

Piotr Chybalski

Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją możliwości odrzucenia projektu ustawy podczas pierwszego czytania¹

Legal opinion on the constitutionality of the possibility of rejection of a bill during the first reading: The author of the opinion supports a dominant position among Polish constitutional lawyers, according to which rejection of bill during the first reading is constitutionally acceptable. He shows that the possibility of rejection of bills during the first reading is an institution firmly rooted in the Polish parliamentary tradition. Removing it would cause extension of the work on bills, because of a likely “ritualization” of three readings. The author claims that such situation would lead to a weakening of the role and importance of the institution of readings of bills.

Keywords: legislation | legislative process | bill | Standing Orders of the Sejm

Słowa kluczowe: legislacja | proces ustawodawczy | projekt ustawy | regulamin Sejmu

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.chybalski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest odpowiedź na pytanie, „czy w świetle art. 119 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącego, że «Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach», istniejąca możliwość złożenia i rozstrzygnięcia przez Sejm w pierwszym czytaniu wniosku o odrzucenie projektu ustawy nie budzi wątpliwości konstytucyjnych?».

¹ Opinia sporządzona 13 grudnia 2016 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP 2515/16.

Regulaminowa dopuszczalność odrzucenia projektu ustawy w pierwszym czytaniu w świetle polskiej tradycji parlamentarnej

W obecnym stanie prawnym możliwość odrzucenia przez Sejm projektu ustawy w pierwszym czytaniu została przewidziana w art. 39 ust. 2 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości. Treść tego przepisu jednoznacznie wskazuje, że dopuszczalność przedłożenia wniosku o odrzucenie projektu ustawy jest warunkowana przeprowadzaniem pierwszego czytania projektu na posiedzeniu plenarnym izby. W konsekwencji brak jest możliwości odrzucania w pierwszym czytaniu tych projektów, w odniesieniu do których analizowana faza postępowania ustawodawczego odbywa się na posiedzeniu komisji sejmowej (zob. art. 37 ust. 1 regulaminu Sejmu).

Przedstawiony wyżej stan przepisów regulaminowych nie uległ zmianie od uchwalenia obecnie obowiązującego regulaminu w 1992 r. Co istotne, proceduralna możliwość odrzucania projektów ustaw w pierwszym czytaniu przewidziana była niemal we wszystkich polskich regulaminach sejmowych (w tym regulujących tryb działania dwóch sejmów ustawodawczych), choć występowały zarazem drobne różnice dotyczące szczegółowych aspektów korzystania przez izbę z omawianej kompetencji. Tytułem ilustracji należy przywołać art. 39 pierwszego z regulaminów obowiązujących po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., tj. Tymczasowego regulaminu obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lutego 1919 r. Przepis ten stanowił, iż: *[p]o pierwszym czytaniu ustawy, która musi być najmniej na 24 godzin przed postawieniem jej na porządku dziennym doręczona posłom w druku, następuje albo odrzucenie ustawy, albo przesłanie jej do określonej komisji bez rozpraw co do szczegółów ustawy*. W późniejszych regulaminach możliwość odrzucania projektów ustaw przewidywały: a) art. 15 regulaminu obrad Sejmu z 16 lutego 1923 r. – w wersji obowiązującej do głębokiej noweli tego regulaminu z 16 grudnia 1930 r.; b) art. 26 ust. 1 regulaminu Sejmu Ustawodawczego z 25 czerwca 1948 r.; c) art. 52 ust. 1 regulaminu Sejmu PRL z 1 marca 1957 r. oraz d) art. 36 ust. 2 regulaminu Sejmu PRL z 17 lipca 1986 r. Z powyższego zestawienia wynika, że brak możliwości odrzucania projektów ustaw w pierwszym czytaniu występował w latach 1930–1939, tj. w czasie rządów sanacyjnych (w okresie obowiązywania regulaminu obrad z 1923 r. po wspomnianej noweli z 1930 r. oraz regulaminu Sejmu z 5 października 1935 r.) oraz w latach 1951–1957, tj. w czasach stalinowskich (w szczególności w okresie obowiązywania regulaminu Sejmu PRL z 21 listopada 1952 r., w którym w ogóle nie występowało pojęcie „czytania” jako nazwa instytucji prawnej uznawanej wówczas za „burżuazyjną”).

Doktrynalna ocena dopuszczalności odrzucenia projektu ustawy w pierwszym czytaniu

Analizowane zagadnienie nie spotkało się z głębszym zainteresowaniem doktryny prawa konstytucyjnego, co nie oznacza braku jakichkolwiek wypowiedzi w piśmiennictwie konstytucyjnym. W odniesieniu do fazy pierwszego czytania główne rozważania doktrynalne skoncentrowały się jednak na wywołującej poważne kontrowersje kwestii dopuszczalności przeprowadzania pierwszych czytań na posiedzeniach komisji sejmowych.

Odnośnie do oceny dopuszczalności odrzucania projektów ustaw w pierwszym czytaniu dominujące w doktrynie stanowisko zostało sformułowane przez L. Garlickiego. Autor ten stwierdził, że konstytucyjna zasada trzech czytań (art. 119 ust. 1 Konstytucji) odnosi się wyłącznie do tych projektów, które zostają w myśl art. 120 ustawy zasadniczej uchwalone przez Sejm. Stąd, powołując się na zarysowane wcześniej tradycje parlamentarne, autor ten stwierdził, że: *nie ma (...) przeszkód dla odrzucenia projektu bez poddania go pełnej procedurze trzech czytań (a więc – w praktyce – w pierwszym czytaniu). W tym sensie można mówić o długotrwałej (...) i ustabilizowanej praktyce*². Inni autorzy w zasadzie ograniczali się do aprobującego przywołania tego stanowiska³. Osobno należy natomiast wspomnieć o uwagach J. Górala⁴ oraz B. Banaszaka⁵, którzy to autorzy niezależnie od siebie sformułowali postulat wprowadzenia regulaminowej możliwości odrzucania projektów ustaw w toku pierwszych czytań przeprowadzanych na posiedzeniach komisyjnych. Abstrahując od oceny zasadności tego postulatu, należy stwierdzić, że jednoznacznie wynika z niego aprobata obu przywołanych autorów odnośnie do odrzucania projektów w toku pierwszego czytania.

Jak dotąd jedynym autorem, który podał w wątpliwość odrzucanie projektów już w fazie pierwszego czytania, jest A. Szmyt. Formułując swe stanowisko, odwołał się jednak nie do konstytucyjnej zasady trzech czytań, lecz do art. 119 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego: *Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji*. Konsekwencją tego rozwiązania jest, zdaniem A. Szmyta, konstytucyjny nakaz przekazywania wszystkich projektów ustaw do rozpatrywania przez komisje sej-

² L. Garlicki, Komentarz do art. 119 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 4–5.

³ Zob. zwłaszcza M. Stębelski, *Możliwość odrzucenia projektu ustawy w trakcie pierwszego czytania* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 264.

⁴ *Idem*, *Regulamin Sejmu a praktyka*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 47.

⁵ Zob. np. *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 681.

mowe, co oznaczałoby niedopuszczalność odrzucania projektów w pierwszym czytaniu, a więc przed pracami komisyjnymi⁶.

Ocena dopuszczalności odrzucania projektów ustaw w pierwszym czytaniu

Odnosząc się do analizowanego zagadnienia, zdecydowanie opowiadam się za uznawaniem odrzucania projektów ustaw w pierwszym czytaniu za dopuszczalne, powtarzając tym samym stanowisko sformułowane w innym tekście⁷. Uważam, że na poparcie tego poglądu można przywołać kilka istotnych argumentów.

Po pierwsze, w świetle aktualnego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego Sejmowi przysługuje znaczny zakres swobody w kwestii kształtowania przebiegu poszczególnych czytań, o których mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji⁸. Jakkolwiek pogląd Trybunału jest na tyle daleko idący, że może budzić wątpliwości, to w moim przekonaniu wiążą się one ze wspomnianym już problemem dopuszczalności komisyjnych pierwszych czytań, nie zaś z możliwością odrzucania projektów w pierwszym czytaniu⁹.

Po drugie, za nietrafne uznaję przedstawione wyżej stanowisko A. Szmyta. Przywołany przez tego autora art. 119 ust. 3 Konstytucji przewiduje bowiem szczególną proceduralną kompetencję Marszałka Sejmu, mającą na celu zagwarantowanie należytej jakości tworzonego ustawodawstwa¹⁰. Nie chodzi tu więc o sformułowanie bezwzględnie nakazu kierowania wszystkich projektów ustaw do komisji, aczkolwiek w sytuacjach, gdy Sejm projektu nie odrzuci w pierwszym czytaniu, w świetle art. 119 ust. 3 rozpatrywanie projektów przez komisje stanowi ważną gwarancję przewidzianego w art. 119 ust. 2 Konstytucji prawa wnoszenia poprawek (gdyż Marszałek Sejmu nie może odmówić

⁶ Zob. A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 40, oraz *idem*, *Tryb stanowiąc ustawa – szanse i zagrożenia* [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granał, Warszawa 2007, s. 126.

⁷ P. Chybalski, *Komentarz do art. 119* [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 485, 486.

⁸ Zob. zwłaszcza wyrok z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12; OTK-A ZU 2013, nr 8, poz. 121.

⁹ Zob. szerzej, P. Chybalski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12)*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4.

¹⁰ Przeciwdziałanie tzw. wywracaniu projektów poprzez zgłaszanie na posiedzeniach plenarnych izby daleko idących i niespójnych z przepisami projektu poprawek, zob. np. K. Kubuj, *Marszałek Sejmu na straży jakości ustaw* [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 76.

na podstawie art. 119 ust. 3 poddania pod głosowanie poprawek wniesionych w toku prac komisyjnych).

Po trzecie, nie bez znaczenia wydaje się fakt występowania analizowanej możliwości proceduralnej w większości regulaminów sejmowych od 1919 r. Fakt ten zdaje się czynić odrzucanie projektów ustaw w pierwszym czytaniu instytucją zakorzenioną w polskiej tradycji parlamentarnej.

Po czwarte, należy stwierdzić, że usunięcie możliwości odrzucania projektów ustaw w pierwszym czytaniu mogłoby doprowadzić do swego rodzaju „rytualizacji” trzech czytań. W sytuacji, gdy zdecydowana większość posłów opowiedziałaby się przeciw uchwaleniu danej ustawy, zastosowanie znalazłby bowiem proceduralny obowiązek czysto formalnego przeprowadzania poszczególnych czytań, a także zapewne prac komisyjnych. To mogłoby skutkować deprecjacją znaczenia instytucji czytań. Co więcej, nie służyłoby sprawności prac sejmowych, co ma duże znaczenie w warunkach obecnych, gdy izba w toku kadencji rozpatruje zwykle ok. 1000–1500 projektów ustaw.

Podsumowanie

- W świetle dominującego, zasługującego na aprobatę, stanowiska doktryny prawa konstytucyjnego odrzucanie projektów ustaw w pierwszym czytaniu jest konstytucyjnie dopuszczalne. Warto dodać, że w świetle aktualnego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego Sejmowi przysługuje znaczny zakres swobody w kwestii kształtowania przebiegu poszczególnych czytań, o których mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji.
- Na rzecz powyższej tezy przemawia dodatkowo fakt, iż możliwość odrzucania projektów w pierwszym czytaniu przewidziana była w przepisach większości współczesnych regulaminów sejmowych. Okoliczność ta zdaje się czynić odrzucanie projektów ustaw w pierwszym czytaniu instytucją zakorzenioną w polskiej tradycji parlamentarnej.
- Usunięcie możliwości odrzucenia projektów ustaw w pierwszym czytaniu mogłoby doprowadzić do swego rodzaju „rytualizacji” trzech czytań. W sytuacji, gdy zdecydowana większość posłów opowiedziałaby się przeciw uchwaleniu danej ustawy, zastosowanie znalazłby bowiem proceduralny obowiązek czysto formalnego przeprowadzania poszczególnych czytań, a także zapewne prac komisyjnych. Taki stan rzeczy może skutkować deprecjacją znaczenia instytucji czytań i nie służyłoby sprawności prac sejmowych.