

Grzegorz Koksanowicz¹

**Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym
w świetle postanowień regulaminu Sejmu**

Nadawanie 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 komisjach. Kompetencja ta, obok ustalania porządku dziennego posiedzenia, odmowy poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie została przedłożona komisji sejmowej na piśmie czy ustalania porządku głosowania, ma niewątpliwie strategiczne znaczenie dla procesu ustawodawczego².

Regulamin Sejmu z 1992 r. w pierwotnym brzmieniu³ w kompetencję do nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym wyposażył marszałka Sejmu. Na mocy nowelizacji z 6 marca 1993 r.⁴ zadanie to powierzone zostało Prezydium Sejmu, zaś w wyniku zmiany regulaminu dokonanej w dniu 28 października 1997 r.⁵ uprawnienie to ponownie znalazło się w rękach marszałka izby.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 8 regulaminu Sejmu powyższą kompetencję marszałek realizuje po zasięgnięciu opinii Prezydium izby.

Uprawnienie do nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym ściśle związane jest z instytucją „prawa inicjatywy ustawodawczej”. W doktry-

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

² S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 129.

³ M.P. z 1992 r. Nr 26, poz. 185.

⁴ M.P. z 1993 r. Nr 13, poz. 89.

⁵ M.P. z 1997 r. Nr 80, poz. 779.

nie prawa konstytucyjnego powszechnie przyjmuje się, iż prawo inicjatywy ustawodawczej to podmiotowe prawo określonych w konstytucji podmiotów do wniesienia do parlamentu projektu ustawy ze skutkiem prawnym polegającym na wszczęciu ustawodawczego⁶. Stwierdzić zatem należy, iż uprawnieniu konkretnego podmiotu, polegającemu na wykonaniu prawa inicjatywy ustawodawczej odpowiada obowiązek Sejmu rozpatrzenia tego projektu w ramach określonej procedury, co oczywiście nie jest równoznaczne z obowiązkiem uchwalenia ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez wnioskodawcę, czy z obowiązkiem uchwalenia jej w ogóle⁷.

Zgodnie z postanowieniami regulaminu Sejmu projekty ustaw wnosi się „na ręce marszałka Sejmu”. Rozwiązanie to koresponduje z jedną z konstytucyjnych funkcji marszałka jaką jest reprezentowanie Sejmu na zewnątrz. Wymóg składania projektu ustawy na „ręce marszałka” nie oznacza konieczności wręczenia projektu osobiście marszałkowi. Regulaminowy zwrot musi być rozumiany jedynie jako uczynienie z marszałka Sejmu adresata działań podmiotu wnoszącego projekt⁸. Samo zaś „wniesienie projektu” oznacza „przedłożenie dokumentu opracowanego w założeniu całościowo, w postaci tak dopracowanej, jakby wszelka praca nad projektem była już zakończona i nie należałoby oczekiwać wniesienia doń zwłaszcza istotnych zmian. Projekt jest opracowaniem całościowym także w sensie zredagowania go w postaci rozwiniętych wypowiedzi normatywnych; jest więc skonkretyzowany w sensie legislacyjnym tak, iż nie ma postaci tylko pisma, postulatu, żądania, tez, wskazania tylko kierunku zmian prawa”⁹.

⁶ Por. m. in. J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005, s. 11 i n.; L. Garlicki, *Uwaga 11 do art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 12–13; M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 11; M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przeгляд Sejmowy” 1998, nr 2, s. 10–11; A. Patrzalek, A. Szmyt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1994, s. 117.

⁷ Por. A. Patrzalek, A. Szmyt, *Skutki prawne wniesienia projektu ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1994 r., s. 155.

⁸ Zob. A. Szmyt, *Komentarz do art. 31*, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu RP*, Warszawa 1997, s. 16.

⁹ *Ibidem*, s. 14.

Wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej oznacza konieczność podjęcia określonych działań wewnętrznej. Nie bez przyczyny w definicji tej instytucji abstrahuje się jednak od celu jej wykonania i od ostatecznego efektu, jaki przez to zamierza się uzyskać, a wyraźnie eksponuje się tylko skutek prawny polegający na wszczęciu postępowania ustawodawczego¹⁰. Obowiązek podejmowania określonych działań w stosunku do wniesionego projektu ustawy nałożony został na marszałka Sejmu. Zgodnie z regulaminem Sejmu to on dokonuje kontroli wstępnej wniesionych projektów, zarządza drukowanie projektów ustaw i doręczenie ich posłom oraz nadaje im bieg.

Istnieje szereg istotnych warunków, które muszą być spełnione, ażeby można było uznać wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej za skuteczne. Za podstawowy uznać należy złożenie tekstu i oznaczenie go jako projektu ustawy, przy czym winien on być sformułowany zgodnie z ogólnymi zasadami techniki legislacyjnej. Mówiąc inaczej, złożony projekt musi mieć formę właściwą ustawie¹¹. Kwestie te reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹².

Poza wymogami dotyczącymi redakcji tekstu projektu ustawy, konstytucja w art. 118 ust. 3. nakłada na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia skutków finansowych wykonania ustawy. Powołany przepis ma w praktyce chronić finanse państwa przed legislacją nie zważającą na uwarunkowania budżetowe proponowanego przedsięwzięcia¹³.

Szereg warunków, wśród których wymienić należy wymóg złożenia projektu w formie pisemnej oraz dołączenia do niego uzasadnienia odpowiadającego konkretnym wymogom, formułuje regulamin Sejmu. W świetle postanowień regulaminowych dołączone do projektu ustawy uzasadnienie powinno zawierać: 1) wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy, 2) przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie która ma być unormowana, 3) wskazanie różnic pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, 4) przedstawienie przewidywanych skutków społecznych, gospo-

¹⁰ M. Kudej, *Instytucje polskiego...*, s. 12.

¹¹ Por. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej...*, s. 25.

¹² Dz. U z 2002 r., Nr 100, poz. 908.

¹³ Szerzej na ten temat zob. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej...*, s. 25 oraz L. Garlicki, *Uwaga 22 do art. 118, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 21–22.

darczych, finansowych i prawnych, 5) wskazanie źródeł finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, 6) przedstawienie założeń podstawowych aktów wykonawczych (przy czym w odniesieniu do projektów wnoszonych przez Radę Ministrów, regulamin wymaga dołączenie nie założeń lecz konkretnych projektów aktów wykonawczych), 7) oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Ponadto uzasadnienie powinno przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji, jeżeli były przeprowadzone oraz informować o rozwiązaniach wariantowych i opiniach, gdy obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z przepisów ustawowych. Jeżeli natomiast nie przeprowadzono konsultacji wobec komisyjnych i poselskich projektów ustaw, marszałek Sejmu przed nadaniem im biegu ma obowiązek skierowania ich do odpowiednich konsultacji.

W doktrynie zwraca się uwagę na znaczenie dołączanego do projektu ustawy uzasadnienia. Zdaniem Sławomiry Wronkowskiej powinno być ono traktowane jako ważny materiał legislacyjny. Aby jednak tak mogło być, musi dostarczać wszelkich istotnych informacji, a nie zawierać jedynie prosty opis treści ustawy. Autorka postuluje wzbogacenie postanowień regulaminowych wskazujących jaka powinna być treść uzasadnienia. Uważa ponadto, że obowiązkowi zaopatrzenia projektu ustawy w rzetelne uzasadnienie powinien odpowiadać obowiązek Sejmu wykorzystania tegoż uzasadnienia w pierwszej fazie prac parlamentarnych. Z tego też względu za celowe uważa rozważenie zobowiązania marszałka Sejmu do zwracania wnioskodawcy projektu, gdy nie spełnia on regulaminowych wymagań¹⁴. Identyczny jak wyżej pogląd zaprezentował J. Góral¹⁵, stwierdzając, że uzasadnienie powinno zawierać informacje, które są niezbędne dla Sejmu, by mógł racjonalnie prowadzić dalsze prace legislacyjne. Z tego względu celowym byłoby wprowadzenie zasady obowiązkowego zwracania wnioskodawcy projektu ustawy przez marszałka, jeśli określone w regulaminie postanowienia dotyczące uzasadnień nie zostaną zrealizowane.

¹⁴ S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Sejmowy” 2000, nr 2, s. 76.

¹⁵ J. Góral, *Regulamin Sejmu a praktyka*, opracowanie przedstawione w ramach konferencji nt. „Regulamin Sejmu w praktyce parlamentarnej”, „Przeгляд Sejmowy” 2000, nr 2, s. 46.

Zgłaszane postulaty uznać należy za zasadne. Zmierzają one w kierunku wprowadzenia w ramach postępowania ustawodawczego rozwiązań, których celem jest podniesienie jakości tworzonego prawa. Założyć można, że postulowane środki, zwłaszcza z góry znany wnioskodawcy skutek braków formalnych uzasadnienia, przyczyniłby się w istotnym stopniu nie tylko do rzetelności opracowania samego uzasadnienia, ale przede wszystkim do podniesienia jakości wnoszonych projektów¹⁶.

W obowiązujących aktualnie rozwiązaniach, przedmiotem kontroli ze strony marszałka jest kwestia dopełnienia przez wnioskodawcę wymogów uzasadnienia z punktu widzenia jego elementów składowych¹⁷.

W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na to, że stwierdzone przez marszałka braki w uzasadnieniu projektu mogą spowodować nieskuteczność wykonanej inicjatywy ustawodawczej¹⁸. Regulamin wyraźnie upoważnia marszałka do dokonania zwrotu wnioskodawcy projektu ustawy, gdy dołączone do niego uzasadnienie nie odpowiada wymogom regulaminowym. Skorzystanie z tej kompetencji zależy wyłącznie od uznania marszałka. W sytuacji więc, gdy istnieją podstawy do zwrotu projektu ustawy wnioskodawcy, marszałek nie musi tego czynić¹⁹.

Fakultatywność decyzji o zwrocie projektu ustawy wnioskodawcy, powoduje istotny wzrost roli tego organu. Swoboda interpretacyjna wynikająca z charakteru prawnego tej 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 ustaw. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, gdy np. dwa projekty ustaw nie odpowiadają wymogom regulaminowym,

¹⁶ Na zależność pomiędzy zbyt ogólnikowymi sformułowaniami wymogów stawianych uzasadnieniu projektu z jego jakością wskazywał J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 18–19.

¹⁷ K. Kubuj, *Rola marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 16.

¹⁸ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 24.

¹⁹ W ciągu dwóch pierwszych lat III kadencji Sejmu znaczna część wniesionych projektów nie odpowiadała wymogom regulaminowym: w 36% uzasadnień projektów nie przedstawiono rzeczywistego stanu w dziedzinach, które miały być normowane projektowanymi ustawami, w 26% nie podjęto próby wykazania różnicy pomiędzy dotychczasowym stanem prawnym a stanem projektowanym, w 64% nie zamieszczono żadnych przewidywań co do skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych uchwalenia danej ustawy. Pomimo to, projektem tym został nadany bieg, dane podaje za J. Góralek: op.cit., s. 46.

marszałek zaś w stosunku do jednego z nich podejmuje decyzję o zwrocie wnioskodawcy, a drugiemu nadaje bieg. Zarówno w celu wyeliminowania takiej sytuacji jak i w trosce o jakość tworzonego prawa, sprawność i efektywność postępowania ustawodawczego, postulować by należało, w aktualnym stanie prawnym, częstsze korzystanie z omawianej kompetencji przez marszałka Sejmu. Jest to bowiem środek prawny, który służy marszałkowi do rzetelnego wywiązywania się z funkcji dbania o należyłą jakość tworzonego przez Sejm prawa. Wprawdzie taka funkcja kierowniczego organu nie została wypowiedziana *expressis verbis*, da się ją jednak wywieść z całokształtu norm prawnych określających pozycję marszałka Sejmu²⁰. Bezsprzecznym jest też, że rzetelne uzasadnienie projektu stanowi istotny element wpływający na przebieg i jakość prac ustawodawczych.

Wydaje się, iż sprawowana przez marszałka Sejmu kontrola formalna, powinna obejmować ponadto także rzetelność potraktowania poszczególnych punktów uzasadnienia projektu²¹. Trudno byłoby bowiem zaakceptować sytuację, gdy wprawdzie – formalnie – uzasadnienie zawiera elementy przewidziane regulaminem, jednak ich merytoryczna zawartość jest znikoma. Istnieje wprawdzie możliwość uzupełnienia uzasadnienia projektu ustawy w trakcie pierwszego czytania, np. poprzez odpowiedzi wnioskodawców na pytania posłów, jednak z punktu widzenia ekonomiki procesu ustawodawczego, odpowiedni poziom merytoryczny uzasadnienia mógłby istotnie przyczynić się do podniesienia efektywności jego przebiegu. Z tego powodu należałoby postulować egzekwowanie przez organ kierowniczy obowiązków nałożonych na wnioskodawców przez regulamin Sejmu. Natomiast w sytuacji, gdy do wniesionego projektu ustawy w ogóle nie dołączono uzasadnienia, obowiązkiem marszałka Sejmu jest dokonanie zwrotu projektu wnioskodawcy. W takim bowiem wypadku przedłożenie projektu ustawy jest sprzeczne z prawem w znaczeniu formalnym²².

²⁰ Konkretnym tego przejawem jest np. wyposażenie marszałka w kompetencję do kierowania do komisji rozpatrujących projekt ustawy, stanowiska Komisji Ustawodawczej zawierającego wnioski lub propozycje poprawek do projektu, które zostały zgłoszone przez jej przedstawicieli w komisjach i nie zostały przez nie uwzględnione, w celu ponownego rozpatrzenia projektu zawartego w sprawozdaniu w zakresie wniosków lub propozycji poprawek zawartych w stanowisku Komisji Ustawodawczej (art. 83 ust. 1 regulaminu Sejmu).

²¹ Podobnie K. Kubuj, *Rola marszałka Sejmu...*, s. 16.

²² Zob. W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie dalszego postępowania z projektem ustawy lub uchwały do którego nie dołączono uzasadnienia*, „Przeгляд Sejmowy” 1994, nr 1, s. 91–92.

Kolejną istotną kompetencją marszałka Sejmu w ramach kontroli wstępnej złożonych projektów jest dokonywanie oceny proponowanych rozwiązań w aspekcie ich zgodności z prawem²³. Zgodnie z postanowieniami regulaminu projekty ustaw i uchwał, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej, marszałek, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej²⁴. *Ratio legis* tego rozwiązania jest niedopuszczenie do prowadzenia postępowania ustawodawczego na podstawie projektu ustawy ocenionego jako sprzeczny z prawem²⁵. Przesłanką uruchomienia procedury opisanej w art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu jest „wątpliwość”, czy przedłożone projekty ustaw bądź uchwał nie są sprzeczne z prawem. Wątpliwość ta może być wynikiem analizy tekstów przeprowadzonej przez samego marszałka, jak również wynikiem sugestii, które zostały mu przedłożone pisemnie lub ustnie przez inne podmioty. Warunkiem koniecznym skierowania przez marszałka projektu do Komisji Ustawodawczej jest uprzednie zasięgnięcie przez niego opinii Prezydium Sejmu. Nie ma ona charakteru wiążącego, po jej uzyskaniu marszałek może albo odstąpić od zamiaru skierowania projektu do wspomnianej komisji albo skierować ten projekt do komisji w celu wydania opinii o jego dopuszczalności²⁶. Komisja ma możliwość zaopiniowania projektu jako niedopuszczalnego większością 3/5 głosów.

Natomiast w postępowaniu z projektem uchwały regulamin nie wymaga dołączania do niej uzasadnienia. Artykuł 34 ust. 6 regulaminu stanowi, że marszałek może zażądać dołączenia uzasadnienia do projektu uchwały, jeżeli nakłada ona na określone podmioty obowiązki.

²³ W przypadku projektów ustaw chodzi o badanie zgodności proponowanych rozwiązań z normami wyższego rzędu a więc z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, w szczególności tymi na ratyfikację których wymagana jest zgoda parlamentu wyrażona w ustawie oraz „wtórnym prawem” Unii Europejskiej, zob. L. Garlicki, *Uwaga 23 do art. 118, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 23.

²⁴ Procedurę wstępnej oceny projektu w kategoriach zgodności z prawem aktualnie obowiązujący regulamin Sejmu przewiduje od początku swego obowiązywania tj. od 1992 r., przy czym pierwotnie aż do nowelizacji regulaminu z dnia 28 października 1997 r., kompetencją tą dysponowało Prezydium Sejmu.

²⁵ M. Kudej, *Instytucje polskiego...*, s. 24. W literaturze wyrażony został także pogląd, że z zasady konstytucjonalizmu wynika dla ustawodawcy dyrektywa, zgodnie z którą powinien on tak organizować i prowadzić postępowanie ustawodawcze, by w jego wyniku nie doszło do wprowadzenia do systemu prawa normy niekonstytucyjnej; por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 211.

²⁶ Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *O dalszym postępowaniu z poselskim projektem ustawy uznany w trybie art. 31 ust. 6 (obecnie 34 ust. 8) regulaminu Sejmu przez Komisję Ustawodaw-*

Do czasu wejścia w życie nowelizacji regulaminu Sejmu z dnia 19 grudnia 2008 r.²⁷ przepisy nie regulowały skutków prawnych wydania opinii tej treści. Na tym tle istniały wątpliwości jaki powinien być dalszy tok postępowania z projektem w przypadku wydania opinii o jego niedopuszczalności. Przyjmując, zgodnie z charakterem prawnym opinii, iż jest ona niewiążąca dla organu który o nią wystąpił, uznawano, iż marszałek mógł takiemu projektowi nadać bieg. Z drugiej jednak strony, w takim przypadku rodziła się wątpliwość, co do racjonalności całej procedury inicjowanej przez marszałka Sejmu. Była i jest to bowiem procedura fakultatywna, uzależniona wyłączenie od jego uznania. Trzeba bowiem jeszcze raz podkreślić, iż przesłanką jej uruchomienia są wątpliwości samego marszałka. Skoro więc marszałek zdecydował o wdrożeniu tej procedury, to uczynił to w celu potwierdzenia bądź zaprzeczenia zaistniałych wątpliwości. Wobec tego trudno zaakceptować fakt nie uwzględnienia przez marszałka stanowiska wyrażonego w opinii. Ponadto podnieść należy, iż opinia wyrażana jest kwalifikowaną większością 3/5 głosów członków komisji. Jest dokonywana przez pomocniczy organ Sejmu – Komisję Ustawodawczą – w którego zakresie działania leżą „sprawy problematyki legislacyjnej i spójności prawa, współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości”²⁸. Wreszcie regulaminowe stwierdzenie o niedopuszczalności projektu, nasuwa myśl, iż zakwestionowany projekt nie powinien być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych²⁹. Wydaje się więc, że w sytuacji, gdy komisja zapiniowała projekt ustawy lub uchwały jako niedopuszczalny, marszałek powinien odmówić nadania biegu projektowi³⁰.

czą za niedopuszczalny, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 2002, nr 1, s. 27.

²⁷ M.P. z 2009 r. Nr 2, poz. 9.

²⁸ Zob. załącznik do regulaminu Sejmu, Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych.

²⁹ Por. A. Kubuj, *Rola Marszałka Sejmu...*, s. 19.

³⁰ Tak M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 26; tenże: *Institucje polskiego...*, s. 25–26; W. Odrowąż-Sypniewski, *O dalszym postępowaniu...*, s. 29; J. Mordwilko, *Możliwość zbadania zgodności projektu ustawy i uchwały z prawem w świetle regulaminu Sejmu /w:/ Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001, s. 49; B. Szepietowska, *Opinia w sprawie trybu postępowania Prezydium Sejmu z opiniami podjętymi na podstawie art. 31 ust. 6 regulaminu Sejmu /w:/ Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001, s. 51. Inne stanowisko w tej kwestii zajmują, A. Patrzałek, A. Szmyt, *Skutki prawne...*, s. 158 oraz P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 41.

Zasygnalizowany problem był wyraźnie dostrzegany przez doktrynę prawa konstytucyjnego³¹. Zwracano uwagę, iż regulacja w tym względzie jest niewystarczająca³² i istnieje potrzeba wyraźnego uregulowania skutków prawnych opinii o niedopuszczalności projektu ustawy lub uchwały z powodu niezgodności z prawem³³.

Dotychczasowa praktyka parlamentarna wskazuje, iż marszałek Sejmu dość rzadko występował do Komisji Ustawodawczej (w III kadencji Sejmu do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka)³⁴. W przypadku zaś wyrażenia przez nią opinii o niedopuszczalności projektu ustawy, marszałek Sejmu pozostawiał go bez biegu³⁵.

Wspomniana nowelizacja regulaminu Sejmu z dnia 19 grudnia 2008 r. dookreśliła skutki uznania projektu ustawy za budzący wątpliwości co do jego zgodności z prawem. Do dotychczasowego przepisu art. 34 ust. 8 dodano zdanie drugie, które upoważnia marszałka do nienadania biegu projektowi uznanemu za sprzeczny z prawem w ramach tej procedury.³⁶

Z punktu widzenia organu kierowniczego, omówiona wyżej kompetencja z jednej strony stanowi istotny środek prawny usprawniający pracę izby, pozwala bowiem nie angażować jej w prace nad projektem, który po uchwaleniu mógłby być skutecznie kwestionowany przed Trybunałem Konstytucyjnym, z drugiej zaś zdecydowanie umacnia jego pozycję względem podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej. Zwrócić bowiem należy uwagę, iż konkretny wnioskodawca nie dysponuje żadnym środkiem prawnym po-

³¹ Zob. m. in. J. Ciemniowski, *Badanie zgodności ustaw z konstytucją w procesie legislacyjnym*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005, s. 223 i n.; R. Piotrowski, *Parlamentarna kontrola konstytucyjności aktów prawnych*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 1997, s. 108 i n.; J. Jaskiernia, *Instytucjonalne aspekty kontroli zgodności projektów ustaw z konstytucją w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999, s. 142–153.

³² Zob. P. Winczorek, *Opinia w sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 57.

³³ Zob. M. Zubik, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 63.

³⁴ W III kadencji Sejmu Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka wydała trzy opinie, w IV kadencji Sejmu Komisja Ustawodawcza opinii takich wydała siedem, dane podają za K. Kubuj, *Rola marszałka Sejmu...*, s. 20.

³⁵ Zob. K. Kubuj, *Rola marszałka Sejmu...*, s. 20.

³⁶ Na ten temat zob. szerzej M. Zubik, *Zmiany w regulaminie Sejmu w latach 2007–2009*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 128.

zwalającym kwestionować w takim przypadku decyzję marszałka, nie ma też możliwości odwołania się od opinii wyrażonej przez Komisję Ustawodawczą. W literaturze wyrażona została nawet sugestia, iż może to prowadzić do odrzucania projektów opozycyjnych, zwłaszcza zaś projektów małych ugrupowań, nielicznie reprezentowanych w komisji³⁷.

Przedstawione wyżej kompetencje marszałka Sejmu stosuje się odpowiednio do projektu ustawy wniesionego do Sejmu przez rząd w trybie pilnym. Marszałek może jednak zwrócić pilny projekt ustawy Radzie Ministrów w celu uzupełnienia jeżeli dołączone uzasadnienie jest niekompletne, dopiero po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu (art. 71 ust. 2 regulaminu Sejmu).

Właściwej ocenie w zakresie zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej służyć ma obowiązek zarządzania przez marszałka sporządzenia przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej. Obowiązek ten nie dotyczy projektów wnoszonych przez prezydenta oraz Radę Ministrów (art. 34 ust. 9 regulaminu Sejmu).

Czynnością podejmowaną przez marszałka w związku z wykonaniem inicjatywy ustawodawczej, jest zarządzenie wydrukowania projektu ustawy i doręczenie go posłom, przy czym – w odniesieniu do pilnych projektów ustaw – regulamin wymaga, aby nastąpiło to niezwłocznie po ich otrzymaniu (art. 72 ust. 1 regulaminu Sejmu).

Ta z pozoru drugorzędna czynność techniczno – organizacyjna marszałka Sejmu nabiera jednak istotnego znaczenia w aspekcie proceduralnym, gdyż jej dokonanie oznacza wszczęcie postępowania ustawodawczego³⁸. Samo jednak formalne wszczęcie postępowania ustawodawczego, poprzez zarządzenie wydrukowania projektu i doręczenie go posłom, nie jest równoznaczne z rozpoczęciem nad nim merytorycznych prac.

Kompetencję marszałka Sejmu określoną jako „nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym” wiązać należy z podjęciem decyzji przez kierowniczy organ izby o rozpoczęciu prac merytorycznych nad danym projektem. Może ona oznaczać skierowanie projektu ustawy do wła-

³⁷ M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej...*, s. 29.

³⁸ Zob. M. Kudej, *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 1993, s. 30, tenże: *Instytucje polskiego...*, s. 13. oraz *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 38.

ściwych komisji w celu przeprowadzenia pierwszego czytania, bądź wyznaczenie terminu odbycia pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu³⁹.

Swoboda decyzji marszałka Sejmu w tym zakresie ograniczona jest przepisami regulaminu. Marszałek musi skierować projekty ustaw do pierwszego czytania na posiedzenie Sejmu w przypadku projektów ustaw o zmiany konstytucji, budżetowych, podatkowych dotyczących wyboru prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych a także kodeksów. W przypadku tej ostatniej kategorii marszałek rozstrzyga ostatecznie, czy dany projekt jest projektem kodeksów, projektem zmian kodeksów lub projektem przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian (87 ust. 2 regulaminu Sejmu)⁴⁰. W pozostałym zakresie marszałek dysponuje swobodą w zakresie trybu dochodzenia danego projektu do skutku, ma on bowiem możliwość skierowania do pierwszego czytania na posiedzenie Sejmu także innych projektów ustaw lub uchwał, jeżeli przemawiają za tym ważne względy. Regulamin nie precyzuje o jakie „ważne względy” chodzi. Przyjąć można, że idzie o doniosłość społeczną materii będącej przedmiotem projektu. Ocena tej przesłanki pozostawiona została, jak wynika z przepisów regulaminowych, wyłącznie marszałkowi (art. 37 ust. 3 regulaminu Sejmu). Uprawnienie to ma charakter dyskrecyjny. Marszałek nie tylko dokonuje swobodnej oceny, czy w konkretnej sytuacji zachodzą „ważne względy”, ale również kiedy stwierdzi ich występowanie – dyskrecyjnie rozstrzyga o skierowaniu projektu na posiedzenie plenarne lub na posiedzenie komisji. Przepis art. 37 ust. 3 nie zawiera bowiem nakazu skierowania na posiedzenie Sejmu projektu, jeżeli przemawiają za tym ważne względy⁴¹.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że żaden przepis nie przewiduje terminu dla marszałka Sejmu w jakim ma podjąć decyzję o rozpoczęciu merytorycznych prac nad projektem. Za niewątpliwe uznać należy stwierdzenie, iż prawu do wniesienia projektu ustawy przez konstytucyjnie legitymowany podmiot odpowiada obowiązek rozpatrzenia tego projektu przez Sejm. Na

³⁹ Por. M. Kudej, *Instytucje polskiego...*, s. 12–13.

⁴⁰ Zob. A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 49. Na temat trudności klasyfikacyjnych zob. P. Sarnecki, *O pojęciu „kodeks” i procedurze rozstrzygania o jego zakresie oraz w sprawie trybu nowelizacji kodeksów*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 92–96.

⁴¹ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie wykładni art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze” 2006, nr 2, s. 40.

tym tle powstają jednak pewne problemy. Po pierwsze jeżeli projekt ustawy przedmiotowo nie dotyczy kwestii o których mowa w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu (skierowanie projektu ustawy do pierwszego czytania na posiedzenie plenarne nie jest obligatoryjne) brak jest przepisów regulaminowych, które pozwalałyby w jakikolwiek sposób wpływać na decyzję marszałka o nadaniu biegu takiemu projektowi. W szczególności oznacza to, że podmiot składający projekt nie ma wpływu na to kiedy i czy w ogóle marszałek zdecyduje o rozpoczęciu nad nim merytorycznych prac. W analizowanej sytuacji podmiot uprawniony do złożenia projektu ustawy pozbawiony jest więc jakiegokolwiek wpływu na dalszy bieg procedowania wewnątrzsejmowego. Dyskrecjonalna władza marszałka w zakresie nadania biegu takiemu projektowi ujawnia się w tym przypadku w bardzo wyraźny sposób.

W przypadku gdy projekt ustawy dotyczy materii o której mowa w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, (musi zostać skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym) jak również w sytuacji gdy projekt w pierwszym czytaniu został skierowany do właściwych komisji sejmowych, które przygotowały już sprawozdanie, zasadniczym wydaje się mechanizm ustalania porządku dziennego posiedzenia oraz uzupełniania porządku dziennego posiedzenia Sejmu.

Zgodnie z art. 173 ust. 2 regulaminu Sejmu porządek dzienny posiedzenia ustala marszałek Sejmu po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów. W przypadku braku jednolitej opinii Konwentu Seniorów w sprawie porządku dziennego posiedzenia, w spornych punktach porządku rozstrzyga Sejm, po przedstawieniu sprawy przez marszałka. Niejednolitość opinii Konwentu może więc spowodować, iż to Sejm rozstrzygnie w istocie o rozpoczęciu bądź kontynuowaniu merytorycznych prac nad projektem ustawy poprzez decyzję o umieszczeniu stosownego punktu w porządku dziennym posiedzenia.

W kontekście ewentualnego wpływu na decyzje marszałka o rozpoczęciu merytorycznych prac nad projektem o którym mowa w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu bądź wpływu na dalszy bieg postępowania ustawodawczego w odniesieniu do projektu ustawy skierowanego do pierwszego czytania w komisjach, które przygotowały już sprawozdanie, istotne znaczenie ma także kwestia uzupełniania porządku dziennego posiedzenia.

Regulamin Sejmu stanowi, iż wnioski o uzupełnienie porządku dziennego posiedzenia mogą zgłaszać kluby, koła oraz grupy co najmniej 15 po-

słów, przedstawiając je w formie pisemnej do godziny 21 dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu. Wnioski nieuwzględnione przez marszałka stają się przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sejm w terminie nieprzekraczającym czterech miesięcy od dnia ich zgłoszenia (art. 173 ust. 5 regulaminu Sejmu).

Instytucja ta daje marszałkowi Sejmu możliwość odwlekania w czasie decyzji o nadaniu biegu konkretnemu projektowi ustawy bądź odwlekania w czasie zamieszczenia w porządku dziennym posiedzenia Sejmu punktu, którego przedmiotem będzie przeprowadzenie drugiego czytania projektu ustawy. Wniosek o uzupełnienie porządku dziennego w tym zakresie pozostaje bowiem bez rozstrzygnięcia przez okres czterech miesięcy. Zdaniem J. Jaskierni stanowi to podważenie konstytucyjnego prawa do wykonywania inicjatywy ustawodawczej.⁴² Trudno nie aprobować tego poglądu, jednakże należy zwrócić uwagę, iż art. 173 ust. 5 regulaminu Sejmu można postrzegać również jako instrument w istocie ograniczający pod względem czasowym możliwość blokowania prac nad projektem do maksymalnie 4 miesięcy⁴³. W tym sensie więc pełni on funkcję gwarancyjną dla podmiotu, który wykonał inicjatywę ustawodawczą.

Ustalając znaczenie kompetencji marszałka Sejmu do nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym, stwierdzić należy, iż polega ona nie tylko na wdrażaniu merytorycznych prac nad projektem, ale także w praktyce, oznacza selekcjonowanie zgłoszonych projektów ustaw. Rzeczą oczywistą jest, że różne projekty zasługują na różne traktowanie ze względu na swą treść. Rozważenia jednak wymaga, czy tak istotna, z punktu widzenia podmiotu prawa inicjatywy ustawodawczej, kwestia winna być decydowana jednoosobowo⁴⁴. Wprawdzie marszałek wykonując tę kompetencję zobowiązany jest do zasięgnięcia opinii Prezydium Sejmu, jednak opinia ta nie jest dla niego wiążąca. Przyjąć więc należy, iż kompetencja ta pozostawiona została faktycznie wyłącznie do jego uznania.

Przyjęte w regulaminie Sejmu rozwiązanie wzbudza wątpliwości dwojakiego rodzaju – z jednej strony normatywne, z drugiej zaś *stricto* polityczne.

⁴² J. Jaskiernia, *Kontekst aksjologiczny parlamentarnego trybu stanowienia ustaw*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, pod red. M. Granata, Warszawa 2007, s. 330.

⁴³ S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego...*, s. 130.

⁴⁴ Zob. M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu dokonane w dniu 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 22.

Po pierwsze, jak zauważa P. Winczorek, nie wydaje się słuszne, przekazanie kompetencji do nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym marszałkowi Sejmu z powołaniem się na wymogi konstytucji. Jego zdaniem konstytucyjna regulacja pozycji marszałka Sejmu nie stanowi dostatecznego uzasadnienia do powierzenia mu powyższej kompetencji⁴⁵. Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym jest bowiem kompetencją o ściśle wewnętrznym charakterze. Jako taka, mogłaby być powierzona także wewnętrznemu organowi izby, działającemu jedynie w oparciu o normy regulaminowe. Nie można też przyjąć, iż konieczność przekazania marszałkowi tej kompetencji wynika z charakteru jego zadań określonych w konstytucji. Trudno bowiem przyjąć, iż mieści się ona w funkcjach przewodniczenia obradom, strzeżenia praw Sejmu czy jego reprezentowania.

Po drugie nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle obowiązujących regulacji, zwłaszcza w odniesieniu do projektów ustaw, które nie muszą być kierowane do pierwszego czytania na posiedzenie plenarne, może wywoływać pewne wątpliwości co do zakresu praw opozycji parlamentarnej. Obecne rozwiązania stwarzają bowiem sytuację, w której opozycja pozbawiona jest wpływu na decyzję jednoosobowego organu kierowniczego Sejmu o rozpoczęciu merytorycznych prac nad projektem ustawy, który nie kwalifikuje się na posiedzenie plenarne. Mając na uwadze potrzebę realizacji przez większość parlamentarną programu legislacyjnego rządu, wydaje się jednak, iż aktualne normy regulaminowe nadmiernie ograniczają rolę klubów stojących w opozycji do rządowej większości. Priorytetowe podejście do rządowych projektów ustaw nie wyklucza prac parlamentarnych również nad projektami wnoszonymi przez opozycję. Niewątpliwie natomiast stanowi wyraz respektowania praw opozycji oraz odpowiada istocie inicjatywy ustawodawczej – prawu do wniesienia projektu ustawy odpowiadającego jej rozpatrzenia przez Sejm.

Mając na uwadze powyższe wątpliwości wydaje się, iż rozwiązaniem bardziej optymalnym byłoby powierzenie tej kompetencji kierowniczemu organowi kolegialnemu, pluralistycznemu z politycznego punktu widzenia. Racjonalność takiego rozwiązania wydaje się oczywista, przede wszystkim ze względu na możliwość udziału w podejmowaniu takich decyzji przez przedstawicieli różnych opcji politycznych reprezentowanych w Sejmie, jak również ze względu na sposób ich podejmowania (głosowanie).

⁴⁵ P. Winczorek, *Opinia w sprawie postępowania...*, s. 56.

Summary

Launching Legislative Initiatives in the Light of the Provisions of the Sejm Regulations

The Speaker, as the executive body of Polish Parliament has the authority to coordinate legislative activities. The authority covers formal control over a project brought, especially its justification, disposition to print the project and deliver it to the members of parliament as well as – which needs to be stressed – resolving the decision to undertake substantial works on a legislative project brought.

The binding regulations concerning coordination of legislative activities were analyzed in the context of the parliamentary opposition's laws. The problem broached relates to the legal instruments by the use of which the parliamentary opposition may influence the Speaker's decision on undertaking substantial works on a legislative project brought by it.