

**SZKOŁA WYŻSZA PSYCHOLOGII SPOŁECZNEJ
W WARSZAWIE
WYDZIAŁ PRAWA I NAUK SPOŁECZNYCH**

mgr Arkadiusz Myrcha

**POSTĘPOWANIE
USTAWODAWCZE**

Rozprawa doktorska napisana pod
kierunkiem naukowym
prof. dra hab. Marka Chmaja

Warszawa 2022

SPIS TREŚCI

Wstęp	6
-------------	---

Rozdział 1.

Postępowanie ustawodawcze w polskich konstytucjach	11
1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.	11
1.1. Ramy prawne	11
1.2. Inicjatywa ustawodawcza	12
1.3. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie	13
1.4. Postępowanie ustawodawcze w Senacie	13
1.5. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie z projektami ustaw powracającymi z Senatu	15
1.6. Uprawnienia Prezydenta	16
1.7. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.	17
2. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.	17
2.1. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie	18
2.2. Postępowanie ustawodawcze w Senacie	19
2.3. Uprawnienia Prezydenta	19
3. Mała Konstytucja z 1947 r.	21
4. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.	22
4.1. Inicjatywa ustawodawcza	23
4.2. Postępowanie ustawodawcze	24
5. Mała Konstytucja z 1992 r.	25
5.1. Inicjatywa ustawodawcza	26
5.2. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie	28
5.3. Postępowanie ustawodawcze w Senacie	30
5.4. Uprawnienia Prezydenta	31

Rozdział 2.

Inicjatywa ustawodawcza	33
1. Pojęcie i istota inicjatywy ustawodawczej	33
1.1. Istota inicjatywy ustawodawczej	33

1.2. Zasady realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej	35
1.3. Zakres przedmiotowy prawa inicjatywy ustawodawczej	38
1.4. Prawo wycofania projektu ustawy	39
1.5. Zasada dyskontynuacji	41
2. Rządowa inicjatywa ustawodawcza	43
2.1. Istota rządowej inicjatywy ustawodawczej	43
2.2. Przygotowanie projektu ustawy	44
2.3. Zakres przedmiotowy	46
2.4. Tryb pilny	48
3. Poselska inicjatywa ustawodawcza	52
3.1. Istota poselskiej inicjatywy ustawodawczej	52
3.2. Projekt grupy posłów	54
3.3. Komisyjna inicjatywa	55
4. Senacka inicjatywa ustawodawcza	56
4.1. Istota senackiej inicjatywy ustawodawczej	56
4.2. Zasady realizacji senackiej inicjatywy ustawodawczej	57
5. Prezydencka inicjatywa ustawodawcza	59
6. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza	61
6.1. Ramy prawne obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	61
6.2. Zakres przedmiotowy	63
6.3. Zasady realizacji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	64
6.4. Przygotowanie projektu ustawy	66
6.5. Etap parlamentarny	68

Rozdział 3.

Postępowanie ustawodawcze w Sejmie	71
1. Zasada trzech czytań	71
1.1. Istota zasady trzech czytań	71
1.2. Gwarancje wynikające z zasady trzech czytań	72
2. Nadanie biegu inicjatywie ustawodawczej	75
2.1. Wstępna kontrola projektu ustawy	75
2.2. Skierowanie do konsultacji społecznych	77
2.3. Badanie zgodności projektu ustawy z Konstytucją RP i prawem UE	78
2.4. Nadanie numeru druku i doręczenie projektu ustawy	81

2.5. „Zamrażarka” sejmowa	82
3. I czytanie projektu ustawy	84
3.1. Istota pierwszego czytania	84
3.2. Zasady przeprowadzenia pierwszego czytania	85
3.3. Forum pierwszego czytania	86
3.4. Wniosek o odrzucenie projektu ustawy	87
4. Rozpatrzenie projektu ustawy	88
4.1. Skierowanie do komisji	88
4.2. Wysłuchanie publiczne	90
4.3. Posiedzenia komisji	91
4.4. Zgłaszanie poprawek	92
4.5. Sprawozdanie	96
5. Drugie czytanie	99
5.1. Przedstawienie sprawozdania	99
5.2. Zgłaszanie wniosków i poprawek	100
5.3. Skierowanie do komisji	102
6. Trzecie czytanie	103
6.1. Zasady trzeciego czytania	103
6.2. Procedura głosowań	106

Rozdział 4.

Udział Senatu w postępowaniu ustawodawczym	108
1. Zasady kształtujące proces legislacyjny w Senacie	108
1.1. Rola Senatu w postępowaniu ustawodawczym	108
1.2. Ramy czasowe procesu legislacyjnego w Senacie	110
1.3. Przedmiot prac legislacyjnych w Senacie	112
2. Prace nad ustawą	113
2.1. Skierowanie do komisji	113
2.2. Granice poprawek Senatu	115
2.3. Stanowisko Senatu	120
3. Stanowisko Sejmu w sprawie uchwały Senatu	122
3.1. Przedmiot rozpatrzenia	122
3.2. Rozpatrzenie stanowiska Senatu przez komisję sejmową	124
3.3. Rozpatrzenie stanowiska Senatu przez Sejm	126

Rozdział 5.

Udział Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym	129
1. Rola Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym	129
1.1. Ramy prawne	129
1.2. Kontrola ustawy	129
2. Podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia	131
2.1. Przekazanie ustawy Prezydentowi	131
2.2. Podpis Prezydenta	132
2.3. Ogłoszenie ustawy	133
2.4. <i>Vacatio legis</i>	134
3. Prewencyjny wniosek o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją	135
3.1. Istota wniosku	135
3.2. Wymagania formalne wniosku i zasady jego złożenia	137
3.3. Rozpatrzenie wniosku przez Trybunał Konstytucyjny i skutki wyroku dla postępowania ustawodawczego	139
3.4. Postępowanie w parlamencie w celu usunięcia z ustawy przepisów niezgodnych z konstytucją	143
4. Wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm	146
4.1. Istota wniosku	146
4.2. Podstawy wniosku	147
4.3. Uzasadnienie wniosku Prezydenta	149
4.4. Możliwość wycofania wniosku przez Prezydenta	150
4.5. Procedura sejmowa	152
Zakończenie	155
Bibliografia	161

Wstęp

Problematyka postępowania ustawodawczego od wielu lat stanowi przedmiot debat i opracowań przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Koncentrują się one w dużej mierze na aspektach teoretycznych, wynikających bezpośrednio z treści aktów normatywnych i z orzecznictwa. O ile w części opracowań tematyka ta podejmowana jest całościowo, o tyle duża część analizie poddaje jedynie określone fazy postępowania ustawodawczego. Jednak równie istotnym czynnikiem kształtującym procesy legislacyjne są typowe dla każdej kadencji praktyki parlamentarne.

Na przestrzeni dwóch kadencji parlamentu w sposób wyraźny wykształciły się mechanizmy, które wyraźnie zaniżyły standardy stanowienia prawa. Poddawane są powszechnej krytyce nie tylko przez przedstawicieli nauki, ale także przez samych adresatów uchwalanych norm. Wykształcone w tym okresie praktyki parlamentarne są konsekwencją nadużywania przez większość parlamentarną swojej dominującej roli. Przejawia się to wielokrotnie w nadużywaniu uprawnień, nieprzestrzeganiu prawa czy w pomijaniu panujących od wielu kadencji zwyczajów parlamentarnych. Ukształtowany zaś w takich warunkach proces legislacyjny prowadzi do zaniku debaty parlamentarnej, która winna stanowić fundament każdego rzetelnego postępowania ustawodawczego. Zjawisko to dostrzegają przedstawiciele szeroko pojmowanych nauk społecznych, którzy w swoich analizach i opracowaniach podnoszą problem wyraźnego spadku jakości stanowionego w Polsce prawa, a zarazem wzrostu jego inflacji.

Powyższe stanowi zatem dowód, że zagadnienia związane ze stanowieniem prawa i postępowaniem ustawodawczym, pomimo stabilnej sytuacji normatywnej, pozostają aktualne i wymagają nieustannych badań.

Decyzja o wyborze tematu wynika z jednej strony z potrzeby poddania analizie praktyk parlamentarnych ukształtowanych po 2015 r. Z drugiej zaś w nauce prawa konstytucyjnego brak jest aktualnej publikacji stanowiącej połączenie zagadnień teoretycznych i praktycznych. Decyzja o wyborze tematu wynika z osobistego i zawodowego zainteresowania autora zagadnieniami związanymi z problematyką postępowania ustawodawczego i związanymi

z nimi aspektami konstytucyjnoprawnymi. Dlatego też celem tej rozprawy jest opisanie całościowego postępowania ustawodawczego z punktu widzenia praktyk parlamentarnych.

Uzasadnieniem wyboru tematu pracy były przede wszystkim względy poznawcze. Przybliżenie i wyjaśnienie praktyk kształtujących proces stanowienia prawa może stanowić istotne studium badawcze do oceny zarówno jakości aktów normatywnych, jak i kondycji polskiej debaty parlamentarnej. Ważnym uzasadnieniem wyboru tematu stały się także wnioski *de lege ferenda* sprowadzające się do konieczności zmian normatywnych zarówno w obszarze przygotowania projektów ustaw i ich wnoszenia, jak i w obszarze prac parlamentarnych. Próba całościowego przedstawienia omawianej problematyki zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktycznym, ma na celu wyjaśnienie następujących zagadnień:

- a) jakie znaczenie dla procesu stanowienia prawa mają przyjęte zwyczaje i praktyki parlamentarne,
- b) jakie znaczenie dla jakości stanowionego prawa ma przestrzeganie obowiązujących procedur i regulacji,
- c) czy uczestnicy postępowania ustawodawczego mają takie same prawa, gwarancje i ochronę prawną,
- d) na ile normy konstytucyjne, ustawowe i regulaminowe stanowią dla postępowania ustawodawczego gwarancje chroniące je przed politycznym interesem przedstawicieli większości parlamentarnej,
- e) na ile normy i zwyczaje kształtujące postępowanie ustawodawcze stanowią gwarancje zgodności stanowionego prawa z Konstytucją.

Celem niniejszej rozprawy jest także ukazanie złożoności postępowania ustawodawczego, kształtowanego jednocześnie przez normy konstytucyjne, ustawowe, regulaminowe, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i zwyczaje parlamentarne. Ponadto praca stanowi próbę opisanego postępowania ustawodawczego w ujęciu całościowym z uwzględnieniem wszystkich jego faz. Autorowi przyświecało założenie, aby praca stanowiła kompleksową analizę procesu stanowienia prawa. Najwięcej uwagi poświęcił analizie kluczowego etapu postępowania ustawodawczego, jakim są prace sejmowe. To wówczas następuje szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy i wypracowanie ostatecznej treści aktu normatywnego. Autor skupił się na regulacjach mających stanowić gwarancję zgodności stanowionego prawa z Konstytucją, zarówno w sferze materialnej, jak i formalnej. Trybunał

Konstytucyjny wielokrotnie stwierdził bowiem, że na ocenę konstytucyjności ustawy wpływ mają nie tylko jej normy, ale także sposób jej uchwalenia.

Inspiracją do wyboru tematu była jego znajomość wynikająca ze sprawowania przez autora mandatu posła na Sejm RP. Zagadnienia opisane w rozprawie, a w szczególności te związane z pracami sejmowej komisji ustawodawczej, stanowią przedmiot codziennych obowiązków poselskich autora. Przyjęte powyżej założenia i cele rzutowały w istotny sposób na zakres treściowy pracy i jej wewnętrzną systematykę. I choć rozprawa skupia się głównie na ujęciu problematyki od strony prawnej, to z powodzeniem może stać się ona również przedmiotem pogłębionej analizy historycznej, politycznej czy socjologicznej.

Podjęciem się realizacji celu pracy niezbędnym stało się uwzględnienie realizacji zadań badawczych, takich jak: ewolucja postępowania ustawodawczego, analiza jego obecnego przebiegu, zaprezentowanie zasad konstytucyjnych i zwyczajów parlamentarnych, ocena praw i gwarancji poszczególnych jego uczestników czy wpływ większości sejmowej na jakość stanowionego prawa.

W ramach metodologii przeprowadzono kwerendę literatury, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz źródeł prawa, co pozwoliło na sformułowanie celów, jakie autor zamierza osiągnąć.

W pierwszej kolejności, przy zastosowaniu metody historycznej oraz prawnoporównawczej, autor przedstawił ewolucję postępowania ustawodawczego w okresie od odzyskania przez Rzeczpospolitą niepodległości do współczesności. Analizie poddano kolejne polskie ustawy, ustroje i regulaminy obu izb parlamentu. Celem było bowiem nie tylko porównanie poszczególnych etapów procesu stanowienia prawa, ale także ukazanie ich zmian i modyfikacji na przestrzeni lat.

Następnie, za pomocą metody dogmatyczno-prawnej, przeprowadzono wnikliwą analizę językową obowiązujących w polskim porządku prawnym aktów prawnych kształtujących przebieg całego postępowania ustawodawczego. Przedmiotem badania objęte zostały przepisy zarówno Konstytucji, jak i szeregu ustaw, regulaminy Sejmu i Senatu oraz odpowiednie rozporządzenia. Dla kompleksowego ujęcia materii metoda ta została uzupełniona badaniem orzecznictwa oraz piśmiennictwa, na które złożyły się czasopisma naukowe, artykuły i raporty. Pozwoliło to dokonać prezentacji różnych poglądów przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego na poszczególne elementy postępowania ustawodawczego. W pracy doszukać

się można także liczyć na odwołania do zwyczajów i praktyk parlamentarnych. Analiza ich wpływu na proces stanowienia prawa, co było jednym z celów rozprawy, pokazuje, że okazuje się on nie mniejszy od podstaw normatywnych.

Zastosowanie metody teoretyczno-prawnej pozwoliło natomiast na szczegółowe ujęcie istotnych dla postępowania instytucji prawnych. Od ich prawidłowego zrozumienia i zastosowania zależy bowiem prawidłowość i rzetelność całego postępowania ustawodawczego. Analizy tej dokonano nie tylko w oparciu o obowiązujące przepisy prawne, ale przede wszystkim o orzecznictwo i poglądy wyrażane w doktrynie. Posłużenie się natomiast metodą socjologiczną pozwoliło ocenić samo już funkcjonowanie tychże instytucji w praktyce.

Zamierzeniem autora było opisanie tego procesu w aspekcie praktycznym, a nie wyłącznie prawnoporównawczym. Analiza formalno-dogmatyczna poszerzona o doświadczenia własne autora pozwoliła natomiast na sformułowanie postulatów *de lege ferenda*. Znajdują one także swoje oparcie w postulatach formułowanych zarówno w nauce prawa konstytucyjnego, jak i w prowadzonej debacie publicznej.

Niniejsza dysertacja stanowi studium konstytucyjnoprawne, a jej układ wynika z próby realizacji przedstawionych celów oraz ustosunkowania się do tezy głównej. Pracy została nadana klasyczna formuła. Na konstrukcję pracy składa się wstęp, pięć rozdziałów oraz zakończenie.

Pierwszy rozdział pracy przedstawia postępowanie ustawodawcze w ujęciu historycznym. Założeniem było opisanie postępowań ustawodawczych jako całości w aktach rangi konstytucyjnej. Przedmiotem analizy stały się zatem regulacje kształtujące zarówno prawo inicjatywy ustawodawczej, jak i procesy legislacyjne w parlamencie.

Rozdział drugi koncentruje się na tematyce związanej z inicjatywą ustawodawczą jako pierwszym etapie postępowania ustawodawczego. Analizie poddane zostały regulacje kształtujące zasady realizacji tego uprawnienia przez poszczególne podmioty. Poruszone zostały zagadnienia związane z wymogami formalnymi projektu ustawy, ograniczeń przedmiotowych, czy prawem do jego wycofania.

Rozdział trzeci stanowi najistotniejszy element niniejszej rozprawy. Koncentruje się on na kluczowym etapie postępowania ustawodawczego, jakim są prace sejmowe. Stanowi on szczegółowy opis procedur kształtujących proces legislacyjny i wynikających bezpośrednio

z norm konstytucyjnych i regulaminowych. Jednak istotnym elementem tego rozdziału było także podkreślenie wpływu i znaczenia poszczególnych zwyczajów panujących w izbie. Szczegółowo zostały opisane procedury związane z kolejnymi etapami prac nad projektem ustawy, począwszy od kontroli dokonywanej przez Marszałka Sejmu, aż do zagadnień związanych z trzecim czytaniem i głosowaniem. Istotnym elementem tego rozdziału było także wskazanie, jak w toku postępowania legislacyjnego naruszane są konkretne procedury lub lekceważone są zwyczaje i jakie wynikają z tego konsekwencje. Formułowane na tym tle postulaty *de lege ferenda* powinny przyczynić się do poprawy jakości debaty parlamentarnej i stanowionego prawa.

Rozdział czwarty porusza tematykę związaną z udziałem Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Zawiera on opis kolejnych czynności i procedur od momentu skierowania przez Marszałka Sejmu podpisanej ustawy do przyjęcia przez Senat uchwały wyrażającej stanowisko tej izby. Przedmiotem analizy stały się nie tylko zagadnienia wynikające bezpośrednio z Konstytucji RP czy z Regulaminu Senatu, ale także z przyjętych zwyczajów i ugruntowanych praktyk.

Rozdział piąty stanowi opis udziału Prezydenta RP w postępowaniu ustawodawczym. Przedmiotem analizy stały się szczególne uprawnienia Prezydenta jako „strażnika Konstytucji” z uwzględnieniem praktycznych aspektów ich stosowania. Ponadto rozdział ten zawiera opis konsekwencji wynikających z konkretnej decyzji Prezydenta, zarówno w odniesieniu do działań Sejmu, Trybunału Konstytucyjnego, jak i dla samego postępowania ustawodawczego.

Niniejszą pracę wieńczy zakończenie, które stanowi zestawienie głównych uwag i zawartych w jej treści ocen, wyników analiz i badań oraz wnioski końcowe.

Rozdział 1.

Postępowanie ustawodawcze w polskich konstytucjach

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.

Konstytucja marcowa z dnia 17 marca 1921 r. przyjęła zasadę kontynuacji państwa polskiego w nawiązaniu do I Rzeczypospolitej, uznając zwierzchnictwo narodu i trójpodział władzy¹. Konieczność odbudowania instytucji publicznych, unifikacja systemów prawnych, reforma administracyjna czy walutowa to były jedne z kluczowych wyzwań dla przedstawicieli władz odrodzonego po 123 latach państwa polskiego. Przez wielu ówczesnych polityków oceniana krytycznie, to jednak stała się dla współczesnych symbolem demokracji II RP, w szczególności w swej kompromisowej próbie godzenia zwaśnionych stron sporu politycznego.

Historyczne doświadczenia Konstytucji 3 maja z 1791 r. były zbyt skromnym fundamentem pod budowę nowoczesnego, XX-wiecznego modelu trójpodziału władzy, dlatego też autorzy czerpali wzory chociażby z ustaw zasadniczych III Republiki Francuskiej czy Republiki Weimarskiej. Jednak to, czy twórcom konstytucji marcowej udało się osiągnąć cel, niech świadczy fakt, że podczas prac nad obecnie obowiązującą konstytucją wielokrotnie czyniono odwołania do treści swojej poprzedniczki².

1.1. Ramy prawne

Konstytucja marcowa przyjęła model dwuizbowego parlamentu, co w sposób oczywisty determinowało przebieg postępowania ustawodawczego. Jednak ta materia uregulowana została w dużym stopniu ogólności, a zasadnicze kwestie samego procedowania z projektem, trybu i kwestii formalnych znalazły swoje rozwinięcie w kolejnych regulaminach Sejmu. W trakcie obowiązywania konstytucji marcowej był to „Tymczasowy Regulamin Obrad Sejmu Ustawodawczego” z dnia 14 lutego 1919 r., który obowiązywał jedynie na początku funkcjonowania nowej ustawy zasadniczej. Na jej podstawie został uchwalony bowiem w dniu

¹ S. Gajewski, K. Nawacka, *Historia ustroju Polski*, Olsztyn 2008, s. 124.

² Szerzej o tym P. Skorut, *Odwołania do Konstytucji RP z 17 marca 1921 roku i ewolucja rozwiązań konstytucyjnych w projektach ustawy zasadniczej RP z lat 90. XX wieku. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach*, „Studia Środkowoeuropejskie i Bałkanistyczne” 2021, t. XXX.

16 lutego 1923 r. „Regulamin obrad Sejmu”. Jednak w ciągu sześciu kolejnych lat by aż sześć razy nowelizowany. Następnie zaś, w dniu 16 grudnia 1930 r. został uchwalony drugi „Regulamin obrad Sejmu”, który tylko raz, w roku kolejnym, został znowelizowany.

Zdaniem przedstawicieli doktryny art. 3 konstytucji marcowej stanowił definicję ustawy w znaczeniu materialnym, określając w sposób ogólny i niezwykle szeroki zakres ustawodawstwa państwowego. Obejmował on „stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonywania”³. Określał także, że nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony. Wynika z niego zatem jasno, że w postępowaniu ustawodawczym ustrojodawca przyznał prymat Sejmowi, jako tej izbie parlamentu, do której należy kluczowa rola w stanowieniu nowego prawa.

1.2. Inicjatywa ustawodawcza

Prawo inicjatywy ustawodawczej ustrojodawca przyznał Rządowi i Sejmowi. Prawo to nie przysługiwało więc ani Prezydentowi, ani Senatowi. Ostatecznie też nie wprowadzono do Konstytucji, proponowanych w trakcie prac legislacyjnych, instytucji demokracji bezpośredniej, takich jak referendum czy ustawodawcza inicjatywa ludowa⁴.

Rządowa inicjatywa ustawodawcza była normą. Służy ona realizacji konstytucyjnych funkcji władzy wykonawczej, czyli kierowaniu bieżącymi sprawami państwa⁵. W odróżnieniu jednak od sejmowej inicjatywy ustawodawczej, rządowa wymagała uprzedniej uchwały Rady Ministrów. Mogła ona być realizowana wyłącznie jako działalne organu kolegialnego. Poszczególni zaś ministrowie mogli jedynie inicjować lub realizować proces przygotowania stosownego projektu. Jednak skierowanie go do Sejmu wymagało już podjęcia uchwały przez Radę Ministrów jako organu uprawnionego.

Konstytucja marcowa pomijała natomiast kwestie zasad i trybu realizacji sejmowej inicjatywy ustawodawczej. Materia ta więc została w całości ukształtowana mocą postanowień Regulaminu Sejmu. I tak, art. 19 ust. 1 Regulaminu Sejmu z 16.02.1923 r. stanowił, że prawo to przysługiwało grupie co najmniej 15 posłów. Stan ten utrzymał się do 1930 roku, kiedy to wprowadzono wymóg minimum 30 posłów.

³ P. A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i Senacie II Rzeczypospolitej 1919–1939. Prawo – zwyczaj – praktyka parlamentarna*, Radom 2008, s. 31.

⁴ M. Pietrzak, *Konstytucja z 17 marca 1921 roku z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 11.

⁵ P. A. Tusiński, dz. cyt., s. 88.

„Pewne wątpliwości natomiast na gruncie przepisów Regulaminu Sejmu z 1923 r. budzi kwestia inicjatywy ustawodawczej komisji. (...) Była ona jednak dopuszczalna, jak należy domniemywać, jeżeli komisja została do przygotowania stosownego projektu ustawy zobligowana uchwałą Plenum Sejmu”⁶.

1.3. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie

Ustrojodawca zrezygnował z uregulowania na poziomie ustawy zasadniczej samego postępowania z projektem ustawy. Kwestie dotyczące czytań, wnoszenia poprawek czy prawa do wycofania złożonego projektu ustawy pozostawił do swobodnego uznania przez ustawodawcę w Regulaminie Sejmu.

Zasadniczą grupę przepisów stanowił rozdział III zatytułowany „Przedmiot obrad Sejmu”. Zawierał on art. 14. ust. 2, wprowadzający wymóg ustawy dla wniosków pociągających za sobą obciążenie Skarbu Państwa lub majątku państwa. Regulacja ta odnosiła się do wydatków ze Skarbu Państwa, które powodują skutek bezpośredni, a nie tylko wywołują wydatki, jako skutek pośredni⁷. Był to szczególny przejaw bardzo odpowiedzialnej i nowatorskiej postawy twórców Konstytucji. Spośród innych przepisów Regulaminu Sejmu regulujących postępowanie ustawodawcze warto przytoczyć rozdział IV „Posiedzenia plenarne Sejmu” czy rozdział VI „Komisje”. Pierwszy etap postępowania ustawodawczego wieńczyło trzecie czytanie, podczas którego przeprowadzano głosowanie nad całością projektu.

Powyższe należy uzupełnić o regulację wynikającą z treści art. 32 konstytucji marcowej, która korespondowała z normą konstytucyjną wyrażoną w art. 3. Stanowił on, że do prawomocności uchwał potrzebna jest zwykła większość głosów, przy obecności przynajmniej 1/3 ogółu ustawowej liczby posłów.

1.4. Postępowanie ustawodawcze w Senacie

Rola Senatu w postępowaniu ustawodawczym była znacznie mniejsza w porównaniu z Sejmem. Senat bowiem był tą izbą parlamentu, której zadaniem było jedynie dokonanie swego rodzaju analizy i wprowadzenie do niej ewentualnych zmian. Senat miał tylko rozpatrywać uchwalone przez Sejm projekty ustaw, a więc nie był – jak zauważono w doktrynie przedwojennej – izbą ustawodawczą, lecz swoistym organem kontrolującym, przy czym ustawa

⁶ P. A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 56.

⁷ Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008, s. 480.

zasadnicza nie ustalała kryteriów, jakimi miała się kierować izba wyższa przy ocenie tych projektów⁸.

Senatowi nie przysługiwało natomiast prawo występowania z inicjatywą ustawodawczą. Było to rozwiązanie odmienne od przyjętych w konstytucjach III Republiki Francuskiej, Niemiec weimarskich i Czechosłowacji, gdzie izba wyższa dysponowała takim prawem⁹.

Art. 35 konstytucji marcowej stanowił, że każdy projekt ustawy uchwalony przez Sejm będzie przekazany Senatowi do rozpatrzenia. Nie było zatem jakichkolwiek odstępstw w procesie tworzenia prawa, który eliminowałby Senat w pracach nad uchwaloną przez Sejm ustawą. Dla porządku, należy w tym miejscu podkreślić jedną kwestię. Otóż ustrojodawca posługuje się pojęciem „projekt ustawy” także dla aktu uchwalonego już przez Sejm. Obecnie obowiązująca Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. stanowi zaś, i słusznie, że od momentu podjęcia uchwały przez Sejm mamy do czynienia z „ustawą”¹⁰.

Dość lakoniczne postanowienia Konstytucji w zakresie roli Senatu w postępowaniu ustawodawczym uzupełnione były postanowieniami „Regulaminem obrad Senatu” z 24 marca 1923 r. I tak, faza senacka postępowania ustawodawczego obejmowała ciąg następujących czynności sukcesywnych: niezwłoczne zarządzenie przez marszałka wydrukowania i rozdania senatorom projektu ustawy nadesłanego z Sejmu; przekazanie projektu ustawy przez marszałka do właściwej komisji; prace komisji nad stanowiskiem Senatu i przygotowanie sprawozdania dla plenum; czytanie projektu ustawy na plenum Senatu, kończące się: przyjęciem projektu bez zmian, przyjęciem ze zmianami, odrzuceniem projektu lub uchwałą o zapowiedzeniu wniesienia zmian do projektu lub – względnie uchwałą o zapowiedzeniu odrzucenia projektu¹¹.

Prace Senatu mogły się natomiast formalnie rozpocząć jeszcze przed przekazaniem uchwalonego w Sejmie projektu ustawy. Otóż art. 49 Regulaminu obrad Senatu z 1923 r. stanowił, że „ważniejsze projekty ustaw, a zwłaszcza ustawę budżetową, przekazuje Marszałek właściwej komisji już bezzwłocznie po wniesieniu projektu do Sejmu, celem wyznaczenia sprawozdawców tymczasowych”¹².

⁸ P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 34.

⁹ Tamże, s. 33.

¹⁰ Art. 121 ust. 1 Konstytucji RP „Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi”.

¹¹ P. A. Tusiński, dz. cyt., s. 204.

¹² M. Jarentowski, *Poprawki Senatu do ustaw w okresie II i III Rzeczypospolitej: ewolucja, procedury i techniki legislacyjnej*, [w:] *Legislacja w Polsce w latach 1918–2018*, Warszawa

Po pierwsze, oceniając projekt pozytywnie, mógł podjąć uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek. Senat mógł także nie wprowadzać poprawek do uchwalonego przez Sejm projektu ustawy w terminie 30 dni, co oznaczało jego „milczącą akceptację”. Wówczas to ustawa taka trafiała do Prezydenta, który zarządzał jej ogłoszenie. Jeżeli natomiast Senat uznałby, że ustawa nie wymaga poprawek, a dodatkowo istnieją przesłanki do szybkiego wejścia w życie uchwalonych przepisów, to Senat mógł wystąpić do Prezydenta z wnioskiem, by publikacja nastąpiła przed upływem wymaganych 30 dni. Wniosek ten nie był, rzecz jasna, wiążący dla Prezydenta RP. Niemniej jednak Senat zyskał uprawnienie, które dawało mu możliwość chociażby politycznego zamanifestowania i podkreślenia wagi przyjętej uwagi.

Jeżeli natomiast izba wyższa nadesłany z Sejmu projekt ustawy oceniła w całości krytycznie, to mogła podjąć uchwałę o jego odrzuceniu. Jeżeli zaś krytyczna ocena dotyczyła jedynie poszczególnych przepisów projektu ustawy, to Senat mógł wprowadzać do niego poprawki.

Ustrojodawca powyższe uprawnienie mógł zrealizować w dwojaki sposób. Po pierwsze, w konstytucyjnym terminie 30 dni podjąć stosowną uchwałę o odrzuceniu lub przyjęciu poprawek. Mógł też, co mogło nastąpić tylko pod rządami konstytucji marcowej, podjąć w tym terminie 30 dni uchwałę sygnalizującą chęć odrzucenia ustawy w całości lub wprowadzenia do niej poprawek. Wówczas to Senat miał kolejne 30 dni na podjęcie właściwej uchwały merytorycznej.

1.5. Postępowanie w Sejmie z projektami ustaw powracającymi z Senatu

Rola Sejmu w postępowaniu ustawodawczym nie kończyła się z chwilą podjęcia uchwały o przyjęciu projektu ustawy. Sejm, podobnie jak w obecnie obowiązującej Konstytucji¹³, miał prawo ustosunkowania się do zmian proponowanych przez Senat.

Powracające z Senatu projekty ustaw ze zmianami były przedmiotem prac właściwej komisji sejmowej. W praktyce projekt ten trafiał do tej samej komisji, która to opracowywała i przedkładała sprawozdanie o nim w fazie wcześniejszego postępowania sejmowego¹⁴. Przyjęcie takiego sposobu procedowania sprawiało, że na sejmowym plenum posłowie głosują

2020, s. 80.

¹³ Zob. art. 121 ust. 3 konstytucji marcowej.

¹⁴ P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 238.

następnie nie nad poprawkami Senatu, ale nad wnioskami komisji, które mogą się przychylić do uchwał Senatu albo sprzeciwić się tymże¹⁵.

Ustrojodawca pozostawił do uznania Sejmu, w jakiej formule odbędzie się głosowanie na uchwałami Senatu. Zgodnie z rekomendacją komisji sejmowej mogło to nastąpić w formule „pozytywnej”, czyli w formie uchwały uwzględniającej stanowisko Senatu. Mogło też to nastąpić w formule „negatywnej”, czyli nieuwzględniającej stanowiska Senatu. Ten sposób procedowania wymagał jednak kwalifikowanej większości głosów 11/20. Praktyka głosowania negatywnego poprawek Senatu do projektów ustaw stała się dominująca w III kadencji Sejmu i utrzymywała się następnie w Sejmie IV i V kadencji¹⁶.

Ostatnią czynnością parlamentarną procesu ustawodawczego było przesłanie przez Marszałka Sejmu ustawy uchwalonej w ostatecznym brzmieniu nadanym jej przez Sejm Prezesowi Rady Ministrów do promulgacji przez Prezydenta i publikacji w Dzienniku Ustaw¹⁷.

1.6.Uprawnienia Prezydenta

Pozycja ustrojowa Prezydenta odbiegała od pozycji opisanej w obecnie obowiązującej Konstytucji RP, nie wspominając już o konstytucji kwietniowej. Była ona znacząco słabsza, choć nazwanie jej wyłącznie „funkcją reprezentacyjną” byłoby nadużyciem. Teza ta znajduje swoje potwierdzenie chociażby w zakresie uprawnień, jakie ustrojodawca przyznał Prezydentowi w postępowaniu ustawodawczym.

Zgodnie z postanowieniami art. 44 zd. 1 rola Prezydenta została zatem ograniczona do organu odpowiedzialnego wyłącznie za podpisanie i publiczne ogłoszenie uchwalonej ustawy. Prezydentowi nie przysługiwała ani inicjatywa ustawodawcza, ani prawo weta. Pozbawiony został zatem realnych kompetencji do wpływania na proces stanowienia prawa. Kwestią podlegającą uznaniu prezydenckiemu ustanowiono wyłącznie prawo odniesienia się do wniosku Senatu o ogłoszenie uchwalonej ustawy w terminie krótszym niż 30 dni.

¹⁵ W. Konopczyński, *Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 2, Warszawa 1926, s. 46.

¹⁶ P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 242.

¹⁷ Tamże, s. 243.

1.7. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r.

Konstytucja marcowa w art. 4 stanowiła, że Ustawa państwowa ustala corocznie budżet Państwa na rok następny. Dopiero jednak ustawa zmieniająca i uzupełniająca konstytucję marcową wprowadziła regulacje dotyczące postępowania z projektem budżetu państwa (art. 3 Ustawy zmieniającej).

Wyłączną inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie przyznano Rządowi. Winien on przedłożyć Sejmowi projekt budżetu państwa nie później niż na 5 miesięcy przed rozpoczęciem następnego roku budżetowego.

Sejmowi określono natomiast termin, w jakim zobowiązany był do zakończenia prac nad projektem i podjęciem uchwały. W ich efekcie Sejm mógł odrzucić projektu budżetu w całości, uchwalić go z poprawkami lub w bez poprawek w brzmieniu proponowanym przez Rząd. Jeżeli jednak w ciągu 3 i pół miesiąca od dnia złożenia przez Rząd projektu budżetu Sejm nie podjąłby żadnej uchwały, to wówczas Senat zyskiwał prawo podjęcia prac nad rządowym projektem. Analogicznie do postanowień art. 35 Konstytucji, Senat miał 30 dni na wniesienie ewentualnych zmian do projektu ustawy. W przeciwnym razie projekt budżetu państwa uznawany był za przyjęty w brzmieniu proponowanym przez Rząd. Jeżeli jednak Senat dokonał zmian i skierował projekt ustawy ponownie do Sejmu, ten miał 15 dni na ich odrzucenie. Jeżeli jednak stosowna uchwała nie zostałyby podjęta, to ustrojodawca wprowadził domniemanie przyjęcia poprawek Senatowi.

Uchwalony przez Sejm lub Senat budżet państwa podpisywał następnie Prezydent zarządzając jednocześnie jego ogłoszenie. Co ciekawe, twórcy ustawy zmieniającej Konstytucję przyznali Prezydentowi to uprawnienie także w sytuacji, gdyby ani Sejm ani Senat nie podjęli stosownych uchwał. Zważając na szczególne znaczenie ustawy budżetowej dla funkcjonowania państwa, wprowadzono swego rodzaju „bezpiecznik” gwarantujący ciągłość polityki finansowej państwa.

2. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (dalej: konstytucja kwietniowa) dokonała wielu istotnych zmian ustrojowych. Rola dwuizbowego parlamentu („Izb Ustawodawczych”) została znacząco ograniczona na rzecz wzmocnienia roli władzy

wykonawczej. Znalazło to także swoje odzwierciedlenie w znowelizowanych regulaminach Sejmu¹⁸ i Senatu¹⁹ w zakresie kształtującym postępowanie ustawodawcze.

2.1. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie

Prawo inicjatywy ustawodawczej zostało opisane w art. 50 Konstytucji. Prawo to przyznano Rządowi oraz Sejmowi. Analiza przepisu jednoznacznie wskazuje zaś, że podobnie jak w przypadku konstytucji marcowej, nowa ustawa zasadnicza nie uregulowała w sposób szczegółowy realizacji sejmowej inicjatywy ustawodawczej.

Faktem jest, że kwestia wykonania inicjatywy ustawodawczej została unormowana po raz pierwszy, w tak szerokim zakresie, w pozytywnym prawie parlamentarnym II Rzeczypospolitej. W świetle Regulaminu z 1935 r. sejmowa inicjatywa ustawodawcza przysługiwała pojedynczemu posłowi, który mógł zgłosić projekt ustawy we własnym imieniu²⁰. Jednak nowela Regulaminu z 28 listopada 1938 r. przywróciła wymóg zebrania co najmniej 15 podpisów. Jednocześnie Regulamin Sejmu z 1935 r. pozbawił komisje sejmowe inicjatywy ustawodawczej.

Inicjatywa ustawodawcza Sejmu miała natomiast swoje ograniczenia przedmiotowe. Otóż ustrojodawca przyznał Rządowi wyłączne prawo zgłaszania projektów ustaw w zakresie nie tylko budżetu państwa, ale także kontyngentu rekrutów i ratyfikacji umów międzynarodowych. Ustawa zaś pociągająca za sobą wydatki ze Skarbu Państwa niemające pokrycia w budżecie mogła być uchwalona tylko za uprzednią zgodą Rządu. Władza wykonawcza zyskała zatem ogromne narzędzie kontroli nad działalnością prawodawczą Sejmu. Zważywszy także na fakt, że Rząd miał wyłączną inicjatywę ustawodawczą w zakresie projektu budżetu, to Sejm nie mógł samodzielnie zainicjować uchwalenia prawa pociągającego za sobą jakiegokolwiek wydatki ze środków budżetowych.

Podobnie jak w poprzednich regulaminach Sejmu wydawanych od 1919 r., również w 1935 r. utrzymano dwie procedury postępowania ustawodawczego w izbie niższej – zwykłą i skróconą (pilną)²¹.

¹⁸ Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r. znowelizowany uchwałą Sejmu z dnia 29 listopada 1938 r.

¹⁹ Tymczasowy Regulamin Senatu z dnia 5 października 1935 r. znowelizowany uchwałami z: 27 marca 1936 r., 17 lutego 1937 r., 17 grudnia 1937 r. oraz 29 listopada 1938 r.

²⁰ P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 69.

²¹ Tamże, s. 70.

2.2. Postępowanie ustawodawcze w Senacie

Pod rządami konstytucji kwietniowej warianty zachowań Senatu w procesie ustawodawczym uległy istotnej zmianie. Wobec zniesienia instytucji terminów prekluzyjnych dla Senatu, niecelowe było również kontynuowanie przepisu o zapowiadaniu zmian lub odrzucenia projektu ustawy. W konsekwencji znikła możliwość „milczącego” przyjęcia projektu, zastąpiona instytucją weta bezwzględnego w przypadku, gdy izba wyższa nie uruchomiła przypisanych jej etapów procedury ustawodawczej²².

Analiza przepisów konstytucji kwietniowej, a w szczególności jej art. 53, pozwala stwierdzić, że znacząco wzmocniła się, kosztem Sejmu, rola Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Nie bez znaczenia pozostał rzecz jasna fakt, że Prezydent miał prawo nominować aż 1/3 składu Senatu, co przyznawało mu realny wpływ na funkcjonowanie parlamentu.

Uprawnienie Senatu do odrzucenia lub dokonania zmiany w każdej ustawie uchwalonej przez Sejm nie jest oczywiście regulacją nową. Istotnym *novum* jest natomiast określona na wysokim poziomie 3/5 głosów większość kwalifikowana potrzebna do odrzucenia uchwały Senatu. Mając na względzie, że procedura stanowienia prawa jest kluczową rolą Sejmu, to tak ukształtowana regulacja wprowadza kolejne, znaczące ograniczenie autonomii ustawodawczej Sejmu.

Dla porównania, obecnie obowiązująca Konstytucja nakłada wymóg uzyskania w Sejmie kwalifikowanej większości 3/5 głosów w celu: uchwalenia ustawy przekazanej Sejmowi do ponownego rozpatrzenia przez Prezydenta²³, pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów²⁴ czy odwołania Rzecznika Praw Obywatelskich²⁵.

2.3. Uprawnienia Prezydenta

Konstytucja kwietniowa przyznała Prezydentowi rolę nadrzędną nad wszelkimi innymi naczelnymi organami państwowymi. Jak stanowi art. 3 ust. 1 organami Państwa, pozostającymi

²² M. Dobrowolski, *Upewnienia Senatu w procedurze ustawodawczej II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*, Warszawa 2002, s. 59.

²³ Zob. art. 122 ust. 5 Konstytucji RP.

²⁴ Zob. art. 156 ust. 2 Konstytucji RP.

²⁵ Zob. art. 7 ust. 4 Ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, są: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy, Kontrola Państwowa.

To swoiste hierarchiczne podporządkowanie izb ustawodawczych znalazło swoje odzwierciedlenie w zwiększonym zakresie uprawnień przyznanych Prezydentowi w postępowaniu ustawodawczym. Co ciekawe, wśród nich nie ma wciąż prawa występowania z inicjatywą ustawodawczą. Jednak możliwość stanowienia dekretów, a także możliwość szerokiej ingerencji Prezydenta w działalność rządu, posiadającego już formalne prawo inicjatywy ustawodawczej, a nawet, w pewnych dziedzinach, jej monopolu (art. 50 ust. 2), czyni to uprawnienie w zasadzie zbędnym. Prezydent otrzymał natomiast uprawnienia typowe dla marszałków izb ustawodawczych, a mianowicie możliwość zwoływania Sejmu i Senatu oraz otwierania, odraczania i zamykania sesji obu izb²⁶.

Uprawnienia głowy państwa wynikające już *stricte* z jego roli w postępowaniu ustawodawczym wynikały z treści art. 54 Konstytucji. Przede wszystkim Prezydent mocą swojego podpisu nie tylko w sposób formalny kończył łańcuch postępowania ustawodawczego, kierując uchwaloną ustawę do publikacji w Dzienniku Ustaw. Stwierdzał także prawidłowość jej uchwalenia, co czyniło z urzędu Prezydenta organ quasi-nadzorujący pracę parlamentu.

Prezydentowi przysługiwało ponadto prawo skierowania projektu ustawy do ponownego rozpatrzenia przez obie Izby Ustawodawcze („weto prezydenckie”). W przeciwieństwie zatem do obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej²⁷, nad wnioskiem głosowania musiały się odbyć zarówno w Sejmie, jak i w Senacie. Mając na względzie, że Prezydent zachowywał pełną kontrolę nad działalnością Senatu, to prerogatywa ta przyznawała mu *de facto* rolę zwierzchnią nad władzą ustawodawczą.

²⁶ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1996, s. 503.

²⁷ Zob. art. 122 ust. 5: Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3.

3. Mała Konstytucja z 1947 r.

W dniu 19 lutego 1947 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił Ustawę Konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Łącznie z ustawą konstytucyjną o wyborze prezydenta RP z dnia 4 lutego 1947 roku²⁸ oraz Deklaracją o realizacji praw i wolności obywatelskich z 22 lipca 1947 r.²⁹ stanowiły trzon powojennego ustroju państwa polskiego. Akty te miały z założenia mieć charakter czasowy i stanowiły pomost normatywny pomiędzy Manifestem PKWN³⁰ a Konstytucją z 1952 r.

Mała Konstytucja z 1947 r. składała się z 32 artykułów. Choć w słowie wstępnym literalnie nawiązano do konstytucji marcowej, a Sejm Ustawodawczy utrzymał w mocy aż 26³¹ jej przepisów, to jednak ustrój państwa został ukształtowany w znacząco odmienny sposób. Odrzucenie Konstytucji z 1935 r. służyło nowej władzy do kwestionowania legalności władz emigracyjnych, a tym samym braku legalności istnienia rządu emigracyjnego. Władza ludowa bez nawiązania do konstytucji marcowej – jak pisze Władysław Góra – byłaby jedynie ciałem rewolucyjnym „sięgającym po władzę w drodze niejako zamachu stanu”³².

Najistotniejszą zmianą z punktu widzenia postępowania ustawodawczego była rezygnacja z funkcjonowania Senatu, co znalazło swoje odzwierciedlenie w art. 2 Małej Konstytucji. Zatem uchwalanie ustaw było wyłącznym uprawnieniem jednoizbowego Sejmu Ustawodawczego.

Prawo inicjatywy ustawodawczej, jak wskazuje natomiast w art. 5 Małej Konstytucji, przyznano Rządowi, Sejmowi i Radzie Państwa. W porównaniu z okresem dwudziestolecia międzywojennego, katalog podmiotów uprawnionych został rozszerzony o Radę Państwa. Organ ten nawiązywał do instytucji Prezydium Krajowej Rady Narodowej, a wzorowany był na rozwiązaniach radzieckich. Powoływana była przez Sejm Ustawodawczy, chociaż nie były określone warunki tego wyboru, czy nawet czas trwania kadencji. W jej skład wchodził Prezydent Rzeczypospolitej jako przewodniczący, Marszałek i wicemarszałek Sejmu

²⁸ Ustawa konstytucyjna o wyborze prezydenta RP z dnia 4 lutego 1947 roku (Dz.U. 1947, nr 9, poz. 43).

²⁹ Miała wymiar wyłącznie symboliczny, gdyż nie posiadała rangi ustawy i nigdy nie została ogłoszona w publikatorze urzędowym.

³⁰ Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Manifest lipcowy) ogłoszony 22 lipca 1944 r.

³¹ Zob. art. 21–22, 24, 40, 42–54, 56–63 konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 r.

³² W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 r. – geneza i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3, s. 15.

Ustawodawczego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 15). Rada Państwa inicjowała projekt jedynie wówczas, gdy dotyczył on w jakiś szczególny sposób jej organizacji lub zakresu działania: uczestniczyła w inicjatywie wówczas, gdy projekt ustawy wykraczał poza sferę problematyki działania władzy wykonawczej³³.

Inicjatywa ustawodawcza Sejmu oznaczała rzecz jasna inicjatywę posłów. Mogła ona mieć postać gotowych projektów ustaw lub wniosków. W przeciwieństwie do okresu międzywojennego, Regulamin Sejmu Ustawodawczego prawo to o przyznawał grupie 10 posłów³⁴. Procedura ustawodawcza obejmowała trzy czytania i prace w komisjach. Finalnym aktem było głosowanie na posiedzeniu plenarnym. Sejm władny był do podejmowania uchwał, jeżeli w głosowaniu brało udział przynajmniej 1/3 ustawowej liczby posłów³⁵. Uchwaloną przez Sejm ustawę Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazywał Prezesowi Rady Ministrów celem jej ogłoszenia³⁶.

W okresie Sejmu Ustawodawczego posłowie zgłosili 18 projektów, z których 13 zostało uchwalonych³⁷. Inicjatywa poselska była ograniczona przedmiotowo. Jedynie bowiem Rząd miał prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w zakresie budżetu, narodowego planu gospodarczego i poboru rekruta. Reguła ta wywiedziona była z przepisu art. 8 Małej Konstytucji, który stanowił, że jeżeli Sejm w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu przez Rząd projektów nie uchwali ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta, Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Rady Państwa ogłosi te ustawy w brzmieniu projektów rządowych.

Rolą działających wspólnie – Prezydenta i Rady Państwa – było czuwanie nad uchwalaniem tych trzech niezwykle ważnych dla funkcjonowania państwa ustaw. Stanowiło to *sui generis* bezpiecznik konstytucyjny na wypadek opóźnień w pracach legislacyjnych.

4. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.

Efektom prac Sejmu Ustawodawczego było uchwalenie w dniu 22 lipca 1952 r. Konstytucji PRL. Przez 45 lat jej formalnego obowiązywania była ona wielokrotnie nowelizowana.

³³ K. Nowak, *Inicjatywa ustawodawcza w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 34, z. 3, s. 20.

³⁴ Zob. art. 22 Regulaminu Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 25.06.1948 r.

³⁵ Zob. art. 53 Regulaminu Sejmu.

³⁶ Zob. art. 59 Regulaminu Sejmu.

³⁷ K. Nowak, dz. cyt., s. 20.

Przedmiotem analizy będzie tekst obowiązujący do czasu uchwalenia w 1992 roku Małej Konstytucji, czyli Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, ze szczególnym uwzględnieniem zmian dokonanych Ustawą z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

4.1. Inicjatywa ustawodawcza

Podobnie jak Mała Konstytucja z 1947 roku, inicjatywa ustawodawcza przyznana została trzem podmiotom – Radzie Państwa, Rządowi i posłom (artykuł 25 ust. 1). Choć nie miało to znaczenia formalnego, to jednak warto podkreślić, że przepis konstytucji w pierwszej kolejności wymienia Radę Państwa spośród naczelnych organów państwa z inicjatywą ustawodawczą. Rada Państwa wykonuje inicjatywę ustawodawczą na podstawie własnej uchwały, która nie wymaga zasięgnięcia ani opinii, ani zgody Rządu³⁸.

Obok Rady Państwa przysługiwała ona także Rządowi, a więc naczelnemu organowi administracji państwowej, który z tytułu sprawowanych przez siebie funkcji posiada wiele specyficznych potrzeb ustawodawczego regulowania szeregu zagadnień, nierzadko wyłanianych przez życie³⁹. Inicjatywę ustawodawczą Rząd mógł wykonywać tylko kolektywnie, a nie zaś poszczególni ministrowie⁴⁰. Posiadał on wyłączne prawo występowania z inicjatywą ustawodawczą w zakresie budżetu państwa i wieloletnich narodowych planów gospodarczych. Proces opracowania rządowych projektów ustaw uregulowała nieopublikowana uchwała nr 283 Rady Ministrów z 31 lipca 1957 r. w sprawie opracowywania i uzgodnienia aktów normatywnych⁴¹.

Obok wykonywania inicjatywy ustawodawczej oddzielnie przez Rząd i oddzielnie przez Radę Państwa wytworzyła się praktyka łącznej inicjatywy tych dwu organów. Występuje to z zasady wtedy, gdy projekty dotyczą ważnych zagadnień państwowych i przyczyniają się do zmiany konstytucji, jej rozwinięcia lub gdy współdziałanie Rady Państwa jest konieczny ze

³⁸ Tamże, s. 24.

³⁹ T. Gout, A. Housbrandt, *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Tekst i komentarz*, Zespół propagandowo-szkoleniowy CKSD, Warszawa 1952, s. 61.

⁴⁰ K. Nowak, dz. cyt., s. 22.

⁴¹ Tamże, s. 23.

względu na to, że zagadnienia normowane w projekcie ustawy wchodzą bezpośrednio w zakres jej działania⁴².

Katalog podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania ustawodawczego zamykali posłowie. Nie Sejm, jak w poprzednich ustawach zasadniczych, ale właśnie posłowie. Wydaje się, że ustrojodawca chciał w ten sposób podkreślić, że to posłowie, a nie Sejm, są przedstawicielami społeczeństwa ludowego. Lakoniczna konstrukcja art. 25 Konstytucji PRL w zakresie inicjatywy poselskiej wymagała skonkretyzowania w Regulaminie Sejmu. W pierwotnej wersji zakładał, że projekt poselski musi być poparty przez grupę co najmniej 10 posłów⁴³. Kolejne nowelizacje Regulaminu Sejmu wprowadziły wymóg popierania inicjatywy poselskiej przez grupę co najmniej 15 posłów⁴⁴, a także przyznały prawo występowania z projektami ustaw komisjom sejmowym⁴⁵.

4.2. Postępowanie ustawodawcze

Konstytucja stanowiła, że wyłącznie jednoizbowy parlament, czyli Sejm, jest uprawniony do uchwalania ustaw⁴⁶. Ten monopol ustawodawczy był jednak ograniczony dość szerokimi uprawnieniami Rady Państwa do wydawania dekretów z mocą ustawy pomiędzy sesjami Sejmu. Istotnym *novum* było natomiast wprowadzenie jawności obrad Sejmu, która z uwagi na „dobro państwa” mogła zostać wyłączona⁴⁷. Sama Konstytucja PRL, poza kwestią inicjatywy ustawodawczej, nie odnosiła się do procesu postępowania ustawodawczego, pozostawiając materię tę w całości do określenia przepisami Regulaminu Sejmu.

I tak, zakładał on, że rozpatrywanie ustaw następowało jedynie w dwóch czytaniach⁴⁸ i obejmowało prace w komisjach. Głosowanie zaś nad całością projektu ustawy odbywało się zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 1/3 ustawowej liczby posłów⁴⁹.

⁴² Tamże, s. 26–27.

⁴³ Zob. art. 22 Regulaminu Sejmu Ustawodawczego RP z dnia 25 czerwca 1948 r.

⁴⁴ Zob. art. 49 ust. 2 Regulaminu Sejmu z dnia 1 marca 1957 roku.

⁴⁵ Zob. art. 1 pkt 16 Uchwały Sejmu PRL o zmianie Regulaminu Sejmu z dnia 29 marca 1972 r., nadający nowe brzmienie art. 49 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

⁴⁶ Zob. art. 20 ust. 3 Konstytucji PRL.

⁴⁷ Zob. art. 23 ust. 3 Konstytucji PRL.

⁴⁸ Zob. art. 51 Regulaminu Sejmu z dnia 1 marca 1957 r.

⁴⁹ Zob. art. 65 Regulaminu Sejmu.

Uchwaloną przez Sejm ustawę Marszałek Sejmu przekazywał Przewodniczącemu Rady Państwa celem jej ogłoszenia⁵⁰.

5. Mała Konstytucja z 1992 roku

Przemiany ustrojowe zainicjowane obradami okrągłego stołu i w ślad za tym idące wybory parlamentarne w czerwcu 1989 r. miały na celu przekształcenie polskiego modelu państwa socjalistycznego, w państwo liberalnej demokracji parlamentarnej. Jednak by mogło to nastąpić, konieczne były zmiany prawnoustrojowe, a w tym w szczególności ustawy zasadniczej, ustaw o charakterze ustrojowym czy regulaminy parlamentarne. Cechą typową okresów przemian jest uchwalanie tzw. „małych konstytucji”, czyli aktów o charakterze przejściowym, obowiązujących do czasu przyjęcia nowej ustawy zasadniczej. Mała Konstytucja z 1992 r. odzwierciedlała etap ewolucji ustroju politycznego państwa, co odzwierciedlało zmianę charakteru prawnego Sejmu, zwiększenie roli ustrojowej Prezydenta RP, czy też przyznanie Radzie Ministrów uprawnień do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy⁵¹.

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (w skrócie: Mała Konstytucja) wprowadziła wiele istotnych zmian, w tym także w zakresie procesu uchwalania prawa. Kluczową zmianą był powrót do rozwiązania z okresu międzywojennego, a mianowicie powierzeni roli prawodawczej obu izbom parlamentu.

Wprawdzie w dalszej części wskazane było wprost, że to Sejm uchwała ustawy – większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, chyba że ustawa konstytucyjna stanowi inaczej. W tym samym trybie Sejm podejmował inne uchwały⁵². Regulacje dotyczące Sejmu i posłów zaś stosowało się odpowiednio do Senatu i senatorów⁵³. Konstrukcja tego przepisu wprowadzała istotną wątpliwość interpretacyjną. Wynikał bowiem z niego wniosek, że to obie izby parlamentu wyposażone zostały w prawo do uchwalania ustaw. Z drugiej strony jednak art. 17 ust. 1 stanowił, o „ustawie uchwalonej przez Sejm”, a art. 18

⁵⁰ Zob. art. 69 Regulaminu Sejmu.

⁵¹ M. Mazuryk, *Ewolucja władzy ustawodawczej w Polsce w latach 1918–2018*, [w:] *Legislacja w Polsce 1918–2018*, Warszawa 2020, s. 25.

⁵² Zob. art. 13 Małej Konstytucji.

⁵³ Art. 26 Małej Konstytucji „Do Senatu i senatorów stosuje się odpowiednio art. 5–10 i art. 12–14”.

ust. 1 stanowił o „ustawie przyjętej przez Sejm i Senat”. Pomimo tych niejasności w doktrynie nie negowano wyłączności Sejmu w uchwalaniu ustaw.

5.1. Inicjatywa ustawodawcza

Postanowienia Małej Konstytucji z 1992 r.⁵⁴ stanowiły powtórzenie rozwiązań wprowadzonych już „nowelą kwietniową”⁵⁵. Rozszerzyła ona zakres podmiotów, którym przysługuje prawo występowania z inicjatywą ustawodawczą. Przyznano ją posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów⁵⁶. W przypadku „głowy państwa”, prawo do inicjatywy ustawodawczej, zwłaszcza w dobie transformacji polityczno-ustrojowej, mogło stać się dla Prezydenta przydatnym środkiem konstytucyjnym w procesie kształtowania mechanizmów ustrojowych właściwych systemowi rządów parlamentarno-prezydenckich⁵⁷.

Prawo inicjowania postępowania ustawodawczego przez posłów znalazło swoje rozwinięcie i uszczegółowienie w postanowieniach regulaminu Sejmu. Zarówno tymczasowy regulamin⁵⁸, jak regulamin z 1992 r. stanowiły, że projekt poselski może być wniesiony przez grupę co najmniej 15 posłów lub przez komisję sejmową⁵⁹. Projekt ustawy musiałby być poparty odpowiednią liczbą podpisów posłów go popierających lub być przyjęty stosowną uchwałą komisji. Każdy projekt ustawy musiał zawierać uzasadnienie, którego elementy obligatoryjne opisywał Regulamin Sejmu⁶⁰. W przypadku ich braku Prezydium Sejmu przysługiwało prawo zwrotu takiego projektu ustawy⁶¹.

Senat realizował prawo inicjatywy ustawodawczej w trybie określonym w regulaminie Senatu. Poświęcony był temu cały Dział IX, niemniej jednak zapisy wcześniejsze wskazywały,

⁵⁴ Art. 15 Małej Konstytucji.

⁵⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101).

⁵⁶ Zob. art. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

⁵⁷ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1994, s. 217–218.

⁵⁸ Zob. art. 32 ust. 1 Uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. - Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. 1986, nr 21, poz. 151).

⁵⁹ Zob. art. 29 ust. 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1992, nr 26, poz. 185).

⁶⁰ Zob. art. 31 ust. 2 Regulaminu Sejmu z 1992 r.

⁶¹ Zob. art. 31 ust. 5 Regulaminu Sejmu z 1992 r.

że podejmowanie inicjatywy ustawodawczej jest przedmiotem obrad Senatu⁶². Rozwiązanie to jednoznacznie wskazywało, że inicjatywa przysługiwała izbie jako całości, a nie grupie senatorów czy komisji senackiej.

Realizacja przez Prezydenta uprawnienia do inicjowania postępowania ustawodawczego nie była regulowana jakimikolwiek aktami normatywnymi. Sam projekt jednak musiał spełniać wymogi formalne projektu ustawy, o których stanowił Regulamin Sejmu.

Wszystkie poprzednie ustawy konstytucyjne przyznawały Radzie Ministrów prawo inicjatywy ustawodawczej. To naturalne, zważając na istotę działania głównego organu władzy wykonawczej. W związku ze szczególną rolą ustrojową Rady Ministrów, realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej również zawierała szczególne i odrębne regulacje.

Mała Konstytucja z 1992 r. przyznała Radzie Ministrów wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w dwóch obszarach: w przypadku ustawy budżetowej⁶³ oraz ustawy o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy⁶⁴. Jeżeli natomiast Sejm upoważnił Rząd do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, to w zakresie i w oznaczonym ustawą upoważniającą czasie, Rząd zyskiwał wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej⁶⁵.

Każdy projekt kierowany przez Radę Ministrów musiał, rzecz jasna, zawierać opis skutków finansowych zamierzonych regulacji ustawowych⁶⁶. Obowiązek ten z resztą już wcześniej nakładał regulamin Sejmu⁶⁷ na wszystkie podmioty składające projekty ustaw. Na ogół takie i tym podobne obowiązki nakładane są raczej na parlamentarzystów, w celu utrudnienia im składania nieodpowiedzialnych i niewykonalnych finansowo inicjatyw ustawodawczych, będących formą zdobywania taniego poklasku wśród wyborców⁶⁸.

⁶² Zob. art. 41 pkt 3 Uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. 1991, nr 2, poz. 11).

⁶³ Zob. art. 21 ust. 1 Małej Konstytucji.

⁶⁴ Zob. art. 23 ust. 1 Małej Konstytucji.

⁶⁵ Zob. art. 23 ust. 3 Małej Konstytucji.

⁶⁶ Zob. art. 15 ust. 2 Małej Konstytucji.

⁶⁷ Zob. art. 31 ust. 2 pkt 4 i 5 Regulaminu Sejmu z 1992 r.

⁶⁸ A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku)*, [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, (red.) M. Kruk, Warszawa 1993, s. 11.

Ponadto na Radę Ministrów został nałożony obowiązek załączenia do projektu ustawy projektów podstawowych aktów wykonawczych⁶⁹. Ustrojodawca w tym zakresie potraktował Radę Ministrów w sposób szczególny, gdyż pozostałe podmioty, zgodnie z Regulaminem Sejmu, miały obowiązek załączenia jedynie „założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych”⁷⁰. Wydaje się, że zabieg ten był celowy. Jest oczywiste, że Rząd dysponujący całym ministerialnym aparatem jest w stanie sporządzić projekty rozporządzeń, co dla działających posłów czy senatorów może być zadaniem zbyt skomplikowanym.

5.2. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie

Skutecznie i prawidłowo wniesiony projekt ustawy uruchamiał cały mechanizm procedowania, którego finalnym aktem powinno być głosowanie nad całością projektu na plenarnym posiedzeniu Sejmu. Zmiany wynikające z uchwalenia w 1992 r. nowego Regulaminu Sejmu, a następnie Małej Konstytucji, w sposób znaczący zmieniały kształt postępowania ustawodawczego. Poza regulacjami wynikającymi z przywrócenia dwuizbowego parlamentu, o czym dalej, ustrojodawca powrócił przede wszystkim do przedwojennej zasady rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach⁷¹.

Pomimo jednak zainicjowania procesu ustawodawczego, wnioskodawcy przysługiwało prawo wycofania własnego projektu. Mógł to uczynić do czasu zakończenia procedury pierwszego czytania projektu. Co ważne jednak, oświadczenie to nie było wiążące dla Sejmu, który mógł podjąć decyzję o dalszym toku postępowania⁷².

Pierwsze czytanie mogło nastąpić nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom przez Marszałka Sejmu druku projektu. Co do zasady, pierwsze czytanie odbywało się podczas posiedzenia właściwej komisji sejmowej. Wyjątek stanowiły projekty dotyczące kwestii najważniejszych ustrojowo, jak ustawy konstytucyjne, dotyczące praw i wolności obywatelskich czy budżetu państwa⁷³.

Swego rodzaju nowością było uregulowanie na poziomie ustawy konstytucyjnej zasad dotyczących składania poprawek w toku prac legislacyjnych. Prawo to ustrojodawca przyznał

⁶⁹ Zob. art. 15 ust. 2 Małej Konstytucji.

⁷⁰ Zob. art. 31 ust. 2 pkt 6 Regulaminu Sejmu z 1992 r.

⁷¹ Zob. art. 33 ust. 1 Regulaminu Sejmu z 1992 r. Por. z art. 51 Regulaminu Sejmu z 1 marca 1957 r.

⁷² Zob. art. 15 ust. 4 Małej Konstytucji.

⁷³ Zob. art. 34 Regulaminu Sejmu z 1992 r.

samemu wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów. Marszałek Sejmu mógł zaś z własnej inicjatywy, a także na wniosek Rady Ministrów odmówić poddania pod głosowanie tej poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji⁷⁴.

Kończącym etapem procedowania projektu ustawy w Sejmie było głosowanie w trakcie trzeciego czytania. Sejm uchwalał ustawy większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, chyba że ustawa konstytucyjna stanowiła inaczej⁷⁵.

Uchwaloną przez Sejm ustawę Marszałek Sejmu przekazywał niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi.

Mała Konstytucja przewidywała, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, możliwość specjalnej, skróconej procedury uchwalenia ustawy (tryb pilny)⁷⁶. Prawo do występowania z odpowiednim wnioskiem przyznano wyłącznie Radzie Ministrów. Choć początkowo prawo to było nieograniczone i mogło dotyczyć każdej materii ustawowej, to jednak z upływem czasu ustrojodawca ograniczył zakres przedmiotowy takich projektów. Wprowadzenie materialnego kryterium ograniczającego dowolność w zakresie pojęcia „uzasadnionego przypadku” było odpowiedzią parlamentu na inflację projektów rządowych opatrzonych klauzulą pilności. Otóż w okresie od 19 września 1993 r. do 30 czerwca 1995 r. wśród 109 ustaw uchwalonych z inicjatywy Rządu, aż 49 ustaw zostało uchwalonych w trybie pilnym (45% ogółu inicjatyw rządowych)⁷⁷. W wyniku uchwalenia noweli Małej Konstytucji pilne projekty ustaw nie mogły dotyczyć: ustaw konstytucyjnych, ustawy budżetowej, ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój, właściwość i zasady funkcjonowania organów państwa oraz samorządu terytorialnego, a także kodeksów⁷⁸.

Mała Konstytucja z 1992 r. w sposób szczególny określiła także postępowanie z projektem ustawy budżetowej⁷⁹. W tym przypadku należy w zasadzie mówić nie tyle o rozszerzeniu dotychczasowych przepisów, ile właściwie o uregulowaniu tej problematyki.

⁷⁴ Zob. art. 15 ust. 3 Małej Konstytucji.

⁷⁵ Zob. art. 13 Małej Konstytucji.

⁷⁶ Zob. art. 16 ust. 1 Małej Konstytucji.

⁷⁷ M. Mistygacz, *Rządowa inicjatywa ustawodawcza po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18, s. 269.

⁷⁸ Zob. art. 1 ust. 3 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

⁷⁹ Zob. Art. 21 Małej Konstytucji.

Dotychczasowe postanowienia ograniczały się do przepisu stanowiącego, iż Sejm uchwała corocznie budżet państwa⁸⁰.

Wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie przysługiwało wyłącznie Radzie Ministrów. Obowiązana ona była przedłożyć Sejmowi projekt ustawy budżetowej w terminie umożliwiającym jej uchwalenie przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych wypadkach przed końcem pierwszego kwartału roku.

Termin ten oraz warunki, jakim powinien odpowiadać projekt budżetu, określa ustawa, zaś tryb procedowania nad projektem opisywał specjalnie poświęcony temu rozdział 2 Działu II Regulaminu Sejmu.

Jeżeli ustawa budżetowa w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego nie zostanie przez Sejm uchwalona i przekazana Senatowi, to Prezydent mógł rozwiązać Sejm w ciągu 21 dni od dnia upływu terminu, w którym Sejm powinien przekazać Senatowi uchwaloną ustawę budżetową.

5.3. Postępowanie ustawodawcze w Senacie

Uchwalenie ustawy przez Sejm, a następnie przekazanie jej przez Marszałka Sejmu do Marszałka Senatu, inicjowało postępowanie w izbie wyższej parlamentu. I choć przepisy dotyczące posłów i Sejmu stosowało się odpowiednio do senatorów i Senatu, to ustawy uchwalał wyłącznie Sejm. Rolą Senatu było jednak dokonanie analizy i oceny ustawy, a w konsekwencji wprowadzenie ewentualnych poprawek.

Senat miał 30 dni na podjęcie uchwały o przyjęciu ustawy bez zmian lub wprowadzenie do jej tekstu poprawek. Mógł również podjąć uchwałę o odrzuceniu ustawy w całości. Małej Konstytucji znane było również tzw. „milczące przyjęcie ustawy”. Jeżeli bowiem w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy Senat nie podjął stosownej uchwały, ustawę uważało się za przyjętą w wersji uchwalonej przez Sejm⁸¹. Szczegółowy tryb postępowania z ustawami przekazanymi z Sejmu opisany był w Dziale VII Regulaminu Senatu⁸². I tak, określał m.in. przekazanie projektu do właściwej komisji, termin sporządzenia sprawozdania czy składania

⁸⁰ R. Chruściak, *Treść Małej Konstytucji z 1992*, [w:] *Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, (red.) M. Zubik, R. Jastrzębski, Warszawa 2014, s. 103.

⁸¹ Zob. art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji.

⁸² Regulamin Senatu z 23 listopada 1990 r.

poprawek. Te, które pociągały za sobą obciążenie budżetu państwa wymagały wskazania przez Senat źródeł pokrycia⁸³.

Uchwalenie Małej Konstytucji stało się też okazją do przyjęcia nowych procedur, sprzyjających racjonalizacji prac parlamentarnych w odniesieniu do tych kwestii, które w praktyce ustrojowej lat 1989–1992 nastroczały największej trudności. Widać to na przykładzie tzw. „pata legislacyjnego” związanego z udziałem Senatu w postępowaniu ustawodawczym⁸⁴. Otóż „nowela kwietniowa” z 1989 r. określała tryb i zasady postępowania ustawodawczego realizowanego już przez dwuizbowy parlament. Przepis traktujący o tym, że Sejm może odrzucić poprawki Senatu większością kwalifikowaną 2/3 głosów⁸⁵ lub ponownie uchwalić ustawę w brzmieniu pomijającym uchwałę Senatu okazał się rozwiązaniem całkowicie niepraktycznym, a wręcz paraliżującym prace legislacyjne.

Rozwiązania wprowadzone przepisami Małej Konstytucji były odpowiedzią i zerwaniem z praktyką „pata legislacyjnego”. Otóż uchwałę Senatu odrzucającą ustawę lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów. To *sui generis* domniemanie prawne podnosiło rangę Senatu i zwiększało jego rolę w procedurze stanowienia prawa.

5.4. Uprawnienia Prezydenta

W myśl postanowień Małej Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej był najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych. Czuwał także nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stał na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych⁸⁶.

Obecnie obowiązująca Konstytucja z 1997 r. praktycznie w niezmiennym kształcie inkorporowała postanowienia Małej Konstytucji kształtujące rolę Prezydenta RP w postępowaniu ustawodawczym. W pierwszej kolejności należy wskazać na przysługujące mu prawo inicjatywy ustawodawczej. Wyłączając materię zastrzeżoną dla Rady Ministrów, to

⁸³ Zob. art. 17 ust. 3 Małej Konstytucji.

⁸⁴ J. Jaskiernia, *Regulacja prawna procedur parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 12, s. 20.

⁸⁵ Zob. art. 1 ust. 7 pkt 1 Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

⁸⁶ Zob. art. 28 Małej Konstytucji.

Prezydent mógł kierować projekty ustaw z dowolnej sfery życia publicznego. Projekty te musiały, rzecz jasna, spełniać wszelkie wymogi formalne, o których mowa była wcześniej.

Po zakończeniu procesu legislacyjnego Marszałek Sejmu przekazywał Prezydentowi uchwaloną przez Sejm i Senat ustawę, celem jej podpisania. Prezydent miał na to, co do zasady, 30 dni, a w przypadku ustawy budżetowej 20 dni.

Jeżeli jednak Prezydent miał zastrzeżenia i odmawiał podpisania ustawy, to mógł skorzystać z przysługujących mu uprawnień. Jeżeli zastrzeżenia skupiały się wokół niezgodności całości lub części przepisów ustawy z konstytucją, wówczas mógł ją skierować do Trybunału Konstytucyjnego w trybie tzw. „kontroli wstępnej”. Nowe regulacje stanowiły, iż w przypadku wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego następuje wstrzymanie biegu terminu przewidzianego dla podpisania ustawy i, co wydaje się ważniejsze, Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z konstytucją⁸⁷.

Jeżeli natomiast Prezydent miał zastrzeżenia natury materialnej lub formalnej, to miał prawo odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (weto prezydenckie)⁸⁸. Wniosek ten Prezydium Sejmu kierowało do komisji, która rozpatrywała projekt ustawy. Celem tych prac było sporządzenie sprawozdania z rekomendacją ponownego uchwalenia ustawy lub jej odrzucenie⁸⁹. Jej ponowne uchwalenie wymagało jednak kwalifikowanej większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. W przypadku ponownego uchwalenia ustawy, Marszałek Sejmu przekazywał ją niezwłocznie Prezydentowi do podpisu. Ponownie uchwaloną ustawę Prezydent mógł także skierować do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jej zgodności z Konstytucją.

⁸⁷ R. Chruściak, *Treść Małej Konstytucji...*, s. 102–103.

⁸⁸ Zob. art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji.

⁸⁹ Zob. art. 53 Regulaminu Sejmu z 1992 r.

Rozdział 2.

Inicjatywa ustawodawcza

1. Pojęcie i istota inicjatywy ustawodawczej

1.1. Istota inicjatywy ustawodawczej

Inicjatywa ustawodawcza jest bezspornie pierwszym, a zarazem niezbędnym elementem na drodze do uchwalenia ustawy⁹⁰. Pełni funkcję inicjującą (z łac. *initium* – początek, rozpoczęcie) i determinuje cały proces ustawodawczy dotyczący konkretnej ustawy⁹¹. Stanowi ona wręcz warunek niezbędny postępowania ustawodawczego, gdyż jej brak oznacza de facto brak możliwości procedowania nad projektem ustawy.

W Konstytucji RP z 1997 r. problematyka inicjatywy ustawodawczej nie została uregulowana w jednym przepisie, lecz w treści trzech odrębnych artykułów⁹². Mimo to, ani ustawa zasadnicza, ani żaden inny akt prawny nie wprowadza legalnej definicji tego pojęcia. W doktrynie prawa konstytucyjnego pojawiają się zatem różnego rodzaju określenia, które, co do meritum, są do siebie zbliżone. Definiowana jest jako prawo wskazanego w Konstytucji podmiotu wniesienia do parlamentu projektu ustawy z takim skutkiem prawnym, że parlament projekt ten powinien uczynić przedmiotem swych prac⁹³. Inna definicja stanowi, że inicjatywa ustawodawcza oznacza prawo wnoszenia pod obrady parlamentu projektów ustaw przez określone podmioty ze skutkiem prawnym polegającym na formalnym wszczęciu postępowania ustawodawczego⁹⁴.

⁹⁰ M. Borski, R. Głacjar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce. Prawo, zwyczaj, praktyka*, Sosnowiec 2015, s. 47.

⁹¹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt. K. 37/03.

⁹² Art. 118 Konstytucji RP określa katalog podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej.

Art. 221 i 222 Konstytucji RP określają ogólne zasady wykonywania inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej. Art. 235 Konstytucji RP wskazuje podmioty dysponujące prawem przedkładania projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP. Szerzej o tym S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, tom XL, s. 430.

⁹³ E. Gdulewicz, *Funkcja ustawodawcza*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne, rozdz. XI Sejm i Senat*, (red.) W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 270.

⁹⁴ A. Patrzalek, A. Szymt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie*

Ustrojodawca wyraźnie zakotwiczył prawo inicjatywy ustawodawczej w Konstytucji. To z jednej strony potwierdzenie wagi tej instytucji i znaczenia dla demokratycznego ustroju Rzeczypospolitej. Stanowi to także gwarancję dla wszystkich podmiotów, którym to prawo przysługuje, trwałości i należytej prawnej ochrony. Istotą realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej jest uruchomienie procesu mającego na celu przyjęcie powszechnie obowiązującego prawa. Jej wniesienie uruchamia bowiem postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej, zanim dojdzie do ich uchwalenia⁹⁵.

W literaturze pojawiło rozróżnienie pojęcia inicjatywy ustawodawczej od prawa inicjatywy ustawodawczej. „Inicjatywa ustawodawcza”, wedle propozycji Andrzeja Szmyta, obejmuje działania różnych podmiotów mających na celu inspirowanie prac ustawodawczych, zaś „prawo inicjatywy ustawodawczej” odnosi się do konstytucyjnie upoważnionych podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania legislacyjnego w parlamencie w sposób prawnie wiążący⁹⁶. To prawo polega na przedłożeniu parlamentowi projektu ustawy z tym skutkiem prawnym, że parlament zobowiązany jest ten projekt rozpatrzyć w przewidzianym trybie. Wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej stanowi pierwszą fazę postępowania ustawodawczego⁹⁷.

W praktyce politycznej można wskazać na tzw. postępowanie preinicjatywne. Występuje, kiedy podmiot mający prawo inicjowania ustaw realizuje swoje uprawnienie na wniosek innego organu, który posiada koncepcję przygotowania określonej regulacji i wystąpienia z konkretną inicjatywą ustawodawczą, a który prawa wnoszenia projektów ustaw nie posiada. Sytuacja taka nie jest prawnie uregulowana, a reguły postępowania są określane przez zwyczaje oraz praktykę polityczną⁹⁸. Od tego należy odróżnić „inspirację ustawodawczą”, która polega na zachęceniu, względnie sygnalizowaniu konieczności wystąpienia z projektem określonej ustawy. Inspiracja taka może mieć charakter zarówno nieformalny, jak

ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym, (red.) J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 117 oraz S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 431 i n.

⁹⁵ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 roku, sygn. K 25/98.

⁹⁶ M. Mistygacz, *Rządowa inicjatywa ustawodawcza...*, s. 263.

⁹⁷ Por. M. Kudej, *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, (red.) E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 31–32.

⁹⁸ Zob. K. Prokop, *Inicjatywa ustawodawcza*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 297.

i formalny, uregulowany w ustawie szczególnej (np. postanowienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego)⁹⁹.

1.2. Zasady realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej

Konstytucja nie reguluje w sposób wyraźny sposobu realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej. Na problematykę tę należy patrzeć łącznie zarówno z punktu widzenia różnych aktów normatywnych, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹⁰⁰. Realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu przez uprawniony podmiot tekstu projektowanej ustawy w formie pisemnej i w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian¹⁰¹. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje następującym podmiotom: posłom, Senatowi, Prezydentowi RP, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli¹⁰². Katalog tych podmiotów jest katalogiem zamkniętym i nie może być w jakikolwiek sposób modyfikowany ustawodawstwem zwykłym lub Regulaminem Sejmu. Można zatem wyróżnić dwie kategorie podmiotów:

- a) posiadających zinstytucjonalizowane prawo do występowania z inicjatywą oraz
- b) posiadających charakter obywatelski¹⁰³.

Jak wskazuje się w literaturze tematu, kolejność ich wymienienia w przepisie nie ma żadnego znaczenia prawnego i nie może stwarzać jakichś domniemań w zakresie znaczenia czy pierwszeństwa. Podmioty te są autonomiczne i swobodne w podejmowaniu decyzji. Podnosi się w literaturze również, i słusznie, że nie można wykluczyć zakazu inicjatywy wspólnej i nie ma nakazu, by projekt nowelizujący mógł składać tylko podmiot składający projekt ustawy zmienianej. Podobnie, jak nie istnieje zakaz składania projektów przygotowanych fizycznie przez podmiot, któremu prawo inicjatywy ustawodawczej nie przysługuje¹⁰⁴. Podmioty te są

⁹⁹ Zob. M. Gubała, *Przykład prawa inspiracji ustawodawczej*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 1, s. 54 i n.

¹⁰⁰ Por. E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 17 i n.

¹⁰¹ Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego „Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa TK”, Warszawa 2011, s. 157.

¹⁰² Zob. art. 118 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁰³ J. Wawrzyniak, *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 1, s. 14.

¹⁰⁴ M. Borski, R. Glacjar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...*, s. 50.

równe i nie wprowadza się uprzywilejowania co do ważności projektów pochodzących od tychże podmiotów, czy kolejności ich procedowania. Istnieją natomiast różnice i regulacje szczególne dotyczące chociażby zakresu materii, o czym dalej. Skuteczne złożenie projektu ustawy wymaga natomiast wypełnienia szeregu wymogów formalnych. Przede wszystkim musi odpowiadać on tradycyjnie przyjętym w Polsce zasadom redagowania ustaw¹⁰⁵. Poza samym tekstem ustawy, Regulamin Sejmu¹⁰⁶ obliguje każdego wnioskodawcę do załączenia do projektu ustawy uzasadnienia, które powinno zawierać:

- a) wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy,
- b) przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana,
- c) wykazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- d) przedstawienie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych,
- e) wskazanie co do źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- f) przedstawienie założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- g) oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uzasadnienie powinno zawierać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych, co ma zapobiegać opóźnieniom w wydawaniu rozporządzeń po wejściu uchwalonej ustawy w życie¹⁰⁷.

Ze sformułowania art. 118 ust. 3 Konstytucji wynika z kolei jednoznacznie, że wnioskodawcy wszystkie projekty ustaw wnoszą do Sejmu, gdyż w polskim prawie parlamentarnym nie przewiduje się, jak ma to miejsce w wielu współczesnych systemach ustrojowych, że projekt ustawy może być skierowany – w ramach inicjatywy ustawodawczej –

¹⁰⁵ Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego..., s. 157.

¹⁰⁶ Zob. art. 34 Regulaminu Sejmu.

¹⁰⁷ Zob. M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 22.

zarówno do pierwszej, jak też do drugiej izby parlamentu¹⁰⁸. Projekty ustaw składa się „na ręce” Marszałka Sejmu¹⁰⁹ lub, jak się popularnie określa, „do łaski marszałkowskiej”. Wymóg ten nie oznacza oczywiście konieczności wręczenia projektu osobiście marszałkowi. Regulaminowy zwrot należy rozumieć jedynie jako uczynienie z Marszałka Sejmu adresata działań podmiotu wnoszącego projekt¹¹⁰. Takie rozwiązanie podkreśla rolę Marszałka, który jest jednoosobowym organem kierowniczym izby, działającym na podstawie własnych, prawnie przyznanych kompetencji¹¹¹.

W ramach wstępnej kontroli Marszałek Sejmu może zwrócić zgłoszony projekt jego wnioskodawcy, jeśli przedłożone uzasadnienie projektu ustawy nie odpowiada wymogom prawnym.

Co do zasady, nie istnieją czasowe ograniczenia w korzystaniu z prawa inicjatywy ustawodawczej. Oznacza to, że uprawnione podmioty mogą z niej skorzystać w każdym dowolnym momencie kadencji Sejmu. Jedynie względy praktyczne mogą wskazywać na niecelowość inicjowania postępowania ustawodawczego pod koniec kadencji Sejmu, ze względu na duże prawdopodobieństwo, że parlament nie zdąży zakończyć postępowania ustawodawczego, a zasada dyskontynuacji prac Sejmu uniemożliwi jego dokończenie przez Sejm kolejnej kadencji¹¹². Konstytucja wprowadza jednak dwa wyjątki. Po pierwsze, projekt ustawy budżetowej musi być przedłożony Sejmowi przez Radę Ministrów najpóźniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny¹¹³. Po drugie zaś, Konstytucja określa katalog ustaw, których nie można zmieniać w czasie trwania stanu nadzwyczajnego. Zalicza się do nich: Konstytucja RP, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych¹¹⁴.

¹⁰⁸ S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy...*, s. 430.

¹⁰⁹ Zob. art. 34 Regulaminu Sejmu.

¹¹⁰ A. Szmyt, *Komentarz do art. 31*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu RP*, Warszawa 1997, s. 16.

¹¹¹ M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020, s. 87.

¹¹² M. Borski, R. Glacjar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...*, s. 51.

¹¹³ Zob. art. 222 Konstytucji RP.

¹¹⁴ Zob. art. 228 ust. 6 Konstytucji RP.

Odrzucony przez Sejm projekt ustawy może być przedmiotem kolejnej inicjatywy ustawodawczej, nawet w niezmienionym brzmieniu. Choć mogłoby to sugerować swego rodzaju obstrukcję parlamentarną i blokowanie prac Sejmu, to jednak kwestia ta nie jest prawnie uregulowana, więc nie może być też przedmiotem zakazu i ograniczania konstytucyjnie gwarantowanego prawa podmiotowego.

Rzecz jasna przyczyny odrzucenia (zarówno na etapie I czytania, jak i w wyniku negatywnego wyniku głosowania w III czytaniu) mogą być różne – zarówno formalne, jak i merytoryczne. Nie ma to jednak żadnego znaczenia, jeżeli podmiot uprawniony wyrazi wolę ponownego skierowania projektu ustawy na ręce Marszałka Sejmu. Podobnie w sytuacji, gdy inny podmiot uprawniony będzie chciał złożyć projekt ustawy przez Sejm uprzednio odrzucony. Oczywiście, jeżeli poprzedni projekt ustawy został odrzucony przez Sejm tylko ze względu na swą wadliwą koncepcję legislacyjną, to zmiana tej koncepcji, prowadząca do przedstawienia w nowym projekcie odmiennych rozwiązań prawnych, przemawiałaby za celowością ponownej inicjatywy ustawodawczej. Z kolei, jeżeli pierwszy projekt został odrzucony ze względu na brak wystarczającego uzasadnienia, aby dana materia w ogóle była regulowana, to pojawienie się po pewnym czasie nowych faktów społecznych, zmieniających poprzednie stanowisko Sejmu, może również przemawiać za racjonalnością ponownej inicjatywy ustawodawczej¹¹⁵.

1.3. Zakres przedmiotowy prawa inicjatywy ustawodawczej

Zakres przedmiotowy inicjatywy ustawodawczej wyznaczany jest przez zakres tzw. materii ustawowej. Choć przepisy prawa nie wprowadzają definicji legalnej tego pojęcia, to jednak wydaje się uzasadnionym twierdzenie, że materia ustawowa to kwestie już uregulowane w ustawie, bądź takie, które mogą w niej być uregulowane¹¹⁶. Nie oznacza to jednak pełnej dowolności w kształtowaniu tej materii. Ustawa nie powinna być aktem prawnym składającym z się oderwanych od siebie przepisów, czysto przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego zebranych w jednym akcie normatywnym¹¹⁷. Dlatego też sporządzając projekt ustawy autor winien kierować się ogólnymi wytycznymi wynikającymi z zasad techniki prawodawczej. Po pierwsze, ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw,

¹¹⁵ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, Warszawa 2002, s. 19–20.

¹¹⁶ M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji. Art. 115, 118, 119*, Warszawa 2020, s. 57.

¹¹⁷ „Proces prawodawczy w świetle orzecznictwa TK”, s. 158.

nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Zatem jednym aktem normatywnym nie powinno się regulować dwóch lub wielu dziedzin, w szczególności, gdy nie występują między nimi związki funkcjonalne. Po drugie natomiast, w ustawie nie powinno zamieszczać się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi)¹¹⁸.

Ustrojodawca zdecydował się natomiast na wprowadzenie szczególnych regulacji, które skutkują ograniczeniem przedmiotowym prawa inicjatywy ustawodawczej. Dotyczy to z jednej strony tych obszarów, dla których wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Radzie Ministrów (o czym szerzej w podrozdziale 2). Ustrojodawca w sposób szczególny reguluje także prawo złożenia projektu ustawy zmieniającej Konstytucję, prawo to przyznając wyłącznie posłom (1/5 ustawowej liczby), Prezydentowi RP i Senatowi¹¹⁹. Prawa tego nie przyznano zatem zarówno Rządowi, jak też obywatelom, zaś w odniesieniu do inicjatyw poselskich zostały one poddane ostrzejszemu rygorowi. Regulamin Sejmu przewiduje jedynie udział przedstawicieli Rady Ministrów w pracach komisji rozpatrującej taki projekt ustawy¹²⁰. Ze względu na to, że Konstytucja zajmuje najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa, jak też z uwagi na potrzebę zapewnienia trwałości jej rozwiązań dokonywanie zmian w treści tego aktu normatywnego wymaga zawsze zastosowania szczególnej procedury postępowania oraz spełnienia określonych warunków, które nie są wymagane przy dokonywaniu zmian w ustawodawstwie zwykłym¹²¹.

1.4. Prawo wycofania projektu ustawy

Podmiotom realizującym prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje również prawo do wycofania złożonego projektu ustawy. Przewidziano bowiem sytuację, że podmiot uprawniony, który skorzystał z prawa z inicjatywy ustawodawczej, może nie być zadowolony z kształtu, jaki projekt ten uzyskał w wyniku prac prowadzonych w Sejmie. W jego ocenie,

¹¹⁸ Zob. par. 2 i 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej wraz z załącznikiem (Dz.U. 2002, nr 100, poz. 908).

¹¹⁹ Zob. art. 235 ust. 1 Konstytucji RP.

¹²⁰ Zob. art. 86d Regulaminu Sejmu z 1992 r.

¹²¹ W. Sokolewicz, *Artykuł 235*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2.

projekt w nowej formule może nie zrealizować pierwotnych zamierzeń leżących u podstaw skierowania go do łaski marszałkowskiej¹²². Taka sytuacja miała miejsce chociażby w przypadku poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Druk sejmowy 1382), który wpłynął do Sejmu 2 lipca 2021 r. Jednak w wyniku zakończonych prac podkomisji i dokonanych w jej toku zmian, projekt ustawy został wycofany w dniu 28 października 2021 r. Przedstawiciel wnioskodawców wyjaśniał wówczas publicznie, że posiedzenie Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych zakończyło się przyjęciem poprawek, które zakładają zasadniczo odmienny sposób rozliczania przyszłych prosumentów niż ten zaproponowany w pierwotnej wersji poselskiego projektu, którego byłem wnioskodawcą¹²³.

Zgodnie z przepisami Konstytucji, wnioskodawca (podmiot uprawniony) może więc wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu¹²⁴. Ustrojodawca uznał, że merytoryczny kształt projektu zarysowuje się dość wyraziście na etapie prac w komisjach i zgłaszania poprawek do projektu, co zasadniczo ma miejsce dopiero w toku drugiego czytania¹²⁵. Oczywiście projekt można wycofać, zanim rozpoczną się nad nim prace, chociażby w wyniku zmiany okoliczności, czynników społecznych lub wniesionego innego, konkurencyjnego projektu.

Wnioskodawcy z tego uprawnienia korzystają jednak stosunkowo rzadko. Dla przykładu, w toku VIII kadencji Sejmu, tj. w latach 2015–2019, nastąpiło to zaledwie 32 razy na blisko 4 tysiące wszystkich wniesionych projektów ustaw. W toku VII kadencji wycofano natomiast 53 projekty ustaw na blisko 4200 wniesionych projektów ustaw¹²⁶.

Wycofanie projektu ustawy powinno mieć formę konkretnej uchwały lub decyzji, a jedynym wyjątkiem od tej reguły może być wycofanie projektu poselskiego, wniesionego przez grupę posłów, ponieważ taki projekt uważa się za wycofany również wówczas, gdy zmniejszy się poniżej 15 liczba posłów go popierających¹²⁷.

¹²² M. Borski, R. Glacjar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...*, s. 76.

¹²³ Zob. <https://biznesalert.pl/projekt-noweli-oze-zostal-wycofany-z-sejmu/> (dostęp: 27.11.2022).

¹²⁴ Zob. art. 119 ust. 4 Konstytucji RP oraz art. 36 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

¹²⁵ E. Gdulewicz, *Funkcja ustawodawcza...*, s. 273.

¹²⁶ Dane dostępne na stronie www.sejm.gov.pl.

¹²⁷ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 21.

Konstytucja nie rozstrzyga zaś, czy wycofanie projektu ustawy jest dla Sejmu wiążące. W praktyce parlamentarnej Sejm nie podejmował uchwał dotyczących toku postępowania po wycofaniu konkretnych projektów ustaw, a niepodjęcie tego rodzaju uchwał mogło być traktowane jako faktyczna aprobata dla decyzji wnioskodawcy¹²⁸. Odmienne tę kwestię określała natomiast Mała Konstytucja z 1992 r., która wprost stanowiła, że w razie wycofania projektu Sejm podejmuje decyzję o dalszym toku postępowania¹²⁹.

1.5. Zasada dyskontynuacji

Z prawem inicjatywy ustawodawczej nierozzerwalnie związana jest również „zasada dyskontynuacji”. Oznacza ona, że rozpoczęte, a niedokończone postępowanie legislacyjne uznaje się za „wygasłe”, a ewentualne jego wznowienie przez parlament następnej kadencji rozpoczyna się skutkiem nowej inicjatywy ustawodawczej¹³⁰. Zasada ta zwana też jest „dyskontynuacją materialną” (w odróżnieniu od personalnej, która polega na wygaśnięciu mandatów dotychczasowych członków parlamentu)¹³¹. Zasada ta nie wynika *expressis verbis* z przepisów prawa, a jest przyjętą i utrwaloną normą prawa zwyczajowego, znajdującą niekiedy swoje potwierdzenie w postanowieniach regulaminów parlamentarnych¹³². Zgodnie z tą zasadą, kończący kadencję Sejm kończy jednocześnie procedowanie wszelkich projektów ustaw będących w toku prac. Bez względu na stopień zaawansowania tych prac. Od tej zasady istnieją jednak wyjątki, dla których zasada dyskontynuacji nie ma zastosowania.

Po pierwsze, zasada ta nie dotyczy projektów ustaw złożonych przez grupę obywateli. Wynika to *expressis verbis* z art. 4 ust. 3 Ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej

¹²⁸ Tamże, s. 22.

¹²⁹ Zob. art. 15 ust. 4 Małej Konstytucji z 1992 r.

¹³⁰ M. Borski, R. Glacjar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...*, s. 70.

¹³¹ Por. L. Garlicki, *Art. 98*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 30–31.

¹³² Szerzej W. Sokolewicz, *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla niedokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 117–118; A. Bień-Kacała, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2008, t. 4, s. 35–37; A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 23 i n.; L. Garlicki, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „Studia Iuridica” 1995, t. 28, s. 49; T. Włodek, *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 227–228.

przez obywateli¹³³. Stanowi to wyraz szacunku dla trudu włożonego w zebranie co najmniej 100 tysięcy podpisów. Obywatele bowiem nie powinni ponosić konsekwencji w postaci ponownej konieczności zebrania wymaganej liczby podpisów tylko dlatego, że parlament nie zakończył procesu legislacyjnego.

Sytuacja taka miała miejsce chociażby z obywatelskim projektem ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (druk sejmowy nr 36). Wpłynął on do Sejmu w dniu 30 listopada 2017 roku, tj. w toku VIII kadencji Sejmu, jednak I czytanie odbyło się dopiero 16 kwietnia 2020 roku, czyli już w IX kadencji Sejmu.

Wyjątkiem takim jest również sprawozdanie sejmowej komisji śledczej, o którym mowa w art. 21 Ustawy o sejmowej komisji śledczej¹³⁴. Choć nie jest ono projektem ustawy i nie stanowi efektu skorzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej, to jednak ustawodawca uznał, że nie można doprowadzić do zaprzeczenia wielomiesięcznych prac komisji jedynie powodu zakończenia kadencji parlamentu. Inny wyjątek określony jest przepisami ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu. Jej art. 13a stanowi, że jeżeli po nadaniu biegu przez Marszałka Sejmu wnioskowi wstępnemu, a przed podjęciem uchwały o postawieniu w stan oskarżenia albo o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, albo przed stwierdzeniem umorzenia postępowania w sprawie upływie kadencja Sejmu, postępowanie w danej sprawie toczy się nadal po rozpoczęciu następnych kadencji Sejmu.

Ostatnie dwa wyjątki wynikają natomiast z przepisów Regulaminu Sejmu. Art. 126g stanowi, że w przypadku gdy postępowanie w sprawie petycji nie zostanie zakończone przed upływem kadencji Sejmu jest ono prowadzone przez Komisję w następnej kadencji Sejmu. To wynika ze szczególnego charakteru tej komisji sejmowej, której przedmiotem prac są kierowane przez obywateli postulaty legislacyjne. Można zatem uznać, że okoliczność ta koresponduje z odstąpieniem od stosowania zasady dyskontynuacji dla obywatelskich projektów ustaw. Art. 148e zapewnia natomiast ciągłość prac sejmowej komisji ds. Unii Europejskiej pomimo zakończenia kadencji parlamentu.

¹³³ Ustawa z dnia z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. 2018, poz. 2120).

¹³⁴ Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. 1999, nr 35, poz. 321).

2. Rządowa inicjatywa ustawodawcza

2.1. Istota rządowej inicjatywy ustawodawczej

Ukształtowany Konstytucją RP system parlamentarno-gabinetowy przyznaje Rządowi (Radzie Ministrów) najszersze uprawnienia do prowadzenia polityki wewnętrznej i zewnętrznej. W konsekwencji Rząd powinien wpływać na kształt systemu prawnego w taki sposób, aby w konstytucyjnie wyznaczonych ramach zapewnić realizację powierzonych jej zadań. W literaturze podnosi się wręcz pytanie, czy w przypadku inicjatywy Rady Ministrów mamy do czynienia z uprawnieniem czy wręcz obowiązkiem podjęcia takich czynności. Rada Ministrów, będąc odpowiedzialna za stan spraw w państwie, pozostaje głównym inicjatorem zmian i innowacji¹³⁵. Niemniej jednak skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej jest własną, autonomiczną kompetencją Rady Ministrów. Żaden organ państwa, nawet Sejm, nie może nakazać rządowi wystąpienia z taką inicjatywą. Potencjalna rezolucja izby pierwszej wzywająca Radę Ministrów do przygotowania i wniesienia określonego projektu nie będzie mieć charakteru obligatoryjnego. Na płaszczyźnie politycznej, niezrealizowanie takiej rezolucji mogłoby jednak prowadzić do pociągnięcia Rady Ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej¹³⁶. Nie może zatem dziwić fakt, że to właśnie Rada Ministrów jest tym podmiotem, który najczęściej występuje z inicjatywą ustawodawczą, o czym w dalszej części.

Rządowa inicjatywa ustawodawcza stanowi skorzystanie przez Radę Ministrów z prawa wniesienia projektu ustawy, czego skutkiem jest obowiązek po stronie parlamentu (Sejmu) rozpatrzenia projektu (poddania pod obrady) w szczególnym postępowaniu, zwanym procedurą ustawodawczą¹³⁷. Oczywiście parlament nie ma obowiązku uchwalania ustawy w kształcie zaproponowanym Przez Radę Ministrów. W toku postępowania ustawodawczego projekt ten może ulec znaczącym zmianom, a finalnie może nawet zostać przez Sejm odrzucony. taki scenariusz oznacza oczywiście brak większości parlamentarnej dla działań rządu, czyli narusza istotę systemu parlamentarno-gabinetowego. Nie zwalnia to jednak Rady Ministrów z obowiązku inicjowania zmian w prawie, które są niezbędne dla sprawnego zarządzania państwem.

¹³⁵ Szerzej o tym M. Mistygacz, *Rządowa inicjatywa...*, s. 266 oraz L. Garlicki, *Artykuł 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 11 i n.

¹³⁶ M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 64.

¹³⁷ M. Kudej, *Instytucje...*, s. 11.

Zagadnienie prawa inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do rządu w zasadniczych zrębach normatywnych zostało określone w ustawie zasadniczej. Jej uzupełnieniem są postanowienia Regulaminu Sejmu, Regulaminu pracy Rady Ministrów oraz Zasady techniki prawodawczej.

2.2. Przygotowanie projektu ustawy

Kwestią bezsporną w literaturze przedmiotu jest, że prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Radzie Ministrów *in gremio*, jako organowi kolegialnemu. Wynika to zarówno z treści przepisu Konstytucji¹³⁸, jak i z samej ustawy o Radzie Ministrów¹³⁹. Jednak to poszczególni jej członkowie uprawnieni są do inicjowania prac mających na celu sporządzenie projektu ustawy, przyjmowanego finalnie przez całą Radę w formie uchwały. Zgodnie § 20 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów¹⁴⁰ do opracowania ustawy, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia jest organ wnioskujący, a dokładniej: członek Rady Ministrów (stosownie do zakresu swojej właściwości), Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, inny podmiot, jeżeli uzyskał upoważnienie premiera lub upoważnienie takie wynika z przepisów odrębnych, w szczególności upoważniony w tym zakresie pełnomocnik Rządu.

Decentralizacja rządowego procesu tworzenia prawa, przejawiająca się w przygotowywaniu projektów przede wszystkim w resortach, powoduje jednak, że projekty uwzględniają głównie interesy poszczególnych ministerstw, a nie Rady Ministrów jako całości¹⁴¹. Towarzyszy temu także widoczna często w praktyce próba „zawłaszczania” przez poszczególne resorty materii ustawowej, której treść i zakres regulacji odpowiada zakresowi spraw właściwych dla innego resortu. W celu wyeliminowania tych negatywnych zjawisk, zapewnienia jak najszerzej współpracy międzyresortowej, a także uzyskania jakościowo jak najlepszego efektu, przy premierze funkcjonują dwie jednostki pomocnicze. Rządowe Centrum Legislacji (RCL), które ma na celu zapewnienie koordynacji działalności legislacyjnej Rady

¹³⁸ Zob. art. 119 Konstytucji RP. Posługuje się on określeniem „Radzie Ministrów”, a nie „ministrom czy członkom Rady Ministrów”.

¹³⁹ Zob. art. 1 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. (Dz.U. 2003, nr 24, poz. 199 z późn. zm.). Stanowi on, że Rada Ministrów (Rząd) działa kolegialnie.

¹⁴⁰ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (M.P. poz. 979).

¹⁴¹ C. Kosikowski, *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 121.

Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej¹⁴². RCL jest zaś zobowiązany do współpracy z Radą Legislacyjną. Jej zadaniem jest sporządzanie opinii o projektach dokumentów rządowych, przede wszystkim o projektach ustaw i projektów założeń projektów ustaw, o co wnioskować mogą: Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący stałego komitetu Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub Sekretarz Rady Ministrów.

Co istotne, przed zakończeniem prac nad projektem ustawy organ wnioskujący ma obowiązek skierowania projektu do RCL z wnioskiem o jego rozpatrzenie przez komisję prawniczą. Do projektu należy załączyć dodatkowo opinię o zgodności projektu z prawem UE, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa UE – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy¹⁴³.

W celu uzyskania najwyższej jakości aktu normatywnego, każdy projekt przedkładany przez Radę Ministrów musi zawierać tzw. „Ocenę skutków regulacji” (OSR)¹⁴⁴. W ślad za innymi państwami członkowskimi OECD, Polska wprowadziła to narzędzie Regulaminu pracy Rady Ministrów w 2001 roku.

Początków samej koncepcji OSR upatrywać należy w anglosaskich systemach prawnych. Po raz pierwszy jej idea zastosowana została za prezydentury Ronalda Reagana, który w 1981 roku, wydając „Executive Order nr 12 291”, nakazał wszystkim agencjom rządowym w USA przedstawiać oraz poddawać analizie koszty oraz korzyści regulacji – zasadnicze inicjatywy prawodawcze. Rolę procesu regulacyjnego doceniła wkrótce także OECD, w ramach której to organizacji rozpoczęto prace nad przygotowaniem standardów w zakresie poprawy stanowionego prawa. W rezultacie w dniu 9 marca 1995 r. przyjęta została Rekomendacja Rady OECD na temat poprawy jakości regulacji rządowych, w której określone zostały rekomendacje w zakresie oceny jakości i przejrzystości stanowionych regulacji rządowych. Przyjęły one formę listy dziesięciu pytań, które towarzyszyć powinny procesowi regulacyjnemu, a dotyczą one przykładowo: zdefiniowania regulowanej materii, zasadności podejmowanych działań, podstaw prawnych regulacji, jej kosztów i zysków, czy też sposobów osiągnięcia zgodności z regulacjami. Od tej chwili organizacja ta zaczęła promować wśród

¹⁴² Zob. 1 Statutu RCL, stanowiącego Załącznik do Zarządzenia nr 79 Prezesa RM z dnia 28 czerwca 2002 r.

¹⁴³ Zob. 72 ust. 2 pkt 2 i 3 Regulaminu Rady Ministrów.

¹⁴⁴ Zob. 28 Regulaminu Rady Ministrów.

swych członków ideę „lepszego regulacji” (*Better Legislation*) przy wykorzystaniu przemyślanej polityki regulacyjnej, narzędzi oraz instytucji.¹⁴⁵

OSR winien w sposób precyzyjny opisywać konsekwencje uchwalenia proponowanych przepisów, w tym w szczególności z punktu widzenia systemu prawnego, gospodarki, kultury czy relacji społecznych. Dobrze zrobiony OSR winien analizować cel i potrzebę nowej regulacji, winien omawiać wyniki konsultacji publicznych dotyczących nowej regulacji, winien analizować alternatywne rozwiązania regulacyjne, winien analizować koszty i korzyści, które prawdopodobnie wynikną z wprowadzenia nowych regulacji¹⁴⁶.

Kończąc analizę przepisów kształtujących zasady sporządzania projektów ustaw przez Radę Ministrów, nie sposób nie przywołać obowiązku wynikającego z art. 34 ust. 4 Regulaminu Sejmu. Stanowi on, że do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych. Nie wystarczą zatem same założenia projektów ustaw, jak w przypadku pozostałych podmiotów, którym prawo inicjatywy przysługuje. Od Rady Ministrów, jako tego podmiotu, który dysponuje ogromnym aparatem urzędniczym, wymaga się przedłożenia gotowych projektów rozporządzeń.

2.3. Zakres przedmiotowy

W polskim porządku prawnym wszystkie podmioty inicjatywy ustawodawczej są, co do zasady, równouprawnione. Jednak z uwagi na szczególny rodzaj materii ustawowej lub szczególną rolę ustrojową podmiotu, ustrojodawca wprowadza wyłączenia lub przyznaje dodatkowe uprawnienia.

Przedmiotowe ramy inicjatywy ustawodawczej Rządu ograniczone są jedynie przepisem Konstytucji RP regulującym inicjatywę ustawodawczą w zakresie zmiany Konstytucji¹⁴⁷. Prawo to zostało przyznane wyłącznie posłom, Prezydentowi i Senatowi.

¹⁴⁵ T. Nieborak, *Koncepcja „lepszego regulacji” – założenia i instrumenty realizacji w Unii Europejskiej*, „*Ekonomia i Prawo*” 2010, t VI, s. 296.

¹⁴⁶ J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, (red.) J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 26.

¹⁴⁷ Zob. art. 235 Konstytucji RP.

Z uwagi na powierzenie Radzie Ministrów praktycznie w całości spraw dotyczących polityki wewnętrznej i zewnętrznej kraju, ustrojodawca przyznał jej wyłączne prawo inicjatywy w kilku istotnych obszarach.

Po pierwsze, tylko Rząd ma prawo występować z projektami ustaw dotyczącymi budżetu, prowizorium budżetowego, zmiany ustawy budżetowej, zaciągania długu publicznego oraz udzielania gwarancji finansowych przez państwo¹⁴⁸. Ustawa budżetowa jest aktem o szczególnym charakterze ze względu na przedmiot regulacji, a zakres materii wykracza poza klasyczne ramy ustawowe. Zawiera ona liczbowe określenie prognozowanych dochodów oraz limit wydatków budżetu państwa na dany rok. Ustrojodawca wyposażając rząd w wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej kierował się troską o wyłączenie spod bieżących sporów politycznych ustawy regulującej podstawę gospodarki finansowej państwa. Zachował jednak władztwo parlamentu nad ostatecznym określeniem kształtu ustawy budżetowej¹⁴⁹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na wyłączne prawo występowania z inicjatywą ustawodawczą w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikowanie umowy międzynarodowej. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 Ustawy o umowach międzynarodowych¹⁵⁰ i dotychczasową praktyką, to Rząd przedstawia Sejmowi projekty tzw. „ustaw ratyfikacyjnych”¹⁵¹. I choć prawo to nie wynika *expressis verbis* z przepisu prawa, to jest ono konsekwencją przyznania Radzie Ministrów kompetencji w zakresie sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami¹⁵².

Podobnie sytuacja ukształtowała się w przypadku występowania z projektem ustawy upoważniającej Prezydenta do ratyfikacji umowy międzynarodowej. W doktrynie dominuje pogląd przyznający to uprawnienie Radzie Ministrów. Żaden bowiem inny podmiot nie może wystąpić z inicjatywą „ustawy ratyfikacyjnej”, ponieważ to rządowi ustrojodawca przypisał prawo zawierania umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji. Wyłączność

¹⁴⁸ Zob. art. 221 Konstytucji RP.

¹⁴⁹ M. Mistygacz, *Rządowa inicjatywa...*, s. 266.

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 roku o umowach międzynarodowych (Dz.U. 2000, nr 39 poz. 443).

¹⁵¹ E. Gdulewicz, *Funkcja ustawodawcza...*, s. 272.

¹⁵² Zob. art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP.

inicjatywy ustawodawczej stanowi – wedle tego stanowiska – pochodną monopolu Rady Ministrów na zawieranie umów międzynarodowych¹⁵³.

Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego wskazują ponadto na wyłączne prawo Rady Ministrów zakresie ustaw regulujących relacje pomiędzy państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi („ustawy wyznaniowe”)¹⁵⁴. Stanowisko znajduje swoje oparcie w treści art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Stanowi on bowiem, że stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Z przepisu tego wynika zatem obowiązek podejmowania przez Radę Ministrów negocjacji, a następnie zawierania w imieniu Rzeczypospolitej umów z właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych. Dopiero zaś zawarta umowa staje się podstawą do sporządzenia projektu ustawy. Logicznym zatem jest, że żaden inny podmiot nie ma praktycznej możliwości występowania z tego typu projektami ustaw.

2.4. Tryb pilny

Ustrojodawca w art. 123 wprowadził tryb, który ma charakter odrębny, w odniesieniu do „zwykłego” trybu ustawodawczego określonego w art. 119–122. Podobnie odrębny charakter mają tryby:

- a) uchwalania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 2);
- b) uchwalania ustawy budżetowej (art. 221–224);
- c) oraz uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235).

Istota trybu pilnego polega na możliwości zarówno przyśpieszenia, jak i uproszczenia (w porównaniu ze „zwykłym” trybem) postępowania ustawodawczego w obu izbach oraz skróceniu czasu na podpisanie ustawy przez Prezydenta¹⁵⁵. Tryb ten doprowadza do

¹⁵³ P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 50.

¹⁵⁴ L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, (red.) A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 50.

¹⁵⁵ Zob. wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, OTK-A 2013/5/59.

uprzywilejowania Rządu poprzez konieczność priorytetowego potraktowania złożonego przez niego projektu ustawy¹⁵⁶.

Szczególnym z kilku powodów jest uprawnienie przyznane wyłącznie Radzie Ministrów do nadawania własnym projektom ustaw statusu „pilny”. Wprowadzona przepisami Małej Konstytucji stanowiła odpowiedź na potrzebę przyspieszenia procesu tworzenia prawnych podstaw dla reform gospodarczych. Tryb pilny był wówczas postrzegany z założenia jako środek doraźny i tymczasowy, swoiste panaceum na przewlekłość procedur sejmowych i obstrukcyjne działania parlamentarnej opozycji wobec programu legislacyjnego rządu.¹⁵⁷

Obecnie obowiązująca Konstytucja utrzymała to szczególne uprawnienie Rady Ministrów. Art. 123 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny. Uznanie to powinno zatem znaleźć wyraz w treści uchwały Rady Ministrów, dotyczącej skierowania gotowego projektu ustawy do Sejmu.

Istota trybu pilnego sprowadza się do uprzywilejowania rządowego projektu ustawy poprzez priorytetowe potraktowanie go w planie pracy Sejmu oraz skrócenie terminu, przewidzianego konstytucyjnie na zajęcie stanowiska przez Senat i Prezydenta RP co do uchwalonej na jego podstawie ustawy. W efekcie prowadzi to do znacznego przyspieszenia postępowania ustawodawczego¹⁵⁸. Tym samym nadano mu szczególny charakter w stosunku do zwykłego postępowania legislacyjnego, toczącego się na zasadach ogólnych i pominięciu

¹⁵⁶ Szerzej L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 275; K. Prokop, *Tryb ustawodawczy*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 1001; M. Borski, *Postępowanie z projektami kodeksów jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, nr XIII, s. 17 i n.; M. Borski, B. Przywora, *Postępowanie z projektem pilnym jako szczególnego trybu ustawodawczego w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 4, s. 12–16; M. Pisz, *Szczególne tryby ustawodawcze w Konstytucji RP*, [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, (red.) M. Zubik, Warszawa 2017, s. 570 i n.; W. Skrzydło, *Pilny projekt ustawy*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, (red.) W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 343; P. Chybalski, *Szczególne tryby stanowienia ustaw i inne gwarancje proceduralne*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, (red.) P. Radziejewicz, Warszawa 2015, s. 87–88; M. Granat, *Rozdział 2. Postępowanie z pilnymi projektami ustaw*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 419.

¹⁵⁷ A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 185.

¹⁵⁸ S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 65.

procedury ustawodawczej wynikającej z art. 119 Konstytucji¹⁵⁹. Niemniej jednak projekty te podlegają procedurze trzech czytań sejmowych. Podobnie, rządowa deklaracja o pilności projektu nie zwalnia Rady Ministrów z obowiązku kompleksowego uzasadnienia swej inicjatywy, zgodnie z wymogami określonymi w art. 34 Regulaminu Sejmu i pod rygorem zwrotu projektu w celu uzupełnienia, jeśli uzasadnienie to owych wymogów nie spełnia¹⁶⁰.

Szczegółowy tryb procedowania „pilnego” projektu ustawy określa rozdział 2 Działu II Regulaminu Sejmu pt. „Postępowanie z pilnymi projektami ustaw”. Pierwsze czytanie projektu może być zarządzane przez Marszałka Sejmu bez zachowania terminu 7 dni, liczonego od daty doręczenia posłom projektu z uzasadnieniem. W przypadku skierowania projektu do pierwszego czytania w komisji, Marszałek Sejmu może wyznaczyć termin na zakończenie jej prac, nie dłuższy niż 30 dni. Pilny projekt ustawy Marszałek Sejmu wprowadza do porządku dziennego posiedzenia Sejmu, najbliższego po zakończeniu prac komisji. Poprawki do takiego projektu ustawy mogą być składane wyłącznie w formie pisemnej komisji sejmowej. W przeciwnym razie Marszałek Sejmu może odmówić głosowania nad taką poprawką.

Do czasu zakończenia drugiego czytania Radzie Ministrów przysługuje prawo do wycofania klauzuli „pilności”. Niewątpliwie okoliczność ta wiąże się ze specyfiką regulaminowych odrębności proceduralnych w zakresie sejmowego postępowania w trybie pilnym, które w dużej mierze odnoszą się do fazy poprzedzającej pierwsze czytanie projektu oraz do samego pierwszego czytania. Wycofanie deklaracji rządu o pilnym charakterze projektu skutkuje kontynuowaniem prac nad ustawą w zwykłym trybie postępowania ustawodawczego¹⁶¹.

Uchwaloną w trybie pilnym ustawę Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni, Marszałkowi Senatu i Prezydentowi. W przypadku podjęcia przez Senat uchwały zmieniającej ustawę lub odrzucającą ją w całości, Sejm rozpatruje na posiedzeniu najbliższym po jej doręczeniu. Tekst ustawy pilnej, ustalony w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu, Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od dnia jej uchwalenia.

O ile przewidziane są terminy maksymalne, o tyle nie ma ograniczeń co do minimalnych terminów. Skrajnym przykładem skrócenia całej procedury ustawodawczej był rządowy

¹⁵⁹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. K. 18/95.

¹⁶⁰ S. Patyra, *Tryb pilny...*, s.70.

¹⁶¹ Tamże, s.70.

projekt ustawy 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 (druk sejmowy nr 2663). Wpłynął do Sejmu w dniu 27 czerwca 2018 r. i tego samego dnia odbyły się zarówno całe postępowania w Sejmie, jak i w Senacie. Tego samego dnia ustawa również została podpisana przez Prezydenta. Zatem całe postępowanie ustawodawcze nie przekroczyło jednej doby. Oczywiście nie stanowi to naruszenia prawa, o tyle tak ekspresowa procedura nie sprzyja jednak pełnej realizacji zasad prawidłowej legislacji.

Prawo nadawania klauzuli „pilności” nie jest prawem absolutnym. Przywołany już art. 123 ust. 1 Konstytucji wprowadza także istotne ograniczenia przedmiotowe w stosowaniu tego trybu odrębnego. Otóż Rada Ministrów nie może skorzystać z tego prawa w stosunku do projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. I choć to instytucja „pilności” może być stosowana wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach, to jednak nie zostały wskazane jakiegokolwiek przesłanki, których wystąpienie uzasadniałoby nadanie projektowi ustawy tej klauzuli. Ta arbitralność w zakresie uznania przez rząd projektu swojego autorstwa za pilny powoduje, że Sejm nie ma możliwości przeciwstawienia się decyzji Rady Ministrów. Sejm ma jedynie prawo dokonać oceny pilności projektu ustawy z punktu widzenia wymogów formalnych¹⁶².

Tytułem uzupełnienia należy dodać jedynie, że nie jest możliwe nadawanie klauzuli „pilny” projektom ustaw wnoszonych przez pozostałe podmioty posiadające zinstytucjonalizowane prawo inicjatywy ustawodawczej. Oceniając obecny kształt procedury pilnej, jako instytucji z założenia służącej zwiększeniu wpływu Rady Ministrów na proces ustawodawczy, należy zwrócić uwagę na to, że aktualna regulacja konstytucyjna, w porównaniu z Małą Konstytucją z 1992 r., stwarza rządowi gorsze warunki dla efektywnego wykorzystywania trybu pilnego, zarówno w odniesieniu do tempa sejmowych prac ustawodawczych, jak i w zakresie ograniczenia możliwości modyfikowania treści rządowych projektów pilnych w trybie poselskich poprawek¹⁶³.

¹⁶² K. Działocha, *W sprawie dopuszczalności kontroli Sejmu nad pilnymi projektami ustaw*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III. s. 162–163.

¹⁶³ S. Patyra, *Tryb pilny...*, s.75.

3. Poselska inicjatywa ustawodawcza

3.1. Istota poselskiej inicjatywy ustawodawczej

Poselskie prawo inicjatywy ustawodawczej nie stanowiło nigdy przedmiotu krytyki lub wątpliwości podnoszonych przez przedstawicieli doktryny. Każda z uchwalonych w XX wieku polskich konstytucji zawierała stosowne regulacje w tym zakresie. Podobnie jest w przypadku Konstytucji RP z 1997 r. Spośród wszystkich podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, art. 118 ust. 1 Konstytucji RP wymienia posłów w pierwszej kolejności. Fakt ten nie wpływa na uprzywilejowanie tej grupy.

Ustawa zasadnicza stanowi jedynie o ogólnej zasadzie, że prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje „posłom”. Należy zatem przyjąć, stosując reguły wykładni językowej, że uprawnienie to nie przysługuje Sejmowi – jako instytucji, a właśnie posłom. Ze sformułowania tego przepisu nie wynika jednak, czy jest to indywidualne uprawnienie posłów (jak w konstytucji kwietniowej), czy też mogą oni korzystać z niego tylko w ramach określonej grupy deputowanych¹⁶⁴. Dominuje słuszny pogląd, iż poselskie prawo wykonania inicjatywy ustawodawczej należy rozumieć jako prawo „współuczestniczenia” w przedkładaniu projektu ustawy. Oznacza to więc, że posłowie nie mogą występować z inicjatywami ustawodawczymi indywidualnie¹⁶⁵. Oczywiście nie przesądza to, że posłowie nie mogą w indywidualny sposób podejmować działań w toku procesu legislacyjnego. Wynika to chociażby z treści art. 119 ust. 2 Konstytucji RP, który przyznaje posłom prawo zgłaszania poprawek. W literaturze przedmiotu nie ma podnoszonych zaś wątpliwości odnośnie indywidualnego charakteru tego uprawnienia¹⁶⁶.

Powyższy przykład to niejedyna wątpliwość interpretacyjna wynikająca z tak lakonicznej regulacji konstytucyjnej. Wprowadzone przez ustrojodawcę sformułowanie jest określeniem na tyle nieostrym, że w celu zapewnienia prawidłowej interpretacji niezbędna okazała się jego konkretyzacja, która została dokonana w przepisach Regulaminu Sejmu. Kluczowe znaczenie ma art. 32 ust. 2, który stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Warto

¹⁶⁴ S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy...*, s. 431.

¹⁶⁵ A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 32 i n.; P. Chybalski, *Artykuł 32*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 170.

¹⁶⁶ Por. L. Garlicki, *Uwaga 14. do art. 118 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 15.

dodać, że Regulamin nie nakłada obowiązku, by między tymi posłami występowały jakieś więzy organizacyjne. W praktyce parlamentarnej zdarza się wielokrotnie, że posłowie klubów stanowiących opozycję parlamentarną lub posłowie niezrzeszeni wnoszą wspólne projekty ustaw. Czasami wynika to z przesłanek czysto politycznych, jak chęć zmanifestowania wspólnego działania. W innych przypadkach wynika to z arytmetyki sejmowej, gdy z takim projektem ustawy chce wystąpić grupa posłów niestanowiących łącznie klubu parlamentarnego. Dlatego pod jednym projektem ustawy mogą zostać złożone podpisy posłów reprezentujących różne siły polityczne lub posłów niezrzeszonych. Rozwiązanie to, konkretyzujące rzecz jasną normę konstytucyjną, nie budzi wątpliwości w nauce i literaturze przedmiotu.

Regulamin Sejmu stanowi zaś, że projekty poselskie, w przeciwieństwie do rządowych, nie podlegają obowiązkowi przeprowadzania konsultacji przed skierowaniem projektu ustawy do prac parlamentarnych. Niemniej jednak, zgodnie z art. 34 ust. 3 zd. 2 Regulaminu Sejmu, w wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje taki projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Z uwagi na zakres obowiązków Rządu, jakimi są prowadzenie polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, można przyjąć założenie, że to właśnie Rada Ministrów powinna być autorem większości projektów ustaw kierowanych do Sejmu. W kontekście takiego założenia należałoby chyba poselskie i senackie projekty ustaw traktować jako swoiste uzupełnienie aktywności legislacyjnej rządu, mające na celu wyrażenie alternatywnych koncepcji wobec projektów rządowych¹⁶⁷.

Niemniej jednak od pewnego czasu może zaobserwować nie dobrą tendencję składania przez posłów projektów ustaw przygotowanych przez poszczególne resorty. Ma to na celu omijanie żmudnych i pracochłonnych procesów prawotwórczych obowiązkowych dla projektów rządowych. W doktrynie zjawisko nazywane jest często „ukrytymi projektami rządowymi”¹⁶⁸.

¹⁶⁷ M. Kudej, *Instytucje...*, s. 15.

¹⁶⁸ Chybalski P., *Komentarz do art. 118*, [w:] *Konstytucja, t. II. Komentarz art. 87–243*, (red.) M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 471.

3.2. Projekt grupy posłów

Z przywołanym art. 32 ust. 2 koresponduje art. 8 ust. 2 Regulaminu Sejmu, który stanowi, że grupa 15 posłów tworzy klub parlamentarny. W konsekwencji więc przyznanie prawa zgłoszenia do Sejmu projektu ustawy przez grupę co najmniej 15 posłów oznacza, że z inicjatywą taką może wystąpić samodzielnie każdy klub poselski. Tym samym z formalnymi inicjatywami ustawodawczymi mogą występować także ugrupowania tworzące opozycję parlamentarną, ale pod warunkiem, iż zgłoszony przez nich projekt ustawy będzie podpisany przez minimum 15 posłów¹⁶⁹.

Z prawem złożenia projektu ustawy nierozdzielnie wiąże się również prawo jego wycofania. Zagadnienie to było już, co prawda, przedmiotem analizy, niemniej jednak wymaga ono w tym miejscu pewnego uzupełnienia. Otóż zgodnie z art. 36 ust. 3 Regulaminu Sejmu projekt poselski uważa się za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem. Regulacja ta stanowi konsekwencję generalnej zasady opisanej w art. 119 ust. 4 Konstytucji RP, która takie uprawnienie przyznaje każdemu wnioskodawcy projektowanej ustawy. Instytucji wycofania poparcia pod poselskim projektem ustawy nie należy rozumieć wąsko, wyłącznie jako brak woli dalszego merytorycznego popierania projektu.

Instytucję tę należy interpretować szerzej, uwzględniając także okoliczności związane z wygaśnięciem mandatu posła. Nie można bowiem korzystać z poselskiej inicjatywy ustawodawczej nie mając statusu posła. To wygaśnięcie może mieć oczywiście różne podstawy. Po pierwsze może to nastąpić w przypadkach opisanych w art. 247 § 1 Kodeksu wyborczego¹⁷⁰, do których zaliczamy śmierć posła, utratę prawa wybieralności, zrzeczenie się mandatu czy też objęcie funkcji publicznej, której nie można łączyć z mandatem posła. Wygaśnięcie może także nastąpić w wyniku objęcia mandatów przez posłów w wyborach samorządowych czy wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego.

Analiza stanu prawnego określającego realizację przez posłów prawa inicjatywy ustawodawczej nie może pominąć jej szczególnej formuły, jaką jest inicjowanie zmian w ustawie zasadniczej. Zgodnie z art. 235 ust. 1 Konstytucji RP projekt ustawy o zmianie

¹⁶⁹ S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy...*, s. 431.

¹⁷⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1277 z późn. zm.).

Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów. Ustrojodawca wyróżnił zatem ten szczególny podmiot grupowy, jakim są posłowie.

3.3. Komisyjna inicjatywa

W ramach poselskiej inicjatywy ustawodawczej specjalne znaczenie można przypisać projektom ustaw wnoszonym przez komisje Sejmowe. Te projekty przygotowywane są bowiem przez posłów szczególnie zainteresowanych daną problematyką publiczną (i zajmujących się nią systematycznie), niejednokrotnie we współpracy z przedstawicielami poszczególnych resortów i z gronem ekspertów¹⁷¹. Jednak z tej formuły posłowie korzystają stosunkowo rzadko, co wynika z pewnej praktyki sejmowej. Do skutecznego podjęcia przez Komisję inicjatywy wymagana jest stosowna uchwała. Jednak większość posłów w każdej komisji stanowią przedstawiciele koalicji rządzącej. W jej imieniu natomiast projekty ustaw składa zazwyczaj Rząd lub klub parlamentarny. Zatem komisyjne projekty ustaw mogą dotyczyć raczej tych kwestii, co do których istnieje szersza polityczna zgoda lub spraw drobnych, wymagających niewielkiej nowelizacji.

Choć komisyjne projekty ustaw w każdej kadencji Sejmu stanowią przedmiot prac parlamentarnych, to jednak ta forma realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej nadal wzbudza pewne wątpliwości przedstawicieli doktryny. Twierdzenie to wynika z przekonania, że nie jest możliwy swego rodzaju automatyzm w przenoszeniu uprawnień poselskich do organów Sejmu, jakimi są komisje. Te bowiem, choć składają się z posłów, nie są ich zrzeszeniami. Potwierdzeniem tego ma być wykładnia językowa pojęć: „posłowie” z art. 118 ust. 1 Konstytucji i „Senat”. Inicjatywa grupy senatorów nie jest oczywiście dopuszczalna, co w doktrynie jest aprobowane. Autor zatem wskazuje na pewną niekonsekwencję interpretacyjną w automatycznym przenoszeniu prawa inicjatywy ustawodawczej¹⁷².

Pogląd przeciwny, z którym należy się zgodzić, prezentuje chociażby prof. Lech Garlicki. Twierdzi on, że jest możliwa podmiotowa konkretyzacja, na gruncie Regulaminu Sejmu, konstytucyjnego uprawnienia posłów do występowania z projektami ustaw. Jest to dopuszczalne w ramach przyznanej Sejmowi autonomii. Konsekwentnie można by zatem przyjąć, że nie ma przeszkód, by regulamin Sejmu przyznawał takie prawo innym kolegialnym

¹⁷¹ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 28.

¹⁷² P. Chybalski, *Komentarz do art. 118...*, s. 470.

organom Sejmu¹⁷³. Konstytucja przyznaje prawo inicjatywy posłom, a regulamin Sejmu jedynie je formalizuje.

Spośród stałych komisji sejmowych szczególną rolę w tym zakresie odgrywa Komisja do Spraw Petycji, której głównym zadaniem jest rozpatrywanie petycji kierowanych przez obywateli do Sejmu. Uwzględnienie bowiem takiej obywatelskiej propozycji zmian w prawie przybiera postać komisyjnego projektu ustawy. Tym samym zapewnia się realizację prawa wynikającego z art. 63 Konstytucji RP. Stanowi on, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Szczegółowe zaś zasady realizacji tego obywatelskiego prawa określa Ustawa o petycjach¹⁷⁴ z dnia 11 lipca 2014 r. (Dz.U. 2014, poz. 1195). O szczególnym statusie komisji ds. petycji stanowi również fakt, że zwyczajowo jej przewodnictwo powierza się przedstawicielowi opozycyjnego klubu parlamentarnego.

4. Senacka inicjatywa ustawodawcza

4.1. Istota senackiej inicjatywy ustawodawczej

Art. 118 ust. 1 Konstytucji RP przyznaje Senatowi prawo inicjatywy ustawodawczej. W przeciwieństwie do Sejmu, w przypadku którego ustrojodawca prawo to przyznał „posłom”, w przypadku Senatu uprawnienie to przysługuje mu jako organowi państwowemu, a nie senatorom czy też komisjom senackim¹⁷⁵. Sformułowanie to zatem nie budzi już wątpliwości interpretacyjnych, o których była mowa przy opisywaniu uprawnień grupy posłów.

Takie ukształtowanie przepisu Konstytucji wywołuje oczywiście określone konsekwencje. Po pierwsze, koniecznym jest podjęcie przez Senat stosownej uchwały odpowiadającej wymogom konstytucyjnym co do koniecznej większości i kworum¹⁷⁶. Zgodnie

¹⁷³ L. Garlicki, *Uwaga 14...*, s. 16.

¹⁷⁴ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2014, poz. 1195).

¹⁷⁵ Szerzej L. Jamróz, *Refleksje nad ustrojową pozycją Senatu RP*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów*, (red.) S. Bożyk, Białystok 2009, s. 71 i n.; M. Dobrowolski, *Ustrojowy model dwuizbowej struktury polskiego parlamentu*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, (red.) A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014, s. 183–185.

¹⁷⁶ L. Garlicki, *Uwaga 15...*, s. 16.

z art. 124 w zw. z art. 120 Regulaminu Senatu uchwała Senatu może zostać podjęta zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Przypomnieć należy, że projekt musi powstać wedle określonej procedury. W przypadku inicjatywy ustawodawczej grupy posłów nie istnieją regulacje wymuszające na nich określone czynności przygotowawcze. Wymogi formalne, wynikające z art. 34 Regulaminu Sejmu, dotyczą jedynie samego tekstu projektu ustawy. Postępowanie w sprawie przyjęcia inicjatywy ustawodawczej przez Senat jest uregulowane przepisami Działu IX Regulaminu Senatu¹⁷⁷.

4.2. Zasady realizacji senackie inicjatywy ustawodawczej

Zgodnie z art. 76 Regulaminu Senatu z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej ma prawo wystąpić senacka komisja lub grupa senatorów – wystarczy, że dziesięcioro z nich złoży własnoręczne podpisy pod projektem ustawy. W przypadku zaś komisyjnej inicjatywy, potrzebna jest decyzja wyrażona w stosownej uchwale. Jak stanowi art. 62 ust. 1 Regulaminu, do jej podjęcia wymagana większość głosów członków komisji w obecności co najmniej 1/3 jej składu.

Wniosek składany jest do Marszałka Senatu. Wymagania formalne, jakie musi on spełniać określa natomiast art. 77 Regulaminu, będący swego rodzaju odpowiednikiem art. 34 Regulaminu Sejmu.

Po pierwsze, wprowadza on wymóg zachowania formy pisemnej wniosku i obowiązek dołączenia projektu ustawy w formie pisemnej. Po drugie, nakłada na wnioskodawcę obowiązek wskazania przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go podczas prac nad projektem. Po trzecie zaś, wprowadza szczegółowe wymagania, jakie musi spełnić uzasadnienie proponowanego projektu ustawy. Powinno ono wyjaśnić cel ustawy, przedstawić rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma zostać uregulowana, wykazać różnice pomiędzy dotychczasowym a przewidywanym stanem prawnym, zaprezentować oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, przedstawić założenia podstawowych aktów wykonawczych do ustawy oraz zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem unijnym. Zakres ten jest analogiczny do zagadnień, jakie obejmuje „ocena skutków

¹⁷⁷ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r.

regulacji” sporządzana przy rządowych projektach ustaw. Zważając zaś na stopień trudności w sporządzeniu takiego opracowania, to Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, powołało w 2016 r. nieformalny zespół ekspercki (2–3 osoby), którego celem jest wsparcie senatorów w sporządzeniu pogłębionej i szczegółowej oceny skutków regulacji proponowanych w projekcie ustawy. Tym samym senackie projekty ustaw jakościowo nie różnią się od tych sporządzanych przez Radę Ministrów. Praktyka ta powinna stanowić przykład dla Kancelarii Sejmu i poselskich projektów ustaw.

Po złożeniu wniosku wraz z projektem ustawy Marszałek Senatu przeprowadza wstępną kontrolę wniosku pod kątem spełnienia wymogów formalnych, a następnie, po myśli art. 76 ust. 2 Regulaminu, zawiadamia Marszałka Sejmu i Prezesa Rady Ministrów o podjęciu postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej.

Prace nad projektem ustawy wzorowane są na sejmowym postępowaniu ustawodawczym, przy czym, nie stanowią one idealnego odwzorowania i nie mają one swojego zakotwiczenia w przepisach Konstytucji. Art. 78 i kolejne Regulaminu Senatu drobiazgowo opisują poszczególne etapy tego procesu. Pierwsze czytanie projektu ustawy odbywa się zawsze na posiedzeniu komisji merytorycznie właściwej. Nie mamy zatem sytuacji, w której część projektów ustaw, z uwagi na wagę regulowanej materii, wymaga pierwszego czytania na sali plenarnej Senatu. O wyborze tej komisji decyduje Marszałek Senatu, kierując się, rzecz jasna, zakresem powierzonych jej spraw.

W tym miejscu warto więcej uwagi funkcjonowaniu senackiej Komisji Ustawodawczej. Po pierwsze bowiem, zgodnie z art. 79 ust. 1, każdy projekt, który finalnie ma stać się „senackim projektem ustawy” musi stać się przedmiotem prac Komisji Ustawodawczej. Jest to wymóg formalny Regulaminu Senatu. To właśnie w toku tych prac przeprowadzane są wszelkie konsultacje i sporządzane są opinie dotyczące zgodności tego projektu z Konstytucją, innymi ustawami czy prawem międzynarodowym. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej czuwa zatem nad prawidłowym, pod kątem legislacyjnym, sporządzeniem projektu i jego zgodnością z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym. Jest także druga, niezwykle ważna płaszczyzna działania komisji. Otóż w zakresie powierzonych jej zadań jest przygotowywanie projektów ustaw mających na celu wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Postępowanie w tym zakresie regulowane jest przepisami Działu IXa Regulaminu Senatu.

Po przeprowadzeniu pierwszego czytania i ewentualnie wysłuchania publicznego, o którym mowa w art. 80 Regulaminu Senatu, następuje etap drugiego czytania. Obejmuje ono przedstawienie na posiedzeniu Senatu sprawozdania z merytorycznego rozpatrzenia projektu

ustawy. W przypadku braku uwag, projekt zostaje skierowany bezpośrednio do trzeciego czytania. W przypadku zaś złożenia wniosków, projekt zostanie skierowany ponownie do komisji celem ich rozpatrzenia i sporządzenia dodatkowego sprawozdania.

Trzecie czytanie obejmuje już głosowanie nad propozycją projektu ustawy. W pierwszej kolejności głosowane są wnioski o odrzucenie projektu jako najdalej idącego. Następnie przeprowadza się głosowanie nad poprawkami do poszczególnych jednostek reakcyjnych. Finalne głosowanie przeprowadza się nad przyjęciem projektu w całości ze zmianami wynikającymi z przyjęcia ewentualnych poprawek.

Podobnie jak w przypadku przystąpienia do prac nad senacką inicjatywą ustawodawczą, o jej pozytywnym zakończeniu Marszałek Senatu zawiadamia właściwe organy państwa. Następuje to poprzez przekazanie podjętej przez Senat uchwały Marszałkowi Sejmu celem rozpatrzenia, jednocześnie zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów.

5. Prezydencka inicjatywa ustawodawcza

Art. 10 Konstytucji stanowi, że Prezydent, na równi z Radą Ministrów, tworzą władzę wykonawczą. Ten szczególny rodzaj ustrojowej koabitacji niesie ze sobą konieczność współpracy przedstawicieli obu tych urzędów. Ma to swoje odzwierciedlenie chociażby przy wydawaniu aktów urzędowych przez Prezydenta. Co do zasady bowiem, jak stanowi art. 144 ust. 2 Konstytucji, akty te wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez złożenie podpisu bierze na siebie odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Jednak ustrojodawca wyodrębnił specjalny katalog uprawnień, z których Prezydent może korzystać bez konieczności uzyskania kontrasygnaty Premiera¹⁷⁸. Wśród nich jest wymieniona również realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 144 ust. 3 pkt 4 Konstytucji RP).

Wynika ono natomiast z treści art. 118 ust. 1, który wśród podmiotów z prawem inicjatywy ustawodawczej wskazuje również Prezydenta. Monokratyczny charakter tego organu

¹⁷⁸ Por. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 129–131; M. Kruk, *Prerogatywy Prezydenta RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, (red.) W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 452–453; M. Dąbrowski, *Legal Acts of the President in selected Polish constitutions*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6, s. 145 i n.; P. Czarny, *Artykuł 144*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 430–431, K. Wojtyczek, *Zasada kontrasygnaty w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, (red.) S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 160 i n.

powoduje, że nie pojawiają się kontrowersje interpretacyjne¹⁷⁹, o których była mowa chociażby przy analizie „poselskiej” inicjatywy ustawodawczej.

W doktrynie zwraca się niekiedy uwagę na niebezpieczeństwo wynikające z przyznania obu członkom władzy wykonawczej prawa inicjatywy ustawodawczej i mogące wystąpić w związku z tym tworzenie się konkurencyjnych ośrodków egzekutywy. Stąd postulaty nienadużywania przez głowę państwa swego prawa „przeciwko” rządowi oraz rozgraniczenia sfer aktywności rządowej i prezydenckiej¹⁸⁰.

Należy także podkreślić, że inicjatywy ustawodawcze Prezydenta co do zasady nie podlegają ograniczeniom przedmiotowym. Niemniej jednak uprawnienie wynikające z art. 118 ust. 1 Konstytucji należy łączyć z art. 221 Konstytucji, który przyznaje Radzie Ministrów wyłączne prawo występowania z projektem budżetu państwa oraz innych związanych z nim ustaw o finansach państwa. W doktrynie podnosi się nawet, że prezydenckie projekty powinny wynikać z jego konstytucyjnych zadań, czyli dotyczyć zakresu spraw związanych z bezpieczeństwem państwa czy obroną narodową¹⁸¹. Ze stanowiskiem tym jednak nie można się zgodzić. Prezydent jest nie tylko zwierzchnikiem sił zbrojnych, ale przede wszystkim stoi na straży praw gwarantowanych konstytucyjnie. Zatem jego inicjatywy ustawodawcze powinny także stanowić próbę ich ochrony lub pełniejszej realizacji, w zależności od zakresu przedmiotowego. Mogą więc one dotyczyć zarówno sfery edukacji, polityki społecznej, wymiaru sprawiedliwości, czy ordynacji wyborczej.

Jednym z głównych jednak zadań głowy państwa jest czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji. „Jeżeli więc inicjatywy ustawodawcze Prezydenta mają prowadzić do realizacji przepisów Konstytucji, (...) to wydaje się on właściwym wnioskodawcą, pod warunkiem, że nie wkracza w konstytucyjne kompetencje rządu”¹⁸². Najsilniej w konstytucji jest oznaczona legitymacja Prezydenta do występowania z projektami ustaw dotyczącymi stanów nadzwyczajnych. Prezydent na mocy art. 229 i 230 Konstytucji wprowadza stan wojenny lub wyjątkowy. Także inicjatywy dotyczące sądownictwa najbliższe są pozycji głowy państwa¹⁸³.

¹⁷⁹ A. Patrzalek, A. Szmyt, *Podmioty prawa...*, s. 224.

¹⁸⁰ M. Kruk, *Prawo inicjatywy...*, s. 21.

¹⁸¹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, 2000, s. 83.

¹⁸² A. Więckowska, *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 93.

¹⁸³ E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 205.

Wśród możliwych inicjatyw ustawodawczych Prezydenta należy także wskazać na uprawnienia do występowania z inicjatywą ustawodawczą związaną ze zmianą Konstytucji.

Warto również przywołać art. 131 Konstytucji RP. Stanowi on, że w przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta RP kompetencje w zakresie prawa inicjatywy ustawodawczej mogą wykonywać osoby go zastępujące, czyli Marszałek Sejmu albo odpowiednio Marszałek Senatu.

W przeciwieństwie do pozostałych podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, przygotowanie projektu ustawy przez Prezydenta RP nie zostało szczegółowo uregulowane przepisami powszechnie obowiązującymi. Wydaje się zatem, że jedynym punktem odniesienia mogą być przepisy samej Konstytucji RP oraz Regulaminu Sejmu, określające generalne zasady wspólne dla wszystkich podmiotów. Prezydencki projekt ustawy wnoszony do Sejmu powinien zatem odpowiadać ogólnym wymogom formalnym, a w szczególności w zakresie elementów uzasadnienia projektu.

Z uwagi na możliwości finansowo-organizacyjne, projekty ustaw w imieniu Prezydenta przygotowywane są przez pracowników Kancelarii Prezydenta lub współpracujących z nią ekspertów¹⁸⁴. Mamy tu zatem sytuację analogiczną z rządowymi projektami ustaw, które sporządzane są przez pracowników i ekspertów merytorycznie właściwego ministerstwa.

6. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza

6.1. Ramy prawne obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Inicjatywa obywatelska (ludowa) jako forma demokracji bezpośredniej to uprawnienie określonej grupy obywateli do przedłożenia organowi przedstawicielskiemu projektu aktu normatywnego lub postulatu jego uchwalenia¹⁸⁵. Choć próby jej konstytucjonalizacji podjęto już w trakcie prac nad ustawą zasadniczą z 1921 r.¹⁸⁶, to dopiero Konstytucja RP po raz pierwszy uregulowała tę formę obywatelskiej inicjatywy. Warto jednak dodać, że ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

¹⁸⁴ W. Białończyk, Ł. Kasiak, *Projekty wnoszone przez Prezydenta RP*, [w:] *Procedury tworzenia aktów prawnych*, (red.) J. Krawczyk, Warszawa 2013, s. 40.

¹⁸⁵ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, (red.) B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 645.

¹⁸⁶ M. Rachwał, *Instytucje demokracji bezpośredniej w dyskusji sejmowej przed uchwaleniem Konstytucji marcowej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6, s. 71–89.

z 1992 r.¹⁸⁷ wprowadzała już możliwość występowania grupie 500 tys. obywateli z inicjatywą, jednak mogła ona dotyczyć jedynie tylko projektu nowej Konstytucji.¹⁸⁸ Obecnie instytucja ta funkcjonuje m.in. w Austrii, Hiszpanii, na Litwie, w Rumunii i we Włoszech¹⁸⁹.

Art. 118 ust. 2 stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Szczegółowy tryb jej realizacji określa zaś ustawa. Prawo takie zatem zostało przyznane wszystkim obywatelom pełnoletnim, korzystającym z pełni praw wyborczych. Przyznanie obywatelom tego prawa można postrzegać jako instrument realizacji wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa (lojalności państwa wobec obywatela)¹⁹⁰.

Zasadniczym celem tak rozumianej inicjatywy ustawodawczej jest więc w każdym wypadku zobligowanie parlamentu przez wnioskodawcę do rozpatrzenia zgłoszonego projektu ustawy w ramach przyjętej procedury i ustosunkowanie się do niego poprzez uchwalenie danej ustawy bądź też odrzucenie przedłożonego projektu¹⁹¹. Dlatego też, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, przyjęty w Polsce model inicjatywy obywatelskiej zaliczany jest do grupy tzw. inicjatyw „pośrednich”. O ostatecznym bowiem losie projektu ustawy, tj. o jego przyjęciu (ze zmianami lub bez) albo o odrzuceniu decyduje Sejm i Senat¹⁹².

¹⁸⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 336 z późn. zm.).

¹⁸⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 118.

¹⁸⁹ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 23–25 oraz S. Grabowska, *Modele regulacji ludowej inicjatywy ustawodawczej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2007, nr 1, s. 25 i n.

¹⁹⁰ M. Borski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 2, s. 19–20.

¹⁹¹ S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 11.

¹⁹² Por. K. Eckhardt, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, (red.) W. Skrzydło, Rzeszów–Przemyśl 2013, s. 111; M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, (red.) B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 645; K. Leszczyńska, *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, (red.) M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 156-157; S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa (obywatelska)*, [w:] *Konstytucja*

6.2. Zakres przedmiotowy

Konstytucja RP kształtuje obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej szeroko, dopuszczając możliwość występowania z projektami ustaw we wszystkich sprawach, co do których nie prawo inicjatywy nie zastrzeżono dla innych podmiotów. Art. 118 ust. 2 Konstytucji odnosi się do ustaw zwykłych regulujących wszystkie kwestie, które bezpośrednio czy pośrednio nie są wykluczone na mocy ustawy zasadniczej¹⁹³. Jej zakres przedmiotowy jest zatem wyznaczony przepisami konstytucyjnymi, które w zakresie pewnych spraw zastrzegają prawo inicjatywy ustawodawczej – na zasadzie *lex specialis* względem art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji – dla określonych podmiotów, wykluczając inicjatywę ustawodawczą obywateli¹⁹⁴. Zastrzeżenia te, co zostało już w niniejszym rozdziale szczegółowo opisane, dotyczą w szczególności polityki ustrojowej, finansowej i międzynarodowej państwa.

Obejmuje przede wszystkim katalog spraw, w których monopol inicjatywy ustawodawczej został przewidziany na rzecz Rady Ministrów. Po pierwsze, są to projekty ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego, ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221 Konstytucji). Po drugie, inicjatywa ustawodawcza dotycząca wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 i art. 90 Konstytucji). Warto jednak w tym miejscu dodać, że przypadku tzw. „ustaw akceptujących” pojawiają się w doktrynie głosy niewykluczające inicjatywy ustawodawczej innych legitymowanych w art. 118 Konstytucji podmiotów, zwłaszcza w przypadku zaniechania przez Rząd wystąpienia z projektem takiej ustawy do Sejmu¹⁹⁵. Po trzecie zaś, jako wyłączone prawo rządu, choć nie wynikające *expressis verbis* z litery prawa, wskazuje się w doktrynie inicjatywę ustawodawczą w przedmiocie ustaw regulujących stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi – niż Kościół katolicki – kościołami oraz związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 5 Konstytucji RP). W tym zakresie

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny, (red.) W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski Warszawa 2009, s. 174.

¹⁹³ P. Uziębło, *Ustawa z 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 52.

¹⁹⁴ A. Chmielarz-Grochal, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX (zeszyt specjalny), s. 37.

¹⁹⁵ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003, s. 113–114.

należy zgodzić się chociażby z Andrzejem Szmytem, iż w odniesieniu do tych spraw obywatelska inicjatywa ustawodawcza również nie przysługuje¹⁹⁶.

Poza materią zastrzeżoną dla Rady Ministrów należy zwrócić uwagę, że ustrojodawca nie przyznał obywatelom prawa składania projektów ustaw o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 1). To o tyle zaskakujące, że polski porządek prawny obowiązujący do momentu wejścia Konstytucji RP w życie takie rozwiązanie przecież przewidywał.

6.3. Zasady realizacji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Konstytucyjna regulacja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej została doprecyzowana w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli¹⁹⁷ – nazywanej w dalszej części „Ustawą”. Zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP i art. 2 Ustawy, prawo zgłoszenia projektu ustawy przysługuje grupie 100 000 obywateli mających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Zatem mając na względzie art. 62 ust. 2 Konstytucji, prawo poparcia inicjatywy obywatelskiej nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym zostały ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych. Ukończenie zaś 18 lat, o czym mowa w ustawie, musi nastąpić najpóźniej w dniu, w którym dana osoba udzieliła wsparcia projektowi ustawy, czyli w dniu, w którym złożyła ona pod tym projektem stosowny podpis¹⁹⁸. Samo zaś ustalenie formalnego progu na poziomie 100 000 obywateli należy uznać za rozwiązanie liberalne, bowiem procent wyborców (osób uprawnionych do głosowania) konieczny do zgłoszenia projektu ustawy kształtuje się na poziomie 0,35. Tylko we Włoszech (0,1) i w Słowenii (0,31) wskaźnik ten jest niższy, a już np. w Hiszpanii jest on czterokrotnie wyższy (1,20)¹⁹⁹.

¹⁹⁶ A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 151. Por. również Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 56; J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 3, s. 56.

¹⁹⁷ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. 1999, nr 62, poz. 688).

¹⁹⁸ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 51.

¹⁹⁹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 120–122.

Obywatelskie projekty ustaw, podobnie jak wszelkie pozostałe projekty ustaw mogą być składane w każdym momencie kadencji parlamentu. Wynika to z zasady równego statusu wszystkich podmiotów korzystających z prawa inicjatywy ustawodawczej. Jakikolwiek zatem próby ograniczenia tej zasady ramami czasowymi tylko jednemu z podmiotów stanowiłyby w ocenie autora istotne ograniczenie praw obywatelskich.

Kwestią stanowiącą przedmiot dyskusji w literaturze przedmiotu jest natomiast realizacja uprawnienia wynikającego z art. 119 ust. 4 Konstytucji, a mianowicie prawa wnioskodawcy do wycofania projektu ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu. W odniesieniu bowiem do inicjatywy obywatelskiej, realizowanej przez podmiot zbiorowy, sprawa ta wymaga pogłębionej analizy.

W pierwszej kolejności należy wskazać, co wynika z art. 14 Ustawy, że w pracach nad projektem ustawy komitet reprezentowany jest przez przedstawiciela lub osobę uprawnioną do jego zastępstwa. Przedstawiciel ten jest uprawniony do udziału w pracach Sejmu i Senatu w trybie i na zasadach określonych odpowiednio w regulaminach Sejmu i Senatu. Jednak powstała wątpliwość o granice jego umocowania na tle prawa do wycofania projektu ustawy. W doktrynie wyodrębniły się dwa poglądy. Przedstawiciele pierwszego, z którymi się zgadzam, aprobuje prawo przedstawiciela komitetu obywatelskiego, podobnie jak przedstawicieli innych podmiotów mających prawo wykonywania inicjatywy ustawodawczej, do wycofania projektu ustawy. Żaden bowiem przepis Konstytucji lub Ustawy nie ogranicza go bowiem w tym zakresie. Jego uprawnienia są więc takie same jak uprawnienia przedstawicieli innych podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą²⁰⁰. Ponadto nie może być on bowiem w jakikolwiek sposób dyskryminowany w porównaniu z pozostałymi podmiotami²⁰¹. Wycofanie projektu ustawy przez pełnomocnika komitetu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (osobę uprawnioną do jego zastępowania) uznać trzeba za dopuszczalne aż do czasu zakończenia drugiego czytania tego projektu w Sejmie²⁰². Z resztą sama praktyka parlamentarna stanowi najlepszy dowód na zasadność tego poglądu. W toku VIII kadencji Sejmu wycofane zostały dwa obywatelskie projekty ustaw – pierwszy dotyczył ustawy

²⁰⁰ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*, s. 181–182.

²⁰¹ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej...*, s. 661; P. Sarnecki, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XIII, s. 239.

²⁰² P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności i trybu wycofania projektu ustawy złożonego w Sejmie na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji RP*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2013, nr 3, s. 68.

o ochronie zwierząt (druk sejmowy nr 26), a drugi ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 550). W toku VII kadencji Sejmu wycofany został natomiast jeden obywatelski projekt ustawy, dotyczące ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk sejmowy nr 25).

Drugi nurt wyklucza zaś możliwość wycofania obywatelskiego projektu ustawy. Jest to teza błędna i ograniczająca *de facto* prawo wnioskodawcy do decydowania o własnym projekcie. Zwolennicy tego poglądu podnoszą bowiem, że przedstawiciel komitetu nie jest w stanie być wyrazicielem woli wszystkich osób, które złożyły swoje poparcie dla tego projektu. Stąd argument, iż słaba więź z wnioskodawcą wyklucza możliwość skorzystania z uprawnienia zawartego w art. 119 ust. 4 Konstytucji RP²⁰³.

6.4. Przygotowanie projektu ustawy

Analiza materii ustawowej skłania do wyodrębnienia dwóch etapów postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Pierwszy obejmuje procedurę poprzedzającą formalne wniesienie projektu ustawy do Sejmu. Drugi zaś dotyczy prac parlamentarnych nad wniesionym już projektem²⁰⁴.

Etap pierwszy obejmuje w szczególności wszystkie czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt czy zawiązaniem komitetu inicjatywy ustawodawczej. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy nie reguluje kwestii przygotowania samego projektu ustawy. Należy to uznać za w pełni racjonalne, gdyż w żaden sposób nie powinno narzucać się inicjatorom sposobu jego stworzenia²⁰⁵. Nie oznacza to jednak, że projekt ten nie powinien spełniać szeregu wymogów formalnych. Art. 4 ust. 1 Ustawy stanowi, że projekt ustawy wniesiony do Marszałka Sejmu powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji RP i Regulaminie Sejmu. Po pierwsze więc, art. 118 ust. 3 Konstytucji RP nakłada na wszystkich wnioskodawców przedkładających Sejmowi projekt ustawy, konieczność przedstawienia skutków finansowych jej wykonania. Zatem obowiązek ten dotyczy również projektów

²⁰³ J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo”, 2001, z. 3, s. 53–55; M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 22.

²⁰⁴ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*, s. 154.

²⁰⁵ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012, s. 40.

obywatelskich. Po drugie, musi spełniać opisane w Regulaminie Sejmu ogólne warunki stawiane wszystkim projektom ustaw. Dotyczy to między innymi obowiązku dołączenia uzasadnienia z wyjaśnieniem potrzeby i celu uchwalenia ustawy, przedstawienia rzeczywistego stanu w dziedzinie, którą projekt normuje czy przedstawienia przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych. Co więcej, obywatelskie projekty ustaw nie są zwolnione z obowiązku przedstawienia założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych czy przedłożenia oświadczenia o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

Jak stanowi art. 5 Ustawy, wniesienie projektu ustawy wymaga zawiązania przez grupę obywateli komitetu inicjatywy ustawodawczej, który występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy. W skład komitetu wchodzi co najmniej 15 obywateli polskich, posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Warunkiem przystąpienia do komitetu jest natomiast złożenie pisemnego oświadczenia wraz z podaniem imienia (imion), nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL. Ustawodawca nałożył na komitet, mimo jego społecznego charakteru, cały szereg obowiązków. Zobowiązany jest on do przygotowania, a następnie rozpowszechnienia projektu ustawy, prowadzenia kampanii promocyjnej, a także do przeprowadzenia akcji zbierania podpisów obywateli chcących wyrazić poparcie dla projektu ustawy. Dla skutecznego zawiązania komitetu wymaga się zebrania 1000 podpisów pod projektem ustawy. Podpisy te stanowią część wymaganej liczby 100 000 podpisów, która jest konieczna do wniesienia obywatelskiego projektu ustawy. Warto dodać, iż wymagany do utworzenia komitetu tysiąc podpisów w żadnym wypadku nie może być liczbą większą nawet wtedy, gdy poparcie uzyskane przez komitet przekroczy tę liczbę. Odmienny pogląd stałby całkowicie w sprzeczności z intencją ustawodawcy. Stwarzałby on możliwości obchodzenia trybu ustawowego i zbierania podpisów poparcia dla projektu przez nieograniczony czas, jeszcze przed wyznaczeniem terminu na ich zgromadzenie²⁰⁶. O zebraniu wymaganej liczby 1000 podpisów i utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej zawiadamia się Marszałka Sejmu. Do zawiadomienia o utworzeniu komitetu załącza się proponowany projekt ustawy i listę podpisów.

Marszałek Sejmu dokonuje wstępnej kontroli wymogów formalnych. Art. 6 Ustawy stanowi, że w przypadku stwierdzenia ewentualnych uchybień formalnych, Marszałek Sejmu wzywa wnioskodawcę o ich uzupełnienie. W przypadku zaś stwierdzenia prawidłowości

²⁰⁶ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*, s. 106.

złożonych dokumentów, Marszałek Sejmu, w terminie 14 dni postanawia o przyjęciu zawiadomienia. Od tego momentu komitet inicjatywy ma, zgodnie z art. 10 ust. 2 Ustawy, trzy miesiące na zebranie wymaganej liczby 100 000 podpisów. Co ważne, od momentu przyjęcia zgłoszenia przez Marszałka Sejmu, aż do samego wniesienia projektu ustawy, jego treść nie może ulec jakiegokolwiek modyfikacji. Tym samym Marszałek Sejmu został zobligowany do porównania treści projektu ustawy i uzasadnienia na dwóch etapach procedury (projekt przedkładany wraz z zawiadomieniem o utworzeniu komitetu i projekt składany wraz z wymaganymi podpisami muszą być identyczne). W sytuacji, gdy Marszałek Sejmu stwierdzi rozbieżności pomiędzy tymi projektami, działając po myśli art. 11 ust. 1 Ustawy, Marszałek Sejmu będzie zobligowany do odmowy przyjęcia projektu i nie wszczyna tym samym parlamentarnej fazy prac legislacyjnych²⁰⁷. Marszałek Sejmu odmówi przyjęcia takiego projektu, nawet gdy, co oczywiste, zostanie zebranych 100 000 podpisów.

6.5. Etap parlamentarny

Co do zasady, procedura legislacyjna obywatelskiego projektu ustawy nie różni się od prac nad projektami wniesionymi przez inne uprawnione podmioty. Musi przejść przez trzy czytania, można do niego wносить poprawki, czy też wniosek o odrzucenie w I czytaniu. Polski ustrojodawca, poza kilkoma szczególnymi przypadkami, nie różnicuje statusów projektów ustaw z uwagi na podmiot inicjujący. Wśród tych szczególnych wypadków znajdują się okoliczności, które mają na celu objęcie pewną szczególną ochroną projekty obywatelskie. Te preferencje nie są jednak znaczne, mają na celu zniwelowanie nierówności w stosunku do innych inicjatorów ustaw, dla których wielokrotne przedkładanie projektów nie stanowi szczególnego problemu²⁰⁸. W doktrynie wyróżnia się trzy różnice cechujące procedowanie na obywatelskim projektem ustawy.

Po pierwsze, co wynika wprost z art. 4 ust. 3 Ustawy, projektu nie dotyczy tzw. zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. To oznacza, że projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego

²⁰⁷ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*, s. 161.

²⁰⁸ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej...*, s. 660.

wniesienia projektu ustawy. Nasuwa się jednak pytanie, czy ta, *sui generis* zasada „sukcesji parlamentarnej” ma zastosowanie tylko do kolejnej kadencji czy do każdej kolejnej? W literaturze przedmiotu słusznie podnosi się twierdzenie o ograniczonych czasowo ramach rozpatrzenia projektu obywatelskiego. Wykładnia zacytowanego przepisu ustawy prowadzi do wniosku, iż przełamanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu ma charakter ograniczony – kontynuacja prac nad projektem obywatelskim obejmuje jedynie kolejną kadencję Sejmu. Tak więc proces legislacyjny, który dotyczy obywatelskiego projektu ustawy ulega zakończeniu wraz z końcem kadencji następującej bezpośrednio po tej, w której taki projekt został wniesiony (wówczas projekt ulega dyskontynuacji)²⁰⁹.

Po drugie, pierwsze czytanie projektu obywatelskiego odbywa się zawsze na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Zasada ta dotyczy projektów ustaw regulujących szczególną dla funkcjonowania państwa materię, jak kodeksową, podatkową czy ustrojową. Zrównanie wszystkich projektów obywatelskich, bez względu na przedmiot regulacji, stanowi podkreślenie ich wagi, a zarazem wyraz szacunku dla obywatelskiego wysiłku organizacyjnego.

Po trzecie zaś, to zobowiązanie do przeprowadzenia pierwszego czytania w terminie trzech miesięcy od jego wniesienia, a w razie gdy postępowanie ustawodawcze nie zostanie zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której projekt ustawy został wniesiony, jest on rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji nie później niż w terminie sześciu miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu²¹⁰. Ustrojodawca podjął zatem próbę ochrony projektów obywatelskich przed tzw. „zamrażarką legislacyjną”. To potoczne określenie działań Marszałka Sejmu, który swoją autonomiczną decyzją wstrzymuje uruchomienie procedury legislacyjnej. Zabieg ten jednak udał się częściowo. Po pierwsze, Marszałek Sejmu nie zawsze stosuje się do obowiązku przeprowadzenia w terminie trzech miesięcy pierwszego czytania takiego projektu ustawy. Przykładem może być ponownie obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, który zakładał m.in. uchylenie dopuszczalności aborcji eugenicznej. Wpłynął on do Sejmu 30 listopada 2017 r., I czytanie przeprowadzono natomiast

²⁰⁹ Taki pogląd wyrażono w J. Mordwiłko, W. Odrowąż-Sypniewski, A. Szmyt, M. Granat, *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzonym w następnej kadencji Sejmu*, „Przeгляд Sejmowy” 2006, nr 1, s. 104–110.

²¹⁰ Zob. art. 13 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej obywateli (tekst jedn. Dz.U 2018, poz. 2120 z późn. zm.).

dopiero w dniu 16 kwietnia 2020 r. Co więcej, w obecnym stanie prawnym nie ma przepisu, który nakazywałby merytoryczne zakończenie prac nad obywatelskim projektem ustawy. W przypadku pozostałych projektów tę granicę wyznacza właśnie koniec kadencji parlamentu i zasada dyskontynuacji, o której była mowa wcześniej. Prace nad obywatelskim projektem ustawy można natomiast przeciągać w nieskończoność, jeżeli tylko nie będzie woli jego szczegółowego rozpatrzenia.

Rozdział 3

Postępowanie ustawodawcze w Sejmie

1. Zasada trzech czytań

1.1. Istota zasady trzech czytań

Jedną z najważniejszych zasad regulujących cały proces postępowania ustawodawczego jest tzw. „zasada trzech czytań”, o której stanowi art. 119 ust. 1 Konstytucji RP. Chodzi tu o etapy prac nad projektem ustawy, a nie dosłowne rozumienie słowa „czytanie”²¹¹. Te etapy postępowania legislacyjnego kierują się swoistą logiką, określoną kolejnością pozwalającą na przechodzenie od debaty ogólnej do bardziej szczegółowej, konkretnej²¹². Czytanie oznacza zamkniętą, będącą w miarę jednolitą całością procedurę rozpatrywania i opracowania zgłoszonego projektu ustawodawczego (ustawy)²¹³. Ustrojodawca w ten sposób odwołał się do tradycyjnego modelu procedury ustawodawczej znanej w państwach demokratycznych. Model ten polega na dwu lub kilkukrotnym poddawaniu projektu ustawy rozpatrzeniu przez daną izbę, czego uwieńczeniem jest uchwalenie ustawy²¹⁴. Procedura kilkukrotnych czytań ma zapobiec uchwalaniu ustaw obarczonych istotnymi wadami, choć praktyka sejmowa pokazuje, że wypadki takie miewają miejsce²¹⁵. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego gwarancje odpowiedniego procedowania ustaw, w tym zwłaszcza procedura trzech czytań, wchodzą w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego²¹⁶.

²¹¹ Jak podaje J. Szymanek, pojęcie czytania wywodzi się z dawnych procedur parlamentarnych, kiedy praktyką podczas uchwalania ustaw było odczytywanie projektu na plenarnym posiedzeniu izby po to, aby obecni deputowani mogli zapoznać się z jego treścią. J. Szymanek, *Czytanie parlamentarne*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 113–114.

²¹² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 150–151.

²¹³ J. Szymanek, *Czytanie parlamentarne*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 113.

²¹⁴ M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 87.

²¹⁵ A. Ławniczak, *Art. 119 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) M. Haczowska, Warszawa, 2014, s. 312.

²¹⁶ Zob. wyroki z dnia: 24 czerwca 2002 r., (sygn. K 14/02); 7 lipca 2003 r., (sygn. SK 38/01,) i 23 marca 2006 r., (sygn. K 4/06). Zob. także A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 39 oraz

Konstytucja RP po raz pierwszy określa zasadę trzech czytań, która wcześniej była regulowana jedynie na poziomie Regulaminu Sejmu. Zakotwiczenie tej zasady w ustawie zasadniczej jest ważne, ponieważ uniemożliwia dokonanie istotnych zmian w sposobie stanowienia prawa w drodze ustawy zwykłej bądź zmian w Regulaminie Sejmu. Jest to o tyle istotne, że z zasady trzech czytań wynikają określone gwarancje i reguły dla procesu stanowienia prawa. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, że powołując się na zasadę autonomii Sejmu większość parlamentarna tak ukształtuje proces legislacyjny, że ograniczy rolę mniejszości i pozaparlamentarnych uczestników postępowania legislacyjnego do minimum. Art. 112 Konstytucji RP stanowi bowiem, że organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm. Autonomia Sejmu nie oznacza całkowitej swobody i dowolności kształtowania poszczególnych elementów procesu ustawodawczego oraz praktyki ich stosowania. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r.²¹⁷, stwierdzając niekonstytucyjność Ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym²¹⁸, „rozwiązania przyjmowane w tym zakresie w regulaminie izby muszą (...) uwzględniać zarówno konstytucyjnie zdeterminowane stadia procesu ustawodawczego, jak i uprawnienia organów konstytucyjnie upoważnionych do udziału w tym procesie. Co więcej, rozwiązania regulaminowe muszą uwzględniać te normy, zasady i wartości konstytucyjne, które wprost do postępowania ustawodawczego się nie odnoszą, lecz wyznaczają ogólne standardy demokratycznego państwa prawnego, które w postępowaniu tym muszą być uwzględniane”.

1.2. Gwarancje wynikające z zasady trzech czytań

Z zasady trzech czytań wynikają określone gwarancje ustawodawcze. Gwarancje te służą nie tylko opozycji (mniejszości) parlamentarnej, co wydaje się oczywiste, ale służą przede wszystkim obywatelom czy organizacjom pozarządowym. Mają one zapewnić im czynny i realny udział w procesie stanowienia prawa. Niemniej jednak w praktyce parlamentarnej,

W. Orłowski, *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 484 i n.

²¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r, sygn. K 35/15.

²¹⁸ Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 1928)

w szczególności w VIII i w IX kadencji, można wskazać wiele działań większości sejmowej naruszających istotę tej konstytucyjnej zasady. Należą do nich chociażby składanie w toku rozpatrywania projektu poprawek wykraczających poza zakres przedłożenia, skracanie czasu wystąpień podczas prac w komisjach, skracanie terminów zwoływania komisji w celu rozpatrzenia projektu lub poprawek, lekceważenie uwag Biura Analiz Sejmowych bądź sejmowych legislatorów czy też ograniczenie organizacjom pozarządowym udziału w posiedzeniach komisji.

Postępowanie ustawodawcze ma bowiem na celu nie tylko samo uchwalenie ustawy, ale także dokonanie pogłębionej i rzetelnej analizy jej treści. Gwarantować to mają właśnie postanowienia Regulaminu Sejmu opisane w art. 37–49, które stanowią szczegółową realizację zasady trzech czytań. Określają one chociażby zasady przeprowadzenia I czytania, minimalne odstępy czasowe do zwoływania posiedzeń komisji w celu szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy lub złożonych poprawek, czy udział w posiedzeniu komisji osób spoza jej składu. Postanowienia te, co istotne, nie mają charakteru wyłącznie instrukcyjnego. Nadanie zasadzie trzech czytań rangi zasady konstytucyjnej sprawia, że ewentualne naruszenie przywołanych postanowień Regulaminu Sejmu ma bezpośredni wpływ na ocenę konstytucyjności danego aktu ustawodawczego. Ma to swoje odzwierciedlenie w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, bez dorobku którego nie jest możliwe rzeczowe podejście do tego zagadnienia.

Z aprobatą należy traktować chociażby wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r.²¹⁹ Sformułowany bowiem został w nim *sui generis* postulat, aby wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach traktować wręcz jako „konstytucyjny nakaz”. Zdaniem TK ma to zapewnić, aby podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska.

Jedynym z istotniejszych orzeczeń TK odnoszących się do zasady trzech czytań jest wyrok z dnia 9 marca 2016 r.²²⁰ TK dokonał w nim szerokiej oceny trwającej ledwie 6 dni procedury uchwalenia Ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym²²¹. Stwierdzając

²¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98.

²²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 roku, sygn. K 47/15.

²²¹ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2217).

niekonstytucyjność tego aktu w całości TK wskazał w szczególności właśnie na naruszenie szeregu norm określonych przepisami Regulaminu Sejmu, jak chociażby zbyt krótki czas rozpatrzenia projektu, czy pominięcie opinii instytucji publicznych oraz partnerów społecznych. Tym samym tryb uchwalenia ustawy nie zapewnił pełnej realizacji zasady trzech czytań. Rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach przez Sejm, jak dalej wskazuje TK, nie może być rozumiane tylko formalnie (jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego tekstu), ale służy przede wszystkim możliwie dokładnej i wnikliwej analizie projektu ustawy, a w konsekwencji zminimalizowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań.

W podobnym duchu Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 24 marca 2004 r.²²² Podkreślił wyraźnie, że zasada rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Zdaniem TK taka interpretacja byłaby sprzeczna z *ratio legis* tego przepisu, którym było dążenie do dalej idącego sformalizowania procesu ustawodawczego i wyeliminowanie możliwości wprowadzenia w drodze regulaminowej znanego w polskim prawie parlamentarnym mniej skomplikowanego systemu dwóch czytań.

Znaczenie i doniosłość przywołanego już wyroku TK z dnia 9 marca 2016 r. przejawia się także w dokonanej na potrzeby tej sprawy analizie dotychczasowego orzecznictwa związanego z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP. Na tym tle TK sporządził katalog niezbędnych elementów postępowania ustawodawczego, które to mają gwarantować realizację zasady trzech czytań.

Po pierwsze, musi ono obejmować sekwencję ściśle określonych czynności, podejmowanych przez organy Sejmu i zmierzających do możliwie dokładnego rozważenia potrzeby i istoty planowanych zmian prawnych. Chodzi tu zarówno o przeprowadzenie wszystkich trzech czytań w sposób przejrzysty, precyzyjny i transparentny, jak i o przeprowadzenie prac w komisjach w sposób zapewniający szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy.

Po drugie, rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm wymaga stworzenia także odpowiednich ram czasowych, dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Stąd też w regulaminie Sejmu przystąpienie do kolejnych czytań uzależnione zostało

²²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07.

od pozostawienia posłom czasu na zapoznanie się z wynikami prac przeprowadzonych na wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego oraz przygotowanie się do prac planowanych na dalszych etapach.

Po trzecie, rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm w ramach trzech czytań wymaga uwzględnienia także pluralistycznego charakteru parlamentu. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał konieczność badania tego, czy „przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska”.

Po czwarte, rozpatrywanie projektu ustaw w trzech czytaniach wymaga stworzenia przestrzeni dla realnej, a nie jedynie potencjalnej dyskusji dotyczącej jakości stanowionego prawa, w tym jego zgodności z Konstytucją. Podmiotami uprawnionymi do udziału w tej dyskusji w ramach postępowania ustawodawczego są – poza autorami projektu ustawy – wszyscy posłowie i senatorowie, a ponadto podmioty uprawnione do przedłożenia Sejmowi opinii o projekcie ustawy.

2. Nadanie biegu inicjatywie ustawodawczej

2.1. Wstępna kontrola projektu ustawy

Proces ustawodawczy jest typowym procesem decyzyjnym, którego cechą charakterystyczną jest sekwencyjność, składająca się na jego kolejne etapy, w których w zróżnicowanym zakresie uczestniczą różne podmioty²²³. Szczególną rolę spełnia bez wątpienia Marszałek Sejmu, który jest jednoosobowym kierowniczym organem izby. Funkcje marszałka w procesie tworzenia prawa są dostrzegalne na każdym etapie tego postępowania, od chwili wniesienia projektu, aż do jego uchwalenia. Na nim spoczywa obowiązek podejmowania określonych działań w stosunku do wniesionego projektu. To on dokonuje kontroli wstępnej wniesionych projektów, zarządza drukowanie projektów ustaw i doręczenie ich posłom oraz nadaje im bieg. Zatem skuteczne złożenie „na ręce Marszałka Sejmu”²²⁴ projektu ustawy nie jest równoznaczne z podjęciem prac czy chociażby z uruchomieniem procesu legislacyjnego. Skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej rodzi jedynie obowiązek Sejmu rozpatrzenia tego projektu w ramach określonej procedury, co oczywiście

²²³ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 11.

²²⁴ Zob. art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

nie jest równoznaczne z obowiązkiem uchwalenia ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez wnioskodawcę, czy z obowiązkiem uchwalenia jej w ogóle²²⁵.

Do zainicjowania postępowania ustawodawczego w Sejmie wymagana jest zatem odpowiednia decyzja Marszałka Sejmu. Zgodnie bowiem z art. 10 pkt 8 Regulaminu Sejmu nadaje on bieg inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu. Decyzja ta jednak może zapaść po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu. *Prima facie* przepis ten stwarza pozór konieczności zbudowania pewnego konsensusu w najważniejszym organie kolegialnym Sejmu odnośnie uruchomienia postępowania ustawodawczego. Jednak praktyka sejmowa jednoznacznie przesądza, że przywołany przepis Regulaminu Sejmu jest wyłącznie fasadowy. Większość parlamentarna posiada również większość w Prezydium Sejmu poprzez wybór takiej liczby wicemarszałków, aby wraz z Marszałkiem Sejmu zachować przewagę nad przedstawicielami klubów opozycyjnych w tym organie. Tym samym większość parlamentarna, za pośrednictwem Marszałka Sejmu, zachowuje pełną kontrolę nad dopuszczaniem do procedowania złożonych projektów ustaw. Trafnie podnosi się w literaturze przedmiotu, że to uprawnienie Marszałka Sejmu do nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym stanowi jedną z najistotniejszych kompetencji kierowniczego organu izby. Od jego decyzji zależy kiedy (niejednokrotnie czy w ogóle) rozpoczną się merytoryczne prace nad danym projektem, jak również czy rozpoczną się na posiedzeniu plenarnym czy też w komisjach²²⁶.

Zainicjowanie postępowania ustawodawczego poprzedzone jest dokonaniem przez Marszałka Sejmu wstępnej kontroli złożonego projektu ustawy. W obowiązujących aktualnie rozwiązaniach przedmiotem kontroli jest kwestia dopełnienia przez wnioskodawcę wymogów uzasadnienia z punktu widzenia jego elementów składowych wynikających z art. 34 Regulaminu Sejmu²²⁷. W przypadku dostrzeżenia tychże braków formalnych, zgodnie z art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy celem uzupełnienia. Fakultatywność decyzji o zwrocie projektu ustawy wnioskodawcy powoduje istotny wzrost roli tego organu. Swoboda interpretacyjna wynikająca z charakteru prawnego tej

²²⁵ A. Patrzalek, A. Szymt, *Skutki prawne wniesienia projektu ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 155.

²²⁶ G. Koksanowicz, *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle postanowień regulaminu Sejmu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 13.

²²⁷ K. Kubuj, *Rola marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 16.

kompetencji, jawi się z jednej strony jako istotny środek prawny, za pomocą którego można wpływać na jakość tworzonego prawa, z drugiej strony może stać się przyczyną niejednakowego traktowania wniesionych projektów ustaw²²⁸.

W literaturze przedmiotu pojawiła się natomiast wątpliwość, czy istnieje możliwość zwrotu projektu, gdy wnioskodawca w ogóle nie załączył uzasadnienia (kwestia ta pozostaje nieuregulowana). Wypada zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Wojciecha Sokolewicza, który uznał, że „o ile w wypadku zakwestionowania treści uzasadnienia Marszałek Sejmu ocenia zakres i stopień jej niezgodności z wymogami regulaminowymi i dlatego – w wyniku takiej oceny – może zwrócić projekt wnioskodawcy, o tyle w wypadku braku uzasadnienia nie zachodzi potrzeba dokonywania takiej oceny i Marszałek Sejmu powinien zwrócić projekt”²²⁹.

2.2. Skierowanie do konsultacji społecznych

Przeprowadzenie konsultacji społecznych jest jednym z wymogów formalnych, jakie powinien spełniać projekt ustawy. Art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu stanowi bowiem, że uzasadnienie powinno zawierać wyniki przeprowadzanych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji.

W tym zakresie praktyka parlamentarna kształtowała się niejednolicie, z uwagi na pewną uznaniowość decyzji Marszałka Sejmu w tym zakresie. Niemniej jednak praktyką IX kadencji Sejmu jest kierowanie do konsultacji społecznych praktycznie wszystkich projektów ustaw złożonych do Marszałka Sejmu. Dotyczy to także projektów rządowych, które winny taki proces konsultacji mieć przeprowadzony, przy czym grono podmiotów jest zawężone tylko do tych, które na etapie sporządzania projektu nie przedłożyły opinii w jego sprawie.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że sposób postępowania Marszałka Sejmu wynika w dużej mierze z samej praktyki, a nie z przepisów Regulaminu Sejmu. Nie nakłada on bowiem obowiązku kierowania do konsultacji społecznych wszystkich projektów, a jedynie te autorstwa grupy posłów lub komisyjne. Taki prawny obowiązek natomiast dotyczy wyłącznie rządowej

²²⁸ G. Koksanowicz, *Nadawanie biegu...*, s. 17.

²²⁹ P. Kuczma, *Procedura badania zgodności projektu ustawy z prawem UE*, [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015, s. 137.

inicjatywy ustawodawczej. § 21 pkt 2 Regulaminu Prac Rady Ministrów²³⁰ stanowi wprost, że postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu. Nie występuje w tym zakresie zatem jakakolwiek uznaniowość. W przypadku natomiast pozostałych inicjatyw ustawodawczych nie istnieje taki prawny obowiązek. Niemniej projektodawcy mogą przeprowadzić takie konsultacje lub zlecić ekspertom sporządzenie stosownych opinii. Dołączając efekty tych prac do uzasadnienia projektu czyni się zadość dyspozycji wynikającej z treści art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Co ważne jednak, stanowi on jedynie, że projekt ustawy „powinien” przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach. Zatem ich ewentualny brak nie powinien stanowić przesłanki do dokonania zwrotu projektu, o którym mowa w art. 34 ust. 7. Tym bardziej logicznym wydaje się więc wyposażenie Marszałka Sejmu w uprawnienie skierowania projektu ustawy w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych.

2.3. Badanie zgodności projektu ustawy z Konstytucją RP i prawem UE

Przepisy Regulaminu Sejmu nie określają *expressis verbis*, co robić, gdy wstępna opinia Kancelarii Sejmu (BAS) o zgodności projektu ustawy z Konstytucją lub prawem UE jest negatywna. Z pewnością projektu ustawy nie można zwrócić wnioskodawcy w trybie art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu, gdyż przepis ten dotyczy jedynie formalnych braków w uzasadnieniu projektu. Tymczasem badanie przez ekspertów Kancelarii Sejmu ma charakter merytoryczny, a zatem w jego ramach dokonuje się analiza konkretnych treści projektowych. Wydaje się, że Marszałek Sejmu nie powinien nadawać tak zaopiniowanemu projektowi dalszego biegu legislacyjnego, gdyż wobec czytelnego sygnału o niezgodności projektu ustawy z prawem UE, takie działanie byłoby sprzeczne z zasadą legalizmu. W takim wypadku najsensowniejsze wydaje się skorzystanie przez Marszałka Sejmu z procedury określonej w art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu²³¹. Stanowi on, że projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej.

²³⁰ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013, poz. 979).

²³¹ P. Kuczma, *Procedura badania zgodności...*, s. 139.

Przyznanie uprawnienia kontrolnego Komisji Ustawodawczej na tym etapie postępowania ustawodawczego jest ze wszech miar uzasadnione. Jest to bowiem organ pomocniczy Sejmu, do którego zadań należy realizowanie zadań z zakresu polityki tworzenia prawa i techniki prawodawczej²³². *Ratio legis* tego rozwiązania jest niedopuszczenie do prowadzenia postępowania ustawodawczego na podstawie projektu ustawy ocenionego jako sprzeczny z prawem²³³. Komisja może więc, po uzyskaniu kwalifikowanej większości 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji, uznać projekt ustawy jako niedopuszczalny. W takim wypadku Marszałek Sejmu może nie nadawać dalszego biegu projektowi ustawy. Uznanie decyzji Marszałka Sejmu stała się przyczynkiem do dyskusji w literaturze przedmiotu odnośnie prawnego charakteru opinii wydanej przez Komisję Ustawodawczą. Oczywiście z samej istoty pojęcia „opinia” wynika jej jedynie ocenny, a nie wiążący charakter. Niemniej jednak skierowanie projektu ustawy w celu zbadania zgodności z prawem ma służyć właśnie zablokowaniu projektów obciążonych poważnymi wadami prawnymi. Ignorowanie w takim wypadku opinii Komisji Ustawodawczej wydaje się działaniem nielogicznym, a nawet nieregulaminowym.

Niemniej jednak w piśmiennictwie funkcjonują skrajne stanowiska co do oceny mocy wiążącej opinii Komisji Ustawodawczej. Przedstawiciele pierwszego, z którymi należy się zgodzić, wskazują na jej wiążący dla Marszałka Sejmu charakter z uwagi na samą istotę skierowania projektu do Komisji Ustawodawczej. Marszałek Sejmu czyni to dobrowolnie, fakultatywnie, w sytuacji powzięcia wątpliwości prawnych co do samego projektu. Opinia komisji potwierdzająca jego wątpliwości winna zostać bezwzględnie uwzględniona. Przedstawiciele odmiennego poglądu kładą nacisk na wykładnię językową Regulaminu Sejmu wskazując, że opinia komisji jest wyłącznie opinią i prawnie nie wiąże Marszałka Sejmu²³⁴.

Praktyka VIII i IX kadencji Sejmu, a założyć należy, że także wcześniejszych kadencji, pokazuje jednak, jak niedoskonała jest ta procedura. Zasadnym jest wręcz postawienie tezy, że nie wypełnia ona swojej regulaminowej roli.

Po pierwsze, poza ogólnie wskazaną przesłanką „wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej” brak jest innych, obiektywnych

²³² W. Gromski, *Rola i znaczenie Komisji Ustawodawczej Sejmu*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzcíński, Warszawa 1994, s. 196.

²³³ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 211.

²³⁴ Zob. rozważania P. Kuczma, *Procedura badania zgodności...*, s. 142 i 143.

i sprecyzowanych kryteriów odesłania projektu ustawy do Komisji Ustawodawczej. W efekcie ciężko dostrzec jakąkolwiek logikę w decyzjach podejmowanych przez Marszałka Sejmu. Dzieje się tak, pomimo konieczności uzyskania uprzedniej opinii Prezydium Sejmu w przedmiocie skierowania projektu do oceny. Zdarza się bowiem, że kierowane są do komisji projekty, co do których nie ma poważnych zastrzeżeń konstytucyjnych. Tak było przykładowo w IX kadencji Sejmu odnośnie poselskiego projektu ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów²³⁵ czy też poselskiego projektu ustawy o Agencji Cyberbezpieczeństwa²³⁶. Z drugiej zaś strony, z pominięciem Komisji Ustawodawczej, wielokrotnie dopuszczono do I czytania projekty ustaw, co do których formułowane były rażące i kategoryczne zarzuty niekonstytucyjności. Najlepszym tego przykładem mogą być projekty ustaw dotyczące funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego uchwalone w pierwszych miesiącach Sejmu VIII kadencji²³⁷.

Warto także zaznaczyć, że podjęciu przez Marszałka Sejmu decyzji o skierowaniu projektu ustawy do Komisji Ustawodawczej nie towarzyszy jakiegokolwiek uzasadnienie. Marszałek Sejmu nie jest zobowiązany do uargumentowania swojego stanowiska, nie mówiąc już o wskazaniu konkretnych zarzutów niekonstytucyjności projektu ustawy. Sporządzona jest, co prawda, opinia przez Biuro Analiz Sejmowych (dalej BAS), w przedmiocie zgodności projektu ustawy z Konstytucją lub prawem unijnym. Niemniej jednak sporządzanie takich opinii jest pewną powszechną i ugruntowaną praktyką co do zdecydowanej większości projektów ustaw. Co więcej, wielokrotnie się zdarzało, że pomimo wykazania przez ekspertów BAS wątpliwości konstytucyjnych, projekty dopuszczane były do prac legislacyjnych z pominięciem opinii Komisji Ustawodawczej.

W tym zakresie powinna nastąpić nie tylko zmiana praktyki parlamentarnej, ale w ślad za tym, także postanowień Regulaminu Sejmu. Kierowanie projektu w celu zbadania niekonstytucyjności musi wynikać z obiektywnych przesłanek, a nie wyłącznie z uznaniowości Marszałka Sejmu. Kwestią do dyskusji jest oczywiście, jakie to powinny być przesłanki – czy badane powinny być wszystkie projekty, co do których powzięte zostały przez ekspertów BAS

²³⁵ Poselski projekt ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów autorstwa Koalicyjnego Klubu Poselskiego Lewicy (Druk Sejmowy nr 2113).

²³⁶ Poselski projekt ustawy o Agencji Cyberbezpieczeństwa autorstwa Koalicyjnego Klubu Poselskiego Lewicy (Druk Sejmowy 2045).

²³⁷ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 2217) oraz ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 1928).

wątpliwości, czy tylko te, co do których występują obawy rażącego naruszenia postanowień Konstytucji. W doktrynie podnoszone są postulaty, aby przedmiotem tego typu kontroli były takiego rodzaju sprzeczności, których nie da się usunąć w postępowaniu ustawodawczym²³⁸.

2.4. Nadanie numeru druku i doręczenie projektu ustawy

Jak już zostało to wskazane, projekty ustaw składa się w formie pisemnej „na ręce Marszałka Sejmu”. Oznacza to złożenie projektu ustawy (z ewentualną listą podpisów i załącznikami) w jednym egzemplarzu w gabinecie Marszałka Sejmu. W praktyce dołącza się również wersję elektroniczną samego projektu ustawy, którą do Gabinetu Marszałka Sejmu doręcza się na nośniku elektronicznym lub za pośrednictwem poczty e-mail.

Po dokonaniu kontroli wstępnej i pozytywnej ocenie spełnienia wymagań formalnych, Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 35 ust. 1 Regulaminu Sejmu, zarządza drukowanie projektów ustaw oraz doręczenie ich posłom. Każdy druk sejmowy otrzymuje swój indywidualny numer. Ta z pozoru drugorzędna czynność techniczno-organizacyjna Marszałka Sejmu nabiera jednak istotnego znaczenia w aspekcie proceduralnym, gdyż jej dokonanie oznacza *de facto* wszczęcie postępowania ustawodawczego.

W Regulaminie Sejmu występuje wprawdzie określenie „nadanie biegu inicjatywie ustawodawczej”, określające jedno z zadań Marszałka Sejmu, ale to pojęcie powinno być związane raczej z podjęciem decyzji o rozpoczęciu pracy merytorycznych nad danym projektem ustawy, a nie z formalnym wszczęciem postępowania ustawodawczego²³⁹. Zatem formalne wszczęcie postępowania ustawodawczego, poprzez zarządzenie wydrukowania projektu i doręczenie go posłom, nie jest równoznaczne z rozpoczęciem nad nim merytorycznych prac²⁴⁰. Niemożność utożsamiania wszczęcia sejmowego postępowania ustawodawczego z faktycznym rozpoczęciem prac nad danym projektem ustawy wynika z jeszcze jednego faktu. W niektórych przypadkach takie założenie mogłoby bowiem doprowadzić do absurdalnej konstatacji, że prawidłowe wykonanie inicjatywy ustawodawczej nie spowodowało odpowiedniego skutku prawnego w postaci wszczęcia postępowania ustawodawczego. Taka sytuacja mogłaby mieć miejsce, gdyby wnioskodawca wycofał projekt

²³⁸ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 26 oraz J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego...*, s. 242.

²³⁹ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 83.

²⁴⁰ G. Koksanowicz, *Nadawanie biegu...*, s. 22.

ustawy po pewnym czasie od wykonania inicjatywy ustawodawczej, ale przed rozpoczęciem pierwszego czytania. Podobnie by było, gdyby po wydrukowaniu projektów ustaw, czekających na pierwsze czytanie, nastąpiło zakończenie kadencji Sejmu²⁴¹.

Drukowanie projektów ustaw oraz ich doręczanie wszystkim posłom (analogicznie również senatorom) stanowi ponadto realizację jednego z warunków wykonywania mandatu parlamentarnego. Art. 44 Ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁴² gwarantuje prawo bezpłatnego otrzymywania wszystkich druków sejmowych i senackich.

Drukami sejmowymi, którym nadaje się indywidualny numer, nie są wyłącznie projekty ustawy stanowiące realizację inicjatywy ustawodawczej. Podobnych czynności dokonuje się także dla sprawozdań z prac komisji po zakończeniu pierwszego czytania²⁴³ czy dla dodatkowych sprawozdań komisji po zakończeniu drugiego czytania²⁴⁴. Status druków sejmowych otrzymują też np. takie dokumenty jak: wszelkie rozpatrywane przez izbę informacje i sprawozdania przedkładane przez organy państwowe, np. coroczna informacja Rzecznika Praw Obywatelskich o jego działalności oraz o stanie przestrzegania wolności oraz praw człowieka i obywatela, a także – w ramach wykonywania przez izbę tzw. funkcji kreacyjnej – wnioski w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe²⁴⁵.

2.5. „Zamrażarka” sejmowa

Pojęcie „zamrażarki sejmowej” jest publicystycznym określeniem sytuacji, kiedy to z pod pretekstem przesłanek formalnych projekt ustawy nie jest dopuszczany przez Marszałka Sejmu do procedowania. Realną przyczyną wstrzymywania prac jest zazwyczaj natomiast brak woli politycznej większości parlamentarnej, która, jak wcześniej to było wskazane, ma bezpośredni wpływ na decyzje Marszałka Sejmu i Prezydium Sejmu. Najczęściej pod pojęciem „zamrażarki sejmowej” rozumie się sytuację, w której to złożony na ręce Marszałka

²⁴¹ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 84.

²⁴² Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2054 z późn. zm.).

²⁴³ Zob. art. 43 ust. 5 Regulaminu Sejmu.

²⁴⁴ Zob. art. 47 ust. 5 Regulaminu Sejmu.

²⁴⁵ P. Chybalski, *Druk sejmowy*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 167.

Sejmu projekt ustawy nie jest dopuszczony do pierwszego czytania pod pretekstem braku spełnienia wymogów formalnych opisanych w art. 34 Regulaminu Sejmu lub braku wydania zarządzenia o nadaniu projektowi ustawy numeru druku. Żaden bowiem przepis nie przewiduje terminu dla Marszałka Sejmu, w jakim ma podjąć decyzję o rozpoczęciu merytorycznych prac nad projektem²⁴⁶. Pojęcie to jednak warto definiować szerzej. Nieprecyzyjne przepisy Regulaminu Sejmu lub te, które przyznają zbyt dużą uznaniowość decyzjom Marszałka Sejmu, odnoszą się nie tylko do fazy inicjowania postępowania ustawodawczego. Na dalszych etapach prac również takie występują, dając większości parlamentarnej realne narzędzia do blokowania prac nad niekorzystnym, z punktu widzenia tejże większości, projektem ustawy. W literaturze przedmiotu ukuło się chociażby określenie „topienia” projektów w komisjach sejmowych, polegające na powstrzymywaniu się komisji od przedstawienia sprawozdań o projektach, aż do czasu zakończenia kadencji Sejmu i dyskontynuacji²⁴⁷. Art. 43 Regulaminu Sejmu nie określa bowiem, do kiedy komisja odpowiedzialna za merytoryczne rozpatrzenie projektu ma przedstawić sprawozdanie. Wystarczy zatem brak woli politycznej prezydium komisji, by projekt ustawy realnie nie był procedowany. Warto także przywołać art 44 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Stanowi on, że drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej”. Nie wprowadza on jednak granicy czasowej, do kiedy najpóźniej to drugie czytanie powinno się odbyć. W praktyce może on wynieść kilka dni, kilka miesięcy, a nawet lat. Art. 54 Regulaminu Sejmu określa natomiast zasady procedowania przez Sejm poprawek wprowadzonych przez Senat do uchwalonej już ustawy. Ponownie jednak nie została wskazana żadna granica czasowa, do kiedy Sejm uchwałą Senatu powinien się zająć. Przykładem takiej sytuacji jest uchwalona przez Sejm w dniu 18 września 2020 r. Ustawa o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw²⁴⁸ (tzw. „piątka dla zwierząt”). W dniu 14 października 2020 r. Senat podjął uchwałę wprowadzającą poprawki do przyjętej przez Sejm ustawy²⁴⁹. Uchwały tej jednak Marszałek Sejmu nie poddał pod głosowanie przez kolejne dwa lata i prawdopodobnie nie

²⁴⁶ G. Koksanowicz, *Nadawanie biegu...*, s. 23.

²⁴⁷ L. Garlicki, *Artykuł 119*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 5.

²⁴⁸ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 597). Projekt dotyczy m.in. wzmocnienia ochrony prawnej zwierząt oraz poprawy ich szeroko rozumianego dobrostanu.

²⁴⁹ Uchwała Senatu RP z dnia 14 października 2020 roku w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 677).

nastąpi to do końca kadencji. Ta dość rzadko spotykana decyzja Marszałka Sejmu jest motywowana wyłącznie względami politycznymi i brakiem uzyskania poparcia odpowiedniej liczby posłów niezbędnej do odrzucenia uchwały Senatu.

Z uwagi na opisane przykłady możliwości realnego blokowania prac nad projektem ustawy zgłaszane są w doktrynie postulaty, aby dokonać stosownych zmian w Regulaminie Sejmu. Postulaty tego typu należy uznać za słuszne, o ile będą ukierunkowane na ograniczenie uznaniowości decyzji Marszałka Sejmu w odniesieniu do prac legislacyjnych. Do takich zaliczyć należy słuszny postulat, aby wprowadzić do Regulaminu Sejmu zasady obligatoryjnego zwracania projektu wnioskodawcy, jeśli określone w regulaminie postanowienia dotyczące uzasadnień nie zostaną zrealizowane²⁵⁰. Innym, ciekawym postulatem podnoszonym w piśmiennictwie jest przyznanie nowego uprawnienia Trybunałowi Konstytucyjnemu, który byłby władny do rozpatrywania ewentualnych sporów między wnioskodawcą a Marszałkiem Sejmu dotyczących dopuszczenia projektu do dalszego procedowania²⁵¹.

3. Pierwsze czytanie projektu ustawy

3.1. Istota pierwszego czytania

Po nadaniu projektowi ustawy numeru druku i doręczeniu go posłom, Marszałek Sejmu kieruje projekt ustawy do pierwszego czytania. Zgodnie art. 37 ust. 1 Regulaminu Sejmu może się ono odbyć na posiedzeniu komisji lub na posiedzeniu Sejmu.

Instytucja pierwszego czytania ma duże znaczenie dla demokratycznego procesu ustawodawczego. Po pierwsze dlatego, że stanowi pierwszą okazję posłów do zapoznania się i omówienia projektu ustawy, a po drugie, stwarza opinii publicznej szansę na zapoznanie się z nim, choć w praktyce nie zawsze ma to miejsce. Obrady Sejmu są transmitowane przez radio i telewizję i choć transmisja ta jest częściowa, to niemniej szansa na dotarcie do obywateli

²⁵⁰ Taki pogląd wyraził J. Góral, *Regulamin Sejmu a praktyka*, opracowanie przedstawione w ramach konferencji nt. „Regulamin Sejmu w praktyce parlamentarnej”, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 46.

²⁵¹ L. Garlicki, *Uwaga 23 do art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom III*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 23.

z informacją o przedmiocie debaty jest większa. Transmisja taka daje gwarancję, że zainteresowane osoby będą mogły zgodnie z własnym uznaniem śledzić poczynania Sejmu²⁵².

Istotą pierwszego czytania jest przedstawienie założeń i najważniejszych elementów projektu ustawy. Obejmuje ono przedstawienie projektu przez wnioskodawcę, pytania posłów, odpowiedzi wnioskodawcy oraz – na końcu – debatę w sprawie ogólnych założeń projektu²⁵³. Ma ono na celu także ukierunkowanie prac komisyjnych. Chodzi tu o uzyskanie przez członków komisji, która będzie dalej pracować nad tym projektem, orientacji o wstępnym stanowisku wobec istotnych założeń projektu ustawy²⁵⁴.

3.2. Zasady przeprowadzenia pierwszego czytania

Art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu stanowi, że do pierwszego czytania może dojść nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu. Wskazane terminu minimalnego, niezbędnego dla zaznajomienia się posłów z drukami projektów, należy uznać za wypełniające ideę „dojrzałego namysłu”, choć niewątpliwie będą one w wielu przypadkach niewystarczające do faktycznego przygotowania się posłów do debaty plenarnej²⁵⁵. Od tej zasady istnieje jednak wyjątek. W zależności, na jakim forum ono się odbędzie, to odpowiednio Sejm lub komisja mogą skrócić ten siedmiodniowy okres. Niestety jednak Regulamin Sejmu w żaden sposób nie wskazuje okoliczności lub kryteriów, które uzasadniałyby skorzystanie z tego wyjątkowego uprawnienia. Stwarza to rzecz jasna pole do nadużywania władzy przez większość rządzącą, mającą przecież wpływ na decyzje wszystkich organów sejmowych. Nie będzie zatem stanowiło naruszenia przepisów regulaminu przeprowadzenie pierwszego czytania dwa lub trzy dni po nadaniu projektowi ustawy numeru druku.

Debata nad projektem ustawy będąca częścią pierwszego czytania powinna być jawna, co wynika z istoty demokracji i przedstawicielskiego charakteru parlamentu²⁵⁶.

²⁵² H. Zięba-Załużka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska w Konstytucji Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002, s. 28–29.

²⁵³ J. Szymanek, *Czytanie parlamentarne*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 115.

²⁵⁴ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 87.

²⁵⁵ A. Preisner, *Wewnątrzsejmowe postępowanie ustawodawcze*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 170.

²⁵⁶ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, dz. cyt., s. 88.

3.3. Forum pierwszego czytania

Ze względu na znaczne obciążenie porządku dziennego każdego posiedzenia Sejmu, pierwsze czytanie projektu ustawy odbywa się z reguły na posiedzeniu komisji sejmowej. Z uwagi jednak na specyficzną materię stanowiącą przedmiot regulacji projektu ustawy pierwsze czytanie obligatoryjnie przeprowadzane jest na posiedzeniu Sejmu. Jak stanowi art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu zasada ta dotyczy projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Co więcej, po myśli art. 37 ust. 3 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu również inne projekty ustaw, jeżeli przemawiają za tym ważne względy. W związku z tym, że Regulamin Sejmu nie precyzuje, o jakie „ważne względy” chodzi, należy przyjąć, że Marszałek Sejmu nie tylko dokonuje swobodnej oceny, czy w konkretnej sytuacji zachodzą „ważne względy”, ale również kiedy stwierdzi ich występowanie – dyskrejonalnie rozstrzyga o skierowaniu projektu na posiedzenie plenarne lub na posiedzenie komisji²⁵⁷. Przepis art. 37 ust. 3 nie zawiera bowiem nakazu skierowania na posiedzenie Sejmu projektu, jeżeli przemawiają za tym ważne względy²⁵⁸. Jednak to niejedyne wątpliwości interpretacyjne, jakie niesie ze sobą konstrukcja przepisów Regulaminu Sejmu odnośnie forum właściwego do przeprowadzenia pierwszego czytania. W literaturze przedmiotu wykształciła się na tym tle dyskusja dotycząca realizacji konstytucyjnej zasady trzech czytań. Art. 119 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Zasadnie stawia się zatem pytanie, czy Konstytucja nie wymaga, aby wszystkie trzy czytania, łącznie z pierwszym, odbywały się na tym samym forum i aby były to „czytania” we właściwym tego słowa znaczeniu²⁵⁹. Z przepisów Konstytucji literalnie wynika bowiem, na jakim forum odbywa się procedura czytań. W art. 119 ust. 1 wskazano na „Sejm”, co sugeruje, że organ ten winien działać *in pleno* na posiedzeniu, celem odbycia danego czytania. Słusznie się także wskazuje, że procedura pierwszego czytania na posiedzeniu komisji nie może, z natury rzeczy, objąć takiego istotnego elementu „czytania”,

²⁵⁷ Tamże, s. 84–85.

²⁵⁸ W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie wykładni art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2006, nr 2, s. 40.

²⁵⁹ Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, (red.) J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 88.

jakim jest ustosunkowanie się do rozpatrywanego projektu ustawy, łącznie, z ewentualnym wnioskiem o odrzucenie go w całości. Za taką interpretacją przemawiają także względy praktyczne. Pierwsze czytanie na posiedzeniu komisji zaciera pewną formalną granicę pomiędzy przeprowadzeniem debaty ogólnej nad projektem ustawy, a jej szczegółowym rozpatrzeniem. W szczególności zaś, gdy oba te elementy postępowania ustawodawczego przeprowadzane są na tym samym posiedzeniu komisji. Taka sytuacja jest wręcz normą, a nie wyjątkiem. Jedyne powołanie specjalnej podkomisji do szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy rozgranicza w sposób realny debatę ogólną nad projektem od jego rozpatrzenia.

Pogląd przeciwny, dopuszczający przeprowadzenie pierwszego czytania na posiedzeniu komisji, opiera się w szczególności na praktycznej stronie postępowania ustawodawczego. Jako jeden z argumentów stawia się znaczenie pierwszego czytania dla całokształtu prac legislacyjnych, polegającego jedynie na prezentacji ogólnych założeń. Ponadto wielość, różnorodność i różny ciężar gatunkowy projektów ustaw przemawia za tym, aby nie angażować całego Sejmu na tym wstępnym etapie prac ustawodawczych. W przeciwnym razie mogłoby to zachwiać realizacją przez Sejm swojej funkcji ustawodawczej²⁶⁰. Pogląd ten, choć niesłuszny, to znalazł także swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²⁶¹.

Należy się zatem zgodzić z prawną argumentacją uzasadniającą konieczność przeprowadzenia trzech czytań na posiedzeniu Sejmu²⁶². Konsekwencją tego stanowiska jest natomiast konieczność dokonania oceny konstytucyjności przepisu art. 37 ust. 1 Regulaminu Sejmu, dopuszczającego jednak przeprowadzenie pierwszego czytania na posiedzeniu Komisji. Wyrażony *expressis verbis* w art. 119 ust. 1 Konstytucji postulat, aby to Sejm rozpatrywał projekt ustawy w trzech czytaniach pozostaje w dość oczywistym konflikcie z koncepcją „dwóch pierwszych czytań”²⁶³ dopuszczoną przez Regulamin Sejmu.

3.4. Wniosek o odrzucenie projektu ustawy

Forum przeprowadzenia pierwszego czytania ma znaczenie nie tylko w odniesieniu do realizacji konstytucyjnej zasady trzech czytań, ale także w kontekście poszczególnych

²⁶⁰ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 42.

²⁶¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12.

²⁶² Szerzej o tym M. Chmaj, *Komentarz.....*, s. 92–94.

²⁶³ Takim określeniem posługuje się Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] *Trybun ustawodawczy a jakość prawa*, (red.) J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 88.

elementów postępowania ustawodawczego. Jednym z nich jest z pewnością wniosek o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu. Art. 39 ust. 2 Regulaminu Sejmu stanowi, że pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości. Wykładnia literalna tego przepisu skłania do jednoznacznego stwierdzenia. A mianowicie, że wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości może zostać złożony jedynie w stosunku do tych projektów ustawy, dla których pierwsze czytanie zostało przeprowadzone na posiedzeniu Sejmu. Niemniej jednak praktyka sejmowa wykształciła pewną alternatywę dla zakazu odrzucania projektu ustawy, gdy jego pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu komisji. Służy temu opisana już wcześniej obstrukcja prac nad tym projektem, zwana potocznie „topieniem projektu”²⁶⁴.

4. Rozpatrzenie projektu ustawy

4.1. Skierowanie do komisji

Po zakończeniu pierwszego czytania następuje etap szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy. W tym celu, jak stanowi art. 39 ust. 2 Regulaminu Sejmu, kierowany jest on do właściwej komisji sejmowej. Zastosowanie ma to, rzecz jasna, do tych sytuacji, gdy pierwsze czytanie przeprowadzone było na posiedzeniu Sejmu. W przypadku bowiem przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu komisji, jej wskazanie przez Marszałka Sejmu jest równoznaczne z wyznaczeniem komisji właściwej dla szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy. Dany projekt ustawy kierowany jest do komisji w celu kontynuowania prac legislacyjnych mających nadać mu taki kształt, który mógłby zostać zaakceptowany w następnych stadiach procesu ustawodawczego²⁶⁵. Z praktycznego punktu widzenia etap prac w komisji jest bodaj najistotniejszy, gdyż tylko w takim węższym gronie istnieje możliwość rozpatrzenia projektu szczegółowo i w trybie roboczym oraz nadania mu odpowiedniego kształtu, z uwzględnieniem poprawek i zmian uznanych przez komisje za celowe i konieczne²⁶⁶.

Jeżeli Marszałek Sejmu nadał numery druków projektom ustaw, które dotyczą tej samej problematyki, to procedura pierwszego czytania może zostać przeprowadzona łącznie, w ramach jednego punktu dziennego porządku obrad. W konsekwencji, jeżeli żaden z nich nie

²⁶⁴ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 87.

²⁶⁵ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 35.

²⁶⁶ Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 90.

zostanie odrzucony w całości, kierowane są one do tej samej komisji sejmowej. Art. 40 ust. 4 Regulaminu Sejmu stanowi, że w takim przypadku komisja może podjąć uchwałę o ich wspólnym rozpatrzeniu. W efekcie więc komisja sporządza dla tych projektów wspólne sprawozdanie.

W sytuacjach szczególnych, do rozpatrzenie konkretnego projektu ustawy Sejm może powołać komisję nadzwyczajną. Uprawnienie to wynika z treści art. 19 ust. 1 Regulaminu Sejmu, który dodatkowo stanowi, że wraz z jej powołaniem Sejm określa cel, zasady i tryb ich działania. Jednocześnie określa się skład osobowy komisji, który winien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich. Stałą praktyką sejmową jest powoływanie na okres kadencji Nadzwyczajnej Komisji do spraw zmian w kodeksach, dla których Regulamin Sejmu przewiduje odrębny tryb procedowania²⁶⁷. W toku kadencji można zaś powołać doraźne komisje nadzwyczajne w celu rozpatrzenia konkretnego projektu ustawy lub uchwały. Sejm VIII kadencji powołał trzy takie komisje. Były to: Komisja Nadzwyczajna do spraw deregulacji²⁶⁸, Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego²⁶⁹ oraz Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu²⁷⁰. Sejm jest *de facto* uprawniony do powoływania komisji nadzwyczajnej w każdej sytuacji, którą uzna za uzasadniającą takie działanie. Nie wyklucza to także możliwości jej powołania w sytuacji, gdy specyfika jakiejś sprawy mieści się w zakresie działań którejs z komisji stałych. W zakresie powoływania komisji nadzwyczajnych nie występuje żadne ograniczenie władzy Sejmu²⁷¹.

²⁶⁷ Zob. art. 87–95 Regulaminu Sejmu.

²⁶⁸ Uchwała Sejmu z dnia 22 czerwca 2016 roku w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji.

²⁶⁹ Uchwała Sejmu z dnia 24 listopada 2017 roku w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego.

²⁷⁰ Uchwała Sejmu z 13 listopada 2015 roku w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁷¹ A. Preisner, *Wewnątrzsejmowe postępowanie ustawodawcze...*, s. 172.

4.2. Wysłuchanie publiczne

Istotnym uprawnieniem komisji rozpatrującej projekty ustawy jest możliwość przeprowadzenia tzw. „wysłuchania publicznego”. Uprawnienie to osadzone jest w ustawie o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa²⁷², która określa zasady jawności działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa oraz zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej. Skorelowany jest z nim natomiast Rozdział 1a Działu II Regulaminu Sejmu (art. 70a–70i) określający zasady oraz tryb przeprowadzenia wysłuchania publicznej w Sejmie.

Z pisemnym wnioskiem w tej sprawie ma prawo wystąpić każdy poseł. Choć decyzja o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego jest wyłącznym uprawnieniem komisji rozpatrującej projekt ustawy, to z wnioskiem może wystąpić także poseł spoza składu komisji. Niezwykle istotnym jest natomiast, aby wniosek ten został złożony w odpowiednim momencie. Komisja bowiem jest zobowiązana do podjęcia ewentualnej uchwały jeszcze przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy. W praktyce wniosek taki składany jest niezwłocznie po otwarciu posiedzenia komisji, w porządku którego jest rozpatrywanie projektu ustawy. Może zostać również zgłoszony w trakcie pierwszego czytania, co w praktyce parlamentarnej nie jest jednak stosowane. Złożony po rozpoczęciu posiedzenia komisji wniosek Przewodniczący musi poddać pod głosowanie jeszcze przed przystąpieniem do procedowania ustawy. Należy odnotować, że w praktyce wnioski te składane są wyłącznie przez przedstawicieli mniejszości sejmowej, więc ich skuteczność jest niewielka lub wręcz znikoma.

Jeżeli jednak wniosek taki uzyskałby poparcie komisji i doszłoby do zorganizowania wysłuchania publicznego, to przybiera ono wówczas postać jawnej debaty nad projektem ustawy z udziałem podmiotów pozaparlamentarnych. Komisja wskazuje dzień, godzinę i miejsce wysłuchania, a informacja na ten temat zamieszczana jest w Systemie Informacyjnym Sejmu. Wyznaczając termin wysłuchania należy mieć w szczególności na uwadze przepisy art. 70b Regulaminu Sejmu, który stanowi o konieczności zgłoszenia się przez podmioty zainteresowane udziałem w debacie na co najmniej 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego. Udział taki mogą zgłosić wszelkie podmioty zainteresowane pracami nad projektem. Udział w wysłuchaniu publicznym przysługuje m.in. podmiotom prowadzącym

²⁷² Zob. art. 8 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. 2017, poz. 248 z późn. zm.).

zawodową działalność lobbingsową. Liczba uczestników wysłuchania publicznego może zostać ze względów lokalowych ograniczona.

W celu przeprowadzenia wysłuchania publicznego przeprowadza się odrębne i specjalnie poświęcone temu posiedzenie komisji. Porządek dzienny takiego posiedzenia komisji, jak stanowi art. 70f Regulaminu Sejmu, nie może obejmować innych punktów porządku dziennego.

4.3. Posiedzenia komisji

Najistotniejszym etapem sejmowego postępowania z projektem ustawy są prace merytoryczne komisji sejmowych, rozpoczynające się po pierwszym czytaniu plenarnym lub kontynuowane (raczej bez wyraźnej cesury) po pierwszym czytaniu komisyjnym. Jest on najistotniejszy, ponieważ w czasie jego trwania można faktycznie ukształtować poszczególne rozwiązania prawne danego projektu.²⁷³ Komisje sejmowe mają charakter wyspecjalizowanych, wewnętrznych organów pomocniczych i opiniodawczych Sejmu i są mu podporządkowane²⁷⁴. Zgodnie z art. 40 Regulaminu Sejmu, projekty ustaw kierowane są do właściwych komisji celem rozpatrzenia.

Właściwość komisji oceniana jest, rzecz jasna, według materii regulowanej przez dany projekt ustawy. Komisje rozpatrują projekty ustaw na posiedzeniach. Są one zasadniczo posiedzeniami otwartymi, co oznacza, że mogą w nich brać udział brać udział posłowie niebędący jej członkami, a także osoby niepiastujące mandatów poselskich (przedstawiciele organizacji społecznych i zawodowych, eksperci komisji, pracownicy biur klubów poselskich, dziennikarze prasy, radia i telewizji). Ci ostatni jednak tylko za zgodą przewodniczącego komisji albo na zaproszenie prezydium komisji lub przewodniczącego²⁷⁵.

Kierując się materialem projektu ustawy, może być on procedowany w kilku komisjach sejmowych. W takim wypadku, po myśli art. 40 ust. 2 Regulaminu Sejmu, komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia projekt, obradują nad nim wspólnie. Mogą one także zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części. Skierowaniu może towarzyszyć również wniosek wskazujący termin do zakończenia prac w komisji

²⁷³ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 41.

²⁷⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 568.

²⁷⁵ A. Preisner, *Wewnątrzsejmowe postępowanie ustawodawcze...*, s. 173.

i sporządzenia z nich sprawozdania. I choć art. 39 ust. 3 stanowi, że wskazanie terminu jest uprawnieniem Sejmu, to w praktyce często wyznacza go Marszałek Sejmu.

Jak stanowi art. 41 Regulaminu Sejmu, w celu szczegółowego rozpatrzenia projektu komisja może powołać specjalną podkomisję. Składa się ona z co najmniej pięciu członków i powinna odzwierciedlać reprezentację poszczególnych klubów w samej komisji. Podkomisja taka ma charakter doraźny i wraz z zakończeniem prac nad projektem kończy również swoją działalność. Co istotne, Regulamin Sejmu nie zawiera żadnych wytycznych, kiedy komisje mogą z takiego uprawnienia skorzystać. Zatem jest to wyłączna ocena i decyzja samej komisji. W praktyce parlamentarnej przyjęło się, że podkomisje powołuje się dla tych projektów ustaw, które są obszerne lub budzą szersze zainteresowanie parterów społecznych. Z uwagi bowiem na jej mniej liczebny skład (komisje zazwyczaj mają ok. 25–35 członków), to naturalnie stwarza się lepsze warunki do debaty, zarówno posłom, jak i osobom spoza składu komisji.

Powołanie podkomisji nie może oznaczać faktycznego zastępowania przez nią pracy komisji. Unormowania regulaminowe odnoszące się do funkcjonowania komisji nakierowane są na aktywizowanie całych składów osobowych komisji i wnioskować z nich można, że przysługujące komisji kompetencje powinny być realizowane na posiedzeniach²⁷⁶. W przypadku więc powołania podkomisji, przedmiotem prac komisji sejmowej jest sprawozdanie podkomisji, o czym stanowi art. 41 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

4.4. Zgłaszanie poprawek

Głównym celem szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy jest nadanie mu takiego kształtu, który byłby akceptowalny do jego uchwalenia. Służyć ma temu możliwość dokonywania zmian w tekście projektu ustawy poprzez przyjmowanie odpowiednich poprawek. I choć prawo do ich zgłaszania zakotwiczone jest przepisach Konstytucji, to w systemie prawa nie powstała żadna legalna definicja tej niezwykle ważnej instytucji postępowania ustawodawczego. Art. 119 ust. 2 Konstytucji wskazuje jedynie podmioty uprawnione do ich wnoszenia. Stanowi on, że prawo to przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów.

²⁷⁶ Tamże, s. 174.

TK w wyroku z dnia 24 marca 2004 r.²⁷⁷ wskazał, że „w sensie technicznym poprawka ma postać propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi”.

W przeciwieństwie do inicjatywy ustawodawczej, prawo wnoszenia poprawek po zakończeniu pierwszego czytania przysługuje każdemu posłowi. Na tym etapie nie jest zatem konieczna współpraca szerszej grupy parlamentarnej. Z resztą w tradycji polskiego parlamentaryzmu prawo do wnoszenia poprawek do projektów ustaw przez wiele lat interpretowane było jako indywidualne uprawnienie każdego posła, mimo tego, że w stosownych postanowieniach Konstytucji i Regulaminu Sejmu określających podmiotowy zakres tego przywileju prawodawca posługiwał się określeniem „posłowie”, sugerującym jego zbiorowy charakter, analogicznie do formuły przyjętej w związku z poselskim prawem inicjatywy ustawodawczej²⁷⁸.

Wyłącznie wnioskodawcom przysługuje zaś prawo do wniesienia autopoprawki, która w aspekcie podmiotowym immanentnie łączy się z prawem inicjatywy ustawodawczej²⁷⁹. Zgodnie z art. 36 ust. 1a Regulaminu Sejmu można to uczynić do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania. Tekst autopoprawki jest wprowadzany do przedłożonego projektu bez konieczności jej głosowania. Co do zasady autopoprawka nie ma ograniczeń przedmiotowych poza jej związkiem z pierwotnie przedłożonym projektem ustawy. Niemniej jednak art. 36 ust. 1c stwierdza, że autopoprawki nie można wnieść do projektu ustawy będącego obywatelską inicjatywą ustawodawczą²⁸⁰.

Jednak kluczowym zagadnieniem, zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktycznym, pozostaje ustalenie ich zakresu przedmiotowego. Od lat czynią to zarówno przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego, jak i Trybunał Konstytucyjny. Jedną z często przytaczanych w literaturze przedmiotu definicji wskazuje, że pojęcie poprawki należy rozumieć jako propozycję dodania, wykreślenia lub przekształcenia treści określonej jednostki redakcyjnej

²⁷⁷ Sygn. K 37/03. Zob. również B. Szepietowska, *Proces ustawodawczy*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, (red.) Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 109 i n.

²⁷⁸ S. Patyra, *Granice poselskich poprawek do rządowych projektów, do rządowych projektów tzw. ustaw zwykłych oraz ustawy budżetowej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4, s. 88.

²⁷⁹ Tamże, s. 83.

²⁸⁰ Zob. art. 118 ust. 2 Konstytucji RP.

projektu, zgłoszoną w trybie regulaminowym z tym skutkiem prawnym, iż Izba musi uczynić ją przedmiotem swoich prac²⁸¹. Określa się ją również jako „wniosek legislacyjny, którego przedmiotem jest dodanie, skreślenie bądź przeformułowanie wyrazów zawartych w przepisach rozpatrywanego przez parlament projektu ustawy”²⁸². Zwraca się także uwagę na funkcjonalny aspekt poprawki, wskazując, że służy ona doprowadzeniu do poprawności projektu ustawy poprzez usunięcie usterki lub błędu, korektę bądź uzupełnienie, tudzież wprowadzenie doń uzasadnionej zmiany²⁸³.

Definicje te znajdują również swoje oparcie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 24 marca 2004 r.²⁸⁴ wskazał, że w sensie technicznym poprawka ma postać propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi. Dalej zaś, w tym samym orzeczeniu TK skupił się zaś na aspekcie przedmiotowym. Wskazał, że poprawka musi mieć związek z pewnym „elementem bazowym”, czyli z tym, do czego się ona odnosi, a więc z projektem ustawy. Stąd określenia o „poprawkach do projektu ustawy”, czyli do określonego projektu konkretnej ustawy, który stanowi przedmiot rozpatrzenia przez Sejm. W innym orzeczeniu natomiast TK uznał, że poprawki polegające ze swej istoty na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, powinny zatem pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu²⁸⁵.

Pogłębiona analiza orzecznictwa TK legła u podstaw ukształtowania się w nauce prawa konstytucyjnego dwóch dyrektyw. Pierwsza, oparta na zasadzie trzech czytań zakłada, że im dalszy etap postępowania ustawodawczego, tym zakres potencjalnej modyfikacji projektu

²⁸¹ M. Zubik, *O niektórych aspektach prawnych związanych z autopoprawkami do projektu ustawy budżetowej*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne” 2001, nr 4, s. 38.

²⁸² P. Chybalski, *Poprawka*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 647–648 oraz P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014, s. 74 i n.

²⁸³ B. Szepietowska, *Proces ustawodawczy*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, (red.) Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 109.

²⁸⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2022 r., sygn. K 37/03.

²⁸⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009, sygn. P 11/08.

powinien być mniejszy. Zdaniem TK, szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód, by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, nawet odległa od treści zawartych w inicjatywie ustawodawczej. Druga dyrektywa rozróżnia szerokość oraz głębokość poprawek. Szerokość, to zakres spraw normowanych przez projekt (granice przedmiotowe regulowanej materii), zaś głębokość – to warianty rozwiązań i szczegółowość normowania danego zagadnienia (materia zawarta w projekcie ustawy). Trybunał uznał, że poprawki powinny pozostawać w związku ze złożonym przez wnioskodawcę projektem, przy czym związek ten ma wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny. Konkretnie poprawki muszą mianowicie pozostawać w odpowiedniej relacji do treści projektu (materii)²⁸⁶.

Wielokrotnie podkreślana w doktrynie i orzecznictwie TK była więź materialna pomiędzy poprawką i projektem ustawy, która stanowi główne kryterium oceny jej dopuszczalnych granic. Poprawka nie może stanowić projektu nowej regulacji prawnej i nie może stać się alternatywną procedurą ustawodawczą pomijającą inicjatywę ustawodawczą, czy też *de facto* jej surogatem²⁸⁷.

W toku posiedzenia komisji poprawki mogą być zgłaszane przez uprawniony podmiot ustnie. To jest naturalne i nie budzi kontrowersji w toku prac parlamentarnych. Często są one bowiem dopiero konsekwencją debaty przy okazji szczegółowego rozpatrywania projektu ustawy, przez co są formułowane na bieżąco. Nie jest to praktyka zła, gdyż podczas posiedzenia komisji obecni są eksperci Biura Legislacyjnego, którzy pomagają w sposób prawidłowy i właściwy sformułować treść poprawki. Niemniej jednak, jak stanowi art. 42 ust. 2a Regulaminu Sejmu, poprawki po ich ustnym zgłoszeniu na posiedzeniu komisji przedstawia się na piśmie przewodniczącemu komisji. Powinny one zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu. A te mogą występować na dwóch płaszczyznach, redakcyjnym i merytorycznym. Przyjęcie konkretnej poprawki może oznaczać zmiany w strukturze tekstu poprzez przesunięcie poszczególnych jednostek redakcyjnych lub dopisanie nowych. Na gruncie merytorycznym zaś przyjęcie poprawki może skutkować wieloma zmianami – od

²⁸⁶ Analizy takiej dokonał M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 96–97, powołując się na orzeczenia TK: z dnia 19 lutego 2003 r. (sygn. P 11/02, OTK-A 2003/2/12); z dnia 22 maja 2007 r. (sygn. K 42/05, OTK-A 2007/6/49); z dnia 28 listopada 2007 r. (sygn. K 39/07, OTK-A 2007/10/129); z dnia 19 września 2008 r. (sygn. K 5/07, OTK-A 2008/7/124); z dnia 4 listopada 2009 r. (sygn. Kp 1/08, OTK-A 2009/10/145), z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK-A 2002/4/43.

²⁸⁷ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2022 r., sygn. K 37/03.

zmiany tytułu projektu ustawy, poprzez zmianę wielokrotnie użytego w tekście określenia czy też poprzez usunięcie innych zapisów.

Regulamin Sejmu, poza formą pisemną, nie określa szczegółowych wymogów, które musi spełniać poprawka. Stąd też pojawiły się w nauce prawa konstytucyjnego postulaty, aby wprowadzić do Regulaminu przepis, zgodnie z którym wnoszone poprawki odpowiadałyby warunkom określonym w zasadach techniki prawodawczej²⁸⁸. Z tym postulatem jednak ciężko się zgodzić, z uwagi na jego zbędność. Po pierwsze, poprawki zgłaszane przez posłów zazwyczaj przygotowane są przed posiedzeniem komisji i przy wsparciu legislatorów zatrudnianych przez poszczególne kluby parlamentarne. Po drugie zaś, w przypadku formułowania poprawek w toku posiedzenia komisji wsparciem służą eksperci Biura Legislacyjnego. Zatem wprowadzanie kolejnych formalnych kryteriów nie usprawni jakości procesu ustawodawczego. I zakładając nawet, że w sporządzonym po zakończeniu prac komisji sprawozdaniu znajdują się wady legislacyjne, to można je usunąć jeszcze po drugim czytaniu, a w skrajnych sytuacjach w toku prac senackich.

Poza próbami zdefiniowania poprawki w ujęciu prawno-legislacyjnym, wskazuje się także na znaczenie poprawki w wymiarze politycznym. Praktyka parlamentarna potwierdza tezę, że zgłaszanie poprawek może służyć nie tylko chęci udoskonalenia rozwiązań proponowanych w projekcie ustawy. Ich celem może być sama tylko prezentacja stanowiska zgłaszającego poprawkę lub jego partii w kwestiach żywo interesujących wyborców, krytyka rządu, a nawet samo tylko opóźnianie prac nad daną ustawą²⁸⁹.

4.5. Sprawozdanie

Celem prac komisji poprzedzających drugie czytanie jest przede wszystkim przygotowanie takiej wersji tekstu projektu ustawy, która w drugim czytaniu mogłaby stać się przedmiotem debaty parlamentarnej, a w trzecim czytaniu mogłaby być poddana pod głosowanie²⁹⁰. W tym celu zostaje sporządzone sprawozdanie z pracy komisji²⁹¹, które ma

²⁸⁸ J. Góral, *Regulamin Sejmu...*, s. 46.

²⁸⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 606–607.

²⁹⁰ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 42.

²⁹¹ Zob. art. 43 ust. 1 Regulaminu Sejmu: Komisje, do których skierowany został projekt ustawy (uchwały), przedstawiają Sejmowi wspólne sprawozdanie o tym projekcie; sprawozdanie określa stanowisko komisji w odniesieniu do projektu.

wyrazić stosunek komisji do rozpatrzonego już szczegółowo projektu ustawy. Jak stanowi art. 43 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w sprawozdaniu komisje przedstawiają jeden z trzech wniosków: o przyjęcie projektu bez poprawek; o przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu, o odrzucenie projektu.

W praktyce parlamentarnej najczęściej komisje wnoszą o przyjęcie projektu ustawy wraz z poprawkami. Forma tekstu jednolitego może być nie tylko poddana pod głosowanie, ale przede wszystkim ułatwia posłom ustosunkowanie się do zmienionej treści przyszłej ustawy. Gdyby zostało przyjęte inne rozwiązanie, zgodnie z którym komisje mogłyby na przykład przedstawiać tylko zestaw poprawek, to wówczas posłowie musieliby konfrontować te poprawki z pierwszą wersją projektu ustawy²⁹². Rzadko się natomiast zdarza, aby projekt ustawy był sporządzony tak perfekcyjnie, aby nie trzeba było wprowadzać żadnych zmian.

Z wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy mamy natomiast najczęściej do czynienia w przypadkach, gdy na jego przyjęcie nie ma zgody większości parlamentarnej. Warto nadmienić, że wprowadzenie tego postanowienia do Regulaminu Sejmu było formą zaradzenia niemożności odrzucenia projektu ustawy, rozpatrywanego w pierwszym czytaniu „komisyjnym”, wcześniej niż dopiero w trzecim czytaniu²⁹³. W takiej sytuacji, jak stanowi art. 46 Regulaminu Sejmu, sprawozdanie takie przedstawiane jest na posiedzeniu Sejmu, a następnie przeprowadza się debatę bez prawa zgłaszania poprawek i wniosków. Jeżeli Sejm odrzuci przedstawiony w sprawozdaniu komisji wniosek o odrzucenie projektu, projekt kieruje się ponownie do komisji, które rozpatrywały projekt, w celu ponownego rozpatrzenia.

Poprawki przyjęte w toku pracy komisji znajdują swoje odzwierciedlenie w tekście jednolitym projektu ustawy. Sprawozdanie może natomiast zawierać dodatkowo te wnioski lub poprawki, które zostały w toku prac komisji odrzucone. Art. 43 ust. 3 Regulaminu Sejmu stanowi, że po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się je w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości. Oznacza to, że za wniosek mniejszości powinna być uznana każda propozycja zgłoszona przez grupę członków danej komisji, ewentualnie nawet przez jednego członka komisji, która nie znalazła swojego odzwierciedlenia w końcowym sprawozdaniu komisji, gdyż została odrzucona głosami większości jej członków²⁹⁴. Wnioski mniejszości w trzecim czytaniu traktowane są jak inne poprawki, tzn. są głosowane razem

²⁹² M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 42.

²⁹³ Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 97.

²⁹⁴ S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy...*, s. 56.

z poprawkami wniesionymi w trakcie drugiego czytania. Powoduje to konieczność każdorazowego zbadania relacji tych poprawek z wnioskami mniejszości, bowiem mogą one dotyczyć tego samego zagadnienia („zachodzić na siebie”)²⁹⁵. Należy także nadmienić, że w przypadku, gdy komisja przedstawi w sprawozdaniu wnioski o odrzucenie projektu, nie zamieszcza się wówczas wniosków mniejszości²⁹⁶.

Przyjęcie sprawozdania otwiera także ostatni etap prac komisyjnych, a mianowicie wybór spośród członków komisji posła sprawozdawcy. Czynione jest to na tym samym posiedzeniu komisji, niezwłocznie po zakończeniu głosowania przyjmującego sprawozdanie. Posłem sprawozdawcą nie może być zatem wybrany poseł spoza składu komisji. Taka regulacja jest uzasadniona, gdyż jego głównym zadaniem, jest przedstawienie na posiedzeniu Sejmu informacji o proponowanych przez komisję i przez poszczególnych posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nieprzyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz motywach ich odrzucenia, a także informuje o wnioskach mniejszości²⁹⁷. Istotną regulację z punktu widzenia praktyki parlamentarnej niesie ze sobą art. 44 ust. 7 Regulaminu Sejmu. Stanowi on, że poseł sprawozdawca nie może w swoim sprawozdaniu przedstawiać innych wniosków niż zamieszczone w sprawozdaniu komisji. Jest to o tyle istotne, że w toku VIII i IX kadencji Sejmu wielokrotnie reguła ta była naruszana. Na przedstawienie wszystkich informacji na posiedzeniu Sejmu poseł sprawozdawca ma aż 15 minut. W związku z tym wystąpienia posła sprawozdawcy przybierają bardziej postać wystąpień o charakterze politycznym niż informacyjnym. Wplatanie są przykładowo osobiste uwagi posła, wychwalani są liderzy polityczni większości parlamentarnej, czy atakowani są przedstawiciele innych sił politycznych. Jest to ewidentne naruszenie Regulaminu Sejmu, które dokonuje się często przy biernej postawie Marszałka Sejmu. Wystąpienie posła sprawozdawcy to nie jest element debaty parlamentarnej, gdyż nie ma możliwości repliki. Zważywszy na fakt, że w miażdżącej większości posłami sprawozdawcami są przedstawiciele większości, to wystąpienia te stają dodatkowym narzędziem politycznym do atakowania opozycji parlamentarnej.

Przyjęte przez komisję sprawozdanie przekazywane jest Marszałkowi Sejmu, a ten zarządza jego drukowanie i dostarcza je posłom. Tym samym zakończony zostaje kluczowy etap postępowania ustawodawczego, gdyż jego końcowy efekt determinuje w poważnym

²⁹⁵ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 93.

²⁹⁶ Zob. art. 43 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

²⁹⁷ Zob. art. 43 ust. 6 Regulaminu Sejmu.

stopniu przebieg kolejnych stadiów procesu ustawodawczego. Podczas tego etapu prac nad projektem przygotowywana jest bowiem za każdym razem taka wersja projektu ustawy, która ma stanowić podstawę merytoryczną debaty parlamentarnej podczas drugiego czytania²⁹⁸.

5. Drugie czytanie

5.1. Przedstawienie sprawozdania

Zakończenie prac komisji nad rozpatrywanym przez nią projektem aktu ustawodawczego oraz przekazanie Marszałkowi Sejmu pisemnego sprawozdania o tym projekcie stwarza niezbędne warunki przystąpienia do drugiego czytania projektu ustawy²⁹⁹. Jak stanowi art. 44 ust. 1 Regulaminu Sejmu, drugie czytanie polega na przedstawieniu Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy oraz przeprowadzeniu debaty, w czasie której mogą być zgłaszane poprawki i wnioski. W przeciwieństwie do pierwszego czytania, drugie ma w Sejmie RP zawsze charakter plenarny³⁰⁰. Może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej³⁰¹. Termin siedmiodniowy ma stworzyć posłom odpowiednie warunki do zapoznania się z treścią sprawozdania.

Przepisy regulaminowe nie określają charakteru dyskusji przeprowadzonej w ramach drugiego czytania, dlatego zakres merytoryczny debaty może być nieograniczony. Pewna część debaty poświęcona jest szczegółowym rozwiązaniom legislacyjnym, bo właśnie na tym etapie prac pojawiają się konkretne poprawki poselskie, niemniej cechą charakterystyczną dyskusji odbywającej się w drugim czytaniu jest jednak prezentowanie w imieniu klubów poselskich zasadniczego stanowiska wobec projektów ustaw³⁰². W pierwszej kolejności jednak głos w drugim czytaniu zabiera poseł sprawozdawca, którego zadaniem jest przedstawienie informacji o proponowanych przez komisję zmianach w przedłożonym projekcie ustawy wraz z końcowym wnioskiem komisji. Następnie głos zabierają przedstawiciele klubów poselskich, kół lub posłowie niezrzeszeni. W ramach debaty posłom przysługuje również prawo zadawania pytań, choć w literaturze przedmiotu formułowane są opinie, że stanowi to naruszenie

²⁹⁸ S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy...*, s. 55.

²⁹⁹ Tamże, s. 72.

³⁰⁰ J. Szymanek, *Czytanie parlamentarne...*, s. 115.

³⁰¹ Zob. art. 44 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

³⁰² M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 43–44.

Regulaminu Sejmu³⁰³. Mogą być one kierowane zarówno do przedstawiciela wnioskodawców lub do posła sprawozdawcy. Praktyka parlamentarna ukształtowała jednak praktykę, że pod pretekstem pytań wygłaszane są oświadczenia przez poszczególnych posłów, które najczęściej stanowią ich manifest polityczny i wyraz poparcia lub dezaprobaty dla danego projektu ustawy. Wartością nadrzędną jest jednak sama w sobie jawna debata parlamentarna, którą śledzą obywatele, a także przedstawiciele mediów. Wyrażanie przez posła opinii może mieć bowiem dla obywatela często większe znaczenie i większą wartość niż zadanie przez posła pytania.

Debata kończy się zaś ponownym wystąpieniem posła sprawozdawcy lub przedstawiciela wnioskodawców, jeżeli wyrażą wolę udzielenia odpowiedzi na zadane im przez posłów pytania.

5.2. Zgłaszanie wniosków i poprawek

Przeprowadzana w ramach drugiego czytania debata służy nie tylko wyrażaniu stanowisk przez poszczególnych uczestników postępowania ustawodawczego. Do czasu jej zakończenia możliwe jest składanie wniosków i poprawek. W zasadzie poprawka też jest wnioskiem legislacyjnym, niemniej te dwa pojęcia należy rozróżniać, ponieważ zostały użyte w przepisach regulaminowych w celu określenia odmiennych propozycji poselskich³⁰⁴.

Art. 36 ust. 2 Regulaminu Sejmu stanowi, że do czasu zakończenia drugiego czytania wnioskodawca ma prawo złożyć wniosek o wycofanie własnego projektu ustawy. Jest to zdecydowanie najdalej idący wniosek, gdyż oznacza *de facto* przerwanie i zakończenie procesu legislacyjnego. W praktyce parlamentarnej takie sytuacje zdarzają się jednak niezwykle rzadko. Innym wnioskiem, którego celem jest także wcześniejsze zakończenie prac legislacyjnych, jest wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości. Po myśli art. 45 ust. 2 Regulaminu Sejmu wniosek taki nie może być efektem indywidualnej inicjatywy poselskiej. Z uwagi na zaawansowany etap postępowania ustawodawczego, jakim jest drugie czytanie, prawo do złożenia takiego wniosku jest podmiotowo ograniczone i stosuje się do niego wprost regulacje o zasadach składania poprawek w drugim czytaniu.

³⁰³ Taki pogląd wyraził J. Góral: *Regulamin Sejmu...*, s. 48. Twierdzi on, że zadawanie przez posłów pytań na tym etapie (w trakcie drugiego czytania) jest działaniem wbrew regulaminowi. Art. 41 Regulaminu Sejmu w ogóle nie przewiduje bowiem takiego punktu obrad, ponieważ właściwym forum w tym zakresie powinna być komisja pracująca nad ustawą.

³⁰⁴ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 45.

Jak stanowi art. 45 ust. 1 Regulaminu Sejmu prawo do ich wnoszenia przysługuje: wnioskodawcy, Komisji do Spraw Petycji, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła (lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu) oraz Radzie Ministrów. Wymóg ten dotyczy wszystkich projektów ustaw, tj. projektów zwykłych, pilnych, kodeksów i wykonujących prawo UE³⁰⁵. W stosunku zatem do pierwszego czytania prawo to zostało w pewnym stopniu ograniczone, gdyż wymaga współdziałania posłów lub całej komisji. Rozwiązanie to podyktowane zostało zapewne przekonaniem o niecelowości zgłaszania na tak późnym etapie procedury ustawodawczej zbyt dużej liczby poprawek, tym bardziej, że poprawki te, zgłaszane publicznie, nie zawsze miały na celu względy merytoryczne³⁰⁶. Posłowie mogą zgłaszać poprawki do zakończenia debaty w ramach drugiego czytania, która, dla przypomnienia, zawsze prowadzona jest na posiedzeniu Sejmu. Posłowie najczęściej zgłaszają je w toku własnego wystąpienia, podczas którego prezentują stanowisko własnego klubu lub koła. Nie muszą one być przedmiotem wystąpienia, nie ma obowiązku ich referowania. Wystarczy, że w formie pisemnej zostaną w trakcie debaty przekazane na ręce Marszałka Sejmu. Wymogiem jest natomiast, aby dokument zawierający poprawki opatrzony był podpisem przewodniczącego lub jego zastępcy.

W świetle orzecznictwa TK niewątpliwie ważniejsze byłoby ograniczenie zgłaszanych na tym etapie procedury ustawodawczej poprawek pod względem przedmiotowym. TK wielokrotnie zwracał uwagę, że wszystkie istotne treści ustawy powinny przejść w Sejmie całą drogę procedury ustawodawczej, co oznacza, że poprawek wykraczających poza zakres przedmiotowy projektu ustawy nie powinno się zgłaszać na zbyt późnym etapie rozpatrywania projektu, takim zwłaszcza jak drugie czytanie³⁰⁷.

Podobnie, jak w przypadku poprawek składanych w toku prac komisyjnych, te zagadnienia dotyczące dopuszczalnego zakresu i granic poprawek składanych w drugim czytaniu, stanowią przedmiot wielu analiz. Regulamin Sejmu nie określa bowiem konkretnych wymogów co do zakresu przedmiotowego poprawki. Musi oczywiście być zgłoszona do projektu ustawy, którego drugie czytanie odbywa się na posiedzeniu Sejmu. Wydaje się jednak, że jest to jedyny formalny warunek. Dlatego też problem ten stał się tematem rozważań teoretycznych oraz przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Stał

³⁰⁵ W. Czapła, *Drugie czytanie projektu ustawy w Regulaminie Sejmu i praktyce parlamentarnej (II – V kadencja)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 279.

³⁰⁶ Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 100.

³⁰⁷ Tamże, s. 101.

on na stanowisku, że dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres³⁰⁸. Wyjście natomiast poza zakres określony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu, jak podkreśla TK, może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy³⁰⁹. Należy zatem stwierdzić, że poprawki winny dotyczyć wprost tej materii, jaka jest przedmiotem regulacji we wniesionym projekcie ustawy³¹⁰. Oznacza to, że z istoty rzeczy poprawki służyć powinny „poprawieniu” projektu, a nie pogorszeniu jego jakości jako tekstu przyszłej ustawy. Wykładnia funkcjonalna zaś potwierdza, że treść zgłoszonych poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiot kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy³¹¹.

5.3. Skierowanie do komisji

Art. 47 ust. 1 Regulaminu Sejmu stanowi, że w razie złożenia w drugim czytaniu wniosków lub poprawek, projekt ustawy kierowany ponownie do komisji, które go rozpatrywały. Należy jednak zaznaczyć, że skierowanie to nie jest obligatoryjne. Wolą Sejmu, a zatem w wyniku przeprowadzonego na posiedzeniu głosowania, projekt może zostać skierowany bezpośrednio do trzeciego czytania z pominięciem stanowiska komisji. Wynika to z faktu, że zasadniczym celem prac komisji nie jest już szczegółowe rozpatrzenie całego projektu ustawy, a jedynie zaopiniowanie zgłoszonych poprawek i udzielenie rekomendacji co do ich przyjęcia lub odrzucenia podczas trzeciego czytania. Stanowisko komisji, jak stanowi art. 47 ust. 2 pkt 1 Regulaminu Sejmu, wyraża się w dodatkowym sprawozdaniu z prac komisji, które zostaje sporządzone po posiedzeniu komisji i po rozpatrzeniu z udziałem wnioskodawców zgłoszonych poprawek i wniosków. Po jego sporządzeniu Marszałek Sejmu zarządza drukowanie dodatkowego sprawozdania komisji. Warto jedynie nadmienić, że sprawozdaniu

³⁰⁸ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98.

³⁰⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07.

³¹⁰ W. Czapla, *Drugie czytanie...*, s. 290.

³¹¹ I. Chojnacka, *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 2, s. 249.

dotkowemu nie nadaje się nowego numeru druku. Oznacza się go poprzez dodanie symbolu „- A” do numeru druku przypisanemu do sprawozdania z prac komisji.

Innym rozwiązaniem przewidzianym w postępowaniu ustawodawczym jest sporządzenie tzw. „poprawionego sprawozdania”. Jak stanowi art. 47 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Sejmu komisja, do której ponownie został skierowany projekty ustawy, kierując się przeprowadzoną dotychczas debatą, zgłoszonymi poprawkami i wnioskami, wnioskami Komisji Ustawodawczej, wnioskami mniejszości, może przedłożyć Sejmowi poprawione sprawozdanie w formie tekstu jednolitego projektu. Z taką sytuacją mamy do czynienia, gdy w drugim czytaniu zmiany są daleko idące i istnieje większość polityczna dążąca do ich uchwalenia. Sprawozdanie sporządzane jest w postaci analogicznej do pierwszego, czyli zawiera nowy tekst jednolity projektu, zaś odrzucone przez komisję poprawki zamieszczone są na żądanie wnioskodawcy jako wnioski mniejszości³¹².

Decyzja w tej kwestii nie jest jednak wyłącznym uprawnieniem komisji. Jak stanowi art. 47 ust. 3 Regulaminu Sejmu, poprawione sprawozdanie może zostać sporządzone w wyniku skierowania do komisji jej własnego sprawozdania przez Prezydium Sejmu. Skierowanie to może nastąpić niejako z urzędu lub na wniosek komisji skierowany do Prezydium Sejmu.

6. Trzecie czytanie

6.1. Zasady trzeciego czytania

Ostatnie, trzecie czytanie zamyka sejmowy etap prac nad projektem ustawy. Przeprowadzane jest zawsze na posiedzeniu Sejmu i obejmuje przedstawienie przez posła sprawozdawcę dodatkowego sprawozdania komisji wraz poprawkami i wnioskami zgłoszonymi podczas drugiego czytania, a następnie procedurę głosowań³¹³. Jeżeli jednak w drugim czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do komisji, jak stanowi art. 50 Regulaminu Sejmu, trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie po zakończeniu drugiego czytania. Nie da się jednak zaprzeczyć, że zarówno przedstawienie dodatkowego sprawozdania o projekcie ustawy, jak też prezentacja zgłoszonych poprawek i wniosków stanowią faktyczne

³¹² M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 110.

³¹³ Szerzej P. Chybalski, *Artykuł 49*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 322–324.

wprowadzenie do głosowania, które przeprowadzane jest w dalszej kolejności. Głosowanie jest bowiem głównym akcentem tego fragmentu procedury ustawodawczej³¹⁴.

Z uwagi na forum przeprowadzania trzeciego czytania, organem Sejmu odpowiedzialnym za przeprowadzenie głosowań jest Marszałek Sejmu. Zgodnie z art. 50 ust. 2 Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu ustala porządek głosowania projektów uchwał i poprawek do nich. To istotne uprawnienie Marszałka Sejmu znajduje również swoje zakotwiczenie w ustawie zasadniczej. Art. 119 ust. 3 Konstytucji stanowi, że Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w Regulaminie Sejmu, którego art. 50 ust. 3 stanowi, że Marszałek Sejmu może z własnej inicjatywy odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji w formie pisemnej.

To niejedyne uprawnienia Marszałka Sejmu na tym kluczowym etapie postępowania ustawodawczego. Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 50 ust. 4 Regulaminu Sejmu, z własnej inicjatywy może odroczyć głosowanie nad całością projektu ustawy na czas potrzebny do stwierdzenia, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami. Sytuacja taka zdarza się niezwykle rzadko w praktyce parlamentarnej. Wydaje się bowiem, że udział ekspertów Biura Legislacyjnego na każdym z etapów postępowania ustawodawczego jest wystarczającym gwarantem, aby uchwalany projekty ustawy zadość czynił zasadom prawidłowej legislacji. Niemniej jednak, taki *quasi* „wentyl bezpieczeństwa” został w Regulaminie Sejmu zapewniony. Istnieje jednak słuszna obawa, że uprawnienie to Marszałek Sejmu może wykorzystywać także w celach politycznych. Jeżeli bowiem z jakiegoś powodu większość rządząca nie miałaby wystarczającej liczby głosów do uchwalenia ustawy, to ten ekstraordynaryjny instrument w rękach Marszałka może stanowić łatwy sposób odroczenia głosowania. Należy bowiem zwrócić uwagę, że Marszałek Sejmu nie musi niczym szczególnym motywować swojej decyzji, poza ogólną obawą, co do jakości legislacyjnej tekstu ustawy. Nie jest też uregulowane, na jak długo to głosowanie można odroczyć. Nie jest trudnym do wyobrażenia, że w sytuacjach skrajnych, konkretny projekt ustawy może nie zostać już dopuszczony pod głosowanie do końca kadencji Sejmu. W razie podjęcia takiej decyzji o odroczeniu głosowania nad projektem ustawy, Marszałek Sejmu kieruje go do komisji, które go rozpatrywały, lub do Komisji Ustawodawczej w celu przedstawienia opinii, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy

³¹⁴ S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy...*, s. 89.

poszczególnymi przepisami. Opinia taka wydawana jest w celu zajęcia przez komisję stanowiska w sprawie przyjęcia albo odrzucenia projektu w całości ustawy przez Sejm.

Jak stanowi art. 120 Konstytucji RP Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów³¹⁵. Tak więc dla ważności większości rozstrzygnięć konieczny jest udział w głosowaniu na sali plenarnej co najmniej 230 posłów³¹⁶. Wyjątkiem są głosowania niezależne od kworum, kiedy to Sejm rozstrzyga większością głosów obecnych posłów. Dotyczą one, zgodnie z art. 184 ust. 4 Regulaminu Sejmu, wniosków formalnych w sprawie: zamknięcia listy mówców, zamknięcia dyskusji, ograniczenia czasu przemówień, stwierdzenia *quorum* i przeliczenia głosów.

Podstawowym sposobem głosowania jest podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu elektronicznego urządzenia do liczenia głosów. Możliwe jest również głosowanie imienne, które polega na użyciu kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła. W razie niemożności przeprowadzenia głosowania za pomocą urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy. Taka sytuacja miała miejsce chociażby w dniu 16 grudnia 2016 r., kiedy to decyzją Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego posiedzenie Sejmu zostało przeniesione do Sali Kolumnowej w budynku głównym Sejmu RP. Wówczas to, w bardzo kontrowersyjnych okolicznościach doszło chociażby do głosowania nad budżetem państwa³¹⁷.

³¹⁵ Zob. szerzej B. Kmiecik, *O pojęciu „większości głosów” (w prawie wewnętrznym i międzynarodowym)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 1, s. 56–58; R. Grabowski, *Większość zwykła*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, (red.) W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 626; G. Kuca, *Zwykła (względna) większość głosów*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 1202.

³¹⁶ Doktryna prawa konstytucyjnego przyjmuje, że przez kworum (z łac. *quorum praesentia sufficit* – których obecność jest wystarczająca) należy uznać minimalną liczbę członków kolegialnego organu władzy, bądź członków określonego zebrania lub zgromadzenia, niezbędną do rozpoczęcia lub prowadzenia obrad, a także do podejmowania wiążących decyzji. Por. L. Garlicki, *Artykuł 120*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 2; R. Grabowski, *Kworum (quorum)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, (red.) W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 223 oraz M. M. Wiszowaty, *Kworum*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 441–442.

³¹⁷ Szerzej o tym zdarzeniu: <https://oko.press/pamietacie-16-grudnia-2016-wtedy-zaczelo-sie-w-sejmie-to-co-mamy-dzis-przypominamy-tamten-skandal/> (dostęp: 27.11.2022).

6.2. Procedura głosowań

Przeprowadzenie głosowania jest uzależnione od spełnienia określonych przesłanek formalnych. Zgodnie z art. 188 Regulaminu Sejmu po zamknięciu dyskusji Marszałek Sejmu oznajmia, że Sejm przystępuje do głosowania. Kończy to dyskusję, a od tej chwili poseł może zabrać głos tylko dla zgłoszenia lub uzasadnienia wniosku formalnego o sposobie lub porządku głosowania. Dodatkowym obostrzeniem jest to, że można to zrobić jedynie przed wezwaniem posłów przez Marszałka do głosowania.

W pierwszej kolejności przeprowadzane są tzw. „głosowania cząstkowe”³¹⁸. Otwiera je wniosek o odrzucenie projektu ustawy, jeżeli wniosek taki został złożony w drugim czytaniu. Jest to wniosek najdalej idący, gdyż jego przyjęcie oznacza zakończenie prac legislacyjnych i bezprzedmiotowość głosowania kolejnych poprawek. Następnie przeprowadzane są głosowania nad konkretnymi poprawkami oraz wnioskami mniejszości. Zazwyczaj stanowią one przedmiot odrębnych głosowań. Jeżeli jednak dotyczą tej samej materii to mogą być głosowane łącznie, co z resztą uwzględniane jest już na etapie sporządzania dodatkowego sprawozdania. Głosowania nad poszczególnymi poprawkami rozpoczyna się od tych, które mają charakter najdalej idący lub tych, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach. Z tak przyjętego w Regulaminie Sejmu sposobu głosowania wynika istotne założenie. Traktuje on bowiem wszystkie poprawki i wnioski legislacyjnie jako równorzędne bez względu na to, przez kogo zostały wniesione. O kolejności poddania pod głosowanie konkretnych wniosków i poprawek decyduje bowiem wyłącznie ich treść, a nie ranga wnioskodawcy³¹⁹.

Rzadko spotykaną sytuacją w praktyce sejmowej jest, aczkolwiek przewidzianą w Regulaminie Sejmu, głosowanie nad całością projektu łącznie z poprawkami³²⁰. Taką decyzję może podjąć Sejm, jeżeli żaden z posłów nie podniósł sprzeciwu. Jednak ta szczególna formuła głosowania może mieć miejsce w sytuacji, gdy projekt nie został skierowany do komisji lub gdy poprawki są nieliczne i zsynchronizowane z tekstem projektu to Sejm³²¹.

Po zakończeniu etapu głosowań cząstkowych następuje finalna część sejmowego postępowania ustawodawczego. Głosowanie nad uchwaleniem ustawy, czyli nad jej przyjęciem

³¹⁸ Pojęciem takim posłużył się S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy...*, s. 89.

³¹⁹ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 47.

³²⁰ Zob. art. 50 ust. 6 Regulaminu Sejmu.

³²¹ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 46–48.

w całości. Wyniki głosowania ogłasza Marszałek Sejmu. Wyniki głosowania imiennego Marszałek ogłasza na podstawie protokołu przedstawionego przez sekretarzy Sejmu dokonujących obliczenia głosów.

Po myśli art. 52 ust. 1 Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi potwierdzony swoim podpisem tekst uchwalonej przez Sejm ustawy.

Rozdział 4.

Udział Senatu w postępowaniu ustawodawczym

1. Zasady kształtujące proces legislacyjny w Senacie

1.1. Rola Senatu w postępowaniu ustawodawczym

Artykuły 10 ust. 2 oraz 95 ust. 1 Konstytucji RP stanowią, że władzę ustawodawczą w Polsce sprawują Sejm i Senat. Każda bowiem ustawa uchwalona przez Sejm obligatoryjnie musi stać się przedmiotem prac senackich i nie znajdują się w tej materii jakiegokolwiek wyjątki. Ewentualne odstępstwa od obowiązku przekazania Senatowi każdej uchwalonej przez Sejm ustawy mogą być wprowadzone do Konstytucji, ale tak długo, jak stosowna nowelizacja ustawy zasadniczej z 1997 r. nie zostanie uchwalona, wszystkie ustawy uchwalone przez Sejm muszą niezwłocznie być przekazane Senatowi do rozpatrzenia³²². I choć ustrojodawca, używając zwrotu „ustawę uchwaloną przez Sejm”, wyraźnie wyodrębnił ten etap postępowania ustawodawczego, to jednak w literaturze przedmiotu podnoszone są teorie, że ustawa powstaje w chwili, gdy w danym postępowaniu do uchwalonego tekstu nie mogą być już wprowadzone żadne zmiany³²³. Rozbicie parlamentu na dwie izby ma być instrumentem powodującym właściwą pracę zgromadzenia, wprowadzającym element samokontroli w działalności organu. Rozpatrywanie każdego zagadnienia przez dwie izby pozwala bowiem ocenić przez każdą z nich słuszność rozstrzygnięć drugiej izby. W ten sposób decyzje dwuizbowego parlamentu mają być efektem doskonalszego, bardziej wnikliwego działania niż w przypadku ciała jednoizbowego³²⁴. Przy czym – co należy podkreślić – dominujące znaczenie w procesie ustawodawczym odgrywa Sejm. Wynika to z faktu, iż ustawa zasadnicza z 1997 r. przejęła model dwuizbowości nie zrównoważonej z polskiej tradycji parlamentarnej³²⁵. Wypełnianie

³²² L. Garlicki, *Artykuł 121 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 6.

³²³ K. Skotnicki, *Kilka uwag w sprawie kierunków reformy Senatu*, [w:] *Prawa człowieka – Społeczeństwo obywatelskie – Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, (red.) P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 355.

³²⁴ A. Preisner, *Udział Senatu w procesie stanowienia prawa*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 227.

³²⁵ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 117. Szerzej o tym: M. Chmaj, A. Rakowska-Trela, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 95, 96*, Warszawa 2020, s. 36–37; M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie*

uprawnień Senatu do zgłaszania poprawek do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm czy też jej odrzucenia stanowi jeden z koniecznych etapów procedury legislacyjnej, jednakże proces ustawodawczy zasadniczo przebiega w Sejmie, który ostatecznie decyduje o losach ustawy³²⁶. Postępowaniu ustawodawczemu znane są natomiast przypadki, gdy w procesie uchwalenia ustawy taki sam udział mają zarówno Sejm i Senat. Pierwszym przykładem jest ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej. Ustawa taka uchwalana jest przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, ale także przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów³²⁷. Drugi taki przykład to ustawa zmieniająca konstytucję, która musi zostać uchwalona w jednakowym brzmieniu zarówno przez Sejm, a następnie przez Senat³²⁸.

W polskim prawie konstytucyjnym brak jest zatem znanej konstytucjonalizmowi innych państw współczesnych instytucji „promu” – *nevette*: mechanizmu przesyłania tekstu z jednej izby do drugiej i z powrotem dla osiągnięcia kompromisowych ustaleń, jak również bardzo rozpowszechnionej instytucji parlamentarnych komisji mediacyjnych o mieszanym składzie – złożonych z przedstawicieli obu izb – mających na celu uzgodnienie wspólnego stanowiska w przedmiocie rozpatrywanego projektu ustawodawczego. To świadome, jak się wydaje, zaniechanie ze strony ustrojodawcy stworzenia znanych przecież innym państw i skutecznych mechanizmów dialogu pomiędzy izbami i ułatwienia im osiągnięcia kompromisowego stanowiska wobec ustawy jest dowodem na celowe upośledzenie Senatu w procesie ustawodawczym³²⁹.

konstytucyjnym, Warszawa 2003, s. 221–224, K. Kubuj, *Dwuizbowość parlamentu. Rozwiązania ustrojowe przyjęte w Konstytucji RP z 1997 r.*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 4, s. 240–248, W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11, s. 3 i n.; A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2000, s. 11–12 oraz R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 299.

³²⁶ A. Preisner, *Udział Senatu...*, s. 238.

³²⁷ Zob. art. 90 ust. 2 Konstytucji RP.

³²⁸ Zob. art. 235 Konstytucji RP.

³²⁹ E. Popławska, *Lepsze prawo – wyzwanie dla Senatu*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, (red.) J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 116.

W aktualnym stanie prawnym postanowienia odnoszące się do postępowania Senatu z ustawami uchwalonymi przez Sejm są bardzo skąpe³³⁰. Regulowane jest w zasadzie jednym artykułem Konstytucji, a mianowicie art. 121 ust. 1 Konstytucji. Stanowi on, że Marszałek Sejmu przekazuje Marszałkowi Senatu uchwaloną ustawę. Po myśli natomiast art. 121 ust. 2 Konstytucji Senat może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie w całości. W stopniu szerszym natomiast procedura ta jest określana Regulaminem Senatu, a dokładnie Działem VII³³¹. Procedura ta, choć w znacznym uproszczeniu, zbliżona jest do trybu postępowania, który znajduje zastosowanie w ramach prac sejmowych nad projektami ustaw³³².

1.2. Ramy czasowe procesu legislacyjnego w Senacie

Po zakończeniu procesu legislacyjnego w Sejmie, Marszałek Sejmu zobowiązany jest do przekazania Marszałkowi Senatu uchwalonej ustawy. Winien zrobić to w pierwszym możliwym momencie po uchwaleniu ustawy, a inaczej mówiąc, najszybciej, jak to tylko możliwe³³³. Kompetencja ta ma charakter bezwzględnie obowiązku, z którego Marszałek Sejmu nie może być decyzją własną czy innego podmiotu zwolniony. Ponadto wykluczone jest przekazanie kompetencji innemu organu Sejmu, nawet gdy Marszałek Sejmu wchodzi w skład tego organu. Realizacja konstytucyjnego obowiązku wpisuje się w zadanie reprezentowania Sejmu i utrzymywania kontaktów z Senatem³³⁴.

W praktyce parlamentarnej przekazanie to następuje dwutorowo. Formalne przekazanie następuje poprzez dostarczenie uchwalonej ustawy w wersji papierowej opatrzonej podpisem Marszałka Sejmu do gabinetu Marszałka Senatu. Przekazanie ustawy następuje także w wersji elektronicznej pomiędzy biurami legislacyjnymi Sejmu i Senatu. Dzieje się tak z oczywistych względów praktycznych. Brak przesłania wersji elektronicznej ustawy wiązałoby się przecież z koniecznością przepisania do wersji elektronicznej całej treści uchwalonej ustawy. Na

³³⁰ A. Preisner, *Udział Senatu...*, s. 234.

³³¹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin. Senatu (t.j. M.P. 2018, poz. 846).

³³² S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy...*, s. 148.

³³³ P. Chybalski, *Artykuł 121*, [w] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, (red.) M. Safjan, L. Bosek, Legalis.

³³⁴ M. Chmaj, J. Juchniewicz, *Komentarz do Konstytucji RP art. 120–124*, Warszawa 2022, s. 40.

służbach prawnych Kancelarii Senatu spoczywa jednak obowiązek ustalenia zgodności otrzymanej wersji elektronicznej z dostarczoną do Marszałka Senatu wersją papierową.

Kwestia determinująca zasady i tryb postępowania w Senacie uregulowana została w art. 121 ust. 2 Konstytucji. Stanowi on, że Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie *in toto*. Konstytucja przewiduje także krótsze terminy na uchwalenie stanowiska. I tak w przypadku ustawy budżetowej wynosi 20 dni³³⁵, a w przypadku ustaw uchwalonych w trybie pilnym wynosi 14 dni³³⁶. Termin ten ma charakter terminu zawitego, *ergo* po jego upływie Senat nie będzie mógł podjąć uchwały wyrażającej stanowisko izby do ustawy³³⁷. Jeżeli natomiast Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Należy zatem przyjąć, że każda skierowana do Senatu ustawa powinna być przez izbę rozpatrzona, a celowe powstrzymanie się od rozpatrzenia należy ocenić negatywnie, jako działanie (zaniechanie), które stoi w sprzeczności z konstytucyjnie określoną rolą Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Powinność ta nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem dopuszczalna jest i taka sytuacja, kiedy Senat zachowuje bierność i nie zajmuje się ustawą przesłaną przez Sejm. Takie sytuacje winny mieć jednak charakter wyjątkowy³³⁸.

Od momentu przekazania ustawy przez Marszałka Sejmu dysponentem postępowania staje się Senat i do tej izby należy decyzja co do przebiegu procesu prac nad ustawą, określenia długości poszczególnych etapów i głosowania. Nawet w przypadku podjęcia uchwały ostatniego dnia konstytucyjnego terminu, działania drugiej izby będą zgodne z prawem. Dlatego jakiegokolwiek naciski na drugą izbę, by wcześniej rozpatrzyła ustawę i przedstawiła swoje stanowisko, należy uznać za niedopuszczalną ingerencję w autonomię Senatu i próby ograniczania przysługujących w postępowaniu ustawodawczym uprawnień³³⁹.

W porównaniu do prac sejmowych ustrojodawca narzucił Senatowi konkretny i stosunkowo krótki czas na zajęcie stanowiska odnośnie uchwalonej przez Sejm ustawy. Wydaje się, że twórcy Konstytucji mogli w tym zakresie odwołać do rozwiązania stosowanego

³³⁵ Zob. art. 74 Regulaminu Senatu.

³³⁶ Zob. art. 71 Regulaminu Senatu.

³³⁷ L. Garlicki, *Artykuł 121...*, s. 8.

³³⁸ A. Szmyt, *Tryb ustawodawczy w Polsce (odniesienia polsko-włoskie)*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, A. Szmyt, Warszawa 2019, s. 199.

³³⁹ M. Chmaj, J. Juchniewicz, *Komentarz do Konstytucji RP, art. 120–124*, Warszawa 2022, s. 42.

w konstytucji marcowej, gdzie Senat w pierwszych 30 dniach mógł poinformować Sejm, że będzie wносił poprawki do ustawy albo wносił o odrzucenie ustawy w całości, by następnie w ciągu kolejnych 30 dni przedstawić poprawki lub uchwałę o odrzuceniu. Stwarzałoby to znacznie lepsze warunki do pogłębionej debaty nad uchwalonymi przez Sejm przepisami, nie wydłużając aż nadto samego postępowania ustawodawczego. Można jednak przyjąć, że 30-dniowy termin stanowi swoisty kompromis między ekonomią postępowania ustawodawczego, a koniecznością wnikliwego rozpatrzenia ustawy przez Senat³⁴⁰. To rozwiązanie miało na celu zagwarantowanie, aby nie dochodziło do obstrukcji w toku prac ustawodawczych³⁴¹. Ryzyko takie niesie bowiem sytuacja, gdy przeciwne sobie środowiska polityczne zyskują większość w poszczególnych izbach parlamentu. I choć ustrojodawca zabezpieczył proces stanowienia prawa na taką ewentualność, to jednak dużym zaniechaniem jest już, że analogicznie nie został określony termin zobowiązujący Sejm do ustosunkowania się do uchwał senackich.

1.3. Przedmiot prac legislacyjnych w Senacie

Należy wyraźnie podkreślić, że na etapie prac senackich nie mamy już do czynienia z „projektem ustawy” a „ustawą”, co wynika *expressis verbis* z przepisów art. 121 Konstytucji RP. Przyjmuje się domniemanie istnienia – po trzech czytaniach sejmowych i przegłosowaniu tekstu przez posłów – aktu prawnego w zasadniczo gotowej postaci. Dlatego brak reakcji Senatu, zgodnie z zasadą *qui tacet, consentire videtur*, interpretowany jest jako jego aprobata dla proponowanego prawa³⁴².

I choć wykładnia językowa nie pozostawia przestrzeni do interpretacji tego określenia, to jednak słusznie podnosi się w doktrynie, że nie można stawiać równości pomiędzy ustawą uchwaloną przez Sejm w toku postępowania ustawodawczego, a jego finalnym produktem, czyli aktem normatywnym sygnowanym podpisem Prezydenta i stanowiącym źródło prawa powszechnie obowiązującego. Nie umniejszając znaczeniu projektu pochodzącego od inicjatora postępowania ustawodawczego oraz roli trzech czytań w Sejmie, akt przekazywany przez Marszałka Sejmu Senatowi, jest nieukończonym produktem procesu legislacyjnego i nie mieści się w pojęciu ustawy w znaczeniu języka prawnego³⁴³.

³⁴⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex online.

³⁴¹ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 118.

³⁴² A. Ławniczak, *Art. 121 Konstytucji RP*, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 316.

³⁴³ W. Maciejko, *Granice poprawek Senatu RP a ukryta inicjatywa ustawodawcza*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 4, s. 93.

Rozróżnienie tych pojęć wpływa także na wyznaczanie granic ingerencji Senatu w uchwalony przez Sejm tekst ustawy. Skoro bowiem dochodzi do przekształcenia projektu w ustawę, to sytuacja zamienia się o tyle, że prace Senatu toczyć się mogą tylko nad ustawą o takiej treści, kształcie i rozmiarze, jaka została uchwalona przez Sejm³⁴⁴.

Ustawy stanowiące przedmiot prac senackich zawarte są, analogicznie jak w Sejmie, w drukach senackich. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Regulaminu Senatu powinny one być doręczone członkom komisji nie później niż w dniu poprzedzającym posiedzenie.

2. Prace nad ustawą

2.1. Skierowanie do komisji

Senacki etap prac nad ustawą rozpoczyna się z chwilą przekazania przez Marszałka Sejmu uchwalonej przez Sejm ustawy opatrzonej jego podpisem. Zatem niezbędne jest przekazanie uchwały w formie pisemnej. Z oczywistych praktycznych względów towarzyszy temu również przesłanie tekstu ustawy drogą elektroniczną, co następuje pomiędzy biurami legislacyjnymi obu izb. Zanim jednak eksperci senaccy przystąpią do prac, skrupulatnie sprawdzana jest zgodność tekstu ustawy w wersji elektronicznej i w wersji papierowej. Zdarza się bowiem, że w wyniku pośpiechu czy chaosu towarzyszącemu pracom sejmowym, nastąpią omyłki pisarskie czy redakcyjne.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 Regulaminu Senatu Marszałek Senatu, po konsultacji z Biurem Prac Senackich, kieruje ustawę do właściwych komisji. Senat na czas kadencji powołuje zdecydowanie mniejszą liczbę komisji niż ma to miejsce w Sejmie. Ich zakres przedmiotowy jest natomiast szerszy i przeważnie obejmuje on merytorycznie działalność kilku komisji sejmowych. Dobrym przykładem jest senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, która merytorycznie odpowiada sejmowym komisjom sprawiedliwości i praw człowieka, kodyfikacyjnej, petycji i częściowo ustawodawczej.

Podobnie, jak w przypadku ukształtowanej już praktyki sejmowej, również senackie komisje mogą obradować wspólnie, choć na etapie pierwszego czytania zdarza się to stosunkowo rzadko. Tradycją bowiem senacką jest, że na tym etapie komisje wolą pracować odrębnie. Posiedzenia komisji są jawne. Zgodnie z art. 59 ust. 1 Regulaminu Senatu posiedzenia komisji odbywają się w terminach określonych przez samą komisję lub jej przewodniczącego. Na wniosek Marszałka Senatu, Prezydium Senatu lub pisemny wniosek 1/4 ogólnej liczby

³⁴⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98.

członków komisji przewodniczący jest obowiązany zwołać posiedzenie w celu rozpatrzenia określonej sprawy.

Jak stanowi art. 60 ust. 1–3 Regulaminu Senatu, co do zasady, w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć senatorowie niebędący jej członkami, a także posłowie, przedstawiciele Rady Ministrów i organów administracji rządowej, wybrani w Polsce posłowie do Parlamentu Europejskiego. W posiedzeniach komisji natomiast, na których rozpatrywane są ustawy lub projekty ustaw, mogą uczestniczyć podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową. Podmioty te mają prawo, na zasadach określonych przez przewodniczącego komisji, przedstawiać oczekiwany przez nie sposób rozstrzygnięcia. Kluczową jednak rolę odgrywają eksperci Biura Legislacyjnego Senatu, których obecność – tak jak w Sejmie – jest obligatoryjna na każdym posiedzeniu komisji. Przedstawiają oni na początku opinię prawną odnośnie procedowanej ustawy, wykazując wszelkie jej wady merytoryczne, prawne czy legislacyjne. W toku prac komisji służą także prawnym wsparciem dla inicjatyw zgłaszanych przez senatorów.

Z uwagi na związanie Senatu terminem podjęcia uchwały wyrażającej stosunek do uchwalonej ustawy, stosowny termin wyznaczony jest również komisji senackiej. Zgodnie bowiem z art. 68 ust. 2 Regulaminu Senatu komisje mają 18 dni na rozpatrzenie ustawy i przygotowanie stosownego projektu uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm. W przypadku ustawy wniesionej jako projekt pilny oraz ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej termin zakończenia prac komisji wyznacza Marszałek Senatu.

Uchwały komisji zapadają większością głosów w obecności co najmniej 1/3 jej członków³⁴⁵. W sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm komisja może zaproponować w uchwale Senatu: przyjęcie ustawy bez poprawek albo wprowadzenie do jej tekstu poprawek, albo odrzucenie ustawy³⁴⁶. Jeżeli żaden z poddanych pod głosowanie wniosków dotyczących ustawy nie uzyskał większości głosów, w sprawozdaniu komisji zamieszcza się wszystkie te wnioski³⁴⁷. Przyjęte przez komisję sprawozdanie jest następnie przedstawiane na forum Senatu.

Ustawodawca przewidział również sytuację, kiedy komisja senacka dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy. Wówczas to, jak stanowi art. 69 ust. 1 Regulaminu Senatu, komisja może przedstawić, wraz ze sprawozdaniem dotyczącym tej ustawy, wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz

³⁴⁵ Zob. art. 62 ust. 1 Regulaminu Senatu.

³⁴⁶ Zob. art. 68 ust. 2 Regulaminu Senatu.

³⁴⁷ Zob. Art. 68 ust. 2a Regulaminu Senatu.

z projektem odpowiedniej ustawy³⁴⁸. Decyzję w tym zakresie podejmuje Senat, a prezentacja tego wniosku stanowi *sui generis* substytut pierwszego czytania projektu ustawy. Jeżeli Senat przychyli się do wniosku, to wówczas drugie czytanie projektu ustawy przeprowadza się na tym samym posiedzeniu, jako odrębny punkt porządku obrad. Natomiast brak zgody Senatu w tej sprawie oznacza skierowanie projektu ustawy do rozpatrzenia w trybie określonym dla senackich inicjatyw ustawodawczych³⁴⁹.

2.2. Granice poprawek Senatu

Zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji Senat może przyjąć uchwaloną przez Sejm ustawę bez zmian, odrzucić ją w całości lub uchwalić poprawki.

Te dwie pierwsze kwestie są raczej jasne i nie budzą szerszych kontrowersji interpretacyjnych. W nauce prawa konstytucyjnego prowadzone są natomiast rozważania odnośnie definicji i granic poprawki jako wniosków modyfikujących treść ustawy uchwalonej przez Sejm i na tym tle wyrażane są różne poglądy³⁵⁰. Wynika to z faktu, że ani Konstytucja, ani też żadna ustawa, nie dają podstaw do mierzenia, wartościowania, czy też stopniowania uchybień procedury ustawodawczej. Stąd też w nauce prawa konstytucyjnego podnosi się wręcz postulat konieczności zdefiniowania pojęcia „poprawki”³⁵¹.

Z tych względów tak doniosłe staje się określenie zasad współdziałania Sejmu i Senatu w postępowaniu ustawodawczym, w szczególności zaś określenie, w jakich granicach po uchwaleniu ustawy przez Sejm, Senat władny jest kształtować treść przyszłego prawa³⁵². I choć Senat jest konstytucyjnym odrębnym organem od Sejmu, z tytułu czego posiada własną autonomię ustrojową, to jednak koniecznym jest wyznaczenie granic działania, o których stanowi art. 7 Konstytucji³⁵³. Oznacza to *de facto* konieczność wyznaczenia granic ingerencji w treść ustawy uchwalonej przez Sejm.

³⁴⁸ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 123.

³⁴⁹ Zob. art. 69 Regulaminu Senatu.

³⁵⁰ Szerzej o tym M. Dobrowolski, *Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5, s. 25.

³⁵¹ M. Zubik, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 59.

³⁵² W. Maciejko, *Granice poprawek...*, s. 91.

³⁵³ Art. 7 Konstytucji stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Należy mieć na uwadze również fakt, że zgłoszenie poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm jest prawem a nie obowiązkiem Senatu. Zatem wydaje się, że z takiego prawa Senat winien korzystać w sytuacji, jeżeli dostrzeże konieczność ingerencji w tekst ustawy uchwalonej przez Sejm. Zasadniczą kwestią do rozważenia na wstępie wydaje się być „materia”, którą wolno Senatowi we władczy sposób regulować. A mianowicie, czy poprawka może *stricte* dotyczyć materii, która znalazła swój „finalny obraz normatywny” w ustawie uchwalonej przez Sejm, czy też za materię tę należy uznać wszelkie stosunki społeczne, jakie poddawane były pod rozagę Sejmu od daty wszczęcia postępowania na skutek inicjatywy ustawodawczej, aż do zakończenia trzeciego czytania³⁵⁴. Jest to o tyle istotne, że w toku procesu legislacyjnego w Sejmie projekt ustawy może zostać zmodyfikowany tak dalece, że finalnie może nie oddawać ducha i istoty tekstu pierwotnego. Chcąc odpowiedzieć na tę wątpliwość należy przede wszystkim sięgnąć do art. 121 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem prac senackich jest „ustawa” uchwalona przez Sejm. Nie „projekt ustawy”, a „ustawa” – końcowy efekt procesu, którego kształt i zawartość merytoryczna została zaakceptowana przez większość sejmową. Zatem wszystko, co ewentualnie wcześniej było zmienione lub z projektu ustawy usunięte, nie powinno stanowić przedmiotu rozważań Senatu. Co więcej, poprawka nie powinna być nawet okazją do wtrącania w uchwaloną przez Sejm ustawę materii, która ani w ustawie przekazanej przez Marszałka Sejmu, ani też w żadnym wcześniejszym akcie prawnym nie została poddana regulacji prawnej. Podobnie, poprawka nie może dotyczyć materii, nad którą nie procedował Sejm rozpatrując projekt aktualnie badanej przez Senat ustawy³⁵⁵.

Przedstawiciele poglądu przeciwnego stoją natomiast na stanowisku, że nie można zakazywać Senatowi wprowadzania w poprawkach rozwiązań nowych, nie występujących w tekście przekazanym mu przez Sejm. Poprawek takich nie można więc traktować jako faktycznej inicjatywy ustawodawczej i odmawiać wobec tego ich rozpatrzenia w trybie właściwym dla rozpatrywania poprawek Senatu. Nie chodzi tu, jak twierdzą zwolennicy tego poglądu, o próbę ominięcia stadiów procesu ustawodawczego dokonujących się w Sejmie, gdyż Senat jedynie zajmuje się sprawą, którą podjął Sejm i to Sejm stymuluje aktywność Senatu. Gdyby Sejm nie wskazał, że należy ustawowo rozwiązać dany problem, Senat być może w ogóle by go nie zgłębiał. Ponieważ jednak Sejm uznał daną sprawę za na tyle społecznie istotną, że dostrzegł konieczność jej ustawowego uregulowania, Senatowi nie pozostaje nic innego, jak tylko zapoznać się ze stanowiskiem Sejmu i samodzielnie się do niego

³⁵⁴ W. Maciejko, *Granice poprawek...*, s. 96.

³⁵⁵ Tamże.

ustosunkować, przyjmując ustawę uchwaloną przez Sejm, odrzucając ją lub wprowadzając do niej poprawki. Senat wypełnia w ten sposób zadania nałożone na niego w art. 121 ust. 2 Konstytucji RP³⁵⁶. Pogląd ten jednak należy uznać za zbyt daleko idący w określaniu uprawnień Senatu. Przyjęcie bowiem takiego stanowiska, kształtującego przedmiot prac senackich w oparciu o szeroko pojęte stosunki społeczne uregulowane projektem ustawy, oznaczałoby *de facto* przyznanie Senatowi bardzo szeroko zakrojonej dowolności zmian. Zbyt daleko idąca modyfikacja polegająca na kreowaniu nawet „kontr-ustawy” lub „ustawy alternatywnej” prowadziłaby w konsekwencji do sporządzenia innego, odmiennego aktu normatywnego, a to było sprzeczne z istotną „poprawianą” ustawy. Takie działanie krytycznie ocenił także Trybunał Konstytucyjny uznając, że wprowadzenie takich poprawek do tekstu ustawy rozbija jej tożsamość legislacyjną i powoduje, że – na bardzo już późnym etapie prac ustawodawczych – pojawia się tekst o zupełnie innym zakresie przedmiotu regulacji. Tak znaczące rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy nie mieści się w ramach pojęcia „poprawek”³⁵⁷. Zastępowanie więc ustawy innym aktem normatywnym lub aktem regulującym odmienną materię stanowiłoby przejaw kompetencji Senatu nieznaney Konstytucji lub próbę obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej³⁵⁸.

Skoro zatem zbyt daleko idąca ingerencja legislacyjna Senatu stanowi obejście prawa, to należy określić, jaki zakres zmian będzie mieścił się w ramach prawnych. Twierdzenie, że poprawki senackie winny mieścić się w materii ustawowej określonej jej tytułem jest oczywiście prawdziwe, lecz dalece niewystarczające³⁵⁹. W przypadku bowiem uchwalenia przez Sejm nowelizacji ustawy, to w tak ukształtowanych ramach Senat zyskałby uprawnienie do wprowadzania zmian nie tylko w treści ustawy nowelizującej, ale także nowelizowanej. Trybunał Konstytucyjny słusznie poddał krytyce takie rozwiązanie. Jeżeli bowiem Sejm nadaje ustawie nowelizującej przykładowo wąskie ramy legislacyjne, to wyraża przez to decyzję by nie wprowadzić w tym postępowaniu legislacyjnym zmian wykraczających poza te ramy. Senat może oczywiście nie zgadzać się z taką koncepcją zakresu ustawy, ale może to znaleźć wyraz

³⁵⁶ Pogląd taki wyraził B. Banzak, *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 5, s. 34.

³⁵⁷ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98.

³⁵⁸ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt. K 42/05

³⁵⁹ A. Preisner, *Udział Senatu...*, s. 241.

w zaproponowaniu odrzucenia ustawy i wykonaniu własnej, szerokiej treściowo inicjatywy ustawodawczej³⁶⁰.

Przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji nie może być sanowane przez fakt ich nieodrzućenia przez Sejm w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji³⁶¹. Ani Sejm, ani Senat nie mają uprawnień do uchwalania regulacji prawnych z pominięciem wymogu trzech czytań. Tęgo typu działanie którejkolwiek z izb stanowiłoby jawne i jaskrawe naruszenie art. 7 Konstytucji. Stanowi on konieczności działania organów władzy publicznej w granicach prawa i na podstawie prawa i zdecydowanie wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych.

Użyty w art. 121 ust. 2 Konstytucji zwrot „może uchwalić poprawki” interpretować należy natomiast jako przyjęcie przez Senat propozycji modyfikacji przekazanego tekstu ustawy. Prawo to odnosi się do całości ustawy, co oznacza, że Senat może dokonywać zmian we wszystkich przepisach ustawy – zarówno w przepisach merytorycznych, jak i w przepisach przejściowych, zmieniających, czy nawet w przepisach końcowych.

Sformułowanie to wskazuje na raczej „zewnątrzny” – wobec przedstawionęgo tekstu ustawy – charakter tych propozycji, które nie są *ipso facto* wprowadzane do tekstu ustawy, a proponowane Sejmowi w stosownęj uchwale Senatu, o której *expressis verbis* traktuje przepis art. 121 ust. 3 Konstytucji³⁶². Pytanie o istotę poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm jest pytaniem o dwa konstytucyjne składniki poprawki, jakimi są jej „szerokość” i „głębokość”. Próby zdefiniowania tych pojęć podejmują od lat przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego, opierając się przy tym na orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

I tak, przez „szerokość” rozumie się zakres przedmiotowy określony sferą stosunków społecznych zdalnych do poddania regulacji władczym aktem Senatu na tym etapie procesu ustawodawczego³⁶³. Dotyczy ona zatem zawartości merytorycznej unormowań, która pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii. Przy czym, im bardziej zaawansowany jest proces ustawodawczy, tym mniejsza swoboda w określaniu granic poprawki, gdyż należy tę

³⁶⁰ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutęgo 1999 r., sygn. K 25/98 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt. K 14/02.

³⁶¹ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 118.

³⁶² M. Grzybowski, *Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności Senatu*, Warszawa 2002, s. 28.

³⁶³ W. Maciejko, *Granice poprawek...*, s. 93.

instytucję widzieć na tle poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego, które stanowią rękojmię tego, że pojawiające się w toku prac parlamentarnych nowości normatywne staną się przedmiotem wnikliwej analizy³⁶⁴.

„Głębokość poprawki” oznacza zaś kierunek i siłę zmian dotychczasowych stosunków społecznych, w szczególności zaś w porównaniu do kierunku i siły tożsamy zmian (a w zasadzie projektów zmian) zawartych w przedłożonej Senatowi do rozpatrzenia ustawie³⁶⁵. Oznacza on więc materię zawartą w projekcie ustawy albo w uchwalonej już ustawie³⁶⁶. Nie ma więc przeszkód, aby poprawka zawierała nawet całkowicie odmienny sposób uregulowania danej kwestii. W konsekwencji więc w miejsce uchwalonych przez Sejm rozwiązań Senat może wprowadzać poprawki całkowicie odmiennie regulujące daną materię i przedstawić rozwiązania alternatywne³⁶⁷. Ważne jest jedynie przy tym, aby do zmiana ta była już uregulowana w przekazanej ustawie i by poprawki mieściły się w celu ustawy³⁶⁸. Pojęcie „głębokości poprawki” początkowo stosowane było w kontekście przyrównywania tekstu poprawki do projektu ustawy oraz do ustawy w postaci uchwalonej przez Sejm i przekazanej w trybie art. 121 ust. 1 Konstytucji Senatowi. Jednak z czasem zawężono to do konfrontacji tekstu poprawek Senatu li tylko z tekstem ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi³⁶⁹.

Trybunał Konstytucyjny stanął jednak na stanowisku, że pomimo licznie podejmowanych prób w nauce prawa konstytucyjnego wyznaczenia granic dla poprawek senackich, to nie jest możliwe abstrakcyjne zweryfikowanie zachowania dopuszczalnych granic. Sformułowane w orzecznictwie kryteria dopuszczalności wnoszenia poprawek na etapie rozpatrywania ustawy przez Senat należy zawsze odnosić do konkretnego postępowania legislacyjnego; ograniczenia powinny być każdorazowo rozpatrywane na tle materii, której dotyczą³⁷⁰.

³⁶⁴ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 126.

³⁶⁵ W. Maciejko, *Granice poprawek...*, s. 93–94.

³⁶⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05

³⁶⁷ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, s. 227.

³⁶⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r., sygn. K 5/07 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05.

³⁶⁹ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, dz. cyt., s. 126.

³⁷⁰ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11.

Ingerencja Senatu w tekst uchwalonej przez Sejm ustawy musi być zatem przedmiotem szczegółowej analizy. Stąd tak istotną rolę na tym etapie procesu legislacyjnego odgrywają senaccy eksperci Biura Legislacyjnego. Naturalnym jest bowiem, oczywiście co do zasady, że wiedza poszczególnych senatorów, nie jest wystarczająca do oceny dopuszczalności poprawki. Zwłaszcza że, podobnie jak ma to miejsce w Sejmie, poprawki stanowią także swego rodzaju manifest polityczny i okazję do wyrażenia stanowiska danego środowiska politycznego odnośnie kształtowanych ustawą stosunków społecznych.

2.3. Stanowisko Senatu

Przyjęte przez komisję sprawozdanie jest przedstawiane na forum Senatu przez wybranego spośród członków komisji posła sprawozdawcę. Wystąpienie to powinno być obiektywne i ograniczać się do prezentacji treści sprawozdania wraz z ewentualnymi informacjami o działaniach podejmowanych w trakcie prac komisji przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową. Najistotniejszym elementem prezentacji jest natomiast wskazanie stanowiska komisji odnośnie procedowanej ustawy. Ta rekomendacja musi mieścić w ramach wyznaczonych przez art. 121 ust. 2 Konstytucji i wnosić o przyjęcie ustawy bez zmian, odrzucenie jej w całości lub przyjęcie z poprawkami.

Nad przygotowanym projektem uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm przeprowadzana jest debata na posiedzeniu plenarnym drugiej izby, podczas której wypowiedzieć się może każdy senator³⁷¹. W toku debaty senatorowie mogą również indywidualnie wnosić poprawki, co nie należy do rzadkości. Dzieje się to zazwyczaj spontanicznie i wynika z przebiegu samej debaty. Dla zachowania prawidłowej formy językowej i prawnej poprawek, podczas debaty obecni są również eksperci Biura Legislacyjnego. Jako że ich pomieszczenie jest oszklone, to potocznie nazywane jest „akwarium”. Dobrym obyczajem senackim jest prowadzenie debaty w taki sposób, aby faktycznie mogły zostać przedstawione wszelkie argumenty i opinie dotyczące proponowanej uchwały. Rzadko można spotkać się z praktyką znaną i stosowaną w Sejmie, a mianowicie skracania czasu wystąpień czy limitowania ich w ramach jednego klubu.

Po przeprowadzeniu debaty i zaopiniowaniu przez komisję wszystkich złożonych poprawek, dochodzi do głosowania, które zamyka ostatecznie całe postępowanie ustawodawcze w Senacie. Zgodnie z art. 3 Regulaminu Senatu podejmuje on uchwały zwykłą

³⁷¹ S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy...*, s. 149.

większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Art. 54 Regulaminu Senatu określa zaś porządek głosowań.

I tak, w pierwszej kolejności przeprowadza się głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie ustawy, jako wnioskiem najdalej idącym. Wyjątkiem jest tu głosowanie ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym), w stosunku do której odrzucenie ustawy w całości nie jest dopuszczalne³⁷². W przypadku zaś ustawy zmieniającej Konstytucję, brak przyjęcia ustawy uchwalonej przez Sejm również należy traktować jako swoiste odrzucenie ustawy w całości.

Uzasadnienie wniosku o odrzuceniu ustawy w całości może być osadzone zarówno na przesłankach natury politycznej, społecznej, gospodarczej, czy ekonomicznej. Mogą to być także wyłącznie wady legislacyjne ustawy, których w ocenie Senatu, nie da rady naprawić w trybie przyjmowania poprawek. W tym zakresie więc Senat może działać całkowicie swobodnie i autonomicznie. Przyjęcie przez Senat wniosku o odrzucenie ustawy w całości nie jest równoznaczne z zakończeniem postępowania ustawodawczego. Ostateczna decyzja należy bowiem do Sejmu, który to stanowisko Senatu może odrzucić lub przyjąć. Korzystając także z luki prawnej w zakresie braku terminu do zajęcia przez Sejm stanowiska w tej sprawie, Marszałek Sejmu może w ogóle nie poddać pod głosowanie uchwały Senatu, zawieszając w ten sposób postępowanie ustawodawcze. Praktykę tę jednak należy ocenić krytycznie.

Jeżeli wniosek o odrzucenie ustawy w całości nie zyskał poparcia Senatu, w dalszej kolejności pod głosowanie poddaje się wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek. Należy przez to rozumieć akceptację Senatu dla treści ustawy uchwalonej przez Sejm. Uchwałę taką Senat może podjąć zarówno w sytuacji, gdy rekomendacji takiej udzieliła komisja senacka, jak i w sytuacji, gdy rekomendowała ona wprowadzenie do ustawy określonych poprawek. Senat nie jest bowiem związany treścią sprawozdania komisji, a większość senacka może prezentować inną ocenę procedowanej ustawy. Z sytuacją taką możemy mieć chociażby do czynienia w sytuacji, gdy podczas prac nad ustawą większość senacka nie miała większości podczas posiedzenia komisji senackiej.

W ostatniej kolejności zaś przeprowadza się głosowanie nad poprawkami do poszczególnych artykułów lub ustępów, według kolejności przepisów ustawy. W pierwszej kolejności, co oczywiste, poddaje się pod głosowanie poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach. W przypadku natomiast zgłoszenia do tego samego przepisu kilku poprawek, jako pierwszą poddaje się pod głosowanie poprawkę najdalej

³⁷² J. Juchniewicz, *Udział Senatu w procedurze budżetowej*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, (red.) A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014, s. 129.

idącą. Łącznie natomiast poddaje się pod głosowanie poprawki pociągające za sobą zmiany w innych przepisach. W razie zaś ewentualnych wątpliwości, o kolejności głosowania rozstrzyga Marszałek po zasięgnięciu opinii sprawozdawcy.

Procedura głosowania kończy się głosowaniem za przyjęciem uchwały w całości ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek, a w przypadku odrzucenia wszystkich poprawek – głosowaniem nad wnioskiem o przyjęcie ustawy bez poprawek, jeżeli wniosek taki zostanie zgłoszony.

Istotnym, choć rzadko stosowanym w praktyce, jest uprawnienie Marszałka Senatu do odroczenia głosowania nad całością uchwały. Może to nastąpić, gdy zaistnieją wątpliwości, czy wskutek przyjętych poprawek nie zajdą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami. W tym celu Marszałek Senatu zasięga opinii ekspertów Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu.

Ostatnim aktem kończącym proces legislacyjny w Senacie jest przekazanie przez Marszałka Senatu Marszałkowi Sejmu podjętej przez Senat uchwały dotyczącej rozpatrywanej ustawy³⁷³.

3. Stanowisko Sejmu w sprawie uchwały Senatu

3.1. Przedmiot rozpatrzenia

Przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm są te uchwały Senatu, które wnoszą o odrzucenie ustawy w całości lub wprowadzają do ustawy określone poprawki. Jeżeli zatem Senat podejmie uchwałę o przyjęciu ustawy bez zmian lub nie podejmie uchwały w terminie 30 dni od przekazania ustawy przez Sejm, to znaczy, że w pełni akceptuje jej treść. Tym samym ustawa uchwalona przez Sejm nie wraca ponownie do tej izby, a kierowana jest do Prezydenta.

Istotnym jest natomiast, że każda uchwała Senatu, czy to proponująca zmianę czy też wnosząca o odrzucenie ustawy w całości, musi zostać rozpatrzona przez Sejm. Oczywiście konkretne propozycje Senatu, dotyczące danej ustawy, nie są bezpośrednio wiążące dla Sejmu. Może on bowiem ich nie przyjąć, jeżeli przeciwko senackim propozycjom dokonania w ustawie określonych zmian lub jej odrzucenia wypowie się więcej niż połowa posłów w obecności co najmniej połowy ich ogólnej liczby³⁷⁴.

Choć rozpatrzenie stanowiska Senatu wobec ustawy jest konstytucyjnym obowiązkiem Sejmu, to jednak ani Konstytucja, ani Regulamin Sejmu, ani żaden inny akt prawny nie określa

³⁷³ Zob. art. 57 Regulaminu Senatu.

³⁷⁴ A. Preisner, *Udział Senatu...*, s. 242.

terminu, w którym Sejm powinien rozpatrzyć stanowisko Senatu. Trzeba jednak podkreślić, że już samo skierowanie przez Senat wniosku rodzi po stronie Sejmu obowiązek jego rozpatrzenia³⁷⁵. Polski porządek konstytucyjny nie przewiduje bowiem „milczącej zgody” Sejmu na stanowisko Senatu wyrażone w uchwale. Brak formalnego zajęcia stanowiska przez Sejm prowadzi *de facto* do zawieszenia całego postępowania ustawodawczego. W skrajnych przypadkach zawieszenie to może trwać aż do końca kadencji obu izb, a to w związku z zasadą dyskontynuacji prac parlamentu oznacza zamknięcie postępowania ustawodawczego³⁷⁶. Rozwiązanie takie nie ma charakteru jedynie teoretycznego, a stanowi przejaw funkcjonowania tzw. „zamrażarki sejmowej”. Przykładem może być uchwalona przez Sejm w dniu 18 września 2020 r. Ustawa o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw³⁷⁷ (tzw. „piątka dla zwierząt”). W dniu 14 października 2020 r. Senat podjął uchwałę wprowadzającą poprawki do przyjętej przez Sejm ustawy³⁷⁸. Uchwały tej jednak Marszałek Sejmu nie poddał pod głosowanie przez kolejne dwa lata i prawdopodobnie nie nastąpi to do końca kadencji. Działanie to motywowane jest wyłącznie względami politycznymi i brakiem uzyskania poparcia odpowiedniej liczby posłów niezbędnej do odrzucenia uchwały Senatu. Hamowanie, czy wręcz, ucinanie postępowania ustawodawczego z pobudek wyłącznie politycznych stanowi bez wątpienia naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego i norm konstytucyjnych odnoszących się do roli Senatu w państwie, choćby przez to, że stanowi przeszkodę w wypełnianiu przez Senat jego funkcji. Co więcej, takie postępowanie Marszałka Sejmu może stanowić przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego. Skoro na Sejmie spoczywa obowiązek rozpatrzenia stanowiska Senatu, to obowiązkiem Marszałka Sejmu jest zapewnienie jak najsprawniejszego wypełnienia tego obowiązku. Nawet, gdy żaden przepis prawa nie wskazuje terminu maksymalnego. Swoisty bojkot Marszałka Sejmu jest wyraźnym działaniem wbrew prawu i prowadzi do ograniczenia ustrojowej roli Sejmu. Słusznie zatem podnosi się w nauce prawa konstytucyjnego postulat, aby wprowadzić maksymalny termin rozpatrywania stanowiska Senatu. Tego typu regulacja zrównoważyłaby istniejący brak

³⁷⁵ S. Bożyk, *Konstytucyjne podstawy postępowania ustawodawczego w Sejmie*, [w:] *Minikommentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, (red.) M. Zubik, Warszawa 2017, s. 567.

³⁷⁶ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 129.

³⁷⁷ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 597).

³⁷⁸ Uchwała Senatu RP z dnia 14 października 2020 roku w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 677).

symetrii polegający na nakładaniu przez Konstytucję na inne, poza Sejmem, podmioty postępowania ustawodawczego, obowiązków podejmowania rozstrzygnięć wobec ustawy uchwalonej przez Sejm w określonym czasie³⁷⁹.

3.2. Rozpatrzenie stanowiska Senatu przez komisję sejmową

Postępowanie sejmowe w sprawie rozpatrzenia poprawek Senatu lub decyzji o odrzuceniu ustawy składa się z reguły z dwóch etapów: z prac przygotowawczych prowadzonych przez właściwe komisje oraz z prac odbywających się na posiedzeniu plenarnym³⁸⁰. Zgodnie bowiem z art. 54 ust. 1 Regulaminu Sejmu wyrażenie stanowiska przez Sejm poprzedzone jest rozpatrzeniem uchwał senackich przez właściwą merytorycznie komisję sejmową. Powinny to być te same, które rozpatrywały projekt ustawy w ramach sejmowego postępowania ustawodawczego. Nie jest to jednak obligatoryjne. Zgodnie z art. 54 ust. 8 Regulaminu Sejmu, na wniosek Marszałka Sejmu, Sejm może rozpatrzyć poprawki zawarte w uchwale Senatu bez uprzedniego skierowania jej do komisji. Wniosek taki wydaje się być uzasadniony chyba tylko w takiej sytuacji, kiedy senackie decyzje legislacyjne byłyby minimalne i nie rzutowałyby w sposób zasadniczy na treść merytoryczną ustawy³⁸¹. Sytuacje takie jednak stanowią bardzo rzadko spotykany wyjątek, gdyż ugruntowaną praktyką parlamentarną jest kierowanie uchwał senackich do komisji. Do udziału w ich posiedzeniu zaprasza senatora sprawozdawcę reprezentującego komisje Senatu, które omawianą ustawę rozpatrywały. Przewodniczący posiedzenia udziela głosu senatorowi sprawozdawcy, na jego wniosek, poza kolejnością wystąpienia³⁸². Jest to bardzo słuszne rozwiązanie. Siłą rzeczy sprawozdawca taki staje się oficjalnym reprezentantem Senatu³⁸³. Komisja powinna zaopiniować każdą z senackich poprawek, nawet gdy ma charakter techniczny lub legislacyjny, gdyż każda z nich winna być poddana pod głosowanie podczas posiedzenia Sejmu. Dotyczy to także tych poprawek, co do których podniesione zostały wątpliwości natury konstytucyjnej czy wykroczenia poza zakres ustawy.

³⁷⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 190.

³⁸⁰ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 88.

³⁸¹ Tamże, s. 93.

³⁸² Art. 54 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

³⁸³ P. Sarnecki, *Senat RP a Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 68.

Na tym tle w praktyce parlamentarnej, a w konsekwencji także w nauce prawa konstytucyjnego, zarysował się przed laty spór co do uprawnień Sejmu w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności poprawki senackiej. Otóż do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny dopuszczał prawo Sejmu do oceny dopuszczalności poprawki i pominięcia jej w przypadku uznania, że nie mieści się ona w zakresie ustawy. Nie wynikało to z Regulaminu Sejmu, a jedynie z praktyki parlamentarnej. Podyktowane to było wykraczaniem przez Senat poza jego uprawnienia co do zakresu poprawek, zwłaszcza do ustaw nowelizujących inne ustawy. Nie ulegało wówczas wątpliwości, że na Sejmie spoczywa obowiązek stwierdzenia nielegalności poprawek Senatu, a zatem na poziomie komisji sejmowej w sprawozdaniu powinna znaleźć się sugestia w tym zakresie³⁸⁴. Stanowisko takie wyraził również Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że Sejm ma nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek oceny, czy podejmowane przez niego działania w obrębie procesu ustawodawczego są zgodne z Konstytucją. Kontrola konstytucyjności własnych zachowań Sejmu w procesie ustawodawczym przed ostatecznym uchwaleniem ustawy przez Sejm jest jednym ze środków prowadzących do realizacji tego obowiązku. Gdyby więc Sejm głosował nad poprawką Senatu, która wykracza poza kompetencje tej izby, dopuściłby się naruszenia Konstytucji polegającego w szczególności na pominięciu wcześniejszych faz procesu ustawodawczego³⁸⁵.

Obecnie nie ma sporu, co do niedopuszczalności pominięcia w głosowaniu poprawki, w odniesieniu do której pojawiły się na etapie prac komisyjnych wątpliwości czy mieści się w zakresie ustawy czy też wykraczają poza jej zakres³⁸⁶. Potwierdza to także w swoim orzecznictwie TK. W wyroku z dnia 23 lutego 1999 r.³⁸⁷ w sytuacji uznania, że poprawka Senatu nie mieści się w zakresie ustawy, powinno się rekomendować jej odrzucenie. Sejm samodzielnie nie może jednak dokonywać oceny poprawki pod kątem jej zakresu normowania, kompetencja ta pozostaje bowiem po stronie TK.

Niekonstytucyjność to niejedyny zakres kontroli poprawek senackich. Jak stanowi art. 54 ust. 2a Regulaminu Sejmu, w przypadku gdy istnieje wątpliwość, czy uchwała Senatu odrzucająca ustawę w całości albo poprawki zaproponowane w uchwale Senatu nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej, komisje mogą wystąpić do ministra właściwego do

³⁸⁴ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 130.

³⁸⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93.

³⁸⁶ M. Chmaj, J. Juchniewicz, *Komentarz do Konstytucji. Art. 120–124*, Warszawa 2022, s. 53.

³⁸⁷ Wyrok z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK 1999/2/23.

spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o opinię w tym zakresie. Zatem przedmiotem analizy jest nie tylko kwesta konstytucyjności, ale także zgodności z prawem UE.

3.3. Rozpatrzenie stanowiska Senatu przez Sejm

Po rozpatrzeniu senackiej uchwały komisja przedkłada Sejmowi sprawozdanie wraz z rekomendacją odrzucenia uchwały lub przyjęcia wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwałach Senatu bądź o odrzucenie albo przyjęcie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości³⁸⁸. Sprawozdanie takie, wraz z uchwałami senackimi, doręczenie jest posłom. Do rozpatrzenia przez Sejm nie może dojść wcześniej niż trzeciego dnia od doręczenia posłom tego sprawozdania, chyba że Sejm postanowi inaczej³⁸⁹. Należy zaznaczyć, że komisje rozpatrujące uchwałę Senatu o wprowadzeniu poprawek do tekstu ustawy mają w sprawozdaniu przedstawić Sejmowi propozycje ustosunkowania się do każdej konkretnej poprawki³⁹⁰. Założenie, zgodnie z którym komisje sejmowe sporządzają sprawozdanie o danej uchwale Senatu powinny indywidualizować poszczególne poprawki, nie wyklucza to jednak możliwości tematycznego łączenia niektórych poprawek, jeżeli wskazane byłoby nad nimi głosować łącznie. Zaproponowanie przez komisję łącznego przyjęcia lub odrzucenia konkretnych poprawek tworzących pewien kompleks merytoryczny można nawet uważać za niezbędne, gdyż oddzielne ustosunkowanie się Sejmu do tego rodzaju poprawek mogłoby niejednokrotnie doprowadzić do wewnętrznych sprzeczności w tekście ustawy³⁹¹.

Z drugiej jednak strony, w pełni zasadnie podnosi się w literaturze przedmiotu, że rozwiązanie to można uznać za kontrowersyjne, wręcz niezgodne z Konstytucją, ponieważ w znaczny sposób ogranicza to prawo posłów do wypowiedzenia się w przedmiocie propozycji zgłoszonych przez Senat, a przez większość sejmową może być wykorzystywane do marginalizowania stanowiska Senatu (szczególnie w sytuacji odmiennego układu sił politycznych w obu izbach)³⁹².

³⁸⁸ Zob. art. 54 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

³⁸⁹ Zob. art. 54 ust. 5 Regulaminu Sejmu.

³⁹⁰ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 89.

³⁹¹ Tamże, s. 90.

³⁹² T. Litwin, *Funkcje Sejmu w Senatu a współczesny model dwuizbowości*, Warszawa 2016, s. 157.

Istotną kwestią jest brak, co do zasady, przeprowadzania debaty nad sprawozdaniem komisji³⁹³. Tym samym przedstawiciel Senatu nie ma możliwości na forum Sejmu przedstawienia motywów dla przyjęcia poszczególnych uchwał. Tym bardziej istotna wydaje się być rola komisji, na posiedzeniu której następuje rozpatrzenie i zaopiniowanie poszczególnych uchwał Senatu. Podczas posiedzenia Sejmu dochodzi już jedynie do formalnego i ostatecznego głosowania. Wydaje się postulatem wartym rozważenia, aby było ono poprzedzone choćby krótkim wystąpieniem senatora – sprawozdawcy, który mógłby na forum izby przedstawić intencje i argumenty „izby wyższej”. Mogłoby się to przyczynić do zwiększenia zainteresowania opinii publicznej i przedstawicieli mediów uchwalanym w parlamencie prawem.

Zgodnie z art. 54 ust. 6 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie odrębnie wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek, chyba że ze sprawozdania komisji wynika celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością poprawek zawartych w uchwale Senatu. Ponadto Sejm nie ma możliwości ingerowania w treść poprawki. Zatem głosowanie nad jej częścią w z mienionej wersji jest niedopuszczalne.

Liczba głosowań uzależniona jest zatem od liczby przyjętych przez Senat propozycji zmiany w treści ustawy. Uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów³⁹⁴. Zatem polski ustrojodawca zdecydował się na wprowadzenie domniemania przyjęcia poprawek przez Senat. Domniemanie to znajduje swój wyraz w zdaniu wypowiedzianym przez Marszałka Sejmu po zakończeniu głosowania „stwierdzam, że wobec nieuzyskania bezwzględnej większości głosów Sejm przyjął poprawkę Senatu”³⁹⁵ lub „stwierdzam, że wobec uzyskania bezwzględnej większości głosów Sejm odrzucił poprawkę Senatu”. Wartym podkreślenia jest okoliczność ustanowienia większości bezwzględnej przy głosowaniu nad uchwałami Senatu. To wyższy próg niż przy głosowaniu nad uchwalaniem ustawy, co odczytywać należy jako wzmocnienie ustrojowej roli Senatu. Rozwiązanie to należy przyjąć z aprobatą. Zakładając bowiem utrzymanie większości zwykłej w głosowaniu nad uchwałami Senatu, jego rola byłaby całkowicie zmarginalizowana. Ta sama grupa posłów wystarczyłaby bowiem zarówno do uchwalenia ustawy, jak i odrzucenia stanowiska Senatu. Konieczność uzyskania zaś

³⁹³ Zob. art. 54 ust. 5a. Regulaminu Sejmu.

³⁹⁴ Zob. art. 55 ust. 7 Regulaminu Sejmu.

³⁹⁵ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 95.

każdorzazowo w większoici bezwzględnęj sprazia, że glosowania nad uchwałami wymagają pewnego konsensusu politycznego. Rzadko się bowiem zdarza, że jeden klub parlamentarny posiada więcej niż 231 głosów.

W doktrynie zwraca się uwagę na fakt, że największe szanse na akceptację mają poprawki senackie mające na celu udoskonalenie tekstu pod względem legislacyjnym albo te, które nie uzyskały zdecydowanej większości podczas pierwszego rozpatrywania w Sejmie³⁹⁶.

Efektom postępowania ustawodawczego z udziałem obu izb parlamentu jest uzyskanie ostatecznego kształtu aktu normatywnego. Niezwłocznie więc po ustaleniu w wyniku rozpatrzenia uchwał Senatu albo po uzyskaniu informacji o przyjęciu ustawy przez Senat bądź po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu, Marszałek Sejmu, jak stanowi art. 56 Regulaminu Sejmu przesyła Prezydentowi tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem.

³⁹⁶ P. Czarny, *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 270.

Rozdział 5.

Udział Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym

1. Rola Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym

1.1. Ramy prawne

Przepisy Konstytucji jednoznacznie przesądzają, że Prezydent jest częścią władzy wykonawczej³⁹⁷. Niemniej jednak ustrojodawca przyznał mu znaczącą rolę w procesie stanowienia prawa. Uprawnienia głowy państwa mają jednak charakter wykonawczy, więc nie dają podstaw do stwierdzenia, że uczestniczy on w wykonywaniu funkcji ustawodawczej³⁹⁸.

Z jednej bowiem strony Prezydentowi przysługuje prawo inicjowania samego postępowania poprzez skierowanie do Sejmu projektu ustawy³⁹⁹, z drugiej natomiast wyłączną kompetencją Prezydenta jest, co do zasady, zakończenie postępowania ustawodawczego. W świetle bowiem regulacji art. 88 ust. 1 w zw. art. 122 ust. 2 Konstytucji, warunkiem wejścia w życie każdej ustawy jest podpisanie jej przez Prezydenta, a następnie ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym, spośród dwóch organów stanowiących władzę wykonawczą, to Prezydent posiada większe uprawnienia w stosunku do Rady Ministrów.

1.2. Kontrola ustawy

Wynikający z Konstytucji kształt i charakter ustroju stawia urząd Prezydenta, jako głowy państwa, w roli swego rodzaju arbitra sceny politycznej, którego rola powinna się spełniać w warunkach zagrożenia podstawowych wartości konstytucyjnych, zakłócenia funkcjonowania państwa i mechanizmów władzy publicznej⁴⁰⁰. Znajduje to także swoje odzwierciedlenie w roli, jaką ustrojodawca przypisał Prezydentowi w procesie stanowienia prawa. Art. 126 ust. 2 Konstytucji stanowi wprost, że Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. Zatem decyzja Prezydenta odnośnie skierowanej do niego ustawy, winna zostać poprzedzona możliwie szeroką i kompleksową kontrolą aktu normatywnego.

Kontroli tej, jak stanowi art. 122 ust. 2 Konstytucji, Prezydent winien dokonać w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia mu ustawy. Krótsze terminy, a mianowicie 7-dniowe, zostały

³⁹⁷ Zob. art. 10 ust. 2 Konstytucji RP.

³⁹⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 619.

³⁹⁹ Zob. art. 118 ust. 2 Konstytucji RP.

⁴⁰⁰ R. Balicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 329.

przewidziane jedynie dla ustaw uchwalanych w trybie pilnym⁴⁰¹ oraz w stosunku do ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym⁴⁰². Bieg terminu rozpoczyna się kolejnego dnia, po dniu, w którym ustawa została przekazana przez Marszałka Sejmu, a jego upływ następuje z końcem 21 dnia. Konstytucyjnie określony termin nie może być przedłużony, ani decyzją Prezydenta ani Sejmu. Można zatem przyjąć, że ustrojodawca nałożył na głowę państwa obowiązek podpisania ustawy, chyba że Prezydent zdecyduje się wykorzystać jeden z przysługujących mu konstytucyjnie instrumentów. Natomiast niepodpisanie ustawy w ciągu 21 dni, przy jednoczesnym nieskorzystaniu z pozostałych kompetencji, będzie oznaczało niezrealizowanie obowiązku, co będzie deliktem konstytucyjnym, dającym podstawę do pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej⁴⁰³.

Istotą kontroli powinna być analiza ustawy zarówno w sferze merytorycznej, jak i procedury jej uchwalenia. W obu bowiem wariantach może dojść do naruszenia norm konstytucyjnych lub praw podmiotowych w niej zakotwiczonych. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, kryterium kontroli nie stanowią natomiast normy zawarte w regulaminach Sejmu i Senatu. Dlatego też nie można nadawać ewentualnemu aktowi podpisania ustawy znaczenia sanującego ewentualne uchybienia w procesie ustawodawczym⁴⁰⁴. Ponadto kontrola prezydencka powinna być ukierunkowana na skutki wejścia ustawy w życie, a w szczególności czy w sposób negatywny nie wpłynie na konstytucyjnie chronione prawa człowieka i obywatela lub też, czy nie wpłynie negatywnie na kształt stosunków społecznych w Polsce.

W zależności zatem od końcowej oceny ustawy, Prezydentowi przysługuje, po myśli art. 122 Konstytucji, prawo podpisania ustawy i skierowanie jej do publikacji w dzienniku urzędowym, bądź skierowanie jej do Trybunału Konstytucyjnego, bądź też skierowanie jej do Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie. W zależności zatem od decyzji Prezydenta, nastąpi zakończenie procesu ustawodawczego lub wejdzie on w nową fazę⁴⁰⁵.

⁴⁰¹ Zob. art. 123 ust. 3 Konstytucji RP.

⁴⁰² Zob. art. 224 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴⁰³ M. Chmaj, J. Juchiewicz, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 120–124*, Warszawa 2022, s. 72.

⁴⁰⁴ B. Banaszak, *Rola Prezydenta w procesie stanowienia ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzcíński, Warszawa 1994, s. 254.

⁴⁰⁵ A. Ławniczak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) M. Haczowska, Warszawa 2014, s. 319.

2. Podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia

2.1. Przekazanie ustawy Prezydentowi

Parlamentarny etap postępowania ustawodawczego kończy się z chwilą przekazania Prezydentowi podpisanej przez Marszałka Sejmu uchwalonej ustawy. Art. 122 ust. 1 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że przekazanie Prezydentowi ustawy następuje przede wszystkim w celu jej podpisania i zarządzenia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Pozostałe zatem uprawnienia głowy państwa, w stosunku do uchwalonej przez parlament ustawy, stanowią pewne uzupełnienie i aktualizują się dopiero, gdy Prezydent nie zdecyduje się podpisać ustawy.

Przekazanie Prezydentowi ustawy nie jest uprawnieniem, a osobistym obowiązkiem Marszałka Sejmu. W zastępstwie Marszałka Sejmu kompetencji tej nie może zrealizować żaden z wicemarszałków, nie może być ona również przekazana organom Sejmu, w składzie których zasiada Marszałek: Prezydium Sejmu czy Konwentowi Seniorów. Tylko Marszałek Sejmu, do zadań którego należy reprezentowanie Sejmu i utrzymywanie kontaktów z innymi organami państwa, może przekazać ustawę Prezydentowi⁴⁰⁶.

Nie istnieje też jakikolwiek wyjątek od tego obowiązku. Każda uchwalona ustawa, która stanowiła przedmiot prac obu izb parlamentu, musi zostać przekazana Prezydentowi. Ustawa zasadnicza nie nakłada przy tym żadnych ograniczeń temporalnych na Marszałka Sejmu. Waler uściślający tę kwestię wykazuje natomiast art. 56 Regulamin Sejmu, który wskazuje, iż działanie Marszałka powinno zostać podjęte „niezwłocznie” po zakończeniu prac parlamentarnych nad ustawą⁴⁰⁷.

Do przekazania Prezydentowi ustawy może dojść w ściśle określonych okolicznościach postępowania ustawodawczego. Zważywszy bowiem, że czynności Prezydenta kończą formalnie postępowanie ustawodawcze, to wyczerpany musi zostać cały „parlamentarny” etap postępowania ustawodawczego. Ponadto musi dojść do ustalenia ostatecznego tekstu ustawy. Należy to rozumieć jako nadanie jej ostatecznego kształtu normatywnego, co ma zastosowanie w szczególności w wyniku uwzględnienia proponowanych przez Senat zmian legislacyjnych czy redakcyjnych.

Zatem do przekazania Prezydentowi ustawy może dojść, gdy Senat przyjmie bez zastrzeżeń ustawę uchwaloną przez Sejm. Po drugie, gdy nastąpi tzw. „milcząca zgoda” Senatu,

⁴⁰⁶ M. Chmaj, J. Juchniewicz, *Komentarz do Konstytucji. Art. 120–124*, Warszawa 2022, s. 71.

⁴⁰⁷ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 160.

czyli w terminie 30 dni nie zostanie podjęta jakakolwiek uchwała dotycząca ustawy uchwalonej przez Sejm. Kolejną okolicznością jest ta, gdy Sejm odrzuci bezwzględną większością głosów poprawki Senatu bądź je przyjmie w wyniku braku odrzucenia. Ostatnią okolicznością zaś umożliwiającą przesłanie Prezydentowi ustawy do podpisu jest odrzucenie przez Sejm bezwzględną większością głosów uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości.

2.2. Podpis Prezydenta

Podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia są koniecznymi elementami w każdym procesie ustawodawczym. Dopiero bowiem po dokonaniu tych czynności można stwierdzić, że ustawa doszła do skutku⁴⁰⁸. Akt podpisania ustawy jest prerogatywą⁴⁰⁹, czyli uprawnieniem osobistym Prezydenta, mającym charakter dyskrecyjny i w związku z tym nie wymagającym kontrasygnaty⁴¹⁰. Jest to jedna z najważniejszych prerogatyw, gdyż w sposób bezpośredni przyczynia się do stanowienia powszechnie obowiązującego w Polsce prawa. Uprawnienie to przysługuje wyłącznie głowie państwa i nie może ono zostać żadnym normatywnym przepisem ograniczone, odebrane, czy także scedowane.

Podpisanie ustawy przez Prezydenta oznacza urzędowe stwierdzenie, iż ustawa uchwalona została przez odpowiednie organy (Sejm i Senat) w konstytucyjnie przewidzianym trybie i w brzmieniu przedstawionym Prezydentowi przez Marszałka Sejmu⁴¹¹.

Prezydent nie ma możliwości odmówienia podpisania tylko niektórych postanowień uchwalonej przez parlament ustawy, tak jak nie może podpisać jedynie tych norm, których nie zakwestionował. Podpisuje całą ustawę lub odmawia podpisania całej ustawy⁴¹². Zobowiązany do podpisu ustawy Prezydent jest wyłącznie wówczas, gdy Sejm odrzuci skutecznie jego wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy i ponownie ją uchwali większością kwalifikowaną 3/5⁴¹³.

⁴⁰⁸ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 110.

⁴⁰⁹ Zob. art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP.

⁴¹⁰ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 329 i n.

⁴¹¹ B. Banaszak, *Rola Prezydenta...*, s. 254.

⁴¹² Tamże, s. 255.

⁴¹³ Zob. art. 122 ust. 5 Konstytucji RP.

2.3. Ogłoszenie ustawy

W nauce prawa państw demokratycznych powszechnie podkreśla się znaczenie ogłoszenia ustawy jako ostatniego etapu procesu legislacyjnego. Wyraźnie wskazuje się na to, że ustawa bez jej urzędowego opublikowania nie może obowiązywać, a tym samym akt jej ogłoszenia stanowi integralny element postępowania ustawodawczego i warunek *sine qua non* jej wejścia w życie⁴¹⁴. Należy go również odczytywać w kontekście potwierdzenia, że ustawa danej treści została uchwalona przez Sejm, w przewidzianym trybie⁴¹⁵.

Szczegółowe zasady publikacji określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych⁴¹⁶. Stanowi ona po pierwsze, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, a jego wyłączenie może dotyczyć jedynie aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących⁴¹⁷. Podpisane przez Prezydenta ustawy publikowane są w Dzienniku Ustaw. Jest to również miejsce publikacji innych aktów – Konstytucji, wydanych przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy, rozporządzeń wydanych przez Prezydenta lub Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów czy ministrów kierujących działami administracji rządowej, czy także przewodniczących określonych w ustawach komitetów, będących członkami Rady Ministrów. Publikuje się w nim również teksty jednolite tychże aktów oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw⁴¹⁸.

Z podpisaniem przez Prezydenta ustawy i jej ogłoszeniem nierozzerwalnie związane jest pojęcie promulgacji (łac. *promulgatio* – ogłoszenie, publikacja). Pojęcie to jest używane w dwóch znaczeniach. Po pierwsze, to urzędowa czynność organu państwa, przez którą stwierdza on ważność aktu, w tym jego zgodność z konstytucją oraz kieruje do ogłoszenia⁴¹⁹. Należy przy tym jednak wyraźnie podkreślić, że to stwierdzenie zgodności z konstytucją ma charakter subiektywny i ogranicza się do oceny i stanowiska Prezydenta. Nie można bowiem podpisania ustawy i zarządzenia jej opublikowania traktować jako aktu sanującego wszelkie

⁴¹⁴ B. Banaszak, *Rola Prezydenta...*, s. 255.

⁴¹⁵ Zob. M. Dąbrowski, *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015, s. 126.

⁴¹⁶ Zob. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2000, nr 62, poz. 718).

⁴¹⁷ Zob. art. 2 Ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

⁴¹⁸ Zob. art. 9 Ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

⁴¹⁹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 424.

nieprawidłowości, jakie mogły wystąpić w trakcie postępowania ustawodawczego⁴²⁰. Zatem ten akt urzędowy głowy państwa, stanowiący realizację funkcji czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, nie ma charakteru konwalidującego. W ujęciu węższym natomiast promulgacja jest traktowana jako synonim publikacji lub ogłoszenia aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, czyli czynności technicznej wykonywanej przez upoważniony do tego organ⁴²¹.

Problemem dostrzeżonym w nauce prawa konstytucyjnego jest status ontologiczny czynności promulgacji, a w konsekwencji to, czy jest ona elementem procedury ustawodawczej, czy też może plasuje się już po stronie wykonywania aktu normatywnego, który doszedł już do skutku, a jego promulgacja jest *de facto* i *de iure* pierwszym elementem wykonywania prawa. Jak zawsze w tego typu sporach, zaczyna dominować stanowisko pośrednie, zgodnie z którym krańcowo odmienne podejścia są niewłaściwe, ponieważ z istoty rzeczy czynność promulgacji ma mieszaną naturę prawną. Jest ona czynnością przejściową, swoistym łącznikiem uprawnień ustawodawczych i wykonawczych. Na przyjęcie takiego stanowiska pozwala binarna natura promulgacji i fakt, że można ją postrzegać nie tylko jako czynność dojścia ustawy do skutku, lecz także jako jej opublikowanie, a co za tym idzie podanie do wiadomości w dzienniku urzędowym⁴²². Nie usiłując rozstrzygać tego sporu, warto skoncentrować się na praktycznym znaczeniu promulgacji, będącej dopełnieniem czy też zwieńczeniem procesu ustawodawczego. Decyzje głowy państwa mogą zaś mieć dalekosiężne znaczenie z punktu widzenia realizacji ustawodawczej funkcji parlamentu, a także mogą mieć istotny wpływ na kształtowanie się wzajemnych relacji między legislatywą a egzekutywą⁴²³.

2.4. *Vacatio legis*

Moment ogłoszenia ustawy w dzienniku urzędowym niesienie ze sobą istotne konsekwencje. Jest to bowiem moment, od którego liczy się *vacatio legis* (z łac. próżnowanie, spoczywanie ustawy), czyli okres między ogłoszeniem, a wejściem w życie ustawy. Ustawa może wchodzić w życie w dniu jej ogłoszenia, co jest zjawiskiem szczególnie rzadkim i ma zastosowanie w przypadku krótkich, niekontrowersyjnych ustaw. Ustawa może także wejść w życie w terminie późniejszym, który w ostatniej jednostce redakcyjnej ustawy określany jest

⁴²⁰ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 620.

⁴²¹ J. Szymanek, *Promulgacja*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 759. Zob. też A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka*, Kraków 2003, Lex online.

⁴²² J. Szymanek, *Promulgacja...*, s. 761.

⁴²³ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 161.

w dniach, tygodniach, miesiącach czy nawet latach. Co do zasady, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jedynie w uzasadnionych przypadkach, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, akty normatywne, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni⁴²⁴.

W doktrynie kwestią bezsporną jest, że instytucję *vacatio legis* należy uznać za jedną najważniejszych zasad stanowienia prawa, mimo że nie została ona wyrażona wprost w żadnym przepisie konstytucyjnym. Jednak Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie uznał, że instytucja ta wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego i stanowi realizację zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz z zasady poprawnej legislacji⁴²⁵.

Wyróżnia się dwie funkcje instytucji *vacatio legis*. Po pierwsze, funkcja poznawcza – ma ona bowiem umożliwić adresatom aktu normatywnego zapoznanie się z jego treścią. Po drugie natomiast, funkcja dostosowawcza – polegająca na tym, że adresaci aktu normatywnego powinni mieć możliwość dostosowania się do nowej regulacji zarówno w sferze prawnej, jak i faktycznej⁴²⁶. Stanowi ona również gwarancję dla jednej z pryncypialnych zasad państwa demokratycznego, jaką jest zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa. Wynika z niej, że prawo nie może być dla obywatela pułapką, nie może go zaskakiwać, a tak się dzieje, gdy nie ma on możliwości dostosowania się do nowych zasad wprowadzonych do prawa⁴²⁷.

3. Prewencyjny wniosek o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją

3.1. Istota wniosku

Jeżeli w wyniku kontroli uchwalonej przez parlament ustawy Prezydent poweźmie uzasadnione wątpliwości, co do jej zgodności z Konstytucją, to przed jej podpisaniem może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy

⁴²⁴ Zob. art. 4 ust. 1 i 2 Ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

⁴²⁵ Zob. wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01. T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2009, s. 42 i n.

⁴²⁶ J. Szymanek, *Vacatio legis*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 1051.

⁴²⁷ Tamże, s. 1052.

z Konstytucją (tzw. „kontrola prewencyjna ustaw”)⁴²⁸. Przypisana Prezydentowi przez ustrojodawcę rola „strażnika konstytucji”⁴²⁹ ma zapobiegać podpisaniu ustawy i wejściu w życie regulacji prawnych obciążonych istotną wadą prawną⁴³⁰. Taki tryb działania ma wyjątkowy charakter, gdyż dotyczy jeszcze nieobowiązujących aktów prawnych. Co więcej, Prezydent jest jedynym podmiotem, który może zainicjować takie postępowanie. Wszystkie pozostałe podmioty posiadające legitymację generalną do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustawy, mogą to czynić jedynie w trybie kontroli następczej, czyli w stosunku do ustaw, które już weszły w życie. W nauce prawa konstytucyjnego wskazuje się zatem na uzupełniający charakter kontroli prewencyjnej w stosunku do kontroli następczej, która w większości państw stanowi główny mechanizm kontroli konstytucyjności⁴³¹.

Wniosek ma charakter fakultatywny, co oznacza, że Prezydent może, ale nie ma obowiązku zainicjowania prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy⁴³². Podkreślając tę okoliczność podnosi się w nauce prawa konstytucyjnego wątpliwość, czy mając uzasadnione wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją nie jest on zobligowany do wystąpienia z wnioskiem do TK. Taka natomiast interpretacja skłaniałaby do wniosku, że zaniechanie tego obowiązku powinno być uznane jako delikt konstytucyjny⁴³³. Jednak z takimi twierdzeniami nie sposób się zgodzić. Wydają się one zbyt daleko idącymi i niemającym swojego oparcia w przepisach Konstytucji. Ustrojodawca przyznał bowiem Prezydentowi wyraźne uprawnienie, którego nie sposób przekształcić w konstytucyjny obowiązek wyłącznie w drodze interpretacji.

To szczególne uprawnienie głowy państwa nabiera dodatkowego znaczenia w dobie ewidentnego kryzysu polskiego parlamentaryzmu, który ma w Polsce miejsce od jesieni 2015

⁴²⁸ Zob. art. 122 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP.

⁴²⁹ M. Wiącek, *Problemy związane ze stwierdzeniem niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy w trybie kontroli prewencyjnej (uwagi na tle art. 122 ust. 4 in fine Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 62.

⁴³⁰ M. Mistygacz, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 3, s. 28–29.

⁴³¹ M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony*, P. Czarny i in., Kraków 2004, s. 65.

⁴³² M. Małecki, M. Pach, *Stan wyższej konieczności konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 7, s. 54.

⁴³³ Szerzej o tym D. Dudek, *Konstytucja RP: nowelizować czy non movere?*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiał z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Serock, 103 czerwca 2006 r.*, (red.) M. Granat, Warszawa 2007, s. 363.

r. Przejawia się on przede wszystkim w drastycznym spadku jakości stanowionego prawa, szczególnie w warstwie przestrzegania procedur. Według Zespołu Ekspertów Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, do kardynalnych błędów w procesie stanowienia prawa należą: nierzetelne konsultacje, tajne projekty, wrzutki poselskie, pośpiech, brak koncepcji, nadregulacja i wreszcie niestabilność prawa. Wszystko to powoduje, że w Polsce „lekceważone są standardy dobrej legislacji”⁴³⁴. Odpowiedzialnością Prezydenta jako „strażnika Konstytucji” jest korzystanie z wszelkich przysługujących mu uprawnień w celu tamowania ustaw zawierających wady konstytucyjne. Kierować się przy tym powinien wyłącznie literą i duchem ustawy zasadniczej pomijając swoje sympatie czy antypatie polityczne. Dorobek poszczególnych Prezydentów, od momentu wejścia w życie Konstytucji pokazuje jednak, że z tego uprawnienia korzystali dość wstrzeźliwie. Aleksander Kwaśniewski skierował 22 takie wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, Lech Kaczyński 17 wniosków, Bronisław Komorowski 16 wniosków, a Andrzej Duda jedynie 10⁴³⁵.

3.2. Wymagania formalne wniosku i zasady jego złożenia

Wniosek w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją, kierowany przez Prezydenta w trybie kontroli prewencyjnej, pod względem wymagań formalnych nie różni się od wniosków wnoszonych przez inne podmioty uprawnione do inicjowania abstrakcyjnej kontroli ustaw⁴³⁶. Na podjęcie decyzji o ewentualnym skierowaniu wniosku Prezydent ma 21 dni, czyli w konstytucyjnie wyznaczonym terminie na podpisanie ustawy przekazanej mu przez Marszałka Sejmu⁴³⁷.

Podnoszone przez Prezydenta zarzuty muszą mieć charakter *stricte* prawny, nie mogą więc kwestionować ustawy z punktu widzenia pozaprawnych norm czy zasad. Nasuwające się w tym względzie zastrzeżenia mogą być jedynie powodem odmowy Prezydenta podpisania ustawy i przekazania jej Sejmowi do ponownego rozpatrzenia⁴³⁸. Jako niedopuszczalną

⁴³⁴ Raport 7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce. edycja IV listopad 2019 r. – marzec 2021, Zespołu Ekspertów Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców RP, s. 5.

⁴³⁵ Dane uzyskane ze strony www.prezydent.pl (stan na 27.11.2022 r.).

⁴³⁶ J. Ciemieniowski, *Badanie zgodności ustaw z konstytucją w procesie legislacyjnym*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, (red.) J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 228.

⁴³⁷ Zob. art. 122 ust. 2 Konstytucji RP.

⁴³⁸ A. Kabat, *Kompetencja Prezydenta wynikająca z art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji – wnioski do Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 263.

praktykę należy natomiast uznać natomiast tzw. „wnioski afirmatywne”, czyli złożony wyłącznie dla potwierdzenia stanowiska, że ustawa jest zgodna z Konstytucją⁴³⁹.

Prezydent może wystąpić z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją przed upływem terminu na podpisanie ustawy. Należy więc przyjąć, że głowa państwa może z takiego uprawnienia skorzystać w ciągu 21 dni od dnia przekazania przez Marszałka Sejmu ustawy do podpisu. Po upływie tego terminu zaś zainicjowanie kontroli prewencyjnej nie będzie możliwe.

Analizując stan prawny określający zasady kierowania wniosku nie sposób pominąć toczący się w nauce prawa konstytucyjnego spór w przedmiocie prawa do wycofania wniosku złożonego już w Trybunale Konstytucyjnym. Przedstawiciele pierwszego nurtu stoją na stanowisku, że wycofanie wniosku, wobec braku szczególnych uregulowań prawno-pozytywnych, dopuszczalne jest do otwarcia rozprawy⁴⁴⁰. Twierdzenie wywodzone jest z generalnej zasady wyrażonej w art. 56 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁴⁴¹. Stanowi on, że do momentu rozpoczęcia rozprawy wnioskodawca może wycofać wniosek. Przepis ten nie rozróżnia w tym zakresie wnioskodawców, można więc zakładać, że dotyczy on także Prezydenta. Jednak z twierdzeniem takim nie sposób się zgodzić, mając na względzie normy kształtujące prewencyjną kontrolę konstytucyjności ustaw. Należy bowiem podkreślić, że ustrojodawca określił wyraźny 21-dniowy termin na skorzystanie przez Prezydenta ze swoich uprawnień. Jest on terminem zawitym i nie może być w jakichkolwiek okolicznościach wydłużony. W tym zatem terminie Prezydent zobowiązany jest więc wydać stosowny akt dotyczący bądź to: podpisania ustawy, wystąpienia do Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie ustawy lub skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje się zatem oczywiste, że Prezydent nie może wydać aktu odnoszącego się do innych okoliczności, gdyż wiązałoby się to z realizacją uprawnienia nieznanego przepisom konstytucji. Co więcej, skorzystanie przez Prezydenta z któregośkolwiek z uprawnień wyczerpuje już w pełni jego udział w postępowaniu ustawodawczym, a adresaci prezydenckich wniosków, od momentu ich złożenia stają się ich dysponentami. Próby odmiennego interpretowania uprawnień Prezydenta

⁴³⁹ Wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK-A 2004/3/21.

⁴⁴⁰ J. Ciemieniowski, *Badanie zgodności...*, s. 228. Podobnie Zob. M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna...*, s. 72–73.

⁴⁴¹ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2393).

musiałyby skłaniać do akceptowania takich scenariuszy, w których Prezydent mógłby wycofać wniosek skierowany do TK, a następnie ustawę podpisać lub wystąpić z wnioskiem do Sejmu. Rozwiązanie takie wydaje się nie tylko nieracjonalne, ale także niekonstytucyjne.

Na kanwie powyższych rozważań rodzi się kolejna wątpliwość, dotycząca możliwości wycofania przez Prezydenta wniosku z Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, gdy nie upłynął jeszcze 21-dniowy termin. Otóż wydaje się, analizując obowiązujący stan prawny, że brak upływu terminu nie wpływa na sposób skorzystania przez głowę państwa ze swoich konstytucyjnych uprawnień. Jak już zostało to wyjaśnione, wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego „konsumuje” ten termin przysługujący Prezydentowi na podjęcie decyzji i wydanie właściwego aktu urzędowego.

Ostatnia wątpliwość dotycząca omawianej materii skupia się na zagadnieniu, czy Prezydentowi przysługuje prawo do zmiany treści wniosku, poprzez rozszerzenie zakresu zaskarżenia lub modyfikacji linii argumentacyjnej. Również w tym zakresie należy zachować daleko idącą w powściągliwość w interpretowaniu przepisów. Termin 21-dniowy jest granicą, wyznaczającą możliwość swobodnego działania Prezydenta. Wydanie konkretnego aktu urzędowego niesie ze sobą określone konsekwencje. Oczywiście nie wyklucza składania innych pism procesowych na dalszym etapie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ale winno to wynikać z wyraźnego wezwania samego Trybunału.

3.3. Rozpatrzenie wniosku przez Trybunał Konstytucyjny i skutki wyroku dla postępowania ustawodawczego

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym prowadzone w trybie kontroli prewencyjnej nie różni się od innych trybów postępowania, z tym jedynie wyjątkiem, że wniosek rozpatrywany jest zawsze w pełnym składzie⁴⁴². Co do zasady Trybunał Konstytucyjny nie jest też związany terminem rozpoznania wniosków. Dotyczy to także wniosków kierowanych przez Prezydenta. Jedyne wyjątek, jaki w tej materii wprowadził ustrojodawca, dotyczy ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym. W przypadku zwrócenia się Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją

⁴⁴² J. Ciemieniewski, *Badanie zgodności...*, s. 228. Zob. także art. 37 ust. 1 lit. d) ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016, poz. 2072).

któreś z tych ustaw, Trybunał zobowiązany jest orzec nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale⁴⁴³.

Trybunał rozpoznaje wniosek w granicach wynikających z postawionego w nim zarzutu. Tylko wyjątkowo, w razie stwierdzenia uchybienia wskazującego na niekonstytucyjność całej ustawy wskutek niedochowania ustawowego trybu wymaganego do jej wydania, można dopuścić do wyjścia poza granice wniosku i wydać orzeczenie o niekonstytucyjności ustawy, mimo że przedmiotem wspomnianych zarzutów były tylko niektóre przepisy⁴⁴⁴. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają w tych sprawach zawsze w formie wyroków, które są ostateczne⁴⁴⁵. W zależności natomiast od rozstrzygnięcia, jakie zapadnie po rozpoznaniu wniosku, kształtowany będzie dalszy los zaskarżonej ustawy.

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny może wydać wyrok afirmatywny uznając ustawę za zgodną z Konstytucją. W takim wypadku Prezydent zobowiązany jest do jej podpisania⁴⁴⁶. Obowiązek ten ma charakter bezwzględny i żadna okoliczność nie może prowadzić do zwolnienia Prezydenta z jego realizacji, nie ma także żadnych procedur, które mogłyby być przez niego wykorzystane, aby zablokować wejście ustawy w życie⁴⁴⁷. W konsekwencji więc w Kancelarii Prezydenta podejmowane są czynności związane z podpisaniem i przekazaniem ustawy do ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

Konstytucja milczy natomiast, w jakim terminie Prezydent winien ten podpis złożyć. Zważywszy, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego powinien pozbawić Prezydenta wszelkich wątpliwości prawnych, to można przyjąć założenie o niezwłocznym podpisaniu ustawy. Chcąc jednak skonkretyzować ten termin należy przywołać art. 122 ust. 6 Konstytucji. Stanowi on, iż wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego lub do Sejmu wstrzymuje bieg terminu podpisania ustawy. Skoro mamy do czynienia jedynie z „zawieszeniem” biegu 21-dniowego terminu, to termin na podpisanie ustawy będzie stanowił przedział czasowy pomiędzy dniem skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego a okresem pozostałym do upływu 21-dniowego terminu. Jeżeli więc Prezydent wystąpił wnioskiem w 20 lub w 21 dniu konstytucyjnego terminu, to czasu na podpisanie ustawy będzie bardzo mało.

⁴⁴³ Zob. art. 224 ust. 2 Konstytucji RP.

⁴⁴⁴ A. Kabat, *Kompetencja Prezydenta...*, s. 267.

⁴⁴⁵ Zob. art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴⁴⁶ Zob. art. 122 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP.

⁴⁴⁷ Zob. także M. Wiącek, *Problemy...*, s. 62.

Jeżeli jednak Trybunał Konstytucyjny orzekłby o niezgodności ustawy z ustawą zasadniczą w całości, Prezydent odmawia podpisania takiego aktu⁴⁴⁸. W tym celu nie jest zobowiązany do wydania odpowiedniego postanowienia o odmowie podpisania ustawy. Z chwilą wydania takiego orzeczenia zostaje zakończone postępowanie ustawodawcze. Ten sam skutek wywoła wyrok, w którym Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności z Konstytucją jedynie niektórych przepisów ustawy, wskazując jednocześnie na ich „nierozzerwalny” związek z całością ustawy⁴⁴⁹.

Problem w tym, że sama Konstytucja nie określa, co należy rozumieć pod tak nieprecyzyjnym pojęciem. Tę przestrzeń interpretacyjną wypełnił zatem sam Trybunał Konstytucyjny. I tak, w wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r. uznał, że pojęcie „nierozzerwalny związek” trzeba wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy⁴⁵⁰. Zatem nierozzerwalny związek z ustawą zachodzi, gdy zachodzą takie powiązania logiczne i prawne przepisu poddanego ocenie Trybunału z całą ustawą, że usunięcie tego przepisu albo pozbawi ustawę prawnego sensu i uniemożliwi jej stosowanie, albo też nada ustawie zupełnie nowy sens prawny, pozbawiony związku z jej sensem pierwotnym⁴⁵¹. Nierozzerwalność taką Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest każdorazowo badać z uwzględnieniem całej treści ustawy i możliwych skutków wejścia jej w życie. W uzasadnieniu do wyroku natomiast Trybunał Konstytucyjny powinien dać wyraz pełnej argumentacji, która legła u podstaw uznania przepisów za „nierozzerwalne”. Ma to o tyle znacznie, że orzeczenie w takim zakresie kończy w zasadzie postępowanie ustawodawcze, a uchwalona przez Sejm ustawa nie wchodzi w życie.

⁴⁴⁸ Zob. art. 122 ust. 4 zd. 1 Konstytucji RP.

⁴⁴⁹ Zob. art. 122 ust. 4 zd. 2 Konstytucji RP.

⁴⁵⁰ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99.

⁴⁵¹ L. Garlicki, *Artykuł 122...*, s. 23.

Nieco bardziej skomplikowane konsekwencje niesie się ze sobą uznanie przez Trybunał za niekonstytucyjny takiego przepisu lub przepisów, które nie są nierozzerwalnie związane z ustawą. Orzeczenie takie otwiera bowiem szczególną procedurę prowadzącą albo do podpisania przez Prezydenta ustawy z pominięciem niekonstytucyjnego przepisu, albo skierowania przez Prezydenta ustawy do Sejmu w celu zmiany przepisu i uzgodnienia go z Konstytucją⁴⁵². Dokonanie wyboru jest wyłączną kompetencją Prezydenta. *De facto* natomiast, bez względu na to, która z obu opcji zostanie wybrana, Prezydent zyskuje prawo ingerencji w treść uchwalonej ustawy.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jeżeli przepisy mają marginalne znaczenie dla ustawy to Prezydent, by nie tamować postępowania ustawodawczego, powinien podpisać ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niekonstytucyjne⁴⁵³. W praktyce oznacza to podpisanie ustawy w brzmieniu, jaki został ustawie nadany po usunięciu wszystkich przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją. Jeżeli jednak przepisy mają istotne znaczenie dla ustawy, to Prezydent powinien skierować ustawę do Sejmu.

Przed podjęciem decyzji Prezydent zobowiązany jest wystąpić do Marszałka Sejmu o opinię w tym zakresie⁴⁵⁴. Przepisy nie precyzują jednak ani terminu do wystąpienia o taką opinię, ani terminu jej przesłania. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że Prezydent winien zwrócić się o przedstawienie opinii po doręczeniu wyroku wraz z uzasadnieniem⁴⁵⁵. Natomiast samo przedstawienie opinii przez Marszałka Sejmu powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki⁴⁵⁶.

Regulamin Sejmu stanowi, że wystąpienie Prezydenta o przedstawienie opinii w sprawie zaskarżonej ustawy Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm. Z wnioskiem tym przekazuje komisji wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący tej ustawy, wraz z uzasadnieniem⁴⁵⁷. Przedmiotem prac komisji jest zaś zajęcie stanowiska, czy Prezydent winien ustawę zwrócić do Sejmu w celu usunięcia niezgodności, czy też powinien ją podpisać z pominięciem przepisów uznanych za

⁴⁵² J. Ciemieniowski, *Badanie zgodności...*, s. 229.

⁴⁵³ M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna...*, s. 85.

⁴⁵⁴ Zob. art. 122 ust. 4 zd. 2 Konstytucji RP.

⁴⁵⁵ Z. Jarosz, *Opinia w sprawie trybu postępowania w sytuacjach przewidzianych art. 122 ust. 4 zd. drugie Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6, s. 66.

⁴⁵⁶ J. Mordwiłko, *Prawne aspekty usuwania niezgodności przepisów ustawowych w świetle art. 122 ust. 4 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 116.

⁴⁵⁷ Zob. art. 57 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

niezgodne z Konstytucją. Komisja na wypracowanie stanowiska ma, co do zasady, 14 dni, choć Marszałek Sejmu może wyznaczyć krótszy termin⁴⁵⁸.

Marszałek Sejmu winien przekazać Prezydentowi swoje stanowisko niezwłocznie po uzyskaniu opinii komisji. I choć nie jest ona wiążąca, to pamiętać należy, że Marszałek Sejmu i większość składu komisji reprezentują zazwyczaj to samo środowisko polityczne. W konsekwencji wszelkie istotne decyzje w procesie legislacyjnym stanowią przedmiot nieformalnych uzgodnień.

W swoim stanowisku Marszałek Sejmu może oczywiście zawrzeć wyraźną rekomendację dla Prezydenta, jaką ostatecznie decyzję powinien podjąć. Może również nie zajmować jednoznacznego stanowiska w sprawie, a ograniczyć się jedynie to przedstawienia Prezydentowi argumentów przemawiających za jednym lub drugim rozwiązaniem⁴⁵⁹. Ostateczna decyzja, po myśli art. 122 ust. 4 zd. 2 Konstytucji, należy do Prezydenta.

3.4. Postępowanie w parlamencie w celu usunięcia z ustawy przepisów niezgodnych z konstytucją

Podjęcie przez Prezydenta decyzji o zwróceniu do Sejmu ustawy, której przepis lub przepisy zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z ustawą zasadniczą uruchamia szczególny etap postępowania ustawodawczego. Jej wyjątkowość polega na wprowadzeniu zmian legislacyjnych do aktu, w stosunku do którego została w pełni wyczerpana procedura trzech czytań i co której wypowiedział się także Senat. Nie bez przyczyny zatem wykształciła się w nauce prawa konstytucyjnego dyskusja wokół charakteru ukształtowanego na nowo aktu prawnego. Koncentrowała się ona na próbie ustalenia, czy na tle sformułowań Regulaminu Sejmu ustawa, w której dokonano w tym trybie zmian, jest nową ustawą, czy też całe postępowanie polegające na przyjęciu zmian stanowi kontynuację procedury wydania pierwotnej ustawy. Problem ten nie jest czysto formalny, gdyż od jego rozstrzygnięcia zależy bowiem odpowiedź na pytanie, czy Prezydentowi służą wobec tej poprawionej ustawy te same środki, jakimi dysponuje wobec ustawy przyjętej przez izby i przedłożonej mu do podpisu, czy też możliwości te zostały skonsumowane przez przekazanie ustawy Trybunałowi Konstytucyjnemu⁴⁶⁰. Koncepcja uznająca powstanie nowego aktu

⁴⁵⁸ Zob. art. 57 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

⁴⁵⁹ K. Wojtyczek, *Komentarz do Regulaminu Sejmu*, (red.) G. Śniadowska, Warszawa 2018, s. 354.

⁴⁶⁰ J. Ciemieniowski, *Badanie zgodności...*, s. 230.

normatywnego wydaje się błędna, zarówno z prawnego, jak i logicznego punktu widzenia. Po pierwsze, mielibyśmy do czynienia z aktem, który powstałby z pominięciem konstytucyjnej procedury trzech czytań. Po drugie, regulacje określające zasady jego powstania wynikają wyłącznie z realizacji uprawnień Prezydenta, a nie stanowią odrębnego, szczególnego trybu ustawodawczego, jak jest to w przypadku budżetu, ustawy zmieniającej Konstytucję czy w przypadku trybu pilnego. Przyjęcie tej koncepcji niesłoby również ze sobą konieczność przyjęcia założenia, że tak wytworzony nowy akt normatywny Prezydent mógłby ponownie zaskarżyć do Trybunału Konstytucyjnego lub zastosować wobec niego instytucję weta. To by oznaczało realną obstrukcję i niekończące się prace na uchwaloną przez parlament ustawą.

W wypadku zwrócenia ustawy przez Prezydenta, rolą Sejmu jest uchwalenie tekstu odpowiednich zmian przepisów, które Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją, z zachowaniem ich dotychczasowego zakresu przedmiotowego⁴⁶¹. Zmiany te mogą polegać na usunięciu, modyfikacji istniejących rozwiązań, dodaniu nowych regulacji, ale ich zakres musi być ograniczony tylko do usunięcia niezgodności⁴⁶². Postępowanie to natomiast nie może służyć innym celom, a w szczególności wprowadzaniu poprawek do unormowań, które nie zostały uznane za niekonstytucyjne. Wiąże się to z konstytucyjną zasadą uchwalania ustawy w trzech czytaniach⁴⁶³. Jedyne zmiany wykraczające poza zakres wynikający z wyroku Trybunału mogą dotyczyć niezbędnych zmian redakcyjnych mających na celu dostosowanie innych przepisów ustawy do przepisów zmienionych⁴⁶⁴.

Zwróconą przez Prezydenta ustawę Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które rozpatrywały jej projekt przed uchwaleniem przez Sejm. Przedmiotem prac jest przygotowanie propozycji tekstu zmian zwróconej ustawy wraz uzasadnieniem konieczności ich wprowadzenia⁴⁶⁵. W pierwszej kolejności jednak, na pierwszym posiedzeniu komisji, przedstawione muszą być zarówno wyrok Trybunału z uzasadnieniem oraz wnioski Prezydenta, który przedstawiany jest przez jego przedstawiciela⁴⁶⁶. Regulamin Sejmu nie precyzuje, kto ma natomiast przedstawić wyrok Trybunału Konstytucyjnego, nie precyzuje też,

⁴⁶¹ Zob. art. 58 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

⁴⁶² A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 275.

⁴⁶³ K. Wojtyczek, *Komentarz...*, s. 356.

⁴⁶⁴ Zob. art. 58 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

⁴⁶⁵ Zob. art. 58 ust. 4 Regulaminu Sejmu.

⁴⁶⁶ Zob. art. 59 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

kto wyznacza osobę przedstawiającą to orzeczenie. Z uwagi na niezależność tego organu należy wykluczyć przedstawienie wyroku przez sędziego Trybunału czy też pracownika Biura Trybunału Konstytucyjnego. Czynności tej może dokonać przewodniczący, jeden z wiceprzewodniczących, poseł sprawozdawca lub inny poseł członek komisji⁴⁶⁷. Nad przedstawionym wyrokiem i prezydenckim wnioskiem przeprowadza się na pierwszym posiedzeniu komisji wyłącznie debatę ogólną. Dopiero celem dalszych prac komisji powinno być wypracowanie zmian w tekście ustawy.

Nad przyjętym przez komisję sprawozdaniem przeprowadza się debatę na posiedzeniu Sejmu. W debacie tej niedopuszczalne jest już zgłaszanie poprawek wykraczających poza zakres wynikający z prezydenckiego wniosku⁴⁶⁸. Aktem końcowym debaty jest głosowanie, podczas którego w pierwszej kolejności głosowane są poprawki do propozycji zmiany, a następnie przeprowadzane jest głosowanie w całości tekstu zmian w treści ustawy zwróconej przez Prezydenta⁴⁶⁹.

Po uchwaleniu przez Sejm odpowiednich zmian Marszałek Sejmu przesyła Marszałkowi Senatu i Prezydentowi uchwałę Sejmu w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia⁴⁷⁰. Ta zaś jest następnie przedmiotem prac senackich w trybie przyjętym dla normalnego procedowania ustawy. Senat może zatem wносить o odrzucenie proponowanej zmiany ustawy w całości lub proponować do niej określone korekty legislacyjne. Uchwały Senatu stanowią następnie przedmiot prac sejmowych w trybie przyjętym przy normalnym uchwalaniu ustawy⁴⁷¹.

Niezwłocznie po zakończeniu prac sejmowych Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi tekst ustawy ze wskazaniem zmian wynikających z usunięcia niezgodności, ustalonych w wyniku rozpatrzenia jej przez Sejm i Senat oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia⁴⁷².

W nauce prawa konstytucyjnego podnoszony jest problem milczenia Konstytucji w zakresie terminów, w jakich obie izby parlamentu powinny przeprowadzić to postępowanie naprawcze. W skrajnych sytuacjach może bowiem dojść do wstrzymywania prac nad

⁴⁶⁷ K. Wojtyczek, *Komentarz...*, s. 359.

⁴⁶⁸ Zob. art. 60 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

⁴⁶⁹ S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy...*, s. 162. Zob. też art. 61 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

⁴⁷⁰ Zob. art. 62 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

⁴⁷¹ Zob. art. 62 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

⁴⁷² Zob. art. 63 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

nowelizacją i faktycznego zablokowania całego postępowania ustawodawczego. W pełni zasadnie zatem podnoszone są postulaty wprowadzenia ograniczeń czasowych na prowadzenie prac w Sejmie i w Senacie. Należy także rozważyć nad wprowadzeniem swoistego „bezpiecznika” w Konstytucji, który umożliwiłby Prezydentowi ogłoszenie ustawy z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją w przypadku przekroczenia przez izby terminu, w jakimi powinny zakończyć się prace⁴⁷³.

4. Wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm

4.1. Istota wniosku

Jeżeli w wyniku kontroli uchwalonej przez parlament ustawy Prezydent poweźmie w stosunku do niej poważne zastrzeżenia, przysługuje mu prawo odmowy podpisania tego aktu, tzw. „weto prezydenckie” (łac. *veto* – nie pozwalam). Instytucja ta jest emanacją przypisania Prezydentowi roli tzw. „strażnika konstytucji”, którego zadaniem jest niedopuszczenie, aby w życie wchodziło prawo niezgodne z ustawą zasadniczą. W literaturze przedmiotu pojawiają także pojęcia określające rolę Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym jako „gracza sprzeciwu” (*veto player*).⁴⁷⁴

Weto ma charakter typowego weta zawieszającego, które posiada obecnie najszersze zastosowanie we współczesnych systemach ustrojowych. Jego istota polega faktycznie na tym, że wskutek jego zastosowania następuje jedynie wyhamowanie postępowania ustawodawczego, a nie jego ostateczne przerwanie⁴⁷⁵. Stąd też następuje przekazanie Sejmowi ustawy do ponownego uchwalenia⁴⁷⁶.

To szczególne uprawnienie Prezydenta nie ma charakteru absolutnego. Nie każdą bowiem uchwaloną przez parlament ustawę Prezydent może skierować z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie. Ograniczenie to, jak stanowi art. 224 ust. 1 Konstytucji, dotyczy ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym, które to Prezydent zobowiązany jest podpisać w ciągu 7 dni od przedstawienia ich przez Marszałka Sejmu. Podobnie jest

⁴⁷³ A. Rytel-Warzocho, *Prewencyjna kontrola...*, s. 293.

⁴⁷⁴ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 180.

⁴⁷⁵ S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy...*, s. 164.

⁴⁷⁶ R. Balicki, *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 43.

w przypadku uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji, którą to Prezydent zobowiązany jest podpisać w terminie 21 dni od przekazaniu mu jej przez Marszałka Sejmu⁴⁷⁷.

Przepisy Konstytucji nie posługują się *expressis verbis* pojęciem „weta”. Instytucja ta uregulowana została w art. 122 ust. 5 Konstytucji, który stanowi, że w przypadku braku zgody Prezydenta na podpisanie ustawy przy jednoczesnym braku podstaw dla skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Wniosek taki nie może dotyczyć jedynie części postanowień aktu normatywnego. Nawet w przypadku, gdy przedmiotem zastrzeżeń byłaby jedna norma lub jeden przepis, przedmiotem wniosku kierowanego do Sejmu musi być cała ustawa.

Analizując dorobek legislacyjny polskiego parlamentu od 1989 r. nie sposób nie odnieść wrażenia, że duża część ustaw uchwalanych jest pomimo zgłaszania w toku postępowania ustawodawczego zastrzeżeń co do ich zgodności z Konstytucją. Jednak logika polityczna czasami skłania liderów klubów parlamentarnych do przyznawania prymatu interesom wyborców, niż żelaznym regułom stanowienia prawa. Nie dostrzega się jednak faktu, że uchwalanie prawa naruszającego zasady Konstytucji, w tym w szczególności prawa i swobody obywatelskie, finalnie jest działaniem na niekorzyść obywateli. Naraża ich to bowiem na wymuszone zmiany regulacji, niepewność związaną z zaskarżeniem ustawy do Trybunału Konstytucyjnego czy w skrajnych przypadkach narażenia straty finansowe.

Dlatego też funkcja „strażnika Konstytucji” powinna być przez każdego Prezydenta traktowana z najwyższą uwagą i należyłą starannością. Stanowi on bowiem ostatnią zaporę dla niedobrego i zepsutego u podstaw prawa.

4.2. Podstawy wniosku

Ustawodawca konstytucyjny pozostawił kwestię podstaw wniosku poza przedmiotem regulacji, otwierając tym samym przestrzeń do interpretacji i analiz. Osią sporu, który zarysował się w efekcie toczonyj w nauce prawa konstytucyjnego dyskusji, jest możliwość skierowania ustawy do Sejmu w celu ponownego rozpatrzenia wyłącznie na podstawie wątpliwości natury konstytucyjnej.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że to milczenie Konstytucji jest równoznaczne z przyjęciem założenia o całkowitej swobodzie Prezydenta co do określenia przesłanek

⁴⁷⁷ Zob. art. 235 ust. 7 Konstytucji RP.

korzystania z weta⁴⁷⁸. Nie oznacza to jednak, że jakkolwiek, nawet błahy powód, może być podstawą do weta. Swobodę też należy interpretować bardziej niczym nieskrępowane prawo w doborze kryteriów, którymi może kierować się Prezydent dokonując merytorycznej oceny ustawy. Różnorodność stosunków społecznych, prawnych, gospodarczych czy ustrojowych wymaga stworzenia warunków do możliwie szerokiej i niczym nieskrępowanej oceny całego aktu normatywnego. Prezydent dokonuje wprawdzie materialnej i formalnej kontroli konstytucyjności ustaw, co wynika z wypełnianej przez niego funkcji „czuwania” nad przestrzeganiem Konstytucji, ale może, a wręcz powinien, odmawiając podpisania ustawy, wyjść poza przesłanki związane z jej zgodnością z Konstytucją i kierować się innymi względami – np. gospodarczymi, celowościowymi itp.

Zasadnym jest zatem twierdzenie i wyrażany w doktrynie pogląd, że podstawą weta powinny być, poza ewentualnymi zarzutami prawnymi, argumenty pozaprawne. Za taką interpretacją przemawia sposób regulacji i systematyka art. 122 Konstytucji, w którym weto prezydenckie zostało ujęte w ustępie 5, czyli po przepisach dających głowie państwa prawo wystąpienia z wnioskiem w ramach kontroli prewencyjnej⁴⁷⁹. Posłużenie się przez ustawodawcę konstytucyjnego sformułowaniem *Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia* sugeruje wprost, że dopiero w przypadku braku podstaw do skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego Prezydent winien rozważyć możliwość skierowania ustawy do Sejmu. Tym samym, w przypadku uznania pewnych przepisów ustawy za niezgodne z Konstytucją, Prezydent powinien przyznawać prym wnioskowi do Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawiciele poglądu przeciwnego twierdzą natomiast, że do decyzji Prezydenta należy wybór jednego z dwóch środków, nie przyznając pierwszeństwa żadnemu z nich⁴⁸⁰. Konsekwencją takiego wnioskowania jest jednak sprowadzenie roli weta do instytucji tożsamej z prewencyjną kontrolą konstytucyjności ustawy. W obu bowiem przypadkach celem działania głowy państwa jest niedopuszczenie do wejścia w życie przepisów niezgodnych z Konstytucją. Pogląd ten, traktujący mimo wszystko podstawy weta bardziej liberalnie, znajduje swoje zastosowanie w praktyce Kancelarii Prezydenta. Służby prawne przygotowują bowiem

⁴⁷⁸ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 173.

⁴⁷⁹ M. Chmaj, J. Juchniewicz, *Komentarz do Konstytucji. Art. 120–124*, Warszawa 2022, s. 85.

⁴⁸⁰ L. Garlicki, *Artykuł 122...*, s. 22; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz...*, s. 23.

najczęściej równolegle oba wnioski, tj. do Sejmu i do Trybunału Konstytucyjnego. Każdorazowo decyzją Prezydenta jest, z którego uprawnienia skorzysta.

Nie można jednak pomijać faktu, że jednym z kluczowych zadań ustrojowych Prezydenta jest „czuwanie” nad przestrzeganiem Konstytucji. Zatem podnoszone we wniosku zarzuty dotyczące sfery merytorycznej ustawy winny mieć jednak oparcie w zasadach wywodzonych z ustawy zasadniczej. W przeciwnym razie istniałoby realne ryzyko sprowadzenia roli instytucja „weta” do narzędzia polemiki politycznej między Prezydentem a parlamentem. Prezydent nie jest jednak trzecią izbą, a „strażnikiem Konstytucji”. Poza uwagami w sferze merytorycznej, Prezydent może podnieść zastrzeżenia także w sferze proceduralnej, czyli samego trybu uchwalenia ustawy. Spoczywający na Prezydencie obowiązek badania dochowania przez obie izby parlamentu konstytucyjnie określonego trybu uchwalania ustaw obejmuje też kontrolę potraktowania przez Sejm senackich poprawek do ustawy. W tym aspekcie weto umożliwia Prezydentowi włączenie się w ewentualny konflikt pomiędzy dwiema izbami w sytuacji, w której Sejm dążyłby do ograniczenia roli Senatu jako organu współkształtującego ustawę⁴⁸¹.

Należy mieć także świadomość, że na ostateczną decyzję Prezydenta wpływ wywierają czynniki zewnętrzne, a w szczególności sprzeciw obywateli wobec uchwalonej przez parlament ustawy. Zdarzało się bowiem, że Prezydent podejmował decyzję o skierowaniu ustawy do parlamentu w celu jej ponownego rozpatrzenia, po licznych protestach obywateli, organizacji pozarządowych, ekspertów i publicystów. Przykładem tu mogą być chociażby prezydenckie weta do ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym, do ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw czy do ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (tzw. „Lex Czarnek”).

4.3. Uzasadnienie wniosku Prezydenta

Kierowany przez Prezydenta wniosek do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy winien być odpowiednio umotywowany, co wynika wprost z art. 122 ust. 5 zd. 1 Konstytucji. Stanowi on, że Prezydent może z „umotywowanym” wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Ustrojodawca nie wskazuje na żadne wymogi formalne odnoszące się do umotywowania wniosku, pozostawiając to „w sferze uznania Prezydenta, który w ramach

⁴⁸¹ B. Banaszak, *Rola Prezydenta...*, s. 249.

przysługującej mu samodzielności funkcjonalnej decyduje o doborze zastrzeżeń uzasadniających zastosowanie weta ustawodawczego”⁴⁸².

Obowiązek przedstawienia racji przemawiających za ponownym przeanalizowaniem przepisów uchwalonej już raz ustawy powinien pozwolić Sejmowi zapoznać się ze stanowiskiem Prezydenta. Może on przykładowo prezentować stanowisko, którego wcześniej parlamentarzyści nie wzięli pod uwagę, bądź też głowa państwa wskaże okoliczności, które determinować będą zmianę decyzji posłów co do przyjętych wcześniej rozwiązań⁴⁸³. Niezależnie od tego jak szeroko i głęboko sięgają zarzuty, treścią wniosku może być tylko ponowne rozpatrzenie przez Sejm całej ustawy, a wystąpienie z tzw. wetem selektywnym jest niedopuszczalne⁴⁸⁴.

Przedstawione we wniosku Prezydenta argumenty mają również istotne znaczenie z punktu widzenia opinii publicznej⁴⁸⁵. Pozwala to także głowie państwa wyjaśnić, dlaczego nie zgadza się na ustawę o określonej treści⁴⁸⁶. Społeczeństwo, czyli wyborcy, mają ponadto okazję zaznajomić się z różnymi stanowiskami w danej sprawie, co nie pozostaje bez wpływu na ich postrzeganie reprezentowania zarówno przez parlament, jak i Prezydenta interesów narodowych. To wszystko, na przykład w sytuacji, w której argumenty i stanowisko Prezydenta cieszą się szerokim poparciem społecznym, stwarza dodatkowo możliwość nacisku politycznego wyborców na posłów, aby nie głosowali za oddaleniem prezydenckiego weta⁴⁸⁷. Ponadto możliwość poznania powodów leżących u podstaw wystąpienia z wetem ma ułatwić posłom podjęcie decyzji co do ewentualnego uwzględnienia wniosku⁴⁸⁸.

4.4. Możliwość wycofania wniosku przez Prezydenta

Podobnie, jak w przypadku prezydenckiego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w trybie prewencyjnej kontroli ustawy, tak w przypadku wniosku kierowanego do Sejmu toczy

⁴⁸² G. Kuca, *Weto ustawodawcze*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 1067.

⁴⁸³ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 172.

⁴⁸⁴ J. Zalesny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999, s. 20.

⁴⁸⁵ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, dz. cyt., s. 173.

⁴⁸⁶ R. Balicki, *Weto prezydenckie...*, s. 45

⁴⁸⁷ B. Banaszak, *Rola Prezydenta...*, s. 250.

⁴⁸⁸ M. Lewandowski, *Instytucja weta ustawodawczego w świetle art. 64 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze” 2010, nr 4., s. 32.

się w nauce prawa konstytucyjnego dyskusja o możliwości wycofania takiego wniosku. W praktyce taka sytuacja może dotyczyć przede wszystkim zmiany po wyborach prezydenckich, gdzie nowo wybrany Prezydent może nie podzielać zarzutów podniesionych przez swojego poprzednika we wniosku. Taką decyzję podjął chociażby Aleksander Kwaśniewski w stosunku do dwóch wniosków skierowanych przez swojego poprzednika, Lecha Wałęsę.

Zwolennicy takiego właśnie, bardziej liberalnego rozwiązania podnoszą, że Prezydent może cofnąć wniosek. Co więcej, twierdzą, że do wycofania wniosku może dojść w każdym czasie, nawet bez konieczności wskazywania powodów swojej decyzji. Z decyzją taką wiąże jednak obowiązek podpisania ustawy przez Prezydenta i zarządzenia jej ogłoszenia⁴⁸⁹. Wskazują bowiem, że nie ma w przepisach konstytucyjnych zakazu wycofania przez nowo wybranego Prezydenta RP wniosku złożonego przez jego poprzednika⁴⁹⁰. Pogląd ten znalazł również swoje rozwinięcie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. I tak, uznał on chociażby, że wśród przepisów konstytucyjnych nie ma takiego, który zakazywałby Prezydentowi RP wycofania z Sejmu wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy, oczywiście przed rozpatrzeniem przez Sejm takiego wniosku⁴⁹¹. Trybunał przyznał także, że w przepisach konstytucyjnych nie ma zakazu wycofania przez nowo wybranego Prezydenta RP wniosku złożonego przez jego poprzednika⁴⁹².

Właściwym wydaje się jednak stanowisko przeciwne, które nie dopuszcza możliwości wycofania wniosku przez Prezydenta w jakichkolwiek okolicznościach. Argumentacja jest oczywiście analogiczna, jak w przypadku uzasadnienia braku możliwości wycofania przez Prezydenta wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawodawca konstytucyjny wyznaczył 2-dniowy termin na skorzystanie przez Prezydenta ze swoich uprawnień. Jest to termin zawity, co oznacza, że nie może być wydłużony. W tym zatem terminie Prezydent zobowiązany jest wydać właściwy akt dotyczący wystąpienia do Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie ustawy. Z chwilą wydania takiego aktu zostaje skonsumowany udział Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym i przysługują

⁴⁸⁹ Zob. J. Mordwiłko, *W sprawie prawa Prezydenta RP do wycofania weta wobec ustawy w świetle art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4, s. 75–78; Zob. także P. Radziewicz, *Artykuł 122*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 364;

⁴⁹⁰ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, s. 182.

⁴⁹¹ Zob. orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1996 r., sygn. K 6/96.

⁴⁹² Postanowienie TK z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt. Kp 2/10.

mu już kolejne uprawnienia. Art. 122 Konstytucji nie stwarza bowiem możliwości jednoczesnego korzystania z obu prezydenckich uprawnień. Nie może on równoległe skierować zarówno wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, jak i wniosku do Sejmu. Oznaczałoby to nadużycie ustrojowych uprawnień przez Prezydenta. Zatem przekazanie Sejmowi ustawy do ponownego rozpatrzenia jest aktem w danej sytuacji jednorazowym i nieodwracalnym, zaś Prezydent przestaje być dysponentem tej ustawy, a ona sama przechodzi w ręce Sejmu⁴⁹³. Potwierdzają to chociażby przepisy Regulaminu Sejmu, który wskazuje Marszałka Sejmu jako organ właściwy do zarządzania wnioskiem od momentu jego złożenia przez Prezydenta.

4.5. Procedura sejmowa

Wystąpienie przez Prezydenta z wnioskiem rozpoczyna etap postępowania ustawodawczego o wyjątkowym charakterze⁴⁹⁴ i pozwala Sejmowi na powtórne zajęcie stanowiska w sprawie ustawy zakwestionowanej przez Prezydenta⁴⁹⁵.

Procedura ta jest analogiczna do postępowania w Sejmie z uchwałami senackimi proponującymi zmiany lub odrzucenie ustawy. Analogicznie również na Sejm nie zostały nałożone ograniczenia czasowe, co oznacza, że Sejm może ustosunkować się do weta prezydenckiego w dowolnym w terminie. W skrajnych przypadkach Marszałek Sejmu może nawet taki wniosek skierować do „zamrażarki sejmowej” i nie poddać go pod ocenę posłów do końca trwania kadencji. Tak się z resztą stało z wszystkimi wnioskami Prezydenta Andrzeja Dudy, których od października 2015 r. do września 2022 r. skierował łącznie dwanaście. W efekcie więc, w wyniku zasady dyskontynuacji materialnej, weto Prezydenta przybrało charakter nie tyle zawieszający, co rozstrzygający⁴⁹⁶. Skrajnie odmiennym przykładem było weto Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego do ustawy z dnia 1 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego Państwa. Prezydent decyzję podjął już następnego dnia po uchwaleniu ustawy przez Parlament. Sejm natomiast uczynił ten wniosek przedmiotem prac już 3 lipca 1998 r., czyli 1 dzień po skierowaniu go przez Prezydenta.

⁴⁹³ M. Chmaj, J. Juchiewicz, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 120–124*, Warszawa 2022, s. 88.

⁴⁹⁴ M. Kudej, *Instytucje...*, s. 132.

⁴⁹⁵ B. Banaszak, *Rola Prezydenta...*, s. 252.

⁴⁹⁶ A. Bień-Kacała, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2008, t. 4, s. 35–36.

Po nadaniu numeru druku Marszałek Sejmu zarządza doręczenie prezydenckiego wniosku wszystkim posłom w celu zapoznania się z argumentami, które legły u podstaw ponownego skierowania ustawy do Sejmu⁴⁹⁷. W celu zaś merytorycznego rozpoznania tego wniosku Marszałek Sejmu kieruje go właściwej komisji sejmowej⁴⁹⁸. Są nimi te, które przeprowadzały szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy i opiniowały ewentualne uchwały Senatu. Przepisy regulaminowe nie określają czynności, jakie powinny być podejmowane przez komisje sejmowe w trakcie rozpatrywania wniosku Prezydenta. Wydaje się trafnym twierdzeniem, że Sejm nie powinien dokonywać jakichkolwiek zmian w ustawie, a przedmiotem prac uczynić jedynie konieczność podjęcia decyzji, czy ustawa winna być ponownie uchwalona czy też uwzględnić prezydenckie weto. Praktyka wskazuje, że analizowanie przez komisje wniosku prezydenckiego polega najczęściej na kompleksowym przedyskutowaniu całej jego treści i przyjęciu określonego stanowiska w jednym głosowaniu⁴⁹⁹. Jeżeli natomiast we wniosku Prezydenta zostają podnoszone różne kwestie, wymagające oddzielnego ustosunkowania się do nich przez posłów, to wówczas komisje analizują poszczególne punkty wniosku i przeprowadzają kilka głosowań cząstkowych, a dopiero na podstawie wyników tych głosowań podejmują konkretne stanowisko wobec weta prezydenckiego, proponowane następnie Sejmowi w sprawozdaniu⁵⁰⁰. Stanowisko to może obejmować wniosek o ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym bądź wniosek przeciwny⁵⁰¹. Wraz z przyjęciem sprawozdania komisja wyznacza ze swojej grona posła sprawozdawcę, który będzie prezentował treść stanowiska na posiedzeniu Sejmu.

Regulamin Sejmu nie wskazuje, w jakim terminie przyjęte przez komisje sprawozdanie winno stać się przedmiotem debaty plenarnej. Można zatem zakładać, że jedynie kwestie natury politycznej będą determinowały decyzję Marszałka Sejmu w tym zakresie, takie chociażby jak posiadanie określonej większości głosów. Debata plenarna wygląda w tym postępowaniu podobnie jak w innych postępowaniach, a więc polega na przedstawieniu sprawozdania właściwych komisji, przeprowadzeniu dyskusji oraz głosowaniu⁵⁰². Najpierw jednak przedstawiciel Prezydenta w jego imieniu przedstawia, jakie były motywy złożenia przez

⁴⁹⁷ Zob. art. 64 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

⁴⁹⁸ Zob. art. 64 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

⁴⁹⁹ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 103.

⁵⁰⁰ Tamże, s. 104.

⁵⁰¹ Zob. art. 64 ust. 3 zd. 2 Regulaminu Sejmu.

⁵⁰² M. Kudej, dz. cyt., s. 105.

prezydenta wniosku o ponowne uchwalenie ustawy, a następnie poseł sprawozdawca prezentuje stanowisko komisji. W dalszej kolejności odbywa się dyskusja, z zwieńczeniem prac jest głosowanie⁵⁰³.

Przedmiotem głosowania jest prezydencki wniosek o ponowne uchwalenie ustawy. Sytuacja ta jest odwrotna niż przy procedowaniu uchwał senackich, gdzie celem głosowania jest odrzucenie stanowiska Senatu. Sejm może wniosek Prezydenta odrzucić – w drodze ponownego uchwalenia ustawy większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wówczas Prezydent w ciągu 7 dni zobowiązany jest podpisać ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej⁵⁰⁴. Brak uzyskania jednak tej kwalifikowanej większości definitywnie przesądza o zamknięciu postępowania ustawodawczego bez osiągnięcia efektu, jakim jest uchwalenie ustawy.

W nauce prawa konstytucyjnego podnosi się postulat *de lege ferenda* o konieczności obniżenia wymaganej dla odrzucenia weta prezydenckiego większości do progu większości bezwzględnej. Obecne rozwiązania sprawiają bowiem, organ władzy wykonawczej ma większy wpływ na przebieg postępowania ustawodawczego niż druga izba parlamentu. Zgodzić się można częściowo również z zarzutem, że prezydenckie weto legislacyjne, jak podnoszą zwolennicy takiego rozwiązania, ze względu na praktykę stosowania utraciło już swoje podstawowe atrybuty, nie jest prezydenckim apelem o refleksję i ponowną dyskusję w Sejmie nad uchwaloną uprzednio ustawą, lecz stało się elementem blokady procedury ustawodawczej. Dlatego przyjęcie większości bezwzględnej dla ponownego uchwalenia ustawy zmniejszyłoby niebezpieczeństwo paraliżu ustawodawczego, umożliwiając większości parlamentarnej realizację programu⁵⁰⁵.

⁵⁰³ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 180.

⁵⁰⁴ Zob. art. 122 ust. 5 Konstytucji RP.

⁵⁰⁵ R. Balicki, *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, (red.) B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 345–346.

ZAKOŃCZENIE

Celem niniejszej rozprawy była całościowa analiza postępowania ustawodawczego. Głównym problemem badawczym było zbadanie, w jakim zakresie praktyki parlamentarnej, uznaniowość podmiotów postępowania oraz czynniki polityczne mogą kształtować procesy wynikające bezpośrednio z aktów normatywnych.

Podsumowując rozważania zawarte w dysertacji należy wskazać, że postępowanie ustawodawcze kształtowane jest wieloma aktami normatywnymi, jak i typową dla danej kadencji praktyką parlamentarną. Z uwagi na doniosłe znaczenie tego procesu dla demokratycznego państwa prawnego część regulacji oraz gwarancji zakotwiczonych zostało bezpośrednio w przepisach Konstytucji RP. Dotyczy to chociażby inicjatywy ustawodawczej, samych prac przeprowadzanych w Sejmie i Senacie, czy uprawnień Prezydenta RP. Natomiast część zasad, jak chociażby instytucja *vacatio legis*, wywiedzione zostały przez Trybunał Konstytucyjny z ogólnych zasad ustawy zasadniczej.

Rozwinięcie konstytucyjnych następuje w szeregu aktów ustawowych, podustawowych czy wewnętrznie obowiązujących. Wskazać należy Ustawę z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Ustawę o petycjach z dnia 11 lipca 2014 r., czy Ustawę z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ponadto istotną rolę odgrywają, rzecz jasna, Regulamin Sejmu, Regulamin Senatu czy Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej.

Uzupełnieniem powyższych norm, co zostało w niniejszej rozprawie wskazane, są praktyki parlamentarnej. Regulamin Sejmu przyznaje bowiem szerokie uprawnienia Marszałkowi Sejmu i większości sejmowej w kształtowaniu procesu legislacyjnego. W konsekwencji więc często to wola polityczna, a nie ustanowione regulacje wpływają na jakość debaty parlamentarnej i stanowionego prawa.

Postępowanie ustawodawcze osadzone jest na stabilnym systemie normatywnym, niewzbudzającym szerszych wątpliwości interpretacyjnych. Sama konstrukcja postępowania jest spójna i przemyślana. Niemniej jednak zawiera ono szereg rozwiązań, które dopiero w procesie stanowienia prawa mogą wpływać negatywnie na jego przebieg. W efekcie ograniczone mogą być gwarancje mające służyć pełnej realizacji fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego. Zaliczyć do nich należy chociażby zasadę przewidywalności prawa, stabilności prawa, jawności działania władz publicznych czy zasadę udziału obywateli w stanowieniu prawa.

Celem rozdziału pierwszego było zarysowanie ewolucji postępowania ustawodawczego poczynając od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r., aż do uchwalenia obecnie obowiązującej Konstytucji. Postępowania te zostały opisane całościowo wychodząc od prawa inicjatywy ustawodawczej, aż do podpisania uchwalonej ustawy. Szczególnym przedmiotem zainteresowania autora był etap prac parlamentarnych jako kluczowego etapu postępowania ustawodawczego.

Rozdział drugi poświęcony został zagadnieniu prawa inicjatywy ustawodawczej. Przysługuje ono zarówno podmiotom politycznym (posłowie, Senat, Rząd), jak i niepolitycznym (grupa obywateli). Co do zasady wszystkie te podmioty są równe, a kierowane przez nich projekty nie cechują się nadrzędnością nad pozostałymi. Niemniej istniejące regulacje sprawiają, że przy braku woli przedstawicieli większości sejmowej projekty ustaw zainicjowane przez parlamentarną opozycję lub przez grupę obywateli nie mają jakichkolwiek gwarancji procedowania. Wymóg skierowania projektu obywatelskiego do pierwszego czytania w ustawowo określonym terminie jest gwarancją niewystarczającą. W rozprawie przywołane zostały bowiem przykłady projektów ustaw, w stosunku do których termin ten nie został dochowany. Co więcej, nawet jeżeli nad projektem obywatelskim zostanie przeprowadzona debata ogólna stanowiąca element pierwszego czytania, to z woli większości sejmowej do szczegółowego rozpatrzenia może nigdy nie dojść. Projekty autorstwa opozycyjnych sił sejmowych mają jeszcze słabszą ochronę. Marszałek Sejmu może bowiem miesiącami, a nawet latami wstrzymywać rozpoczęcie prac nad tymi projektami. W przypadku nawet przeprowadzenia pierwszego czytania los tych ustaw jest z góry przesądzony. Wolą większości sejmowej odrzucony zostanie w całości jeszcze w pierwszym czytaniu lub też skierowany zostanie do specjalnej podkomisji, nad pracami której kontrolę sprawują posłowie większości. Jeżeli natomiast większość sejmowa i Prezydent reprezentują przeciwne środowiska polityczne, to również projekty kierowane przez głowę państwa nie będą miały

gwarancji procedowania. Analogiczna sytuacja dotyczy senackich projektów ustaw. O ile jeszcze w obu izbach parlamentu większość stanowią przedstawiciele tego samego środowiska politycznego, nad projektami senackimi przeprowadza się prawidłowe postępowanie, o tyle w przypadku zantagonizowanych środowisk politycznych w obu izbach, los projektów senackich jest *de facto* z góry przesądzony. Żadna bowiem norma nie nakłada obowiązku jej procedowania w określonym czasie.

Zatem jedną z głównych wad postępowania ustawodawczego w obecnym kształcie jest jego absolutne zdominowanie przez większość sejmową. W efekcie politycy rządzący mogą nigdy nie poddać pod głosowanie propozycji legislacyjnych, które są dla nich niekorzystne albo z którymi się nie zgadzają. To wprowadza ogromne dysproporcje w skuteczności projektów ustaw pomimo ich równego statusu w sensie prawnym. Poza rządem i posłami tworzącymi większość sejmową, żaden inny podmiot nie ma gwarancji realizacji jego konstytucyjnego prawa do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą.

W tym zakresie postulowane są zmiany zmierzające m.in. do likwidacji tzw. „zamrażarki sejmowej” lub przyznające szersze gwarancje procedowania obywatelskich projektów ustaw. W literaturze przedmiotu postuluje się również zmiany w zakresie podniesienia jakości projektów ustaw kierowanych przez grupę posłów. O ile bowiem stanowią one jedyne narzędzie aktywności legislacyjnej posłów opozycyjnych, o tyle w przypadku składania ich przez przedstawicieli większości sejmowej stanowi to ucieczkę od składania projektów rządowych i unikanie żmudnej pracy w przygotowaniu „Oceny skutków regulacji”. Ta bowiem musi zostać przygotowana z uwzględnieniem procesu konsultacji społecznych, ustaleń międzyresortowych czy opinii organizacji pozarządowych.

Celem trzeciego rozdziału było wykazanie, jak konkretne decyzje polityczne i praktyki większości sejmowej mogą negatywnie wpływać na proces stanowienia prawa. Sejmowy etap **postępowania ustawodawczego** oparty jest na konstytucyjnej zasadzie trzech czytań. Ta wynikająca z polskiej tradycji konstytucyjnej wieloetapowa konstrukcja procesu stanowienia prawa służyć ma przeprowadzeniu jawnej i szerokiej debaty parlamentarnej z udziałem wszystkich sił politycznych oraz organizacji reprezentujących konkretne grupy obywateli. Co do zasady służyć ma to uzyskaniu optymalnego kształtu projektu ustawy. W praktyce jednak realizacja tych postulatów uzależniona jest nie tyle od gwarancji formalnych, ale zależy od politycznej woli większości sejmowej. W sposób całkowicie nieskrępowany może ona decydować o wielu istotnych elementach procesu legislacyjnego, takich jak skracanie terminów, ograniczanie debaty i pytań czy wykluczanie strony społecznej. Porządek każdego posiedzenia Sejmu może całkowicie pomijać zaś głos i postulaty opozycyjnych klubów

parlamentarnych. Autor zwrócił również uwagę na zjawisko dyktatu większości w toku prac komisji sejmowych poprzez ograniczanie roli posłów opozycyjnych i wykluczanie strony społecznej. Efektem tak wadliwie skonstruowanego postępowania ustawodawczego jest pauperyzacja debaty parlamentarnej oraz spadek jakości stanowionego prawa. Wskazane w dysertacji postulaty formułowane są zarówno w nauce prawa konstytucyjnego, jak i w opracowaniach organizacji pozarządowych. Zwiększenie jawności procesów legislacyjnych, ich większa przewidywalność i otwartość na głos strony społecznej przyczyni się do pełniejszej realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego.

Czwarty rozdział rozprawy skupia się na senackim etapie postępowania ustawodawczego. Opisane w nim procesy wynikające z przepisów Regulaminu Senatu oraz zwyczaje panujące w izbie tworzą, co do zasady, korzystne warunki stanowienia prawa. W porównaniu do prac sejmowych większy akcent kładzie się bowiem na przeprowadzenie rzetelnej debaty nad propozycjami zawartymi w uchwalonej ustawie. Zasady kształtujące ten etap postępowania ustawodawczego stwarzają mniej możliwości wpływania na niego przez większość senacką. Jednak kluczową kwestią wpływającą na rolę Senatu w procesie stanowienia prawa jest jego podrzędność w stosunku do Sejmu. To właśnie izbie niższej parlamentu, po uzyskaniu 231 głosów, przysługuje prawo odrzucenia każdej propozycji legislacyjnej Senatu. Ostatecznie więc wola sejmowej większości nadaje kształt uchwalonej ustawie. Jeżeli większość senacką tworzą przedstawiciele tego samego środowiska politycznego to ich uwagi są zazwyczaj uwzględniane. Jeżeli zaś większość senacką tworzą przedstawiciele przeciwnego środowiska politycznego ich uwagi, nawet korzystniejsze z punktu widzenia obywateli, odrzucane są zazwyczaj w Sejmie. Uzasadnione są zatem postulaty zwiększenia roli Senatu w postępowaniu ustawodawczym.

Ostatni rozdział rozprawy poświęcony jest udziałowi Prezydenta RP w postępowaniu ustawodawczym. Przypisanie mu przez ustrojodawcę roli „strażnika Konstytucji” determinuje w dużej mierze katalog uprawnień, jakie przysługują głowie państwa. Na pierwszy plan wysuwa się tu możliwość prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy poprzez skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Ma to służyć eliminowaniu z ustawy przepisów niezgodnych z ustawą zasadniczą lub z prawem unijnym, a w skrajnych sytuacjach zablokowaniu całej ustawy. Instytucja tzw. „weta prezydenckiego” ma stanowić zaś zaporę dla ustaw, które w ocenie głowy państwa, mogą niekorzystanie dla obywateli kształtować stosunki społeczne, gospodarczo-ekonomiczne, ustrojowe czy kulturalne. Stąd też skierowanie wniosku do Sejmu ma być okazją do pewnej refleksji, przemyśleń i ponownej debaty.

Praktyka potwierdza natomiast, co autor wykazał w dysertacji, że także w przypadku Prezydenta polityczne motywacje mogą bardziej kształtować jego decyzje niż merytoryczna ocena treści ustawy. Może to być widoczne w szczególności przy korzystaniu z prawa weta. Mając bowiem na uwadze, że do jego odrzucenia konieczne jest przyjęcie ustawy kwalifikowaną większością 3/5 głosów, to Prezydent jednoosobowo może zniweczyć cały wysiłek legislacyjny obu izb parlamentu.

Przeprowadzona w niniejszej dysertacji analiza potwierdza sformułowane na wstępie tezy i pozwala na sformułowanie poniższych twierdzeń:

1. Praktyki parlamentarne w sposób znaczący, a czasami wręcz kluczowy, kształtują przebieg postępowania ustawodawczego. Mogą one prowadzić do pomijania reguł istotnych dla przejrzystego i transparentnego procesu legislacyjnego.
2. Reguły postępowania ustawodawczego wynikające z przepisów konstytucyjnych, ustawowych czy regulaminowych teoretycznie tworzą spójny proces zapewniający realizację zasad demokratycznego państwa prawnego. Jednak wolą większości sejmowej, gdy tylko zaistnieje polityczna potrzeba, mogą one być swobodnie w istotnym zakresie modyfikowane lub omijane.
3. Absolutystyczny zakres uprawnień większości sejmowej daje jej nieograniczone prawo do kształtowania procesu legislacyjnego według własnego uznania. Tym samym, bez szczególnych powodów, może zostać ograniczona jawność procesu stanowienia prawa, może zostać ograniczony udział obywateli i organizacji pozarządowych.
4. Całkowite zdominowanie postępowania ustawodawczego przez Sejm, a w konsekwencji przez większość sejmową, prowadzi do ograniczenia debaty parlamentarnej. Wąsko pojmowany interes jednego środowiska politycznego staje się kwestią dominującą nad argumentami podnoszonymi przez inne siły polityczne.
5. W sposób należyty nie jest chronione prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. Jedynie Rząd i grupa posłów większości sejmowej mogą liczyć na procedowanie ich projektów ustaw. Projekty kierowane zaś przez Senat, Prezydenta, posłów opozycyjnych czy przez obywateli nie mają żadnej gwarancji procedowania, jeżeli tylko większość sejmowa będzie krytycznie oceniać ich propozycje legislacyjne.

6. Rola Senatu w postępowaniu ustawodawczym jest zdecydowanie zbyt mała. Jak wskazano w rozprawie, to w tej izbie parlamentu zagwarantowane są lepsze warunki do pogłębionej debaty nad propozycjami legislacyjnymi. Ostatecznie to jednak Sejm i koalicja rządząca finalnie rozstrzygają o uwzględnieniu lub odrzuceniu dorobku prac senackich. To zaś może prowadzić do wyższości interesu politycznego nad dobrem obywateli.
7. Dominująca rola większości sejmowej wzmocniona jest przez szeroko zakreślone uprawnienia Marszałka Sejmu. Działając jednoosobowo Marszałek Sejmu może skutecznie wstrzymać lub blokować procedowanie projektów ustaw, które ta większość krytycznie ocenia. To daje asumpt do funkcjonowania tzw. „zamrażarki sejmowej”, zbioru projektu ustaw, które jedynie z woli Marszałka Sejmu nie stanowią przedmiotu prac parlamentarnych.

Podsumowując, zasady kształtujące kolejne etapy postępowania ustawodawczego, a w szczególności jego fazę sejmową, nie stanowią wystarczającej gwarancji zgodności stanowionego prawa z Konstytucją. Autor wskazał, jak decyzją Marszałka Sejmu lub większości sejmowej można pozbawić skuteczności instytucje osadzone w aktach normatywnych. Przykładem była tu sejmowa Komisja Ustawodawcza, do której Marszałek Sejmu w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu może, ale nie musi, skierować projekt ustawy wzbudzający wątpliwości natury konstytucyjnej. Co więcej, realne możliwości ograniczania debaty parlamentarnej, pomijania krytycznych opinii sejmowych ekspertów z Biura Analiz Sejmowych czy Biura Legislacyjnego, a także wykluczanie z udziału w procesach legislacyjnych strony społecznej sprawiają, że uchwalane ustawy mogą zawierać wiele przepisów niezgodnych z Konstytucją RP.

BIBLIOGRAFIA

AKTY NORMATYWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267).

Ustawa konstytucyjna o wyborze prezydenta RP z dnia 4 lutego 1947 roku (Dz.U. 1947, nr 9, poz. 43).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36 z późn. zm.).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. 2020, poz. 627 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 336 z późn. zm.).

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1995, nr 38, poz. 184).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. (Dz.U. 2003, nr 24, poz. 199 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2054 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. 1999, nr 35, poz. 321).

Ustawa z dnia z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. 1999, nr 62, poz. 688).

Ustawa z dnia z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. 2018, poz. 2120).

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z dnia 20 lipca 2000 r. (Dz.U. 2000, nr 62, poz. 718).

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 roku o umowach międzynarodowych (Dz.U. 2000, nr 39, poz. 443).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2000, nr 62, poz. 718).

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. 2017, poz. 248 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2014, poz. 1195).

Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 1928).

Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 2217).

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2393).

Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1277 z późn. zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej wraz z załącznikiem (Dz.U. 2002, nr 100, poz. 908).

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. 1957, nr 19, poz. 145).

Uchwała Sejmu PRL o zmianie Regulaminu Sejmu z dnia 29 marca 1972 r.

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. 1986, nr 21, poz. 151).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. 1991, nr 2, poz. 11).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1992, nr 26, poz. 185).

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M.P. 2022, poz. 348).

Uchwała Sejmu z 13 listopada 2015 roku w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Uchwała Sejmu z dnia 22 czerwca 2016 roku w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji.

Uchwała Sejmu z dnia 24 listopada 2017 roku w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (t.j. M.P. 2018, poz. 846 z późn. zm.).

Uchwała Senatu RP z dnia 14 października 2020 roku w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 677).

Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r. znowelizowany uchwałą Sejmu z dnia 29 listopada 1938 r.

Regulaminu Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 25 czerwca 1948 r.

Tymczasowy Regulamin Senatu z dnia 5 października 1935 r. znowelizowany uchwałami z: 27 marca 1936 r., 17 lutego 1937 r., 17 grudnia 1937 r. oraz 29 listopada 1938 r.

Poselski projekt ustawy o Agencji Cyberbezpieczeństwa autorstwa Koalicyjnego Klubu Poselskiego Lewicy (Druk Sejmowy nr 2045).

Poselski projekt ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów autorstwa Koalicyjnego Klubu Poselskiego Lewicy (Druk Sejmowy nr 2113).

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 597).

Statutu RCL, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 79 Prezesa RM z dnia 28 czerwca 2002 roku.

Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Manifest lipcowy) ogłoszony 22 lipca 1944 r.

ORZECZNICTWO

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. K. 18/95.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 czerwca 2002 r., (sygn. K 14/02).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2003 r., (sygn. SK 38/01).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK-A 2004/3/21.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., (sygn. K 4/06).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2009 r. (sygn. Kp 1/08, OTK-A 2009/10/145).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, OTK-A 2013/5/59.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 roku, sygn. K 47/15.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2022 r., sygn. K 37/03.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1996 r., sygn. K 6/96.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK-A 2002/4/43.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2003 r. (sygn. P 11/02, OTK-A 2003/2/12).

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r. (sygn. K 42/05, OTK-A 2007/6/49).

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r. (sygn. K 39/07, OTK-A 2007/10/129).

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r. (sygn. K 5/07, OTK-A 2008/7/124).

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2010 r., sygn.. akt. Kp 2/10

OPRACOWANIA NAUKOWE

Balicki R., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) M. Haczkowska, Warszawa 2014.

Balicki R., *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, (red.) B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010.

Balicki R., *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.

Bałaaban A., *Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka*, Kraków 2003, Lex online.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.

Banaszak B., *Rola Prezydenta w procesie stanowienia ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzcíński, Warszawa 1994.

Banaszak B., *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 5.

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1996.

Białończyk W., Kasiak Ł., *Projekty wnoszone przez Prezydenta RP*, [w:] *Procedury tworzenia aktów prawnych*, (red.) J. Krawczyk, Warszawa 2013.

Bień-Kacała A., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2008, t. 4.

Borski M., B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 2.

Borski M., Glacjar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce. Prawo, zwyczaj, praktyka*, Sosnowiec 2015.

Borski M., *Postępowanie z projektami kodeksów jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, nr XIII.

Borski M., Przywora B., *Postępowanie z projektem pilnym jako szczególnego trybu ustawodawczego w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 4.

Bożyk S., *Konstytucyjne podstawy postępowania ustawodawczego w Sejmie*, [w:] *Minikommentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, (red.) M. Zubik, Warszawa 2017.

Bożyk S., *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, tom XL.

Bożyk S., *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

- Chmaj M., Juchniewicz J., *Komentarz do Konstytucji. Art. 120–124*, Warszawa 2022.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji. Art. 115, 118, 119*, Warszawa 2020.
- Chmaj M., Rakowska-Trela A., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 95, 96*, Warszawa 2020.
- Chmielarz-Grochal A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX (zeszyt specjalny).
- Chojnacka I., *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 2.
- Chruściak R., *Treść Małej Konstytucji z 1992*, [w:] *Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, (red.) M. Zubik, R. Jastrzębski, Warszawa 2014.
- Chybalski P., *Artykuł 121*, [w] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, (red.) M. Safjan, L. Bosek, Legalis.
- Chybalski P., *Artykuł 32*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Artykuł 49*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Druk sejmowy*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Komentarz do art. 118*, [w:] *Konstytucja, t. II. Komentarz art. 87–243*, (red.) M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Chybalski P., *Poprawka*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014.
- Chybalski P., *Szczególne tryby stanowienia ustaw i inne gwarancje proceduralne*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, (red.) P. Radziejewicz, Warszawa 2015.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Ciemieniewski J., *Badanie zgodności ustaw z konstytucją w procesie legislacyjnym*, [w:] *Tryb*

ustawodawczy a jakość prawa, (red.) J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.

Czapla W., *Drugie czytanie projektu ustawy w Regulaminie Sejmu i praktyce parlamentarnej (II – V kadencja)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.

Czarny P., *Artykuł 144*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) P. Tuleja, Warszawa 2019.

Czarny P., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności i trybu wycofania projektu ustawy złożonego w Sejmie na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji RP*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2013, nr 3.

Czarny P., *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) P. Sarnecki, Warszawa 2014.

Czeszejko-Sochacki Z., *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2000.

Dąbrowski M., *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015.

Dąbrowski M., *Legal Acts of the President in selected Polish constitutions*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6.

Dobrowolski M., *Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5.

Dobrowolski M., *Uprawnienia Senatu w procedurze ustawodawczej II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*, Warszawa 2002.

Dobrowolski M., *Ustrojowy model dwuizbowej struktury polskiego parlamentu*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, (red.) A. Bisztyga, P. Zientarski Warszawa 2014.

Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.

Dudek D., *Konstytucja RP: nowelizować czy non movere?*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiał z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Serock, 103 czerwca 2006 r.*, (red.) M. Granat, Warszawa 2007.

Działocha K., *W sprawie dopuszczalności kontroli Sejmu nad pilnymi projektami ustaw*, [w:]

„Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III.

Eckhardt K., *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, (red.) W. Skrzydło, Rzeszów–Przemyśl 2013.

Florczak-Wątor M., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony*, P. Czarny i in., Kraków 2004.

Frankiewicz A., *Kontrasygnota aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.

Garlicki L., *Art. 98*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 1999.

Garlicki L., *Artykuł 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2001.

Garlicki L., *Artykuł 119*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2001.

Garlicki L., *Artykuł 120*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2001.

Garlicki L., *Artykuł 121 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2000

Garlicki L., M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, (red.) A. Szmyt, Warszawa 2005.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.

Garlicki L., *Uwaga 14. do art. 118 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001.

Garlicki L., *Uwaga 23 do art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom III*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2003.

Garlicki L., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „Studia Iuridica” 1995, t. 28.

Gdulewicz E., *Funkcja ustawodawcza*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne, rozdz. XI Sejm i Senat*, (red.) W. Skrzydło, Lublin 2008.

Gout T., Housbrandt A., *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Tekst i komentarz*, Zespół propagandowo-szkoleniowy CKSD, Warszawa 1952.

Góral J., *Regulamin Sejmu a praktyka*, opracowanie przedstawione w ramach konferencji nt. „Regulamin Sejmu w praktyce parlamentarnej”, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.

Grabowska S., *Inicjatywa ludowa (obywatelska)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, (red.) W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski Warszawa 2009.

Grabowska S., *Modele regulacji ludowej inicjatywy ustawodawczej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2007, nr 1.

Grabowski R., *Kworum (quorum)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, (red.) W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.

Grabowski R., *Większość zwykła*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, (red.) W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.

Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021.

Granat M., *Rozdział 2. Postępowanie z pilnymi projektami ustaw*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) A. Szmyt, Warszawa 2018.

Gromski W., *Rola i znaczenie Komisji Ustawodawczej Sejmu*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzcíński, Warszawa 1994.

Grzybowski M., *Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności Senatu*, Warszawa 2002.

Gubała M., *Przykład prawa inspiracji ustawodawczej*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 1.

Gwiżdż A., *Pilny projekt ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzcíński, Warszawa 1994.

Gwiżdż A., *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku)*, [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, (red.) M. Kruk, Warszawa 1993.

Jabłoński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, (red.) B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.

Jamróz L., *Refleksje nad ustrojową pozycją Senatu RP*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów*, (red.) S. Bożyk, Białystok 2009.

Jarentowski M., *Poprawki Senatu do ustaw w okresie II i III Rzeczypospolitej: ewolucja, procedury i techniki legislacyjnej*, [w:] *Legislacja w Polsce w latach 1918–2018*, Warszawa 2020.

Gajewski S., Nawacka K., *Historia ustroju Polski*, Olsztyn 2008.

Jarosz Z., *Opinia w sprawie trybu postępowania w sytuacjach przewidzianych art. 122 ust. 4 zd. drugie Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6.

Jarosz Z., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, (red.) J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.

Jaskiernia J., *Regulacja prawna procedur parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 12.

Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.

Juchniewicz J., *Udział Senatu w procedurze budżetowej*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, (red.) A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014.

Kabat A., *Kompetencja Prezydenta wynikająca z art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji – wnioski do Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzciniński, Warszawa 1994.

Kmiecik B., *O pojęciu „większości głosów” (w prawie wewnętrznym i międzynarodowym)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 1.

Koksanowicz G., *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle postanowień regulaminu Sejmu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.

Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008.

Konopczyński W., *Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 2, Warszawa 1926.

Kosikowski C., *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.

Kruk M., *Prerogatywy Prezydenta RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, (red.) W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.

Kubuj K., *Dwuzbiowość parlamentu. Rozwiązania ustrojowe przyjęte w Konstytucji RP z 1997 r.*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 4.

- Kubuj K., *Rola marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2.
- Kuca G., *Weto ustawodawcze*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018.
- Kuca G., *Zwykła (względna) większość głosów*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018.
- Kuczma P., *Procedura badania zgodności projektu ustawy z prawem UE*, [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015.
- Kudej M., *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995.
- Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002.
- Kudej M., *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, (red.) E. Zwierzchowski, Warszawa 1993.
- Leszczyńska K., *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, (red.) M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010.
- Lewandowski M., *Instytucja weta ustawodawczego w świetle art. 64 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze” 2010, nr 4.
- Litwin T., *Funkcje Sejmu w Senacie a współczesny model dwuizbowości*, Warszawa 2016.
- Ławniczak A., *Art. 119 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Ławniczak A., *Art. 121 Konstytucji RP*, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., *Zasada kadencyjności – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.
- Maciejko W., *Granice poprawek Senatu RP a ukryta inicjatywa ustawodawcza*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 4.
- Małecki M., Pach M., *Stan wyższej konieczności konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 7.
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003.

Mazuryk M., *Ewolucja władzy ustawodawczej w Polsce w latach 1918–2018*, [w:] *Legislacja w Polsce 1918 – 2018*, Warszawa 2020.

Mistygacz M., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 3.

Mistygacz M., *Rządowa inicjatywa ustawodawcza po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18.

Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1994.

Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.

Mordwiłko J., Odrowąż-Sypniewski W., Szmyt A., Granat M., *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzonem w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.

Mordwiłko J., *Prawne aspekty usuwania niezgodności przepisów ustawowych w świetle art. 122 ust. 4 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2000.

Mordwiłko J., *W sprawie prawa Prezydenta RP do wycofania weta wobec ustawy w świetle art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4.

Nieborak T., *Koncepcja „lepszego regulacji” – założenia i instrumenty realizacji w Unii Europejskiej*, „Ekonomia i Prawo” 2010, t VI.

Nowak K., *„Inicjatywa ustawodawcza w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 34, z. 3.

Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie wykładni art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2006, nr 2.

Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego „Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa TK”, Warszawa 2011.

Orłowski W., *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.

Patrzalek A., Szmyt A., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzcíński, Warszawa 1994.

Patrzalek A., Szmyt A., *Skutki prawne wniesienia projektu ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzcíński, Warszawa 1994

Patyra S., *Granice poselskich poprawek do rządowych projektów tzw. ustaw zwykłych oraz ustawy budżetowej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4.

Patyra S., *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.

Pietrzak M., *Konstytucja z 17 marca 1921 roku z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2.

Pisz M., *Szczególne tryby ustawodawcze w Konstytucji RP*, [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, (red.) M. Zubik, Warszawa 2017.

Popławska E., *Lepsze prawo – wyzwanie dla Senatu*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, (red.) J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.

Preisner A., *Udział Senatu w procesie stanowienia prawa*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzcíński, Warszawa 1994.

Preisner A., *Wewnątrz sejmowe postępowanie ustawodawcze*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, (red.) J. Trzcíński, Warszawa 1994.

Prokop K., *Inicjatywa ustawodawcza*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018.

Prokop K., *Tryb ustawodawczy*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018.

Rachwał M., *Instytucje demokracji bezpośredniej w dyskusji sejmowej przed uchwaleniem Konstytucji marcowej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6.

Radziejewicz P., *Artykuł 122*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) P. Tuleja, Warszawa 2019.

Rytelek-Warchocha A., Uziębło P., *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012.

Sarnecki P., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XIII.

Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, 2000.

Sarnecki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999.

Sarnecki P., *Senat RP a Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999.

Skorut P., *Odwołania do Konstytucji RP z 17 marca 1921 roku i ewolucja rozwiązań konstytucyjnych w projektach ustawy zasadniczej RP z lat 90. XX wieku. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach*, Polska Akademia Umiejętności, „Studia Środkowoeuropejskie i Bałkanistyczne” 2021, t. XXX.

Skotnicki K., *Kilka uwag w sprawie kierunków reformy Senatu*, [w:] *Prawa człowieka – Społeczeństwo obywatelskie – Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, (red.) P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Skrzydło W., *Pilny projekt ustawy*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, (red.) W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.

Skrzydło W., Zakrzewski W., *Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 r. – geneza i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3.

Sokolewicz W., *Artykuł 235*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2005.

Sokolewicz W., *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11,

Sokolewicz W., *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla niedokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.

Szepietowska B., *Proces ustawodawczy*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, (red.) Z. Jarosz, Warszawa 2006.

Szmyt A., *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.

Szmyt A., *Komentarz do art. 31*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu RP*, Warszawa 1997.

Szmyt A., *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, [w:] „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.

Szmyt A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III.

Szmyt A., *Tryb ustawodawczy w Polsce (odniesienia polsko-włoskie)*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, A. Szmyt, Warszawa 2019.

Szymanek J., *Czytanie parlamentarne*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018.

Szymanek J., *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” 2001,

z. 3.

Szymanek J., *Promulgacja*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018.

Szymanek J., *Vacatio legis*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018.

Tkaczyk E., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

Tusiński P. A., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i Senacie II Rzeczypospolitej 1919–1939. Prawo – zwyczaje – praktyka parlamentarna*, Radom 2008.

Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.

Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku z komentarzem*, Warszawa 2008.

Uziębło P., *Ustawa z 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, [w:] „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4.

Wawrzyniak J., *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, (red.) J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.

Wawrzyniak J., *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 1.

Wiącek M., *Problemy związane ze stwierdzeniem niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy w trybie kontroli prewencyjnej (uwagi na tle art. 122 ust. 4 in fine Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4.

Więckowska A., *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4.

Wiszowaty M. M., *Kworum*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, (red.) J. Szymanek, Warszawa 2018.

Włodek T., *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.

Wojtyczek K., *Komentarz do Regulaminu Sejmu*, (red.) G. Śniadowska, Warszawa 2018.

Wojtyczek K., *Zasada kontrasygnaty w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Demokratyczne*

modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych, (red.) S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997.

Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2009.

Zaleśny J., *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.

Zespołu Ekspertów Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców RP „7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce. edycja IV listopad 2019 r. – marzec 2021”, Raport.

Zięba-Załużka H., *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska w Konstytucji Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002.

Zubik M., *O niektórych aspektach prawnych związanych z autopoprawkami do projektu ustawy budżetowej*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne” 2001, nr 4.

Zubik M., *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4.

Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021.

INTERENET

www.sejm.gov.pl

www.prezydent.pl

<https://biznesalert.pl/projekt-noweli-oze-zostal-wycofany-z-sejmu/>

<https://oko.press/pamietacie-16-grudnia-2016-wtedy-zaczelo-sie-w-sejmie-to-co-mamy-dzis-przypominamy-tamten-skandal/>