej zapadają większością głosów członków obecnych na posiedzeniu, a w razie równości głosów przeważa głos przewodniczącego.

§ 10.

Kierownik Resortu Sprawiedliwości przesyła uchwalone przez Komisję Prawniczą projekty ustawodawcze na posiedzenia P[olskiego] K[omitetu] W[yzwolenia] N[arodowego].

§ 11.

Przy Komisji prawniczej czynne jest biuro, które wchodzi w skład wydziału ustawodawczego Resortu Sprawiedliwości.

§ 12.

Komisja Prawnicza uchwali regulamin swego wewnętrznego urzędowania.

Kierownik
Resortu Sprawiedliwości
(Czechowski Jan.)

DOKUMENT NR 2
1944 [wrzesień?], [Lublin] – Regulamin Komisji Prawniczej, działającej przy
Resorcie Sprawiedliwości PKWN

Regulamin Komisji Prawniczej

Na zasadzie § 12 statutu Komisji Prawniczej uchwała się co następuje:

§ 1.

Projekty ustaw, dekretów i rozporządzeń skierowane do Komisji Prawniczej będą niezwłocznie przedstawione Przewodniczącemu Komisji, który wyznaczy referenta oraz termin oraz termin posiedzenia.

§ 2.

Posiedzenie Komisji Prawniczej zwołane będzie na termin najbliższy z uwzględnieniem czasu niezbędnego do przygotowania referatu.

§ 3.

Jeżeli ze względu na szczególne potrzeby Państwa projekt ma cechy nagłości, Przewodniczący wyznaczy termin jego rozpatrzenia przed innymi projektami.

§ 4.

Projekty przesyłane Komisji Prawniczej do zaopiniowania winny być zaopatrzone w uzasadnienie faktyczne i prawne.

§ 5.

Z przebiegu posiedzenia zostaje sporządzony protokół, który podpisują wszyscy obecni na posiedzeniu członkowie Komisji.

§ 6.

Biuro Komisji Prawniczej przestrzega, aby wchodzące do Komisji projekty były opiniowane z zachowaniem przepisów niniejszego regulaminu i w ostatecznej formie podane do wiadomości Prezydium Krajowej Rady Narodowej, Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i Kierownikom wszystkich Resortów.

§ 7.

Biuro Komisji Prawniczej prowadzi kontrolę przechodzących przez Komisję projektów, systematyzuje je w związku z obowiązującym ustawodawstwem, celem doprowadzenia do kodyfikacji poszczególnych działów ustawodawstwa.

DOKUMENT NR 3

1945 listopad 15, Warszawa – Uchwała Rady Ministrów o trybie uchwalania projektów ustaw, dekretów i rozporządzeń

**Uchwała Rady Ministrów
z dnia 15 listopada 1945 r.
o trybie uchwalania projektów ustaw, dekretów i rozporządzeń.**

Art. 1.

- (1) Przed przystąpieniem do redagowania projektów ustaw, dekretów i rozporządzeń Rady Ministrów oraz rozporządzeń Ministrów należy uzgodnić t e z y (zasady) tych aktów prawnych ze wszystkimi interesowanymi Ministerstwami i Urzędami, oraz Biurami resortowymi, podlegającymi Prezydium Rady Ministrów, chyba że zagadnienie normowane w akcie prawnym dotyczy wyłącznie resortu wnioskodawcy.
- (2) W braku jednomyślności co do tez, uchwała Rady Ministrów rozstrzygnie o zasadach projektowanego aktu prawnego.
- (3) Tezy do aktów prawnych natury gospodarczej podlegają zatwierdzeniu przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów.

Art. 2.

- (1) Od uzgodnienia tez można odstąpić, o ile projektowany akt prawny jest oczywiście prosty w swej konstrukcji i jego zasady nie budzą wątpliwości, a o uchwale nie go, jako nagłego, wnosi pisemnie właściwy Minister.
- (2) W sprawach nagłych natury gospodarczej wymagana jest zgoda Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów na uchwalenie tekstu w trybie ust. 1.

Art. 3.

- (1) Po ustaleniu treści tez (art. 1) projektujący organ zredaguje tekst aktu prawnego wraz z uzasadnieniem.
- (2) Projekty ustaw, dekretów i rozporządzeń należy redagować zgodnie z zasadami techniki prawodawczej objętymi zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. Nr. 55-63/4.

Art. 4.

- (1) Celem poddania pod obrady Komisji Prawniczej, organy projektujące przesyłają projekty aktów prawnych wraz z uzasadnieniem i tezami do departamentu ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości w liczbie egzemplarzy ustalanej okresowo przez Ministra Sprawiedliwości.
- (2) Minister Sprawiedliwości może przed umieszczeniem projektu na porządku dziennym Komisji Prawniczej zwrócić go organowi projektującemu celem usunięcia braków lub wad, jeżeli projekt oczywiście nie odpowiada wymogom art. 1 i 3.

Art. 5.

- (1) Terminarz posiedzeń Komisji Prawniczej ustala Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Biurem Prawnym Prezydium Rady Ministrów.
- (2) Odpis terminarza posiedzeń Komisji Prawniczej wraz z odnośnymi projektami aktów prawnych otrzymują wszystkie Ministerstwa, biura resortowe przy Prezydium Rady Ministrów oraz biura prawne Prezydium Rady Ministrów, Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów i Krajowej Rady Narodowej, a także Prokuratoria Generalna R.P.

-2-

- (1) Projekty aktów prawnych liczących mniej niż 10 artykułów lub paragrafów winny być doręczane na pięć dni przed terminem posiedzenia, projektów dłuższych – na 7 dni przed tym terminem.
- (2) Przepisów niniejszego artykułu nie stosuje się do projektów nagłych (art. 2 ust. 1).

Art. 6.

- (1) W posiedzeniach Komisji Prawniczej biorą udział:
 - a) przedstawiciel biura prawnego Prezydium Rady Ministrów,
 - b) przedstawiciele interesowanych Ministerstw oraz resortowych biur przy Prezydium Rady Ministrów,
 - c) przedstawiciel Prokuraturii Generalnej R.P.
 - d) przedstawiciel biura prawnego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów co do projektów natury gospodarczej.
- (2) W posiedzeniach Komisji Prawniczej mogą brać udział członkowie Komisji Prawniczej Krajowej Rady Narodowej oraz przedstawiciel biura prawnego Prezydium Krajowej Rady Narodowej.
- (3) Minister Sprawiedliwości może zaprosić do wzięcia udziału w posiedzeniu Komisji Prawniczej wybitnych prawników.

Art. 7.

- (1) Obradom Komisji Prawniczej przewodniczy Minister Sprawiedliwości względnie dyrektor Departamentu Ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości, lub delegowani przez nich do tych czynności zastępcy.
- (2) Delegat organu projektującego referuje projekt wniesiony pod obrady.
- (3) Koreferentem jest przedstawiciel departamentu ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości.
- (4) Koreferentem projektów Ministerstwa Sprawiedliwości jest przedstawiciel biura prawnego Prezydium Rady Ministrów.
- (5) Obrady Komisji są protokołowane. Protokół winien uwzględniać zdanie odrębne, o ile tego zażądano na posiedzeniu.

Art. 8.

Zadaniem Komisji Prawniczej jest:

1. obranie właściwego, najprostszego i najskuteczniejszego środka prawnego;
2. nadanie projektowi formy najbardziej odpowiadającej zamierzonemu celowi danego aktu prawnego;
3. ujęcie projektu w możliwie prostą, jasną i poprawną pod każdym względem szatę słowną;
4. uzgodnienie go z dotychczasowym stanem prawnym w drodze uchylecia sprzecznych przepisów.
- 5.

Art. 9.

Projekt aktu prawnego w brzmieniu ustalonym przez Komisję Prawniczą zaopatrują swoimi wizami: dyrektor departamentu ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości i dyrektor Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów.

-3-

Art. 10.

Projekt ustawy w brzmieniu ustalonym przez Komisję Prawniczą przekazuje się Ministrowi – wnioskodawcy, celem skierowania pod obrady Rady Ministrów.

Art. 11.

Opracowane projekty dekretów oraz rozporządzeń Rady Ministrów Komisja Prawnicza kieruje bądź:

a) do podpisu, b) do uchwalenia drogą okólną, c) bądź też do uchwalenia przez Radę Ministrów.

Art. 12.

Projekty dekretów oraz rozporządzeń Rady Ministrów, których sporządzenie uchwaliała poprzednio Rada Ministrów, podlegają załatwieniu w drodze podpisania przez interesowanych Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Art. 13.

(1) Minister Sprawiedliwości może przesłać projekty dekretów oraz rozporządzeń Rady Ministrów (z wyjątkiem wniesionych na posiedzenie Komisji Prawniczej w trybie art. 2 i zaprojektowanych a trybie art. 12) Prezesowi Rady Ministrów i wszystkim członkom Rady Ministrów do uchwalenia w drodze okólnej.

(2) W piśmie wysyłkowym należy nadmienić, że projekt przesłany zostaje do uchwalenia „w drodze okólnej”.

(3) Projekt należy doręczyć za pokwitowaniem ministrowi, lub w razie jego nieobecności – zastępcy ministra.

(4) Niedoręczenie umotywowanego sprzeciwu w Departamencie Ustawodawczym Ministerstwa Sprawiedliwości w terminie 5-dniowym, o ile chodzi o projekt nie zawierający więcej niż 10 artykułów, czy paragrafów, lub w terminie 7-dniowym, o ile chodzi o projekt dłuższy – uważa się za równoznaczne z wyrażeniem przez ministra zgody na wejście dekretu w życie w brzmieniu uchwalonym na Komisji Prawniczej.

(5) Nie stanowi sprzeciwu zwrócenie uwagi na usterki natury czysto redakcyjnej projektu. Usterki takie, o ile wyjdą na jaw, może usunąć Departament Ustawodawczy Ministerstwa Sprawiedliwości w porozumieniu z Biurem Prawnym Prezydium Rady Ministrów.

(6) Po upływie terminów (ust. 4), co stwierdza Minister Sprawiedliwości protokolarnie, projekt zostaje przekazany Prezesowi Rady Ministrów, który na posiedzeniu Rady Ministrów stwierdza uchwalenie dekretu, względnie rozporządzenia Rady Ministrów, w drodze okólnej.

Art. 14.

Dekrety i rozporządzenia Rady Ministrów, których projekty zostały skierowane na Komisję Prawniczą w trybie art. 2, a także projekty innych dekretów i rozporządzeń Rady Ministrów z wyjątkiem uchwalonych w drodze okólnej lub w trybie art. 12, należy, celem załatwienia, wnieść na plenum Rady Ministrów.

-4-

Art. 15.

(1) Po uchwaleniu dekretu Biuro Prezydialne Rady Ministrów przedkłada tekst dekretu do podpisu najpierw Ministrowi – wnioskodawcy, a następnie interesowanym Ministrom, w końcu Prezesowi Rady Ministrów, po czym przesyła w terminie 3-dniowym oryginał oraz 7 poświadczonych odpisów do Prezydium Krajowej Rady Narodowej na zatwierdzenie.

(2) Podpisy na tekście rozporządzenia Rady Ministrów zbiera Biuro Prezydialne Rady Ministrów w kolejności wskazanej w ust. 1.

Art. 16.

Data dekretu jest dzień w którym podpisał go Prezydent Krajowej Rady Narodowej. Datą rozporządzenia Rady Ministrów – dzień w którym podpisał je Prezes Rady Ministrów, zaś datą innych rozporządzeń – dzień w którym podpisał je ostatni z pośród właściwych Ministrów.

Art. 17.

Ustalony tekst rozporządzenia ministra lub ministrów sekretariat Komisji Prawniczej przesyła właściwym ministrom do podpisu, po czym zaopatrjuje go w wizę Prezesa Rady Ministrów.

Art. 18.

(1) Wszelkie materiały prawodawcze w postępowaniu objętym niniejszą uchwałą są ściśle poufne, a obrady nad tezami i projektami – tajne.

(2) W szczególnych wypadkach minister, od którego resortu projekt pochodzi oraz Minister Sprawiedliwości mogą zwalniać od obowiązku zachowania tajemnicy urzędowej, a także udostępniać materiały prawodawcze ogółowi, względnie pewnemu gronu osób.

Art. 19.

Wszelkie materiały prawodawcze, w szczególności oryginały dekretów i rozporządzeń, przechowuje archiwum Ministerstwa Sprawiedliwości.

Art. 20.

Minister Sprawiedliwości ustali regulamin obrad Komisji Prawniczej i tok urzędowania jej sekretariatu.

Art. 21.

Uchwała niniejsza wchodzi w życie z dniem 1 grudnia 1945 r. i ma zastosowanie również do aktów prawnych, których teksty przed tą datą ustaliła Komisja Prawnicza.

Prezes Rady Ministrów
(-) Edward Osóbka Morawski

Za zgodność:
Dyrektor Biura Prezydialnego
Rady Ministrów
(J. Szłapczyński)^a

Źródło: AAN, Urząd Rady Ministrów, 5/1099, k. 265-268, oryginał, mps.

^a Powyżej czytelny podpis odręczny.

DOKUMENT NR 4
1946 marzec 28, Warszawa – uchwała Rady Ministrów RP
o merytorycznym uzgadnianiu projektów aktów ustawodawczych

**Uchwała Rady Ministrów^a
z dnia 28 marca 1946 r.
o merytorycznym uzgadnianiu projektów ustawodawczych.^b**

Celem przyspieszenia i usprawnienia trybu merytorycznego uzgadniania projektów ustaw, dekretów i rozporządzeń zarządza się, co następuje:

1. Projekty ustaw i dekretów przesyłane do merytorycznego uzgodnienia, powinny być zaopatrzone w zwięzłe uzasadnienie lub podkład dokumentarny, wyjaśniający potrzebę wydania ustawy lub dekretu. Rozporządzenia wykonawcze uzasadnienia nie wymagają.
2. Władza, otrzymująca projekt do merytorycznego uzgodnienia, powinna wypowiedzieć się w tym przedmiocie w następujących terminach:
 - a) co do projektów liczących najwyżej 10 artykułów – w ciągu trzech dni;
 - b) co do projektów dłuższych – w ciągu siedmiu dni;
 - c) co do projektów regulujących większy kompleks zagadnień o charakterze zasadniczym (np. prawo rzeczowe, postępowanie podatkowe) – w ciągu czternastu dni.
3. W przypadkach, w których konieczne jest szybkie uchwalenie projektu, Prezes Rady Ministrów może zarządzić skrócenie powyższych terminów.
4. Nie doręczenie umotywowanej odpowiedzi w terminie równoznaczne jest z wyrażeniem zgody na projekt aktu ustawodawczego.

Prezes Rady Ministrów
(-) Edward Osóbka-Morawski

Za zgodność:
Dyrektor
Biura Prezydiального Rady Ministrów

(dr J. Żuniak)

Źródło: AAN, Urząd Rady Ministrów, 5/1100, k. 217, oryginał, mps.

^a Powyżej z lewej strony pieczęć RZECZPOSPOLITA POLSKA Prezydium Rady Ministrów, a obok odręcznie wpisana data 15 XI 45.

^b Powyżej z prawej strony odręcznie wpisane Zał. Nr 4.