

Proces legislacyjny

**Udział organizacji
pozarządowych
i partnerów
społecznych**





Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Autorzy:

Agnieszka Fulko (rozdziały I, II – wprowadzenie, II.2 i IV)

Kinga Kania-Królak (rozdziały II.4, V i VII)

Magdalena Plachimowicz (rozdziały II.3, II.5 i VI)

Kamil Własnowolski (rozdziały II.1 i III)

Redaktor prowadzący: Barbara Trojanowska

Projekt graficzny i projekt okładki: Sebastian Goyke

Copyright © Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2023

Utwór jest dostępny na licencji Creative Commons BY-SA 4.0

(Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach)



ISBN:

978-83-968539-5-0 (wydanie w miękkiej okładce)

978-83-968539-6-7 (wydanie w twardej okładce)

978-83-968539-7-4 (PDF)

978-83-968539-8-1 (AZW3)

978-83-968539-9-8 (EPUB)

Egzemplarz bezpłatny

Skład komputerowy, korekta, redakcja i konwersja na e-book:

Grakpol sp. z o.o.

ul. Żmudzka 21, 51-354 Wrocław

Wydawca

Rządowe Centrum Legislacji

ul. Krucza 36 / Wspólna 6

00-522 Warszawa

<https://rcl.gov.pl>

Projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój PO WER 2014–2020

Druk: Zakład Wydawnictw Statystycznych, 00-925 Warszawa, al. Niepodległości 208

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	13
---------------------------	----

Rozdział I. Proces legislacyjny – zagadnienia

wprowadzające	19
----------------------------	----

1. Informacje wstępne	21
2. Ogólny przebieg prac nad projektem ustawy w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej.....	24
3. Ogólny przebieg prac nad ustawą w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej.....	27
4. Podpisanie ustawy przez Prezydenta.....	28
5. Ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw	31
5.1. Zasada jawności prawa	31
5.2. Obligatoryjność ogłoszenia ustawy jako warunek jej obowiązki.....	32
5.3. Obowiązek organów państwowych do urzędowego ogłoszenia ustawy	33
5.4 Termin ogłoszenia i dzień ogłoszenia (zasada bezwzględności)	35
5.5. Obowiązek oznaczenia daty ogłoszenia	36
5.6. Istota i cel <i>vacatio legis</i>	36
5.7. Odpowiedni wymiar czasowy <i>vacatio legis</i>	38
5.8. Minimalny okres <i>vacatio legis</i> i konkretne wymagania czasowe	39
5.9. Obliczenie <i>vacatio legis</i> – ustalenie daty wejścia w życie ustawy.....	42
6. Wejście w życie ustawy.....	44

7. Warunki formalne dotyczące projektu oraz podstawowe pojęcia związane z procesem legislacyjnym	47
7.1. Warunki formalne dotyczące projektu ustawy.....	47
7.2. Istota zakresu poprawek zgłaszanych do projektu ustawy w kontekście instytucji inicjatywy ustawodawczej.....	55
7.3. Konsultacje	56
7.4. Wystąpienie publiczne	66
7.5. Petycje	68
7.6. Lobbying.....	71
7.7. Prawo dostępu do informacji publicznej	72
8. Podsumowanie.....	75

Rozdział II Inicjatywa ustawodawcza

1. Poselska inicjatywa ustawodawcza.....	83
1.1. Zagadnienia wprowadzające	83
1.2. Objasnienie zasadniczych pojec. Wprowadzenie poprawnej terminologii.....	85
1.3. Warunki prawidlowego zastosowania poselskiej inicjatywy ustawodawczej. Wniesienie projektu ustawy.....	92
1.4. Zastosowanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez postow a konsultacje spoleczne i lobbying	94
1.5. Skorzystanie z prawa do wniesienia petycji do Sejmu.....	98
1.6. Wybrane zrodla informacji na temat sejmowego procesu legislacyjnego – w odniesieniu do zakresu zastosowania poselskiej inicjatywy ustawodawczej	104
2. Senacka inicjatywa ustawodawcza	106
2.1. Zagadnienia wprowadzające	106
2.2. Podjecie inicjatywy ustawodawczej przez Senat....	107
2.3. Konsultacje i informacje o zgodnosci projektu z prawem Unii Europejskiej	122

2.4. Lobbying.....	127
2.5. Petycja jako instrument żądania zmiany prawa.....	129
2.6. Postępowanie w sprawie inicjatywy ustawodawczej.....	132
2.7. Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.....	141
2.8. Wybrane źródła informacji o procesie legislacyjnym w Senacie	146
3. Prezydencka inicjatywa legislacyjna.....	152
3.1. Zagadnienia wprowadzające	152
3.2. Organizacja procesu tworzenia prawa	154
3.3. Zakres inicjatywy Prezydenta	157
3.4. Warunki prawidłowego zastosowania inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta.....	161
3.5. Wybrane źródła informacji na temat procesu legislacyjnego prezydenckiego projektu ustawy	168
3.6. Petycja jako formalne narzędzie kontaktu z Prezydentem w sprawie inicjatywy ustawodawczej.....	171
3.7. Napisz do Prezydenta	174
3.8. Przykłady skutecznego wpływu.....	174
3.9. Podsumowanie.....	185
4. Rządowa inicjatywa ustawodawcza	186
4.1. Zagadnienia wprowadzające	186
4.2. Zakres przedmiotowy rządowej inicjatywy ustawodawczej.....	188
4.3. Podmiot uprawniony – pojęcie organu wnioskującego w rządowym procesie legislacyjnym	189
4.4. Czynności poprzedzające opracowanie projektu ustawy.....	199
4.5. Wpływ aktywności społecznej na podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów	209
4.6. Wymogi formalne rządowego projektu ustawy.....	213

4.7.	Rządowa procedura legislacyjna	216
4.7.1.	Wszczęcie postępowania – wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów	220
4.7.2.	Uprzednia ocena OSR.....	223
4.7.3.	Uzgodnienia, opiniowanie lub konsultacje publiczne.....	223
4.7.4.	Rozpatrzenie projektu ustawy przez właściwe komitety	241
4.7.5.	Rozpatrzenie projektu ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów	246
4.7.6.	Rozpatrzenie projektu ustawy przez komisję prawniczą.....	256
4.7.7.	Potwierdzenie przez Stały Komitet Rady Ministrów	259
4.7.8.	Rozpatrzenie projektu ustawy przez Radę Ministrów i notyfikacja projektu	261
4.7.9.	Przygotowanie projektu ustawy do złożenia w parlamencie.....	270
4.8.	Wybrane źródła informacji o procesie legislacyjnym i sposób zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem	271
4.9.	Podsumowanie	273
5.	Obywatelska Inicjatywa ustawodawcza	274
5.1.	Zagadnienia wprowadzające	274
5.2.	Obywatele jako podmiot uprawniony	274
5.3.	Komitet inicjatywy obywatelskiej	277
5.4.	Zakres spraw objętych inicjatywą legislacyjną	279
5.5.	Wymogi formalne	282
5.6.	Etapy postępowania przy podejmowaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.....	291
5.7.	Podsumowanie	314
5.8.	Zasady tworzenia projektów ustaw	314
5.8.1.	Budowa ustawy	314

5.8.2. Oznaczenie przepisów ustawy	325
5.8.3. Nowelizacja	326
5.9. Przykłady skutecznych inicjatyw	333

Rozdział III Postępowanie legislacyjne z projektem

ustawy w Sejmie..... 339

1. Zagadnienia wprowadzające.....	341
2. Ogólne ramy postępowania ustawodawczego w Sejmie	344
3. Sejm i organy Sejmu uczestniczące w pracach nad projektem ustawy.....	349
3.1. Marszałek Sejmu	351
3.2. Prezydium Sejmu	352
3.3. Konwent Seniorów	353
3.4. Komisje Sejmowe.....	354
4. Udział obywateli i ich organizacji w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie	361
4.1. Prawo do informacji w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie	361
4.2. Konsultacje w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie	365
4.3. Lobbing w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie	369
4.4. Wysłuchanie publiczne w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie	371
4.5. Wniesienie petycji do Sejmu	374
5. Wyznaczenie czasu trwania postępowania ustawodawczego w Sejmie	379
5.1. Jak krótko może trwać postępowanie ustawodawcze – terminy w postępowaniu	380
5.2. Terminy prac komisji sejmowych; kalendarz prac w Sejmie.....	382
5.3. Jak długo może trwać postępowanie legislacyjne; zasada dyskontynuacji	383

5.4. Inne przypadki niezakończenia prac legislacyjnych nad projektem ustawy	386
6. Omówienie niektórych podstawowych zagadnień dotyczących postępowania ustawodawczego w Sejmie ...	392
6.1. Obrady Sejmu	392
6.2. Przebieg prac w komisji sejmowej nad projektem ustawy	394
6.3. Poprawka	395
6.4. Autopoprawka	400
6.5. Sprawozdania	401
6.6. Głosowanie	404
7. Szczegółowy przebieg postępowania legislacyjnego z projektem ustawy	409
7.1. Inicjatywa ustawodawcza. Wniesienie projektu ustawy	409
7.2. Pierwsze czytanie projektu ustawy	412
7.3. Szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy przez komisję	413
7.4. Drugie czytanie projektu ustawy	415
7.5. Trzecie czytanie projektu ustawy. Uchwalenie ustawy	417
8. Szczegółowy przebieg postępowania legislacyjnego z uchwaloną ustawą	420
8.1. Rozpatrzenie uchwały Senatu w sprawie uchwalonej ustawy	420
8.2. Rola Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym	422
8.2.1. Udział Sejmu w postępowaniu dotyczącym prewencyjnej kontroli zgodności ustawy z Konstytucją	423
8.2.2. Ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm	427
9. Szczególna procedura ustawodawcza w przypadku projektów ustaw niektórych rodzajów	429

9.1. Pilny projekt ustawy	429
9.2. Postępowanie z projektami kodeksów	433
9.3. Projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej	435
9.4. Projekt ustawy budżetowej.....	437
9.5. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji	439

Rozdział IV Postępowanie legislacyjne z projektem ustawy

w Senacie	445
1. Zagadnienia wprowadzające.....	447
2. Ogólne ramy postępowania ustawodawczego w Senacie.....	449
3. Organy Senatu	452
3.1. Marszałek Senatu	452
3.2. Prezydium Senatu	455
3.3. Konwent Seniorów	455
3.4. Komisje senackie	456
4. Udział obywateli i ich organizacji w postępowaniu ustawodawczym w Senacie.....	458
4.1. Konsultacje.....	459
4.2. Lobbing w postępowaniu ustawodawczym w Senacie	459
5. Wyznaczenie czasu trwania postępowania ustawodawczego w Senacie i sposoby odniesienia się przez Senat do ustawy.....	460
6. Zakres poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm	461
7. Prace Senatu nad ustawą uchwaloną przez Sejm.....	463
7.1. Postępowanie w sprawie ustaw uchwalonych przez Sejm (tzw. zwykły tryb ustawodawczy)	463
7.2. Postępowanie w sprawie ustawy budżetowej	466
8. Wybrane źródła informacji o procesie legislacyjnym w Senacie	467
9. Podsumowanie	469

Rozdział V Rządowe postępowanie legislacyjne.....	471
1. Zagadnienia wprowadzające	473
2. Proces legislacyjny stanowiska rządu do pozarządowego projektu ustawy	473
2.1. Charakterystyka dokumentu	473
2.2. Tryb opracowania projektu stanowiska rządu i treść stanowiska.....	474
2.3. Tryb postępowania z projektem stanowiska rządu do pozarządowego projektu ustawy.....	476
2.4. Przekazanie stanowiska rządu do parlamentu	477
3. Proces legislacyjny rozporządzeń.....	477
3.1. Przyczyna opracowania projektu rozporządzenia i zakres przedmiotowy projektu rozporządzenia ..	478
3.2. Organ wnioskujący w procesie legislacyjnym projektu rozporządzenia ministra (przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów).....	482
3.3. Ogólny przebieg procesu legislacyjnego rozporządzenia ministra.....	484
3.4. Przebieg procesu legislacyjnego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów	486
3.5. Przebieg procesu legislacyjnego rozporządzenia Rady Ministrów	487
3.6. Etapy procesu legislacyjnego rozporządzeń.....	488
3.6.1. Etapy procesu legislacyjnego wspólne dla rozporządzeń ministra, Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów	488
3.6.2. Odrębności rządowego postępowania legislacyjnego projektu rozporządzenia ministra, Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów	495
4. Tryb odrębny.....	507
4.1. Modyfikacje procedury w ramach tryby odrębnego	508

4.2. Podmiot uprawniony do podjęcia decyzji o trybie odrębnym	510
5. Podsumowanie	511

Rozdział VI Uprawnienia Prezydenta w procesie legislacyjnym ustawy przyjętej przez Sejm

1. Zagadnienia wprowadzające	515
2. Uprawnienia Prezydenta	517
2.1. Podpisanie ustawy	519
2.2. Skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego	519
2.3. Przekazanie Sejmowi do ponownego rozpatrzenia	526
3. Udział czynnika społecznego na etapie podpisania ustawy przez Prezydenta	529
3.1. Petycje	529
3.2. Napisz do Prezydenta	534
3.3. Inne możliwości wpływu	535
4. Przykłady skutecznego wpływu strony społecznej na podjęte rozstrzygnięcia	535
5. Ogłoszenie ustawy	542
5.1. Zasady ogłaszania ustawy w dzienniku urzędowym	543
5.2. Opis procedury ogłaszania aktów prawnych	546

Rozdział VII Skarga konstytucyjna

1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy skargi konstytucyjnej	551
2. Tryb wnoszenia skargi konstytucyjnej	553
3. Rodzaje wyroków Trybunału Konstytucyjnego i skutek wyroku dla systemu prawa	556
4. Podsumowanie	559



Wprowadzenie

Szanowni Państwo,

jednym z podstawowych warunków w procesie legislacyjnym demokratycznego państwa prawnego jest udział w nim strony społecznej (obywatelskiej). Aktywność strony pozarządowej, społecznej czy też każdego obywatela w życiu publicznym jest nieocenionym źródłem wiedzy dla tworzących prawo. Stąd też wiedza o poszczególnych procesach legislacyjnych inicjowanych w państwie oraz dostęp do informacji publicznej w tym obszarze działania państwa stają się ważnymi narzędziami wzajemnego współdziałania, którego efektem końcowym powinno być dobre prawo.

Niniejsza publikacja została przygotowana w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, którego jednym z celów jest popularyzacja wiedzy o procesie legislacyjnym.

Cel podręcznika to przekazanie przedstawicielom organizacji pozarządowych i partnerów społecznych wiedzy o procesie legislacyjnym w Polsce, którego przedmiotem jest projekt ustawy albo projekt rozporządzenia wydawanego przez rządowy organ władzy wykonawczej, z uwzględnieniem tych etapów procesu, w których jest możliwy udział organizacji pozarządowych i partnerów społecznych w sposób najbardziej skuteczny. W sposób szczególny pragnęliśmy uwzględnić potrzeby podmiotów niekorzystających ze stałej pomocy prawnej, a także grupę zainteresowanych chcących zacząć aktywnie uczestniczyć w procesie legislacyjnym.

W obecnie obowiązującym systemie prawa nie funkcjonuje jeden akt normatywny statuujący przebieg procesu legislacyjnego. Zagadnienia prawne odnoszące się do procesu legislacyjnego są

rozproszone w regulacjach aktów normatywnych różnych hierarchicznie. Jest to powodowane w szczególności tym, że proces legislacyjny może być inicjowany przez pięć różnych ośrodków legislacyjnych, posiadających konstytucyjną legitymację do wszczęcia procesu legislacyjnego projektu ustawy. Konstytucja bowiem stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje postom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej, Radzie Ministrów, a także grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Podręcznik został podzielony na siedem rozdziałów, z których pięć jest poświęconych poszczególnym etapom procesu legislacyjnego (tj. uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie projektu, postępowanie legislacyjne w Sejmie, postępowanie legislacyjne w Senacie, postępowanie legislacyjne Rady Ministrów, uprawnienia Prezydenta w procesie legislacyjnym ustawy) oraz lobbingowi w procesie stanowienia prawa i technice legislacyjnej. W ostatnim rozdziale zaś została omówiona instytucja skargi konstytucyjnej jako narzędzia obywatelskiego, pozwalającego na weryfikację poprawności przebiegu procesu legislacyjnego oraz poprawności konstytucyjnej projektu objętego tym procesem.

Dodatkowym, istotnym walorem edukacyjnym podręcznika jest zawarcie w jego treści przykładów skutecznego wpływu uczestników konsultacji społecznych na ostateczny kształt procedowanego projektu aktu normatywnego. W podręczniku ujęte zostały również kwestie wymagające wyjaśnienia, zgłoszone przez uczestników szkoleń prowadzonych przez Rządowe Centrum Legislacji w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Dlatego też informacje objęte treścią poszczególnych rozdziałów prezentowane są w sposób czytelny i praktyczny, z uwzględnieniem odpowiedzi na pytania: Jak pozyskać informacje o wszczęciu procesu legislacyjnego? Gdzie jest możliwe zapoznanie się z dokumentacją legislacyjną danego projektu? Jakie

uprawnienia na danym etapie procesu legislacyjnego posiada organizacja pozarządowa lub organizacja społeczna? Jak skutecznie skorzystać z tych uprawnień? Do tekstu każdego rozdziału zawierającego opis zagadnienia zostały włączone treści aktualnie obowiązujących przepisów prawnych regulujących omawiane kwestie. Podręcznik odnosi się do stanu prawnego na dzień 30 czerwca 2023 r.

Wyrażam nadzieję, że niniejsza publikacja przyczyni się do upowszechnienia wiedzy o procesie legislacyjnym oraz możliwościach udziału organizacji pozarządowych i partnerów społecznych w tym procesie.

dr Barbara Trojanowska
redaktor prowadząca



Rozdział I

Proces legislacyjny – zagadnienia wprowadzające

1. Informacje wstępne

Niniejszy rozdział opracowania przedstawia w sposób ogólny proces stanowienia prawa, w wyniku którego do porządku prawnego zostaną włączone nowe uregulowania ujęte w formie ustawy. Opisany został przebieg prac, począwszy od pierwszego etapu zainicjowania prac nad projektem ustawy, z którym jest związane pojęcie inicjatywy ustawodawczej, po wniesienie projektu ustawy i opis postępowania w toku procesu ustawodawczego¹, po którego zakończeniu uchwalona ustawa zostaje przekazana do podpisania Prezydentowi i następnie ogłoszona w Dzienniku Ustaw². Wyjaśnione zostały również podstawowe zagadnienia związane z procesem legislacyjnym, takie jak: konsultacje, wystuchanie publiczne, petycje, lobbying czy prawo dostępu do informacji publicznej.

Stanowienie prawa to proces prawotwórczy, w ramach którego kształtują się normy prawne we współpracy różnych grup społecznych, reprezentujących różne interesy³. Proces stanowienia prawa to również działalność właściwych organów państwowych lub

1 Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.

2 W świetle uregulowania konstytucyjnego i ustawowego, zdaniem Stanisława Rozmaryna, ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw nie jest czynnością techniczną, czystym faktem, lecz jest czynnością prawną z zakresu prawa konstytucyjnego. Ogłoszenie „[...] musi być uważane za czynność właściwych organów administracji, zmierzającą do wywołania bardzo istotnych skutków, a mianowicie do spełnienia ustawowego obowiązku, od którego uzależnione jest wejście w życie ustawy”. S. Rozmaryn, *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 1, s. 17.

3 S. Wronkowska, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 169.

niepaństwowych w zakresie przyznanych im uprawnień⁴, która odbywa się według określonych reguł⁵.

W ramach procesu legislacyjnego projektu ustawy można wskazać następujące etapy:

- 1) prawo przedkładania projektów ustaw przez uprawnione podmioty – inicjatywa ustawodawcza,
- 2) postępowanie w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) postępowanie w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) podpisanie ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- 5) ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Proces tworzenia prawa zostaje uruchomiony w momencie przedłożenia Sejmowi przez uprawniony podmiot projektu ustawy⁶. Katalog podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej został wyczerpująco określony w Konstytucji⁷. W Sejmie sposób postępowania z wniesionym projektem, czyli procedurę ustawodawczą, określają Konstytucja i Regulamin Sejmu⁸. Projekty ustaw Sejm uchwała w trzech czytaniach. Do końca drugiego czytania wnioskodawca ma prawo wycofać projekt. Ustawa uchwalona przez Sejm jest przekazywana do Senatu. Tryb postępowania z ustawą w Senacie, podobnie jak w Sejmie, określają Konstytucja i Regulamin Senatu⁹. Po uchwaleniu ustawy, tj. rozpatrzeniu jej przez Sejm i Senat, Marszałek Sejmu przekazuje ją do podpisu Pre-

4 W demokratycznym państwie prawnym założeniem jest zasada legalizmu, zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, w tym więc zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego. Naruszenie elementów procedury może być rozpatrywane w kategoriach naruszenia art. 7 Konstytucji (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98).

5 Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 213.

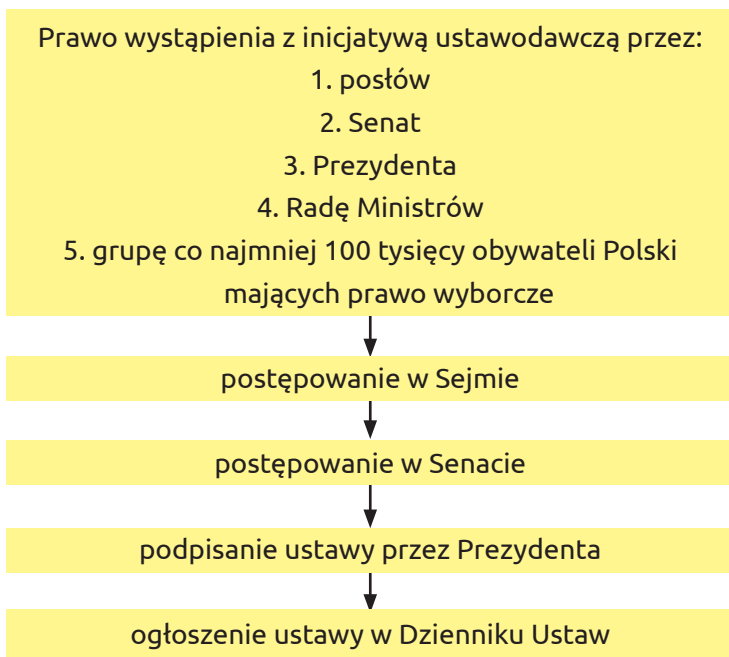
6 Za komentarzem: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, 2016, wyd. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, przytoczyć należy stwierdzenie M. Kudeja, że „wniesienie projektu ustawy do Sejmu stanowi moment wszczęcia postępowania ustawodawczego [...]” (M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 12).

7 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.).

8 Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2022 r. poz. 990).

9 Regulamin Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. z 2018 r. poz. 846).

zydentowi. Prezydent podpisuje ustawę, jeżeli nie budzi ona jego zastrzeżeń, i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Ustawa wchodzi w życie po 14 dniach od jej opublikowania, chyba że jest określony inny termin jej wejścia w życie.



RYS. 1. PROCES LEGISLACYJNY

Do procedury uchwalania ustawy została wprowadzona instytucja **pilnego projektu** ustawy¹⁰, tak zwana szybka ścieżka legislacyjna. Jej zadaniem jest przyspieszenie i ułatwienie procesu powstawania ustaw. Jeżeli Radzie Ministrów zależy na szybkim uchwaleniu jej projektu ustawy, może skierować go do Sejmu z zastrzeżeniem, że jest to

¹⁰ Pilny tryb ustawodawczy jest instytucją rangi konstytucyjnej i jest szczególny w stosunku do postępowania ustawodawczego toczącego się na zasadach ogólnych. Odębności postępowania ustawodawczego w trybie pilnym wynikają z Konstytucji. Postępowanie to może toczyć się wyłącznie z inicjatywy Rady Ministrów i może być zastosowane tylko w uzasadnionych przypadkach (należy wskazać okoliczności uzasadniające zastosowanie tego szczególnego trybu), poprawki do projektu pilnego muszą być zgłaszane zawsze komisji, a Senat ma 14 dni na rozpatrzenie ustawy, Prezydent zaś 7 dni na podpisanie ustawy i zarządzenie jej ogłoszenia albo na odmowę jej podpisania. Dalsze odębności trybu pilnego są określone w Regulaminie Sejmu, a także w Regulaminie Senatu.

projekt pilny. Sejm ma obowiązek rozpatrzyć projekt pilny w pierwszej kolejności, Senat musi ustosunkować się do ustawy w ciągu 14 dni, a Prezydent może zgłosić zastrzeżenia do ustawy w terminie 7 dni.

Konstytucja

Art. 123. 1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

2. Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.

3. W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni.

2. Ogólny przebieg prac nad projektem ustawy w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej

Kolejnym etapem procesu legislacyjnego po zainicjowaniu prac nad projektem ustawy przez uprawniony podmiot jest postępowanie w Sejmie. Prace nad projektem ustawy przebiegają w 3 etapach, nazywanych czytaniem. Zasadą jest, że pierwsze czytanie projektu ustawy odbywa się na posiedzeniu właściwej komisji. Jest jednak grupa ustaw, które najpierw muszą być zaprezentowane przez wnioskodawcę Sejmowi. Projekty ustaw dotyczące między innymi zmian ustrojowych w państwie, praw i wolności obywateli, prawa wyborczego, kodeksów oraz podatków i finansów muszą być zaprezentowane przez wnioskodawcę najpierw Sejmowi.

W pracach komisji często uczestniczą eksperci, to znaczy osoby będące specjalistami w dziedzinie, której ustawa dotyczy. Posiedzenia komisji są otwarte dla przedstawicieli mediów czy osób zgłaszających chęć obserwowania posiedzenia komisji w charakterze publiczności.

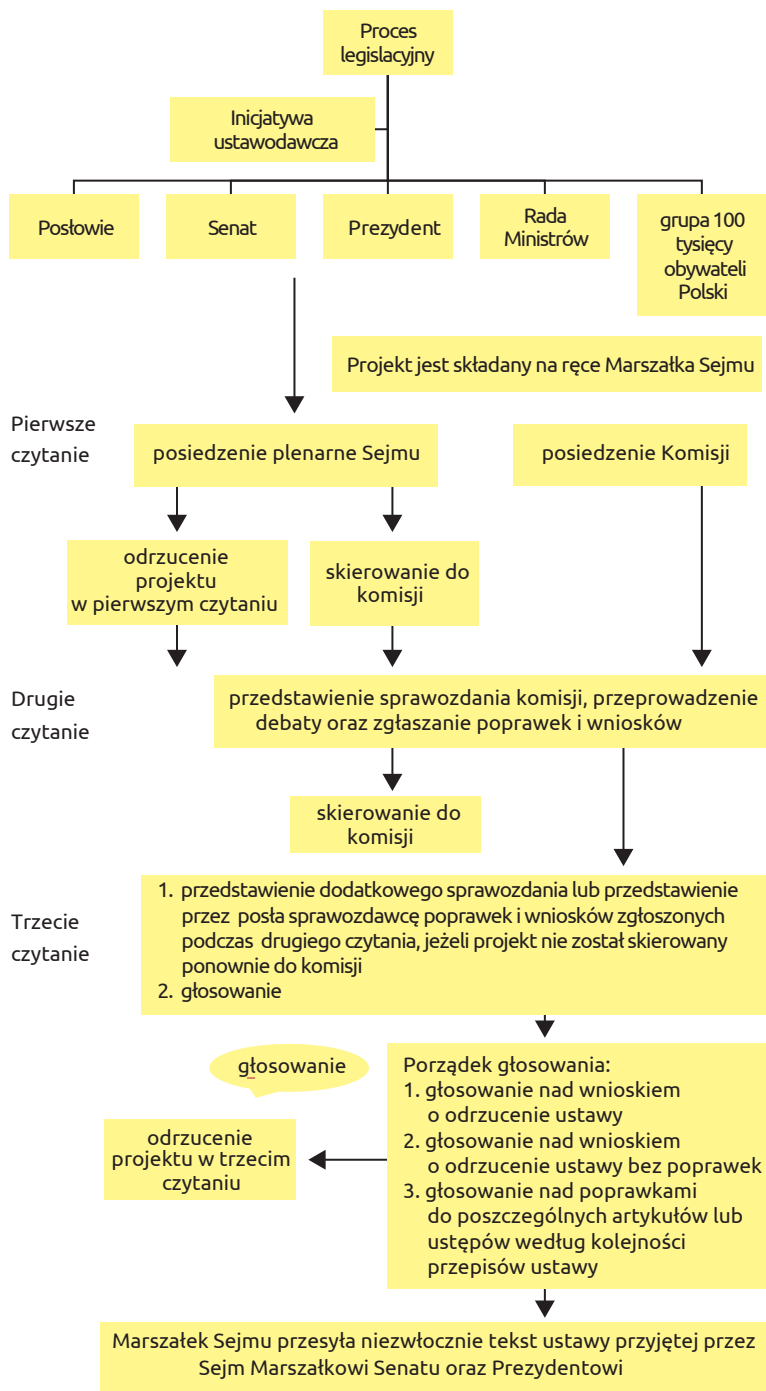
Po zakończeniu pierwszego czytania projektu ustawy komisja wybiera sprawozdawcę, który przedstawia na posiedzeniu plenarnym izby sprawozdanie komisji. Rozpoczyna się następnie procedura drugiego i trzeciego czytania.

Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów (więcej głosów jest za niż przeciw) w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. To również moment, kiedy projekt ustawy staje się ustawą, na razie wciąż nieobowiązującą. Marszałek Sejmu przekazuje ustawę do Senatu.

Postępowanie legislacyjne z projektem ustawy w Sejmie zostało szczegółowo opisane w rozdziale III.

Poniżej jest prezentowany diagram ilustrujący proces legislacyjny w Sejmie.¹¹

11 Diagram opiera się na podstawie omówienia graficznego procedury ustawodawczej przedstawionego przez Katarzynę Czajkowską-Matosiuk [w:] *Aplikacje prawnicze w pytaniach i odpowiedziach*, t. 1, wyd. 3, Warszawa 2009, s. 51-53.



RYS. 2. PROCES LEGISLACYJNY W SEJMIE

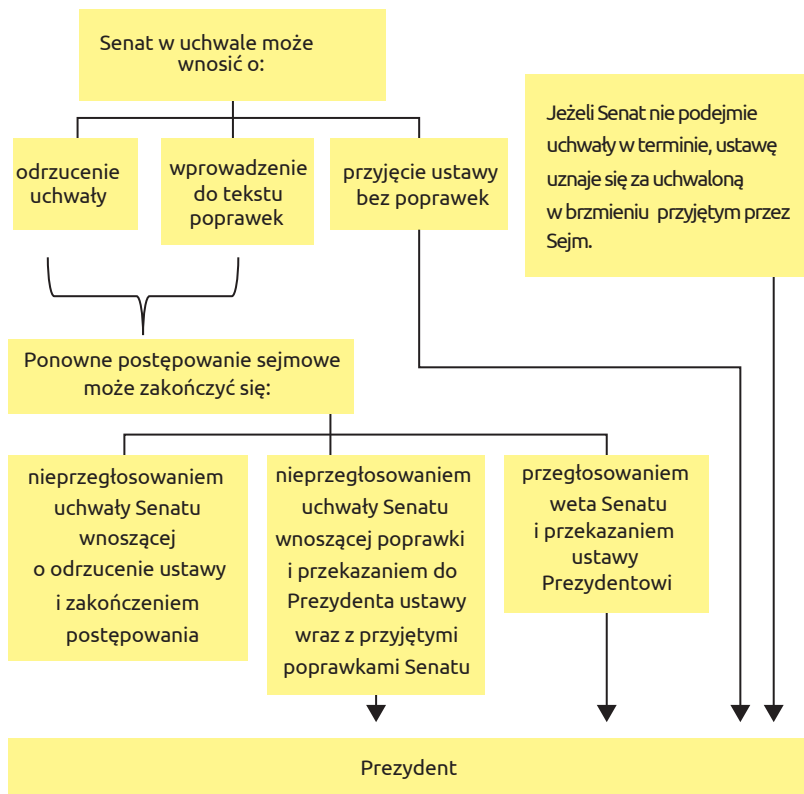
3. Ogólny przebieg prac nad ustawą w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej

Kolejnym etapem w procesie legislacyjnym jest przekazanie ustawy uchwalonej przez Sejm do Senatu. Ustawa jest przesyłana do właściwej komisji senackiej (do jednej lub kilku komisji), która w terminie nie dłuższym niż 18 dni opracowuje swoje stanowisko i przedstawia je na forum Senatu w formie sprawozdania. Następnie ustawa jest przedmiotem obrad Senatu. Na posiedzeniu Senatu odbywa się głosowanie nad przyjęciem lub odrzuceniem ustawy. Senat może również wprowadzić poprawki do ustawy. W takiej sytuacji ustawa trafia ponownie do Sejmu, który przyjmuje poprawki zaproponowane przez Senat lub je odrzuca bezwzględną większością głosów. Jeśli Senat przyjmuje ustawę bez zmian, przekazuje ją bezpośrednio do Prezydenta.

Postępowanie legislacyjne z projektem ustawy w Senacie zostało szczegółowo opisane w rozdziale IV.

Poniżej jest prezentowany diagram ilustrujący proces legislacyjny w Senacie i ponowne postępowanie w Sejmie.¹²

¹² Diagram opiera się na podstawie omówienia graficznego procedury ustawodawczej przedstawionego w: K. Czajkowska-Matosiuk, *Aplikacje prawnicze...*, s. 51-53.



RYS. 3. PROCES LEGISLACYJNY W SENACIE I PONOWNE POSTĘPOWANIE W SEJMIE

4. Podpisanie ustawy przez Prezydenta

Ostatnim etapem procesu legislacyjnego jest podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Prezydent ma na to 21 dni od momentu otrzymania ustawy. Prezydent może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. W sytuacji gdy Trybunał Konstytucyjny orzeknie, że ustawa jest zgodna z Konstytucją, Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy. Jeśli jednak Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za niezgodną z Konstytucją, Prezydent odmawia podpisania ustawy. Jeśli Trybunał Konstytu-

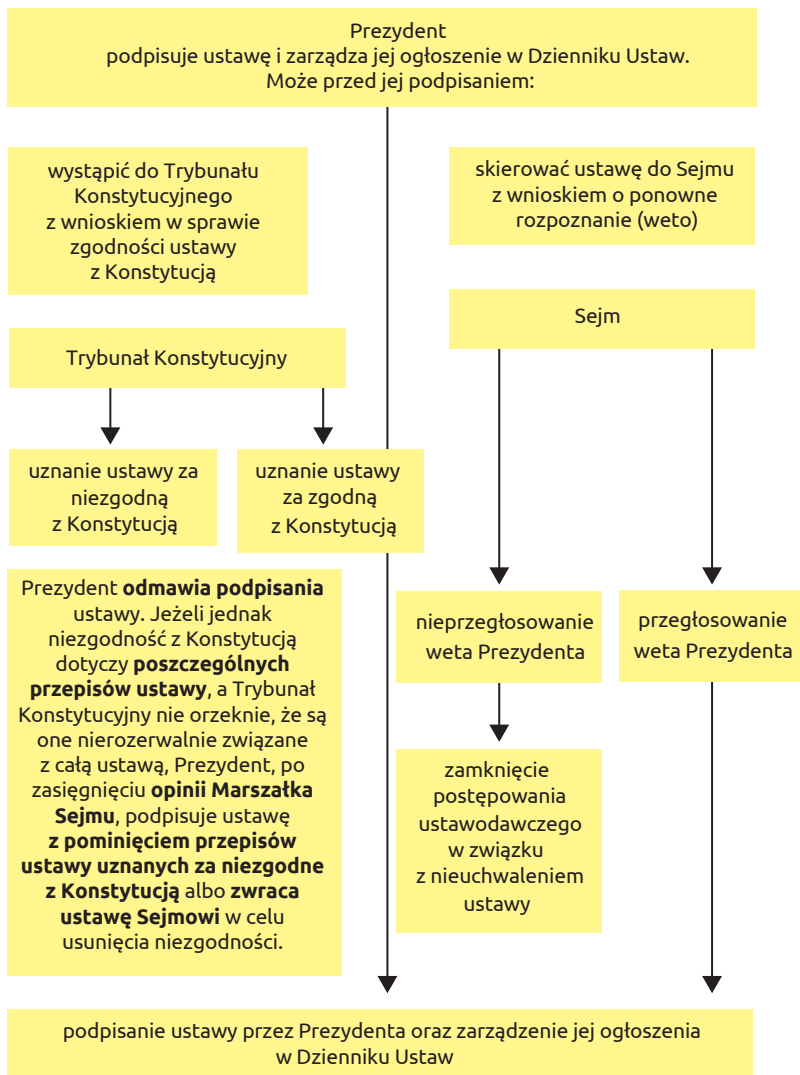
cyjny uzna za niezgodne z Konstytucją tylko poszczególne przepisy ustawy i nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z ustawą, wyjątkowo Prezydent podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Prezydent może odmówić podpisania ustawy, przysługuje mu bowiem tzw. weto ustawodawcze. Jeżeli Prezydent występuje z wetem, ostateczna decyzja co do kształtu ustawy należy do Sejmu, który może odrzucić stanowisko Prezydenta (uchwalając ustawę ponownie większością 3/5 głosów). Nieodrzućenie przez Sejm weta Prezydenta powoduje zamknięcie procesu ustawodawczego. Jeśli Sejm odrzuci weto, Prezydent jest zobowiązany podpisać ustawę w ciągu siedmiu dni. Prezydent nie może złożyć weta w stosunku do ustawy budżetowej.

Uprawnienia Prezydenta w procesie legislacyjnym zostały szczegółowo opisane w rozdziale VI.

Poniżej jest prezentowany diagram ilustrujący uprawnienia Prezydenta w procesie legislacyjnym ustawy przyjętej przez Sejm.¹³

¹³ Diagram opiera się na podstawie omówienia graficznego procedury ustawodawczej przedstawionego [w:] K. Czajkowska-Matosiuk, *Aplikacje prawnicze...*, s. 51-53.



RYS. 4. UDZIAŁ PREZYDENTA W PROCESIE LEGISLACYJNYM

5. Ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw

Konstytucyjnym warunkiem wejścia w życie podpisanej przez Prezydenta ustawy jest jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw¹⁴. Za podstawową regułą przyjęto, że po 14 dniach od jej opublikowania ustawa wchodzi w życie, chyba że jest określony inny termin jej wejścia w życie.

5.1. Zasada jawności prawa

Ogłoszenie ustawy jest ściśle związane z zasadą jawności. Jawność prawa tkwi głęboko w tradycji prawniczej i uważana jest za jedną z gwarancji demokratycznych form rządzenia¹⁵. W polskiej doktrynie zasada jawności i instytucja urzędowego ogłoszenia aktów normatywnych i prawnych była rozważana. Przykładem może być stanowisko prezentowane przez Eugeniusza Jarra. W jego ocenie ogłoszenie ustawy jest „urzędowym podaniem treści ustawy do wiadomości zainteresowanych” i ostatnim etapem w procesie powstania ustawy. Natomiast promulgacja to „urzędowe, pochodzące od naczelnika państwa stwierdzenie faktu, że projekt ustawy pozyskał przyjęcie u czynników ustawodawczych oraz polecenie wykonywania nowej ustawy”¹⁶.

Na uwagę zasługują spostrzeżenia Andrzeja Gwiżdża. Jego zdaniem cechą dzienników urzędowych jest ich urzędowość i jawność. Dzienniki urzędowe to „wydawnictwa urzędowe, co oznacza, że prawo nie tylko nakłada na określone organy państwowe obowiązek prowadzenia tego rodzaju wydawnictw, lecz nakazuje jedno-

14 Nadmienić należy, iż dzieje urzędowych organów publikacyjnych rozpoczynają się od końca XVIII w. (A. Gwiżdż, *Zagadnienia jawności prawa*, „Studia Prawnicze” 1981, zeszyt nr 1-2). Początkowo nacisk położony został nie na powszechną znajomość prawa, lecz na zapewnienie pełnej i kompletnej publikacji nowo ustanowionych przepisów prawnych. Z czasem zainteresowanie doktryny przesunęło się z zagadnienia publikacji jako instrumentu jawności na zagadnienie publikacji jako formalnego warunku nabycia mocy obowiązującej przez ustawę.

15 J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty jawności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, nr 3.

16 E. Jarr, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 245 i 246.

czeńście traktowanie tekstów ogłaszanych w tych wydawnictwach jako teksty autentyczne”¹⁷. Dzięki dziennikom urzędowym prawo staje się publicznie dostępne dla każdego i dzięki nim najlepiej realizowana jest zasada jawności prawa.

5.2. Obligatoryjność ogłoszenia ustawy jako warunek jej obowiązywania

Obowiązek ogłoszenia aktów prawnych¹⁸ jest uregulowany w Konstytucji¹⁹ oraz w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁰. Ogłoszenie ustawy w dzienniku urzędowym²¹ jest obowiązkowe. Dniem ogłoszenia aktu jest dzień jego ogłoszenia w postaci elektronicznej na stronie internetowej organu wydającego dziennik urzędowy. Dzień ogłoszenia aktu w postaci elektronicznej umieszcza się w obrębie nagłówka strony.

17 A. Gwiżdż, *Zagadnienia jawności prawa*, s. 84.

18 W ocenie Sławomiry Wronkowskiej ogłoszenie jest złożoną, a zarazem szczególnie doniosłą czynnością konwencjonalną, polegającą na podaniu ustawy (a nie informacji o niej) do wiadomości publicznej w formie przewidzianej przez dany system prawny. Celem tej urzędowej czynności jest zapewnienie zainteresowanym możliwości zapoznania się z normami, które będą dla nich wiążące. (S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5). „Jego konsekwencją jest to, że normy ogłoszone stają się elementem systemu prawa, mogą być kontrolowane, zmieniane lub eliminowane jedynie zgodnie z regułami tego systemu, a także to, iż tekstowi urzędowo ogłoszonemu przysługuje przymiot autentyczności. Czynność ogłoszenia przepisów stwarza jednak zaledwie możliwość zapoznania się z nimi, aby ją spożytkować, zainteresowani muszą mieć nie tylko dostęp do ogłoszonych tekstów prawnych, ale nadto odpowiedni czas na zapoznanie się z tymi tekstami” (S. Wronkowska, *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4, s. 12).

19 Trybunał Konstytucyjny uznał, że ogłoszenie to nie tylko czynność konwencjonalna zamieszczenia tekstu ustawy w Dzienniku Ustaw, ale również udostępnienie egzemplarzy tego dziennika, „przynajmniej skierowanie go do rozpowszechnienia” (wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K4/99).

20 Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

21 Dziennikami urzędowymi w rozumieniu ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych są: Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej, dzienniki urzędowe urzędów centralnych, Dziennik Urzędowy Komisji Nadzoru Finansowego oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe.

Konstytucja

Art. 88. 1. *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*

2. *Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

Art. 2. 1. *Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.*

Art. 20. 2. *Dniem ogłoszenia aktu jest dzień jego ogłoszenia w postaci elektronicznej na stronie internetowej organu wydającego dziennik urzędowy.*

3. *Dzień ogłoszenia aktu w postaci elektronicznej umieszcza się w obrębie nagłówka strony.*

Podanie więc do wiadomości ustawy w dzienniku urzędowym, zgodnie z przewidzianym przez prawo trybem, stanowi jej ogłoszenie urzędowe. „Oznacza to, że takiemu tekstowi przysługuje domniemanie autentyczności, oraz że akt ten skutecznie wejdzie w życie (w terminie określonym w jego przepisie końcowym lub na podstawie innej normy prawnej), i od tego momentu będzie musiał być stosowany przez organy państwa i przestrzegany przez inne podmioty prawne (np. obywateli)”²².

5.3. Obowiązek organów państwowych do urzędowego ogłaszania ustawy

Dzienniki urzędowe w odróżnieniu od innych źródeł informacji prawnej są wydawane przez specjalnie do tego upoważnione instytucje publiczne.

²² P. Radzewicz, *Zasadność nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (w związku z pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z 24 czerwca 2004 r.)*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2004, nr 3, s. 74.

Przepisy konstytucyjne nie wyznaczają terminu przekazania ustawy, należy więc przyjąć, że musi to być dokonane niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy, czyli bez nieuzasadnionej zwłoki²³.

Konstytucja wyraźnie wskazuje, na kim spoczywa obowiązek ogłoszenia ustawy. Marszałek Sejmu uchwaloną ustawę przedstawia do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej.²⁴

Podpisanie ustawy przez Prezydenta jest jednym z konstytucyjnie określonych wymagań dojścia ustawy do skutku. Prawną treścią aktu podpisania ustawy jest „urzędowe stwierdzenie, iż ustawa uchwalona została przez odpowiednie organy (Sejm i Senat) w konstytucyjnie określonym trybie i brzmieniu przedstawionym Prezydentowi przez Marszałka Sejmu”²⁵. Prawnym skutkiem podpisania ustawy jest powstanie obowiązku zarządzenia jej ogłoszenia, co z kolei spowoduje ogłoszenie ustawy i umożliwi jej wejście w życie. Ostatnią więc czynnością proceduralną Prezydenta jest zarządzenie ogłoszenia w Dzienniku Ustaw podpisanej przez siebie ustawy.²⁶ Przepis art. 122 Konstytucji nic nie mówi o terminie, w jakim Prezydent, po podpisaniu ustawy, powinien zarządzić jej ogłoszenie. Przyjąć więc należy, że musi to nastąpić niezwłocznie. W praktyce podpisanie ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia następuje równocześnie.

Obowiązek wydawania dzienników urzędowych spoczywa na Prezesie Rady Ministrów. Konstytucja także nie określa terminu,

²³ Tak też zostało uregulowane w art. 52 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi potwierdzony swoim podpisem tekst uchwalonej przez Sejm ustawy.

²⁴ Art. 122 ust. 1 Konstytucji – „Po zakończeniu postępowania [...] Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej”.

²⁵ B. Banaszak, *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 254.

²⁶ Art. 122 ust. 2 Konstytucji – „Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Art. 122 ust. 5 zdanie drugie – „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 którym musi nastąpić ogłoszenie ustawy. Należy więc przyjąć, że konstytucyjnym obowiązkiem Prezesa Rady Ministrów jest spowodowanie ogłoszenia ustawy bez nieuzasadnionej zwłoki, w najbliższym technicznie możliwym momencie. Tak też uregulowano w art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (mówiąc o ogłoszeniu niezwłocznym).

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych

Art. 3. *Akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.*

Art. 21. *1. Prezes Rady Ministrów wydaje:*

1) Dziennik Ustaw i Monitor Polski przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji, przy czym Rządowe Centrum Legislacji może zlecić wyspecjalizowanym podmiotom niektóre czynności związane z wydawaniem tych dzienników w sposób, o którym mowa w art. 2a ust. 2.

5.4. Termin ogłoszenia i dzień ogłoszenia (zasada bezzwłoczności)

Poza określeniem organów, na których spoczywają obowiązki związane z ogłaszaniem ustawy, duże znaczenie ma również określenie, w jakim czasie organy te powinny wywiązywać się z tych obowiązków.

Termin na ogłoszenie dotyczy maksymalnego upływu czasu pomiędzy otrzymaniem ustawy do ogłoszenia a wykonaniem tego obowiązku.

Ponadto nie ma żadnego przepisu konkretyzującego termin, w jakim ma nastąpić ogłoszenie ustawy po jej otrzymaniu przez podmiot obsługujący proces publikacji ustawy, którym jest Rządowe Centrum Legislacji. Termin ogłoszenia został określony ogólnie za pomocą wyrazu „niezwłocznie”. Zgodnie z art. 3 ustawy o ogłasza-

niu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Oznacza to, że organ odpowiedzialny za ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw, jest zobowiązany dokonać tego bez zbędnej zwłoki.

5.5. Obowiązek oznaczenia daty ogłoszenia

Ponieważ prawidłowe urzędowe ogłoszenia aktu prawnego wywołuje istotne skutki prawne, bardzo ważne jest, by moment ogłoszenia był podawany do wiadomości publicznej. Dniem ogłoszenia aktu jest dzień jego ogłoszenia w postaci elektronicznej na stronie internetowej organu wydającego dziennik urzędowy.

5.6. Istota i cel *vacatio legis*

Vacatio legis to okres między dniem ogłoszenia a dniem wejścia w życie ustawy. Jego długość należy dostosować do potrzeb danej regulacji prawnej, jest to bowiem czas na zapoznanie się przez adresatów z treścią nowej regulacji prawnej, ale także czas, by przygotować akty wykonawcze i instytucje niezbędne do należytego funkcjonowania ustawy²⁷.

Celem *vacatio legis* jest umożliwienie wszystkim zainteresowanym zapoznania się z nowymi przepisami i przygotowanie do ewentualnych zmian, jakie mogą wynikać z ich obowiązywania. Niezbędne jest więc zakreślenie dostatecznie odległych terminów wejścia w życie ustawy.

„Nakaz zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich de-

²⁷ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych...*

cyzji co do dalszego postępowania”²⁸. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się więc pogląd, zgodnie z którym stosowanie *vacatio legis* jest samodzielną konstytucyjną zasadą prawa, stanowiącą element koncepcji państwa prawnego i mającą swoje oparcie w zasadzie zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa²⁹.

Zaznaczyć należy, iż *vacatio legis* z istoty swej jest instytucją, której celem jest wykluczenie sytuacji zaskakiwania adresatów norm prawnych oraz umożliwienie im dostosowania swoich zachowań do nowej regulacji. Należy wybrać więc taki moment wejścia w życie ustawy, by nie naruszać jednej z podstawowych wartości państwa prawa, jaką jest zaufanie obywateli do prawa. „Trybunał Konstytucyjny uznał za niewłaściwą praktykę ustawodawczą, która prowadzi do zmiany przepisów w okresie ich *vacatio legis*. Praktyka ta, jeśli jest nadużywana, nie sprzyja poczuciu pewności prawa i obniża autorytet władzy ustawodawczej”³⁰. Jednakże należy również pamiętać, że *vacatio legis* służy też i samemu ustawodawcy, który ma możliwość eliminacji ewentualnych błędów w ustawie, sprzeczności w systemie prawa³¹ bądź zapobieżenia negatywnym skutkom wejścia w życie uchwalonych, a jeszcze nie obowiązujących regulacji”³².

Ponadto podkreślić należy, że *vacatio legis* pozwala, by dzienniki urzędowe dotarły do zainteresowanych, zanim wejdą w życie akty w nich zamieszczone³³.

28 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sygn. P 16/08; por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego sygn.: K 13/97, K 18/99, K 27/02, SK 91/06.

29 Przykładowo można wskazać orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego sygn.: K15/9, K8/93.

30 *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2008, s. 27.

31 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03, OTK seria A, 2004, nr 2, poz. 8.

32 *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 27.

33 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2004.

5.7. Odpowiedni wymiar czasowy *vacatio legis*

Wymóg ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis* wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji.³⁴ „Odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania przez adresatów norm prawnych (po ogłoszeniu nowych przepisów) swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresatów normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych³⁵.

„Trybunał Konstytucyjny powołując się na zasadę państwa prawnego i zaufania obywatela do państwa, stoi na stanowisku, że akty normatywne powinny wchodzić w życie z odpowiednią *vacatio legis*³⁶. Założeniem wyjściowym jest uznanie odpowiedniości okresu 14-dniowego jako określonego przez ustawodawcę. <Odpowiedniość> *vacatio legis* ustalana jest jednak każdorazowo w procesie badania [...] konstytucyjności wprowadzania w życie nowych przepisów i zależy od ich treści i charakteru”³⁷.

Uzasadnieniem dla wydłużenia *vacatio legis* są zasady konstytucyjne (w szczególności ochrona praw słusznie nabytych), charakter materii prawem regulowanych, niedopuszczalność zaskakiwania adresatów nowymi uregulowaniami i potrzeba przystosowania się do zmienionego prawa³⁸.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego na aprobatę zasługiwałaby taka praktyka wprowadzenia w życie ustawy, która przez zakre-

34 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01.

35 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09.

36 Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego sygn.: P 2/92, K 8/93, K 9/93, K 16/93, K 1/94, K 2/94, K 8/97.

37 K. Działocha, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Sawicka-Jezierczuk, artykuł 88, Warszawa 1999, s. 5.

38 *Ibidem*.

ślenie odpowiednich terminów wejścia w życie stwarzałyby realną gwarancję wszystkim adresatom przygotowania się do realizacji postanowień takich ustaw. Trybunał Konstytucyjny kładzie nacisk na „odpowiedniość” okresu dostosowawczego, uwzględniającego realne możliwości wprowadzenia w życie nowych mechanizmów prawnych³⁹. „Ocena konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów wymaga zawsze rozważenia, jaki okres dostosowawczy jest „odpowiedni”, i wskazania okoliczności, które o tym decydują. Ustawa nie określa górnej granicy *vacatio legis*, pozostawiając ten problem decyzji prawodawcy działającego w granicach swobody regulacyjnej wyznaczonej pojęciem „odpowiedniości”. Tu należy wskazać przede wszystkim, że jest to uzależnione od całości kształtu okoliczności, szczególnie zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od dotychczasowych unormowań. [...] W zakresie postępowania się *vacatio legis* ustawodawcy służy stosunkowo znaczny margines swobody decyzji. Nie może być to jednak arbitralność nieznajdująca dostatecznego wyjaśnienia w motywach legislatora i okolicznościach sprawy”⁴⁰.

5.8. Minimalny okres *vacatio legis* i konkretne wymagania czasowe

Zauważyć należy, iż o ile ogłoszenie aktu jest koniecznym warunkiem jego obowiązywania i ma walor zasady konstytucyjnej, to wejście w życie ustawy w określonym czasie zależy od niej samej. Konstytucja nie określa żadnego powszechnie wiążącego standardu co do terminu, w jakim ustawa wchodzi w życie. Wobec tego organ stanowiący ustawę kieruje się przekonaniem⁴¹, „że regulując jakąś sferę stosunków społecznych, wie on najlepiej, od kiedy należy realizować normy zawarte w ustawie”⁴².

39 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, sygn. P 16/08.

40 *Ibidem*

41 K. Działocha, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

42 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 111.

Minimalny okres *vacatio legis*, jak również kryterium, jakim należy się kierować przy ocenie dopuszczalności odstępstwa od zasady minimalnego *vacatio legis*, wskazuje ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

Minimalny okres wynosi 14 dni. Odstąpienie od niego jest dopuszczalne w uzasadnionych przypadkach, wówczas ustawa może wejść w życie w terminie krótszym niż 14 dni, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego jej wejścia w życie. Oznacza to, że w każdym przypadku wymaga to wskazania powodów usprawiedliwiających takie rozwiązanie. Wobec tego argument „ważnego interesu publicznego” może – wyjątkowo – uzasadniać ograniczenie lub nawet rezygnację z ustanowienia *vacatio legis*⁴³.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych

Art. 4. 1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

2. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym

⁴³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sygn. P 1/95.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozważał w swoim orzecznictwie „ważny interes społeczny”⁴⁴. W orzeczeniu K2/94 stwierdził, że bez wątplenia za „ważny interes społeczny” uznać można dążenie prawodawcy do przeciwstawienia się oszustwom i nadużyciom podatkowym, prowadzącym do uchylenia się od obowiązku uiszczania należnych podatków, bowiem „do sytuacji, gdy celem nowej regulacji jest przeciwdziałanie przypadkom naruszenia już obowiązującego prawa, trudno odnosić takie same kryteria <okresu dostosowawczego> jak wymagane przy wprowadzeniu w życie unormowań ingerujących w sytuację prawną adresatów szanujących prawo dotychczas obowiązujące”. Pogląd ten został powtórzony także w orzeczeniu K45/01.

Nie ulega wątpliwości, że zwrot „ważny interes społeczny” stanowi klauzulę generalną. Klauzulom tym jednak nie należy nadawać tego samego znaczenia, gdyż odnoszą się one do różnych okoliczności stanu faktycznego⁴⁵.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na konkretne wymagania czasowe w odniesieniu do *vacatio legis*, łączył je z funkcją danej ustawy w systemie prawa, z jej charakterem i rodzajem relacji społecznych, które ona regulowała⁴⁶.

Znalezienie właściwych ram czasowych ma wyjątkowe znaczenie w prawie podatkowym. „Zasada przyzwoitej legislacji nakazuje zachowanie szczególnej staranności przy regulacjach podatków, jako materii konstytucyjnej dotyczącej bezpośrednio praw obywatelskich. Zwolnienia, jak również ulgi podatkowe, będące wyłomem w zasadzie powszechności i równości opodatkowania (art. 84 Konstytucji), służą założonym przez ustawodawcę celom o charakterze stymulującym rozwój gospodarczy, najczęściej związanym z oczekiwaniem określonych zachowań ze strony podat-

44 Przykładowo wskazać można orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego sygn.: K28/01, K22/02, K19/02, K27/02, K47/01.

45 T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

46 *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 23.

ników”⁴⁷. Trybunał Konstytucyjny rozważał i akcentował, iż przepisy prawa daninowego są istotną gwarancją, gdyż zobowiązane podmioty winny mieć odpowiedni czas na pokierowanie swymi interesami majątkowymi⁴⁸. Niedopuszczalne jest więc, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku. Zmiany takie, gdy chodzi o obecne ukształtowanie podatku dochodowego od osób fizycznych, powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego.

Odpowiedni wymiar czasowy powinien zostać także określony w prawie wyborczym. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. To oznacza, że wszystkie nowelizacje prawa wyborczego w przyszłości będą konfrontowane przez Trybunał Konstytucyjny z tak właśnie pojmowanym wymogiem konstytucyjnym, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego”⁴⁹. Przykładem może być orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K31/06.

5.9. Obliczenie *vacatio legis* – ustalenie daty wejścia w życie ustawy

Dla ustalenia, kiedy ustawa wchodzi w życie, podstawowe znaczenie ma jednoznaczne określenie dnia ogłoszenia oraz sposób obliczania terminu wejścia w życie. W celu ustalenia, kiedy ustawa z *vacatio legis* wchodzi w życie, niezbędna jest wiedza, jak obliczać *vacatio legis*, tzn. wskazanie, jaki dzień jest pierwszym i jaki ostatnim dniem *vacatio legis* oraz jaki dzień jest dniem wejścia w życie. W ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych

47 *Ibidem*, s. 26.

48 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sygn. P 1/95.

49 *Proces prawotwórczy w świetle...*, s. 24; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sygn. K 15/03.

aktów prawnych przyjęto, że ustawa z *vacatio legis* wskazuje termin swego wejścia w życie w dniach, tygodniach, miesiącach i w latach. Przy obliczeniu terminu wejścia w życie określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia. Dla przykładu: jeżeli dniem ogłoszenia jest 1 maja danego roku, to pierwszym dniem *vacatio legis* jest 2 maja tego roku.

Pozostałe terminy wejścia w życie kończą się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada dniu ogłoszenia, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca. Na przykład, jeżeli ustawę ogłoszono 1 maja i – zgodnie z przepisem o wejściu w życie – ma ona wejść w życie po upływie 15 dni od dnia ogłoszenia, to ostatnim dniem *vacatio legis* tej ustawy jest 16 maja roku ogłoszenia, a ustawa wchodzi w życie z dniem 17 maja. Należy dodać, że ostatni dzień *vacatio legis* tej ustawy mija 16 maja o godzinie 24.00⁵⁰.

Kolejny przykład: jeżeli założymy, że ustawę ogłoszono 1 maja i – zgodnie z przepisem o jej wejściu w życie – ma ona wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, to dniem, w którym upływa okres *vacatio legis* ustawy, jest 1 listopada roku ogłoszenia, a ustawa wchodzi w życie 2 listopada tego roku.

Należy jednak podkreślić, że powyższy sposób obliczenia terminu wejścia w życie ustawy określonego w dniach czy miesiącach stosuje się tylko wtedy, gdy ustawodawca użyje zwrotu „po upływie”, zalecanego we wzorze zawartym w § 45 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵¹, zwanego dalej również „ZTP”. Warto także wskazać, iż „najważniejszą zasadą dotyczącą redagowania przepisu dotyczącego wejścia w życie jest ta, że data wejścia w życie musi być tak wyznaczona, by nie budziła

50 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej...*

51 Dz. U. z 2019 r. poz. 283.

żadnych wątpliwości. Zastosowanie któregokolwiek ze schematów zawartych w § 45 z.t.p. pozwala takich wątpliwości uniknąć⁵².

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

Art. 6. 1. *Przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.*

2. Terminy wejścia w życie aktu normatywnego określone w tygodniach, miesiącach lub latach kończą się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada dniu ogłoszenia, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca.

6. Wejście w życie ustawy

Wejście w życie⁵³, obok pojęcia ogłoszenia ustawy, jest kluczowym pojęciem art. 88 ust. 1 Konstytucji.

Ustawodawca może określić termin wejścia ustawy w życie:

- 1) z mocą wsteczną,
- 2) z dniem ogłoszenia,
- 3) z *vacatio legis*.

Wejście ustawy w życie z mocą wsteczną

„Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytu-

52 G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 226. Użyty w cytacie skrót „z.t.p.” oznacza zasady techniki prawodawczej określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

53 Zgodnie także z poglądem K. Działocha termin wejścia w życie oznacza, że „od wskazanego w akcie momentu (dnia, zdarzenia) wszyscy, których postępowanie określają normy w nim zawarte, mają obowiązek realizować, w szczególności – stosować normy postępowania sformułowane w tym akcie; K. Działocha, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 3-4.

cji) i wynikająca z niej zasada zaufania do państwa nie pozwalają natomiast na takie określenie terminu wejścia w życie aktu normatywnego, który nadaje moc wsteczną (*lex retro non agit*)”. Według definicji formalnej ustawa będzie działać z mocą wsteczną wtedy, kiedy początek jej stosowania ustalony został na czas wcześniejszy niż ten, w którym ustawa została prawidłowo ogłoszona⁵⁴. Natomiast według definicji materialnej ustawa będzie działać z mocą wsteczną, gdy będzie nakazywać stosowanie ustanowionych w niej norm prawnych do zdarzeń (stanów rzeczy, zachowań), które miały miejsce przed wejściem w życie ustawy (w przeszłości) i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych. Zasada ta nie została wyrażona w konstytucji, nie ma więc charakteru bezwzględnego, z wyjątkiem prawa karnego. W innych dziedzinach prawa dopuszczone są odstępstwa od niej. Muszą jednak być usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami. „Zasada niedziałania prawa wstecz nie dotyczy prawa, które stwarza obywatelom (podmiotom prawa) korzystniejsze niż wcześniejsze prawo sytuacje prawne (przyznaje nowe lub rozszerza usprawnień z mocą wsteczną)”⁵⁵.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 5 wskazuje, iż **nie wyłącza możliwości nadania ustawie wstecznej mocy obowiązującej**, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Nie ma potrzeby, aby ustawa formułowała adresowany do prawodawcy zakaz nadawania ustawie mocy wstecznej, skoro zakaz taki jest jednym z komponentów konstytucyjnych zasady państwa prawnego, znajdującym doprecyzowanie w art. 42 ust. 1 Konstytucji⁵⁶.

„Nadanie normy mocy wstecznej jest zastosowaniem pewnej techniki prawodawczej polegającej na tym, że ustawodawca nakazuje

54 Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego sygn. K15/91, K13/97.

55 K. Dziatocha, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 6 i 7.

56 S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych...*

na przyszłość wiązać określone konsekwencje prawne ze zdarzeniami, stanami rzeczy, zachowaniami z przeszłości, tj. zanim dane normy weszły w życie”⁵⁷. Wobec tego prawodawca, redagując przepisy z mocą wsteczną, powinien jasno je sformułować. W sytuacji kiedy tworzone normy prawne mają być stosowane wyłącznie do tych zdarzeń, stanów rzeczy czy stosunków, które powstały i zakończyły się w przeszłości (przed wejściem w życie tworzonych norm) zgodnie z § 51 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵⁸, zaleca się nadanie przepisowi brzmienia: „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... i ma zastosowanie do zdarzeń (stanów rzeczy), które powstały przed dniem ...”. Natomiast kiedy normy będą stosowane do zdarzeń czy stosunków określonego rodzaju, zarówno tych, które powstaną po wejściu w życie tworzonych norm, jak i tych, które powstały, zanim tworzone normy weszły w życie, proponuje się: „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... i ma zastosowanie również do zdarzeń (stanów rzeczy), które powstały przed dniem ...”. W sytuacji kiedy normy mają mieć zastosowanie do stanów rzeczy, zdarzeń, stosunków, które powstały przed wejściem w życie nowych norm i trwają nadal, przepisowi nadaje się brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... z mocą od dnia ...”.

Wejście ustawy z dniem ogłoszenia

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dopuszcza, aby ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia ustawy w życie i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Wyznaczenie dnia wejścia w życie ustawy na dzień ogłoszenia oznacza w praktyce, że należy stosować normy, które nie są jeszcze powszechnie znane. Z tych względów dzień wejścia w życie można

57 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 130-131.

58 Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

wyznaczać na dzień jej ogłoszenia jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy przemawiają za tym poważne argumenty. „Wyjątkowe wprowadzenie ustawy w życie w dniu jej ogłoszenia mogłoby być usprawiedliwione np. okolicznościami, których prawodawca nie mógł przewidzieć i które same go zaskoczyły, a przy tym brak natychmiastowej reakcji ustawodawcy mógłby spowodować niepowetowane straty”⁵⁹.

Wejście ustawy z *vacatio legis*

Wprowadzenie ustawy w życie pełni w systemie dwie ważne funkcje: formułuje wymagania dotyczące długości *vacatio legis* i przypadki, gdy można od nich odstąpić, oraz wyznacza regułę subsydiarną na wypadek, gdyby twórca aktu nie wyznaczył terminu wejścia w życie. Ustawa powszechnie obowiązująca i ogłoszona w Dzienniku Ustaw, jeżeli nie postanowi inaczej albo w ogóle nie będzie zawierała w tej sprawie rozstrzygnięcia, wchodzi w życie po upływie 14 dni od swego ogłoszenia⁶⁰.

7. Warunki formalne dotyczące projektu oraz podstawowe pojęcia związane z procesem legislacyjnym

Poniżej zostały opisane warunki formalne dotyczące projektu, a także zostały wyjaśnione pojęcia związane z procesem legislacyjnym, takie jak: poprawka do projektu ustawy, konsultacje, wysłuchanie publiczne, petycja, lobbying, prawo dostępu do informacji publicznej.

7.1. Warunki formalne dotyczące projektu ustawy

Projekt ustawy powinien być tekstem (aktem normatywnym) odpowiadającym stosowanym dla takich aktów zasadom spo-

⁵⁹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej...*

⁶⁰ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych...*

rządzenia projektu aktu normatywnego. Taki tekst powinien być sporządzony z zastosowaniem określonych zasad techniki prawodawczej. Zbiór takich zasad techniki prawodawczej został określony w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Warunki formalne dotyczące projektu ustawy zostały określone w art. 34 ust. 2-3 Regulaminu Sejmu. Brak spełnienia któregokolwiek z wymienionych w tych przepisach warunków może być podstawą do zwrócenia wnioskodawcy wniesionego projektu ustawy albo projektowi może nie zostać nadany dalszy bieg⁶¹. Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w art. 34 ust. 2-3 Regulaminu Sejmu. W przypadku zaś projektu uznanego przez komisję sejmową jako niedopuszczalny w związku z objęciem projektem regulacji, co do których istnieje wątpliwość, czy też są one sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu. Spełnienie tych wymogów leży więc w interesie autora projektu.

Regulamin Sejmu

Art. 34. 2. *Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:*

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,*
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,*
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,*
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,*

⁶¹ Podstawą prawną takiego działania Marszałka Sejmu jest art. 34 ust. 7 i 8 Regulaminu Sejmu.

- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

2a. Uzasadnienie projektu ustawy określającej zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 66 ust. 2 i art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r. poz. 24, 974 i 1570).

3. Uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, 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 trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

[...]

7. Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2-3.

8. 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. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu.

Wobec tego oprócz elementów wskazanych dla uzasadnienia w art. 77 ust. 2 Regulaminu Senatu⁶² oraz § 27 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów⁶³ uzasadnienie projektu powinno zawierać elementy wskazane w art. 34 ust. 2-3 Regulaminu Sejmu.

Regulamin Senatu

Art. 77. 2. *Do projektu ustawy dotacza się uzasadnienie, które powinno zawierać:*

- 1) wyjaśnienie celu ustawy;*
- 2) przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma zostać uregulowana;*
- 3) wykazanie różnic pomiędzy dotychczasowym a przewidywanym stanem prawnym;*
- 4) przedstawienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych;*
- 5) przedstawienie założeń podstawowych aktów wykonawczych do ustawy;*
- 6) oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.*

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 27. 3. *Uzasadnienie projektu aktu normatywnego powinno:*

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu;*
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;*
- 3) wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie);*
- 4) zawierać:*
 - a) oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej,*

⁶² W przypadku projektu senackiego.

⁶³ W przypadku projektu rządowego.

b) ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Regulamin Sejmu **przewiduje szczególne** wymagania w przypadku projektów ustaw⁶⁴:

- 1) określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej;
- 2) dotyczących świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁶⁵.

Projekty aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego mają istotne znaczenie dla funkcjonowania różnych aspektów życia, zwłaszcza w jego wymiarze społecznym i gospodarczym. Przyjmowane regulacje prawne mogą nie tylko przesądzać o podejmowaniu, wykonywaniu i zakończeniu działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, ale również o zmianie stanu zatrudnienia oraz rozwoju danej branży. Dlatego też dla pewności prawa i zaufania przedsiębiorców do państwa konieczne jest tworzenie regulacji prawnych, które są opracowywane starannie i wszechstronnie interpretowane. Projekty aktów prawnych powinny być przygotowane na podstawie analizy skutków regulacji, która stwierdza, czy istnieje realny problem gospodarczy wymagający interwencji legislacyjnej, w jakim stopniu interwencja ta powinna rozwiązywać dany problem oraz które rozwiązania regulacyjne przynoszą maksimum korzyści przy minimum kosztów.⁶⁶

64 Art. 34 ust. 2a i 2b Regulaminu Sejmu.

65 Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 334).

66 Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego w: A. Dobaczewska, A. Powołowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, wyd. 1.

W ustawie – Prawo przedsiębiorców w rozdziale 6 zostały określone zasady dotyczące opracowywania projektu aktu normatywnego z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania (art. 61-71). Wprowadzone w tym rozdziale zasady zostały ustanowione na rzecz podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą, z wyjątkiem obywateli, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji.

Jeżeli projekt ustawy nie jest opracowywany na podstawie założeń, należy w szczególności ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie, określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez uchwalenie ustawy, ustalić alternatywne rozwiązania prawne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów, sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych alternatywnych rozwiązań prawnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa, określić skutki finansowe poszczególnych alternatywnych rozwiązań prawnych oraz ustalić źródło ich pokrycia, dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.⁶⁷

Ponadto podmioty posiadające inicjatywę prawodawczą, które opracowują projekty aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, zostały zobowiązane do kierowania się zasadami proporcjonalności i adekwatności. Podmioty te w szczególności powinny dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych, a jeżeli nie jest to możliwe, dążyć do ich nakładania jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia ich celów, dążyć do ograniczenia obowiązków informacyjnych, zwłaszcza gdy wymagane informacje są przekazywane przez zobowiązanych organom władzy publicznej na podstawie obowiązujących przepisów, dążyć do umożliwienia realizacji obowiązków informacyjnych w postaci elektronicznej oraz

⁶⁷ Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.

implementując prawo Unii Europejskiej i prawo międzynarodowe, dążyć do nakładania wyłącznie obowiązków administracyjnych niezbędnych do osiągnięcia celów implementowanych przepisów.⁶⁸

Ustawa – Prawo przedsiębiorcy

Art. 67. *Opracowując projekt aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, należy kierować się zasadami proporcjonalności i adekwatności, a w szczególności:*

- 1) dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych, a jeżeli nie jest to możliwe, dążyć do ich nakładania jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia ich celów;*
- 2) dążyć do ograniczenia obowiązków informacyjnych, zwłaszcza gdy wymagane informacje są przekazywane przez obowiązanych organom władzy publicznej na podstawie obowiązujących przepisów;*
- 3) dążyć do umożliwienia realizacji obowiązków informacyjnych w postaci elektronicznej;*
- 4) implementując prawo Unii Europejskiej i prawo międzynarodowe, dążyć do nakładania wyłącznie obowiązków administracyjnych niezbędnych do osiągnięcia celów implementowanych przepisów.*

[...]

Art. 87. *W przypadku stwierdzenia wpływu projektu aktu normatywnego na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, przy opracowaniu projektu aktu normatywnego dąży się do proporcjonalnego ograniczania obowiązków administracyjnych wobec tych przedsiębiorców albo uzasadnia brak możliwości zastosowania takich ograniczeń.*

W przypadku projektów ustaw dotyczących świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w pań-

⁶⁸ Art. 67 ustawy – Prawo przedsiębiorcy.

stwach członkowskich Unii Europejskiej⁶⁹, projekt takiej ustawy powinien być zgodny z wymogami art. 50f ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Oznacza to konieczność zawarcia w uzasadnieniu takiego projektu powodów uznania projektowanych przepisów regulacyjnych lub projektowanych wymogów dotyczących świadczenia usług transgranicznych za zgodne z zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru. Zgodnie z ww. ustawą powody te mają być przedstawione w sposób szczegółowy, umożliwiający weryfikację zgodności tych przepisów lub wymogów z wymienionymi zasadami.

***Ustawa o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych
nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej***

Art. 50f. 1. *Powody uznania projektowanych przepisów regulacyjnych lub projektowanych wymogów dotyczących świadczenia usług transgranicznych za zgodne z zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru przedstawia się w sposób szczegółowy, umożliwiający weryfikację zgodności tych przepisów lub wymogów z wymienionymi zasadami, w uzasadnieniu projektu aktu prawnego, w tym aktu normatywnego, zawierającego te przepisy lub wymogi albo w załączniku do oceny skutków regulacji, stanowiącej odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Zgodność z zasadą proporcjonalności i zasadą uzasadnionego charakteru potwierdzają w szczególności wzięte pod uwagę dane jakościowe, a w miarę możliwości także dane ilościowe.*

2. Przeprowadzenie konsultacji projektu aktu prawnego, w tym aktu normatywnego, zawierającego przepisy regulacyjne lub wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych jest obowiązkowe.

⁶⁹ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 334).

7.2. Istota zakresu poprawek zgłaszanych do projektu ustawy w kontekście instytucji inicjatywy ustawodawczej

W tym miejscu zostanie tylko zasygnalizowane uprawnienie do wnoszenia poprawek do projektu (jako odrębna instytucja), które nie może się przekształcać w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej (istnieją pewne granice, poza które treść poprawek poselskich nie może wykraczać)⁷⁰.

Nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy „poprawką” a „inicjatywą ustawodawczą” wynika z Konstytucji. Odrębność ta wiąże się z aspektem treściowym. Inicjatywa ustawodawcza to samodzielna propozycja legislacyjna dotycząca unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą od uznania autorów. Poprawka jest zaś wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w ramach przedmiotowych tego tekstu.⁷¹

Linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego jest konsekwentna w zakresie ram instytucji „poprawki”, tak by nie została zatracona odrębność wobec instytucji „inicjatywy ustawodawczej”⁷². Odrębność tych instytucji jest akcentowana w jednym z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w którym zostało wskazane, że „Istotą <inicjatywy ustawodawczej> jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej, zanim dojdzie do ich uchwalenia. (...) Istotą <poprawki> jest zaś to, że wnoszona jest ona w trakcie prac nad projektem ustawy bądź nad uchwa-

70 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, OTK 1998, seria 4, poz. 52.

71 *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2010, s. 167.

72 Przykładowo wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 e. sygn. akt. K5/07 OTK-A 2008/7/124.

loną już ustawą; nigdy więc treści proponowane w poprawce nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia ogólnych zasad funkcjonowania parlamentu. Istotą prac parlamentarnych jest wieloetapowość – każda decyzja ustawodawcza, zanim dojdzie do skutku, musi przebyć szereg kolejnych etapów postępowania. Chodzi o zapewnienie wystarczającego czasu dla refleksji i przemyśleń, tak aby ostatecznie przyjmowany tekst stanowił wynik jego rozważenia przez różne gremia parlamentarne w określonych prawem odstępach czasu⁷³.

Poprawka musi wykazywać związek z projektem ustawy. Związek ten ma mieć wymiar nie tylko formalny, lecz merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu ustawy muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do modyfikacji treści projektu, nie zaś do stworzenia nowego projektu.⁷⁴

7.3. Konsultacje

Część ta w sposób ogólny opisuje zagadnienie konsultacji. Wyjaśniono, czym są konsultacje publiczne, konsultacje społeczne, opiniowanie i uzgodnienia. Zasady ich prowadzenia, w zależności od formy uczestnictwa w tych konsultacjach, zostały szczegółowo opisane w kolejnych rozdziałach – z uwzględnieniem etapu procesu legislacyjnego, na jakim znajduje się projekt ustawy.

Formalny wpływ na kształt tworzonego prawa zapewnia obywatelom czy grupom interesu konieczność zagwarantowania im udziału w konsultacji projektu. Konsultacje społeczne to „zinstytucjonalizowany, umiejscowiony w systemie stanowienia prawa i prowadzony w formule dialogu zainteresowanych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i grup interesów z organami prawodawczymi proces formułowania stanowisk i propozycji odnośnie stanowione-

73 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK 1999, seria 2, poz. 23.

74 *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2010, s. 162.

go prawa oraz wspólnego dochodzenia przez partnerów do odpowiednich rozwiązań prawnych”⁷⁵.

Podstawy prawne obowiązku konsultacyjnego wynikają z Konstytucji. Dialog społeczny jest wartością konstytucyjną i wyraża się on w konsultowaniu i uzgadnianiu decyzji prawotwórczych z jednostkami i grupami społecznymi. Konsultacje są pewną formą komunikacji między prawodawcą a społeczeństwem. Dialog i współpraca partnerów społecznych stanowią podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucja

Art. 20. *Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.*

W obowiązującym systemie prawa także kilkadziesiąt aktów prawnych rangi ustawowej przyznaje grupom interesów prawo do opiniowania projektów ustaw, które dotyczą zakresu ich działania, dzięki czemu mogą wpływać na kształt tworzonych norm⁷⁶.

⁷⁵ M. Lewenstein, *Konsultacje społeczne w procesie stanowienia prawa w Polsce i w instytucjach europejskich*, [w:] M. Mołęda-Zdziech, *Lobbying w praktyce: doświadczenia polskie*, „Zeszyty Naukowe Collegium Civitas”, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 101; P. Kuczma, *Lobbying w Polsce*, Toruń 2010, s. 215.

⁷⁶ Katalog podmiotów, z którymi należy obowiązkowo konsultować projekty ustaw dotyczących ich działania, jest szeroki. Jako przykład można wskazać Krajową Radę Biegłych Rewidentów, Krajową Radę Doradców Podatkowych, Krajową Radę Notarialną, Naczelną Radę Adwokacką, Państwową Inspekcję Pracy, Państwową Inspekcję Sanitarną, Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Polską Akademię Nauk, Polską Izbę Rzeczników Patentowych, Prezesa Agencji Atomistyki, Prezesa Głównego Urzędu Miar, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, samorząd radców prawnych, samorzady zawodowe architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. M. Zubik, *Wykaz podmiotów, do których należy kierować projekty ustaw w trybie art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu w celu konsultacji*, Informacja Nr 896, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

Jako przykład można również wskazać, że organizacje rolników uzyskały uprawnienie do opiniowania projektów lub udziału w opracowaniu aktów prawnych dotyczących rolnictwa, kształtowania polityki rolnej, a nawet inicjowania regulacji prawnych (art. 4 ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników). Także środowisko lekarskie ma możliwość opiniowania projektów ustaw dotyczących ochrony zdrowia i przepisów dotyczących wykonywania zawodu lekarza bądź występo-

Konsultacje to zwrócenie się przez odpowiedni organ administracji z prośbą o przedstawienie opinii. Włączanie podmiotów społecznych w proces tworzenia prawa zdecydowanie poszerza zakres transparentności procesu legislacyjnego, realizuje dwie ważne dyrektywy demokratycznego państwa prawnego – zasadę pewności prawa i zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa.⁷⁷

Partnerzy społeczni posiadają dane i informacje, które mogą być cenne dla podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą⁷⁸, więc ich udział w konsultacjach może wpłynąć pozytywnie na proces stanowienia prawa.

W ramach procesu legislacyjnego konsultacje mieszczą się w informowaniu opinii publicznej (informacje są np. zamieszczane na stronach internetowych podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą), ale są to również wystąpienia na konferencji prasowej czy debata publiczna. Przeprowadzanie konsultacji nie oznacza wpływu na podejmowane decyzje, a uczestnicy konsultacji nie mogą takiego wpływu oczekiwać⁷⁹.

Rolą konsultacji jest przekazanie informacji o podjęciu prac nad prawem oraz dialog z podmiotem odpowiedzialnym za tworzenie projektu aktu normatywnego. Odpowiedzialność bowiem za podejmowane przez siebie decyzje ponosi projektodawca. Konsultacje pozwalają także rozpoznać stanowiska różnych grup odbiorców i adresatów proponowanego rozwiązania, w ich wyniku pojawiają się nowe pomysły, rozwiązania, często prowadzą do uwzględnienia rozwiązań rynkowych czy interesów adresatów tworzonej normy prawnej.⁸⁰

wania o ich wydanie (art. 5 pkt 16 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich); P. Kuczma, *Lobbing w Polsce*, s. 216.

77 Por. P. Kędziora, *Procedura przygotowania projektu ustawy. Postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowym*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 167.

78 *Zdrowa legislacja. Raport wydany na zlecenie Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce*, Pracodawcy RP, Warszawa 2020.

79 *Ibidem*.

80 *Ibidem*.

Konsultacje zostały podzielone na dwa odrębne procesy, tj. na konsultacje publiczne oraz opiniowanie. Konsultacji publicznych nie należy utożsamiać z konsultacjami społecznymi.

Konsultacje społeczne rozumie się jako formę dialogu społecznego pomiędzy przedstawicielami władz (zarówno na szczeblu lokalnym, jak i centralnym) a organizacjami (społecznymi, związkowymi, zawodowymi, obywatelskimi), przedsiębiorcami i obywatelami (w tym społecznością lokalną). Mogą mieć charakter obligatoryjny (konieczność ich przeprowadzenia wynika z przepisów ustawy) oraz fakultatywny (przepisy nie nakładają na organy władzy obowiązku poddawania danych spraw pod publiczną dyskusję, jednak z uwagi na ważny interes wspólnoty gminnej, powiatowej czy wojewódzkiej, a także całego państwa jest to wskazane).⁸¹

Konsultacje publiczne oznaczają zaś przedstawienie projektu organizacjom społecznym lub innym zainteresowanym podmiotom albo instytucjom, których opinia jest pożądana z uwagi na treść projektu ustawy.⁸²

Opiniowanie projektu to przekazanie projektu określonym podmiotom, gdy obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów lub gdy dotyczy działalności tych podmiotów.⁸³

W przypadku konsultacji, czy to publicznych, czy społecznych, przyjmuje się rekomendację stosowania siedmiu podstawowych zasad. Siedem Zasad Konsultacji to część Kodeksu Konsultacji, opracowanego przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji podczas warsztatu Kongresu Wolności w Internecie, który to Kodeks w przystępny sposób podaje najważniejsze reguły konsultacji i praktyczne wskazówki do ich stosowania. Są nimi:

⁸¹ Źródło: Rządowy portal konsultacji publicznych: <http://www.konsultacje.gov.pl/>

⁸² *Ibidem.*

⁸³ *Ibidem.*

- 1) dobra wiara – konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego, strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji;
- 2) powszechność – każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd;
- 3) przejrzystość – informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne; jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd;
- 4) responsywność – każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych;
- 5) koordynacja – konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje – tak politycznie, jak i organizacyjnie; powinny one być odpowiednio umocowane w strukturze administracji;
- 6) przewidywalność – konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu legislacyjnego; powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i na podstawie czytelnych reguł; nie można nazywać konsultacjami procesu akceptowania podjętych decyzji; nie można nazwać konsultacjami zbierania opinii w czasie krótszym niż 7 dni;
- 7) poszanowanie interesu ogólnego – choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne; podejmując decyzję, organizator konsultacji nie może kierować się siłą nacisku czy interesem poszczególnych grup.⁸⁴

Konsultacje społeczne mogą przyczyniać się do racjonalizacji procesu prawotwórczego, umożliwiając prawodawcy odpowiednio wczesne zapoznanie się ze stanowiskiem adresatów projektowanych norm odnośnie do planowanej regulacji. Konsultacje społeczne w toku przygotowywania projektu ustawy stanowią też dobrą sposobność do tego, by zawczasu – to jest jeszcze na etapie pre-

⁸⁴ Źródło: Rządowy portal konsultacji publicznych: <http://www.konsultacje.gov.pl>.

legislacyjnym – usunąć rozbieżności powstałe pomiędzy projektodawcą a adresatami norm, co ułatwia w konsekwencji adaptację nowych rozwiązań prawnych w otoczeniu społecznym.⁸⁵

Istota konsultacji społecznych sprowadza się zatem do pozyskiwania opinii, stanowisk, a nawet propozycji w sprawie, która pośrednio lub bezpośrednio odnosi się do podmiotów konsultowanych, usytuowanych poza systemem organów władzy publicznej i występujących wobec nich w charakterze partnerów społecznych.⁸⁶

W zakresie konsultacji społecznych i ich znaczenia dla prawidłowego przebiegu postępowania ustawodawczego wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że występowanie o opinie do uprawnionych podmiotów jest stałym, istotnym elementem procesu legislacyjnego, w szczególności jeśli konsultacje są wymagane na podstawie ustawy. „Trybunał podkreśla ważkość i aktualność swego dotychczasowego orzecznictwa, w którym uznał znaczenie braku konsultacji dla stwierdzenia wadliwości postępowania ustawodawczego, jeżeli konsultacje te były wymagane ustawą. Nie oznacza to oczywiście, że wyniki konsultacji są wiążące dla ustawodawcy. Nie może on jednak uchylić się od spełnienia swoich obowiązków związanych z tworzeniem prawa, jeśli owe obowiązki są przez przepisy prawa określone jako zespół obligatoryjnych wymagań”⁸⁷.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego współuczestnictwo określonych podmiotów zakłada nie tylko obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie, lecz również zapewnienie odpowiednich warunków do dyskusji o merytorycznej tre-

85 C. Kosikowski, *Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzanie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja? – załącznik do raportu Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów pt. „Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian”, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 109.*

86 *Ibidem*, s. 108.

87 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK 2003, seria 2A, poz. 11.

ści projektu, uwzględniającej możliwość prezentowania przez nich stanowisk, a w konsekwencji wypracowanie – w miarę możliwości – wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej.⁸⁸

Odnosnie do oceny dochowania trybu ustawodawczego w kontekście obowiązków o charakterze konsultacyjno-opiniotwórczym Trybunał Konstytucyjny w jednym z wyroków wskazał, że w pierwszej kolejności, badając zarzut naruszenia procedury prawodawczej, powinno się wziąć „pod uwagę usytuowanie w systemie źródeł prawa aktu normatywnego, w którym statuowane są uprawnienia konsultacyjne, materię, której dotyczy obowiązek konsultacyjny, etap prac legislacyjnych, na którym zaniechano konsultacji, kumulowanie i częstotliwość naruszeń, faktyczny udział organów opiniotwórczych w postępowaniu legislacyjnym”⁸⁹. Naruszenie obowiązku opiniowania czy też konsultacji nie oznacza samo przez się naruszenia Konstytucji.⁹⁰ Trzeba bowiem pamiętać, że „uchwalanie ustaw należy z mocy Konstytucji do Sejmu, a rola podmiotów, którym przyznano prawo opinii, ogranicza się do zajęcia stanowiska pozwalającego Sejmowi na orientację w ich poglądach”⁹¹.

Uprawnienie niektórych podmiotów w zakresie konsultowania projektów ustaw jest dodatkowo wzmocnione poprzez wyraźne zobowiązanie do zasięgania opinii partnerów społecznych. Obowiązkowe zasięganie opinii dotyczy przykładowo Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych, statutowych organów związków zawodowych oraz organizacji konsumenckich.⁹²

88 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 1998 r., sygn. U 23/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 11.

89 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK 2011, seria A, nr 6, poz. 56.

90 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14, OTK 2015, seria A, nr 3, poz. 31.

91 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK 2011, seria A, nr 6, poz. 56.

92 S. Patyra, *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 501-502.

Konsekwencją nadania konsultacjom charakteru obligatoryjnego jest również w miarę precyzyjne określenie terminów na ich przeprowadzenie. Przykładowo w ustawie z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 759) termin wyrażenia opinii o projekcie aktu normatywnego przez Komisję Wspólną lub stronę samorządową Komisji wynosi 30 dni od daty doręczenia projektu. Z kolei w przypadku zasięgnięcia opinii ze strony odpowiednich władz statutowych związku zawodowego termin, co do zasady, nie może być krótszy niż 30 dni, chyba że za jego skróceniem – do minimum 21 dni – przemawia ważny interes publiczny.⁹³

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „konsultacje właściwych projektów aktów normatywnych winny być nie <formalne>, lecz rzeczywiste, takie bowiem jest ratio legis przepisów ustawy o związkach zawodowych, co nie oznacza, że opinie organizacji związkowych muszą być wiążące”⁹⁴.

***Ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego
oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej
w Komitecie Regionów Unii Europejskiej***

Art. 7. 3. *W przypadkach gdy przepisy odrębne przewidują obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej lub opinii strony samorządowej Komisji o projekcie aktu normatywnego lub innego dokumentu, termin wyrażenia opinii o projekcie wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia.*

Art. 8. 1. *Członkowie Rady Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego przedstawiają Komisji Wspólnej do zaopiniowania*

⁹³ *Ibidem*, s. 502.

⁹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K15/03, OTK -A 2005/1/5.

projekty tych dokumentów wraz z prognozą ich skutków finansowych.

Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego

Art. 5. 1. Przygotowywane przez Radę Ministrów oraz jej członków Wieloletni Plan Finansowy Państwa, projekty założeń projektów ustaw, projekty aktów prawnych, projekty strategii, projekty programów oraz projekty innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów w sprawach, o których mowa w art. 1, są kierowane do opinii strony pracowników i strony pracodawców Rady.

3. Projekty, o których mowa w ust. 1, są przekazywane na adres poczty elektronicznej Biura Rady Dialogu Społecznego.

4. Termin do wyrażenia opinii, o której mowa w ust. 2, nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania projektu na adres poczty elektronicznej, o którym mowa w ust. 3. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny.

Ustawa o związkach zawodowych

Art. 19. 1. Organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.

2. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od następnego dnia roboczego, z wyłączeniem soboty, następującego po dniu prze-

kazania założeń albo projektu wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

Pojęcie konsultacji obejmuje zatem zarówno sformalizowane procedury, np. prowadzenie konsultacji publicznych w rządowym procesie legislacyjnym, jak i działania niesformalizowane, np. prowadzenie debaty publicznej na dany temat, organizowanie seminariów czy spotkań i konferencji. W rządowym procesie legislacyjnym udział w konsultacjach publicznych jest warunkiem koniecznym. Szerzej to zagadnienie zostało opisane w punktach II.4.7.3 i V.3.6.1.

Sposób konsultacji będzie różnie realizowany w zależności od tego, jaki podmiot uprawniony do inicjatywy ustawodawczej będzie je prowadził. Szerzej to zagadnienie zostało opisane w kolejnych częściach podręcznika poświęconych poszczególnym inicjatywom legislacyjnym.

Zagwarantowanie grupom społecznym udziału w konsultacjach pozwala wpłynąć na kształt tworzonego prawa. Udział grup społecznych przy tworzeniu projektów ustaw zapewnia Regulamin Sejmu. Regulacja ta stanowi, że do projektu ustawy powinno zostać przedstawione uzasadnienie, które zawiera m.in. wynik przeprowadzonych konsultacji oraz informacje o przedstawionych wariantach i opiniach, 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 ustawy do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Regulamin Sejmu

Art. 34. 3. *Uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, 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 trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.*

7.4. Wystuchanie publiczne

Wystuchanie publiczne jest jedną z metod prowadzenia konsultacji w toku procesu legislacyjnego. W trakcie wystuchania publicznego instytucje i osoby zainteresowane przedmiotem konsultacji wygłaszają swoje stanowiska względem propozycji poddawanej konsultacjom. Do wyrażenia swojej opinii są dopuszczone wszystkie osoby i instytucje lub podmioty, które same uznają, że mają do przekazania istotne argumenty w danej sprawie. Wystuchanie czyni proces konsultacji bardziej otwartym i partycypacyjnym. Zapobiegać ma sytuacji, w której ważne argumenty dotyczące spraw publicznych pojawiają się jedynie w gronie decydentów lub wskazanych przez nich środowisk politycznych lub eksperckich.⁹⁵

Wystuchanie publiczne polega na dopuszczeniu do wyrażenia swojego głosu każdego zainteresowanego danym projektem. Odbywa się w ramach sformalizowanej procedury i polega na dostarczeniu prawodawcy argumentów i opinii różnych podmiotów oraz wyważeniu sprzecznych interesów stron.⁹⁶

⁹⁵ Źródło wiedzy <http://sprawiedliwa-transformacja.pl/o-wysluchaniach/>

⁹⁶ P. Dobrowolski, Ł. Gorywoda, *Publiczne wystuchanie. Kontrola stanowienia prawa przez obywateli*, Raport Instytutu Sobieskiego, Warszawa 2004.

Wysłuchanie publiczne jest to sytuacja, w której decydenci świadomie przyjmują rolę słuchaczy, a nie mówców. Istotą wysłuchania publicznego nie są polemika czy budowanie konsensusu między uczestnikami. Uczestnicy mają ściśle określony czas wypowiedzi, a ich kolejność jest ustalana (losowana). Chodzi o to, aby możliwie skutecznie wyrównać wszystkim uczestnikom szanse na przedstawienie swojego poglądu. Czasem są to poglądy sprzyjające proponowanym rozwiązaniom, czasem im przeciwne, wyrażone na podstawie solidnych argumentów i poparte materiałem empirycznym albo emocjonalne, osobiste świadectwa i anegdotyczne dowody. Wszystkie one mają prawo się pojawić, dopóki nie przekroczą reguł zawartych w regulaminie.⁹⁷

Wysłuchanie publiczne to umożliwienie dojścia do głosu obywatelom podczas procesu tworzenia prawa. W odróżnieniu od konsultacji społecznych wysłuchanie publiczne ma określoną procedurę, która gwarantuje:

- 1) jawność – swobodny wstęp zainteresowanych osób i organizacji, obecność mediów, udostępnienie protokołów;
- 2) równość praw – podczas wysłuchania publicznego znany ekspert, przyjaciel polityków oraz zwykły obywatel z ulicy mają te same prawa (np. czas wypowiedzi);
- 3) szczegółowy protokół – dokumentuje przebieg dyskusji oraz zawiera informacje o osobach zabierających głos;
- 4) unormowane zasady prowadzenia wysłuchania publicznego, które wiążą zarówno jego uczestników, jak i organizatorów;
- 5) sformułowanie wniosków – obowiązkiem prowadzącego wysłuchanie publiczne jest krótkie opisanie dyskusji i wynikających z niej wniosków.⁹⁸

Organizatorzy odpowiadający za techniczne i proceduralne aspekty wysłuchania, a także osoby prowadzące wysłuchanie publiczne

⁹⁷ Źródło wiedzy <http://sprawiedliwa-transformacja.pl/o-wysluchaniach/>

⁹⁸ Źródło wiedzy https://pl.wikipedia.org/wiki/Wys%C5%82uchanie_publiczne.

zachowują bezstronność w sprawie przedmiotu wystuchania. Ich zadaniem jest troska o bezstronny i sprawny przebieg wystuchania. Szczegółowe zasady wystuchania publicznego zostały omówione w kolejnych rozdziałach w poszczególnych etapach procesu legislacyjnego.

7.5. Petycje

Petycja jest to wniosek lub propozycja składane do władz publicznych, w których postuluje się podjęcie określonej decyzji lub zmianę obowiązującego prawa. Petycje mogą być składane zarówno przez osoby fizyczne, osoby prawne, jak i szeroko rozumiane jednostki organizacyjne.

Zasady wnoszenia petycji określa ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

Konstytucja

Art. 63. *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. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.*

Zakres podmiotowy petycji jest oparty na zasadzie powszechności. Prawo składania petycji przyznano każdemu.

Petycja jest żądaniem w szczególności zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Petycja może być złożona w interesie publicznym, w interesie podmiotu wnoszącego petycję czy podmiotu trzeciego za jego zgodą.

Petycja powinna zostać złożona w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej właściwemu organowi. Petycja nie może być anonimowa i wymaga podpisu zarówno w postaci pisemnej, jak i elektronicznej. Powinna być podpisana przez podmiot wnoszący petycję, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję nie jest osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów – przez osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję oraz zawierać:

- 1) oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję;
- 2) wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów;
- 3) oznaczenie adresata petycji;
- 4) wskazanie przedmiotu petycji.

Ujawnienie danych podmiotu składającego petycję na stronie internetowej podmiotu, do którego jest składana, jest uzależnione od wyrażenia zgody przez ten podmiot np. przez dopisek: „Wyrażam zgodę na publikację moich danych osobowych”. Brak informacji o takiej zgodzie powoduje, że petycja udostępniania jest na stronie bez wskazania jej autora.

Ustawa o petycjach

Art. 4. 3. *Petycja może zawierać zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, o którym mowa w art. 5 ust. 1.*

4. *Petycja składana w formie pisemnej powinna być podpisana przez podmiot wnoszący petycję, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję*

nie jest osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów – przez osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję.

5. Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję.

Petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia.

W przypadku wystąpienia okoliczności niezależnych od podmiotu rozpatrującego petycję, uniemożliwiających rozpatrzenie petycji we wskazanym powyżej terminie, termin ten ulega przedłużeniu, nie dłużej jednak niż do 3 miesięcy. To, czy pismo zostanie uznane za wniosek czy petycję, zależy od jego treści. Za petycję mogą zostać uznane wszelkie sugestie dotyczące zmiany przepisów prawa. Odpowiedź na petycję musi być pisemna i zawierać uzasadnienie.

Możliwa jest także **petycja wielokrotna**, tj. sytuacja, w której w analogicznej sprawie są kierowane petycje przez różne podmioty. W takiej sytuacji termin na rozpatrzenie petycji ulega przedłużeniu, gdyż po zarządzeniu ich wspólnego rozpatrywania adresat petycji ogłasza dwumiesięczny termin oczekiwania na kolejne petycje dotyczące tej samej kwestii. Termin na rozpatrzenie petycji jest liczony od upływu terminu dwumiesięcznego.

Adresat petycji może nie rozpatrzyć petycji. Dzieje się tak wówczas, gdy sprawa, której dotyczy petycja, już została rozpatrzona w przypadku innej petycji. W takiej sytuacji podmiot rozpatrujący petycję musi poinformować o tym wnoszącego i wskazać sposób załatwienia sprawy w przypadku poprzedniej petycji.

Podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji corocznie w terminie **do dnia 30 czerwca** umieszcza na swojej stronie internetowej lub stronie internetowej urzędu go obsługującego zbiorczą informację o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim. Informacja ta zawiera w szczególności dane dotyczące liczby, przedmiotu oraz sposobu załatwienia petycji.

7.6. Lobbying

W systemie prawa polskiego zasady prowadzenia działalności lobbingowej zostały określone w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248). Ustawa określa zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, formy kontroli tej działalności oraz zasady prowadzenia rejestru pomiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową.

Działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, a zawodową działalnością lobbingową jest zarobkowa działalność lobbingowa na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia interesów tych osób.

Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

Art. 2. 1. *W rozumieniu ustawy działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa.*

2. *W rozumieniu ustawy zawodową działalnością lobbingową jest zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób.*

3. Zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej.

W Polsce lista lobbystów jest zawarta w Rejestrze podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową oraz zasadach wykonywania zawodowej działalności lobbingowej. Rejestr prowadzi minister właściwy do spraw administracji.

Zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana po uzyskaniu wpisu do rejestru. Podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową ma prawo wykonywać tę działalność także w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej.

Kierownik urzędu zapewnia podmiotom wykonującym zawodową działalność lobbingową, wpisanym do Rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, dostęp do kierowanego przez siebie urzędu w celu umożliwienia właściwego reprezentowania interesów podmiotów, na rzecz których jest wykonywana ta działalność.

7.7. Prawo dostępu do informacji publicznej

Organy administracji publicznej mają obowiązek udzielania informacji publicznej zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902). Obowiązek ten ma źródło w zasadzie jawności działania władzy publicznej, o której mowa w art. 61 Konstytucji.

Konstytucja

Art. 61. 1. *Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie,*

w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Ograniczenie prawa do informacji publicznej jest możliwe na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności może nastąpić:

- 1) tylko w drodze ustawy;
- 2) jeżeli jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawa;
- 3) dla ochrony jednej z następujących wartości: bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i prawa innych osób.

Ponadto ograniczenia nie mogą naruszać istoty praw. Przy ocenie ograniczenia praw do informacji publicznej należy uwzględnić wywodzoną z art. 31 ust. 3 Konstytucji i z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego⁹⁹ przesłankę, iż ograniczenia muszą być proporcjonalne do potrzeby ochrony zagrożonego dobra.

⁹⁹ Na przykład wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/09, OTK 2011, Seria A, nr 2, poz. 8.

Konstytucja

Art. 31. 3. *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*

Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym do uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Odpowiedź powinna zostać udzielona bez zbędnej zwłoki, ale nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w wymienionym terminie, podmiot obowiązany do jej udostępnienia ma obowiązek powiadomienia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, ale nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.

Informacji publicznej udziela się w sposób i w formie preferowanych przez pytającego, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.

Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być

udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się.

Udostępnienie informacji publicznej jest bezpłatne, chyba że wiąże się z dodatkowymi kosztami dla podmiotu obowiązującego do udostępnienia, związanymi ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom.

W razie niewywiązania się organu administracji publicznej z obowiązku informacyjnego można wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezprawność działania organu administracji publicznej. W takim przypadku stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329).

8. Podsumowanie

Jak przedstawiono w niniejszej części opracowania, stanowienie prawa jest ściśle sformalizowane. Ogólne ramy tej procedury wyznaczają przepisy Konstytucji, ustaw, jak i Regulamin Sejmu, Regulamin Senatu oraz Regulamin pracy Rady Ministrów. Z punktu widzenia obywatela czy organizacji pozarządowej znajomość przepisów czy procedur przy tworzeniu prawa może okazać się pomocna. Dzięki znajomości procedur i przepisów obywatele mogą w sposób aktywny brać udział w toczącym się postępowaniu legislacyjnym i wpływać tym samym na tworzone prawo.



Rozdział II

Inicjatywa ustawodawcza

Dla procesu legislacyjnego podstawowym pojęciem jest prawo inicjatywy ustawodawczej. Definicje pojęcia inicjatywy ustawodawczej były formułowane w doktrynie przez wielu autorów i są ze sobą zbieżne¹⁰⁰. We wszystkich definicjach są akcentowane dwa elementy: projekt jest przedkładany przez uprawniony podmiot¹⁰¹ i rozpatrywany przez Sejm. Zaznaczyć przy tym należy, że rozpatrzenie nie musi oznaczać uchwalenia ustawy, podmiotem bowiem, który decyduje o losach projektu, jest Sejm wykonujący funkcję

100 Zdaniem L. Garlickiego „inicjatywa ustawodawcza to prawo konstytucyjnie określonych podmiotów do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu, z tym skutkiem, że Sejm staje się zobowiązany do rozpatrzenia tych projektów w szczególnej procedurze” (L. Garlicki, *Artykuł 118*, [w:] Garlicki, *Konstytucja*, t. 2, Warszawa 2016, s. 12). Według M. Kudeja „inicjatywa ustawodawcza oznacza prawo wnoszenia do parlamentu projektu ustawy przez określone podmioty ze skutkiem prawnym, polegającym na wszczęciu postępowania ustawodawczego” (M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 12). Zdaniem Z. Czeszejko-Sochackiego „Wykonanie inicjatywy jest czynnością prawną, rodzącą obowiązek określonych organów sejmowych do poddania tego projektu pracom parlamentarnym” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 223). Według M. Jabłońskiego „przystępująca określonym prawnie (najczęściej konstytucyjnie) podmiotom, kompetencja do przedłożenia parlamentowi projektu ustawy z tym skutkiem prawnym, że parlament zobowiązany jest ten projekt przyjąć i rozpatrzyć w przewidzianym trybie” (M. Jabłoński, [w:] A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 1995, s. 133). J. Repla zaś stwierdza „prawo określonych prawnie (zwykle konstytucyjnie) podmiotów do przedkładania parlamentowi projektu ustawy z tym skutkiem prawnym, że parlament zobowiązany jest do jego rozpatrzenia” (J. Repl, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 198) oraz A. Szymta i A. Patrzałka „prawo przedkładania organowi uprawnionemu do uchwalania ustaw (organowi ustawodawczemu) projektów ustaw z określonym skutkiem prawnym, jakim miał być obowiązek poddania tak wniesionego projektu pod obrady parlamentu” (A. Patrzałek, A. Szymt., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, J. Trzcíński (red.), Warszawa 1994, s. 117). Podobnie, choć nie identycznie, wyraził się P. Winczorek, stwierdzając, że „inicjatywa ustawodawcza polega na prawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy [...] z takim skutkiem, że jeśli projekt odpowiada wymogom Konstytucji i innych przepisów prawa (na przykład regulaminu Sejmu), należy nadać mu bieg ustawodawczy” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 254).

101 Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez L. Garlickiego w *Komentarzu do Konstytucji Rozdział IV*, „Sejm i Senat”, artykuł 118: „Inicjatywa ustawodawcza stanowi uprawnienie podmiotów w nią wyposażonych. Poza szczególnym postanowieniem art. 222 (obowiązek Rady Ministrów do corocznego wnoszenia projektu ustawy budżetowej) przepisy konstytucji nie przewidują żadnych konkretnych sytuacji, w których poszczególne podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej byłyby zobowiązane do jej wykonania”.

organu władzy ustawodawczej¹⁰². Przedmiotem inicjatywy ustawodawczej jest projekt ustawy, który stanowi zbiór przepisów prawa, a nie np. postulaty uregulowania jakiejś kwestii.¹⁰³ W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Wnoszony do Sejmu przez uprawniony podmiot projekt ustawy winien więc przede wszystkim odpowiadać tradycyjnie przyjętym w Polsce zasadom redagowania ustaw (np. w zakresie systematyki, sposobu numeracji poszczególnych części projektu)”¹⁰⁴.

Prezentowaną powyżej definicję inicjatywy ustawodawczej potwierdził Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, w którym uznał za istotę inicjatywy ustawodawczej jej wniesienie, które uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu ustawy. Inicjatywa ustawodawcza jest „samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów”¹⁰⁵. Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że „wynikającemu z Konstytucji uprawnieniu do inicjatywy ustawodawczej odpowiada ciężąca na Sejmie powinność rozpatrzenia wniesionego projektu”¹⁰⁶. Zauważył przy tym, że „tylko inicjatywa ustawodawcza jest instytucją o charakterze całościowym, która spełnia funkcję inicjującą, a zarazem programową dla całego procesu legislacyjnego dotyczącego konkretnej ustawy”.¹⁰⁷ Trybunał Konstytucyjny potwierdził również, że „Konstytucja w art. 118 ust. 1 i 2 określa

102 *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

103 Zob. np. A. Patrzalek, A. Szmyt., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, s. 120.

104 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK 2004, seria 3A, poz. 21.

105 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK 1999, seria 2, poz. 23.

106 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK 2004, seria 3A, poz. 21.

107 *Ibidem*

wyczerpująco katalog podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej. Samo pojęcie ustawy zakłada, że jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego. Ustawa nie powinna być zatem aktem prawnym składającym się z oderwanych od siebie przepisów, czysto przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego zebranych w jednym akcie normatywnym (por. § 2 i § 3 ust. 2 i 3 zasad techniki prawodawczej [...]). Wynika stąd generalny zakaz dowolnego „obudowywania” projektów ustaw w trakcie postępowania ustawodawczego rozwiązaniami niezwiązanymi z materią, której ustawa dotyczy. Zgodnie bowiem z elementarnym wręcz rozumieniem pojęcia ustawy jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego, zbudowany w pewien usystematyzowany i w założeniu racjonalny i logiczny sposób. Tak więc stwierdzić można, że ograniczenia zakresu przedmiotowego pojęcia poprawki do ustawy wynikają również z samej koncepcji ustawy”¹⁰⁸.

Inicjatywa ustawodawcza jest czynnością formalną w procesie. Może dotyczyć wprowadzenia zmian w obowiązującej ustawie lub być propozycją uchwalenia nowej ustawy.

Podmiotami uprawnionymi do występowania z inicjatywą ustawodawczą są¹⁰⁹:

- 1) posłowie (grupa co najmniej 15 posłów lub komisja sejmowa),
- 2) Senat,
- 3) Prezydent,
- 4) Rada Ministrów,
- 5) grupa co najmniej 100 tysięcy obywateli Polski mających prawa wyborcze.

¹⁰⁸ *Ibidem*

¹⁰⁹ W ślad za stanowiskiem L. Garlickiego przedstawionym w *Komentarzu do Konstytucji Rozdział IV, „Sejm i Senat”,* artykuł 118: „Podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej są sobie – w sensie prawnym – równe [...] kolejność ich wymienienia [w art. 118] nie ma żadnego znaczenia prawnego i nie może stwarzać jakichś domniemań w zakresie znaczenia czy pierwszeństwa” (A. Patrzałek, A. Szmyt., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*)”.

W zależności od tego, kto wystąpił z inicjatywą ustawodawczą, projekt ustawy określamy jako projekt poselski, senacki, prezydencki, rządowy bądź obywatelski. Projekt ustawy może zawierać zmiany w obowiązującej ustawie, a więc ją nowelizować, albo może stanowić propozycję uchwalenia nowej ustawy.

Złożenie projektu ustawy przez inny podmiot niż podmiot wskazany powyżej zostałyby zakwalifikowane jako prawo do składania wniosków, nie uruchomi jednakże procedury ustawodawczej. Dlatego też na tym etapie podstawowym zadaniem dla podmiotu czy obywatela, który chciałby mieć udział w zainicjowaniu postępowania prawodawczego, może być przekonanie odpowiednich podmiotów inicjatywy ustawodawczej. Celem takich zabiegów może być przykładowo grupa posłów, którzy mogą być związani zawodowo z interesami, działają w zespołach parlamentarnych lub mają przekonania zbieżne z dążeniem grup do zainicjowania prawa. W przypadku inicjatyw prezydenckich inspirację do uruchomienia procedury ustawodawczej stanowią napływające do Kancelarii Prezydenta listy, skargi i zażalenia. Są one poddawane analizie, a płynące z nich wnioski i oceny mogą prowadzić do podjęcia przez Prezydenta decyzji o przygotowaniu odpowiednich projektów legislacyjnych.¹¹⁰

Konstytucja

- Art. 118.** 1. *Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.*
2. *Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.*
3. *Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.*
-

¹¹⁰ P. Kuczma, *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010, s. 212 i 213.

Szczegółowo inicjatywa ustawodawcza podmiotów uprawnionych została omówiona w poszczególnych częściach niniejszego rozdziału.

1. Poselska inicjatywa ustawodawcza

1.1. Zagadnienia wprowadzające

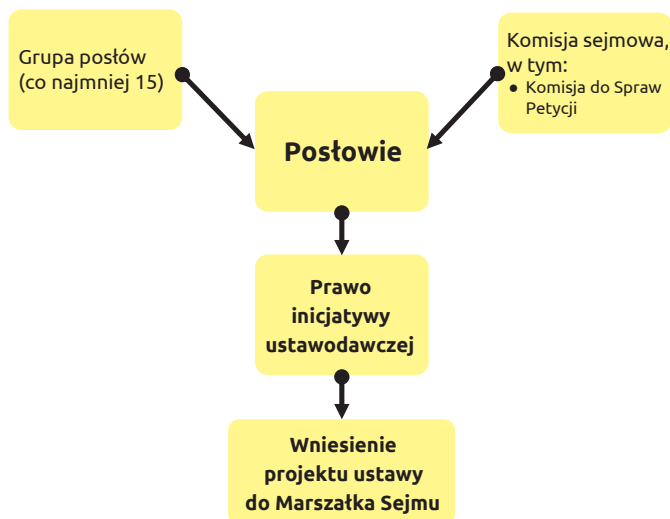
Celem omówienia zawartego w niniejszej części opracowania jest wyjaśnienie podstawowych zagadnień związanych z pojęciem **poselskiej inicjatywy ustawodawczej**, jako jednego z przewidzianych Konstytucją sposobów rozpoczęcia procedury ustawodawczej – postępowania zmierzającego do włączenia do obowiązującego porządku prawnego nowego uregulowania w formie ustawy. Konstytucja przyznaje w tym postępowaniu wiodącą rolę Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, zwanemu dalej „Sejmem”, który sprawując władzę ustawodawczą, rozstrzyga o ostatecznym brzmieniu uchwalanych przepisów¹¹¹.

Rozpoczęcie toczącej się przed organami Sejmu procedury ustawodawczej (wszczęcie postępowania) następuje przez wniesienie projektu ustawy do rozpatrzenia przez tę izbę parlamentu, tj. właśnie przez zastosowanie **prawa inicjatywy ustawodawczej**. Konstytucja określa w art. 118 ust. 1 katalog podmiotów, którym takie prawo przysługuje, wśród nich wymieniając **posłów na Sejm**. Tak ogólne sformułowanie nie jest jednak wystarczające, aby rozstrzygnąć, w jaki dokładnie sposób dochodzi do wniesienia przez posłów projektu ustawy, aby było ono uznane za ważne i wywoływało skutki prawne. Niezbędne jest zatem szczegółowe omówienie problematyki związanej z tym zagadnieniem. Dotyczyć będzie ono zarówno strony podmiotowej poselskiej inicjatywy ustawodawczej (w tym wymaganej liczby posłów popierających projekt ustawy,

¹¹¹ Nie należy przy tym zapominać o wyższej izbie parlamentu – Senacie Rzeczypospolitej Polskiej, który również sprawuje władzę ustawodawczą jako izba refleksji nad uchwalanymi przez Sejm ustawami. W przypadku uchwalenia przez Senat poprawek do ustawy, ustalenie jej ostatecznego tekstu zawsze odbywa się jednak w drodze uchwały Sejmu.

aby jego wniesienie było skuteczne), formy i treści wnoszonego przez posłów projektu ustawy, jak również objaśnienia kolejnych działań, jakie muszą zostać podjęte w celu skutecznego wszczęcia postępowania ustawodawczego.

Jakkolwiek głównymi uczestnikami w ten sposób zarysowanego postępowania ustawodawczego są przede wszystkim posłowie, działający zarówno indywidualnie (np. pełniący funkcję przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania wnioskodawcy projektu ustawy), jak i kolegialnie (działający w ramach organów Sejmu oraz wspólnie – jako cała izba parlamentu) – w omówieniu tym nie zabraknie również miejsca na przedstawienie działań, jakie mogą być podejmowane przez zainteresowanych tym postępowaniem obywateli oraz ich organizacji. Chociaż bowiem ich oddziaływanie w tym postępowaniu ma przede wszystkim pośredni charakter, nie pozostaje ono bez znaczenia. Obywatele oraz ich organizacje mogą się angażować w prace nad danym projektem ustawy, w szczególności przez uzyskiwanie informacji o przebiegu prac nad danym projektem ustawy, udział w konsultacjach czy w zorganizowanym wysłuchaniu publicznym, a także za pośrednictwem wyspecjalizowanych podmiotów wykonujących działalność lobbingsową. Szczególna uwaga zostanie również zwrócona na prawo obywateli i ich organizacji do wniesienia do Sejmu petycji, która w wyniku rozpatrzenia przez sejmową Komisję do Spraw Petycji może zostać przyjęta za podstawę wystąpienia przez tę komisję z własną – „komisyjną inicjatywą ustawodawczą”. Można wyrazić nadzieję, że przybliżenie wyżej wymienionej problematyki nie tylko ułatwi zrozumienie złożoności samego zagadnienia poselskiej inicjatywy ustawodawczej, ale również będzie stanowić zachętę do większego zaangażowania się obywateli oraz ich organizacji w postępowanie legislacyjne.



RYS. 5. PODMIOTY POSIADAJĄCE PRAWO WYKONYWANIA POSELSKIEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

1.2. Objaśnienie zasadniczych pojęć. Wprowadzenie poprawnej terminologii

Poselska inicjatywa ustawodawcza

Ogólnie rzecz ujmując, inicjatywa ustawodawcza jest to prawo do wniesienia projektu aktu normatywnego, jakim jest ustawa, do właściwego organu władzy ustawodawczej, z którym to prawem jest związany obowiązek rozpatrzenia wniesionego projektu przez tę władzę.

Konstytucja wśród podmiotów upoważnionych do skorzystania z takiego prawa wskazuje w art. 118 między innymi właśnie posłów na Sejm – obok Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zwanego dalej „Senatem”, Prezydenta Rzeczypospolitej, zwanego dalej „Prezydentem”, Rady Ministrów (Rządu) oraz grupy 100 000 obywateli.

Należy jednak pamiętać, że samo wniesienie projektu ustawy przez upoważniony podmiot i w następstwie rozpatrzenie tego projektu

nie oznacza, że zostanie on – czy to w stanie niezmienionym, czy zmodyfikowanym – ostatecznie uchwalony, a następnie (już jako akt normatywny, a nie projekt) kolejno podpisany i ogłoszony we właściwym dzienniku urzędowym – co z kolei jest warunkiem, aby uchwalone prawo weszło w życie (czyli rozpoczęte zostało jego stosowanie).¹¹²

Na poszczególnych etapach sejmowego postępowania legislacyjnego bowiem (tradycyjnie określanych czytaniem), w trakcie debaty nad danym projektem ustawy, może zapaść rozstrzygnięcie polegające na jego odrzuceniu, co będzie skutkowało zakończeniem toczących się nad nim prac legislacyjnych.

Jeżeli jednak doszło do prawidłowego wniesienia projektu ustawy (czyli zastosowania prawa inicjatywy ustawodawczej), to nieprzyjęcie tego projektu do dalszych prac – bez jego wcześniejszego rozpatrzenia przez właściwy organ władzy ustawodawczej – co do zasady nie powinno mieć miejsca. Jedynie bowiem w ściśle określonych przypadkach wniesionemu projektowi ustawy nie zostanie w ogóle nadany bieg, co uniemożliwi jego rozpatrzenie. Przyczyny takiego stanu rzeczy muszą być jednak związane z poważnymi wadami projektu dotyczącymi względów formalnych lub merytorycznych. W praktyce można jednak zauważyć, że powyższe może stanowić również skuteczne narzędzie prowadzenia polityki w zakresie prawodawstwa.

Poza przypadkami, w których postępowanie ustawodawcze dotyczące wniesionego projektu ustawy w ogóle nie zostanie rozpoczęte, warto zwrócić uwagę również na inne sytuacje, które mogą stanowić przyczynę nierozpatrzenia wniesionego projektu i tym samym nieuchwalenia tekstu tej ustawy. Przede wszystkim może się zdarzyć, że dany projekt ustawy nie zostanie rozpatrzony przed upływem danej kadencji Sejmu, co, zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac Sejmu (parlamentu), wiąże się z zakończeniem prac nad tym projektem¹¹³.

112 Art. 88 ust. 1 Konstytucji.

113 Zasada dyskontynuacji prac Sejmu przewiduje, że wraz z zakończeniem danej kadencji Sejmu zakończone zostają prace legislacyjne nad wszystkimi projektami ustaw,

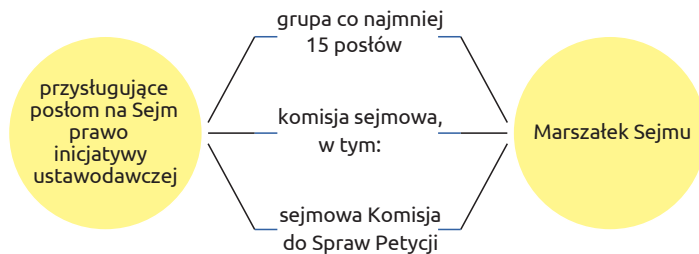
Poselski projekt ustawy

W licznych wypowiedziach publicznych, w tym przekazach medialnych, często można się spotkać z używaniem określeń takich, jak „poselski projekt ustawy”, „komisyjny projekt ustawy”, „klubowy projekt ustawy” itp. Choć mogą się one wydawać pojęciami intuicyjnie zrozumiałymi, w świetle obowiązujących przepisów wymienione określenia nie są całkowicie poprawne i wymagają omówienia.

Wszystkie wymienione rodzaje projektów odnoszą się do takiego projektu ustawy, który stanowi przedmiot postępowania legislacyjnego wszczętego z zastosowaniem **prawa inicjatywy ustawodawczej przez posłów na Sejm**. Prawo takie przysługuje posłom na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji i dodatkowo jest potwierdzone w art. 14 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2022 r. poz. 1339).

Określenie, czy skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej przez posłów było wykonane prawidłowo, wymaga sięgnięcia do przepisów, którym Konstytucja przyznaje szczególną rolę w tym zakresie, tj. do przepisów zawartych w **uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej** (M.P. z 2022 r. poz. 990), zwanej dalej „Regulaminem Sejmu”.

które nie zostały do tego czasu przez niższą izbę parlamentu rozpatrzone – bez względu na etap prac legislacyjnych, na jakim dany projekt ustawy się znajdował. Prace te nie są również kontynuowane w kolejnej kadencji Sejmu RP (z wyjątkiem projektów ustaw złożonych na skutek obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz, w analogicznym zakresie, petycji wniesionych do Sejmu jednak nierozpatrzonych przez sejmową Komisję do Spraw Petycji – w obu przypadkach prace kontynuuje się w następnej kadencji Sejmu, w kolejnych już nie).



RYS. 6. SCHEMAT ZASTOSOWANIA POSELSKIEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

Przystępujące posłom prawo inicjatywy ustawodawczej może zostać zrealizowane na dwa sposoby: w drodze wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu przez grupę posłów albo przez komisję sejmową (jeden z organów Sejmu).

W przypadku grupy posłów, zgodnie z art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, zastosowanie prawa inicjatywy ustawodawczej wymaga poparcia projektu przez co najmniej 15 posłów, którzy podpisują projekt¹¹⁴ – bez względu na ich przynależność do klubów lub kół sejmowych, czy parlamentarnych.

Takie poparcie projektu ustawy każdy z podpisanych pod nim posłów może w każdej chwili wycofać. Co istotne, jeżeli w wyniku takiego wycofania poparcia dla projektu ustawy liczba posłów popierających ten projekt (podpisanych pod projektem) spadnie poniżej wymaganej liczby 15 posłów, projekt poselski uważa się wycofany¹¹⁵ – jeżeli jednocześnie nastąpi to nie później niż do zakończenia etapu drugiego czytania projektu ustawy. Jest to szczególna przyczyna zakończenia prac nad projektem ustawy, gdyż w przypadku pozostałych kolegial-

¹¹⁴ Z tej przyczyny na pierwszej stronie druku, przy którym dany poselski projekt ustawy zostaje skierowany do rozpatrzenia, wymienieni są posłowie na Sejm RP, którzy ten projekt poparli przez złożenie stosownego podpisu.

Przykład: poselski projekt ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Sejm IX kadencji, druk nr 1447), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/9869833BE657B3A-EC125872600301E5B/%24File/1447.pdf>.

¹¹⁵ Art. 36 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

nych podmiotów uprawnionych do wniesienia projektu ustawy do jego wycofania konieczne jest działanie przez przedstawicieli w pełni umocowanych do reprezentowania danego podmiotu (nie jest np. możliwe, aby projekt wniesiony przez komisję sejmową został wycofany na skutek oświadczenia pojedynczego posła z jej składu).

Powyższa zasada ulega jedynie nieznacznej modyfikacji w przypadku projektu ustawy o zmianie Konstytucji, w stosunku do którego wymagana liczba posłów popierających projekt jest większa i wynosi 1/5 ustawowej liczby posłów (tj. 92 posłów)¹¹⁶. Przypadki zastosowania tej modyfikacji mają jednak charakter sporadyczny w praktyce polskiego parlamentaryzmu od czasu wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji.¹¹⁷

Konsekwencją zastosowania opisanych reguł jest to, że pojedynczy poseł nie może samodzielnie wystąpić z inicjatywą ustawodawczą. W każdym przypadku wnoszony przez niego projekt ustawy wymaga, aby znalazł dla niego poparcie co najmniej 14 innych posłów. Z racji panujących w Sejmie stosunków politycznych najczęściej następuje to w ramach jednego klubu sejmowego¹¹⁸, w czym należy upatrywać źródła potocznego pojęcia „projekt klubowy”. Jakkolwiek jest ono obecne w dyskursie politycznym, a także w przekazach medialnych, nie ma umocowania prawnego.

W związku z powyższym zabieganie wśród posłów o poparcie określonych zmian obowiązujących przepisów lub choćby o przedstawienie na forum Sejmu takiego postulatu jest zadaniem wymaga-

116 Art. 235 ust. 1 Konstytucji i art. 86g Regulaminu Sejmu.

117 W IX kadencji Sejmu wniesiono 4 takie projekty (nr druku 337, 456, 2263, 2797), w VIII kadencji – 1 (nr druku 166), w VII kadencji – 3 projekty (nr druku 1646, 1647 i 3424), w VI kadencji – 7 projektów (nr druku 432, 433, 1518, 2989, 3399, 3598 i 3687), w V kadencji – 7 projektów (nr druku 580, 993, 1302, 1605, 1834, 1835 i 1883), w IV kadencji Sejmu – 0 projektów, a w III kadencji Sejmu – 2 projekty (nr druku 72 i 1890).

118 Można to łatwo zaobserwować np. na podstawie zawartych w Systemie Informacyjnym Sejmu danych dotyczących wnioskodawców wniesionych projektów ustaw, które zostały skierowane do konsultacji (strona główna Sejmu, zakładka „Prace Sejmu” / „Wniesione projekty” / „Projekty ustaw skierowane do konsultacji”; w odniesieniu do Sejmu IX kadencji: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJKONSU&NrKadencji=9&Kol=D>).

jącym. Tym bardziej że dostęp do postów na terenie należącym do Sejmu jest ściśle ograniczony (wymaga m.in. zaproszenia). Kontakt taki może okazać się łatwiejszy w ramach prowadzonych przez posłów biur poselskich, których adresy zamieszczone są na stronach internetowych Systemu Informacyjnego Sejmu, wśród informacji o poszczególnych postach na Sejm danej kadencji.¹¹⁹

Jako swoistą ciekawostkę warto wskazać, że postowie stanowią, po Radzie Ministrów, najaktywniejszą grupę uprawnionych do wniesienia projektu ustawy pod obrady Sejmu. Tytułem przykładu w VII kadencji Sejmu postowie wnieśli 644 projektów ustaw, w VIII kadencji – 482 projekty, zaś w IX kadencji Sejmu (licząc wpływy do końca maja 2023 r.) – 297 projektów, podczas gdy w analogicznym okresie Rząd wniósł odpowiednio 463, 705 i 505 projektów ustaw. Jednocześnie jednak skuteczność przeprowadzenia postępowania legislacyjnego nad projektami wniesionymi przez obie wymienione grupy różni się diametralnie.¹²⁰

Komisyjny projekt ustawy

Poza powyższym, zgodnie z art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu zastosowanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez posłów może również nastąpić w wyniku podjęcia stosownej uchwały przez komisję sejmową działającą na podstawie Regulaminu Sejmu.

¹¹⁹ Strona główna Systemu Informacyjnego Sejmu, zakładka „Postowie”: „<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/poslowie.xsp?type=A>.”

¹²⁰ Spośród wniesionych przez grupy posłów w VII kadencji Sejmu 644 projektów ustaw ostatecznie uchwalonych i opublikowanych ustaw zostało 238 (na 463 projekty rządowe uchwalonych zostało 449 ustaw), w VIII kadencji Sejmu spośród wniesionych przez grupy posłów 482 projektów uchwalono 343 ustawy (na 705 rządowych projektów uchwalono 671 ustaw), natomiast w IX kadencji Sejmu (do końca maja 2023 r.) na 297 takich poselskich projektów uchwalono 107 ustaw (a na 505 projektów rządowych uchwalono 475 ustaw). Powyższe oznaczają, że skuteczność wnoszonej przez posłów inicjatywy ustawodawczej w VII kadencji Sejmu wyniosła około 37%, w VIII kadencji Sejmu – ok. 71%, zaś w IX kadencji Sejmu – ok. 36%. W analogicznym okresie skuteczność rządowej inicjatywy ustawodawczej wyniosła odpowiednio ok. 97%, 95% oraz 94%.

Komisjami upoważnionymi do wniesienia projektu ustawy są:

- I. komisje stałe¹²¹;
- II. komisje nadzwyczajne¹²².

Komisje sejmowe są, zgodnie z art. 9 pkt 4 oraz art. 17 Regulaminu Sejmu, organami Sejmu. Liczba komisji sejmowych oraz zakres ich działania mogą ulegać zmianie w trakcie danej kadencji Sejmu. Szczegółowe informacje na temat tych kwestii, a także składu czy prac prowadzonych przez daną komisję są dostępne w Systemie Informacyjnym Sejmu.¹²³ Wniesienie komisyjnego projektu ustawy wymaga podjęcia uchwały przez daną komisję sejmową.

Na szczególną uwagę zasługuje jedna ze stałych komisji sejmowych, a mianowicie Komisja do Spraw Petycji¹²⁴, do której zakresu działania należy rozpatrywanie petycji złożonych do Sejmu. Komisja ta jest uprawniona do rozpatrzenia złożonej petycji m.in. przez wniesienie projektu ustawy, ale także przez wniesienie poprawki lub wniosku do projektu ustawy rozpatrywanego przez inną komisję sejmową lub przez przedstawienie innej komisji sejmowej opinii w sprawie rozpatrywanego przez nią projektu ustawy.

Inicjatyw ustawodawczych podejmowanych przez komisje sejmowe jest zdecydowanie mniej niż inicjatyw wnoszonych przez Rząd lub grupę posłów. W ciągu ostatnich trzech kadencji Sejmu (kadencje VII–IX) liczba wniesionych przez komisje sejmowe projektów ustaw nie przekraczała 50. Prace legislacyjne nad mniej więcej połową tych projektów zakończyły się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy. W ostatnim czasie w liczbie wniesionych komisyjnych inicjatyw usta-

121 Wszystkie są wymienione w art. 18 ust. 1 Regulaminu Sejmu, zaś ich zakres działania określa załącznik do tego regulaminu. W IX kadencji Sejmu ustanowionych zostało 29 komisji stałych.

122 Powoływane są na podstawie art. 19 ust. 1 Regulaminu Sejmu, przy czym cel, zasady i tryb ich działania określa Sejm, powołując taką komisję. W IX kadencji Sejmu ustanowione zostały 3 komisje nadzwyczajne.

123 Strona główna Sejmu, zakładki „Prace Sejmu”/ „Komisje Sejmowe”: https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJE_STALE&NrKadencji=9.

124 Więcej o Komisji do Spraw Petycji oraz jej uprawnieniach i obowiązkach jest mowa w pkt 5 niniejszego podrozdziału.

wodawczych przoduje Komisja do Spraw Petycji (po 35 projektów w VIII i IX kadencji – wcześniej komisja ta nie działała).

Upoważnienia do wniesienia projektu ustawy nie posiadają natomiast komisje śledcze działające na podstawie art. 111 Konstytucji, przepisów art. 19a i art. 136a-136i Regulaminu Sejmu oraz przepisów ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024), a także podkomisje sejmowe powoływane do szczegółowego rozpatrzenia projektu.

Biorąc powyższe pod uwagę, projekt ustawy wniesiony przez co najmniej 15 posłów będzie określany **projektem poselskim**¹²⁵, projekt wniesiony w wyniku podjęcia stosownej uchwały przez komisję sejmową – **projektem komisyjnym**¹²⁶.

Na gruncie obowiązujących przepisów nie ma jednak mowy o projektach klubowych, które – w odróżnieniu od komisji sejmowej – nie są organami Sejmu. Takie określenie nie ma znaczenia prawnego i nie jest oznaczane na tekście druku, przy którym projekt ustawy kierowany jest do prac w Sejmie.

1.3. Warunki prawidłowego zastosowania poselskiej inicjatywy ustawodawczej. Wniesienie projektu ustawy

W zasadniczym zakresie procedura legislacyjna wszczęta w wyniku zastosowania poselskiej inicjatywy ustawodawczej nie różni się od po-

125 Przykłady:

1) Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji (Sejm IX kadencji, druk nr 707), <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=707>;

2) poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw (Sejm IX kadencji; druk nr 3148), <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3148>.

126 Przykłady:

1) komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych (Sejm IX kadencji, druk nr 2642), <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2642>;

2) komisyjny projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagradzania osób sprawujących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych (Sejm IX kadencji, druk nr 551), <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=6B-6BACBA152E5052C12585C3006E210D>.

stępowania z projektem ustawy wniesionym przez inne uprawnione podmioty (Senat, Prezydenta, Radę Ministrów albo grupę co najmniej 100 000 obywateli). Spośród kwestii o podstawowym znaczeniu należy wskazać, że każdy projekt ustawy wnoszony jest w formie pisemnej do Marszałka Sejmu wraz ze wskazaniem przez wnioskodawcę osoby przedstawiciela, który będzie wnioskodawcę reprezentował w pracach nad projektem (ze zrozumiałych przyczyn, w przypadku poselskiej inicjatywy ustawodawczej tym reprezentantem będzie jeden z posłów, choć jednocześnie Regulamin Sejmu nie nakazuje, by to był jeden z posłów, który złożył podpis poparcia pod projektem ustawy). Wskazany upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy jest obowiązany uczestniczyć w pracach legislacyjnych nad projektem, w szczególności w tzw. pierwszym czytaniu projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu lub na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej (i podkomisji, jeżeli została powołana). Informacja o osobach lub podmiotach wnoszących projekt ustawy oraz o wyżej wymienionym reprezentancie znajduje się na pierwszej stronie druku, przy którym projekt ustawy kierowany jest do prac w Sejmie.¹²⁷ To właśnie ten moment postępowania – wniesienie projektu ustawy do Marszałka Sejmu – jest tradycyjnie nazywany „wniesieniem projektu do łaski marszałkowskiej”.

Następnie Marszałek Sejmu, jeżeli złożony projekt nie budzi wymagających usunięcia wątpliwości, zarządza drukowanie wniesionego projektu ustawy oraz jego doręczenie posłom. W ten sposób zostaje wszczęte postępowanie legislacyjne nad projektem ustawy.

Prawidłowe zastosowanie poselskiej inicjatywy ustawodawczej wymaga spełnienia również szeregu innych, specyficznych warunków dotyczących treści wnoszonego projektu, w tym dołączonego do projektowanej ustawy uzasadnienia. W przeważającym zakresie wymogi te nie różnią się od tych stawianych projektom ustaw

127 Przykład 1. druk nr 13 (Sejm IX kadencji), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=13>.

Przykład 2. druk nr 1892 (Sejm IX kadencji), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1892>.

wnoszonym przez inne uprawnione podmioty niż posłowie. Z tego względu szczegółowe omówienie tych kwestii zostało zawarte w rozdziale I niniejszego opracowania.



RYS. 7. WYMAGANE ELEMENTY POSELSKIEGO I KOMISYJNEGO PROJEKTU USTAWY

1.4. Zastosowanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez posłów a konsultacje społeczne i lobbying

Konsultacje społeczne poselskiego oraz komisyjnego projektu ustawy pod względem toku postępowania legislacyjnego nie są związane ściśle z samym tylko wszczęciem tej procedury, tj. zastosowaniem prawa poselskiej inicjatywy ustawodawczej, i mogą się odbywać również już po skutecznym wniesieniu projektu do Marszałka Sejmu.

Warto na początek zauważyć, że w stosunku do każdego projektu ustawy wnoszonego do rozpatrzenia przez Sejm wymaga się, aby zawierał (w uzasadnieniu) informacje na temat przeprowadzonych konsultacji. Jeżeli takich informacji brakuje lub konsultacje nie zostały przeprowadzone, wniesiony projekt ustawy zostanie do nich skierowany przez Marszałka Sejmu jeszcze przed skierowaniem tego projektu do pierwszego czytania. Biorąc pod uwagę praktykę, wszystkie projekty wnoszone przez posłów i komisje sejmowe podlegają takiemu trybowi konsultacji. Jakkolwiek zasada ta wprost została wyrażona jedynie w stosunku do projektów wnoszonych z zastosowaniem poselskiej inicjatywy ustawodawczej, w praktyce jest ona standardowo przyjęta w odniesieniu do projektów wnoszonych przez pozostałe uprawnione podmioty, w przypadku których żadne konsultacje się nie odbyły.

Biorąc pod uwagę tryb przeprowadzenia konsultacji na etapie wniesienia projektu, Regulamin Sejmu wskazuje jedynie ogólnie, w przepisie art. 34 ust. 3 zdanie drugie (w odniesieniu do projektów komisyjnych i poselskich), że Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Z powodu braku bardziej precyzyjnych regulacji tej kwestii przyjmuje się, że przedmiotowe konsultacje polegają na skierowaniu projektu ustawy do takich podmiotów i organizacji, które zostały przez przepisy prawa wyposażone w odpowiednie uprawnienie do opiniowania określonego zakresu projektów aktów normatywnych. Z tej przyczyny należy się spodziewać, że projekty dotyczące przepisów z zakresu ochrony zdrowia zostaną standardowo skierowane do konsultacji np. z Naczelną Radą Lekarską czy Naczelną Izbą Pielęgniarek i Położnych; z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych zostaną skierowane do reprezentatywnych organizacji związkowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców, a także do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wiele projektów jest też na tym etapie

przesyłanych z prośbą o opinię Sądu Najwyższego¹²⁸. Podmiotów wyposażonych w prawo do opiniowania projektów aktów normatywnych jest oczywiście znacznie więcej. Jak łatwo jednak zauważyć, posiadają one uregulowaną sytuację prawną i nie należy tego szczególnego uprawnienia odnosić do każdego innego podmiotu, w tym organizacji pozarządowej, której działalność statutowa dotyczy materii regulowanych daną, projektowaną ustawą.¹²⁹ W świetle powyższego natomiast jednym ze sposobów uzyskania wpływu na przebieg procesu legislacyjnego przez organizacje nieposiadające stosownego umocowania procesowego może być podjęcie przez nie współpracy z podmiotami wyposażonymi w odpowiednie uprawnienia.

Na etapie wniesienia projektu ustawy przez postów lub komisję sejmową do Marszałka Sejmu nie należy się spodziewać skierowania tej ustawy do zaopiniowania przez podmioty w trybie przepisów dotyczących lobbingu. Zastosowanie przepisów dotyczących działalności lobbingowej można rozważyć co najwyżej w takim rozumieniu, że dany projekt ustawy został do Marszałka Sejmu wniesiony w wyniku skutecznych zabiegów lobbingowych – co jednak nie jest przedmiotem opracowania w ramach niniejszego rozdziału. Warto jednakże wspomnieć, że zarówno osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową, jak i osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego taką działalność, mają wstęp na teren należący do Sejmu, a w szczególności mogą one uczestniczyć w posiedzeniach komisji sejmowych,

128 Obecnie na podstawie ogólnego uregulowania zawartego w art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U z 2021 r. poz. 1904), zgodnie z którym Sąd Najwyższy jest organem powołanym m.in. do opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego.

129 Nie ma także możliwości powoływania się na uprawnienie do opiniowania projektu na podstawie ogólnego unormowania określonego w art. 5 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), który wyraża raczej postulat niż obowiązek współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi przy prowadzeniu działalności w sferze zadań publicznych w zakresie właściwym ze względu na zadania tych organów.

na których są rozpatrywane projekty ustaw, z prawem do zabrania głosu w dyskusji.¹³⁰

Biorąc pod uwagę powyższe, szanse na to, aby dana organizacja pozarządowa, czy też związek zawodowy, stała się podmiotem, z którym dany projekt ustawy zostanie skonsultowany już na etapie wniesienia tego projektu do Marszałka Sejmu, zależą w dużej mierze od zorganizowanego działania w ramach konsultacji projektu przez podmioty wyposażone w ustawowe prawo reprezentowania danej grupy społecznej.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę, że czas trwania konsultacji projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 3 zdanie drugie Regulaminu Sejmu nie jest ograniczony. Dotyczy to wyznaczenia zarówno minimalnego, jak i maksymalnego terminu na przestanie opinii. Stąd też nie sposób przewidzieć, ile czasu taki proces konsultacji będzie trwał i kiedy ostatecznie dany projekt zostanie przedstawiony Sejmowi do rozpatrzenia. Nie można też z góry przewidzieć, czy czas wyznaczony na konsultacje będzie wystarczający i pozwoli na przedstawienie opinii przez zainteresowane podmioty (należy uznać, że przeprowadzenie całej procedury legislacyjnej w ciągu zaledwie kilku dni w praktyce uniemożliwia rzetelne zaopiniowanie projektu).

Faktem jest jednak, że największą liczbę projektów, których proces konsultacji nie został zakończony, stanowią właśnie poselskie projekty ustaw. W IX kadencji Sejmu ostatecznie nadany został bieg ok. 300 projektom poselskim i ok. 40 projektom komisijnym (spośród wszystkich projektów ustaw, których liczba łącznie wyniosła niemal 1000)¹³¹,

¹³⁰ Art. 154 ust. 2a Regulaminu Sejmu. Osoby te nie mogą jednak uczestniczyć w posiedzeniach podkomisji. Szczegółowe informacje na temat lobbingu prowadzonego w Sejmie, w tym dotyczące osób zarejestrowanych w wykazie osób wykonujących zawodową działalność lobbingową w Sejmie, udostępniane są w Systemie Informacyjnym Sejmu na stronie głównej Sejmu, w zakładce „Prace Sejmu” / „Lobbing i wystąpienia publiczne”; w IX kadencji Sejmu: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/lobbing>.

¹³¹ Dane archiwalne dotyczące prac legislacyjnych prowadzonych za poprzednich kadencji Sejmu nie odbiegają znacznie od tej proporcji.

zasadniczo wszystkie podlegały skierowaniu do konsultacji w zakresie właściwym do zakresu spraw regulowanych danym projektem¹³². Do tej liczby należy jednakże dodać projekty ustaw wciąż oczekujących na nadanie numeru druku (co jest równoznaczne z nadaniem im biegu i rozpoczęcia procedury legislacyjnej w Sejmie). Tych zaś w IX kadencji Sejmu nie jest mało¹³³, przy czym i tutaj zdecydowaną większość z nich (tj. ponad 200) stanowią poselskie projekty ustaw¹³⁴. Dostępne dane dotyczące postępowań legislacyjnych z ubiegłych kadencji Sejmu zasadniczo potwierdzają wyżej przedstawioną tendencję. Organizacja pozarządowa podejmująca działania na rzecz zmiany obowiązującego prawa przez poszukiwanie poparcia postów dla konkretnych propozycji zmian powinna brać pod uwagę wyżej wymienioną praktykę.

1.5. Skorzystanie z prawa do wniesienia petycji do Sejmu

Niezależnie od powyższego, w odniesieniu do zastosowania prawa poselskiej inicjatywy ustawodawczej warto zwrócić uwagę na rolę, jaką może pełnić wystąpienie z petycją do sejmowej Komisji do Spraw Petycji, w trybie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach oraz przepisów art. 126b-126g Regulaminu Sejmu. Wymieniona komisja sejmowa (stała) jest bowiem władna rozpatrzyć złożoną petycję w ten sposób, że wniesie określony projekt ustawy do Marszałka Sejmu.¹³⁵

132 Szczegółowe dane w tym zakresie zawarte są na stronie internetowej Sejmu w zakładce „Prace Sejmu” / „Wniesione projekty” / „Projekty ustaw skierowane do konsultacji”; w odniesieniu do IX kadencji Sejmu: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJKONSU&NrKadencji=9&Kol=D>.

133 Ponad 250 wg stanu na maj 2023 r.

134 Dane zawarte na stronach internetowych Sejmu wyraźnie wskazują, że wiele spośród tych poselskich projektów ustaw oczekuje na nadanie biegu rok lub dłużej (ok 140 projektów). Dane te umożliwiają również porównanie istotnych dysproporcji między projektami złożonymi przez poszczególne grupy wnioskodawców. Strona internetowa sejmu, zakładka „Prace Sejmu” / „Wniesione projekty” / „Wniesione projekty ustaw”; <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=9&Kol=D&Typ=UST>. Ogólne dane statystyczne są również dostępne na stronie internetowej sejmu w zakładce „O Sejmie” / „Dane statystyczne” / „Projekty ustaw”.

135 Komisja do Spraw Petycji może również wносить poprawki do projektu ustawy rozpatrywanego przez inną komisję sejmową lub w czasie jego drugiego czytania, a także przedstawiać innej sejmowej komisji opinie w sprawie rozpatrywanego przez tę komisję projektu ustawy.

Petycję do Sejmu może wnieść zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna czy jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, lub grupa tych podmiotów. Treścią petycji może być w szczególności żądanie zmiany przepisów prawa. Ponadto wniesiona do Sejmu petycja musi spełniać warunki formalne oraz warunki dotyczące jej treści, określone w art. 4 wyżej wymienionej ustawy. Biorąc pod uwagę, że petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia, Marszałek Sejmu wyznacza Komisji do Spraw Petycji termin na jej rozpatrzenie¹³⁶. W wyjątkowych przypadkach termin ten może ulec wydłużeniu. Ponadto komisja jest obowiązana informować Marszałka Sejmu, a ten z kolei podmiot wnoszący petycję, o sposobie załatwienia wniesionej petycji wraz z uzasadnieniem.¹³⁷

Skorzystanie z możliwości złożenia petycji przez podmiot zainteresowany pracami legislacyjnymi nad danym projektem ustawy czy dokonaniem innych, nowych zmian w obowiązujących przepisach prawnych wydaje się dość atrakcyjną propozycją. Wymogi formalne złożenia petycji są stosunkowo niskie, zaś wnioskodawca petycji będzie również informowany o sposobie załatwienia sprawy. Z danych dostępnych w Systemie Informacyjnym Sejmu wynika, że Komisja do Spraw Petycji w Sejmie IX kadencji 35 razy wносиła do Marszałka Sejmu nowy projekt ustawy składany na skutek pozytywnego rozpatrzenia petycji.¹³⁸ W VIII kadencji Sejmu również było 35 takich wystąpień¹³⁹. Warto również wspomnieć, że brak rozpatrzenia przez Komisję do Spraw Petycji danej petycji, w tym mającej na celu doprowadzenie do zmiany obowiązującego prawa, nie powoduje zamknięcia drogi do prac nad nią na skutek upływu kadencji Sejmu (co wynikałoby z zastosowania zasady dyskontynu-

136 Aczkolwiek ma on charakter instrukcyjny.

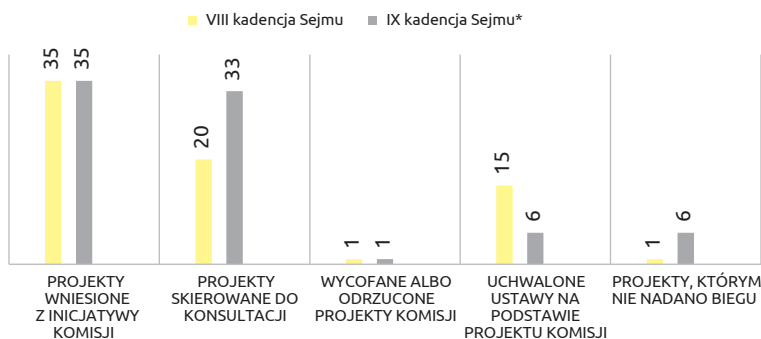
137 Art. 126d i art. 126e Regulaminu Sejmu.

138 Jakkolwiek według stanu na koniec maja 2023 r. jedynie 6 z nich zostało uchwalonych.

139 Z czego 15 wniesionych projektów ustaw zostało uchwalonych. Brak danych w tym zakresie z wcześniejszych kadencji Sejmu wynika z tego, że przepisy dotyczące składania petycji, w tym odnośne przepisy Regulaminu Sejmu, weszły w życie z dniem 6 września 2015 r. – pod koniec VII kadencji Sejmu.

acji prac parlamentu). W takim przypadku postępowanie w sprawie petycji będzie kontynuowane w następnej kadencji Sejmu.¹⁴⁰ Dodatkowe informacje na temat sposobu złożenia petycji do Sejmu można znaleźć w Systemie Informacyjnym Sejmu.¹⁴¹

INICJATYWY USTAWODAWCZE KOMISJI DO SPRAW PETYCJI



RYS. 8. PROJEKTY USTAW WNIESIONE Z INICJATYWY SEJMOWEJ KOMISJI DO SPRAW PETYCJI

Źródło: dane z Systemu Informacyjnego Sejmu.

*Dane dotyczące IX kadencji Sejmu nie uwzględniają okresu od czerwca 2023 r. do końca kadencji.

Analiza dostępnych danych przekonuje, że pozytywne rozpatrzenie petycji wniesionej do Sejmu wyraźnie zwiększa szansę na przeprowadzenie pożądaných przez wnioskodawcę petycji zmian w przepisach prawa. Niewiele też z wniesionych już projektów ustaw podlega odrzuceniu lub wycofaniu przed zakończeniem wszystkich prac legislacyjnych nad ustawą (w IX kadencji Sejmu odrzucono jeden projekt). Dobrym przykładem skutecznego wniesienia do Sejmu petycji zawierającej postulat zmiany prawa, w wyniku którego Komisja do Spraw Petycji podjęła stosowną inicjatywę ustawodawczą, może być projekt rozpatrywany w VIII kadencji Sejmu o nume-

140 Art. 126g Regulaminu Sejmu.

141 Strona internetowa Systemu Informacyjnego Sejmu, zakładka „Prace Sejmu” / „Petycje” / „Jak złożyć petycję”; https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/jak_zlozyc.

rze druku 2770¹⁴². Wnosząc do Marszałka Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych, Komisja podzieliła opinię wnioskodawcy (Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego) o konieczności przeznaczenia większych środków publicznych na wsparcie rozwoju turystyki w Polsce. Uchwalona ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 2019 r. pod pozycją 375. Inne tego rodzaju przykłady można znaleźć również na stronach internetowych Systemu Informacyjnego Sejmu¹⁴³. Porównanie danych dotyczących pracy Komisji do Spraw Petycji nie daje jednak jednoznacznych odpowiedzi na temat zakresu i efektywności wpływu na proces legislacyjny podmiotów, które wnoszą petycje. Z jednej strony w VIII i IX kadencji Sejmu łącznie komisja postanowiła o wniesieniu 70 projektów ustaw, z których 21 zostało ostatecznie uchwalonych i ogłoszonych. W porównaniu np. do przypadków wniesienia projektu w wyniku zastosowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej liczba ta może się wydawać imponująca (na 50 obywatelskich projektów ustaw, wniesionych w tym samym czasie, uchwalone zostały tylko 2 ustawy). Z drugiej strony w samej tylko IX kadencji Sejmu¹⁴⁴ do Komisji do Spraw Petycji skierowane zostały 764 różne petycje. Stosunkowo niewiele zatem przedłożeń zostało przez tę komisję rozpatrzonych przez wniesienie komisyjnego projektu ustawy. Mając jednak na uwadze powszechną dostępność i niskie wymagania formalne złożenia petycji do Sejmu, a także wymogi dotyczące informowania wnioskodawców na temat rozstrzygnięcia komisji, ścieżka ta wydaje się godną polecenia propozycją dla obywateli oraz ich organizacji, zainteresowanych wprowadzeniem określonych zmian w obowiązującym prawie. Poniżej zamieszczono dane, które pozwalają w sposób bardziej kompleksowy zobrazować rzeczywistą efektywność zastosowania prawa inicjatywy ustawodawczej poszczególnych grup wnio-

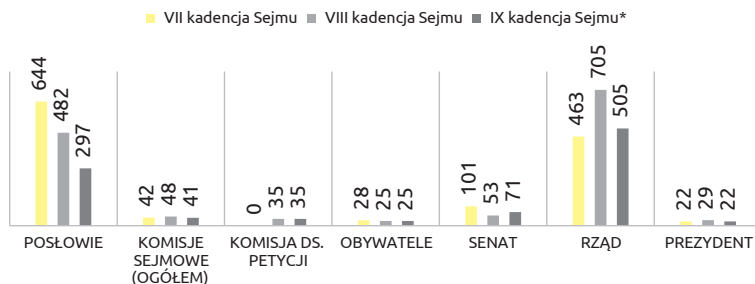
142 <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2770>.

143 Strona główna Sejmu, zakładka „Prace Sejmu” / „Komisje sejmowe” / „Komisje stałe” / „Komisja do Spraw Petycji (PET)” / „Prace komisji” / „Inicjatywy komisji”; w odniesieniu do IX kadencji Sejmu: https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=INICJATYWY_KOM&NrKadencji=8&KodKom=PET.

144 Do końca kwietnia 2023 r.

skodawców w odniesieniu do liczby wniesionych projektów ustaw oraz uchwalonych na ich podstawie ustaw na przestrzeni VII-IX kadencji Sejmu.

LICZBA PROJEKTÓW USTAW WNIESIONYCH W PODZIALE NA GRUPY WNIOSKODAWCÓW

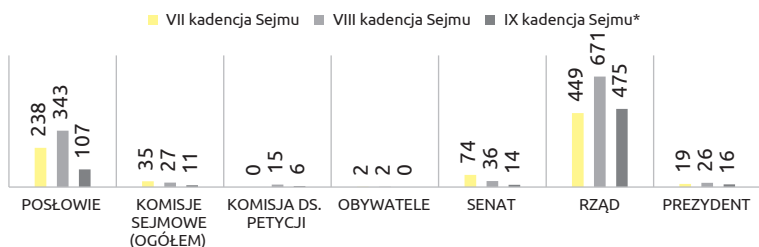


RYS. 9. LICZBA PROJEKTÓW USTAW WNIESIONYCH DO MARSZAŁKA SEJMU, KTÓRYM NADANO BIEG, W PODZIALE NA GRUPY WNIOSKODAWCÓW

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Systemu Informacyjnego Sejmu.

*Dane dotyczące IX kadencji Sejmu nie uwzględniają okresu od czerwca 2023 r. do końca kadencji.

LICZBA PROJEKTÓW USTAW, NAD KTÓRYMI PRACE ZAKOŃCZYŁY SIĘ UCHWALENIEM I OGŁOSZENIEM USTAWY, W PODZIALE NA GRUPY WNIOSKODAWCÓW



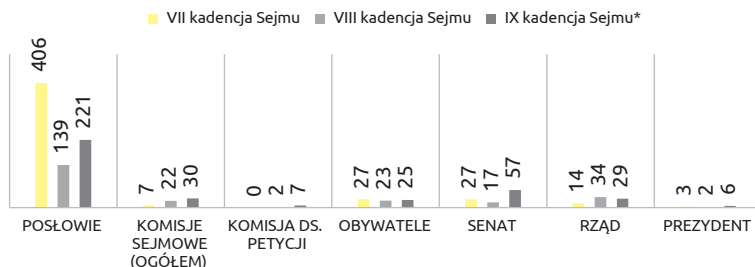
RYS. 10. LICZBA PROJEKTÓW USTAW, KTÓRYM NADANO BIEG, NAD KTÓRYMI PRACE ZAKOŃCZYŁY SIĘ UCHWALENIEM I OGŁOSZENIEM USTAWY, W PODZIALE NA GRUPY WNIOSKODAWCÓW

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Systemu Informacyjnego Sejmu.¹⁴⁵

*Dane dotyczące IX kadencji Sejmu nie uwzględniają okresu od czerwca 2023 r. do końca kadencji, co oznacza, że liczba uchwalonych i ogłoszonych ustaw może się zwiększyć.

145 Liczba projektów została podana wg nr druku sejmowego projektu i nie uwzględnia projektów rozpatrywanych łącznie. Oznacza to, że rzeczywista liczba ustaw uchwalonych i ogłoszonych w Dzienniku Ustaw może być nieznacznie niższa od liczby projektów wniesionych i rozpatrzonych pozytywnie.

LICZBA PROJEKTÓW USTAW ORAZ UCHWALONYCH USTAW, NAD KTÓRYMI NIE ZAKOŃCZONO PRAC LEGISLACYJNYCH, W PODZIALE NA GRUPY WNIOSKODAWCÓW



RYC. 11. LICZBA PROJEKTÓW USTAW ORAZ UCHWALONYCH USTAW, NAD KTÓRYMI PRACE LEGISLACYJNE NIE ZOSTAŁY ZAKOŃCZONE, W PODZIALE NA GRUPY WNIOSKODAWCÓW ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH Z SYSTEMU INFORMACYJNEGO SEJMU.¹⁴⁶

*Dane dotyczące IX kadencji Sejmu nie uwzględniają okresu od czerwca 2023 r. do końca kadencji, co oznacza, że liczba projektów, które nie zostały uchwalone może się zmniejszyć.

1.6. Wybrane źródła informacji na temat sejmowego procesu legislacyjnego – w odniesieniu do zakresu zastosowania poselskiej inicjatywy ustawodawczej

Zasady dotyczące udostępniania informacji publicznej przez Sejm zostały określone przede wszystkim w art. 202a-202c Regulaminu Sejmu, a w odpowiednim zakresie stosuje się również przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Podstawowym i nieocenionym źródłem informacji na temat przebiegu prac legislacyjnych nad projektowaną ustawą jest bezpłatny i ogólnodostępny System Informacyjny Sejmu, prowadzony pod ad-

¹⁴⁶ Jak wyżej.

resem www.sejm.gov.pl przez Kancelarię Sejmu. Warte polecenia jest zapoznanie się z całą zawartością tego serwisu internetowego przez każdą osobę zainteresowaną przebiegiem postępowania legislacyjnego nad projektami ustaw. W poszczególnych częściach tego serwisu można znaleźć aktualne oraz archiwalne informacje o postach i ich działalności, wniesionych projektach ustaw (w tym zgłoszonych opinii do tych projektów), stanie prac legislacyjnych nad poszczególnymi projektami (w tym sprawozdań komisji), głosowaniach dotyczących tych projektów, a także stenogramy i materiały wideo z prac komisji oraz Sejmu.

Informacja publiczna może być również udostępniana w ogólnodostępnym miejscu wyłożenia lub przechowywania informacji publicznej w Kancelarii Sejmu, którym jest Informatorium Biblioteki Sejmowej¹⁴⁷.

Poza powyższymi sposobami informowania społeczeństwa, Kancelaria Sejmu udostępnia informacje publiczne na pisemny wniosek. Szczegółowe omówienie tej kwestii zostało zawarte w rozdziale III niniejszego opracowania. Warto jednakże wskazać, że do udostępnienia informacji publicznej na wniosek mają zastosowanie zarówno przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, jak i Regulaminu Sejmu. Jednym z istotniejszych rozwiązań w tym zakresie jest obowiązek udostępnienia informacji publicznej bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni. Wszelkie wyjątki od tej reguły, związane np. z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów czy większym skomplikowaniem danej sprawy, wymagają odpowiedniego poinformowania wnioskodawcy. Złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej może nastąpić, obok drogi pisemnej, również za pomocą elektronicznego formularza wniosku o udostępnienie informacji publicz-

¹⁴⁷ Informatorium jest zlokalizowane przy ul. Wiejskiej 2/6/8, 00-902 w Warszawie, wejście od ul. Wiejskiej 2m, budynek K (Stary Dom Poselski), wysoki parter, pok. 3. Pozostałe informacje dotyczące dostępu do Informatorium Biblioteki Sejmowej, w tym godzin otwarcia oraz kart wstępu, zamieszczone są na stronie: <https://biblioteka.sejm.gov.pl/informatorium/>.

nej, który jest zamieszczony w Systemie Informacyjnym Sejmu. Z dodatkowymi informacjami z powyższego zakresu warto zapoznać się na stronach udostępnianych w tym systemie – w części poświęconej Kancelarii Sejmu¹⁴⁸.

2. Senacka inicjatywa ustawodawcza

2.1. Zagadnienia wprowadzające

Niniejsza część opracowania jest poświęcona podjęciu inicjatywy ustawodawczej przez drugi konstytucyjnie uprawniony podmiot, tj. Senat¹⁴⁹. Przedstawione zostało postępowanie w przedmiocie inicjatywy ustawodawczej Senatu, z uwzględnieniem możliwości pośredniego wpływu przez obywateli, podmioty czy organizacje społeczne na powstający projekt w ramach postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej Senatu, a także ich aktywnego udziału w tym procesie.

W zakresie inicjatywy ustawodawczej Senatu Konstytucja jednoznacznie przesądza, że jest to kompetencja Senatu. Kompetencja do podejmowania inicjatywy ustawodawczej została przyznana wyłącznie **całemu Senatowi**, inaczej niż w przypadku inicjatywy poselskiej, w której tę kompetencję przyznano posłom. W celu podjęcia inicjatywy ustawodawczej **konieczna jest uchwała Senatu o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej**. Jednakże zanim Senat rozpocznie głosowanie nad tą uchwałą, odbywa się głosowanie nad projektem ustawy powstającym w ramach inicjatywy ustawodawczej Senatu. Zatem aby inicjatywa ustawodawcza stała się projektem Senatu, musi przejść procedurę uchwalenia projektu

148 Informacje kontaktowe: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/kontakts>. Informacje na temat udostępniania informacji publicznej: https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/informacja_publ.

149 Senat jest elementem ustroju państwa, organem władzy ustawodawczej. Aktywność legislacyjna Senatu przejawia się zarówno jako rozpatrywanie wszystkich przyjmowanych przez Sejm ustaw (prawo zajęcia stanowiska w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm), jak i korzystanie z prawa do opracowania i wniesienia projektu ustawy (prawo inicjatywy ustawodawczej).

w Senacie¹⁵⁰, uzyskać akceptację izby i dopiero po przeprowadzeniu tego postępowania trafia jako projekt do Sejmu.

Konstytucja

*Art. 118. 1. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, **Senatowi**, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.*

2.2. Podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez Senat

Szczegółowe regulacje dotyczące procedury podejmowania inicjatywy senackiej są zawarte w Regulaminie Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. z 2018 r. poz. 846) w dziale IX: „Postępowanie w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu i innych uchwał”. Ta część odnosi się do fazy przygotowania projektu ustawy, często określanej jako faza prelegislacyjna.

Kto jest wnioskodawcą inicjatywy ustawodawczej w Senacie

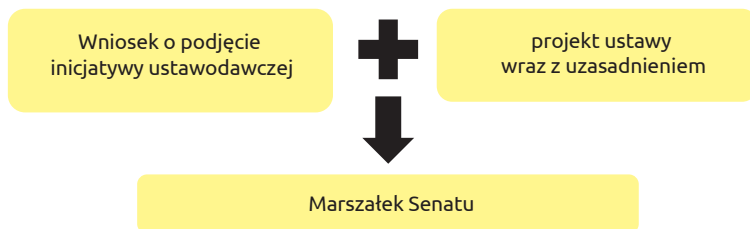
Wnioskodawcą inicjatywy ustawodawczej w Senacie mogą być komisja senacka lub co najmniej 10 senatorów.

Regulamin Senatu

Art. 76. 1. Senat podejmuje postępowanie w sprawie inicjatywy ustawodawczej na wniosek komisji lub co najmniej 10 senatorów.

Komisja senacka lub grupa 10 senatorów wyznacza swojego reprezentanta do dalszych prac nad projektem i przekazuje wniosek do Marszałka Senatu o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

¹⁵⁰ Wymagane zatem jest przeprowadzenie postępowania, które jest uregulowane w Regulaminie Senatu „Postępowanie w sprawach inicjatyw ustawodawczych Senatu i innych ustaw”.



RYS. 12. PODJĘCIE INICJATYWY USTAWODAWCZEJ W SENACIE.

Komisja senacka może być wnioskodawcą inicjatywy ustawodawczej w Senacie. Do komisji senackich są też kierowane ustawy uchwalone przez Sejm. Komisje rozpatrują także projekty ustaw, które powstały z inicjatywy senatorów. W X kadencji Senatu powołano 16 komisji stałych. Komisje te są powoływane w każdej kadencji Senatu, w celu rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Senatu oraz wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady. Specjalną rolę w zakresie prac ustawodawczych przyznano Komisji Ustawodawczej. Jej znaczenie wynika z faktu, że do jej właściwości należą sprawy problematyki legislacyjnej i współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego. Senat może też powoływać komisje nadzwyczajne. Do ich kompetencji należy realizacja zadań określonych przez izbę. Najczęściej są to sprawy, które nie znajdują się w zakresie działań żadnej z komisji stałych. Powołanie komisji nadzwyczajnej może być uzasadnione również chęcią przyspieszenia prac nad ustawą lub sytuacją, gdy problematyka ustawy leży w zakresie zainteresowania kilku komisji stałych¹⁵¹.

W X kadencji Senatu powołano Komisję Nadzwyczajną do spraw Klimatu i Komisję Nadzwyczajną do spraw Wyjaśnienia Przypadków Nielegalnej Inwigilacji, ich Wpływu na Proces Wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Reformy Służb Specjalnych.

¹⁵¹ *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, W. Orłowski, Rozdział XI, pkt 4, s. 266-269.

Przykład

W X kadencji Senatu Komisja Nadzwyczajna do spraw Klimatu wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym (druk nr 891).

Celem projektowanej ustawy było wprowadzenie rozwiązań prawnych pozwalających na zwrot pracownikom kosztów używania prywatnych samochodów o napędzie alternatywnym do celów służbowych związanych z wykonywaniem pracy na rzecz pracodawcy. Proponowana zmiana służyła również ujednoczeniu przepisów w dziedzinie używania pojazdów prywatnych do celów służbowych oraz pojazdów służbowych do celów prywatnych.

Prace nad tym projektem ustawy toczyły się w ramach Komisji Ustawodawczej, Komisji Nadzwyczajnej do spraw Klimatu, Komisji Infrastruktury oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej.

Projekt zakończył się uchwałą w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej i przekazaniem do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym¹⁵².

152 Proces prac nad projektem ustawy można prześledzić na stronie senackiej senat.gov.pl: > Prace > Proces legislacyjny w Senacie > Inicjatywy ustawodawcze. Dalszy etap legislacyjny znajduje się na stronie sejmowej sejm.gov.pl: > Prace Sejmu X kadencji > Proces legislacyjny > Przebieg procesu legislacyjnego > Druk nr 3101.



RYS. 13. KOMISJE STAŁE W SENACIE X KADENCJI.

W Senacie X kadencji zostały ustanowione następujące komisje stałe:

- 1) Komisja Budżetu i Finansów Publicznych, której przedmiotem działania są: system finansowy państwa (w tym polityka pieniężna, dochody i wydatki budżetu państwa, fundusze celowe, kontrola skarbową), rachunkowość, prawo dewizowe, funkcjonowanie rynku finansowego (w tym bankowość, ubezpieczenia, fundusze inwestycyjne, papiery wartościowe);
- 2) Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności, której przedmiotem działania są: bieżąca i perspektywiczna polity-

ka gospodarcza państwa, zasady kształtowania stosunków własnościowych i przekształcenia własnościowe, restrukturyzacja gospodarki, rozwój i wspieranie innowacyjnej gospodarki, wpływ nowych technologii i zmian technologicznych na szanse rozwojowe Polski, sprawy Skarbu Państwa, działalność przedsiębiorstw państwowych, działania antymonopolistyczne, górnictwo i energetyka, turystyka, stosunki gospodarcze z zagranicą;

- 3) Komisja Infrastruktury, której przedmiotem działania są: gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, budownictwo, transport, łączność, informatyzacja oraz gospodarka morska;
- 4) Komisja Kultury i Środków Przekazu, której przedmiotem działania są: kultura i sztuka, rozwój twórczości, upowszechnianie kultury, ochrona dziedzictwa kulturowego, współpraca kulturalna z zagranicą, organizacja instytucji kulturalnych, polityka informacyjna państwa, etyka mediów;
- 5) Komisja Nauki, Edukacji i Sportu, której przedmiotem działania są: organizacja i rozwój badań naukowych, system kształcenia i wychowania, system doskonalenia zawodowego nauczycieli i kadry naukowej, sprawy dzieci i młodzieży, poradnictwo zawodowe dla młodzieży oraz przygotowanie absolwentów szkół średnich i wyższych do zatrudnienia, kultura fizyczna i sport, organizacja instytucji naukowych i oświatowych, współpraca naukowa z zagranicą;
- 6) Komisja Obrony Narodowej, której przedmiotem działania są: obronność i bezpieczeństwo państwa, przemysł zbrojeniowy, działalność i funkcjonowanie sił zbrojnych;
- 7) Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, której przedmiotem działania są: prawa i wolności obywatelskie i ich instytucjonalne gwarancje, sprawy związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa publicznego, przestrzeganie prawa, przestrzeganie praw człowieka, instytucje społeczeństwa obywatelskiego i organizacje pozarządowe, rozpatrywanie petycji kierowanych do Senatu i jego organów;

- 8) Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich, której przedmiotem działania są: rozpatrywanie wniosków dotyczących immunitetu parlamentarnego, czynności związane z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej senatora przed Trybunałem Stanu, warunki wykonywania mandatu senatorskiego, wygaśnięcie mandatu, rozpatrywanie zarzutów niewykonywania przez senatora obowiązków senatorskich oraz zachowania nieodpowiadającego godności senatora oraz inne sprawy z zakresu etyki senatorskiej, analizowanie oświadczeń senatorów o stanie majątkowym i przedstawianie wyników analizy Prezydium Senatu, działalność biur senatorskich, wyrażanie opinii w sprawach określonych w regulaminie Senatu – dotyczących w szczególności wykładni i stosowania regulaminu, dokonywanie analiz skarg i wniosków kierowanych do Senatu i jego organów oraz rozpatrywanie spraw wynikających z funkcjonowania Kancelarii Senatu;
- 9) Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, której przedmiotem działania są: prawna ochrona rodziny oraz problemy ekonomiczne, mieszkaniowe i wychowawczo-kulturowe rodziny, polityka socjalna państwa, polityka w zakresie demografii, polityka państwa dotycząca osób starszych, prawo pracy, polityka zatrudnienia i walka z bezrobociem, system ubezpieczeń społecznych, ochrona pracowników, w tym bezpieczeństwo i higiena pracy, problemy osób niepełnosprawnych;
- 10) Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, której przedmiotem działania są: produkcja rolnicza, przetwórstwo artykułów rolnych, rynek rolny, restrukturyzacja oraz modernizacja rolnictwa i jego otoczenia, wielofunkcyjny rozwój wsi, infrastruktura terenów wiejskich, problemy finansowe rolnictwa oraz przemysłu przetwórczego i przemysłu pracującego na rzecz rolnictwa, handel zagraniczny artykułami rolnymi i żywnościowymi, kształtowanie własności rolniczej, problemy socjalne ludności rolniczej, funkcjonowanie organizacji i instytucji rolniczych, kreowanie rynku nowych produktów i usług rolnictwa;

- 11) Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, której przedmiotem działania są: organizacja i funkcjonowanie struktur samorządu terytorialnego, rozwój regionalny, finanse samorządu terytorialnego, gospodarka mieniem komunalnym, funkcjonowanie organów administracji państwowej, stosunki państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych, etnicznych i językowych oraz ochrona ich praw;
- 12) Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą, której przedmiotem działania są: opieka nad Polonią i Polakami za granicą, migracja obywateli polskich, w szczególności do państw członkowskich Unii Europejskiej, więzi z krajem Polaków i osób polskiego pochodzenia zamieszkałych za granicą i ich sytuacja prawna, inicjowanie i koordynacja współpracy środowisk polonijnych, ochrona dziedzictwa polskiej kultury i historii za granicą;
- 13) Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej, której przedmiotem działania są: polityka zagraniczna państwa, kontakty międzyparlamentarne i międzynarodowe stosunki gospodarcze, funkcjonowanie Unii Europejskiej oraz członkostwo w niej Rzeczypospolitej Polskiej, opiniowanie dokumentów przedkładanych Marszałkowi Senatu w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, rozpatrywanie inicjatyw uchwałodawczych Senatu w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska, Europejska Wspólnota Energii Atomowej lub ich państwa członkowskie, oraz planów pracy Rady Unii Europejskiej, rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, rozpatrywanie informacji i innych dokumentów przedkładanych przez Radę Ministrów oraz organy Unii Europejskiej;
- 14) Komisja Środowiska, której przedmiotem działania są ochrona i kształtowanie środowiska, ochrona zasobów naturalnych,

- gospodarka wodna, geologia, leśnictwo i gospodarka leśna, łowiectwo, edukacja ekologiczna, gospodarka finansowa państwa w zakresie ochrony środowiska, atomistyka i ochrona radiologiczna, współpraca z zagranicą w zakresie ekologii;
- 15) Komisja Ustawodawcza, której przedmiotem działania są: ogólna problematyka legislacyjna i spójności prawa, rozpatrywanie zmian Konstytucji, regulacji kodeksowych, inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych Senatu, analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i podejmowanie działań ustawodawczych, mających na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego;
- 16) Komisja Zdrowia, której przedmiotem działania są: promocja zdrowia, profilaktyka, system organizacji ochrony zdrowia, bezpieczeństwo zdrowotne i współpraca z zagranicą w zakresie zdrowia.

Działalność komisji senackich polega przede wszystkim na rozpatrywaniu ustaw i przygotowywaniu sprawozdań zawierających projekty uchwał Senatu w sprawie tych ustaw. Komisja senacka może zaproponować izbie wyższej (Sejmowi) przyjęcie ustawy bez poprawek, wprowadzenie do niej zmian lub odrzucenie ustawy. Sprawozdanie podczas posiedzenia plenarnego Senatu przedstawia senator wybrany przez komisję senacką. W pracach nad ustawami komisje senackie mogą korzystać z opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, ekspertów, a także środowisk i organizacji zainteresowanych daną tematyką¹⁵³.

Komisje senackie organizują liczne seminaria, spotkania i konferencje poświęcone problematyce związanej z przedmiotem ich działalności. Efektem tych spotkań mogą być projekty uregulowań prawnych; komisje senackie, jak już wskazano, mogą przygotowywać własne projekty ustaw. Nad projektami pracują następ-

153 Źródło: <https://senat.edu.pl/assets/Edukacja/Publikacje/pliki/noty/07-Komisje-senackie1.pdf>

nie odpowiednie komisje senackie, w zależności od problematyki związanej z przedmiotem ich działania, i Komisja Ustawodawcza. Ostateczną decyzję w sprawie skierowania danego projektu do Sejmu podejmuje Senat.

W sprawach, które komisje uznają za ważne, zajmują stanowisko i kierują je do odpowiednich organów czy instytucji.

Przykład

W X kadencji Senatu Komisja Ustawodawcza wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (druk nr 605).

Projekt ustawy przywracał regulację pozwalającą na zabezpieczenie kredytu rolnika możliwością zaspokojenia się przez wierzyciela ze składników majątkowych dłużnika. Ponadto projekt usuwał warunek związany z zabezpieczeniem na pierwszym miejscu roszczeń Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa hipoteką przy gwarancji spłaty kredytu restrukturyzacyjnego.

Prace nad tym projektem ustawy toczyły się w ramach Komisji Ustawodawczej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Projekt zakończył się przekazaniem uchwały w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej i przekazaniem do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne¹⁵⁴.

154 Proces prac nad projektem ustawy można prześledzić na stronie senackiej senat.gov.pl: > Prace > Proces legislacyjny w Senacie > Inicjatywy ustawodawcze. Dalszy etap legislacyjny znajduje się na stronie sejmowej sejm.gov.pl: > Prace Sejmu X kadencji > Proces legislacyjny > Przebieg procesu legislacyjnego > Druk nr 1938. Ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego uchwalono w dniu 27 stycznia 2022 r. i opublikowano w Dz. U. poz. 366.



Przykład

W X kadencji Senatu Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (druk nr 679). Projekt ustawy miał na celu wprowadzenie zmiany w systemie zwrotu kosztów dowozu dzieci, młodzieży i uczniów z niepełnosprawnościami do przedszkoli, szkół i innych placówek oświaty. Efektem projektowanej ustawy miało być urealnienie kwoty zwracanej przez jednostkę samorządu terytorialnego rodzicom w związku z ponoszonymi przez nich kosztami.

Prace nad tym projektem ustawy toczyły się w ramach Komisji Ustawodawczej, Komisji Nauki, Edukacji i Sportu oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Projekt zakończył się uchwałą w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej i przekazaniem do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe¹⁵⁵.

Komisje senackie mogą podjąć inicjatywę ustawodawczą również wspólnie.



Przykład

W X kadencji Senatu Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Budżetu i Finansów Publicznych wniosły o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy (druk nr 824).

Projekt zakładał objęcie finansowaniem ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej również pomocy (zwłaszcza pomocy medycznej, psychologicznej, rehabilitacyjnej, prawnej oraz materialnej) osobom poszkodowanym w wyniku

¹⁵⁵ Proces prac nad projektem ustawy można prześledzić na stronie senackiej senat.gov.pl: > Prace > Proces legislacyjny w Senacie > Inicjatywy ustawodawcze. Dalszy etap legislacyjny znajduje się na stronie sejmowej sejm.gov.pl: > Prace Sejmu X kadencji > Proces legislacyjny > Przebieg procesu legislacyjnego > Druk nr 2323. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych została uchwalona w dniu 15 września 2022 r. i ogłoszona w Dz. U. z 2022 r. poz. 2089.

działalności podmiotów rynku finansowego podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego.

Prace nad projektem ustawy toczyły się w ramach Komisji Ustawodawczej, Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Projekt zakończył się uchwałą w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej i przekazaniem do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁶.

Wnioskodawcą inicjatywy ustawodawczej Senatu może być co najmniej 10 senatorów. Regulamin Senatu nie daje możliwości, aby jeden senator mógł wystąpić z taką inicjatywą, ale może on być autorem czy źródłem informacji o potrzebie zmian w prawie.

Obowiązki i uprawnienia senatora¹⁵⁷ są uregulowane w Konstytucji, ustawach – przede wszystkim w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁵⁸ oraz Regulaminie Senatu.

Jednym z obowiązków senatora jest przyjmowanie opinii, postulatów, wniosków wyborców oraz organizacji wyborców. W tym celu można się zgłosić do biura senatorskiego prowadzonego przez senatora. Senator zaś, wykonując mandat, może zwrócić się do ko-

156 Proces prac nad projektem ustawy można prześledzić na stronie senackiej senat.gov.pl: > Prace > Proces legislacyjny w Senacie > Inicjatywy ustawodawcze.

157 Senator ma obowiązek czynnego uczestniczenia w posiedzeniach Senatu i jego organów. Na posiedzeniach plenarnych senator może zabrać głos w sprawie omawianej przez Senat, zgłaszać wnioski do rozpatrywanej przez izbę ustawy i uchwały. Senator ma prawo do przedstawiania projektów uchwał lub, w imieniu grupy 10 senatorów, projektów ustaw. Senator ma obowiązek zgłoszenia swojej kandydatury przynajmniej do 1 stałej komisji senackiej. Na posiedzeniach komisji senator może zabierać głos w sprawach przewidzianych w porządku obrad, zgłaszać wnioski do rozpatrywanych aktów prawnych, uwagi i propozycje do pracy komisji i trybu jej obrad. Może także brać czynny udział w pracach każdej innej komisji, której nie jest członkiem, wtedy jednak nie wolno mu uczestniczyć w głosowaniu. Jednym z praw senatora związanych z wykonywaniem mandatu jest możliwość składania oświadczeń senatorskich na końcu każdego posiedzenia Senatu. Jeżeli w oświadczeniu senator formułuje wnioski lub uwagi skierowane do rządu albo innych instytucji, oświadczenie jest przekazywane adresatowi, który ma obowiązek udzielić na nie odpowiedzi.

158 Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1339).

misji senackiej o rozpatrzenie określonej sprawy oraz uczestniczyć w podejmowaniu inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych Senatu.

Senator może także zwrócić się do członków Rady Ministrów, przedstawicieli organów i instytucji państwowych i samorządowych o udzielenie informacji i wyjaśnień w sprawach wynikających z wykonywania przez niego obowiązków parlamentarnych. Senator ma prawo dostępu do materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji publicznej, spółek z udziałem Skarbu Państwa, zakładów oraz przedsiębiorstw państwowych i samorządowych. Senator może też wystąpić z tzw. interwencją, czyli zająć się konkretną sprawą, np. przekazaną mu przez jego wyborcę, żądać wyjaśnień, jak została ona załatwiona. To uprawnienie ma umożliwić senatorowi pomoc obywatelom przykładowo w sytuacjach, gdy podjęcie decyzji w ich sprawach jest bez uzasadnienia odwlekane w czasie przez urzędy i inne instytucje¹⁵⁹.

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora

Art. 15. 1. *W wykonywaniu obowiązków senatorskich senator w szczególności ma prawo:*

[...]

- 4) zwracać się do komisji senackiej o rozpatrzenie określonej sprawy;*
- 5) uczestniczyć w podejmowaniu inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych Senatu;*

Art.21. *Posłowie i senatorowie przyjmują opinie, postulaty, wnioski wyborców oraz ich organizacji i biorą je pod uwagę w swej działalności parlamentarnej.*

Art. 23. 1. *Posłowie i senatorowie tworzą biura poselskie, senatorskie lub poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności w terenie.*

¹⁵⁹ Źródło: Noty o Senacie, Obowiązki i prawa senatora; <https://senat.edu.pl/senat/obowiazki-prawa/>

2. Poseł i senator mogą realizować swoją działalność terenową w wybranym okręgu lub okręgach wyborczych.

Przykład

W X kadencji Senatu grupa senatorów skorzystała z uprawnienia do podjęcia inicjatywy ustawodawczej i wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 12).

Projekt ustawy miał na celu przywrócenie większej podstawy obliczenia emerytury ubezpieczonym, którzy pobrali wcześniejszą emeryturę bez obiektywnej wiedzy, że kwoty wcześniej pobranej emerytury pomniejszą emeryturę powszechną. Projekt dotyczył głównie kobiet urodzonych w 1953 r., które przeszły na wcześniejszą emeryturę do końca 2008 r.

Prace nad tym projektem ustawy toczyły się w ramach Komisji Ustawodawczej i Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej. Do projektu ustawy były przekazane opinie instytucji i organizacji oraz szereg uwag w toku konsultacji społecznych.

Projekt zakończył się uchwałą w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej i przekazaniem do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁶⁰.

160 Proces prac nad projektem ustawy można prześledzić na stronie senackiej senat.gov.pl: > Prace > Proces legislacyjny w Senacie > Inicjatywy ustawodawcze. Dalszy etap legislacyjny znajduje się na stronie sejmowej sejm.gov.pl: > Prace Sejmu X kadencji > Proces legislacyjny > Przebieg procesu legislacyjnego > Druk nr 283. Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych została uchwalona w dniu 19 czerwca 2020 r. i ogłoszona w Dz. U. poz. 1222.



Przykład

W X kadencji Senatu grupa senatorów skorzystała z uprawnienia do podjęcia inicjatywy ustawodawczej i wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (druk 247).

Celem nowelizacji było doprecyzowanie przepisów określających zakres zwolnienia od podatku od nieruchomości, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w części dotyczącej zwolnienia od podatku od gruntów kolejowych.

Prace nad tym projektem ustawy toczyły się w ramach Komisji Ustawodawczej, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej i Komisji Infrastruktury. Do projektu ustawy były przekazane opinie instytucji i organizacji.

Projekt zakończył się uchwałą w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej i przekazaniem do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹⁶¹.



Przykład

W X kadencji Senatu grupa senatorów skorzystała z uprawnienia do podjęcia inicjatywy ustawodawczej i wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o sołtysach i radach sołeckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 944).

Istotą wnoszonego projektu ustawy było wzmocnienie pozycji sołtysa i rady sołeckiej.

Prace nad tym projektem ustawy toczyły się w ramach Komisji Ustawodawczej, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji

¹⁶¹ Proces prac nad projektem ustawy można prześledzić na stronie senackiej senat.gov.pl: > Prace > Proces legislacyjny w Senacie > Inicjatywy ustawodawcze. Dalszy etap legislacyjny znajduje się na stronie sejmowej sejm.gov.pl: > Prace Sejmu X kadencji > Proces legislacyjny > Przebieg procesu legislacyjnego > Druk nr 919. Ustawę o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uchwalono 17 listopada 2021 r. i opublikowano w Dz. U. poz. 2192.

Państwowej oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Do projektu ustawy były przekazane opinie instytucji i organizacji.

Projekt zakończył się uchwałą w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej i przekazaniem do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Istotą przekazanego projektu było wzmocnienie samodzielności jednostek pomocniczych gmin (sołectw, dzielnic, osiedli) i urealnienie ich praw do zarządzania mieniem komunalnym i korzystania z niego oraz do rozporządzania dochodami z tego źródła, a ponadto – uhonorowanie wysiłku sottysów wkładanego w pełnienie ich funkcji, które nie jest wynagradzane w inny sposób¹⁶².

Zakres materii, która może być przedmiotem inicjatywy ustawodawczej

Brak jest konstytucyjnych granic dla materii inicjatywy ustawodawczej Senatu¹⁶³. Żadne bowiem przepisy nie zawierają jakichkolwiek ograniczeń przedmiotu (zakresu) tej inicjatywy. Projekty ustaw opracowane w Senacie (podobnie jak projekty ustaw każdego innego podmiotu uprawnionego do występowania z inicjatywą ustawodawczą) mogą dotyczyć każdej dziedziny (materii) życia społecznego¹⁶⁴.

162 Proces prac nad projektem ustawy można prześledzić na stronie senackiej: senat.gov.pl > Prace > Proces legislacyjny w Senacie > Inicjatywy ustawodawcze. Dalszy etap legislacyjny znajduje się na stronie sejmowej sejm.gov.pl: > Prace Sejmu X kadencji > Proces legislacyjny > Przebieg procesu legislacyjnego > Druk nr 3127.

163 Poza szczególnym uregulowaniem w art. 222 Konstytucji określającym obowiązek dla Rady Ministrów do corocznego wnoszenia projektu ustawy budżetowej. Przepisy Konstytucji nie przewidują żadnych konkretnych sytuacji, w których podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej byłyby zobowiązane do jej wykonania.

164 P. Sarnecki, Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989-1993), Warszawa 1995, s. 30

Warunki formalne dotyczące inicjatywy ustawodawczej Senatu

Nie jest wystarczającym sam wniosek, ogólny postulat wskazujący na celowość uregulowania pewnego zagadnienia. Oprócz wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej należy również przedstawić projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Wymogi dotyczące projektu ustawy oraz uzasadnienia projektu zostały opisane w rozdziale pierwszym.

2.3. Konsultacje i informacje o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Senat ma instrumenty pozwalające uczestniczyć w różnych formach konsultacji. Dużą aktywność w tym zakresie można dostrzec w działalności komisji senackich. Jednym z instrumentów jest debata publiczna. Komisje senackie organizują liczne seminaria, spotkania i konferencje poświęcone problematyce związanej z przedmiotem ich działalności. Dyskusje w trakcie obrad komisji i obecność podczas posiedzeń osób zainteresowanych tematem mogą wpłynąć korzystnie na tworzenie prawa.

Zasady konsultacji na poziomie Senatu są uregulowane w Regulaminie Senatu. Uprawnienie do zwrócenia się do właściwych instytucji lub organizacji przyznano przewodniczącemu Komisji Ustawodawczej. Konsultacje przeprowadza się za pośrednictwem senackiej strony internetowej www.senat.gov.pl po wyznaczeniu terminu pozwalającego na uwzględnienie uwag w trakcie pierwszego czytania. Przypadek ten dotyczy sytuacji, w której Senat jako izba korzysta ze swojego konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej. Gdy ustawa zostanie uchwalona przez Sejm i znajdzie się w Senacie, nie są prowadzone konsultacje społeczne. W tym obszarze Senat może korzystać z konsultacji prowadzonych na rządowym i sejmowym etapie procesu legislacyjnego. Partnerzy społeczni mogą jednak skierować pisma zawierające ich stanowiska,

uwagi czy propozycje poprawek do Marszałka Senatu, przewodniczących właściwych komisji czy nawet wszystkich senatorów.

Regulamin Senatu

Art. 79a. 1. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zwraca się o przedstawienie opinii o projekcie ustawy do właściwych instytucji lub organizacji, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy lub prawa Unii Europejskiej.

2. Projekt ustawy poddaje się konsultacjom społecznym z wykorzystaniem senackiej strony internetowej.

3. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej wyznacza termin przedstawienia opinii, o których mowa w ust. 1, oraz uwag w ramach konsultacji społecznych, umożliwiając ich uwzględnienie w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej wyznacza termin przedstawienia opinii oraz uwag w ramach konsultacji społecznych, umożliwiając ich uwzględnienie w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy.

Projekt ustawy poddaje się konsultacjom społecznym z wykorzystaniem senackiej strony internetowej. Projekty ustaw, w tym te, które podlegają konsultacjom, są zamieszczane na stronie senackiej www.senat.gov.pl w części „Prace” i w części „Konsultacje i wysłuchania” w zakładce „Konsultacje społeczne”. Zamieszczane są również opinie instytucji i organizacji oraz innych podmiotów zgłoszone w toku konsultacji społecznych.



RYS. 14. KONSULTACJE W SENACIE.

Jedną z metod prowadzenia konsultacji w toku procesu legislacyjnego jest wystuchanie publiczne. Na etapie pierwszego czytania komisje senackie mogą podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wystuchania publicznego dotyczącego projektu ustawy, wskazując w szczególności dzień i godzinę jego przeprowadzenia.

Wykonując obowiązki senatora, senator ma prawo zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Senatu, w tym również wnioski o podjęcie uchwały o przeprowadzeniu wystuchania publicznego. W tym celu można zgłosić się do biura senackiego prowadzonego przez senatora.

Uchwałę komisji senackiej o przeprowadzeniu wystuchania publicznego i informację dotyczącą miejsca jego przeprowadzenia ogłasza się na senackiej stronie internetowej co najmniej na 21 dni przed dniem wystuchania publicznego.

Projekty ustaw, które podlegają konsultacjom, są również zamieszczane na stronie www.senat.gov.pl > Prace > Konsultacje i wystuchania > Konsultacje społeczne.

Prawo wzięcia udziału w wystuchaniu publicznym ma każdy, kto zgłosił komisjom taką wolę co najmniej na 7 dni przed dniem wystuchania publicznego, w formie pisemnej albo na adres poczty elektronicznej ogłoszony na senackiej stronie internetowej. Regulamin Senatu wskazuje, co powinno zawierać takie zgłoszenie.

Regulamin Senatu

Art. 80a. 2. *Prawo wzięcia udziału w wystuchaniu publicznym ma każdy, kto zgłosił komisjom taką wolę co najmniej na 7 dni przed dniem wystuchania publicznego, w formie pisemnej albo na adres poczty elektronicznej ogłoszony na senackiej stronie internetowej, wskazując:*

- 1) imię (imiona) i nazwisko oraz miejsce zamieszkania i adres – w odniesieniu do osób fizycznych;*
- 2) nazwę, siedzibę i adres, a także imię (imiona) i nazwisko oraz miejsce zamieszkania i adres osoby reprezentującej na wystuchaniu publicznym – w odniesieniu do osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej;*
- 3) interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, lub rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać.*

Osoby zainteresowane wzięciem udziału w posiedzeniu komisji senackich, na którym odbywa się wystuchanie publiczne, zgłaszają komisjom taką wolę na co najmniej 7 dni przed dniem wystuchania

publicznego. Lista imienna osób biorących udział w wystuchaniu publicznym jest przekazywana do Straży Marszałkowskiej.

W sali, w której odbywa się posiedzenie komisji senackiej, osoby biorące udział w wystuchaniu publicznym, lobbyści i publiczność zajmują miejsca wskazane przez pracowników Kancelarii Senatu obsługujących posiedzenie komisji.

Jeżeli liczba zgłoszeń przekracza liczbę dostępnych miejsc w sali posiedzeń, przewodniczący komisji ograniczają liczbę osób biorących udział w wystuchaniu publicznym na podstawie obiektywnego kryterium zastosowanego w jednakowy sposób wobec wszystkich zainteresowanych. Informację o zastosowanym kryterium i osobach dopuszczonych do udziału w wystuchaniu publicznym ogłasza się na senackiej stronie internetowej www.senat.gov.pl co najmniej na 3 dni przed dniem wystuchania publicznego.

Wystuchanie publiczne odbywa się na wspólnym posiedzeniu komisji. Porządek obrad tego posiedzenia nie może obejmować innych spraw. Przewodniczący komisji decydują o kolejności i czasie wystąpień osób, które biorą udział w wystuchaniu publicznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach przewodniczący wspólnego posiedzenia może odroczyć posiedzenie, na którym odbywa się wystuchanie publiczne, postanawiając o dniu, godzinie i miejscu wznowienia posiedzenia.

Komisje ustosunkowują się do uwag zgłoszonych w trakcie wystuchania publicznego, przedstawiają wynikające z nich wnioski i wskazują w razie potrzeby przyczyny nieuwzględnienia uwag. Informację w tej sprawie ogłasza się na senackiej stronie internetowej www.senat.gov.pl w ciągu 30 dni od dnia zakończenia wystuchania publicznego.

W razie uzasadnionych wątpliwości co do zgodności projektu lub zgłoszonych do niego poprawek z prawem Unii Europejskiej jego wnioskodawca lub komisje senackie, do których został skierowany projekt ustawy, żądają przedstawienia informacji w tym zakresie, w terminie przez siebie wyznaczonym, od ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zwraca się o przedstawienie opinii o projekcie ustawy do właściwych instytucji lub organizacji, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy lub prawa Unii Europejskiej.

2.4. Lobbying

Jednym ze sposobów wpływu na kształt aktów prawnych może być wykazanie przez podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową zainteresowania pracami nad projektem ustawy. Działalność lobbingowa może być prowadzona w interesie osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób.

Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

Art. 2. 1. W rozumieniu ustawy działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa.

2. W rozumieniu ustawy zawodową działalnością lobbingową jest zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób.

Wykaz osób wykonujących działalność lobbingową na terenie Senatu jest zamieszczony na stronie senackiej senat.gov.pl¹⁶⁵. Jeżeli

¹⁶⁵ senat.gov.pl > Lobbying > Wykaz osób wykonujących zawodową działalność lobbingową na terenie Senatu.

zatem w interesie osób trzecich mogą występować podmioty, które prowadzą zawodową działalność lobbingową, można wykorzystać tę ścieżkę wpływu na kształt stanowionego prawa.

Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

Art. 14. 1. Podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową ma prawo wykonywać tę działalność także w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej.

2. Kierownik urzędu, o którym mowa w ust. 1, zapewnia podmiotom wykonującym zawodową działalność lobbingową wpisanym do rejestru dostęp do kierowanego przez siebie urzędu w celu umożliwienia właściwego reprezentowania interesów podmiotów, na rzecz których jest wykonywana ta działalność.

Zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej na terenie Senatu określa Regulamin Senatu. Podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową mogą uczestniczyć w posiedzeniach komisji; mają prawo przedstawiać rozstrzygnięcia na zasadach określonych przez przewodniczącego komisji.

Regulamin Senatu

Art. 37b. Zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana na terenie Senatu.

Art. 60. 2a. W posiedzeniach komisji, 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.

2.5. Petycja jako instrument żądania zmiany prawa

Kolejnym instrumentem, który może zostać wykorzystany do żądania zmiany przepisów prawa, jest petycja. Do zadań Senatu należy również rozpatrywanie petycji, z którymi mogą występować obywatele, korzystając z prawa przysługującego im na mocy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucja

Art. 63. 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. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

W Senacie kwestia korzystania przez obywateli z prawa do petycji została uregulowana w Regulaminie Senatu w dziale Xa „Rozpatrywanie petycji”. Rozszerzono przy tym kompetencje senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności o zagadnienia dotyczące petycji. W Regulaminie Senatu zaś został określony tryb pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w sprawach petycyjnych.

Marszałek Senatu kieruje petycję niezwłocznie po otrzymaniu do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji kieruje petycję do rozpatrzenia na posiedzeniu Komisji albo przekazuje ją właściwemu organowi władzy publicznej, jeżeli uzna, że jej przedmiot nie mieści się w zakresie kompetencji Senatu. O przekazaniu petycji Przewodniczący informuje Marszałka Senatu i członków Komisji. Na żądanie członka Komisji petycja, którą Przewodniczący przekazał właściwemu organowi władzy publicznej, jest rozpatrywana na posiedzeniu Komisji. Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Pra-

worządności i Petycji zawiadamia przewodniczących właściwych komisji senackich o terminie posiedzenia w sprawie rozpatrzenia petycji.

Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji może również zwrócić się do innej komisji o wyrażenie opinii o rozpatrywanej petycji.

Po rozpatrzeniu petycji Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji:

- 1) składa Marszałkowi Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej) wraz z projektem ustawy (uchwały) lub
- 2) upoważnia jednego z członków Komisji do złożenia określonego wniosku o charakterze legislacyjnym w czasie dyskusji nad danym punktem porządku obrad Senatu, lub
- 3) przedstawia Marszałkowi Senatu opinię w sprawie celowości skorzystania przez Senat lub jego organ z uprawnień określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie lub Regulaminie Senatu.



RYS. 15. PRACE PRAC NAD PETYCJĄ.

Po rozpatrzeniu petycji Komisja może także nie podjąć powyższych działań, o czym informuje Marszałka Senatu, wskazując przyczyny. Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji zawiadamia wnoszącą petycję o jej przekazaniu właściwemu organowi władzy publicznej, o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji składa corocznie Senatowi sprawozdanie z rozpatrzonych petycji.

Petycje nierozpatrzone przed upływem kadencji Senatu podlegają rozpatrzeniu przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu następnej kadencji. Komisja decyduje także o ponownym złożeniu wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej lub (uchwałodawczej), jeżeli w ubiegłej kadencji Senatu postępowanie w sprawie tej inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej) nie zostało zakończone.

Przykład

W X kadencji Senatu wpłynęła petycja P9-43/19, której celem było podjęcie działań legislacyjnych w przedmiocie zmiany ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie wyłączeń od egzekucji przedmiotów należących do rolnika. Do petycji załączono projekt wraz z uzasadnieniem.

Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk nr 222). Projekt ustawy był realizacją postulatów zawartych w petycji indywidualnej, wniesionej do Senatu (P9-43/19).

Celem projektowanej ustawy było określenie zwierząt oraz przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji, co zostało unormowane zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzą-

cego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji (Dz. U. poz. 1385). Jednocześnie projekt przewidywał uchylenie art. 830 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego.

Prace nad projektem ustawy toczyły się w ramach Komisji Ustawodawczej, Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Projekt zakończył się uchwałą w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej i przekazaniem do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego¹⁶⁶.

2.6. Postępowanie w sprawie inicjatywy ustawodawczej

Senat podejmuje postępowanie w sprawie inicjatywy ustawodawczej na wniosek komisji lub co najmniej 10 senatorów. O podjęciu postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu zawiadamia Marszałka Sejmu i Prezesa Rady Ministrów.

Marszałek Senatu kieruje projekt ustawy do właściwych komisji senackich związanych z przedmiotem projektu, w tym do Komisji Ustawodawczej. Komisje, do których został skierowany projekt ustawy, obradują nad nim wspólnie. Komisje te mogą zwrócić się do innych komisji o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części.

Rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach. Regulamin Senatu nie daje na tym etapie możliwości wpływania przez obywateli i organizacje pozarządowe na projekt ustawy. Takim wnioskodawcą może być jednak senator. Wykonując obowiązki senatora, ma on prawo wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Senatu, a także uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Senat lub komisje senackie. Można więc wpłynąć na kształt

¹⁶⁶ Proces prac nad projektem ustawy można prześledzić na stronie senackiej senat.gov.pl: > Prace > Proces legislacyjny w Senacie > Inicjatywy ustawodawcze. Dalszy etap legislacyjny znajduje się na stronie sejmowej sejm.gov.pl: > Prace Sejmu X kadencji > Proces legislacyjny > Przebieg procesu legislacyjnego > Druk nr 1225. Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego została uchwalona w dniu 2 grudnia 2021 r. i opublikowana w Dz. U. z 2021 r. poz. 2289.

projektu ustawy poprzez zgłoszenie się do biura prowadzonego przez senatora i przedstawienie mu swojego stanowiska.

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora

Art. 15. 1. *W wykonywaniu obowiązków senatorskich senator w szczególności ma prawo:*

1) wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Senatu i jego organów;

[...]

6) uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Senat lub komisje senackie.

Pierwsze czytanie projektu ustawy ma miejsce na posiedzeniach komisji senackich, do których został skierowany projekt ustawy. Udział Komisji Ustawodawczej w pracach nad projektem ustawy jest obligatoryjny. Dlatego czytanie to odbywa się na połączonych posiedzeniach Komisji Ustawodawczej i komisji senackiej, do której został skierowany projekt ustawy. Drugie i trzecie czytanie odbywają się na posiedzeniach Senatu.

Wnioskodawca może wycofać wniesiony przez siebie projekt do czasu zakończenia drugiego czytania tego projektu. Wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej złożony przez co najmniej 10 senatorów może być również wycofany, gdy liczba senatorów popierających wniosek jest mniejsza niż 10. Regulamin Senatu nie określa okoliczności wymaganych do wycofania wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Przykład

W X kadencji Senatu Komisja Budżetu i Finansów Publicznych wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy – Prawo celne (druk nr 16). Komisja następnie, jeszcze przed pierwszym czytaniem projektu ustawy, wycofała projekt ustawy, gdyż uznała ją za bezprzedmiotową. Projekt ustawy zawierający identyczne regulacje został zgłoszony na eta-



pie sejmowym i następnie przyjęty przez Sejm. Ustawa w tożsamym brzmieniu do projektu ustawy będącej przedmiotem postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej została przekazana do Senatu z prośbą o zajęcie stanowiska. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych wobec tego podjęła uchwałę o wycofaniu inicjatywy ustawodawczej i poinformowała o tym Marszałka Senatu¹⁶⁷.

Pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje przedstawienie projektu ustawy przez przedstawiciela wnioskodawcy oraz przeprowadzenie dyskusji i zgłaszanie wniosków. Obecność podczas posiedzeń osób zainteresowanych przedmiotem projektowanej regulacji może okazać się bardzo potrzebna, niekiedy bowiem dodanie jednego wyrazu w proponowanym przepisie ułatwia w praktyce stosowanie przepisów.

Obrady komisji mają charakter jawny, w określonych wypadkach zaś mają charakter utajniony. Komisja senacka może też odbyć posiedzenie zamknięte. W obradach komisji mają prawo uczestniczyć m.in. posłowie, przedstawiciele Rady Ministrów i organów administracji rządowej, posłowie do Parlamentu Europejskiego, podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową, a także eksperci, reprezentanci środowisk i organizacje zainteresowanych przedmiotem prac komisji¹⁶⁸.

Sporządza się protokoły przebiegu posiedzeń komisji senackich i zapisy stenograficzne tych posiedzeń. Stenogramy są dostępne na stronie internetowej Senatu www.senat.pl. Na zakończenie kadencji komisje sporządzają sprawozdania ze swojej działalności¹⁶⁹.

Na stronie internetowej Senatu www.senat.gov.pl/transmisje są dostępne również bieżące i archiwalne transmisje posiedzeń ko-

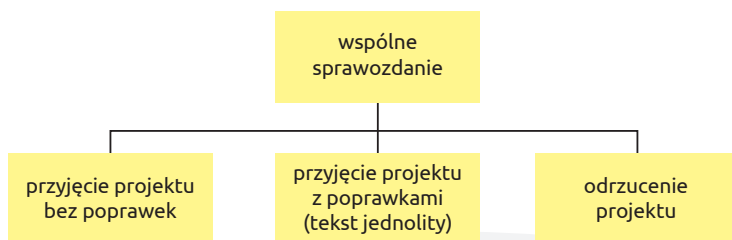
167 Informację o inicjatywie ustawodawczej wniesionej przez Senat, jak również o wycofaniu inicjatywy ustawodawczej można prześledzić na stronie senackiej senat.gov.pl > Prace > Proces legislacyjny w Senacie > Inicjatywy ustawodawcze.

168 Źródło: Noty o Senacie. Komisje senackie.

169 *Ibidem*.

misji senackich¹⁷⁰. Natomiast na stronie Senatu www.senat.gov.pl każdy może sprawdzić zarówno to, jakie są plany posiedzeń Senatu, jak i plany posiedzeń komisji senackich.

Komisje senackie po rozpatrzeniu projektu ustawy przygotowują wspólne sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o przyjęcie projektu ustawy bez poprawek albo o przyjęcie projektu ustawy z poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu, albo wniosek o odrzucenie projektu ustawy, w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące, a w przypadku podjęcia uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego – w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia skierowania projektu ustawy przez Marszałka Senatu. Marszałek Senatu może zdecydować o skróceniu powyższych terminów w szczególnie uzasadnionych wypadkach, wynikających z zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego.



RYS. 16. WYNIK PRAC W KOMISJACH SENACKICH.

Drugie czytanie projektu ustawy obejmuje przedstawienie Senatowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy oraz przeprowadzenie dyskusji i zgłaszanie wniosków.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

Regulamin Senatu

Art. 81. 1. *Drugie czytanie projektu ustawy obejmuje:*

- 1) *przedstawienie Senatowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy;*
- 2) *przeprowadzenie dyskusji oraz zgłaszanie wniosków.*
 2. *Przed przystąpieniem do dyskusji senatorowie mogą zgłaszać trwające nie dłużej niż 1 minutę zapytania do sprawozdawcy w związku z przedstawionym sprawozdaniem oraz do upoważnionego przedstawiciela wnioskodawcy, o którym mowa w art. 77 ust. 1.*
 3. *Drugie czytanie kończy się skierowaniem projektu ustawy do komisji w celu ustosunkowania się do zgłoszonych w toku dyskusji wniosków, z zastrzeżeniem ust. 5.*
 4. *Senat, kierując projekt ustawy do komisji, może wyznaczyć im również termin przedstawienia dodatkowego sprawozdania.*
 5. *Jeżeli w trakcie dyskusji nikt nie złoży wniosku przeciwnego do wniosku przedstawionego przez komisje w sprawozdaniu, Senat przystępuje niezwłocznie do trzeciego czytania.*

Przed przystąpieniem do dyskusji senatorowie mogą zgłaszać zapytania, trwające nie dłużej niż minutę, do sprawozdawcy w związku z przedstawionym sprawozdaniem oraz do upoważnionego przedstawiciela wnioskodawcy.

Drugie czytanie kończy się skierowaniem projektu ustawy do komisji senackich, które jako właściwe rozpatrywały projekt w pierwszym czytaniu, w celu ustosunkowania się przez nie do wniosków zgłoszonych w toku dyskusji. Jeżeli w trakcie dyskusji nikt nie złoży wniosku przeciwnego do wniosku przedstawionego przez komisje w sprawozdaniu, Senat przystępuje niezwłocznie do trzeciego czytania. Senat, kierując projekt ustawy do komisji senackich w celu ustosunkowania się przez nie do wniosków zgłoszonych w toku dyskusji, może wyznaczyć im również termin przedstawienia dodatkowego sprawozdania.



RYS. 17. PRZEBIEG DRUGIEGO CZYTANIA.

Trzecie czytanie projektu ustawy obejmuje przedstawienie Senatowi dodatkowego sprawozdania komisji, jeżeli projekt był skierowany do komisji po drugim czytaniu oraz po głosowaniu.

Regulamin Senatu

Art. 82. 1. Trzecie czytanie projektu ustawy obejmuje:

- 1) przedstawienie Senatowi dodatkowego sprawozdania komisji, jeżeli projekt był skierowany do komisji po drugim czytaniu;
- 2) głosowanie.

2. W dodatkowym sprawozdaniu komisji zamieszcza się zestawienie wszystkich wniosków zgłoszonych w toku dyskusji. Przepisy art. 52 ust. 4-6 stosuje się odpowiednio.

3. *Przed przystąpieniem do głosowania senatorowie mogą zgłaszać trwające nie dłużej niż 1 minutę zapytania do sprawozdawców i wnioskodawców w związku z przedstawionym dodatkowym sprawozdaniem.*
4. *Wnioskodawca może wycofać swój wniosek zgłoszony w trakcie drugiego czytania; przepis art. 52 ust. 7 stosuje się odpowiednio.*
5. *Do głosowania nad uchwałą Senatu w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej przepisy działu V rozdziału 3 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem ust. 6.*
6. *Porządek głosowania jest następujący:*
 - 1) *głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie projektu;*
 - 2) *głosowanie nad poprawkami do poszczególnych artykułów lub ustępów, według kolejności przepisów projektu;*
 - 3) *głosowanie za przyjęciem projektu w całości ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek.*

W dodatkowym sprawozdaniu komisji zamieszcza się zestawienie wszystkich wniosków zgłoszonych w toku dyskusji. Wnioskodawca może wówczas dokonać zmian treści swojego wniosku, jeżeli komisje uznają, że zmiany nie stanowią istotnej modyfikacji treści wniosku. Komisje mogą nadać wnioskowi brzmienie ograniczające jego treść wyłącznie do proponowanej zmiany w przepisie. Jeżeli wnioskodawca jest obecny na posiedzeniu komisji senackich, komisje zapoznają się z jego stanowiskiem. Po przerwie mogą zabrać głos jedynie sprawozdawcy i wnioskodawcy.

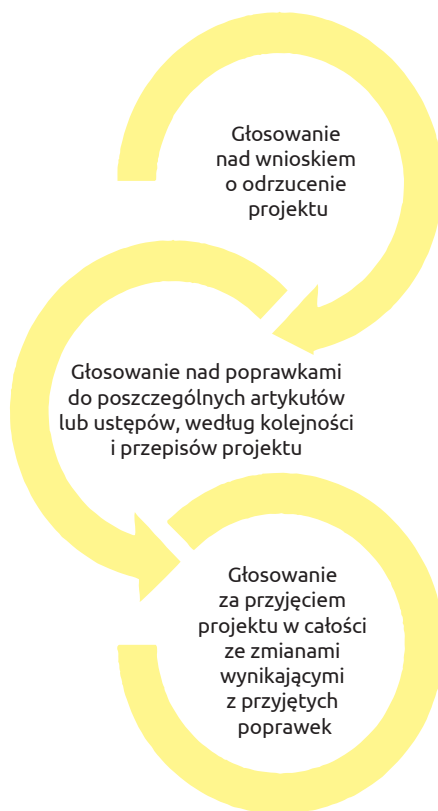
Przed przystąpieniem do głosowania senatorowie mogą zgłaszać trwające nie dłużej niż minutę zapytania do sprawozdawców i wnioskodawców w związku z przedstawionym dodatkowym sprawozdaniem¹⁷¹.

171 Na stronie Senatu www.senat.gov.pl każdy może sprawdzić zarówno to, jakie są plany posiedzeń Senatu, posiedzeń komisji senackich, jak i obejrzeć projekty aktów prawnych, opinie i ekspertyzy. Każdy może wejść na posiedzenie Senatu.

Wnioskodawca może wycofać swój wniosek zgłoszony w trakcie drugiego czytania. Do czasu przystąpienia przez Senat do głosowania wnioskodawca może wycofać swój wniosek. Każdy senator może podtrzymać wycofany wniosek, przejmując uprawnienia dotychczasowego wnioskodawcy.

Do głosowania nad uchwałą Senatu w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej stosuje się przepisy działu V rozdziału 3 „Głosowanie” Regulaminu Senatu. Marszałek Senatu oznajmia, że Senat przystępuje do głosowania nad uchwałą Senatu w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej.

Głosowanie odbywa się w następującej kolejności: w pierwszej kolejności nad wnioskiem o odrzucenie projektu, później odbywa się głosowanie nad poprawkami do poszczególnych artykułów lub ustępów według kolejności przepisów projektu, następnie jest głosowanie za przyjęciem projektu w całości ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek.



RYS. 18. KOLEJNOŚĆ GŁOSOWANIA.



Przykład

W X kadencji Senatu grupa senatorów skorzystała z uprawnienia do zainicjowania inicjatywy ustawodawczej i wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (druk nr 177).

Projekt ustawy wprowadzał zmiany w regulacjach dotyczących działania rad pracowników w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2. W tym celu zmniejszał liczbę podpisów wymaganych do zgłoszenia kandydatury, zniesienie wymogu zbierania podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie wyborów rady pracowników czy zmniejszenie frekwencji wymaganej dla stwierdzenia ważności wyborów.

Prace nad tym projektem toczyły się w ramach Komisji Ustawodawczej, Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej oraz Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności.

W związku z wnioskiem zgłoszonym przez senatora o odrzucenie projektu ustawy Senat przystąpił do głosowania i odrzucił projekt ustawy oraz zakończył postępowanie w tej sprawie.

Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu uchwałę o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej. O wniesieniu do Sejmu inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu zawiadamia Prezesa Rady Ministrów. Rada Ministrów może przedstawić swoje stanowisko do projektu ustawy skierowanego do Sejmu.

Zgodnie zaś z art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu warunkiem formalnym wniesienia projektu ustawy jest złożenie jej w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. Jednocześnie konieczne jest wskazanie przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania wnioskodawcy w pracach nad projektem ustawy.

2.7. Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Przedmiotem inicjatywy ustawodawczej może być zmiana prawa wynikająca z potrzeby wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Działania wykonywane przez Senat w tym zakresie zostały uregulowane w Regulaminie Senatu jako odrębny tryb postępowania. Problematyce wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego został poświęcony odrębny dział w Regulaminie Senatu – dział IXA „Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”.

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego, w których orzeczono niekonstytucyjność określonych przepisów, zazwyczaj prowadzą do usunięcia stanu niekonstytucyjności z systemu prawa. Jednakże zdarza się, że w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego jest wymagana reakcja prawodawcy przez wprowadzenie określonych zmian w prawie. Konieczność podjęcia działania przez prawodaw-

cę może wynikać z sygnalizowania przez Trybunał Konstytucyjny uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

***Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem
Konstytucyjnym***

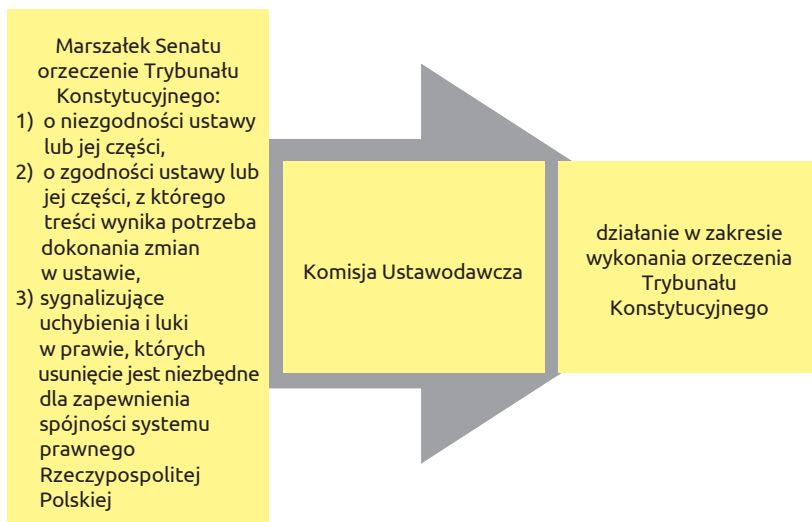
Art. 35. 1. *Trybunał sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.*

Marszałek Senatu kieruje do Komisji Ustawodawczej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy lub jej części z Konstytucją, orzeczenie o zgodności ustawy lub jej części, z którego treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie, a także orzeczenie sygnalizujące uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, zlecając Komisji Ustawodawczej, aby zbadała, czy konieczne jest podjęcie działań ustawodawczych w tym zakresie.

Regulamin Senatu

Art. 85a. *Marszałek Senatu kieruje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego:*

- 1) o niezgodności ustawy lub jej części,*
 - 2) o zgodności ustawy lub jej części, z którego treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie,*
 - 3) sygnalizujące uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*
- do Komisji Ustawodawczej, zlecając jej zbadanie konieczności podjęcia działań ustawodawczych w tym zakresie.*
-



RYS. 19. PRACA NAD ORZECZENIEM TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO.

Kierując orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego do Komisji Ustawodawczej, Marszałek Senatu wyznacza jej termin na rozpatrzenie sprawy. Przewodniczący Komisji może wystąpić do Marszałka Senatu o przedłużenie tego terminu.

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zawiadamia przewodniczących właściwych komisji senackich o terminie posiedzenia w sprawie rozpatrzenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Po rozpatrzeniu sprawy Komisja:

- 1) składa Marszałkowi Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego albo
- 2) informuje Marszałka Senatu o przyczynach niezłożenia wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Marszałek Senatu może zwrócić się do właściwych organów państwa z wnioskiem o podjęcie współpracy w celu wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Do postępowania z projektami ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stosuje się przepisy działu IX dotyczącego powyżej opisanego postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej Senatu i innych uchwał, z pewnymi odrębnościami, które są uregulowane w dziale IXA o wykonywaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Odrębności dotyczą zakresu poprawek wprowadzanych do projektu ustawy oraz skrócenia terminu do przygotowania sprawozdania przez komisję. Projekt ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego oraz wnioski o wprowadzenie poprawek do tego projektu mogą obejmować wyłącznie zmiany zmierzające do wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz ich niezbędne konsekwencje. Sprawozdanie zaś jest przygotowywane w terminie nie dłuższym niż 45 dni.

O wniesieniu do Sejmu inicjatywy ustawodawczej wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Marszałek Senatu zawiadamia także Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.



Przykład

W X kadencji Senatu Komisja Ustawodawcza wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (druk nr 1059).

Projektowana nowelizacja ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy miała na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2018 r. (sygn. akt SK 18/17), stwierdzającego niezgodność art. 70 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy z Konstytucją.

Prace nad tym projektem ustawy toczyły się w ramach Komisji Ustawodawczej i Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej.

Projekt zakończył się uchwałą w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej i przekazaniem do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹⁷².

Przykład

W X kadencji Senatu Komisja Ustawodawcza wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane (druk nr 1060).

Celem projektu było podniesienie do rangi ustawy regulacji ograniczających uprawnienia budowlane poprzez przeniesienie przepisów rozdziału 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie regulujących zakres uprawnień budowlanych (§ 10-15) do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Projekt dostosowywał system prawa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 7 lutego 2018 r. (sygn. akt K 39/15).

Prace nad tym projektem ustawy toczyły się w ramach Komisji Ustawodawczej i Komisji Infrastruktury.

Projekt zakończył się uchwałą w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej i przekazaniem do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane¹⁷³.

172 Proces prac nad projektem ustawy można prześledzić na stronie senackiej senat.gov.pl: > Prace > Proces legislacyjny w Senacie > Inicjatywy ustawodawcze. Dalszy etap procesu legislacyjnego znajduje się na stronie sejmowej sejm.gov.pl: > Prace Sejmu X kadencji > Proces legislacyjny > Przebieg procesu legislacyjnego > Druk nr 3486. Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy została uchwalona 16 października 2019 r. i opublikowana w Dz. U. poz. 2089.

173 Proces prac nad projektem ustawy można prześledzić na stronie senackiej senat.gov.pl: > Prace > Proces legislacyjny w Senacie > Inicjatywy ustawodawcze. Dalszy etap legislacyjny znajduje się na stronie sejmowej sejm.gov.pl: > Prace Sejmu X kadencji > Proces legislacyjny > Przebieg procesu legislacyjnego > Druk nr 3195. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane została uchwalona 22 lutego 2019 r. i ogłoszona w Dz. U. poz. 695.

2.8. Wybrane źródła informacji o procesie legislacyjnym w Senacie

Na stronie Senatu www.senat.gov.pl każdy może sprawdzić, jakie są plany posiedzeń Senatu, posiedzeń komisji senackich, jakie petycje zostały złożone, obejrzeć projekty aktów prawnych, opinie i ekspertyzy. Każdy może wejść na posiedzenie Senatu.

Zasady wstępu do sali posiedzeń Senatu i do kularów sali posiedzeń Senatu podczas obrad Senatu oraz zasady wstępu do sal, w których odbywają się posiedzenia komisji senackich, zostały określone w zarządzeniu Marszałka Senatu z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich.

Osoby ubiegające się o wstęp do sali, w której odbywa się posiedzenie komisji senackiej, w celu bezpośredniej obserwacji jej obrad (publiczność) zgłaszają się do Kancelarii Senatu na co najmniej 24 godziny przed planowanym wstępem (i nie później niż do godziny 15.30). Wykaz tych osób jest przekazywany do Straży Marszałkowskiej, która na tej podstawie wystawia jednorazowe karty wstępu.

Informacja w sprawie wstępu do budynków i na tereny będące w zarządzie Kancelarii Senatu jest dostępna telefonicznie lub mailowo:

tel. 22 694 92 84

e-mail: badk.deo@senat.gov.pl¹⁷⁴

Wstęp jest dozwolony po okazaniu jednorazowej karty wstępu wydanej przez Straż Marszałkowską (w Dziale Przepustek – budynek H) oraz dokumentu tożsamości ze zdjęciem (wyłącznie dowód osobisty lub paszport), potwierdzającego tożsamość posiadacza karty wstępu. Zasady wydawania i kontroli kart wstępu określa zarządzenie Marszałka Sejmu.

¹⁷⁴ Stan na maj 2023 r.

Osoby uprawnione do wstępu na posiedzenie Senatu lub komisji senackiej zajmują miejsca odpowiednio w wydzielonej części sali posiedzeń Senatu, zwanej „łożą dla publiczności”, lub miejsca wskazane przez pracowników Kancelarii Senatu obsługujących posiedzenie komisji. Jeśli liczba osób zainteresowanych wstępem do sali posiedzeń Senatu jest większa od liczby miejsc w łożu dla publiczności, Kancelaria Senatu umożliwia obserwację transmisji obrad Senatu w innej sali.¹⁷⁵

Można również skorzystać z prawa do informacji publicznej, które obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, uprawnienia do uzyskania wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych.

Kwestia informowania i uzyskiwania informacji o działalności Senatu została uregulowana w art. 37 Regulaminu Senatu.

Regulamin Senatu

Art. 37. 1. *Uzyskiwanie informacji o działalności Senatu i jego organów odbywa się zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej i jest realizowane poprzez:*

- 1) *wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Senatu;*
- 2) *wstęp na posiedzenia Senatu i komisji senackich;*
- 3) *udostępnianie druków senackich, protokołów i sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Senatu, protokołów i zapisów stenograficznych z posiedzeń komisji senackich, a także innych dokumentów i informacji związanych z działalnością Senatu i jego organów;*

¹⁷⁵ Źródło: <https://www.senat.gov.pl/udostepnianie-informacji-publicznej/>

- 4) *zapewnienie transmisji z posiedzeń Senatu na senackiej stronie internetowej.*
 2. *Udostępnianie dokumentów i innych informacji, o których mowa w ust. 1 pkt 3, odbywa się poprzez zamieszczenie ich na senackiej stronie internetowej. Informacje niezamieszczone na stronie internetowej udostępniane są na wniosek.*
 3. *Dokumenty i inne informacje, o których mowa w ust. 1 pkt 3, mogą być również udostępniane poprzez wyłożenie, wywieszenie lub zainstalowanie urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z nimi w miejscach ogólnie dostępnych.*
 4. *Decyzje w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej wydaje Szef Kancelarii Senatu.*

Na podstawie danych udostępnionych na stronie senat.gov.pl przedstawiono następujące zestawienie inicjatyw ustawodawczych Senatu VI-IX kadencji.¹⁷⁶

W VI kadencji Senatu (2005-2007) w ciągu 2 lat Senat pracował nad 39 inicjatywami ustawodawczymi, 19 wniósł do Sejmu, 3 z nich zostały zaakceptowane.

Jednym z projektów, który stał się obowiązującym prawem, była nowelizacja ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, umożliwiająca sejmikom wojewódzkim dotowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i budowlanych przy odnowie zabytków. W wyniku uzgodnień między Marszałkiem Senatu i Prezesem Trybunału Konstytucyjnego Senat przygotował 7 projektów ustaw realizujących wyroki Trybunału Konstytucyjnego. W życie weszła tylko nowelizacja prawa o postępowaniu przed sądem administracyjnym, rozszerzająca katalog przyczyn wyłączenia sędziego z postępowania.

¹⁷⁶ Źródło: Noty Senackie. Inicjatywy ustawodawcze Senatu VI-IX kadencji: <https://senat.edu.pl/assets/Edukacja/Publikacje/pliki/noty/11-Inicjatywy-ustawodawcze-Senatu-6-9-1.pdf>

Senat VII kadencji (2007-2011) wniósł do sejmu 124 projekty ustaw, 78 z nich uchwalono, 1 odrzucono.

W tej kadencji Senatowi udało się z sukcesem zakończyć prace nad uregulowaniem kwestii związanych z obywatelstwem polskim. W ustawie o obywatelstwie polskim określono zasady, tryb i warunki nabywania i utraty obywatelstwa polskiego. Wprowadzono m.in. zasadę dopuszczalności wielości obywatelstw przy utrzymaniu bezwzględnego priorytetu obywatelstwa polskiego, umożliwiono uzyskanie obywatelstwa polskiego także poprzez jego przywrócenie. W ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa uregulowano kwestie związane z kompetencjami, trybem działania i postępowania przed Krajowym Rejestrem Sądowym. Nowelizacja zaś ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka rozszerzyła jego uprawnienia o możliwość udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i występowania do Sądu Najwyższego o wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości lub wywołujących rozbieżności, a także wnoszenia kasacji albo skargi kasacyjnej. Z kolei nowelizacja ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów odformalizowała postępowanie cywilne, administracyjne, sądowo-administracyjne i podatkowe poprzez racjonalizację obowiązku dołączania do akt sprawy oryginałów lub odpisów notarialnych dokumentów.

Spośród ustaw uchwalonych na podstawie inicjatyw senackich 56 ustaw realizowało orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Dzięki ustawom dostosowującym przepisy do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego m.in. przyznano świadczenie pieniężne osobom wywiezionym do pracy przymusowej także w granicach przedwojennego państwa polskiego co najmniej na 6 miesięcy, umożliwiono finansowanie z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych zagranicznych form wypoczynku, działalności kulturalno-oświatowej i sportowo-rekreacyjnej, wydłużono z 14 do 30 dni termin wyprzedzenia, z jakim spółdzielnia musi powiadamiać lokatorów o zmianie wysokości opłat.

Senat umożliwił także obywatelom bezpośredni udział w procesie sprawowania władzy poprzez składanie petycji, tzn. wniosków dotyczących spraw związanych z życiem publicznym. Na ich podstawie wniósł do Sejmu 3 projekty ustaw, które nie zostały rozpatrzone do końca kadencji. Miały one na celu m.in. zaliczenie do okresów składkowych niewykonywanie pracy po 31 grudnia 1956 r., a przed 4 czerwca 1989 r. na skutek stosowania represji politycznych, przywrócenie odznaczeń i orderów nadawanych do 8 maja 1999 r.

W VIII kadencji (2011-2015) Senat przygotował 103 projekty ustaw, w tym 62 projekty wykonujące wyroki Trybunału Konstytucyjnego i 11 projektów realizujących postulaty zawarte w petycjach skierowanych do Marszałka Senatu. Sejm na podstawie tych projektów uchwalił 74 ustawy.

Dzięki ustawom dostosowującym przepisy do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego uchwalonym z inicjatywy Senatu, nauczycielom przedszkoli przyznano uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami transportu publicznego, wyeliminowano podwójne karanie osób, które nie opłaciły składek ZUS lub opłaciły je w zaniżonej wysokości.

Na podstawie projektów realizujących postulaty petycyjne uchwalono 5 ustaw. Jedna z ustaw przyznała prawo do bezpłatnych leków tzw. żołnierzom górnikom. Druga zaś prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa osobom pełniącym służbę wojskową od 1 listopada 1982 r. do 28 lutego 1983 r., do której odbycia zostały powołane za działalność na rzecz niepodległego państwa polskiego. W kolejnej ustawie za okresy składkowe uznano pozostawanie bez pracy przed 4 czerwca 1989 r. z powodu represji politycznych.

W 2014 r. Senat nawiązał współpracę z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Najwyższą Izbą Kontroli. Na podstawie problemów wskazanych przez te organy przygotował i wniósł do Sejmu 4 projekty ustaw, z których 3 zostały przyjęte. Jedną z uchwalonych ustaw spenalizowała przemoc pośrednią, stosowaną np. przez właścicieli kamienic w celu zmuszenia lokatorów do opuszczenia mieszkań. Z inicjatywy Senatu uchwalono ponadto tzw. małą ustawę reprivatyzacyjną, określono zasady składania i rozpatrywania petycji, przyznano świadczenie specjalne i pomoc pieniężną dla działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodów politycznych od 1 stycznia 1957 r. do 4 czerwca 1989 r., znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej, uregulowano kwestie związane z tzw. rachunkami uśpionymi, ułatwiając spadkobiercom dostęp do rachunków bankowych osób zmarłych.

Senat IX kadencji (2015-2019) wniósł do Sejmu 55 projektów ustaw, w tym 27 wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, 9 inicjatyw realizowało postulaty zawarte w petycjach skierowanych do Marszałka senatu, 4 inicjatywy realizowały postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich i 1 wniosek pokontrolny Najwyższej Izby Kontroli. Spośród tych inicjatyw 34 stały się obowiązującym prawem.

Dzięki Senatowi m.in. ustanowiono Krzyż Zachodni – odznaczenie dla cudzoziemców, którzy w latach 1939-1989 pomagali Polakom podczas represji i prześladowań. Działacze opozycji antykomunistycznej i represjonowani z powodów politycznych uzyskali większe świadczenia. Dzieciom matek pozbawionych wolności na podstawie orzeczeń uznanych za nieważne, dzieciom urodzonym w więzieniach lub dzieciom, których matka przebywała w więzieniu w okresie ciąży, przyznano uprawnienia do odszkodowania lub zadośćuczynienia od Skarbu Państwa. Na podstawie jednej z ustaw z przestrzeni publicznej są usuwane nazwy i budowle gloryfikujące ustrój totalitarny. Osobom małoletnim umożliwiono udział w posiedzeniach jawnych sądu zarówno podczas postępo-

wań cywilnych, jak i sądowo-administracyjnych. Zwiększono też czas nadawania programów telewizyjnych z udogodnieniami dla niepełnosprawnych. Określono ponadto zasady postępowania z żywnością i obowiązki jej sprzedawców w celu przeciwdziałania marnowaniu żywności.

Podsumowanie

W ostatnim kadencjach Senatu, w szczególności w IX i X kadencji Senatu, można zauważyć dużą aktywność Senatu w zakresie wniesienia inicjatywy ustawodawczej. Większość inicjatyw ustawodawczych Senatu stanowią nowelizacje istniejących uregulowań prawnych, choć pojawiają się również propozycje nowych ustaw. Jako przykłady inicjatyw ustawodawczych należy wspomnieć inicjatywy z pierwszej kadencji Senatu. Dzięki inicjatywom ustawodawczym Senatu zostały powołane do życia izby obrachunkowe¹⁷⁷ i związki zawodowe¹⁷⁸. Wśród projektów ustaw zaproponowanych przez Senat można jako przykłady podać inicjatywy ustawodawcze w zakresie systemu podatkowego, prawa pracy, zmiany dotyczące opieki społecznej czy rent i emerytur, a także zmiany w ustawie Prawo budowlane. Senat posiada skuteczne instrumenty, które pozwalają brać udział w kreowaniu i tworzeniu prawa.

3. Prezydencka inicjatywa legislacyjna

3.1. Zagadnienia wprowadzające

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest jednym z organów władzy wykonawczej, którym na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Wniesienie projektu ustawy przez Prezydenta należy do jego wyłącznej prerogatywy, co oznacza, że dla ważności tej decyzji nie jest wymagany podpis Prezesa Rady Ministrów (kontrasygnata). Co więcej, z inicjatywy ustawodawczej mogą korzystać Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu,

177 Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych Dz. U. z 2022 r. poz. 1668.

178 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców Dz. U. z 2022 r. poz. 97.

w przypadku gdy wykonują obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 131 Konstytucji.

Konstytucja

Art. 131. 1. *Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.*

2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

3. Przepis ust. 2 nie dotyczy:

[...]

4) inicjatywy ustawodawczej, [...].

Odmienne od innych wnioskodawców wymienionych w Konstytucji, w przypadku prezydenckiego projektu ustawy przepisy nie regulują procedury tworzenia takiego projektu. Jednakże tak, jak w przypadku każdego projektu ustawy, również prezydenckim projektom ustaw stawiane są warunki wynikające z Konstytucji oraz Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. W doktrynie przyjmuje się, że przepisy Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zawierają normy zarówno o charakterze wewnętrznym, regulującym wewnętrzną organizację pracy Izby, jak i te kierowane do podmiotów zewnętrznych, nakładające na te podmioty obowiązki względem Sejmu.¹⁷⁹ Ponadto, jak każdy inny projekt ustawy, również projekt stanowiący inicjatywę legislacyjną Prezydenta powinien odpowiadać ogólnie przyjętym regułom tworzenia prawa i redagowania przepisów, wynikającym m.in. z orzecznictwa

Realizacja prawa do złożenia inicjatywy legislacyjnej jest wynikiem realizacji programu wyborczego, ale także jest narzędziem odpowiedzi na postulaty społeczne.

¹⁷⁹ Jako przykład przepisu o charakterze zewnętrznym wskazywany jest art. 34 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej, regulujący zasady i wymogi dotyczące projektów ustaw kierowanych do Sejmu, nakładający wymogi na podmioty pozasejmowe (S. Kubas *Regulamin Sejmu-problem demarkacji* [w:] *Ustroje: historia i współczesność : Polska – Europa – Ameryka Łacińska: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013).

Trybunału Konstytucyjnego czy zasad poprawnej legislacji. Brak formalnych reguł tworzenia prawa nie wyklucza możliwości udziału czynnika społecznego w tym procesie.

Prezydent jest jednym z dwóch – obok Rady Ministrów – organów władzy wykonawczej wyposażonych w prawo inicjatywy legislacyjnej. W doktrynie wskazuje się, że takie rozwiązanie jest rzadko spotykane i „zwykle prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje tylko jednemu członowi dualistycznej egzekutywy”¹⁸⁰. W związku z tym są formułowane postulaty powściągliwości w korzystaniu przez Prezydenta z prawa inicjatywy legislacyjnej, w szczególności ograniczenia jej zakresu do swego rodzaju doniosłej materii (np. regulacje dotyczące sądownictwa)¹⁸¹. Jednakże Konstytucja nie wprowadza wprost takich ograniczeń poza kilkoma wyjątkami, zatem można przyjąć, że prawo inicjatywy ustawodawczej w przypadku Prezydenta nie doznaje (poza wyjątkami) ograniczeń. W praktyce jednak aktywność Prezydenta w tym obszarze jest niska.

3.2. Organizacja procesu tworzenia prawa

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej

Organem pomocniczym Prezydenta jest, zgodnie z art. 143 Konstytucji, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej zapewnia obsługę merytoryczną, organizacyjną, prawną i techniczną, a zatem stanowi wsparcie administracyjno-organizacyjne Prezydenta. Pracownicy Kancelarii realizują zadania wynikające z kompetencji Prezydenta określonych w Konstytucji oraz ustawach, w tym przygotowują projekty aktów prawnych. Jednakże ostateczna decyzja co do kształtu projektu zawsze należy do organu wnioskującego, czyli do Prezydenta.

180 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.

181 M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016 i wskazana tam literatura.

Fora eksperckie

Przy Prezydencie funkcjonują fora złożone z ekspertów, zajmujące się doradzeniem w sprawach istotnych społecznie i gospodarczo. Stanowiąc mogą ważny element w prowadzeniu debaty ze stroną społeczną oraz mogą tworzyć istotną ścieżkę wpływu – bezpośredniego (przez członkostwo w takim gremium) lub pośredniego (możliwość kierowania własnych wniosków do danego gremium) – na inicjatywy podejmowane przez Prezydenta.

Narodowa Rada Rozwoju – kadencja 2015-2023

W trakcie kadencji w latach 2015-2023 przy Prezydencie funkcjonuje Narodowa Rada Rozwoju jako forum debaty o charakterze konsultacyjno-doradczym. W ramach Narodowej Rady Rozwoju, która ma na celu stworzenie płaszczyzny do debaty w różnych kwestiach istotnych dla rozwoju państwa, działają rady, które zrzeszają ekspertów, teoretyków i praktyków, reprezentujących różne środowiska i specjalizacje.

Prace rad obejmują w szczególności przygotowywanie opinii i ekspertyz dla Prezydenta, przegląd i analizę rozwiązań prawnych, a także opracowywanie założeń i projektów inicjatyw legislacyjnych oraz wspieranie działań Prezydenta związanych z realizacją podejmowanych inicjatyw w zakresie m.in.

- polityki społecznej i spraw społecznych,
- ochrony zdrowia i polityki prozdrowotnej,
- rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich,
- polityki prorodzinnej, polityk edukacyjnych i kształceniowych,
- środowiska, energii i zasobów naturalnych,
- samorządu terytorialnego,
- szkolnictwa wyższego, nauki i innowacji,
- spraw młodych.

W ramach Narodowej Rady Rozwoju działają:

- Rada do spraw Bezpieczeństwa i Obronności,
- Rada do spraw Młodzieży,

- Rada do spraw Ochrony Zdrowia,
- Rada do spraw Rolnictwa i Obszarów Wiejskich,
- Rada do spraw Samorządu Terytorialnego,
- Rada do spraw Społecznych,
- Rada do spraw Środowiska, Energii i Zasobów Naturalnych,
- Rada do spraw Rodziny, Edukacji i Wychowania,
- Rada do spraw Szkolnictwa Wyższego, Nauki i Innowacji.

Forum Debaty Publicznej – kadencja 2011-2015

W trakcie kadencji Prezydenta w latach 2011-2015 działało Forum Debaty Publicznej jako przestrzeń do wymiany poglądów ze stroną społeczną. Działo w obszarach:

- twórczość, dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze bogactwem Polski,
- gospodarka konkurencyjnej Polski
- sprawne i służebne państwo
- solidarne społeczeństwo, bezpieczna rodzina
- społeczeństwo obywatelskie – kapitał społeczny
- samorząd terytorialny dla Polski
- potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju

W ramach Forum Debaty Publicznej przeprowadzono takie debaty¹⁸², jak:

- Jak zapewnić godziwe dochody na starość – rola dobrowolnych oszczędności emerytalnych.
- Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. Szanse, wyzwania, koncepcja rozwoju”
- Aktywność obywatelska – wybory i nie tylko.

Narodowa Rada Rozwoju – kadencja 2005-2010

W trakcie kadencji 2005-2010 przy Prezydencie została powołana w 2009 roku Narodowa Rada Rozwoju. W jej skład wchodziła przedstawiciele różnych środowisk akademickich – naukowcy re-

¹⁸² <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/forum-debaty-publicznej/harmonogram-prac>

prezentujący takie dziedziny, jak: makroekonomia i finanse, prawo, socjologia i polityka społeczna, gospodarka przestrzenna, integracja europejska, energetyka, a także szefowie głównych związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, jak również reprezentanci wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

Doradcy

W Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej działają także doradcy etatowi i doradcy społeczni. Wśród tych osób są również osoby obecnie lub w przeszłości działające w fundacjach i stowarzyszeniach o różnym charakterze. Ich praca i zaangażowanie na różnych polach jest uwidoczniła na stronie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej. W szczególności doradcy etatowi są zaangażowani w prace gremiów doradczych (obecnie rad działających w Narodowej Radzie Rozwoju).

3.3. Zakres inicjatywy Prezydenta

Zgodnie z Konstytucją Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Konstytucja

Art. 126. 1. *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej.*

2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

3. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

Konstytucja akcentuje uprawnienia Prezydenta:

- w zakresie polityki zagranicznej państwa
- jako zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucja

Art. 133. 1. *Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych:*

- 1) *ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat,*
- 2) *mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych,*
- 3) *przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.*

[...]

3. *Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.*

Art. 134. 1. *Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.*

2. *W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej.*

[...]

6. *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa.*

Mimo wskazywanych wyżej głosów doktryny co do powściągliwości w zakresie inicjatywy legislacyjnej Prezydenta, normy konstytucyjne nie ograniczają jego działalności prawotwórczej do wymienionych powyżej obszarów. Przyjąć zatem można, że Prezydent ma możliwość objęcia inicjatywą ustawodawczą każdą materię, o ile nie jest zastrzeżona do wyłącznej kompetencji innego organu (np. Sejm i Senat).

Ograniczenia co do zakresu spraw, które mogą zostać objęte inicjatywą prezydencką, wynikają w pierwszej kolejności z poszczególnych przepisów Konstytucji, wskazujących podmioty uprawnione do regulowania niektórych spraw. Ponadto z przepisów Konstytucji dotyczących uprawnień Rady Ministrów również można domniemywać, że inicjatywa Prezydenta co prawda nie jest wprost ograniczona, ale jest wskazana współpraca z drugim organem wykonawczym.

Konstytucja wprost zastrzega część materii dla projektów, w których wskazanym w przepisach Konstytucji podmiotom przysługuje inicjatywa ustawodawcza:

- art. 25 Konstytucji dotyczący kształtowania stosunków państwa polskiego z Kościołami innymi niż katolicki, działającymi na obszarze RP:
 - o ustawowe uregulowanie może nastąpić tu dopiero po zawarciu umów przedmiotowych pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami Kościołów;
- artykuły określające wyłączną właściwość Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego:
 - o art. 61 ust. 4 – Sejm i Senat określają tryb udzielenia informacji publicznej,
 - o art. 112 – Sejm i Senat odpowiednio uchwalają regulaminy określające ich organizację wewnętrzną i porządek prac oraz tryb powoływania i działalności ich organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu lub Senatu,
 - o art. 114 ust. 2 – Zgromadzenie Narodowe uchwała swój regulamin,
 - o art. 123 ust. 2 – regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego;

- art. 221 Konstytucji określający wyłączną właściwość Rady Ministrów w zakresie:
 - o ustawy budżetowej,
 - o nowelizacji ustawy budżetowej,
 - o ustawy o prowizorium budżetowym,
 - o ustaw finansowych regulujących zaciąganie długu publicznego oraz udzielanie gwarancji finansowych przez państwo.

Projekty ustaw przygotowanych w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, co wynika z uzasadnień tych projektów, są konsultowane z właściwymi ministrami odpowiedzialnymi za dany dział administracji rządowej. Taka działalność Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej nie wynika z formalnej procedury, a źródła takiego postępowania należy dopatrywać się w przepisach Konstytucji. Zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi Rada Ministrów, więc dobrym zwyczajem jest, by projekty z tego zakresu były przez Prezydenta co najmniej skonsultowane, jeśli nie uzgodnione z właściwym ministrem odpowiedzialnym za politykę rządu.



Przykład

Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2609 – kadencja VII)

Z uzasadnienia projektu ustawy: „W toku prac nad projektowaną ustawą przeprowadzono konsultacje, m.in. z Ministerstwem Obrony Narodowej, przedstawicielami sejmowej i senackiej komisji obrony narodowej oraz klubów parlamentarnych. Główne założenia projektu zostały omówione z ekspertami z zakresu obronności i funkcjonowania sił zbrojnych”.

3.4. Warunki prawidłowego zastosowania inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta

Wymogi stawiane projektom ustaw kierowanych do Sejmu co do zasady są analogiczne dla projektów, niezależnie od podmiotu wnoszącego. Zatem również projekty przygotowywane i wnoszone przez Prezydenta są poddane tożsamym rygorom formalnym co projekty ustaw wnoszone przez innych inicjatorów procedury legislacyjnej.

Wymagania dotyczące projektów ustaw prezydenckich wynikają z Konstytucji oraz Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Zatem Prezydent może wnosić projekty ustaw w postaci elektronicznej. Zgodnie z przepisami uchwały nr 36 Prezydium Sejmu z dnia 14 grudnia 2014 r. w sprawie określenia przypadków, w których dokumenty w postaci elektronicznej spełniają wymóg formy pisemnej dokumenty wnoszone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub potwierdza profilem zaufanym oraz doręcza za pomocą elektronicznej platformy usług administracji publicznej, o której mowa w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

W Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej biurem odpowiedzialnym za opracowywanie pod względem formalnoprawnym i uzgadnianie projektów ustaw wnoszonych do Sejmu z inicjatywy Prezydenta, a także za udział w procesie legislacyjnym w komisjach sejmowych i senackich jest Biuro Prawa i Ustroju.¹⁸³

Wymogi dotyczące tekstu normatywnego

Projekty ustaw prezydenckich powinny odpowiadać zasadom poprawnej legislacji. Na konieczność sporządzania projektu zgodnie z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej¹⁸⁴ wskazuje przepis art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁸³ Zgodnie z § 22 pkt 1 i 2 zarządzenia nr 10 Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

¹⁸⁴ Zasady techniki prawodawczej reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Uprawnia on Marszałka Sejmu do skierowania projektu, do którego istnieje wątpliwość, do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia opinii, czy nie jest sprzeczny m.in. z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej. Negatywna opinia Komisji Ustawodawczej może skutkować nienadaniem biegu takiemu projektowi.



Regulamin Sejmu

Art. 34. 8. *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. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. **Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu.***

Wymogi dotyczące uzasadnienia projektu

Projekt ustawy poza częścią normatywną wymaga uzasadnienia. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej w art. 34 określa wymagania dotyczące uzasadnienia projektu ustawy.

Wymogi proceduralne przed wniesieniem projektu do Sejmu

Projekty ustaw wnoszonych przez Prezydenta wymagają przed wniesieniem do Sejmu przeprowadzenia kilku procedur, w tym dokonujących oceny zgodności z prawem Unii Europejskiej i oceny skutków finansowych regulacji, oraz przeprowadzenia konsultacji i opiniowania.

Jednym z wymogów stawianych projektom wnoszonym przez Prezydenta jest ich **ocena co do zgodności z prawem Unii Europejskiej**. Co istotne – nie chodzi tylko o wstępną ocenę, której

odzwierciedleniem jest zawarcie w uzasadnieniu projektu ustawy oświadczenia o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenia, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Projekt ustawy wnoszony przez Prezydenta wymaga dokonania pogłębionej analizy, gdyż Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku tych projektów nie upoważnia Marszałka Sejmu do zarządzenia przygotowania przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej. Taki wyjątek dotyczy obok projektów prezydenckich tylko projektów wnoszonych przez Radę Ministrów. Skutkiem braku dokonania analizy może być, w przypadku wątpliwości, czy projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej, skierowanie projektu do Komisji Ustawodawczej.

Regulamin Sejmu

Art. 34. 8. *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. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. **Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu.***

Zatem już na etapie przygotowania projektu ustawy stanowiącej przedmiot inicjatywy prezydenckiej wymaga się dokonania rzetelnej i pogłębionej oceny zgodności z prawem Unii Europejskiej. Brak takiej oceny może skutkować nienadaniem biegu projektowi.

Wymóg **przedstawienia skutków finansowych** planowanej regulacji wynika wprost z Konstytucji i dotyczy każdego projektu ustawy, bez wyjątków.

Konstytucja

Art. 118. 3. *Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania*

Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej jedynie potwierdza ten wymóg, wskazując wśród elementów wymagających uzasadnienia również przewidywane skutki finansowe, oraz wymaga także wskazania źródeł finansowania ewentualnych obciążeń budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dokonywanie oceny skutków społecznych i gospodarczych jest przewidziane w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Jednak nie ma przeszkód, aby i w przypadku projektów prezydenckich taka ocena została przeprowadzona.

Projekty ustaw prezydenckich, podobnie jak te wnoszone przez inne uprawnione podmioty, powinny podlegać konsultacjom i opiniowaniu, a także mogą podlegać działalności lobbingowej.

Prezydent, przed skierowaniem projektu ustawy do Sejmu, kierując się wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą dialogu społecznego, powinien uprzednio poddać taki projekt procedurze **konsultacji lub opiniowania**. Obowiązek przedstawienia wyników konsultacji i opiniowania wynika z Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej i jest jednym z wymaganych elementów uzasadnienia projektu.

Regulamin Sejmu

Art. 34. 3. *Uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności **jeżeli obowiązek zasięgnięcia takiej opinii wynika z przepisów ustawy**.*

Prowadzone konsultacje mogą wynikać z nałożonego przez ustawy obowiązku bądź też być wynikiem decyzji Prezydenta jako pro-

jektodawcy. Im szerszą aprobatę społeczną uzyska projekt, tym szersze poparcie powinien uzyskać na dalszym etapie procesu legislacyjnego, zarówno wśród posłów i senatorów, jak i podmiotów konsultujących projekt na etapie procedury parlamentarnej. Niezależnie bowiem od przedstawionego przez Prezydenta opisu przebiegu prac nad projektem, wskazującego na szerokie zaangażowanie licznych środowisk, projekt może być kierowany do konsultacji na etapie prac parlamentarnych.

Przykład

Prezydent opracował i skierował do Sejmu projekt ustawy o szczególnej opiece geriatrycznej (druk 3382, projekt wpłynął 13 czerwca 2023 r.)¹⁸⁵. Założeniem projektu było stworzenie ram prawnych – w celu zapewnienia szczególnej opieki geriatrycznej osobom, które ukończyły 75 rok życia – sprzyjających zdrowemu starzeniu się oraz przemodelowania geriatry w stronę podejścia środowiskowego, w którym świadczenia medyczne realizowane są w pobliżu miejsca zamieszkania seniora.

W toku prac nad projektem, opisanych w uzasadnieniu projektu, zarówno założenia i koncepcja projektu, jak i propozycje konkretnych regulacji były szeroko konsultowane i omawiane w różnych gremiach. W pierwszej kolejności utworzony był zespół, którego zadaniem było wypracowanie koncepcji opieki geriatrycznej, a w którego pracach uczestniczyli przedstawiciele systemu ochrony zdrowia, w tym lekarze geriatry i pielęgniarki oraz eksperci z zakresu zarządzania systemem ochrony zdrowia. W ramach konsultacji prowadzone były seminaria; na ich zakończenie zorganizowano konferencję, podczas której idea opieki geriatrycznej została zaprezentowana licznym środowiskom zainteresowanym polityką senioralną i zdrowotną w Polsce, w tym lekarzom, organizacjom pozarządowym, samorządom, przedstawicielom administracji publicznej, ekspertom i branżowym mediom.

¹⁸⁵ <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=27FB0DA28769AC91C12589D000490E4D>

Na kolejnym etapie wypracowywania konkretnych rozwiązań prawnych powołano w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Zespół do spraw opracowania projektu regulacji dotyczącej szczególnych form geriatrycznej opieki zdrowotnej, z udziałem przedstawicieli Narodowej Rady Rozwoju, Ministerstwa Zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia, konsultanta krajowego w dziedzinie geriatry (będącego jednocześnie przedstawicielem Narodowego Instytutu Geriatrii, Reumatologii i Rehabilitacji) oraz przedstawiciela organizacji społecznych. Projekt ustawy był również przedmiotem prac w Narodowej Radzie Rozwoju, w tym w ramach Rady ds. Ochrony Zdrowia, Rady ds. Społecznych i Rady ds. Samorządu Terytorialnego.

Przed skierowaniem projektu do Sejmu odbyło się także spotkanie z grupami podmiotów zainteresowanych realizacją tej ustawy – przedstawicielami samorządu terytorialnego oraz środowisk medycznych, w tym samorządów pielęgniarek i lekarzy, lekarzami geriatrami oraz konsultantami krajowymi z wybranych dziedzin medycyny.

Mimo tak szeroko prowadzonych prac na każdym etapie procesu tworzenia prawa – od wypracowywania koncepcji do opracowania konkretnych przepisów projektu ustawy – oraz niezależnie od zawartych w uzasadnieniu informacji o prowadzonych konsultacjach „ze środowiskiem”, projekt po wniesieniu do Sejmu został skierowany do konsultacji m.in. z Sądem Najwyższym, Naczelną Radą Adwokacką, Krajową Radą Radców Prawnych, Naczelną Radą Lekarską, Krajową Radą Diagnostów Laboratoryjnych, Krajową Radą Fizjoterapeutów, Naczelną Radą Pielęgniarek i Położnych, Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Krajową Izbą Gospodarczą oraz ze związkami zawodowymi i związkami zrzeszającymi pracodawców.¹⁸⁶

Brak przeprowadzonych uzgodnień i konsultacji lub nieprecyzyjne wskazanie podmiotów biorących w nich udział nie muszą stanowić przeszkody formalnej wniesienia przez Prezydenta projektu ustawy.

¹⁸⁶ Informacje ze strony sejmowej w zakładce „Prace Sejmu” – „Wniesione projekty” – „Projekty ustaw skierowane do konsultacji” <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJKONSU&NrKadencji=9&Kol=D>

Jak dowodzi przytoczony przykład, Marszałek Sejmu w takiej sytuacji, mając na względzie zakres spraw objętych projektem, może skierować projekt ustawy do konsultacji z odpowiednimi podmiotami.

W przypadku prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej przytoczyć można kilka przykładów podmiotów mających prawo brać udział w konsultowaniu lub opiniowaniu projektów, których kompetencje określają ustawy. Są to m.in.:

- związki zawodowe

Ustawa o związkach zawodowych

Art. 19. 1. *Organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.*

-
- Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych

Ustawa o ochronie danych osobowych

Art. 51. *Założenia i projekty aktów prawnych dotyczące danych osobowych są przedstawiane do zaopiniowania Prezesowi Urzędu.*

-
- Krajowa Rada Sądownictwa

Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa

Art. 3. 1. *Do kompetencji Rady należy:*

[...]

6) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie;

Należy zauważyć, że organizacje pozarządowe, o ile nie są organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, nie podlegają pod ustawy obowiązek konsultowania projektów aktów normatywnych z zakresu dziedzin dotyczących działalności statutowej tych organizacji.¹⁸⁷

Jedną z form wpływu na działalność legislacyjną Prezydenta RP może być także **lobbying**. Wprawdzie Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nie nakłada obowiązku dołączenia informacji o podmiotach, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, wraz z informacją o kolejności wniesienia tych zgłoszeń. Jednakże nie stoi to na przeszkodzie, by również do projektów prezydenckich, w przypadku wystąpienia zgłoszeń lobbingowych, dołączać takie zgłoszenia, o ile miały one miejsce.

3.5. Wybrane źródła informacji na temat procesu legislacyjnego prezydenckiego projektu ustawy

Prezydent nie jest zobligowany przez przepisy ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa do prowadzenia jawnego wykazu prac. Zatem dostęp do informacji o zamierzeniach legislacyjnych Prezydenta jest oparty przede wszystkim na prawie obywateli do dostępu do informacji publicznej. Wiedza na temat prac prowadzonych przez Prezydenta daje możliwość włączenia się w proces konsultacji podmiotom, z którymi Prezydent nie ma obowiązku ustawowego konsultowania projektów. Do takich podmiotów należą m.in. organizacje pozarządowe.

W przypadku projektów prezydenckich podstawą prawa do informacji o planowanych regulacjach, a także o projektach ustaw skierowanych do Sejmu jest przepis art. 61 Konstytucji.

¹⁸⁷ Art. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Realizacja tego prawa opiera się na przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z przepisami tej ustawy zamierzenia legislacyjne organów władzy wykonawczej, w tym przygotowywane projekty ustaw, powinny być udostępnione i podane do publicznej wiadomości.

Zgodnie z ustawą Prezydent może udostępnić informację w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej lub w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych.

W przypadku nieudostępniania informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, zgodnie z ustawą istnieje możliwość wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie.

Informacja o zamierzeniach legislacyjnych Prezydenta

Projekty ustaw przygotowywanych w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej na etapie ich tworzenia **nie są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej**, zatem informacja o treści projektu może zostać udostępniona w trybie wnioskowym. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej jako organ pomocniczy Prezydenta jest zobowiązana do udostępnienia żądanych informacji **w terminie 14 dni** od dnia złożenia wniosku. W przypadku ewentualnego opóźnienia w udostępnieniu, wnioskodawca powinien zostać poinformowany o przyczynach opóźnienia, natomiast ostateczny termin na przekazanie informacji dla Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej **wynosi 2 miesiące**. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej powinna przekazać informację w formie i w sposób wskazany we wniosku o udostępnienie. Jednakże, gdy nie jest to możliwe, Kancelaria powinna poinformować wnioskodawcę i wskazać, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takiej sytuacji zainteresowany powinien ponownie

złożyć wniosek o udostępnienie – w przeciwnym razie postępowanie zostanie umorzone.

Za przekazanie przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej informacji o projektowanych regulacjach wnioskodawca **nie jest obciążany kosztami**. Wnioskodawca, o czym powinien zostać poinformowany, jest obciążany opłatą jedynie w przypadku, gdy Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej poniosłaby **dodatkowe** koszty związane ze sposobem udostępnienia lub ewentualnym przekształceniem w formę wskazaną we wniosku. Opłata taka musi odpowiadać wysokości tych kosztów.

Odmowa udostępnienia informacji publicznej wymaga formy decyzji administracyjnej. Oznacza to możliwość poddania tej decyzji kontroli sądów administracyjnych i zaskarżenia w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Nieudostępnienie informacji publicznej wbrew ciążącemu obowiązkowi podlega również odpowiedzialności karnej.

Informacje praktyczne

Zgodnie z informacją podaną na stronie internetowej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej wnioski o udostępnienie informacji publicznej można przestać:

- pocztą elektroniczną na adres: listy@prezydent.pl;
- faksem na nr: (48 22) 695-22-38;
- pocztą na adres: Kancelaria Prezydenta RP ul. Wiejska 10 00-902 Warszawa

Na stronie jest też dostępny formularz wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

<https://www.prezydent.pl/bip/dostep-do-informacji-publicznej>

W przypadku projektów ustaw, których wnioskodawcą jest Prezydent, w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezydenta

Rzeczypospolitej są zamieszczane informacje dotyczące projektów już skierowanych do Sejmu RP. W szczególności jest zamieszczony projekt wraz z uzasadnieniem.

<https://www.prezydent.pl/prawo/wniesione-do-sejmu>

3.6. Petycja jako formalne narzędzie kontaktu z Prezydentem w sprawie inicjatywy ustawodawczej

Przepisy powszechnie obowiązujące regulują narzędzie prawne umożliwiające stronie społecznej aktywny udział w pracach legislacyjnych Prezydenta. Skutecznym narzędziem wpływu są petycje. Prawo składania petycji ma swoje źródło w Konstytucji. Natomiast zasady składania i rozpatrywania petycji określa ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. Objęcie definicją „żądania zmiany przepisów prawa” pozwala na złożenie Prezydentowi postulatów dotyczących zmiany konkretnych przepisów, w tym możliwe jest przedłożenie własnych propozycji. O tym, czy pismo skierowane do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej będzie rozpatrywane w trybie przewidzianym dla petycji, decyduje jego treść, a nie forma, np. sposób zatytułowania pisma. Petycję składa się w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Postępowanie z petycjami w Kancelarii Prezydenta

Informacje dotyczące przebiegu postępowania i załatwienia sprawy dot. petycji, jak i sama petycja, tj. jest skan, są umieszczane na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej w zakładce „Petycje”:

<https://www.prezydent.pl/bip/petycje>

Termin rozpatrzenia petycji jest bardzo krótki, określony jako niezwłoczny, choć nie dłuższy niż 3 miesiące od dnia jej złożenia. W uzasadnionych przypadkach, kiedy wystąpią okoliczności niezależne od Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, termin ten może ulec przedłużeniu o kolejne 3 miesiące.

Petycje oraz zbiorcze informacje o petycjach rozpatrywanych w danym roku (zestawienia) są zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej w zakładce „Petycje”:

<https://www.prezydent.pl/bip/petycje>

Z zestawień petycji z lat 2015-2022 wynika, że autorzy petycji licznie wnosili o podjęcie inicjatywy legislacyjnej przez Prezydenta we wskazywanych przez nich obszarach.

Właściwość podmiotu do rozpatrzenia petycji

Zgodnie z ustawą przedmiot petycji, w tym żądanie zmiany przepisów prawa, powinno mieścić się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Jeśli adresat petycji uzna, że jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. Zatem wnioski dotyczące zmiany przepisów prawa bardzo często są co prawda odnotowywane w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, ale jednocześnie przekazywane do właściwych organów, tj. ministrów właściwych w tych sprawach.



Przykład

Petycja z dnia 23 marca 2023 r., złożona za pomocą środków komunikacji elektronicznej, dotyczyła podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie nowelizacji art. 21 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy.

Na stronie internetowej została zawarta informacja o sposobie załatwienia sprawy:

„O zgłoszonym postulacie została powiadomiona komórka prawna Kancelarii Prezydenta RP.

Biuro Interwencyjnej Pomocy Prawnej i Listów poinformowało autora petycji o odnotowaniu zgłoszonego postulatu. Jednocześnie petycję przekazano do Ministerstwa Sprawiedliwości, przede wszystkim merytorycznie właściwego do rozpatrzenia zgłoszonych kwestii, o czym wnoszący został powiadomiony.”

<https://www.prezydent.pl/bip/petycje/petycje-2023/petycja-w-sprawiekodeksu-karnego-wykonawczego,66047>

Informacje praktyczne

W Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej komórką wyznaczoną do realizacji zadań związanych z petycjami jest Biuro Interwencyjnej Pomocy Prawnej i Listów (wcześniej Biuro Dialogu i Korespondencji).

Do zadań tego Biura należy m.in. utrzymywanie kontaktów Prezydenta i Kancelarii ze społeczeństwem przez analizę spraw dotyczących działalności lub bezczynności instytucji publicznych lub podmiotów realizujących zadania publiczne, jeżeli ocena stanu faktycznego i prawnego sprawy, przeprowadzona w oparciu o zgromadzone dokumenty i inne materiały, uzasadnia przypuszczenie, że zachodzi konieczność dokonania zmiany, uzupełnienia lub uchylenia obowiązujących regulacji prawnych.¹⁸⁸ Biuro jest odpowiedzialne również za przygotowywanie informacji, notatek i opracowań, na podstawie prowadzonej analizy treści korespondencji wpływającej do Biura, do wiadomości i na potrzeby Prezydenta, w szczególności w zakresie proponowanych inicjatyw legislacyjnych, a także rozpatrywanie opinii, petycji i apeli.

Petycje kierowane do Prezydenta można:

- przesłać pocztą tradycyjną na adres: Kancelaria Prezydenta RP
Biuro Interwencyjnej Pomocy Prawnej i Listów ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa,

¹⁸⁸ Zgodnie z § 15 pkt 1, 5 i 7 zarządzenia nr 10 Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

- przesłać pocztą elektroniczną na adres: petycje@prezydent.pl,
- doręczyć osobiście do Biura Podawczego KPRP, przy ul. Wiejskiej 10, wejście D, w godzinach 8.15 – 16.15 od poniedziałku do piątku.

3.7. Napisz do Prezydenta

Na stronie internetowej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej w zakładce „Prezydent” została przedstawiona możliwość kontaktu z Prezydentem pod nazwą „Napisz do Prezydenta”. Wskazano adres do korespondencji tradycyjnej oraz mailowej oraz numery telefonów, pod którymi można się kontaktować we wskazanych godzinach. <https://www.prezydent.pl/prezydent/napisz-do-prezydenta>

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10

00-902 Warszawa

Telefon: (48 22) 695-29-00

Fax: (48 22) 695-22-38

Kontakt w godz. 8.15 – 16.15

E-mail: listy@prezydent.pl

3.8. Przykłady skutecznego wpływu

Poniżej wskazane są przykłady projektów ustaw zawierających w swoich uzasadnieniach informacje dotyczące wpływu oczekiwań społecznych na przygotowanie projektu. Wpływ ten miał charakter zarówno sformalizowany (np. fora doradcze przy Prezydencie, konsultacje społeczne), jak i nie. Fragmenty informacji o projektach i ich uzasadnień – podane poniżej – pochodzą ze strony sejm.gov.pl lub prezydent.pl.

Fora doradcze przy Prezydencie

Opisane powyżej ciała doradcze przy Prezydencie miały wpływ na powstanie kilku projektów ustaw.

- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o stowarzysze-**

niach oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3019 – kadencja VII) – ogłoszony w Dz. U. z 2015 r. poz. 1923

- Projekt ustawy dotyczył ułatwienia obywatelom rejestrowania i funkcjonowania stowarzyszeń, w tym zwiększenia uprawnień tzw. stowarzyszeń zwykłych.
 - Z uzasadnienia projektu ustawy: „Rozpoczęta w 2011 roku na portalu ngo.pl dyskusja nad propozycją założeń do zmian Prawa o stowarzyszeniach została przeniesiona pod patronat Kancelarii Prezydenta RP w roku 2012. Wypracowane w ramach szerokich konsultacji i prac społeczników pod egidą Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych założenia¹⁸⁹ (dalej Założenia OFOP) zostały przyjęte jako podstawa prac oraz w dużej mierze znalazły swoje odbicie w przygotowanym projekcie przez **powołaną Grupę roboczą przy Zespole ds. Rozwiązań Finansowych i Prawnych w zakresie Działalności Społecznej i Obywatelskiej Kancelarii Prezydenta RP**”.
- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3018 – kadencja VII)** – ogłoszony w Dz. U. z 2015 r. poz. 1197
- Projekt ustawy dotyczył wprowadzenia rozwiązań korzystnych dla podatników, m.in. wprowadzenia zasady ogólnej rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika.
 - Z uzasadnienia projektu ustawy: „Prezydent RP w marcu 2013 r. podczas **Forum Debaty Publicznej pt. Konkurencyjność mikro, małych i średnich przedsiębiorstw** wskazywał, że przepisy prawa podatkowego powinny być spójne i zrozumiałe, a system podatkowy winien wzmacniać konkurencyjność przedsiębiorstw. [...] W celu identyfikacji istotnych problemów Kancelaria Prezydenta RP zorganizowała cykl

¹⁸⁹ Odczyt 20.01.2014, <http://ofop.eu/aktualnosci/ostateczne-propozycje-zmian-do-ustawy-o-stowarzyszeniach>

seminariów eksperckich poświęconych tematyce systemu prawa podatkowego”.

- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (druk nr 1525 – kadencja VII)** – ogłoszony w Dz. U. z 2015 r. poz. 774
 - Projekt ustawy dotyczył wprowadzenia narzędzi sprzyjających ochronie krajobrazu.
 - Z uzasadnienia projektu ustawy: „Zagadnienie ochrony polskiego krajobrazu – jako jednego z elementów polskiego dziedzictwa narodowego – od dłuższego już czasu jest przedmiotem troski Prezydenta RP. Wystarczy wskazać, że pierwsze spotkanie w ramach **Forum Debaty Publicznej „Twórczość, dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze bogactwem Polski”** w dniu 13 kwietnia 2011 roku zostało właśnie poświęcone ochronie krajobrazu przyrodniczego i kulturowego”.
- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o weteranach działań poza granicami państwa (druk nr 2797 – kadencja VIII)** – ogłoszony w Dz. U. z 2018 r. poz. 2018
 - Projekt ustawy miał na celu umożliwienie ubiegania się o przyznanie statusu weterana działań poza granicami państwa osobom przebywającym wielokrotnie na misjach krótszych niż 60 dni.
 - Z uzasadnienia projektu ustawy: „Projekt ustawy jest efektem postulatów dotyczących potrzeby zmiany przepisów, w zakresie wskazanym w projekcie, pochodzących ze środowiska żołnierzy weteranów, przedstawionych **Narodowej Radzie Rozwoju**, będącej forum konsultacyjno-doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

Petycje

- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1850 – kadencja IX)** – projekt skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu
 - Projekt ustawy dotyczy wprowadzenia do polskiego systemu emerytalnego tzw. emerytury stażowej, która będzie przysługiwała – bez względu na wiek – osobom posiadającym odpowiednio długi staż ubezpieczeniowy (staż pracy).
 - 29 września 2020 r. do Prezydenta została skierowana **petycja** w sprawie emerytur stażowych, w której wnoszący petycję apelował o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu nowelizację ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przez umożliwienie osobom z długim stażem pracy i latami składkowymi przechodzenie na emeryturę przed uzyskaniem ustawowego wieku emerytalnego.

Inne inicjatywy legislacyjne

Projekty będące inicjatywą legislacyjną Prezydenta były również inspirowane innymi projektami stanowiącymi przedmiot inicjatywy legislacyjnej, np. obywateli lub podlegającymi wystuchaniu publicznemu. W ten pośredni sposób głos organizacji pozarządowych mógł znaleźć odzwierciedlenie w projektach ustaw prezydenckich.

- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk nr 1509 – kadencja VII) – ogłoszony w Dz. U. z 2015 r. poz. 774** – projekt obywatelski
 - Projekt ustawy wprowadzał do systemu prawa czytelne, obiektywne oraz racjonalne kryteria tworzenia i znoszenia sądów rejonowych.
 - Z uzasadnienia projektu ustawy: „Zniesienie przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia z dniem 1 stycz-

nia 2013 r. 79 sądów rejonowych (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych Dz. U. poz. 1121), dokonane zostało bez szerokich konsultacji społecznych. Podjęte przez Ministra Sprawiedliwości działania wywołały sprzeciw wielu środowisk i stały się bodźcem do przygotowania inicjatywy obywatelskiej. Przedstawiciele samorządu terytorialnego sprzeciwiali się likwidacji sądów, wskazując na ograniczenie dostępności obywateli do wymiaru sprawiedliwości, oraz podejmowaniu decyzji o likwidacji sądów przez Ministra Sprawiedliwości bez wystarczającej wiedzy o potrzebach obywateli i lokalnych uwarunkowaniach społecznych. Rezultatem braku skutecznego dialogu i niewypracowania rozwiązania kompromisowego było **złożenie do Sejmu obywatelskiego projektu ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk sejmowy nr 804)**, który przewiduje przywrócenie zlikwidowanych sądów oraz zakłada zmianę zasad tworzenia sądów poprzez pozbawienie Ministra Sprawiedliwości kompetencji do tworzenia i znoszenia sądów powszechnych i przeniesienie tego uprawnienia na Sejm”.

Projekt stanowiący inicjatywę Prezydenta wychodził naprzeciw oczekiwaniom autorów projektu obywatelskiego.

- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o nasiennictwie (druk nr 176 – kadencja VII)** – ogłoszony w Dz. U. z 2012 r. poz. 1512 – wystuchanie publiczne innego projektu
 - Projekt ustawy miał na celu utrzymanie w mocy przepisów dotyczących odmian genetycznie zmodyfikowanych zawartych w obowiązującej ustawie z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie, w celu przygotowania nowego kompleksowego prawa dotyczącego organizmów genetycznie zmodyfikowanych w celu implementacji aktów prawnych UE.

- Z uzasadnienia projektu ustawy: „Optymalnym rozwiązaniem byłoby właśnie uchwalenie odrębnej ustawy o organizmach genetycznie modyfikowanych. Ustawa określać powinna m.in. zasady prowadzenia upraw genetycznie zmodyfikowanych oraz tryb udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Wymaga to rzetelnej dyskusji i analiz prawnych poprzedzonych konsultacjami z organizacjami zajmującymi się tą problematyką. **Przebieg przeprowadzonego w dniu 9 lutego 2010 r. wystuchania publicznego dotyczącego rządowego projektu ustawy – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych pokazuje, jak złożona jest to problematyka i jak duże budzi kontrowersje.** Okoliczności te uzasadniają utrzymanie obecnej regulacji dotyczącej odmian roślin genetycznie zmodyfikowanych zawartej w ustawie z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie do czasu przyjęcia nowej, kompleksowej ustawy dotyczącej organizmów genetycznie zmodyfikowanych”.

Bezpośredni wpływ zainteresowanych podmiotów

Z uzasadnień projektów ustaw przedstawianych przez Prezydenta wynika, że wpływ na ich treść miały także postulaty zainteresowanych środowisk, szczególnie w kontekście realizacji polityki społecznej i historycznej

- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom zesłanym lub deportowanym do Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w latach 1939-1956 (druk 452 – kadencja IX) – ogłoszony w Dz. U. z 2020 r. poz. 1428**
 - Projekt ustawy miał na celu umożliwienie zaspokojenia roszczeń obywateli polskich zesłanych lub deportowanych do ZSRR w latach 1939-1956, którzy do tej pory nie otrzymali rekompensaty za doznane cierpienia.

- Z uzasadnienia projektu ustawy: „Przedstawiony projekt ustawy jest odpowiedzią **na liczne postulaty otrzymywane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ze środowiska Sybiraków**, w których wskazywano, że Sybiracy dożywają swoich dni bardzo często w trudnych warunkach. [...] Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy były przedmiotem konsultacji z Szefem Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych”.
- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (druk nr 406 – kadencja IX) – ogłoszony w Dz. U. z 2020 r. poz. 1068**
 - Projekt ustawy dotyczył wsparcia finansowego osób, które straciły źródło przychodu ze względu na sytuację gospodarczą spowodowaną kryzysem wywołanym epidemią COVID-19.
 - Z uzasadnienia projektu ustawy: „W dniu 1 maja 2020 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Duda zaproponował wprowadzenie dodatkowej formuły wsparcia dla każdego, kto stracił pracę w wyniku kryzysu spowodowanego wirusem SARS-CoV-2. Formuła ta obowiązywałaby przez okres trzech miesięcy i stanowiła zabezpieczenie finansowe ww. osób w okresie poszukiwania nowej pracy. Deklaracja dotycząca wprowadzenia dodatku solidarnościowego została ujęta również w umowie programowej, zawartej w dniu 5 maja 2020 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej **z Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym „Solidarność”**”.
- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (druk nr 2281 – kadencja VIII) – ogłoszony w Dz. U. z 2018 r. poz. 1464**

- Projekt ustawy dotyczył m.in. zwiększenia katalogu kompetencji Rady Dialogu Społecznego oraz strony pracowników i pracodawców.
- Z uzasadnienia projektu ustawy: „Przedmiotowy projekt ustawy został opracowany w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie **propozycji zgłoszonych przez przedstawicieli strony pracowników, strony pracodawców** oraz strony rządowej Rady Dialogu Społecznego”.

Oczekiwania obywateli, konsultacje społeczne

W uzasadnieniach projektów wskazuje się także, że źródłem rozwiązań zawartych w projektach stanowiących inicjatywę legislacyjną Prezydenta były szeroko rozumiane „oczekiwania społeczne” czy prowadzone „konsultacje społeczne”, bez wskazywania ich formy.

o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Funduszu Medycznym (druk nr 457 – kadencja IX)** – ogłoszony w Dz. U. z 2020 r. poz. 1875

- Projekt ustawy dotyczył utworzenia Funduszu Medycznego w celu m.in. finansowania świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych osobom do ukończenia 18 roku życia, dofinansowywania zadań dotyczących infrastruktury strategicznych podmiotów ochrony zdrowia oraz szpitali, finansowania leków dla indywidualnych pacjentów w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowych.
- Z uzasadnienia projektu ustawy: „Decyzja o powołaniu Funduszu Medycznego **wychodzi naprzeciw oczekiwaniom i potrzebom społecznym**, ukierunkowanym na poszerzenie dostępu do nowoczesnych metod leczenia i leków, zapewniających skuteczną diagnostykę i terapię, a także uzyskiwania świadczeń opieki zdrowotnej, w szczególności przez dzieci oraz innych pacjentów cierpiących na choroby rzadkie i nowotworowe, w nowoczesnych szpitalach, a w razie konieczności również i poza granicami Rzeczypospolitej Pol-

skiej. Polacy oczekują, że skutkiem dynamicznego rozwoju wiedzy medycznej będzie powszechny dostęp do nowoczesnych i efektywnych świadczeń opieki zdrowotnej, adekwatnych do występujących problemów zdrowotnych”.

- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Narodowej Strategii Onkologicznej (druk nr 3266 – kadencja VIII)** – ogłoszony w Dz. U. z 2019 r. poz. 969
 - Projekt dotyczy utworzenia ram prawnych umożliwiających opracowanie i przyjęcie Narodowej Strategii Onkologicznej, tj. programu wieloletniego dotyczącego m.. profilaktyki, wczesnego wykrywania, diagnostyki i leczenia chorób nowotworowych.
 - Z uzasadnienia projektu ustawy: „W ostatnich latach, **w wyniku szerokich konsultacji społecznych**, w ramach Narodowego Programu Zwalczania Chorób Nowotworowych wskazano, iż priorytetowe są takie działania, jak dofinansowanie profilaktyki onkologicznej sprzyjającej wcześniejszemu wykrywaniu nowotworów oraz rozwój radioterapii, do której dostęp w Polsce był jednym z najniższych w Europie. Narodowy Program Zwalczania Chorób Nowotworowych pozostaje zatem programem interwencyjnym, mającym rangę uchwały Rady Ministrów, przypisanym do kompetencji i realizacji przez Ministra Zdrowia. Narodowa Strategia Onkologiczna ma być dokumentem znacznie szerszym, dotyczącym także obszaru zdrowia publicznego, a zadania w niej określone będą wykrywać poza zakres doraźnych interwencji”.
- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zasadach zwrotu niektórych należności wynikających z umów kredytu i pożyczki (druk nr 811 – kadencja VIII)** – skierowany do I czytania, zakończono prace w związku z zakończeniem kadencji Sejmu
 - Projekt ustawy dotyczył eliminacji skutków pobierania przez banki od konsumentów nienależnego świadczenia w postaci nadmiernie wysokich spreadów walutowych.

- Z uzasadnienia projektu ustawy: „Od października do grudnia 2015 r. **odbyła się seria spotkań z przedstawicielami strony społecznej**, którzy zaprezentowali swoje oczekiwania odnośnie przyszłej ustawy oraz okoliczności uzasadniające jej uchwalenie. Reprezentanci organizacji kredytobiorców zaproponowali także możliwe do wdrożenia, ich zdaniem, narzędzia prawne służące rozwiązaniu problemu. Ze względu na fakt, iż w ocenie Kancelarii Prezydenta RP, część z zaproponowanych rozwiązań była trudna do zaakceptowania w kontekście zgodności z Konstytucją RP, w dniu 15 stycznia 2016 r. Kancelaria Prezydenta RP zaproponowała własną koncepcję regulacji w postaci projektu ustawy. Projekt był przedmiotem opinii formułowanych tak w mediach, jak i korespondencji kierowanej do Kancelarii Prezydenta RP”.

Formalne konsultacje i uzgodnienia:

- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1634 – kadencja VII)** – ogłoszony w Dz. U. z 2014 r. poz. 659

- Projekt ustawy dotyczył umożliwienia poruszania się na rowerze wzdłuż wałów przecipowodziowych, a także ułatwienia wyznaczania turystycznych szlaków rowerowych i pieszych oraz budowy dróg rowerowych na wałach przecipowodziowych i obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.
- Do projektu ustawy dołączono **Ocenę skutków regulacji**, w której wskazano, że
 - * projekt ustawy był dostępny do publicznego wglądu na stronie internetowej www.prezydent.pl. Poproszono o przesłanie ewentualnych uwag w wyznaczonym terminie
 - * projekt ustawy został przesłany pocztą elektroniczną do konsultacji ministrom i organom administracji rządowej właściwym w sprawach objętych projektem, wojewo-

dom, marszałkom województw, a także Związkowi Województw RP, Związkowi Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Związkowi Powiatów Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związkowi Gmin Wiejskich RP, Polskiemu Towarzystwu Turystyczno-Krajoznawczemu, Fundacji WWF, Klubowi Gaja, Polskiemu Klubowi Ekologicznemu, Lidze Ochrony Przyrody, Warszawskiemu Towarzystwu Cyklistów, wyznaczając termin do zajęcia stanowiska. W Ocenie skutków regulacji wskazano, że „Uwagi, które wpłynęły do Kancelarii Prezydenta RP zostały przeanalizowane i częściowo uwzględnione. Ponadto [...] zorganizowano również spotkanie uzgodnieniowe, w którym wzięły udział zaproszone podmioty”.

- o **Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (druk nr 3040 – kadencja VIII)** – ogłoszony w Dz. U. z 2019 r. poz. 1818
 - Projekt dotyczył określenia zasad rozwoju i integracji systemu usług społecznych na poziomie lokalnym.
 - Do projektu ustawy dołączono **Ocenę skutków regulacji**, w której wskazano, że
 - * „Wyjściowe założenia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej rozwoju i koordynacji usług społecznych przy wykorzystaniu centrum usług społecznych, a także projekt ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych były prezentowane przez członków sekcji **Polityka społeczna, rodzina Narodowej Rady Rozwoju** i przedstawicieli Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej **na 36 spotkaniach** odbywających w okresie od marca do października 2018 r. Wzięli w nich udział przedstawiciele instytucji rządowych, samorządowych, partnerzy społeczni i reprezentanci środowisk zajmujących się polityką społeczną, w szczególności usługami społecznymi, służbami społecznymi i pomocą społeczną.

- * [...]Wstępny projekt ustawy został poddany konsultacjom [...] odbyło się **pięć spotkań konsultacyjnych** z: przedstawicielami organizacji pozarządowych świadczących usługi społeczne, [...] przedstawicielami środowisk osób niepełnosprawnych i działających na rzecz tych środowisk. [...]
- * Uwagi do projektu ustawy zgłaszali również, **za pośrednictwem poczty elektronicznej**, przedstawiciele samorządu (UM Gdynia), pracownicy socjalni (MOPS w Krakowie, ŚOPS w Brwinowie, MOPS w Jaworznie), pracownicy naukowcy, organizacje pozarządowe”.

3.9. Podsumowanie

W porównaniu z inicjatywami legislacyjnymi podejmowanymi przez Radę Ministrów udział Prezydenta w podejmowaniu takich inicjatyw nie jest zbyt szeroki. Możliwość wpływu czynnika społecznego na działalność prawotwórczą jest ograniczona przez brak możliwości uzyskania informacji o zamierzeniach legislacyjnych Prezydenta wprost ze stron Biuletynu Informacji Publicznej, na wzór Rządowego Procesu Legislacyjnego. Informacje udostępniane publicznie dotyczą już projektów skierowanych do Sejmu. Warto zatem korzystać z uprawnień wynikających z możliwości składania wniosków w trybie informacji publicznej, a przede wszystkim korzystania z prawa petycji.

Jak wskazują podane przykłady skutecznego wpływu na działalność prawotwórczą Prezydenta, każda inicjatywa, nawet podjęta nieskutecznie inicjatywa obywatelska czy też generalnie wyrażane zainteresowanie społeczne oraz oczekiwania grup społecznych związane z danym tematem, mogą mieć wpływ na podejmowane przez głowę Państwa inicjatywy legislacyjne.

4. Rządowa inicjatywa ustawodawcza

4.1. Zagadnienia wprowadzające

Drugim konstytucyjnym organem władzy wykonawczej uprawnionym do inicjowania pracy nad projektem ustawy jest Rada Ministrów. Inicjatywa ustawodawcza jest jednym z narzędzi, dzięki któremu Rada Ministrów realizuje kompetencję konstytucyjną do prowadzenia polityki wewnętrznej państwa. Art. 118 Konstytucji RP przyznaje prawo inicjatywy ustawodawczej Radzie Ministrów, co oznacza, że jest to „uprawnienie całego tego organu, a nie poszczególnych członków tego organu”¹⁹⁰. Wniesienie projektu ustawy do parlamentu wymaga zatem przyjęcia projektu przez całą Radę Ministrów. Rządowy proces legislacyjny ma służyć temu, by zapewnić proceduralne ramy do współdziałania członków Rady Ministrów oraz innych podmiotów administracji publicznej, a także organizacji pozarządowych i partnerów społecznych w wykonywaniu kompetencji prawotwórczych w toku podejmowania inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów. Konstytucja określa także skład Rady Ministrów.

Konstytucja

Art. 118. 1. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.

Art. 146. 1. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 147. 1. Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów.

2. W skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów.

3. Prezes i wiceprezes Rady Ministrów mogą pełnić także funkcję ministra.

¹⁹⁰ P. Chybalski, *Komentarz do art. 118 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, Legalis/el.

4. W skład Rady Ministrów mogą być ponadto powoływani przewodniczący określonych w ustawach komitetów.



RYS. 20. SKŁAD RADY MINISTRÓW. GWIAZDKĄ OZNACZONO PODMIOTY, KTÓRE MOGĄ BYĆ POWOŁYWANE FAKULTATYWNIE.

Członkowie Rady Ministrów tworzą organ kolegialny uprawniony do realizacji inicjatywy ustawodawczej. Podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów oznacza zatem wszczęcie sformalizowanego procesu legislacyjnego, którego skutkiem będzie skierowanie przyjętego przez Radę Ministrów projektu ustawy do parlamentu.

Oprócz możliwości przedstawienia projektu ustawy do prac parlamentarnych, Radzie Ministrów, jak i jej poszczególnym członkom przysługuje także uprawnienie do wydawania aktów wykonawczych – rozporządzeń. Zarówno wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów, jak i przygotowanie rozporządzeń dokonuje się **w rządowym procesie legislacyjnym**.

4.2. Zakres przedmiotowy rządowej inicjatywy ustawodawczej

Zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji RP do Rady Ministrów „należą sprawy polityki państwa, które nie są zastrzeżone dla innych organów państwowych lub samorządu terytorialnego”. Istnieje zatem domniemanie kompetencyjne, które przyznaje Radzie Ministrów uprawnienia do działania we wszystkich sprawach polityki państwa. Niektóre obszary tej polityki zostały już w Konstytucji RP zastrzeżone jako obszary wyłącznej właściwości Rady Ministrów. W zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej taką wyłączną kompetencją Rady Ministrów jest przygotowanie projektu ustawy budżetowej oraz wniesienie tego projektu do Sejmu.

Przyznanie Radzie Ministrów szerokiego zakresu kompetencji powoduje, że Rada Ministrów odgrywa dominującą rolę jako organ realizujący inicjatywę ustawodawczą. Świadczy o tym liczba projektów rządowych, które są przedmiotem prac parlamentarnych¹⁹¹.

Konstytucja

Art. 146. 4. *W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności:*

[...]

5) *uchwala projekt budżetu państwa, [...]*

6) *kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwala zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu, [...].*

Art. 222. *Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu.*

Zakres i podział tematyczny spraw, które zostały przekazane Radzie Ministrów i administracji rządowej w ramach kompetencji konstytucyjnej Rady Ministrów, został uregulowany w ustawie

¹⁹¹ https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/projekty_ustaw

z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512), zwanej dalej „ustawą o działach administracji rządowej”. Uporządkowane tematycznie grupy spraw, dotyczące określonych obszarów działania Rady Ministrów, tworzą działy administracji rządowej. Aktualnie wyróżnione zostało 37 działów administracji rządowej, w tym m.in. dział administracji rządowej:

- oświata i wychowanie – dotyczący kształcenia, wychowania, nauczania dzieci i młodzieży;
- informatyzacja – dotyczący informatyzacji działalności administracji publicznej czy cyberbezpieczeństwa;
- gospodarka – dotyczący m.in. warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej;
- członkostwo RP w UE – który w zakresie niezastrzeżonym dla innych konstytucyjnych organów obejmuje sprawy udziału administracji rządowej w pracach organów i instytucji UE.

Podsumowując, zakres przedmiotowy inicjatywy ustawodawczej wykonywanej przez Radę Ministrów może dotyczyć zarówno tych spraw, które zostały wymienione w ustawie o działach administracji rządowej, jak i każdej sprawy, która dotyczy polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, a nie została zastrzeżona dla innych organów. Podział tematycznych działalności Rady Ministrów, którego dokonuje ustawa o działach administracji rządowej, umożliwi także przyporządkowanie określonych kategorii spraw do poszczególnych członków Rady Ministrów, będących w rządowym procesie legislacyjnym jednym z podmiotów uprawnionych do podjęcia działań w celu wykonania prawa inicjatywy ustawodawczej.

4.3. Podmiot uprawniony – pojęcie organu wnioskującego w rządowym procesie legislacyjnym

Określenie podmiotu uprawnionego do wszczęcia procesu legislacyjnego w ramach Rady Ministrów wymaga przeanalizowania jej wewnętrznej organizacji i trybu pracy. Organizacja pracy Rady Mi-

nistrów uwzględnia podział tematyczny spraw wynikający z ustawy o działach administracji rządowej oraz zasady określone w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o RM”. Aby przygotować projekt ustawy, który posłuży do zainicjowania prac w parlamencie, Rada Ministrów przyjęła w drodze uchwały wewnętrznej procedurę postępowania, określoną w uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2022 r. poz. 348), zwanej dalej „Regulaminem pracy RM”.

Organ, który jest odpowiedzialny za prowadzenie procesu legislacyjnego na gruncie Regulaminu pracy RM, to **organ wnioskujący**. To pojęcie jest wymiennie używane z pojęciami nieformalnymi, takimi jak „wnioskodawca” – w odniesieniu do organu, który przedstawia dany projekt na danym etapie legislacyjnym, albo „projekto-dawca” w odniesieniu do tego organu, który jest autorem projektu lub propozycji legislacyjnej.

Regulamin pracy RM określa podmioty uprawnione do wszczęcia procedury legislacyjnej ustawy. Do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia projektu ustawy do rozpatrzenia uprawniony jest:

- członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości;
- Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- Prezes Rządowego Centrum Legislacji;
- inny podmiot, jeżeli:
 - o został upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów,
 - o upoważnienie wynika z przepisów odrębnych – dotyczy to w szczególności pełnomocników rządu.



RYS. 21. ORGAN WNIOSKUJĄCY W RZĄDOWYM PROCESIE LEGISLACYJNYM.

Każdy z tych wskazanych organów wnioskujących ma jedną lub kilka podstaw, które wyznaczają zakres przedmiotowy podejmowanych przez niego inicjatyw i opracowanych projektów ustaw.

Członek Rady Ministrów jest uprawniony do przedkładania projektów ustaw w należącym do niego zakresie działania i w trybie określonym w Regulaminie pracy RM. Wykonywaniu tych kompetencji towarzyszy **upoważnienie do prowadzenia konsultacji publicznych oraz współdziałania z organizacjami społecznymi, samorządem terytorialnym oraz przedstawicielami środowisk zawodowych i twórczych.**

Ustawa o Radzie Ministrów

Art. 7. 2. Członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów - na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. [...]

4. Członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, w szczególności:

[...]

3) prowadzi konsultacje publiczne oraz współdziała z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych;

Większość projektów ustaw stanowiących inicjatywę ustawodawczą Rady Ministrów jest przygotowywana przez członka Rady Ministrów właściwego w zakresie przedmiotowym objętym projektem ustawy. Dlatego też istotne jest ustalenie podstaw zakresu właściwości rzeczowej poszczególnych członków Rady Ministrów.

Każdemu z członków Rady Ministrów zostaje powierzony określony zakres zadań, który wyznacza jego właściwość rzeczową. O tym, jaki zakres spraw należy do danego członka Rady Ministrów, decyduje Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia – potocznie nazywanego „rozporządzeniem atrybucyjnym”. Jest to rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania [*nazwa własna ministra z postanowienia Prezydenta RP o powołaniu w skład Rady Ministrów*], które jest wydawane na podstawie art. 33 ust. 1 lub 1a ustawy o RM.

Dla części członków Rady Ministrów – potocznie zwanych „ministrami działowymi” – zakres zadań jest określony przez przyporządkowanie jednego lub większej liczby działów administracji rządowej z ustawy o działach administracji rządowej. Przykładowo Ministrowi Cyfryzacji powierzono kierowanie działem administracji rządowej – informatyzacja.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji

§ 1. 2. Minister kieruje działem administracji rządowej – informatyzacja.

Natomiast dla tzw. „ministrów bez teki” – formalnie określanych jako „minister [imię i nazwisko] – członek Rady Ministrów; Prezes Rady Ministrów wyznacza zakres zadań bezpośrednio w treści rozporządzenia atrybucyjnego. Poniżej przykładowo został zaprezentowany zakres działania Ministra – członka Rady Ministrów Włodzimierza Tomaszewskiego.

***Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie
szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady
Ministrów Włodzimierza Tomaszewskiego***

§ 2. 1. *Do zakresu działania ministra należy w szczególności:*

[...]

2) inicjowanie działań na rzecz:

- a) prorozwojowego systemu finansów samorządowych,*
- b) rozwoju mechanizmów efektywnościowych z zakresu wydatkowania środków publicznych i gospodarowania majątkiem jednostek samorządu terytorialnego,*
- c) partycypacji obywatelskiej i obsługi mieszkańców,*
- d) promowania proekologicznych technologii w gospodarce komunalnej;*

3) współdziałanie na rzecz rozwiązań z zakresu gospodarki przestrzennej i budownictwa, rewitalizacji oraz komunikacji z udziałem samorządu terytorialnego;

[...]

3. Minister, w zakresie realizacji zadań określonych w ust. 1, opracowuje i opiniuje projekty aktów prawnych i innych dokumentów rządowych.

Minister, któremu przyznano dział administracji rządowej, może opracowywać i wносить do rozpatrzenia projekty ustaw, we wszystkich tych sprawach, które mieszczą się w powierzonych mu działach administracji rządowej. Minister – członek Rady Ministrów może mieć na podstawie rozporządzenia atrybucyjnego przyznaną przez Prezesa Rady Ministrów kompetencję do opracowania

projektów ustaw lub do ich wnoszenia w powierzone mu zakresie spraw. Właściwy minister w rządowym procesie legislacyjnym projektu ustawy pełni zatem rolę organu wnioskującego.

W przypadku Prezesa Rady Ministrów, jego kompetencje są unormowane w art. 148 Konstytucji RP.

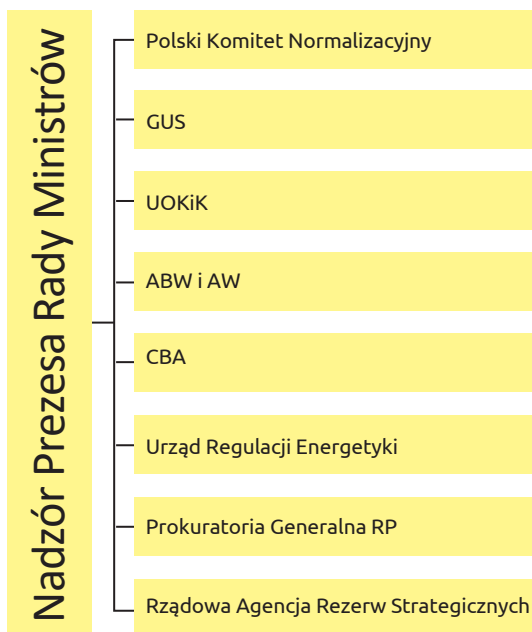
Konstytucja

Art. 148. *Prezes Rady Ministrów:*

- 1) *reprezentuje Radę Ministrów,*
- 2) *kieruje pracami Rady Ministrów,*
- 3) *wydaje rozporządzenia,*
- 4) *zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania,*
- 5) *koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów,*
- 6) *sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach,*
- 7) *jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.*

Kompetencje te są sformułowane w sposób bardzo ogólny. Premierowi nie przyznaje się jednak dodatkowo specjalnie określonego zakresu działania w rozporządzeniu. Jedyny wyjątek dotyczy sytuacji, gdy osoba powoływana na stanowisko Prezesa Rady Ministrów pełni jednocześnie funkcję ministra. Jednak wówczas rozporządzenie atrybucyjne dotyczy pełnionej funkcji ministra. W pozostałym zakresie poszczególne ustawy, w tym ustawa o działach administracji rządowej, wskazują, w jakich zakresach tematycznych Prezes Rady Ministrów dysponuje kompetencjami do działania. Jest to min. nadzór nad nieobjętą zakresem działań administracji rządowej działalnością niektórych urzędów administracji rządowej.¹⁹² Przykładowy wykaz tych urzędów, wynikający z ustawy o działach administracji rządowej, prezentuje schemat.

¹⁹² Art. 33a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.



RYS. 22. NIEOBJĘTE ZAKRESEM DZIAŁÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ PODMIOTY, KTÓRYCH DZIAŁALNOŚĆ JEST NADZOROWANA PRZEZ PREZESA RADY MINISTRÓW.

Prezes Rady Ministrów, jako członek Rady Ministrów i kierujący pracą Rady Ministrów, dysponuje uprawnieniem do pełnienia roli organu wnioskującego w rządowym procesie legislacyjnym. Najczęściej jednak w ramach jego kompetencji funkcje organu wnioskującego pełnią organy podległe Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowane, a w zakresie ustaw, których gospodarzami są członkowie Rady Ministrów – właściwi ministrowie.

Poza właściwym ministrem uprawnieni do inicjowania procesu legislacyjnego są także inni przedstawiciele administracji rządowej. Zainicjować proces legislacyjny projektu ustawy może także **Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**, zwany dalej „Szefem KPRM”. Szef KPRM jest organem wnioskującym najczęściej w tych sprawach, które dotyczą obsługi organizacyjnej działania Rady Mini-

strów – na przykład wówczas, gdy konieczna byłaby zmiana ustawy o RM. Podstawą do podjęcia przez niego działań mogą być albo kompetencje dotyczące kierowania KPRM określone w ustawie o Radzie Ministrów i powierzone mu funkcje w zakresie obsługi Rady Ministrów przez KPRM, ale także stosowne upoważnienie od Prezesa Rady Ministrów.

Zainicjować proces legislacyjny projektu ustawy może także **Prezes Rządowego Centrum Legislacji**, zwany dalej „Prezesem RCL”. Może on inicjować proces legislacyjny projektu ustawy w trzech przypadkach. Po pierwsze może wszcząć proces legislacyjny, jeżeli zakres takiej zmiany lub nowelizacji mieści się w jego kompetencjach dotyczących kierowania RCL, obsługi Rady Legislacyjnej czy wydawania dzienników urzędowych. Po drugie opracowanie dowolnego projektu ustawy Rządowemu Centrum Legislacji może powierzyć Zespół Programowania Prac Rządu. Jest to szczególna możliwość działania tego Zespołu, które może dotyczyć projektu, wobec którego inny organ wnioskujący złożył wniosek o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. W praktyce ten rodzaj upoważnienia może dotyczyć najczęściej ustaw o charakterze systemowym, dotyczących kwestii ustrojowych w ramach administracji rządowej czy wynikających np. z potrzeby wykonania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czy też dotyczącego upoważnień ustawowych do wydania aktów wykonawczych do ustawy. Po trzecie, podobnie jak inne organy i podmioty podległe lub nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów – Prezes RCL może otrzymać upoważnienie od Prezesa Rady Ministrów, które będzie obejmowało określony w tym upoważnieniu zakres działania.

Do wniesienia do rozpatrzenia projektu ustawy mogą być uprawnione także **inne organy** niż ministrowie, Szef KPRM lub Prezes RCL. Takie upoważnienie może wynikać z przepisów odrębnych. Upoważnieniem do wniesienia do rozpatrzenia przez Radę Mi-

nistrów projektów dokumentów rządowych mogą dysponować w ramach swoich kompetencji pełnomocnicy rządu powoływani na podstawie ustaw szczególnych, np. Pełnomocnik Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego¹⁹³ albo powoływani rozporządzeniem Rady Ministrów zgodnie z art. 10 ustawy o RM. Takim Pełnomocnikiem, powołanym na podstawie art. 10 ustawy o RM, którego celem było wyłącznie opracowanie projektu ustawy, był Pełnomocnik Rządu do spraw projektu ustawy o zdrowiu publicznym, który został powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw projektu ustawy o zdrowiu publicznym (Dz. U. poz. 1887)¹⁹⁴.

Upoważnieniem do opracowania projektów aktów normatywnych mogą także dysponować na podstawie przepisów ustawowych inne organy. Przykładowo takim uprawnieniem w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego dysponuje Komitet do spraw Pożytku Publicznego, a „przepisem odrębnym” jest w tym przypadku art. 34b ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Art. 34b. 1. *Do zadań Komitetu należy:*

1) koordynowanie i monitorowanie współpracy organów administracji rządowej z sektorem organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego;

[...]

3) opracowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

¹⁹³ Art. 5 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.

¹⁹⁴ Pełnomocnik ten został zniesiony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw projektu ustawy o zdrowiu publicznym (Dz. U. poz. 506).

Dodatkowo każdy minister może upoważnić do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego, w tym projektu ustawy, organ administracji rządowej, który podlega temu ministrowi lub jest przez niego nadzorowany.

Minister właściwy do spraw gospodarki – aktualnie Minister Rozwoju i Technologii może upoważnić organ mu podległy np.: Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych do wykonywania kompetencji organu wnioskującego z upoważnienia tego ministra. Informację o organach podległych ministrowi i nadzorowanych przez niego można znaleźć w rozporządzeniu atrybucyjnym lub załączniku do tego rozporządzenia.

***Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów
w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju
i Technologii***

**WYKAZ ORGANÓW PODLEGŁYCH MINISTROWI ROZWOJU
I TECHNOLOGII LUB PRZEZ NIEGO NADZOROWANYCH**

- 1) Główny Geodeta Kraju;
- 2) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego;
- 3) Prezes Głównego Urzędu Miar;
- 4) Prezes Urzędu Zamówień Publicznych;
- 5) Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.

Jeżeli organ wnioskujący działa na podstawie upoważnienia, to takie upoważnienie udzielone przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra może ograniczać liczbę etapów procesu legislacyjnego objętych upoważnieniem. Możliwe jest powierzenie upoważnionemu tylko opracowania projektu lub prowadzenia jedynie etapu uzgodnień albo samych konsultacji publicznych. Jednak w większości przypadków upoważnienie obejmuje zarówno prowadzenie procesu uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania projektu, czyli kilku początkowych etapów procesu legislacyjnego.

Pytanie 1. Czy minister – członek Rady Ministrów, tzw. minister „bez teki”, może być organem inicjującym rządowy proces legislacyjny?

Odpowiedź 1. Tak, w tym zakresie tematycznym, jaki wyznaczył mu Prezes Rady Ministrów w rozporządzeniu atrybucyjnym.



Pytanie 2. W jakim zakresie projekty ustaw do rozpatrzenia Rady Ministrów wnosi Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego?

Odpowiedź 2. W takim zakresie, jaki został mu przypisany na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W zakresie działu administracji rządowej kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, w którym zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej mieszczą się m.in. sprawy „*podtrzymywania i rozpowszechniania tradycji narodowej i państwowej; ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; działalności muzeów*”.

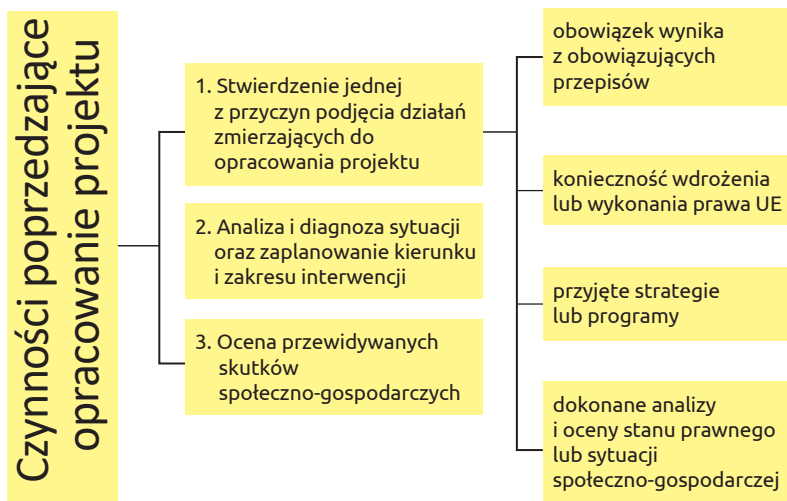


4.4. Czynności poprzedzające opracowanie projektu ustawy

Inicjatywa ustawodawcza jest tylko jednym ze środków, które Rada Ministrów wykorzystuje do prowadzenia polityki państwa. Dlatego podjęcie prac nad opracowaniem projektu ustawy poprzedza się pracami analitycznymi, które pozwalają ustalić, czy w danym przypadku konieczna jest interwencja legislacyjna, czy też istnieją inne, bardziej adekwatne środki działania Rady Ministrów, np. kampanie społeczne. Jednocześnie przeprowadza się również diagnozę czy zaprojektowane działania mają szansę przynieść zakładane rezultaty. Prawo wyznacza bowiem jedynie pewne zasadnicze ramy dla funkcjonowania stosunków społecznych i nie w każdym przypadku konieczne jest dokonywanie jego zmiany.

Czynności poprzedzające opracowanie projektu ustawy składają się z trzech etapów. Pierwszy etap polega na ustaleniu, czy wystę-

puje **przyczyna, która uzasadnia podjęcie prac nad inicjatywą ustawodawczą** przez organ wnioskujący. Cztery typowe przypadki, w których podjęcie prac nad projektem aktu normatywnego może okazać się konieczne lub uzasadnione, opisuje Regulamin pracy RM. Drugi etap polega na podjęciu szeregu działań analitycznych, których celem jest ustalenie aktualnego stanu stosunków społecznych, stanu prawnego i przeanalizowanie możliwości podjęcia innych działań, aby **zdiagnozować i zaplanować adekwatne cele, kierunki, zakres oraz środki interwencji organów władzy publicznej**. Do dokonania tych działań analitycznych obligują początkowe przepisy ZTP. Trzeci etap polega na szczegółowej analizie potencjalnych skutków społecznych, faktycznych i prawnych planowanych zmian ustawowych. Ten trzeci etap to ocena wpływu, czyli **ocena regulacji z punktu widzenia przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych**. Jeżeli zostanie podjęta decyzja o opracowaniu projektu aktu normatywnego, to taka ocena jest następnie dokumentowana w odrębnej części uzasadnienia tego projektu jako ocena skutków regulacji, zwana dalej „OSR”. Obowiązek dokonania OSR wynika z Regulaminu pracy RM.

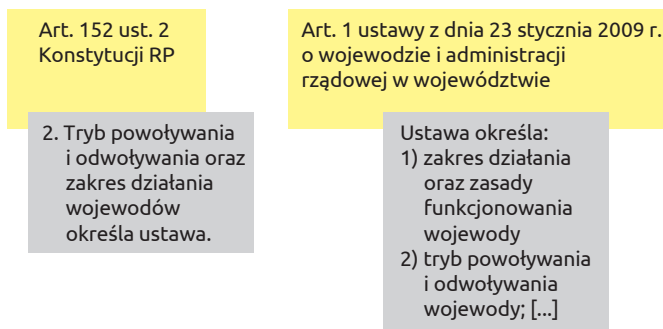


RYS. 23. CZYNNOSCI POPRZEDZAJĄCE OPRACOWANIE PROJEKTU.

Regulamin pracy RM opisuje typowe przyczyny, z których wynika potrzeba opracowania aktu normatywnego, ale ujmuje je w otwartym katalogu, więc organ wnioskujący może podjąć prace legislacyjne z innej przyczyny. Organ wnioskujący podejmuje pracę nad projektem, jeżeli wynika to w szczególności:

- z obowiązujących przepisów;
- z konieczności wdrożenia lub wykonania prawa UE;
- z przyjętych strategii lub programów;
- dokonanych analiz i ocen stanu prawnego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego.

Obowiązek wynikający z obowiązujących przepisów to w przypadku ustawy najczęściej **obowiązek wynikający z Konstytucji RP**. W kilku przypadkach Konstytucja RP wprost stanowi, że w danym zakresie spraw szczegółowe ich uregulowanie powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w ustawach. Przykładowo art. 152 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje, że tryb powoływania i zakres działania wojewodów ma określać ustawa. W związku z tym konieczne było podjęcie prac legislacyjnych, które zakończyły się ogłoszeniem i wejściem w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190). Konstytucyjne zobowiązanie do uregulowania określonej kategorii spraw na poziomie ustawy może dotyczyć albo obowiązku wydania kompleksowej regulacji ustawowej w jakimś zakresie tematycznym, albo polegać na tym, że regulacje o określonym charakterze lub zakresie przedmiotowym zawsze wymagają uregulowania na poziomie ustawy. Na przykład art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga, aby każde ograniczenie gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw obywatelskich, poza spełnieniem testu proporcjonalności, miało swoją podstawę w ustawie.



RYS. 24. OBOWIĄZUJĄCE PRZEPISY KONSTYTUCJI WYZNACZAJĄCE PRZEDMIOT INICJATYWY USTAWODAWCZE.

Rada Ministrów podejmuje te inicjatywy ustawodawcze i przedkłada projekty w zakresie ustaw, których przyjęcia wymaga Konstytucja RP, jeżeli zakres przedmiotowy tych projektów pokrywa się z właściwością rzeczową Rady Ministrów. Trzeba bowiem pamiętać, że Rada Ministrów jest tylko jednym z organów władzy wykonawczej. Ze względu na ustrojową pozycję Prezydenta RP istnieją także takie konstytucyjne obszary regulacji, w szczególności dotyczące kwestii organizacji i działania organów konstytucyjnych, w których wykonanie inicjatywy ustawodawczej będzie przysługiwało przede wszystkim Prezydentowi RP.

Drugą z przyczyn podjęcia prac nad projektem ustawy jest **konieczność wykonania lub wdrożenia przepisów prawa Unii Europejskiej**. Potrzeba wdrożenia lub wykonania przepisów prawa UE jest monitorowana stale przez ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE w Elektronicznym Systemie Transpozycji Prawa Europejskiego¹⁹⁵, zwanym dalej „e-step”. W e-step są przydzielane statusy odpowiadające na pytanie, czy dany akt prawa UE wymaga transpozycji, czyli odpowiedniego „przeniesienia” do systemu polskiego prawa w formie wdrożenia w przypadku przepisów dyrektywy albo przyjęcia przepisów, które mają służyć stosowaniu rozpo-

¹⁹⁵ <https://estep.kprm.gov.pl/mz-citizen-web/home.seam>

rządzenia wydawanego przez organy UE. W e-step wskazywany jest też urząd obsługujący ministra lub organ właściwy w zakresie podjęcia prac legislacyjnych dotyczących danego aktu prawnego UE.

Pytanie

Skąd wiadomo, że ten projekt ustawy wdraża wskazaną dyrektywę?

Odpowiedź

Do tytułu każdej ustawy, która wdraża dyrektywy lub służy stosowaniu rozporządzeń UE, dodawany jest odnośnik. W tym odnośniku znajduje się informacja, jakie akty prawa UE wdraża taka regulacja lub stosowaniu jakich aktów prawa UE ma służyć.

Trzecią przyczyną podjęcia prac nad opracowaniem projektu może być zaplanowanie takich działań w podejmowanych przez Radę Ministrów programach wieloletnich lub strategiach działania. W przypadku **strategii lub programów** najczęstszym zjawiskiem jest deklaracja w treści strategii lub programu pewnych założeń czy kierunków zmian ustawodawczych.

Na przykład w programie przyjętym uchwałą nr 162/2018 Rady Ministrów w dniu 29 października 2018 r. w sprawie przyjęcia „Systemu zarządzania rozwojem Polski” (niepublikowane) zaplanowano zmiany ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, na co powoływano się w opisie projektu¹⁹⁶ w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów¹⁹⁷ oraz w jego uzasadnieniu w trakcie rządowego procesu legislacyjnego¹⁹⁸.

Czwartą przyczyną jest zdiagnozowanie potrzeby wynikającej z **funkcjonowania prawa lub określonej sytuacji społecznej czy gospodarczej**. Zdiagnozowane problemy mogą wymagać podjęcia interwencji legislacyjnej w formie inicjatywy ustawodawczej.

¹⁹⁶ Informacja z wykazu – projekt procedowany w archiwalnym wykazie prac RM pod numerem UD496.

¹⁹⁷ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-zasadach-prowadzenia-polityki-rozwoju-oraz-niektorych-innych-ustaw4>

¹⁹⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321445>

Przykładem takiej interwencji są np. zmiany prawa objęte projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym (UD324)¹⁹⁹. Zmiany te dotyczyły kompleksowego uregulowania kwestii „przekręcania liczników” w obrocie samochodami używanymi. Minister Sprawiedliwości, w uzasadnieniu wskazywał, że dotychczasowe uregulowania prawne nie są wystarczające dla zapobiegania temu procederowi. Dlatego też uznano za uzasadnione dokonanie zmian w zakresie ustawy – Kodeks karny w części odnoszącej się do penalizowania tego procederu oraz odpowiednie zmiany w zakresie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, aby na podstawie danych z ewidencji pojazdów było możliwe stwierdzenie, kto i kiedy dokonał zmiany wskazań licznika. Skutkiem tej regulacji miało być wyeliminowanie procederu przekręcania liczników w obrocie samochodami używanymi.

Jeżeli zachodzi co najmniej jedna z przyczyn podjęcia prac nad opracowaniem ustawy, następują dwa kolejne etapy czynności poprzedzających opracowanie projektu.

W ZTP określono zestaw czynności, które stanowią wytyczne dotyczące sposobu przygotowania organu wnioskującego do podjęcia prac nad projektem ustawy. Zgodnie z § 1 ust. 1 ZTP podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, a także każdego innego projektu aktu normatywnego, należy poprzedzić dokonaniem analizy w pięciu obszarach wskazanych na schemacie.

199 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12307059/katalog/12484405#12484405>

Stan stosunków społecznych	Ustalenie stanu prawnego, uwzględniając:	Ustalenie środków interwencji	Określenie skutków proponowanych rozwiązań	Zasięgnięcie opinii adresatów
wyznaczenie i opisanie tego stanu	prawo polskie	w tym analiza, czy możliwe jest podjęcie środków alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy	społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych, finansowych każdego z rozważanych rozwiązań	czyli podmiotów, które zostaną objęte zakresem interwencji władzy publicznej
wskazanie kierunku pożądanych zmian	umowy międzynarodowe regulacje prawa UE i innych organizacji międzynarodowych			

RYS. 25. OBSZARY I CZYNNOSCI PODEJMOWANE PRZEZ ORGAN WŁADZY PUBLICZNEJ PRZED POJĘCIEM DECYZJI DOTYCZĄCEJ PRZYGOTOWANIA PROJEKTU USTAWY ZGODNIE Z § 1 ZTP

Zasady techniki prawodawczej

§ 1. 1. *Podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności:*

- 1) *wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków ich zmiany;*
- 2) *analizą aktualnego stanu prawnego, z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, w tym umów z zakresu ochrony praw człowieka, oraz prawodawstwa organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;*
- 3) *ustaleniem możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy;*
- 4) *określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;*
- 5) *zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej.*

Uzyskane wyniki umożliwiają podjęcie decyzji dotyczącej metody podejmowanej interwencji. Jeżeli okaże się, że zasadne jest podjęcie działań legislacyjnych, wówczas organ wnioskujący powinien przejść do trzeciego etapu poprzedzającego opracowanie projektu i przygotować ocenę wpływu.

Ocena wpływu modelowo jest przeprowadzona na etapie poprzedzającym opracowanie projektu ustawy, ale najczęściej powstaje równoległe w trakcie tworzenia tekstu projektu ustawy. Następnie jest dokumentowana zgodnie z § 28 ust. 1 Regulaminu pracy RM jako odrębna część uzasadnienia projektu, jakim jest OSR. Jest przygotowywana na formularzu, którego wzór Szef KPRM zamieszcza w BIP, na stronie KPRM²⁰⁰.

OSR jest najczęściej odrębnym załącznikiem do projektu ustawy, który zawiera w szczególności:

- wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny;
- informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;
- informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków;
- przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, o których mowa w pkt 1, oraz wpływu projektu na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:
 - o sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
 - o rynek pracy,

²⁰⁰ <https://www.gov.pl/web/premier/ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym>

- o konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców,
- o sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych;
- wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.²⁰¹

OSR może podlegać uzupełnieniu w toku procesu legislacyjnego, nie jest bowiem możliwe na pierwszym etapie kompletne określenie zakresu konsultacji publicznych czy opiniowania projektu, tym bardziej że proponowane rozwiązania mogą się zmieniać, co wymaga rozszerzenia zakresu OSR.

Jeżeli OSR ma dotyczyć projektu ustawy, która dotyczy zasad wykonywania działalności gospodarczej, wówczas powinien zawierać dodatkowe elementy. Prezentuje je schemat.

Każdy projekt ustawy	Projekt ustawy, który określa zasady dotyczące działalności gospodarczej
zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu	wyniki analizy zgodności projektu z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców
określenie celu i istoty interwencji	
porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach	informację o zastosowaniu proporcjonalnych ograniczeń obowiązków administracyjnych wobec przedsiębiorców albo uzasadnienie braku możliwości zastosowania takich ograniczeń, o których mowa w art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców

RYS. 26. ELEMENTY OSR DLA PROJEKTU USTAWY.

²⁰¹ § 28 Regulaminu pracy RM.

W ramach Rady Ministrów został wyodrębniony podmiot, który zapewnia koordynację procesu sporządzania OSR – jest to Koordynator OSR. Wyznacza go Prezes Rady Ministrów, a gdyby nie został wyznaczony, wówczas te obowiązki wykonuje SzeF KPRM. Dokonuje on weryfikacji prawidłowości sporządzenia OSR.

Sam proces prowadzący do dokonania oceny wpływu powinien być prowadzony zgodnie z wytycznymi uchwalonymi przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy. Treść wytycznych dotyczących oceny wpływu została przyjęta przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r. łącznie z wytycznymi dotyczącymi prowadzenia procesu konsultacji publicznych.²⁰² Jest to dokument Rady Ministrów o charakterze wewnętrznym, a zatem zgodnie z art. 93 Konstytucji RP nie może stanowić podstawy decyzji wobec jednostek. Pozwala jednak ustalić założenia przyświecające ocenie wpływu oraz zasady istotne dla przebiegu tego procesu. Zgodnie z wytycznymi: „Ocena wpływu jest to proces analityczny wspomagający podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia.”²⁰³ Proces ten rozpoczyna się od identyfikacji i analizy problemu i ma dostarczyć informacji dotyczących m.in. przyczyny problemu i różnych możliwości jego rozwiązania.

Fragment wytycznych dotyczących oceny wpływu i konsultacji publicznych

Ocena wpływu ma na celu dostarczenie informacji na temat powyższych działań. Informacja ta powinna pozwalać na uzasadnienie potrzeby wprowadzanej regulacji prawnej, w tym wskazanie:

- (i) przyczyn wprowadzenia danej regulacji prawnej,*
- (ii) problemu, który wymaga rozwiązania,*
- (iii) innych możliwych opcji działania, które będą brane pod uwagę podczas procesu oceny,*

202 <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/lepsze-prawo>

203 Zob. *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, miejsce, rok wyd. s. 11.

(iv) istoty i celu projektowanego rozwiązania,
(v) spodziewanych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych²⁰⁴.

Dokonanie oceny wpływu pozwala ocenić potrzebę wprowadzenia danej regulacji, a także jej potencjalnych skutków i kosztów.

4.5. Wpływ aktywności społecznej na podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów

Wpływ organizacji pozarządowych lub partnerów społecznych może polegać na zdiagnozowaniu, że zachodzi któraś z przyczyn uzasadniających wszczęcie prac nad projektem ustawy. Aby zainicjować działania legislacyjne, organizacje pozarządowe i partnerzy społeczni mogą przedstawiać członkom Rady Ministrów lub przedstawicielom administracji rządowej dokonywane przez siebie oceny stanu prawnego czy sytuacji społeczno-gospodarczej, w których zawrą wnioski o wszczęcie inicjatywy legislacyjnej. Takie wnioski mogą przybrać formę petycji składanych w trybie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

W przypadku członków Rady Ministrów pierwszym krokiem jest ustalenie – na podstawie ustawy o działach administracji rządowej – innych ustaw szczególnych oraz rozporządzeń atrybucyjnych organu właściwego w danym zakresie przedmiotowym.

Następnie do właściwego rzeczowo organu można skierować analizę czy opinię zawierającą wnioski o podjęcie działań legislacyjnych. Warto także przedstawić założenia projektowanych zmian lub rozwiązań prawnych niezbędnych do osiągnięcia wpływu na sytuację społeczną.

Opinie lub analizy można kierować także do organów pomocniczych Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów lub ministrów.

204 Zob. *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu...*, s. 12.

Ograny pomocnicze są tworzone na podstawie art. 7 oraz art. 12 ustawy o Radzie Ministrów. Organy pomocnicze o charakterze opiniodawczo-doradczym mogą rekomendować członkom Rady Ministrów wszczęcie procesu legislacyjnego w określonej tematyce. Spektrum spraw, którymi zajmują się te organy pomocnicze, jest bardzo szerokie, zaś aktualną listę tych organów wspierających Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów można znaleźć w BIP KPRM, w zakładce „Organy pomocnicze”. W przypadku ministrów, informacje o ich organach pomocniczych można odnaleźć na stronach internetowych obsługujących ich urzędy.

Najczęściej opinia organizacji prowadzi do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, dotyczącej konkretnej kwestii w ramach innych działań legislacyjnych podejmowanych przez dany organ wnioskujący. Jako przykład można podać projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach mających na celu poprawę nadzoru nad zdrowiem i ochroną zwierząt (UC140), którego celem było wdrożenie prawa UE. W wyniku postulatów organizacji pozarządowych, rządowy projekt ustawy uzupełniono o regulacje krajowe dotyczące doprecyzowania procedury interwencyjnego odbioru zwierząt przez organizacje pozarządowe. Organ wnioskujący, którym był Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, we wpisie w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów wskazał, że uzupełnienie tej regulacji było związane właśnie z postulatami zgłaszanymi przez organizacje zajmujące się ochroną zwierząt²⁰⁵. Proces legislacyjny projektu ustawy jest w toku²⁰⁶.

Bywa jednak także tak, że opinia organizacji i ich działania rzecznicze prowadzą ostatecznie do przyjęcia projektu całej nowej ustawy. Tak stało się w przypadku ustawy z dnia 1 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1672). Już od 2008 r. organizacje pozarządowe zgłaszały potrzebę zmia-

205 <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-szczegolnych-rozwiazaniach-majacych-na-celu-poprawe-nadzoru-nad-zdrowiem-i-ochrona-zwierzat>

206 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12370650>

ny ustawy dotyczącej zbiorów publicznych, pochodzącej z 1933 r. Wskazywano, że darowizny rzeczowe nie są już podstawową formą wspierania organizacji pozarządowych w ramach zbiorów publicznych i że konieczne jest uregulowanie mechanizmów dla zbiorów środków pieniężnych oraz uproszczenie i zapewnienie przejrzystości zbiorów. Udział w pracach nad tą ustawą brała koalicja organizacji pozarządowych, którą koordynowało Forum Darczyńców²⁰⁷. Ta koalicja i inne organizacje pozarządowe brały udział zarówno w pracach nad projektem założeń projektu ustawy²⁰⁸, jak i nad projektem ustawy²⁰⁹, a ostatecznie nad projektami rozporządzeń wykonawczych. W wyniku inicjatywy organizacji skrócono czas rejestracji zbiorów z 30 do 3 dni, zaproponowano elektroniczny portal, który służy do zgłaszania zbiorów i zamieszczania sprawozdań ze zbiorów. Należy zauważyć, że wypracowanie mechanizmów zbiorów publicznych w toku długotrwałego dialogu przyczyniło się wypracowania regulacji, która może poszczycić się dużą stabilnością. Dotychczas bowiem, przez ponad 9 lat obowiązywania ustawy, była ona zmieniana zaledwie 4 razy i to w sposób nieznaczny. Jest to korzystne zarówno z punktu widzenia obywateli, organizacji pozarządowych, jak i organów władzy publicznej.

Możliwa jest także aktywność organizacji na etapie dokonywania oceny wpływu regulacji, która może przybrać dwie formy: albo formę udziału w prekonsultacjach, albo odnosić się do oceny wpływu.

Formularz OSR wskazuje, że w ramach oceny wpływu dokumentuje się także „**informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu**”. Są to tzw. **prekonsultacje**, czyli konsultacje prowadzone przez organ wnioskujący na etapie przyjmowania założeń merytorycznych, które znajdą odzwierciedlenie w opracowanym projekcie ustawy. Stanowią one procedurę odręb-

207 <https://www.forumdarczynow.pl/pl/post/wplynelismy-na-zmiane-przepisow-dotyczacych-prowadzenia-zbiorow-publicznych>

208 Ibidem.

209 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/162582/katalog/162585#162585>

ną od konsultacji publicznych²¹⁰. O przeprowadzeniu i formie prekonsultacji decyduje organ wnioskujący, gdyż regulamin pracy RM przewiduje jedynie możliwość ich przeprowadzenia. Prekonsultacje mogą mieć charakter otwarty lub być ograniczone do określonego katalogu podmiotów. Ostatecznie ich wynik jest opisywany w OSR załączanym do projektu ustawy.

Takie otwarte prekonsultacje zostały przeprowadzone w lipcu 2022 r. przez Ministerstwo Finansów i dotyczyły koncepcji wdrożenia wspólnych unijnych ram sprawozdawczości dochodów uzyskiwanych za pośrednictwem platform cyfrowych. W lipcu 2022 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów udostępniono projekt założeń do otwartych konsultacji, umożliwiając zgłoszenie uwag w wyznaczonym terminie w formie e-mailowej przez wszystkie zainteresowane podmioty. Informacje o uwagach zgłoszonych w prekonsultacjach znalazły swoje odzwierciedlenie w OSR projektu²¹¹. W raporcie z konsultacji publicznych projektodawca wskazał, że uwagi zgłosiło ponad 90 podmiotów objętych obowiązkami. Miały one wpływ na treść projektu, gdyż projektodawca dokonał zmiany w zakresie definicji „adresu głównego”, który w założeniach odnosił się do „adresu zamieszkania do celów podatkowych”, zaś w projekcie ustawy przyjęto w wyniku uwag „adres głównego miejsca pobytu”, a podobnej zmiany dokonano w definicji platformy cyfrowej. Proces legislacyjny projektu ustawy można śledzić w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zwanym dalej „RPL”²¹².

Ponadto można zgłosić uwagi do procesu przeprowadzania oceny wpływu do organu wnioskującego lub koordynatora OSR. Takie uwagi będą jednak najczęściej elementem uwag zgłaszanych na dalszym etapie prac nad projektem – w szczególności na etapie konsultacji publicznych.

210 Zob. *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu...*, s. 30.

211 <https://www.gov.pl/web/finanse/prekonsultacje-zalozen-kierowanych-do-posiadaczy-platform-cyfrowych-rozpozczete>

212 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12369201/katalog/12949551#12949551>

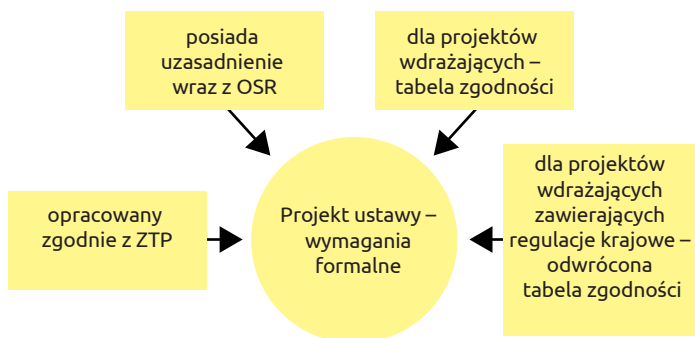
Aktywność podejmowana przez organizacje pozarządowe lub partnerów społecznych może zatem dotyczyć także etapów poprzedzających opracowanie projektu ustawy. Taka aktywność może stać się impulsem do wszczęcia procesu legislacyjnego przez Radę Ministrów albo powodować zmiany rozwiązań w przyjętych założeniach rządowych projektów ustaw.

4.6. Wymogi formalne rządowego projektu ustawy

Warunkiem skierowania projektu ustawy do prac w toku uzgodnień z członkami Rady Ministrów, opiniowania przez uprawnione podmioty oraz konsultacji publicznych jest odpowiednie przygotowanie projektu ustawy i spełnienie przez ten projekt kilku wymogów formalnych.

Projekt ustawy, kierowany do rządowego procesu legislacyjnego:

1. powinien zostać opracowany pod względem prawnym, legislacyjnym oraz redakcyjnym zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach odrębnych, w szczególności zgodnie z wymaganiami określonymi w ZTP;
2. posiada uzasadnienie – zgodne z wymaganiami określonymi w Regulaminie pracy RM oraz w przepisach odrębnych – w szczególności w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;
3. posiada odrębną część uzasadnienia – OSR – przygotowaną na formularzu, który przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanego aktu;
4. w przypadku projektu ustawy wdrażającego prawo Unii Europejskiej, organ wnioskujący powinien sporządzić:
 - a. tabele zgodności, czyli zestawienie przepisów prawa UE, których wdrożenie jest celem projektu oraz projektowanych przepisów prawa polskiego;
 - b. odwróconą tabelę zgodności, czyli zestawienie przepisów, które wykraczają poza cel wdrożenia prawa UE, wraz z wyjaśnieniem niezbędności objęcia ich tym projektem.



RYS. 27. WYMAGANIA FORMALNE PROJEKTU USTAWY.

Regulamin pracy Rady Ministrów w § 27 ust. 3 stawia także wymagania formalne wobec uzasadnienia projektu, które powinny:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu;
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
- 3) wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie);
- 4) zawierać:
 - a) oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem UE,
 - b) ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

W uzasadnieniu przedstawia się informację dotyczącą potrzeby przedstawienia projektu właściwym organom i instytucjom UE, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, a także wyjaśnienie terminu wejścia w życie. W przypadku projektów, które wchodzi w życie w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia – zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U.

z 2019 r. poz. 1461), konieczne jest podanie ważnego interesu państwa, który wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego oraz fragmentu uzasadnienia, odpowiadającego na pytanie, czy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją na przeszkodzie takiemu terminowi wejścia w życie. Takie uzasadnienie powinno również towarzyszyć aktowi normatywnemu, w przypadku gdy zaplanowano jego wsteczną moc obowiązującą. Jeżeli projekt ustawy dotyczy prawa UE, należy w uzasadnieniu przedstawić wyjaśnienie terminów wejścia w życie, odnoszące się do ich spójności z terminami wdrożenia lub stosowania prawa przewidzianymi przez akty prawa UE.

Do uzasadnienia jako odrębną jego część dołącza się OSR, który zawiera ocenę wpływu projektu ustaw. Jest on dokumentowany na formularzu i zawiera wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, których analizę podjęto na etapie oceny wpływu danego projektu.

Ponieważ każdy projekt ustawy jest następnie procedowany przez Sejm RP, organ wnioskujący już w toku rządowego procesu legislacyjnego powinien brać pod uwagę wymagania formalne wobec projektu ustawy, które wynikają z Regulaminu Sejmu RP. W przeważającej mierze są one tożsame z wymaganiami stawianymi projektom kierowanym do rozpatrzenia w rządowym procesie legislacyjnym. Różnica między Regulaminem Sejmu a Regulaminem pracy RM polega m.in. na tym, że w Regulaminie Sejmu wskazano wprost, iż uzasadnienie projektu ustawy zawierającej przepisy regulacyjne lub przepisy określające wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych – w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1646 oraz z 2022 r. poz. 1616) – powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 50f ust. 1 tej ustawy. Brak odzwierciedlenia tego wymogu w Regulaminie pracy RM nie ma jednak istotnego

znaczenia, gdyż organ wnioskujący jest zobowiązany stosować przepis ww. ustawy jako aktu hierarchicznie wyższego wobec Regulaminu pracy RM.

Wymogiem formalnym złożenia projektu ustawy w Sejmie jest również dołączenie do projektu ustawy projektów podstawowych aktów wykonawczych. Zgodnie z Regulaminem pracy RM – projekty aktów wykonawczych nie są dołączane do projektu ustawy na pierwszych etapach prac legislacyjnych. Obowiązek ich dołączenia do projektu ustawy powstaje dopiero na etapie skierowania projektu ustawy do prac SKRM.

4.7. Rządowa procedura legislacyjna

Rządowy proces legislacyjny rozpoczyna zdiagnozowanie choćby jednej z przyczyn podjęcia inicjatywy ustawodawczej, zaprojektowanie działań prawnych oraz dokonanie oceny wpływu regulacji, które prowadzą do podjęcia decyzji co do wyboru środków prawnych, jako adekwatnej formy działania Rady Ministrów. Efektem końcowym rządowego procesu legislacyjnego jest przygotowanie uzgodnionego z członkami Rady Ministrów, zaopiniowanego przez uprawnione podmioty i skonsultowanego publicznie projektu ustawy, który będzie można skierować do prac parlamentarnych. Ogólny przebieg rządowego procesu legislacyjnego został unormowany w § 21 Regulaminu pracy RM.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 21. Postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje:

- 1) opracowanie projektu;
- 2) uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu;
- 3) rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw;
- 4) rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów;
- 5) rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia;

- 5a) potwierdzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia;
6) rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów.



RYS. 28. RZĄDOWY PROCES LEGISLACYJNY PROJEKTU USTAWY.

Jak już wskazano, na **czynności poprzedzające opracowanie projektu** składają się zdiagnozowanie **przyczyn podjęcia działań legislacyjnych, dokonanie analizy** regulacji obowiązujących, a **następnie oceny wpływu** projektowanych rozwiązań, których wyniki prowadzą do podjęcia decyzji o procedowaniu projektu ustawy.

W przypadku projektu ustawy kolejnym etapem jest skierowanie **wniosku o wpis** projektu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Po dokonaniu wpisu do wykazu i nadaniu projektowi numeru w tym wykazie, organ wnioskujący lub ten organ, któremu Zespół do spraw Programowania Prac Rządu powierzył opracowanie projektu ustawy, dokonuje **opracowania projektu ustawy**, wraz z dokumentami, których przedstawienie jest konieczne w toku rządowego procesu legislacyjnego. Jest to uzasadnienie wraz z OSR, a w przypadku kiedy regulacja dotyczy transpozycji prawa UE: tabela zgodności oraz odwrócona tabela

zgodności. Organ wnioskujący może także przygotować projekt ustawy i wskazane dokumenty przed złożeniem wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

Zwykle opracowany i wpisany do odpowiedniego wykazu projekt aktu normatywnego trafia następnie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania. Natomiast Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy mogą podjąć decyzję, że zanim to nastąpi, OSR zostanie poddany ocenie koordynatora OSR. Jest to **tzw. uprzednia ocena OSR**. Po dokonaniu takiej uprzedniej oceny OSR lub przy braku stanowiska koordynatora OSR w terminie 14 dni od dnia przekazania OSR, organ wnioskujący kieruje projekt do **uzgodnień** z członkami Rady Ministrów oraz Rządowym Centrum Legislacji, do **opiniowania** przez uprawnione podmioty oraz do **konsultacji publicznych**. Zaproszone podmioty wyrażają stanowisko i zgłaszają uwagi do projektu, co do zasady, w wyznaczonym przez organ terminie. Następnie organ wnioskujący przygotowuje odpowiedź i swoje stanowisko do przedstawionych uwag oraz ewentualnie dokonuje stosownych zmian w projekcie.

Jeżeli uwagi do projektu są liczne, a w ocenie organu wnioskującego potrzebne jest ich omówienie na szerszym forum, organ wnioskujący może zorganizować **konferencję uzgodnieniową** z przedstawicielami podmiotów, które zgłosiły uwagi w trakcie uzgodnień i opiniowania lub także w konsultacjach publicznych. Decyzję co do zasadności zorganizowania takiego spotkania podejmuje organ wnioskujący, więc jest to fakultatywny etap rządowego procesu legislacyjnego.

Następnie – jeżeli projekt ustawy tematycznie dotyczy właściwości **komitetów** ustanowionych do rozstrzygnięcia określonej kategorii spraw – organ wnioskujący kieruje go do rozpatrzenia przez jeden lub kilka z tych komitetów. Podejmują one rozstrzygnięcie co do uwag zgłoszonych przez członków komitetów w trakcie ich pracy

oraz na etapie uzgodnień i opiniowania, w zakresie swojej właściwości, a także finalnie decyzję co do rekomendowania danego projektu ustawy do dalszych prac.

W przypadku projektu ustawy po rozpatrzeniu przez właściwe komitety następuje rozpatrzenie projektu przez **Stały Komitet Rady Ministrów**, zwany dalej „SKRM”. Jest to organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów, który przygotowuje i uzgadnia stanowiska oraz rozstrzygnięcia Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach należących do zadań lub kompetencji tych organów. Jeżeli projekt ustawy zostanie przyjęty przez SKRM, jest kierowany na **komisję prawniczą**. To kolegialny organ złożony z urzędników, pod przewodnictwem legislatorów z RCL, który opracowuje projekt pod względem prawnym, redakcyjnym i legislacyjnym w ramach ustaleń podjętych przez SKRM.

Następnie projekty ustaw, które zostały przyjęte na posiedzeniu SKRM po zakończeniu prac przez komisję prawniczą, podlegają **potwierdzeniu przez SKRM**. Jeżeli projekt został przyjęty przez SKRM w trybie obiegowym – wówczas ten etap nie występuje.

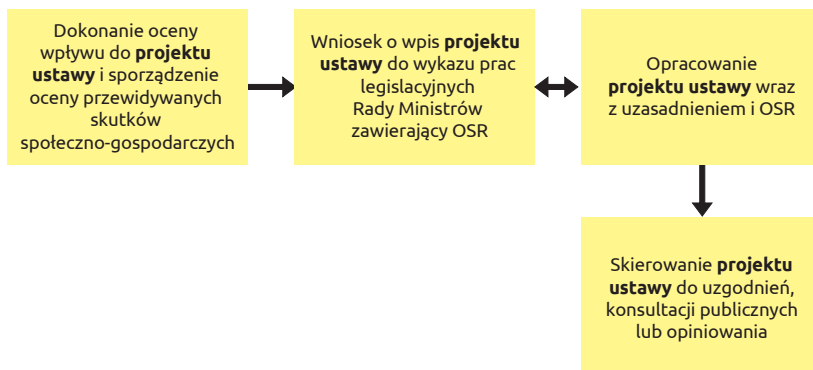
Po potwierdzeniu przez SKRM, projekty ustaw podlegają rozpatrzeniu przez **Radę Ministrów**. Rada Ministrów przyjmuje projekt do rozpatrzenia, a następnie podejmuje decyzje dotyczące tego projektu. Przyjęcie ustawy przez Radę Ministrów umożliwia skierowanie jej do Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów, podpisując pismo kierujące projekt ustawy do parlamentu, wyznacza jednocześnie członka Rady Ministrów, który będzie reprezentował rząd w toku prac parlamentarnych.

Wszystkie te etapy rządowego procesu legislacyjnego, rozpoczynając od opracowania projektu, a kończąc na jego przyjęciu i podpisaniu przez uprawniony organ, zostaną szczegółowo opisane w dalszej części tego podręcznika. Aktualizowany opis procedur

przyjmowania dokumentów rządowych z podziałem na poszczególne rodzaje dokumentów można znaleźć w BIP, na stronie internetowej RCL²¹³.

4.7.1. Wszczęcie postępowania – wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów

Pierwszą czynnością postępowania w toku rządowego procesu legislacyjnego dotyczącego projektu ustawy jest skierowanie wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. W przypadku projektu ustawy wpis do wykazu może poprzedzać opracowanie projektu. Natomiast jest możliwe, że na etapie wpisu organ wnioskujący dysponuje już opracowanym projektem ustawy. Wnioskując o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych, organ wnioskujący musi natomiast przedstawić ocenę wpływu.



RYC. 29. KOLEJNOŚĆ PIERWSZYCH ETAPÓW PROCESU LEGISLACYJNEGO DLA PROJEKTU USTAWY.

Wpis do wykazu poprzedza skierowanie projektu ustawy do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania. Artykuł 3 ust. 1 i art. 4 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa stanowią, że istnieją trzy rodzaje wykazów prac legislacyjnych,

²¹³ <https://rcl.gov.pl/category/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/>

które podlegają udostępnieniu w BIP właściwych organów. Projekty ustaw są umieszczane w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, który zawiera informację o planach dotyczących przepisów powszechnie obowiązujących oraz dokumentach programowych Rady Ministrów. Informacje o tym, jakie dokumenty podlegają wpisowi do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, prezentuje schemat.

Wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów

- projekty założeń projektów ustaw
- projekty ustaw
- projekty rozporządzeń Rady Ministrów

RYS. 30. DOKUMENTY PODLEGAJĄCE WPISOWI DO WYKAZU PRAC LEGISLACYJNYCH RADY MINISTRÓW.

Wykaz zawiera m.in. informacje o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie ustawy, wskazanie istoty tych rozwiązań, wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu oraz odpowiedzialnego za przedłożenie projektu Radzie Ministrów. W przypadku rezygnacji z prac nad danym projektem wykaz może także zawierać informację o przyczynie rezygnacji. Fakultatywnie Rada Ministrów albo organ pomocniczy może określić termin planowanego przyjęcia projektu przez Radę Ministrów. Informacje o terminach prac wynikających z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów są raz na 6 miesięcy przekazywane Sejmowi.

Od udostępnienia wykazu lub wpisu w wykazie w BIP, zgodnie z art. 7 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, występuje możliwość **zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem** w trybie określonym w tej ustawie. Dzięki zgłoszeniu zainteresowania pracami nad projektem podmiot zgłaszający może zostać zaproszony do udziału w procedurze wysłuchania

publicznego danego projektu. W przypadku projektu ustawy wysłuchanie publiczne ma miejsce na etapie rozpatrywania projektu przez Sejm.

Wpisu projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów dokonuje Zespół do spraw Programowania Prac Rządu. Organ wnioskujący lub opracowujący projekt ustawy przygotowuje wniosek o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów i składa go do Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu. Jest to organ pomocniczy Rady Ministrów, powołany na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 ustawy o RM. Kompetencje tego organu i jego tryb pracy zostały uregulowane w zarządzeniu nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (M. P. z 2023 r. poz. 261). Zespół ten, poza decyzją o dokonaniu wpisu lub odmowie dokonania wpisu do wykazu prac legislacyjnych lub programowych Rady Ministrów, może także zadecydować o powierzeniu opracowania projektu ustawy innemu podmiotowi niż organ wnioskujący, w szczególności RCL.

Do wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów organ wnioskujący dołącza formularz oceny wpływu.

Przy dokonaniu wpisu do wykazu projektowi ustawy jest nadawany unikalny numer, który jest umieszczany w OSR. Numer ten może służyć do identyfikacji projektu, w przypadku gdy równolegle są procedowane dwa projekty dotyczące tych samych ustaw. Na przykład: przygotowano dwa projekty dotyczące nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Wówczas, chociaż nazwa projektu może być taka sama (*ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego*), to numer w wykazie prac informuje, że są to dwa odrębne przedłożenia, które mogą zawierać różne rozwiązania i odnosić się do różnego zakresu spraw.

4.7.2. Uprzednia ocena OSR

Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy może podjąć decyzję, że projekt ustawy będzie mógł być skierowany do dalszych prac legislacyjnych dopiero po dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR. Wówczas organ wnioskujący kieruje projekt do koordynatora OSR, a on w terminie 14 dni wydaje opinię dotyczącą dokonanej oceny wpływu, która została udokumentowana w OSR. Jeżeli Koordynator OSR w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku nie zajmie stanowiska wobec OSR, jest to równoznaczne z przedstawieniem oceny pozytywnej. Natomiast jeżeli koordynator OSR zgłosi uwagi, to organ wnioskujący albo je uwzględni, albo przedstawia stanowisko do tych uwag.

4.7.3. Uzgodnienia, opiniowanie lub konsultacje publiczne

Opracowany projekt ustawy, który posiada numer wpisu w wykazie prac legislacyjnych lub programowych Rady Ministrów, organ wnioskujący kieruje następnie do:

- uzgodnień z członkami Rady Ministrów, Szefem KPRM oraz z RCL pod względem prawnym lub
- opiniowania przez uprawnione podmioty lub
- konsultacji publicznych.

Kierując projekt do tych podmiotów, organ wnioskujący jest zobowiązany do przedstawienia opinii koordynatora OSR lub informacji, że koordynator OSR nie przedstawił stanowiska.

Uzgodnienia stanowią pierwszy etap współdziałania członków Rady Ministrów oraz Rządowego Centrum Legislacji. W przypadku opiniowania i konsultacji publicznych Regulamin pracy RM przyjęty w 2013 r. rozróżnił dwa procesy, które w poprzednio obowiązujących regulacjach były objęte pojęciem „konsultacji społecznych”, ustanawiając odrębnie procedurę opiniowania projektu i konsultacji publicznych.

Opiniowanie projektu to uzyskanie opinii organów i instytucji państwowych, których zakresu działania dotyczy projekt, oraz innych podmiotów, którym odrębne przepisy przyznają prawo opiniowania projektów, w tym partnerów społecznych, komisji wspólnych czy odpowiednich organów i instytucji UE. Są to podmioty formalnie umocowane w przepisach prawa do opiniowania projektów. Konsultacje publiczne są natomiast nakierowane na uzyskanie opinii i stanowisk od podmiotów, które pozostają poza sektorem organów i instytucji państwowych – mogą to być organizacje pozarządowe, podmioty gospodarcze lub ich związki, kościoły czy inne podmioty pozarządowe, których zakresu działania dotyczy dany projekt.



RYS. 31. UCZESTNICY ETAPÓW UZGODNIENÍ, OPINIOWANIA I KONSULTACJI PUBLICZNYCH.

Te trzy etapy są odrębnie uregulowane w regulaminie pracy RM oraz różnią się od siebie kręgiem podmiotów, do których kierowany jest projekt, i chociaż mogą być prowadzone niezależnie, to zwykle toczą się równolegle. To znaczy, że organ wnioskujący równocześnie kieruje pisma do podmiotów uprawnionych i przekazuje

projekt odpowiednio do uzgodnień, do opiniowania oraz do konsultacji publicznych.

Pytanie

1. Czy istnieje ustalona zgodnie z Regulaminem pracy RM kolejność kierowania projektu ustawy do uzgodnień, konsultacji publicznych lub do opiniowania?

Odpowiedź

Nie, organ wnioskujący może zdecydować o kolejności skierowania projektu do uzgodnień, do konsultacji publicznych lub do opiniowania. Może to zrobić łącznie lub osobno wyznaczyć termin dla każdego z etapów. Najczęściej spotykane jest łączne skierowanie do uzgodnień, do konsultacji publicznych lub do opiniowania.



Uzgodnienia

W ramach uzgodnień stanowisko wobec przedstawionego projektu dokumentu rządowego zajmują:

1. członkowie Rady Ministrów;
2. Szef KPRM;
3. Rządowe Centrum Legislacji – pod względem prawnym;
4. inne organy lub podmioty, jeżeli:
 - a. w przepisach odrębnych przewidziano uprawnienie dla tych podmiotów lub organów do prowadzenia procesu uzgodnień,
 - b. projekt dotyczy zakresu ich działania.

Często występuje w praktyce określenie „uzgodnienia międzyresortowe”. Oznacza to uzgodnienia prowadzone na podstawie regulaminu pracy RM.

Organ wnioskujący, kierując projekt ustawy do uzgodnień, wyznacza termin na zajęcie stanowiska. Jeżeli termin nie wynika z przepisów odrębnych – czyli np. z przepisów ustawowych, które uprawniają określone podmioty do wyrażenia opinii lub zajęcia

stanowiska, to termin ten wyznacza organ wnioskujący. Wyznaczając termin, organ wnioskujący ma obowiązek wziąć pod uwagę przedmiot, zakres i objętość projektu, zakres podmiotów, na które projekt oddziałuje, oraz pilność sprawy. Generalna zasada stanowi, że wyznaczenie terminu na zajęcie stanowiska **krótszego niż 7 dni**, a w przypadku projektu aktu normatywnego **14 dni** od dnia udostępnienia projektu, wymaga szczegółowego uzasadnienia. Zgodnie jednak ze szczegółowymi przepisami dotyczącymi rozpatrywania poszczególnych rodzajów projektów, zawartymi w dziale IV Regulaminu pracy RM – w przypadku **projektu ustawy** – termin ten nie powinien **być krótszy niż 21 dni**, a wyznaczenie terminu krótszego wymaga szczegółowego uzasadnienia.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 129. *Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia.*

Nieprzestrzeganie przez podmioty, do których skierowano projekt, terminu na zajęcie stanowiska, wyznaczonego przez organ wnioskujący, może nieść ze sobą istotne skutki. Jeżeli skutki nieprzedstawienia stanowiska nie zostały określone w przepisach odrębnych, to organ wnioskujący może uznać brak stanowiska w wyznaczonym terminie za uzgodnienie treści projektu lub przedstawienie opinii pozytywnej.

Członkowie Rady Ministrów w ramach uzgodnień przedstawiają stanowisko do dokumentu rządowego w szczególności w zakresie swojego działania. Oznacza to, że powinni przede wszystkim ocenić wpływ projektowanej regulacji na powierzone im działy administracji rządowej lub na powierzone im zadania, ale nie oznacza to wyłączenia możliwości zajęcia stanowiska w zakresie poprawności regulacji czy prawidłowej realizacji intencji projektodawcy.

W toku uzgodnień wyrażane są dodatkowe dwa szczególne stanowiska: **ocena OSR** oraz **ocena zgodności projektu z prawem UE**. Jeżeli projekt nie był poddany uprzedniej ocenie OSR, to wówczas Koordynator OSR zajmuje stanowisko dotyczące OSR w ramach uzgodnień.

Jeżeli projekt ustawy ma na celu wdrożenie prawa UE, minister właściwy do spraw członkostwa RP w UE przedstawia dodatkowo opinię o zgodności projektu z prawem UE. W takiej opinii minister wskazuje również na regulacje projektu, które wykraczają poza cel wdrożenia.

Jeżeli celem projektu nie jest wdrożenie aktów prawa UE, wówczas opinia co do zgodności z prawem UE może być wydawana przez ministra właściwego z własnej inicjatywy lub jeżeli wystąpi o nią:

1. organ wnioskujący;
2. Prezes RCL;
3. Szef KPRM.

Wniosek pochodzący od tych podmiotów powinien być umotywowany oraz wskazywać przepisy, które wymagają oceny, oraz przyczyny poddania tych przepisów ocenie zgodności z prawem UE.

Po wyrażeniu opinii o projekcie ustawy organ wnioskujący jest zobowiązany zająć stanowisko wobec uwag zgłoszonych w uzgodnieniach. Najczęściej stanowisko organu wnioskującego wobec zgłoszonych uwag zamyka się w trzech typach rozstrzygnięcia:

1. uwaga uwzględniona – jeżeli organ wnioskujący przyjmuje propozycję lub wątpliwości innego członka Rady Ministrów, Szefa KPRM lub Prezesa RCL i dokonuje zmian w projekcie;
2. uwaga wyjaśniona – jeżeli konieczne były dodatkowe wyjaśnienia lub uzupełnienie uzasadnienia przedstawionych rozwiązań przez organ wnioskujący;
3. uwaga nieuwzględniona – kiedy organ wnioskujący nie zgadza się ze stanowiskiem zgłaszającego uwagę.

Uzgodnienia mogą się zakończyć na dwa sposoby:

1. albo uzgodnieniem treści projektu, który może zostać następnie skierowany na kolejny etap prac legislacyjnych;
2. albo stwierdzeniem rozbieżności stanowisk – które jest dokumentowane w protokole rozbieżności, kierowanym na kolejny etap legislacyjny.

Jako rozbieżności są traktowane jedynie kwestie, które dotyczą merytorycznych rozwiązań przyjętych w projekcie – tj. istoty tych rozwiązań, ich skutków, wpływu na konkretne grupy obywateli. Natomiast uwagi o charakterze redakcyjnym lub legislacyjnym nie są traktowane jako rozbieżności. Takie uwagi albo pozostawia się do rozstrzygnięcia w uzgodnieniu z RCL, albo pozostawia do rozpatrzenia przez komisję prawniczą. Oznacza to, że nieprawidłowe odesłanie, które wynika z oczywistej omyłki pisarskiej, albo nieprawidłowo ułożona kolejność przepisów nie stanowią kwestii, które będą przedmiotem protokołu rozbieżności.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 52. 2. *Protokół rozbieżności zawiera w szczególności: wskazanie podmiotu, który zgłosił uwagę, przytoczenie treści zgłoszonej uwagi oraz stanowisko organu wnioskującego, w tym przedstawienie powodów nieuwzględnienia uwagi.*

Objęcie danej uwagi protokołem rozbieżności powoduje, że jeżeli członek Rady Ministrów lub Prezes RCL podtrzyma tę uwagę na kolejnym etapie legislacyjnym, to będzie ona przedmiotem rozstrzygnięcia właściwych komitetów lub samej Rady Ministrów. Należy natomiast mieć na uwadze, że sporządzenie protokołu rozbieżności lub uzgodnienie projektu mogą nastąpić również jako wynik przeprowadzenia konferencji uzgodnieniowej.

Opiniowanie

Proces opiniowania ma na celu zasięgnięcie opinii podmiotów innych niż członkowie Rady Ministrów, którym przyznano kompeten-

cję do opiniowania projektów aktów normatywnych lub dokumentów rządowych. Opiniowanie składa się z czterech modułów, które odróżnia kategoria podmiotów opiniujących. Projekt może zostać skierowany do:

1. organów i instytucji państwowych, w takim zakresie, w jakim dany projekt dotyczy ich działania –
 - a. wprost zostały wymienione Prokuratoria Generalna RP oraz
 - b. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
 - c. oprócz tego projekt przekazuje się do innych organów administracji rządowej lub innych organów, lub instytucji państwowych, np.:
 - i. Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – art. 469 pkt 5 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, z późn. zm.),
 - ii. Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom – art. 8b ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1608),
 - iii. Głównego Inspektora Pracy – art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1614);
2. komisji wspólnej Rządu i przedstawicieli samorządu terytorialnego, kościołów, partnerów społecznych lub innych podmiotów – wówczas, gdy z odrębnych przepisów wynika obowiązek zaopiniowania przez te podmioty danego projektu, np.:
 - a. Krajowej Rady Spółdzielczej – art. 259 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r. poz. 648),
 - b. Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 823);
3. organom i instytucjom UE, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu – projekt ustawy przedstawia się w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, jeżeli akty regulujące funkcjonowanie UE tak stanowią;

4. Radzie Legislacyjnej– jeżeli jest to projekt, który należy do kategorii projektów o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub gospodarczych.

Przebieg procesu opiniowania jest uzależniony od kategorii podmiotu, do którego jest kierowany projekt.

W przypadku podmiotów wskazanych w pkt 1 – czyli **organów i instytucji państwowych, Prokuraturii Generalnej RP oraz Prezesa UOKiK** – opiniowanie polega na przedstawieniu projektu do opiniowania wraz z pismem. Analogicznie jak w uzgodnieniach organ wnioskujący przesyła projekt do wskazanych podmiotów i wyznacza termin na zajęcie stanowiska. Co do zasady, termin na przedstawienie stanowiska dla projektu ustawy wynosi 21 dni, gdyż zastosowanie znajdą wszystkie reguły wyznaczania terminów do zajęcia stanowiska, jakie zostały wskazane w przypadku uzgodnień z członkami Rady Ministrów.

W przypadku podmiotów, o których mowa w pkt 2 – czyli **komisji wspólnej Rządu i przedstawicieli samorządu terytorialnego, kościołów, partnerów społecznych lub innych podmiotów**, również jest kierowane pismo z prośbą o zaopiniowanie projektu. W tym przypadku odrębnie są jednak uregulowane terminy do zajęcia stanowiska, gdyż dla niektórych podmiotów będą to **terminy ustawowe**, jeżeli natomiast nie ma przepisów odrębnych, to wówczas zgodnie z § 40 ust. 2 Regulaminu pracy RM – terminy wyznacza się zgodnie z przepisami Regulaminu pracy RM. Stosowanie przepisów odrębnych albo przepisów Regulaminu pracy RM zależy od tego, jaka jest podstawa prawna utworzenia danego podmiotu oraz jego relacja wobec Rady Ministrów. Funkcjonowanie komisji wspólnych czy instytucji dialogu społecznego może bowiem być uregulowane ustawami albo regulacjami na poziomie rozporządzenia, np. wydanego na podstawie art. 13 ustawy o RM. Ponieważ Regulamin pracy RM jest przyjmowany w formie uchwały RM, a zatem aktu

prawnego o charakterze wewnętrznym, to wiąże jedynie podmioty podległe lub nadzorowane przez Radę Ministrów. Dodatkowo, jeżeli termin do wyrażenia opinii lub zajęcia stanowiska został określony przez ustawę, to ze względu na hierarchicznie niższą pozycję Regulaminu pracy RM w systemie źródeł prawa, pierwszeństwo stosowania mają regulacje ustawowe. Dlatego w przypadku Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego termin na zajęcie stanowiska **wynosi 30 dni** od dnia doręczenia projektu aktu normatywnego, zaś dla Rady Dialogu Społecznego zasadniczo wynosi również **30 dni, ale może być skrócony do 21 dni** ze względu na ważny interes państwa. Zatem jeżeli organizacja należy do grona partnerów społecznych, których uczestnictwo w procesie legislacyjnym jest regulowane przez ustawy, to te przepisy ustawowe mają pierwszeństwo przed regulaminem pracy RM w przypadku określenia terminów na zajęcie stanowiska. W przypadku braku przepisów ustawowych – wiążące są przepisy regulaminu pracy RM. Podmiot, do którego przekazano projekt celem zaopiniowania, wyraża swoje stanowisko i przekazuje je w postaci pisemnej lub elektronicznej do urzędu obsługującego organ wnioskujący.

Kolejną grupą podmiotów, które uczestniczą w opiniowaniu projektów są **organy lub instytucje UE**. W przypadku kiedy przepisy prawa UE wskazują na obowiązek powiadomienia, dokonania konsultacji lub uzgodnienia z organami lub instytucjami UE, to organ wnioskujący przekazuje projekt do tych instytucji lub organów, w trybie określonym w aktach regulujących funkcjonowanie danej instytucji lub organu UE. Jeżeli projekt nie podlega takim obowiązkom, wówczas w uzasadnieniu projektu organ wnioskujący zamieszcza oświadczenie o treści: „Projektowana ustawa nie wymaga dokonania powiadomienia, uzyskania opinii, dokonania konsultacji lub uzgodnienia z organami lub instytucjami Unii Europejskiej”.

Projekt może zostać skierowany do opinii **Rady Legislacyjnej**. Jest to organ utworzony ustawą o RM, przy Prezesie Rady Ministrów, jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach dotyczących systemu prawa. Rada Legislacyjna składa się z osób wyróżniających się wiedzą prawniczą i dorobkiem praktyki prawniczej, którzy są powoływani przez Prezesa Rady Ministrów na kadencję czteroletnią. Zadania Rady Legislacyjnej określa art. 14 ustawy o RM.

Ustawa o Radzie Ministrów

Art. 14. *Do zadań Rady Legislacyjnej należy:*

- 1) opiniowanie dokumentów rządowych, w szczególności projektów ustaw oraz projektów innych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, prawem Unii Europejskiej oraz spójności z obowiązującym systemem prawa;*
- 2) opiniowanie projektów ustaw o szczególnej doniosłości przygotowanych z inicjatywy postów, Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub grupy obywateli, skierowanych do Rady Ministrów w celu zajęcia stanowiska, lub opiniowanie projektu stanowiska Rady Ministrów do tych projektów;*
[...]
- 4) formułowanie wniosków lub opinii w sprawach związanych z procesem stanowienia prawa, w tym co do zasad techniki prawodawczej;*
- 5) dokonywanie ocen stosowania obowiązującego prawa pod względem jego spójności, skuteczności i właściwego regulowania zjawisk społecznych;*
- 6) analizowanie potrzeby dokonania zmian prawa;*

Procedurę opiniowania przez Radę Legislacyjną normuje Regulamin pracy RM oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2022 r. w sprawie Rady Legislacyjnej (Dz. U. poz. 1818). Aby uzyskać opinię Rady Legislacyjnej, organ wnioskujący występuje do Prezesa RCL o skierowanie projektu ustawy do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną. Poza organem wnioskują-

cym projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną może skierować:

- Prezes Rady Ministrów;
- Przewodniczący SKRM;
- Szef KPRM;
- Prezes RCL lub
- Sekretarz Rady Ministrów.

Zgodnie z § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2022 r. w sprawie Rady Legislacyjnej, sporządzenie opinii przez Radę Legislacyjną powinno nastąpić w terminie 70 dni w przypadku projektu ustawy. Opinie Rady są przyjmowane na posiedzeniach i niezwłocznie przekazywane do Prezesa Rady Ministrów oraz do wnioskodawcy, zaś odpisy opinii, ocen i wniosków są doręczane Przewodniczącemu SKRM, właściwym ministrom i kierownikom urzędów centralnych, Sekretarzowi Rady Ministrów, a także Prezesowi RCL.

Po uzyskaniu opinii organ wnioskujący przygotowuje stanowisko do tej opinii. Organ wnioskujący jest zobowiązany do zajęcia stanowiska wobec wszystkich przedstawionych opinii, a w szczególności powinien odrębnie odnieść się do opinii Rady Legislacyjnej, o ile została wyrażona.

Konsultacje publiczne

Konsultacje publiczne polegają w szczególności na uzyskaniu stanowiska podmiotów, które będą adresatami zaprojektowanych rozwiązań lub są nimi zainteresowane.

Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu... wskazują, że „Uczestnicy konsultacji po stronie społecznej nie mogą jednak traktować zgłaszanych przez siebie opinii i postulatów jako wiążących dla administracji. Konsultacje są formą niesymetrycznego dialogu. Rząd zachowuje prerogatywy do podejmowania ostatecznych

decyzji, ale też ponoszenia politycznych konsekwencji takiego stanu rzeczy²¹⁴. Taki stan rzeczy wynika z modelu demokracji przedstawicielskiej, w której sprawowanie władzy publicznej powierza się wyłonionym w procesie wyborczym przedstawicielom, a to oznacza powierzenie im również odpowiedzialności za pewien zakres decyzji publicznych, w tym za kształt stanowionego prawa.

Regulamin pracy RM rozróżnia obligatoryjne „**przedstawienie projektu do konsultacji publicznych**” od fakultatywnego „**skierowania projektu do konsultacji publicznych**” do konkretnych podmiotów. Podkreślają to *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu...*, wskazując, że „przedstawienie do konsultacji publicznych, czyli upublicznienie projektu jest obowiązkowe, do decyzji podmiotu pozostaje przekazanie dokumentu bezpośrednio do zainteresowanych podmiotów²¹⁵. Udostępnienie projektu w BIP stanowi również wykonanie obowiązku z art. 5 ustawy o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa.

Projekty ustaw podlegają udostępnieniu w BIP na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”, zwany dalej „RPL”.

Aby uzyskać informację o projektach skierowanych do konsultacji publicznych lub opublikowanych w RPL z danego obszaru tematycznego, każda osoba zainteresowana może utworzyć konto w RPL i zapisać się na subskrypcję informacji o publikowanych projektach i udostępnianych dokumentach²¹⁶. Portal RPL umożliwia zgłoszenie stanowiska do każdego opracowanego projektu, m.in. przez opcję „wyślij komentarz do projektu”. Możliwe jest także wzięcie udziału w konsultacjach tradycyjnie przez pismo kierowane do organu wnioskującego, niezależnie od tego, czy w piśmie skierowano projekt do danego podmiotu.

214 Zob. *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu...*, s. 28.

215 Zob. *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu...*, s. 32.

216 <https://legislacja.rcl.gov.pl/konto/rejestruj>

Zgodnie z regulaminem pracy RM organ wnioskujący, decydując **o skierowaniu projektu do konsultacji publicznych**, powinien wziąć pod uwagę:

- treść projektu ustawy lub projektu rozporządzenia;
- uwzględnić inne okoliczności, w tym
 - o znaczenie projektu,
 - o przewidywane skutki społeczno-gospodarcze,
 - o stopień złożoności,
 - o pilność sprawy.

Im większe społeczne znaczenie projektu, szersza grupa odbiorców, wyższy stopień złożoności i istotniejsze skutki społeczno-gospodarcze, tym większego znaczenia nabiera przeprowadzenie szerokiego zakresu konsultacji publicznych.

W ramach konsultacji publicznych jest możliwe skierowanie projektu do:

- organizacji społecznych,
- innych zainteresowanych podmiotów,
- zainteresowanych instytucji.

Organ wnioskujący może samodzielnie ustalić krąg podmiotów, do których kieruje projekt

w celu uzyskania stanowiska w konsultacjach publicznych. Może także skorzystać z wykazu podmiotów, do których można skierować projekt w toku konsultacji publicznych. Wykaz ten jest prowadzony przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii i zawiera listę podmiotów, które są zainteresowane przekazywaniem im przez organy administracji rządowej projektów celem wyrażenia opinii w trakcie konsultacji publicznych.

Jeżeli odstąpiono od przeprowadzenia konsultacji publicznych projektu ustawy, wówczas przyczyna tego odstąpienia powinna zostać uzasadniona w OSR projektu.

Każda zainteresowana instytucja lub organizacja może uzyskać wpis do tego wykazu. Aby uzyskać taki wpis, wystarczy wypełnić formularz elektroniczny na stronie <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/wez-udzial-w-konsultacjach-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego>

Kierując projekt do konsultacji publicznych do konkretnych podmiotów, organ wnioskujący wyznacza termin na zajęcie stanowiska. Stosuje się tu wszystkie reguły wyznaczania terminów, jakie zostały wskazane w przypadku uzgodnień z członkami Rady Ministrów. Co do zasady, w przypadku projektu ustawy **termin** ten nie powinien **być krótszy niż 21 dni**, a wyznaczenie terminu krótszego wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wytyczne wskazują jednak, że „Zasadniczo wskazane jest stosowanie dłuższych, przynajmniej 21-dniowych terminów”²¹⁷.

Podobnie jak w przypadku uzgodnień, także w przypadku konsultacji publicznych nieprzestrzeganie przez zgłaszającego uwagi terminu na zajęcie stanowiska może nieść ze sobą istotne skutki. Jeżeli skutki nieprzedstawienia stanowiska w wyznaczonym terminie nie zostały określone w przepisach odrębnych, to organ wnioskujący może uznać brak stanowiska w wyznaczonym terminie za rezygnację z przedstawienia stanowiska.

Konsultacje publiczne toczą się zgodnie z procedurą przyjętą w Regulaminie pracy RM, ale powinny uwzględniać także na mocy § 36 ust. 1 Regulaminu pracy RM zasady określone w *Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu...*, gdzie wyznaczono siedem zasad konsultacji publicznych. Zostały one wypracowane w 2012 r. we współpracy z ekspertami strony społecznej.²¹⁸Zasady te odnoszą się zarówno do organizatora konsultacji, jak i uczestników tego procesu.

Niektóre ze wspomnianych zasad zostały obudowane mechanizmami proceduralnymi rządowego procesu legislacyjnego, które zapewniają ich skuteczność w toku procedury legislacyjnej. **Powszechność konsultacji** i ich **przejrzystość** zapewnia obowiązek udostępnienia w RPL projektu ustawy z chwilą skierowania

²¹⁷ *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu...*, s. 33.

²¹⁸ Szczegółowo do zasad konsultacji odniesiono się w rozdziale I.

do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania. Projekt jest umieszczany w RPL pod adresem www.legislacja.gov.pl. Także wszystkie pozostałe dokumenty powstające w toku procesu legislacyjnego podlegają umieszczeniu w serwisie RPL. Wymóg ten koresponduje z takim samym wymogiem określonym w art. 6 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. **Responsywność** jest zapewniana dzięki obowiązkowi sporządzenia raportu z konsultacji, przedstawiającego omówienie wyników konsultacji i opiniowania, w którym organ wnioskujący ma m.in. obowiązek omówić oraz odnieść się do stanowisk zgłoszonych przez podmioty biorące udział w tym procesie. Koordynację procesu konsultacji publicznych zapewnia organ wnioskujący, który zgodnie z § 34 Regulaminu pracy RM prowadzi ten proces. **Przewidywalność** konsultacji zapewnia zarówno uregulowanie przebiegu konsultacji na poziomie Regulaminu pracy RM, jak i opracowanie wytycznych dotyczących sposobu ich przeprowadzenia.

Konsultacje publiczne mogą się zakończyć na dwa sposoby:

1. przedstawieniem przez organ wnioskujący stanowiska do zgłoszonych uwag – najczęściej w formie tabeli uwag ze stanowiskiem, czasem wraz ze zmienionym projektem, który może ponownie podlegać konsultacjom z podmiotami, które zgłosiły uwagi;
2. zaproszeniem do udziału w konferencji uzgodnieniowej lub odrębnej konferencji podmiotów biorących udział w konsultacjach publicznych.

Oprócz przedstawienia stanowiska, organ wnioskujący jest też **zobowiązany do przygotowania raportu z konsultacji publicznych**. Raport to prezentacja wyników konsultacji, które wskazuje: podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię, oraz ogólne omówienie tych stanowisk wraz z odniesieniem się organu wnioskującego. Często załącznikiem do raportu jest szczegółowe omówienie uwag i stanowiska organu wnioskującego w formie tabeli, która przedstawia stanowiska poszczególnych podmiotów uczest-

niczących w konsultacjach wraz z odniesieniem się wnioskodawcy do zgłoszonych stanowisk i postulatów.

Konferencja uzgodnieniowa

Konferencja uzgodnieniowa jest fakultatywnym etapem rządowego procesu legislacyjnego. Organ wnioskujący organizuje konferencję uzgodnieniową, jeżeli takie spotkanie może przyczynić się do uzgodnienia projektu. Na konferencję zostają zaproszeni przedstawiciele wszystkich organów, które zgłosiły uwagi w uzgodnieniach, oraz podmiotów, które opiniowały projekt. W przypadku podmiotów przekazujących uwagi w toku konsultacji publicznych – organ wnioskujący może zdecydować, że zorganizuje wspólne spotkanie z podmiotami zgłaszającymi uwagi w uzgodnieniach albo odrębną konferencję tylko dla podmiotów uczestniczących w konsultacjach publicznych. Jest to uzależnione od liczby i wagi przedstawionych uwag.

Najpóźniej na 7 dni przed planowanym terminem konferencji organ wnioskujący jest zobowiązany przedstawić zestawienie zgłoszonych uwag wraz ze stanowiskiem wobec tych uwag, które powinno zawierać co najmniej informacje o ich:

- uwzględnieniu;
- nieuwzględnieniu;
- przedstawieniu wyjaśnień.

Jeżeli przedstawi takie stanowisko, to nie jest już zobowiązany do przedstawiania odrębnego stanowiska w trybie § 43 pkt 1 i 4 Regulaminu pracy RM, chyba że odrębne przepisy – np. ustawowe – nakładają na niego taki obowiązek w stosunku do konkretnego podmiotu opiniującego.

Zaproszeni do udziału w posiedzeniu konferencji uzgodnieniowej są zobowiązani wziąć w niej udział. Brak uczestnictwa w tej konferencji organ wnioskujący może uznać za odstąpienie od przedstawionych uwag. Jednocześnie regulamin pracy RM stanowi, że

upoważnienie do udziału w konferencji uzgodnieniowej jest równoznaczne z upoważnieniem do przedstawienia wiążącego stanowiska w sprawie projektu i obejmuje także upoważnienie do uzgodnienia projektu. Wynika to z faktu, że w posiedzeniu konferencji uzgodnieniowej zwykle biorą udział pracownicy ministerstw lub urzędów centralnych, albo eksperci organizacji, którzy nie zawsze posiadają odrębne upoważnienie lub pełnomocnictwo do działania w imieniu i na rzecz organu czy podmiotu, którego stanowisko reprezentują.

W trakcie konferencji, której najczęściej przewodniczy przedstawiciel organu wnioskującego, prowadzi się dyskusję nad przedstawionymi uwagami, a czasem nad projektem ustawy w wersji zmienionej w wyniku przedstawionych uwag. Wyjaśnia się także uwagi wynikające z opinii o zgodności projektu z prawem UE.

Istnieje również możliwość, by konferencję uzgodnieniową prowadził członek Rady Ministrów wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów, Szef KPRM albo sekretarz lub podsekretarz stanu w KPRM. Dzieje się tak wówczas, gdy organ wnioskujący zwróci się do KPRM z prośbą o przeprowadzenie konferencji uzgodnieniowej. Jest to jednak niezwykle rzadkie, wydaje się, że może dotyczyć projektów, które są przygotowywane przez pełnomocników Rządu.

Konferencja może się zakończyć uzgodnieniem projektu, może być też jedynie okazją do wzajemnej wymiany stanowisk i lepszego zrozumienia prezentowanych racji.

Zmieniony po konferencji projekt może być przedmiotem ponownych uzgodnień lub zostać przekazany do rozpatrzenia przez komitety właściwe.

Zakończenie procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania

Po zaprezentowaniu stanowiska do zgłoszonych uwag i umożliwieniu odniesienia się do niego wszystkim zainteresowanym podmiotom (każdemu z osobna lub w trakcie konferencji uzgodnieniowej) organ wnioskujący przygotowuje zmieniony tekst projektu ustawy. Dokonuje w nim zmian zgodnie z ustaleniami, które zostały dokonane w trakcie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektu albo stanowiły konkluzję dyskusji w trakcie konferencji uzgodnieniowej.

Taki zmieniony projekt organ wnioskujący przedstawia:

- uczestnikom uzgodnień – czyli członkom Rady Ministrów i Prezesowi RCL – chyba że zakres zmian wprowadzonych w projekcie jest nieznaczny,
- uczestnikom opiniowania, a także podmiotom, do których skierował projekt na etapie konsultacji publicznych – jeżeli zostały wprowadzone istotne zmiany w obszarze zainteresowania tych podmiotów.

Zmieniony projekt może być też przedstawiony ponownie do konsultacji publicznych, na tych samych zasadach, na jakich jest kierowany do pierwotnych konsultacji.

Podobnie jak przy pierwotnym przekazaniu projektu do uzgodnień, opiniowania lub konsultacji publicznych organ wnioskujący wyznacza termin zajęcia stanowiska wobec projektu. Jedyńa różnica w tym powtórnym procesie uzgadniania projektu polega na tym, że jeżeli zgłoszone przez członków Rady Ministrów lub Prezesa RCL uwagi **nie odnoszą się** do zmienionej części projektu albo nie dotyczą niezgodności z przyjętymi ustaleniami, to organ wnioskujący może je pozostawić bez rozpoznania.

W wyniku przedstawienia stanowisk w ponownym procesie uzgodnień, opiniowania lub konsultacji publicznych dokonywane są zmia-

ny w projekcie. Zmieniony projekt jest kierowany na kolejne etapy procesu legislacyjnego. Organ wnioskujący decyduje, jak długo będą trwały uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie. Bywa, że projekt jest kierowany do ponownych uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, a następnie zmieniany w wyniku zgłoszonych uwag i kierowany do zaopiniowania po raz kolejny – nawet dwu lub trzykrotnie.

W takim zakresie, w jakim nie doszło do uzgodnienia projektu z członkami Rady Ministrów lub Prezesem RCL – organ wnioskujący przygotowuje **protokół rozbieżności**, który jest przekazywany na kolejne etapy, w celu rozpatrzenia przez właściwe komitety, Stały Komitet Rady Ministrów lub samą Radę Ministrów. Odrębnie sporządzone jest również **zestawienie nieuwzględnionych uwag z opiniowania projektu** wraz z wyjaśnieniem przyczyn ich nieuwzględnienia. Organ wnioskujący **rozstrzyga natomiast samodzielnie o uwzględnieniu lub pominięciu uwag zgłoszonych w toku konsultacji publicznych**. Jego obowiązkiem jest zaprezentowanie tych uwag oraz odniesienie się do nich. Wynika to z charakteru konsultacji jako formy niesymetrycznego dialogu oraz reguł demokracji przedstawicielskiej.

Zmieniony projekt może zostać skierowany do rozpatrzenia przez właściwe komitety albo do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

4.7.4. Rozpatrzenie projektu ustawy przez właściwe komitety

Rozpatrzenie projektu przez komitety właściwe do rozpatrywania określonej kategorii spraw jest uzależnione od tego, czy został powołany właściwy organ Rady Ministrów, w którego zakresie działania mieści się tematyka projektu ustawy. Tematykę projektu ustawy określa najczęściej tytuł ustawy wraz z przepisami ogólnymi, w których zamieszcza się zakres przedmiotowy i podmiotowy regulacji. Aktualnie zostało powołanych **5 takich komitetów**:

- **Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji** – powołany zarządzeniem nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2016 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (M.P. z 2016 r. poz. 705) – który zajmuje się projektami dotyczącymi informatyzacji,
- **Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów** – utworzony na mocy zarządzenia nr 131 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 349) – który zajmuje się projektami w sprawach dotyczących:
 - o gospodarki,
 - o finansów publicznych,
 - o rozwoju kraju,których przewidywane skutki finansowe przekraczają 500 mln zł rocznie
- **Komitet Społeczny Rady Ministrów** – powołany zarządzeniem nr 205 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie Komitetu Społecznego Rady Ministrów (M.P. z 2017 r. poz. 937 i 1148 oraz z 2021 r. poz. 214), do którego należą sprawy projektów służących
 - o poprawie sytuacji rodzin w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym sytuacji demograficznej i dochodowej społeczeństwa, jakości życia i warunków życia,
 - o wspieraniu aktywności zawodowej, edukacyjnej i kulturalnej oraz sportowo-rekreacyjnej,
 - o poprawie dostępności i poziomu usług socjalnych i opiekuńczych oraz sytuacji osób niepełnosprawnych i ich opiekunów oraz osób starszych, w tym emerytów.
- **Komitet do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych** – powołany zarządzeniem nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych (M.P. poz. 918), którego celem jest koordynacja przygotowań, działań i podejmowania decyzji w sprawach:

- o bezpieczeństwa i obrony państwa,
 - o sprawach wewnętrznych,
 - o porządku publicznego,
 - o obronności,
 - o wymiaru sprawiedliwości.
- **Komitet do Spraw Europejskich** – utworzony ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2078 oraz z 2020 r. poz. 284), a szczegółowy regulamin pracy tego Komitetu został określony uchwałą nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich (M.P. z 2015 r. poz. 49 oraz z 2020 r. poz. 401).

Komitet do spraw Europejskich to komitet będący organem pomocniczym Rady Ministrów, którego funkcjonowanie reguluje ustawa. Na podstawie tej ustawy Rada Ministrów upoważniła Komitet do spraw Europejskich do „uzgadniania [...] dokumentów rządowych związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”²¹⁹, co upoważnia go do rozpatrywania projektów ustaw i rozporządzeń Rady Ministrów, jeżeli ich celem jest wdrożenie lub umożliwienie stosowania aktów prawa UE. O tym, że dany projekt powinien podlegać rozpatrzeniu przez ten komitet, informuje symbol przy numerze wpisu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Projekty ustaw, które wdrażają prawo UE, a zatem powinny podlegać rozpatrzeniu przez ten Komitet, są bowiem oznaczane przez Zespół Programowania Prac Rządu literami UC. Natomiast rozpatrzeniu przez Komitet do spraw Europejskich **nie podlegają projekty rozporządzeń ministra ani Prezesa Rady Ministrów**. Wynika to z definicji „projektu dokumentu” przyjętej w Regulaminie pracy tego Komitetu.²²⁰

219 Uchwała nr 15 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie upoważnienia Komitetu do Spraw Europejskich do rozpatrywania, rozstrzygania lub uzgadniania w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (M.P. poz. 53 oraz z 2011 r. poz. 554).

220 Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich (M.P. z 2021 r. poz. 532).

Informacje o przebiegu obrad Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji można znaleźć na stronie www.krmc.gov.pl, natomiast komunikaty o działalności Komitetu do spraw Europejskich można znaleźć na stronie <https://www.gov.pl/web/premier/komitet-do-spraw-europejskich>.

Regulamin pracy RM określa w sposób ogólny procedurę rozpatrywania sprawy przez dany komitet, zaś skład i szczegółowy tryb ich działania regulują akty o ich utworzeniu (w odniesieniu do Komitetu do Spraw Europejskich – ustawa; w przypadku pozostałych komitetów zarządzenie Prezesa Rady Ministrów wydane na podstawie art. 12 ustawy o RM).

W skład komitetów wchodzi upoważnieni przedstawiciele członków Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej, w tym pełnomocników Rządu. Członkom komitetów przysługuje prawo głosu. Natomiast w większości przypadków przewodniczący danego komitetu ma możliwość samodzielnie lub na wniosek członka komitetu zapraszać do udziału w posiedzeniach inne osoby, z głosem doradczym. Katalog tych osób nie jest określony w sposób zamknięty.

Generalnie rozpatrzenie projektu ustawy przez właściwy komitet następuje przed rozpatrzeniem projektu przez SKRM. Wyjątek dotyczy jedynie tych dokumentów rządowych, które odnoszą się do udziału Rzeczypospolitej Polskiej w instytucjach i procedurach UE, do których został upoważniony Komitet do spraw Europejskich. Wówczas rozpatrzenie projektu takiego dokumentu przez Komitet do spraw Europejskich następuje po rozpatrzeniu sprawy przez SKRM.

Jeżeli przepisy regulujące tryb pracy danego komitetu nie stanowią inaczej, to organ wnioskujący wnosi projekt do rozpatrzenia za pośrednictwem sekretarza komitetu. Właściwy komitet rozpa-

tuje projekt zgodnie z trybem określonym w regulaminie swojej pracy lub w akcie o utworzeniu komitetu, w szczególności zajmuje się uwagami wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego, które zostały ujęte w protokole rozbieżności, w zakresie objętych właściwością tego komitetu.

Nie została określona kolejność rozpatrywania projektu przez komitety właściwe. Organ wnioskujący może kierować projekt sekwencyjnie – np. najpierw do Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, a następnie do Komitetu do spraw Europejskich lub jednocześnie do rozpatrzenia przez kilka komitetów.

Sekretarz właściwego komitetu jest także odpowiedzialny za udostępnienie dokumentów dotyczących prac nad projektem na etapie tego komitetu w serwisie RPL.

Proceduralnie istnieje możliwość, aby w trakcie obrad komitetów brali udział przedstawiciele organizacji pozarządowych lub przedstawiciele strony społecznej. Uprawnienie do zaproszenia tych podmiotów do udziału w posiedzeniach jest uprawnieniem przewodniczącego komitetu, pozostającym w jego dyskrecyjnej władzy. Uprawnienie to wynika z treści aktów powołujących te komitety. Niekiedy przedstawiciele strony społecznej mogą być zapraszani do udziału z głosem doradczym na wniosek członka danego komitetu. Przewodniczący komitetu może skorzystać z tej możliwości lub nie.

Każdy z komitetów podejmuje w stosunku do projektu ustawy następujące rozstrzygnięcia:

1. przyjmuje projekt bez zmian i rekomenduje go SKRM lub właściwym komitetom;
2. przyjmuje projekt ze zmianami i rekomenduje go SKRM lub właściwym komitetom;
3. rekomenduje SKRM lub właściwym komitetom odrzucenie projektu.

Komitet może także zdecydować, że rozpatrzy projekt ponownie po spełnieniu określonych wymogów albo w określonym terminie, a w szczególności może zobowiązać organ wnioskujący do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania. Może także zobowiązać wnioskodawcę do opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień.

Jeżeli projekt ustawy podlegał rozpatrzeniu przez właściwy komitet i został przez niego przyjęty – wówczas trafia pod obrady SKRM.

4.7.5. Rozpatrzenie projektu ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów

Co do zasady, projekty ustaw podlegają rozpatrzeniu przez SKRM. Jest to organ pomocniczy Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Celem działania SKRM jest uzgodnienie rozstrzygnięć albo stanowisk w sprawach, które należą do zadań i do kompetencji Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów. Wynika to z podstawy jego utworzenia – art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o RM.

Członkami Stałego Komitetu są przedstawiciele ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz ministrów – członków Rady Ministrów, czyli „ministrów bez teki”, przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów oraz przedstawiciele KPRM w randze sekretarza lub podsekretarza stanu. W skład SKRM poza członkami wchodzi również tzw. stali uczestnicy posiedzeń. Należą do nich:

- Prezes RCL,
- Prezes UOKiK,
- Prezes Prokuratury Generalnej RP,
- Szef Rządowego Centrum Analiz.

Przewodniczący SKRM może zaprosić do udziału w pracach, z głosem doradczym, również inne osoby, np.: przedstawicieli organów,

instytucji lub organizacji właściwych w sprawach będących przedmiotem tych prac, w tym przedstawiciela Rady Legislacyjnej. Jest to dyskrecjonalne uprawnienie Przewodniczącego tego Komitetu. Jeżeli takie osoby uczestniczą w posiedzeniu, to Sekretarz SKRM informuje ich o zasadach uczestnictwa w posiedzeniu, w tym o rygorach związanych z ochroną informacji niejawnych.

Organ wnioskujący wnosi o rozpatrzenie projektu ustawy przez SKRM, kierując pismo do Sekretarza SKRM, który organizuje obsługę prac tego komitetu. Sekretarzem jest zawsze osoba, która kieruje komórką organizacyjną KPRM zapewniającą obsługę prac SKRM. W aktualnej strukturze organizacyjnej KPRM jest dyrektor Departamentu Koordynacji Procesu Legislacyjnego.

Regulamin pracy RM określa wymagania formalne wobec wniosku o rozpatrzenie projektu przez SKRM. Wniosek ten zawiera informacje z poprzedzających etapów procesu legislacyjnego, a załączniki odzwierciedlają wynik tych prac w postaci m.in. protokołu rozbieżności, o ile został sporządzony, zestawienia uwag nieuwzględnionych z opiniowania oraz raportu z konsultacji publicznych. Wymogi te określa § 60 Regulaminu pracy RM.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 60. 1. Projekt dokumentu rządowego wnosi się do rozpatrzenia za pośrednictwem Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów.

2. Wniosek o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego powinien, w sposób możliwie zwięzły, określać jego istotę i cel oraz wskazywać inne okoliczności mające istotny wpływ na podjęcie rozstrzygnięcia lub wyrażenie opinii przez Stały Komitet Rady Ministrów, a także przedstawiać:

[...]

2) informację o pozycji projektu dokumentu rządowego we właściwym wykazie prac legislacyjnych lub wykazie prac programowych

Rady Ministrów oraz o terminie planowanego przyjęcia tego projektu, jeżeli termin został określony;

2a) w przypadku projektu ustawy opracowanego przez podmiot, o którym mowa w § 25aa ust. 1, informację o opracowaniu projektu ustawy przez ten podmiot wraz z wskazaniem nazwy podmiotu;

3) w przypadku projektu dokumentu rządowego, do którego nie jest sporządzana OSR, informację o przewidywanych skutkach społeczno-gospodarczych projektu, w tym o jego wpływie na sektor finansów publicznych;

4) informację o wynikach przeprowadzonych uzgodnień;

5) informację o stanowisku organu wnioskującego wobec opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;

6) informację na temat ustaleń właściwych komitetów.

3. Do wniosku o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez Stały Komitet Rady Ministrów dołącza się:

1) tekst projektu wraz z jego uzasadnieniem, w tym OSR;

2) protokół rozbieżności, zestawienie uwag, o którym mowa w § 50 ust. 3, oraz raport z konsultacji;

3) opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, jeżeli została przedstawiona zgodnie z § 42 ust. 2, 4 albo 6, wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego w przypadku nieuwzględnienia uwag przedstawionych w tej opinii;

4) opinię Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego;

5) tabelę zgodności, odwróconą tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej;

6) tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu rozporządzenia mającego na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej;

7) jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych – projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie

prawa Unii Europejskiej – projekty aktów wykonawczych, których obowiązkiem wydania przewiduje projekt ustawy;

8) opinie, analizy i inne materiały wymagane lub niezbędne ze względu na przedmiot projektu.

Przewodniczący SKRM może podjąć samodzielnie działania zmierzające do przygotowania sprawy do rozstrzygnięcia przez SKRM.

Po pierwsze – jeżeli do wniosku został załączony protokół rozbieżności, z którego wynika, że jest zasadne ponowne przeprowadzenie procesu uzgodnień dotyczących całości lub części projektu, Przewodniczący może samodzielnie zwrócić ten projekt do organu wnioskującego i zobowiązać do przeprowadzenia uzgodnień lub konferencji uzgodnieniowej. Dzieje się tak najczęściej wówczas, gdy protokół rozbieżności jest bardzo obszerny albo uwagi zawarte w protokole rozbieżności odnoszą się do samej istoty czy fundamentalnych założeń projektu. Należy przypomnieć, że projekt kierowany na SKRM powinien być co do zasady uzgodniony z członkami Rady Ministrów i Prezesem RCL.

Po drugie – jeżeli projekt ustawy:

- nie został przedstawiony do konsultacji publicznych, a w OSR nie wskazano przyczyn rezygnacji z tych konsultacji, albo
- do wniosku nie dołączono raportu z konsultacji publicznych albo opiniowania, albo
- w tych konsultacjach lub w opiniowaniu wyznaczano terminy do zajęcia stanowiska krótsze niż 21 dni dla projektu ustawy (oczywiście jeżeli nie ma przepisów szczególnych w tym zakresie),

to Przewodniczący SKRM może taki projekt zwrócić do organu wnioskującego i zobowiązać go do uzupełnienia wniosku, a nawet do przeprowadzenia konsultacji publicznych lub opiniowania.

W przypadku zatem gdy terminy wyznaczone w konsultacjach nie odpowiadają terminom wynikającym z przepisów odrębnych lub z regulacji Regulaminu pracy RM, można zwrócić się z wnioskiem do Przewodniczącego SKRM o zobowiązanie organu wnioskującego do przeprowadzenia tych konsultacji w prawidłowych terminach. Trzeba jednak podkreślić, że decyzja dotycząca sposobu załatwienia sprawy stanowi uprawnienie Przewodniczącego SKRM i jego dyskrejonalną kompetencję. Powodem zwrócenia projektu do organu wnioskującego mogą być także braki formalne wniosku. O ich uzupełnienie zwraca się Sekretarz SKRM.

W każdym przypadku, jeżeli Przewodniczący wyrazi na to zgodę, SKRM może rozpatrzyć również taki projekt, który nie spełnia wymagań określonych § 58 i § 60 Regulaminu pracy RM.

Jeszcze przed zarządzeniem rozpatrzenia projektu rozporządzenia lub ustawy przez SKRM Przewodniczący SKRM może skorzystać z dodatkowego wsparcia i skierować projekt do zaopiniowania:

- projekt ustawy – przez Szefa RCA, który przedstawia opinię Rządowego Centrum Analiz dotyczącą zgodności tego projektu z celami polityki rządu oraz prognozowanymi skutkami społecznymi, gospodarczymi i prawnymi;
- każdy dokument – przez Prezesa RCL, który przedstawia opinię prawną o projekcie;
- projekt aktu normatywnego, który nie wdraża prawa UE – przez ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE, który przedstawia opinię o zgodności projektu z prawem UE.

Termin przedstawienia tej opinii wyznacza Przewodniczący, jednak nie powinien być on **krótszy niż 7 dni** od dnia wystąpienia o opinię.

Skutkiem opinii Prezesa RCL lub Szefa RCA może być decyzja Przewodniczącego SKRM o:

- rozpatrzeniu projektu ustawy przez SKRM;
- skierowaniu projektu ustawy do rozpatrzenia przez właściwy komitet;
- skierowaniu projektu ustawy do Zespołu Programowania Prac Rządu w celu weryfikacji zasadności kontynuowania prac legislacyjnych nad projektem;
- zwrocie projektu organowi wnioskującemu wraz z poleceniem dokonania dodatkowych uzgodnień z Rządowym Centrum Analiz lub Rządowym Centrum Legislacji.

Natomiast w przypadku opinii ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE następuje przekazanie jej organowi wnioskującemu, który ma obowiązek przedstawić stanowisko do tej opinii. Jeżeli projekt ustawy poddany ocenie zostanie przedstawiony SKRM do rozpatrzenia, to wówczas opinia ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE wraz ze stanowiskiem wnioskodawcy są przesyłane członkom i uczestnikom tego posiedzenia.

Natomiast jeżeli Przewodniczący SKRM nie skorzysta ze swoich kompetencji konsultacyjnych, wówczas rozpoczyna się proces rozpatrywania projektu przez SKRM.

Rozpatrywanie projektu ustawy przez SKRM polega na przekazaniu go członkom SKRM oraz stałym uczestnikom posiedzeń SKRM w celu zgłaszania uwag w dwóch trybach:

- na posiedzeniu lub
- w trybie obiegowym.

O trybie rozpatrywania projektu decyduje Przewodniczący SKRM i informuje o tym członków w piśmie kierującym projekt do rozpatrzenia. W każdym przypadku prawo zgłaszania uwag do projektów przysługuje zarówno członkom, jak i stałym uczestnikom posiedzenia. Jedyną różnicą formalną dotyczy Szefa Rządowego Centrum Analiz, który sporządza dodatkową opinię o projekcie.

Prawo zgłaszania uwag nie przysługuje natomiast osobom, które zostały zaproszone z głosem doradczym.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 63. 1. *Uwagi do projektu dokumentu rządowego mają prawo zgłosić osoby wchodzące w skład Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz stali uczestnicy posiedzeń Komitetu.*

1a. Szef Rządowego Centrum Analiz przedstawia opinię o projekcie dokumentu rządowego, sporządzoną przez Centrum Analiz.

Jeżeli projekt jest kierowany do rozpatrzenia na posiedzeniu, to członkowie i stali uczestnicy posiedzeń mają możliwość zgłoszenia uwag do projektu, za pośrednictwem Sekretarza SKRM w terminie wyznaczonym. Regulamin pracy RM stanowi, że termin ten może trwać do 7 dni od dnia przekazania projektu. Przewodniczący może zdecydować o zmianie tego terminu – zatem zarówno o jego skróceniu, jak i wydłużeniu – biorąc pod uwagę charakter projektu, stopień złożoności lub pilności sprawy, a także porządek obrad posiedzenia. W ramach przekazywania projektu do rozpatrzenia Sekretarz SKRM zwraca się również z prośbą o opinię:

- sporządzoną przez Rządowe Centrum Analiz, którą przedstawia Szef RCA;
- o zgodności projektu z prawem UE, która jest przygotowana przez ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE, jeżeli jest to projekt ustawy lub rozporządzenia wdrażający prawo UE.

Sekretarz SKRM przekazuje zgłoszone uwagi i opinie do organu wnioskującego. W ciągu dwóch dni organ wnioskujący powinien przedstawić stanowisko do zgłoszonych uwag oraz do opinii. Jeżeli organ wnioskujący nie dotrzyma tego terminu, wówczas Przewodniczący SKRM może podjąć decyzję o zmianie terminu rozpatrzenia projektu. Jeżeli okaże się, że zgłoszone uwagi albo stanowiska RCA, lub opinia o zgodności z prawem UE wskazują, że projekt nie

jest uzgodniony i wymaga znaczącej poprawy, wówczas Przewodniczący SKRM może zdecydować o tym, że zwraca projekt do organu wnioskującego i zobowiązuje go do zorganizowania konferencji uzgodnieniowej. Jeżeli natomiast okaże się, że liczba uwag jest niewielka albo projekt w ocenie Przewodniczącego SKRM nadaje się do rozpatrzenia przez ten komitet, wówczas jest on umieszczany w porządku obrad najbliższego posiedzenia SKRM. Zasadniczo posiedzenia SKRM odbywają się w czwartki.

W trakcie posiedzenia przedstawiciel organu wnioskującego lub Przewodniczący SKRM referuje projekt i toczy się dyskusja dotycząca opinii RCA, uwag zawartych w protokole rozbieżności, których nie udało się uzgodnić na poprzednich etapach, oraz uwag zgłoszonych na etapie SKRM. Przewodniczący SKRM może wyrazić zgodę na rozpatrzenie także innych uwag, w tym tych, które zostały zgłoszone na poprzednich etapach, albo nawet takich, które zostały zgłoszone na SKRM po upływie terminu wyznaczonego do zgłaszania uwag na etapie SKRM. Rozpatrzenie projektu na posiedzeniu polega na dyskusji nad uwagami i podjęciu rozstrzygnięcia. SKRM rozstrzyga wyłącznie o uwagach dotyczących treści projektu, nie rozstrzyga o uwagach redakcyjnych (np.: literówkach, nieprawidłowym gramatycznie zapisie zdania) i legislacyjnych (nieprawidłowym układzie przepisów, złej konstrukcji poleceń nowelizujących, oczywistych pomyłek w numeracji przepisów). Te uwagi są przekazywane RCL lub właściwym komórkom KPRM.

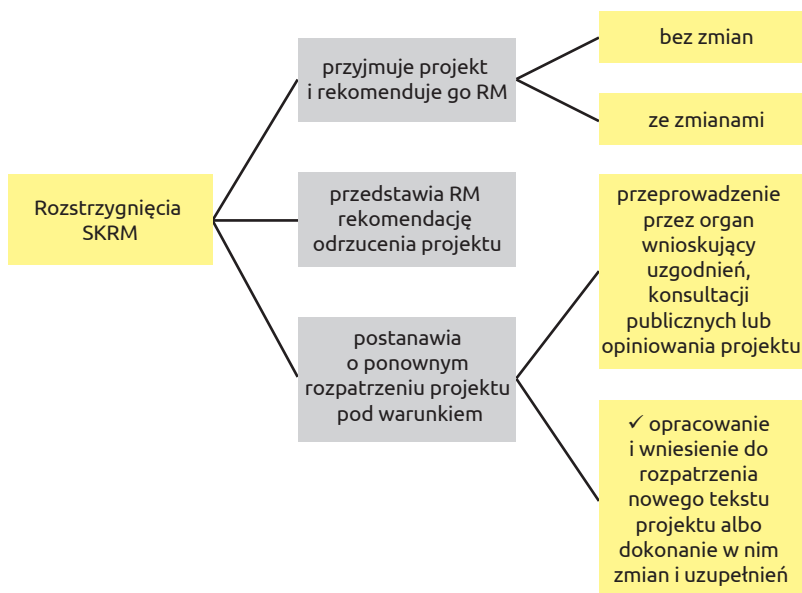
Organ wnioskujący może wycofać projekt, dopóki SKRM nie podejmie wiążących rozstrzygnięć. Po zakończeniu dyskusji SKRM może podjąć rozstrzygnięcie o:

- przyjęciu projektu bez zmian lub ze zmianami oraz rekomendowaniu go Radzie Ministrów,
- przedstawieniu Radzie Ministrów rekomendacji odrzucenia projektu,
- wyrażeniu opinii o projekcie.

SKRM może postanowić o ponownym rozpatrzeniu projektów – jeżeli zostaną spełnione warunki lub w innym terminie. Takim warunkiem może być:

- przeprowadzenie przez organ wnioskujący uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu,
- opracowanie i wniesienie do rozpatrzenia nowego tekstu projektu albo dokonanie w nim zmian i uzupełnień.

SKRM może również skierować projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną lub wskazany organ pomocniczy Rady Ministrów, np. inny komitet czy organ opiniodawczo-doradczy.



RYS. 32. ROZSTRZYgniĘCIA STAŁEGO KOMITETU RADY MINISTRÓW.

Jeżeli na skutek podjętych przez SKRM rozstrzygnięć projekt wymaga zmiany – to znaczy zostały uwzględnione uwagi, a treść przepisów projektu musi zostać dostosowana – to wówczas zamiast przekazywać projekt do ponownej dyskusji na posiedzeniu Przewodniczący SKRM podejmuje decyzję o zobowiązaniu wnioskow-

dawcy do przedstawienia nowego tekstu projektu. Może on podlegać ponownemu rozpatrzeniu lub zostać rozpatrzony w trybie obiegowym.

Na czym polega tryb obiegowy?

Zarządza go Przewodniczący lub Sekretarz SKRM – z inicjatywy własnej lub na wniosek organu wnioskującego. Projekt jest kierowany do członków SKRM i stałych uczestników posiedzeń wraz z pismem, w którym Przewodniczący SKRM wyznacza termin na zajęcie stanowiska. Są to zwykle krótkie terminy, jednak szczegółowego uzasadnienia wymaga wyznaczenie **terminu krótszego niż 3 dni**. Jeżeli do projektu nie zgłoszono uwag, to wówczas projekt uznaje się za przyjęty w dniu upływu terminu na zajęcie stanowiska. Jest to swoiste domniemanie przyjęcia projektu przez brak sprzeciwu.

Jeżeli pojawią się uwagi, Sekretarz SKRM przekazuje je do organu wnioskującego z prośbą o ustosunkowanie się. Jeżeli zostaną one:

- uwzględnione, czyli zaakceptowane przez organ wnioskujący lub
- wyjaśnione, a następnie takie wyjaśnienia zostaną zaakceptowane przez zgłaszającego uwagę, albo na skutek wyjaśnień uwagi zostaną wycofane

to projekt uznaje się za przyjęty.

Jeżeli zaś zostały zgłoszone uwagi, które nie zostały uwzględnione albo wyjaśnione przez wnioskodawcę i zgłaszający uwagę podtrzymuje potrzebę jej uwzględnienia lub dodatkowych wyjaśnień – wówczas taki projekt musi podlegać dyskusji i rozpatrzeniu na posiedzeniu SKRM, który podejmuje rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Po zakończeniu rozpatrywania projektu przez SKRM Sekretarz jest zobowiązany do udostępnienia w RPL dokumentów z etapu rozpatrywania projektu ustawy przez SKRM.

4.7.6. Rozpatrzenie projektu ustawy przez komisję prawniczą

Po rozpatrzeniu przez SKRM wnioskodawca kieruje projekt do Rządowego Centrum Legislacji z wnioskiem o rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 71. Przed wniesieniem projektu ustawy albo projektu rozporządzenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów organ wnioskujący kieruje projekt do Rządowego Centrum Legislacji z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą.

Jeżeli projekt został przyjęty przez SKRM bez wprowadzenia zmian, wówczas organ wnioskujący kieruje go do RCL w terminie 5 dni od dnia przyjęcia przez SKRM. Jeżeli projekt przyjęto na posiedzeniu ze zmianami, wówczas termin skierowania projektu do rozpatrzenia przez KP określa Przewodniczący SKRM.

Dzieje się tak dlatego, że projekt kierowany do rozpatrzenia przez KP powinien uwzględniać ustalenia właściwych komitetów, a zatem organ wnioskujący musi mieć czas na wprowadzenie zmian. Do projektu dołącza się uzasadnienie i OSR, opinię o zgodności z prawem Unii Europejskiej – jeżeli została wydana na poprzednich etapach procesu legislacyjnego, a jeżeli jest to projekt ustawy, w którym przewidziano wydanie aktów wykonawczych – projekty tych rozporządzeń i innych aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy. Jeżeli projekt nie uwzględnia ustaleń właściwych komitetów lub nie dołączono do niego wymaganych dokumentów, to Prezes RCL może wystąpić do organu o uzupełnienie dokumentacji lub projektu w wyznaczonym terminie, a jeżeli projekt lub dokumentacja nie zostaną uzupełnione – wówczas projekt może zostać zwrócony wnioskodawcy. Gdyby do projektu ustawy, który ma na celu wdrożenie prawa UE, nie wydano na poprzednich etapach procesu legislacyjnego opinii

o zgodności projektu z prawem UE, Prezes Rządowego Centrum Legislacji może zwrócić się do ministra właściwego do spraw UE o przekazanie takiej opinii.

W skład komisji prawniczej wchodzi przedstawiciele ministerstw i urzędów centralnych. Zaprasza ich Prezes RCL, który może zdecydować także o udziale innych urzędów lub instytucji publicznych. Instytucje zaproszone do udziału w pracach komisji znajdują się na liście umieszczonej na końcu zaproszenia.

Wyznaczenie danej osoby do udziału w posiedzeniu komisji prawniczej jest równoznaczne z upoważnieniem do uzgodnienia wszelkich zagadnień prawnych, legislacyjnych i redakcyjnych, które mogą się wyłonić w trakcie rozpatrywania projektu. Przewodniczącym komisji jest pracownik RCL wyznaczony przez Prezesa RCL. Jest to etap wewnętrznych prac nad projektem pomiędzy przedstawicielami ministerstw i urzędów centralnych. **Zadaniem komisji jest ocena projektu ustawy w ramach ustaleń SKRM pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym.** Komisja dokonuje oceny zgodności przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa i zasadami techniki prawodawczej, jak również bierze pod uwagę sposób uwzględnienia opinii Rady Legislacyjnej, **a także poprawność językową.**

Pojawiające się zagadnienia prawne dotyczące projektu przewodniczący może rozstrzygać samodzielnie albo poddać pod głosowanie i rozstrzygnąć z uwzględnieniem opinii większości członków komisji. Kwestie

Komisja prawnicza działa w ramach merytorycznych ustaleń, które podjął SKRM, nie może zdecydować o zmianach w projekcie, które wykraczałyby poza przyjęte rozstrzygnięcia. Stąd wszelkie postulaty dotyczące ewentualnych zmian merytorycznych należy kierować do organu wnioskującego. Ani Prezes RCL ani komisja prawnicza nie mają możliwości wprowadzenia zmian merytorycznych do projektu. O takich zmianach może zdecydować jedynie projektodawca, dodatkowo informując o nich w piśmie kierującym projekt na kolejny etap legislacyjny.

dotyczące zgodności projektu z prawem UE, na wniosek przewodniczącego, rozstrzyga przedstawiciel urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE.

Efektem pracy komisji ma być ustalenie brzmienia projektu pod względem prawnym, redakcyjnym i legislacyjnym. Ustalenia komisji prawniczej **dokumentuje protokół**, który może także przybrać formę tekstu projektu z naniesionymi poprawkami. Komisje mogą trwać kilka dni, w zależności od objętości projektu oraz stopnia jego dopracowania na poprzednich etapach legislacyjnych. Posiedzenia w kolejnych dniach traktowane są jako jedna całość.

Możliwe jest zwolnienie projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą. Zwolnienie jest uprawnieniem Prezesa RCL. W projekcie przeznaczonym do zwolnienia jest także możliwe zastrzeżenie wprowadzenia określonych poprawek. Możliwość zwolnienia istnieje w uzasadnionych przypadkach, w szczególności wówczas, gdy projekt jest niezbyt rozbudowany albo większość uwag legislacyjnych, redakcyjnych lub prawnych została już uwzględniona na poprzedzających etapach procesu legislacyjnego. Przed posiedzeniem komisji prawniczej albo przed zwolnieniem projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą Prezes RCL może przedstawić organowi wnioskującemu stanowisko do projektu zawierające uwagi.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 78. 2. *Przed wyznaczeniem posiedzenia komisji prawniczej albo zwolnieniem projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję Prezes Rządowego Centrum Legislacji może przedstawić organowi wnioskującemu stanowisko zawierające uwagi do projektu.*

Dzieje się tak najczęściej wówczas, gdy projekt zawiera dodatkowe rozstrzygnięcia, które nie były przedmiotem uzgodnień czy prac właściwych komitetów, albo w wyniku uwzględnienia stanowiska

komitetu przygotowany tekst projektu budzi dodatkowe wątpliwości, albo projekt nie został przedstawiony RCL na poprzednich etapach procesu legislacyjnego, lub nadal, mimo prac nad projektem, budzi wątpliwości systemowe. Przedmiotem stanowiska są kwestie kluczowe dla podjęcia ustaleń przez komisję prawniczą lub dla podjęcia decyzji co do zakresu poprawek koniecznych do wprowadzenia.

Po zakończeniu pracy komisji lub zwolnieniu projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą organ wnioskujący przygotowuje tekst projektu. Jeżeli projekt był przedmiotem pracy komisji w trakcie posiedzenia – wówczas organ wnioskujący uwzględnia te ustalenia w treści projektu i następnie może przekazać projekt do RCL w celu dokonania weryfikacji zgodności projektu z ustaleniami powziętymi w trakcie KP. Jeżeli natomiast projekt został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez KP z zastrzeżeniem wprowadzenia określonych poprawek, wówczas obowiązek przekazania projektu do RCL w celu weryfikacji istnieje jedynie wówczas, gdy Prezes RCL w piśmie zwalniającym zwróci się z wnioskiem o przedstawienie projektu w celu oceny poprawności wprowadzonych poprawek.

Rządowe Centrum Legislacji udostępnia w RPL zarówno projekt, jak i wszystkie dokumenty, z którymi został skierowany na komisję prawniczą, oraz protokół lub informację o zwolnieniu projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą. Protokół lub informacja o zwolnieniu powinna się pojawić w RPL najpóźniej do 5 dni od rozpatrzenia projektu lub zwolnienia go z rozpatrzenia.

4.7.7. Potwierdzenie przez Stały Komitet Rady Ministrów

Jeżeli projekt ustawy został przyjęty **na posiedzeniu SKRM**, organ wnioskujący wnosi go do potwierdzenia przez SKRM. Regulamin pracy RM jednoznacznie przesądza zatem, że potwierdzenie przez SKRM **nie dotyczy** tych projektów, które zostały przyjęte **w trybie obiegowym**.

Potwierdzenie następuje po rozpatrzeniu projektu przez komisję prawniczą lub po zwolnieniu projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą. Jeżeli projekt był przedmiotem prac komisji prawniczej, wtedy wnioskodawca powinien go przedstawić do potwierdzenia nie później niż w terminie 14 dni od dnia rozpatrzenia. Jeżeli natomiast projekt został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia – wówczas termin wynosi 5 dni od dnia zwolnienia. Kierując wnioskiem do Przewodniczącego SKRM, wnioskodawca ma obowiązek załączyć informację, że projekt jest zgodny z ustaleniami komisji prawniczej albo o zwolnieniu projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą. Musi także poinformować, czy w projekcie zostały wprowadzone zmiany, które wykraczałyby poza zakres ustaleń SKRM.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 80a. 1. *Projekt ustawy albo projekt rozporządzenia, przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu, organ wnioskujący wnosi do potwierdzenia przez ten Komitet, nie później niż w terminie:*

- 1) *14 dni od dnia rozpatrzenia projektu przez komisję prawniczą albo*
- 2) *5 dni od dnia zwolnienia projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą.*

2. *Do wniosku o potwierdzenie projektu ustawy albo projektu rozporządzenia organ wnioskujący załącza informację o:*

- 1) *zgodności projektu z ustaleniami komisji prawniczej albo zwolnieniu projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą;*
 - 2) *zmianach wprowadzonych w projekcie wykraczających poza zakres ustaleń Stałego Komitetu Rady Ministrów.*
-

Potwierdzenie projektu przez SKRM to akceptacja treści projektu po zmianach dokonywanych w toku prac komisji prawniczej. Sekretarz SKRM przekazuje projekt osobom wchodzącym w skład SKRM i stałym uczestnikom posiedzeń. Potwierdzenie następuje w trybie obiegowym, to znaczy, że ewentualne uwagi do projektu można zgłaszać w terminie określonym przez Przewodniczącego SKRM

lub działającego z jego upoważnienia Sekretarza SKRM. Stosuje się tutaj te same reguły jak w trybie obiegowym przy zwykłym rozpatrzeniu przez SKRM. Projekt uważa się za przyjęty, jeżeli w wyznaczonym terminie nie zgłoszono do niego uwag. Jeżeli zostałyby zgłoszone uwagi, wówczas organ wnioskujący ma obowiązek się do nich ustosunkować. Jeżeli uwzględni uwagi lub przedstawi wyjaśnienia, które przyjmie zgłaszający uwagi, wówczas projekt również uznaje się za przyjęty w dniu pozytywnego stanowiska tego organu lub zgłaszającego uwagi. Natomiast jeżeli zgłoszone uwagi nie zostaną uwzględnione lub wyjaśnione, wówczas projekt jest rozpatrywany ponownie na posiedzeniu SKRM. Na posiedzeniu podejmowana jest dyskusja dotycząca tych uwag.

Kiedy SKRM zakończy prace nad projektem, Sekretarz SKRM przekazuje informację o zakończeniu prac Sekretarzowi Rady Ministrów oraz organowi wnioskującemu.

Sekretarz SKRM jest zobowiązany do udostępnienia w RPL dokumentów, które powstały na etapie potwierdzenia projektu ustawy przez SKRM.

4.7.8. Rozpatrzenie projektu ustawy przez Radę Ministrów i notyfikacja projektu

Projekt ustawy jest wnoszony do rozpatrzenia przez Radę Ministrów:

- po potwierdzeniu przez SKRM albo
- po rozpatrzeniu przez komisję prawniczą – jeżeli był przyjęty przez SKRM w trybie obiegowym, więc nie wymaga potwierdzenia przez SKRM.

Projekt ustawy wnosi się do rozpatrzenia przez Radę Ministrów za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów, zwanego dalej „Sekretarzem RM”.

Każdy wniosek o rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów powinien informować o istotnych okolicznościach, które mogą mieć

wpływ na rozstrzygnięcie, i o dotychczasowym przebiegu procesu legislacyjnego, czyli o ustaleniach z uzgodnieniami, o stanowisku organu wnioskującego do opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także zawierać informację na temat ustaleń komitetów właściwych lub SKRM. Do wniosku dołącza się zarówno tekst projektu z uzasadnieniem i OSR, jak i wszystkie inne dokumenty, które stanowiły podsumowanie etapów w trakcie procesu legislacyjnego, m.in.: protokół rozbieżności, zestawienie nieuwzględnionych uwag z opiniowania oraz raport z konsultacji publicznych.

To, czy wniosek spełnia wymagania formalne, weryfikuje Sekretarz RM. Jeżeli wniosek nie spełnia wskazanych w przepisach wymagań, wówczas Sekretarz RM może zwrócić się o uzupełnienie braków formalnych w określonym terminie. Jeżeli braki formalne nie zostaną usunięte w określonym terminie, Sekretarz RM może zwrócić projekt do wnioskodawcy. Projekt mimo tych braków może zostać rozpatrzony, jeżeli zgodę na jego rozpatrzenie wyrazi Prezes Rady Ministrów. Sekretarz RM może także zwrócić się do ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE o przekazanie Radzie Ministrów opinii dotyczącej zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – jeżeli wobec projektu nie wyrażono opinii na poprzednich etapach procesu legislacyjnego. Jeżeli taka opinia będzie zawierała uwagi, Sekretarz RM przekazuje te uwagi organowi wnioskującemu, który jest zobowiązany przedstawić stanowisko wobec nich.

Po dokonaniu weryfikacji wniosku i załączników Sekretarz RM przekazuje projekt członkom Rady Ministrów oraz stałym uczestnikom posiedzeń, Przewodniczącemu SKRM oraz Prezesowi RCL. Rozpatrzenie przez Radę Ministrów może się dokonać albo na posiedzeniu, albo w trybie obiegowym. Sekretarz RM informuje o trybie prac Rady Ministrów oraz terminie zgłaszania uwag w piśmie przekazującym projekt ustawy do rozpatrzenia.

Uwagi do projektu ustawy mogą zgłosić członkowie Rady Ministrów, Szef KPRM oraz Prezes RCL. Minister właściwy do spraw członkostwa RP w UE przekazuje opinię o zgodności projektu z prawem UE. Uwagi do projektu oraz opinię wnosi się za pośrednictwem Sekretarza RM. Organ wnioskujący przed posiedzeniem ustosunkowuje się do uwag zgłoszonych do projektu oraz do uwag z opinii o zgodności projektu z prawem UE.

Jeżeli do projektu zgłoszono uwagi, Sekretarz RM może, działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, przekazać Sekretarzowi SKRM projekt w celu ponownego rozpatrzenia tego projektu przez SKRM. Ten mechanizm ma na celu pozostawienie do rozstrzygnięcia Rady Ministrów jedynie projektów kierunkowo uzgodnionych. To, jak przebiegają posiedzenia Rady Ministrów, reguluje ustawa o RM w rozdziale 4. Posiedzenia RM mogą się odbywać stacjonarnie albo za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Prezes Rady Ministrów zwołuje posiedzenia Rady Ministrów, ustala ich porządek oraz im przewodniczy. Czynności te z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów wykonuje Sekretarz RM.

Sekretarz RM odpowiada za przygotowanie i obsługę posiedzeń, za obieg dokumentów wewnątrz Rady Ministrów, opracowanie protokołu ustaleń z posiedzenia i przygotowanie dokumentów rozpatrywanych przez Radę oraz przedkładanych do podpisu Prezesowi Rady Ministrów.

Posiedzenia Rady Ministrów jako najwyższego organu władzy wykonawczej są niejawne. Prezes Rady Ministrów może zezwolić na przysłuchiwanie się posiedzeniu przez osoby zaproszone. Natomiast po zakończeniu obrad Rada Ministrów jest obowiązana poinformować opinię publiczną o przedmiocie posiedzenia i podjętych rozstrzygnięciach, chyba że Prezes Rady Ministrów zdecydował o tajności obrad.

Ustawa o Radzie Ministrów

Art. 22. 1. *Posiedzenia Rady Ministrów są niejawne.*

1a. Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów, może zezwolić zaproszonym osobom na przystąpienie się posiedzeniu Rady Ministrów w całości lub w części oraz na udzielanie wyjaśnień.

[...]

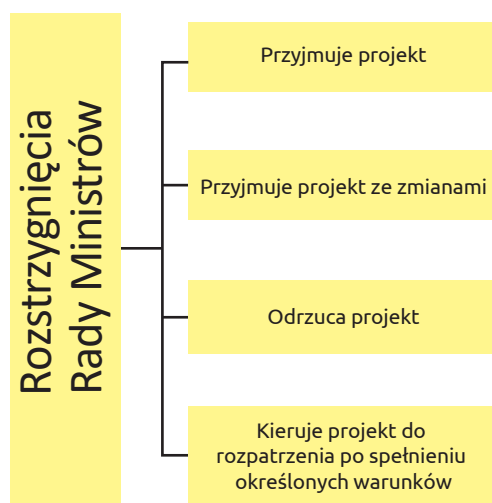
2. Rada Ministrów jest obowiązana informować opinię publiczną o przedmiocie posiedzenia oraz o podjętych rozstrzygnięciach. Nie dotyczy to spraw, w stosunku do których Prezes Rady Ministrów zarządził tajność obrad.

Sam przebieg rozpatrywania projektu przez Radę Ministrów określa Regulamin pracy RM. Rada Ministrów rozpatruje na posiedzeniu rozbieżności stanowisk, które znajdują się w protokole rozbieżności oraz uwagi zgłoszone do projektu (jednak tylko te, które zostały zgłoszone nie później niż do 16:00 dnia poprzedzającego posiedzenie Rady Ministrów). Jeżeli uwagi wpłynęły po tym terminie, mogą zostać rozpatrzone, jeżeli Prezes Rady Ministrów lub działający z jego upoważnienia Sekretarz RM wyrażą zgodę na ich rozpatrzenie. Jeżeli natomiast uwagi zostały zgłoszone już w trakcie trwania posiedzenia – tylko Prezes Rady Ministrów może wyrazić zgodę na ich rozpatrzenie. Podobnie jak w przypadku SKRM na posiedzeniu Rady Ministrów nie podlegają rozpatrzeniu uwagi legislacyjne lub redakcyjne. Takie uwagi są przekazywane albo RCL, albo właściwej komórce organizacyjnej KPRM, która przygotowuje tekst ustawy do podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Po rozpatrzeniu projektu ustawy Rada Ministrów podejmuje decyzję i:

- przyjmuje projekt bez zmian,
- przyjmuje projekt ze zmianami,
- odrzuca projekt.

Oprócz trzech wskazanych wyżej rozstrzygnięć Rada Ministrów może także zdecydować, że rozpatrzy projekt ustawy po spełnieniu dodatkowych warunków, tj. może zarówno zobowiązać organ wnioskujący do ponownego przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, albo do opracowania i do wniesienia nowego tekstu projektu, lub dokonania w nim niezbędnych zmian lub uzupełnień. Może także skierować projekt do opiniowania przez Radę Legislacyjną lub inny wskazany organ pomocniczy.



RYS. 33. ROZSTRZYgniĘCIA RADY MINISTRÓW

Rada Ministrów, podobnie jak SKRM, może rozpatrzyć projekt **w trybie obiegowym**. W przypadku projektów ustaw, jako aktów hierarchicznie najwyższych w systemie źródeł prawa, jest to rzadka, ale nie wykluczona praktyka.

Tryb obiegowy zarządza się albo w wyniku własnej inicjatywy Prezesa Rady Ministrów, albo Sekretarza RM, albo na wniosek organu wnioskującego. Wniosek jest składany w ten sposób, że organ wnioskujący w piśmie, w którym występuje o rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów, zwraca się z prośbą o rozpatrzenie pro-

jektu w trybie obiegowym. Tryb obiegowy polega na tym, że projekt jest kierowany do członków Rady Ministrów oraz Prezesa RCL z informacją o trybie obiegowym rozpatrzenia projektu. Sekretarz RM wyznacza termin na zajęcie stanowiska co do projektu ustawy, co do zasady nie krótszy niż trzy dni. Jeżeli do projektu w oznaczonym terminie nie zgłoszono uwag – projekt uznaje się za przyjęty przez Radę Ministrów. **Data przyjęcia takiego projektu przez Radę Ministrów jest dzień upływu terminu na zgłaszanie uwag.** Jeżeli zgłoszono uwagi, to Sekretarz RM przekazuje je do organu wnioskującego z prośbą o ustosunkowanie się. Jeżeli uwagi zostaną uwzględnione albo zostaną wyjaśnione i zgłaszający uwagi zaakceptuje wyjaśnienia – projekt uznaje się za przyjęty w dniu, kiedy uwzględniono uwagi lub zaakceptowano wyjaśnienia. Zgodnie z Regulaminem pracy RM, Sekretarz RM ma obowiązek poinformować członków Rady Ministrów o przyjęciu projektu. Przyjęto się, że o przyjęciu projektu oraz dacie, w której został przyjęty, Sekretarz RM informuje w załączniku do porządku obrad Rady Ministrów w formie wykazu, przesyłanego przy okazji przekazywania zaproszenia i kolejnego porządku obrad RM.

Jeżeli do projektu zgłoszono uwagi, które nie zostały uwzględnione ani wyjaśnione, to wówczas taki projekt ustawy, ale i każdego innego dokumentu, jest kierowany na posiedzenie Rady Ministrów.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 92. 1. *Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów może, na wniosek organu wnioskującego albo z inicjatywy własnej, zarządzić rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego w trybie obiegowym.*

2. Kierując projekt do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w trybie obiegowym, Sekretarz Rady Ministrów wyznacza termin do zajęcia stanowiska.

3. Wyznaczenie terminu krótszego niż jeden dzień, a w przypadku projektu aktu normatywnego – krótszego niż trzy dni, od

przekazania projektu jest dopuszczalne wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

4. Projekt dokumentu rządowego skierowany do rozpatrzenia w trybie obiegowym uważa się za przyjęty, jeżeli w wyznaczonym terminie nie zgłoszono uwag do projektu. W razie zgłoszenia uwag, które nie zostaną uwzględnione lub wyjaśnione, projekt dokumentu rządowego wymaga rozpatrzenia przez Radę Ministrów na posiedzeniu. Przepis § 88 ust. 3 stosuje się odpowiednio.

5. Na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów Sekretarz Rady Ministrów informuje członków Rady Ministrów o przyjęciu projektu dokumentu rządowego w trybie obiegowym.

6. Sekretarz Rady Ministrów prowadzi rejestr dokumentów rządowych i spraw przyjętych lub rozstrzygniętych przez Radę Ministrów w trybie obiegowym.

Kiedy Rada Ministrów formalnie dokona rozstrzygnięcia i przyjmie projekt albo z uwagami, albo bez uwag, to wówczas następuje etap przygotowania ostatecznego tekstu projektu. Ten ostateczny tekst jest następnie kierowany do podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Sekretarz Rady Ministrów decyduje, kto będzie przygotowywał tekst ostateczny. Może to być:

- 1) organ wnioskujący lub inny organ w uzgodnieniu z RCL i właściwą komórką organizacyjną KPRM albo
- 2) RCL w uzgodnieniu z właściwą komórką organizacyjną KPRM.

Najczęściej ten pierwszy wariant jest wybierany wówczas, kiedy do projektu zgłoszono liczne uwagi, które wymagają znaczących zmian treści projektu w stosunku do tekstu projektu skierowanego do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Wówczas organ wnioskujący sporządza tekst ostateczny, który jest następnie weryfikowany formalnoprawnie przez RCL i komórki organizacyjne KPRM. Drugi wariant, który polega na przygotowaniu tekstu ostatecznego

go przez RCL, następuje zwykle wtedy, kiedy uwagi do projektu nie są liczne albo z rozstrzygnięcia Rady Ministrów da się wyprowadzić bez żadnych trudności zakres zmian w treści projektu. O tym, który z wariantów zostaje wybrany, decyduje Sekretarz RM. Należy bowiem pamiętać, że rozstrzygnięcie Rady Ministrów kończy rozpatrywanie projektu w rządowym procesie legislacyjnym, a zatem powinno umożliwiać dokładne ustalenie, jakie brzmienie ma przyjmując projekt ustawy.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 93. 1. *Po przyjęciu projektu dokumentu rządowego przez Radę Ministrów Sekretarz Rady Ministrów powierza sporządzenie jego tekstu ostatecznego zgodnego z rozstrzygnięciami Rady Ministrów:*

1) w przypadku projektu aktu normatywnego – organowi wnioskującemu lub innemu organowi w uzgodnieniu z Rządowym Centrum Legislacji i właściwą komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo Rządowemu Centrum Legislacji w uzgodnieniu z właściwą komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;

Właśnie na wypadek licznych uwag do treści projektu i związanych z tym znacznych modyfikacji w stosunku do treści projektu skierowanej do rozpatrzenia przez Radę Ministrów istnieje procedura potwierdzenia tekstu ostatecznego. Po przygotowaniu ostatecznego tekstu projektu ustawy, przez wskazany organ, Sekretarz RM może zarządzić, że zostanie on przekazany członkom Rady Ministrów do potwierdzenia w wyznaczonym terminie. Chodzi o to, by członkowie Rady Ministrów mogli wypowiedzieć się na temat tego, czy tekst ostateczny realizuje ustalenia Rady Ministrów, a organ, któremu powierzono ostateczną redakcję przepisów, prawidłowo zrealizował intencję wszystkich członków RM. Jeżeli do treści projektu ostatecznego zostaną zgłoszone uwagi, wówczas może on zostać skierowany ponownie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 93. 2. *Sekretarz Rady Ministrów może zarządzić przedstawienie tekstu ostatecznego projektu dokumentu rządowego członkom Rady Ministrów w celu potwierdzenia, w wyznaczonym terminie nie dłuższym niż 3 dni od udostępnienia tekstu ostatecznego, dokonanych po posiedzeniu Rady Ministrów dodatkowych uzgodnień dokumentu rządowego lub brzmienia przepisów, których ostateczną redakcją Sekretarz Rady Ministrów powierzył zgodnie z ust. 1. W przypadku nieuzyskania potwierdzenia projekt dokumentu rządowego może zostać skierowany ponownie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.*

Regulamin pracy RM przewiduje, że Rada Ministrów może dokonać zmiany ustaleń i na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub z inicjatywy organu wnioskującego ponownie rozpatrzyć projekt ustawy. Jest to tzw. **reassumpcja**.

Po przyjęciu przez Radę Ministrów i prawidłowym zredagowaniu tekstu ostatecznego projekt ustawy trafia:

- do notyfikacji – jeżeli podlega jej zgodnie z przepisami prawa UE lub
- do prac parlamentarnych.

Projekt ustawy podlegający notyfikacji, czyli obowiązkowi poinformowania organu UE o przyjęciu danej regulacji celem umożliwienia zgłoszenia przez ten organ uwag do regulacji krajowej, jest przekazywany przez organ wnioskujący koordynatorowi krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, który dokonuje notyfikacji projektu. Tryb i zasady tej notyfikacji określają przepisy dotyczące funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych²²¹. W wyniku przekazania projektu do notyfikacji następuje okres odroczenia prac legislacyjnych nad kształtem przepisów, czyli okres *standstill*. W tym czasie instytucje UE,

221 Dz. U. z 2002 r. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597.

inne państwa członkowskie oraz podmioty zainteresowane mogą zgłosić uwagi do notyfikowanych przepisów. Notyfikacji podlegają akty prawne dotyczące pomocy publicznej oraz harmonizacji pra-

wa państwa członkowskiego z prawem UE, przepisów technicznych oraz podlegających kompetencjom Europejskiego Banku Centralnego. Po upływie okresu *standstill* lub dokonaniu odpowiedzi na uwagi zgłoszone w okresie notyfikacji projekt może zostać przygotowany do wniesienia do parlamentu.

Sekretarz RM jest zobowiązany do udostępnienia w RPL dokumentów, które powstały na etapie rozpatrzenia projektu przez RM

Jeżeli projekt nie należy tematycznie do zakresu regulacji wymagających notyfikacji, jest przygotowywany do przekazania do prac parlamentarnych od razu po przyjęciu przez Radę Ministrów.

4.7.9. Przygotowanie projektu ustawy do złożenia w parlamencie

Przygotowanie projektu ustawy do przekazania do Sejmu wymaga weryfikacji, czy zostały spełnione wszystkie wymagania wynikające z Regulaminu Sejmu RP, oraz zebrania dokumentacji z prac nad projektem. Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem, w tym OSR, oraz materiałem uzupełniającym zawierającym akty wykonawcze, a także zgłoszenia lobbingowe, jest przekazywany do „laski marszałkowskiej”. Prezes Rady Ministrów kieruje pismo do Marszałka Sejmu, w którym informuje o przedstawicielu Rady Ministrów upoważnionym do prezentowania stanowiska rządu. Od tego momentu postępowanie z projektem ustawy toczy się zgodnie z procedurą parlamentarną.

Po skierowaniu projektu ustawy do Sejmu RP w RPL jest udostępniany bezpośredni link do systemu informacyjnego Kancelarii Sejmu RP, umożliwiający dostęp do informacji o dalszym procesie legislacyjnym rządowego projektu ustawy w Sejmie RP.

4.8. Wybrane źródła informacji o procesie legislacyjnym i sposób zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem

Aby zapewnić jawność i przejrzystość procesu legislacyjnego oraz zgodność z zasadami ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa czy przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, Rada Ministrów udostępnia informacje o procesie legislacyjnym w powszechnie **dostępnych serwisach internetowych**. W tej części opracowania podsumowane zostaną kwestie dotyczące dostępu do informacji o prowadzonym procesie legislacyjnym projektu ustawy na poszczególnych etapach rządowego procesu legislacyjnego.

Dostęp do informacji o prekonsultacjach lub o projektowanych założeniach projektów ustawy każdy z organów wnioskujących publikuje w BIP na swojej stronie internetowej. Często jest to osobna zakładka dotycząca procesu legislacyjnego czy projektów aktów prawnych na stronie organu, w zakładce bip.gov.pl albo na stronie urzędu obsługującego danego ministra.

Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, prowadzony na podstawie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, również ma charakter jawny i **jest publikowany** na stronie KPRM²²². Publikowanie informacji dotyczących zakresu projektu i założeń merytorycznych proponowanych rozwiązań oraz zakładanego terminu przyjęcia projektu przez Radę Ministrów umożliwia także planowanie zaangażowania w proces legislacyjny przez partnerów społecznych.

Żeby zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem w trybie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, należy przygotować i złożyć wniosek do organu odpowiedzialnego za przedłożenie projektu ustawy Radzie Ministrów. Organ ten

²²² <https://www.gov.pl/web/premier/wplip-rm>

jest wskazany we wpisie do wykazu prac legislacyjnych i programowych. Tryb postępowania w tej sprawie został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw (Dz. U. z 2011 r. poz. 1080). W załączniku do tego rozporządzenia znajduje się wzór wniosku dotyczącego zainteresowania pracami nad danym projektem aktu normatywnego lub projektem założeń. Najpierw należy przygotować wniosek na formularzu udostępnionym w BIP. Do wniosku należy dołączyć – w przypadku zawodowej działalności lobbingowej – zaświadczenie albo oświadczenie o wpisie do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, a w przypadku występowania na rzecz osoby prawnej – wyciąg albo oświadczenie o wpisie do rejestru. Następnie wniosek należy złożyć do organu odpowiedzialnego za przedłożenie projektu ustawy Radzie Ministrów w urzędzie obsługującym ten organ lub przesać pocztą lub drogą elektroniczną za pomocą ePUAP. Po zgłoszeniu należy poinformować organ o każdej ewentualnej zmianie danych umieszczonych we wniosku.

Etapy uzgodnień, konsultacji, opiniowania projektu, rozpatrzenia sprawy przez właściwe komitety, prac SKRM, komisji prawniczej oraz rozstrzygnięcia Rady Ministrów dla projektów aktów normatywnych są dokumentowane w BIP Rządowego Centrum Legislacji, **w serwisie RPL** pod adresem www.legislacja.gov.pl

Za umieszczenie dokumentów w RPL na każdym z etapów procesu legislacyjnego odpowiadają gospodarze tych etapów – a zatem organ wnioskujący na etapie uzgodnień, konsultacji i opiniowania, sekretarze właściwych komitetów w toku rozpatrywania sprawy przez te komitety, Rządowe Centrum Legislacji na etapie komisji prawniczej, zaś sekretarz odpowiednio SKRM lub Rady Ministrów na etapie rozpatrywania projektu przez te organy. Warto podkreślić, że serwisie RPL są umieszczane wyłącznie projekty aktów nor-

matywnych powszechnie obowiązujących lub OSR ex-post. W RPL nie są umieszczane projekty innych dokumentów rządowych. Dlatego w RPL nie jest publikowany proces legislacyjny stanowiska rządu do pozarządowego projektu ustawy ani proces legislacyjny zarządzeń Prezesa Rady Ministrów czy uchwał Rady Ministrów.

Natomiast parlamentarny proces legislacyjny rządowych projektów ustaw oraz informacje o stanowiskach Rządu ws. pozarządowych projektów ustaw są udostępniane na stronie www.sejm.gov.pl, w zakładce „Przebieg procesu legislacyjnego”.

Ustawy po ich przyjęciu przez parlament są publikowane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod adresem www.dzienniku-staw.gov.pl Dokumenty, które oczekują na ogłoszenie, są umieszczane w wykazie aktów oczekujących na ogłoszenie – dostęp na www.wykaz.rcl.gov.pl

4.9. Podsumowanie

Rządowy proces legislacyjny zakłada wieloetapową pracę nad projektem ustawy, tak by umożliwić Radzie Ministrów i jej członkom wspólne wypracowanie rozwiązań prawnych, które mają służyć do realizacji jej podstawowego zadania – prowadzenia polityki wewnętrznej państwa. Organizacje pozarządowe i partnerzy społeczni dysponują narzędziami, które umożliwiają udział w rządowym procesie legislacyjnym na etapie poprzedzającym opracowanie projektu przez uczestnictwo w ocenie wpływu albo prekonsultacjach. Są także partnerem administracji rządowej w toku konsultacji publicznych oraz mogą korzystać z narzędzi przewidzianych w ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Te wszystkie narzędzia proceduralne mają na celu zapewnienie dialogu społecznego w procesie stanowienia prawa. Dzięki ich zastosowaniu jest możliwe uzyskanie skutecznego wpływu na kształt obowiązujących przepisów.

5. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza

5.1. Zagadnienia wprowadzające

Inicjatywa obywatelska jest jedną, obok referendum, z form demokracji bezpośredniej i wynika z zasady zwierzchnictwa Narodu, wyrażonej w art. 4 Konstytucji.

Konstytucja

Art. 4. 1. *Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.*

2. *Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.*

W tej części podręcznika przedstawiono procedurę postępowania w zakresie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz wskazania wymogów formalnych, od których zależy skuteczne wniesienie projektu. Dodatkowo, mając na uwadze praktyczny aspekt niniejszego opracowania, dokonano również omówienia zasad sporządzania obywatelskiego projektu ustawy, postępując się przykładami praktycznymi. Przyjęto założenie, że wiedza w zakresie zasad sporządzania tekstu normatywnego pozwoli na uniknięcie błędów, które mogą zdyskwalifikować projekt na dalszych etapach procesu legislacyjnego.

5.2. Obywatele jako podmiot uprawniony

Jednym z podmiotów uprawnionych do przedłożenia inicjatywy legislacyjnej ustawy jest grupa 100 000 obywateli. Tryb postępowania w sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, o której mowa w art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, reguluje ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Konstytucja

Art. 118. 2. *Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.*

Grupa obywateli polskich, licząca co najmniej 100 000 osób, mających **prawo wybierania do Sejmu**, może wystąpić z inicjatywą ustawodawczą przez złożenie podpisów pod projektem ustawy.

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

Art. 2. *Grupa obywateli polskich, licząca co najmniej 100 000 osób, mających prawo wybierania do Sejmu, może wystąpić z inicjatywą ustawodawczą przez złożenie podpisów pod projektem ustawy.*

Czynne prawo wyborcze jest jednym z konstytucyjnie chronionych praw. Zostało określone w Konstytucji w rozdziale **II. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela**, w podrozdziale zatytułowanym Wolności i prawa obywatelskie.

Czynne prawo wyborcze odnosi się nie tylko do możliwości wyboru posłów, czyli prawa wybierania do Sejmu, ale także prawa wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, a także prawa udziału w referendum. Zatem podpis pod obywatelskim projektem ustawy może złożyć każda osoba, która ukończyła 18 rok życia. Konstytucja wskazuje, że prawo do głosowania powstaje w dniu osiągnięcia wymaganego wieku. Przyjąć zatem można, że podpis pod projektem ustawy może złożyć osoba, która w dniu składania podpisu osiągnęła wiek 18 lat.

Konstytucja

Art. 62. 1. *Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.*

2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z Konstytucją czynne prawo wyborcze przysługuje osobie, która osiągnęła konkretny wiek, a nie osobie pełnoletniej, choć pojęcia te wydają się synonimami. Pełnoletnim, zgodnie z art. 10 Kodeksu cywilnego jest ten, kto ukończył lat osiemnaście. Jednak zgodnie z § 2 tego artykułu małoletni uzyskuje pełnoletność przez zawarcie małżeństwa.

Kodeks cywilny

Art. 10. § 1. *Pełnoletnim jest, kto ukończył lat osiemnaście.*

§ 2. *Przez zawarcie małżeństwa małoletni uzyskuje pełnoletność. Nie traci jej w razie unieważnienia małżeństwa.*

Mając na względzie treść przepisu art. 62 ust. 1 Konstytucji, odnoszącego się do konkretnego wieku, a nie stanu pełnoletności, w przypadku oceny ważności podpisów zebranych pod obywatelskim projektem ustawy ta zasada nie będzie miała zastosowania. Doprecyzowanie przesłanek, kiedy prawo wybierania nie ma zastosowania, jest art. 10 Kodeksu wyborczego.

Kodeks wyborczy

Art. 10. § 2. *Nie ma prawa wybierania osoba:*

- 1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu;*
 - 2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu;*
 - 3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.*
-

5.3. Komitet inicjatywy ustawodawczej

Formalnie inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie obywateli. Faktycznie jednak czynności w imieniu tej grupy dokonuje komitet inicjatywy ustawodawczej.

Ustawa określa **wymagania dotyczące utworzenia komitetu inicjatywy ustawodawczej.**

Komitet inicjatywy ustawodawczej tworzy grupa co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu.

Podobnie jak w przypadku osób uprawnionych do złożenia podpisu pod projektem obywatelskim, również komitet inicjatywy ustawodawczej może założyć osoba posiadająca czynne prawo wyborcze, tj. osoba, która w dniu złożenia podpisu kończy 18 lat. Reguły uzyskiwania pełnoletności opisane w Kodeksie cywilnym również nie mają tu zastosowania.

W imieniu i na rzecz komitetu inicjatywy ustawodawczej występuje pełnomocnik komitetu lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet.

Z orzecnictwa Sądu Najwyższego²²³

Utworzenie komitetu nie może nastąpić wcześniej niż złożenie przez pierwsze 15 osób pisemnych oświadczeń o przystąpieniu do komitetu, co wprost wynika z art. 5 ust. 2, przy czym nie ma przeszkód prawnych, aby osoby te w pisemnym oświadczeniu jednocześnie wskazały pełnomocnika tworzonego komitetu i jego zastępcę (art. 5 ust. 3).

Komitet inicjatywy ustawodawczej **nabywa osobowość prawną** z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu.

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

Art. 5. 1. *Czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej, zwany dalej „komitetem”. Komitet występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy.*

2. Komitet może utworzyć grupa co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu, ze wskazaniem imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL.

3. W imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik komitetu lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet.

4. Komitet posiada osobowość prawną, którą nabywa z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia, o którym mowa w art. 6 ust. 2.

Komitet inicjatywy ustawodawczej **wykonuje czynności** związane z:

- przygotowaniem projektu ustawy,

²²³ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 9 września 2010 r. III SO 16/10.

- rozpowszechnianiem projektu ustawy,
- kampanią promocyjną,
- organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt.

5.4. Zakres spraw objętych inicjatywą legislacyjną

Projekt ustawy nie może dotyczyć spraw, dla których Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zastrzega wyłączną właściwość innym podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza. (art. 3). W polskim systemie prawa na gruncie Konstytucji z 1997 r. obowiązuje, z kilkoma wyjątkami, zasada nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustawy. Oznacza to, że każda kwestia doniosła społecznie czy gospodarczo powinna zostać określona w ustawie, natomiast regulacje podstawowe mają jedynie charakter techniczny, przeznaczony dla kwestii szczegółowych.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego²²⁴

Nowa konstytucja odeszła też od dotychczasowego pojmowania zasady wyłączności ustawy, rozumianej jako obowiązek zachowania ustawowej formy normowania określonych zagadnień. [...] nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podstawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu.

224 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1999 r. (K 28/98).

<p>prawo represyjne (art. 42 ust. 1 Konstytucji) – zasada <i>nullum crimen sine lege</i> i zasada <i>nulla poena sine lege</i></p>	<p>prawo daninowe (art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji) – zasada <i>nullum tributum sine lege</i></p>	<p>budżet państwa (art. 219 ust. 1 i 3 Konstytucji)</p>
<p>ograniczenia praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)</p>	<p>ustrój i właściwość organów</p>	<p>procedury – karna, cywilna, administracyjna</p>

RYS. 34. WYRÓŻNIANE W DOKTRYNIE NIESPORNE OBSZARY NALEŻĄCE DO MATERII USTAWOWEJ.

Ponadto sama Konstytucja wskazuje, które sprawy, poza wskazanymi powyżej, mogą być określone jedynie w ustawie. Przeniesienie takiej materii do aktu wykonawczego naraża ten akt na zarzut niezgodności z Konstytucją i orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy takiego aktu.

Konstytucja

Art. 22. *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.*

Art. 49. *Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.*

Art. 50. *Zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.*

Art. 66. 1. *Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.*

Art. 67. 1. *Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo*

oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa

Określenie materii ustawowej może odbywać się zatem przez:

- wykonanie konstytucyjnego upoważnienia do dookreślenia konstytucyjnie chronionych wolności lub praw,
- wykonanie „zwyczajnej” działalności ustawodawczej, kiedy normując jakieś inne kwestie, ustawodawca, niejako przypadkiem, wkracza w sferę wolności lub praw konstytucyjnych.

W przypadku wkroczenia w sferę praw i wolności przy okazji, a nie w związku z konstytucyjnym upoważnieniem, ocena proporcjonalności wkroczenia musi jednak odbywać się wedle surowszych kryteriów.

Im bardziej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla jednostki, tym pełniejsza musi być ta regulacja i tym mniej zostaje do uregulowania w aktach wykonawczych.

Co do zasady inicjatywa ustawodawcza przysługuje podmiotom wskazanym w art. 118 Konstytucji. Jednakże sama Konstytucja zastrzega część materii dla projektów, w których wskazanym podmiotom przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Te kategorie spraw **nie mogą stanowić przedmiotu projektu obywatelskiego** (podane numery dotyczą artykułów Konstytucji):

- art. 25 – stosunki państwa polskiego z Kościołami innymi niż katolicki – ustawowe uregulowanie może nastąpić tu dopiero po zawarciu umów przedmiotowych pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami Kościołów;
- art. 221 – wyłączna właściwość Rady Ministrów w zakresie:
 - ustawy budżetowej,

- nowelizacji ustawy budżetowej,
- ustawy o prowizorium budżetowym,
- ustaw finansowych regulujących zaciąganie długu publicznego oraz udzielanie gwarancji finansowych przez państwo;
- wyłączna właściwość Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego:
 - art. 61 ust. 4 – Sejm i Senat określają tryb udzielenia informacji publicznej,
 - art. 112 – Sejm i Senat odpowiednio uchwalają regulaminy określające ich organizację wewnętrzną i porządek prac oraz tryb powoływania i działalności ich organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu lub Senatu,
 - art. 114 ust. 2 – Zgromadzenie Narodowe uchwała swój regulamin,
 - art. 123 ust. 2 – regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego;
- art. 235 – zmiana Konstytucji – projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej.

5.5. Wymogi formalne

Projekt ustawy wniesiony do Marszałka Sejmu powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

Art. 4. 1. *Projekt ustawy wniesiony do Marszałka Sejmu powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w niniejszej ustawie.*

Wymogi konstytucyjne

Zgodnie z Konstytucją każdy wnioskodawca, a zatem także i grupa obywateli, powinien przedstawić skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy. Szczegółowe informacje dotyczące tego wymogu odnośnie do wszystkich projektów ustaw, tj. określenie wymagań dotyczących uzasadnienia projektu również w kwestiach finansowych, zostały zawarte w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucja

Art. 118. 3. *Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.*

Jednocześnie należy pamiętać, aby projekt ustawy był zgodny z zasadami wyrażonymi w Konstytucji, w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Konstytucja

Art. 2. *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

Z zasady tej wynika nakaz takiego kształtowania prawa, by ograniczało arbitralną władzę państwa nad jednostką. Elementami klauzuli państwa prawnego są m.in.: zasada proporcjonalności w ograniczaniu praw, prawo do sądu, zasada legalizmu, dwuinstancyjność postępowania sądowego²²⁵. Ponadto z tej zasady Trybunał Konstytucyjny wywiódł szereg dalszych szczegółowych zasad, które mają wpływ również na tworzenie prawa:

- zasada pewności prawa,
- zasada ochrony zaufania obywateli (jednostki) do państwa i stanowiącego przez nie prawa,
- zasada ochrony praw nabytych,

225 M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.

- zasada niedziałania prawa wstecz,
- nakaz zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*,
- zasada dostatecznej określoności przepisów prawa.

Wymogi regulaminowe

Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej określa wymogi odnoszące się do treści uzasadnienia projektu, ale pośrednio określa także zasady, jakie należy odnosić do tekstu normatywnego ustawy.

Wymogi dotyczące tekstu normatywnego, jakie stawiane są projektom obywatelskim wnoszonym do Sejmu, wynikające z Regulaminu to przede wszystkim forma pisemna, a także zapewnienie zgodności z zasadami techniki prawodawczej²²⁶. Konieczność sporządzenia projektu zgodnego z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej wywieść można z określonych w art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przesłanek kierowania projektów przez Marszałka Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, do Komisji Ustawodawczej w celu wyrażenia przez nią opinii. Niewątpliwym ułatwieniem przy redagowaniu tekstu prawnego jest skorzystanie z narzędzia informatycznego, jakim jest szablon aktu prawnego. Jest to narzędzie informatyczne zawierające zestaw stylów, które należy wykorzystać do formatowania projektów aktów prawnych, jak również zawierające makroinstrukcje w celu m.in. weryfikacji niektórych nieprawidłowości, jakie mogą powstać w strukturze dokumentu.

Szablon projektu aktu prawnego jest zalecany do stosowania zarówno w procesie tworzenia projektów rządowych, jak i na etapie procedury parlamentarnej. Zastosowanie stylów zgodnych z szablonem pozwala na uniknięcie błędów przy budowie aktu

²²⁶ Zasady techniki prawodawczej reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

prawnego, w tym na uniknięcie błędów przy dokonywaniu zmian na kolejnych etapach procesu legislacyjnego.

Szablon projektu aktu prawnego jest dostępny na stronach Rządowego Centrum Legislacji w zakładce „Legislacja”, „Szablon aktu prawnego”.

<https://rcl.gov.pl/legislacja/szablon-projektu-aktu-normatywnego/>

Projekt ustawy wnoszony wymaga uprzedniej oceny dokonanej przez projektodawcę co do **zgodności z prawem Unii Europejskiej**. Uzasadnienie projektu ustawy, niezależnie od projektodawcy, powinno zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Jest to ocena wstępna, gdyż Marszałek Sejmu po otrzymaniu projektu ustawy, przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania, zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej.

Przepisy ustaw co do zasady nie nakładają obowiązków zasięgnięcia opinii organów i innych podmiotów oraz wskazywania **wyników konsultacji i opiniowania** w przypadku projektów ustaw stanowiących wykonanie inicjatywy obywatelskiej. Praktyka sejmowa wskazuje jednak na to, że projekt, który nie podlegał konsultacjom przed wniesieniem do Sejmu, może zostać skierowany przez Marszałka Sejmu do konsultacji w zależności od zakresu spraw, którego dotyczy.



Przykład

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych.

Z uzasadnienia projektu ustawy, której celem było sprecyzowanie minimalnego poziomu, poniżej którego pracodawca nie może ustalić wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne, zatrudnionych w podmiotach leczniczych, nie wynikało, czy projekt, który uzyskał poparcie 122 200 obywateli, był konsultowany ze środowiskami pracowników i pracodawców w zawodach medycznych.

Projekt został zatem skierowany do konsultacji z Sądem Najwyższym, Krajową Radą Radców Prawnych, Naczelną Radą Adwokacką, związkami zawodowymi (Forum Związków Zawodowych, OPZZ, NSZZ „Solidarność”), przedstawicielami pracodawców (Związek Pracodawców Business Centre Club, Lewiatan), samorządem gospodarczym (Związek Rzemiosła Polskiego), Krajową Radą Diagnostów Laboratoryjnych, Krajową Radą Fizjoterapeutów, Naczelną Radą Pielęgniarek i Położnych, Naczelną Radą Lekarską.

Przekazanie projektu do konsultacji powinno uwzględnić czas niezbędny dla podmiotu konsultującego lub opiniującego do przedstawienia swojego stanowiska. W odniesieniu do procedury na etapie sejmowym, gdzie dochodzi do skutku przyjęcie nowego prawa, naruszenie trybu uchwalenia ustawy, a więc nieprawidłowa realizacja wymogu zasięgnięcia opinii ustawowo uprawnionego do tego organu, może stanowić podstawę do uznania takiego aktu normatywnego za niezgodny z Konstytucją, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego²²⁷. Na etapie przygotowywania projektu wymóg zasięgnięcia opinii nie został jeszcze przez Trybunał Konstytucyjny tak rygorystycznie oceniony.

²²⁷ Wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r. sygn. K 3/98; wyrok z dnia 28 listopada 2007 r. sygn. K 39/07.

rady powoływane przy organach administracji rządowej	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych	Krajowa Rada Sądownictwa
<ul style="list-style-type: none">• ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym• Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego• Art. 140c. 2. Do zadań Krajowej Rady w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego należy w szczególności: 4) inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych;	<ul style="list-style-type: none">• ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych• Art. 51. Założenia i projekty aktów prawnych dotyczące danych osobowych są przedstawiane do zaopiniowania Prezesowi Urzędu.	<ul style="list-style-type: none">• ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa• Art. 3. 1. Do kompetencji Rady należy: 6) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie;

RYS. 35. PODMIOTY MAJĄCE PRAWO BRAĆ UDZIAŁ W KONSULTOWANIU LUB OPINIOWANIU PROJEKTÓW, KTÓRYCH KOMPETENCJE OKREŚLAJĄ USTAWY.

Przekazanie do konsultacji z wybranym podmiotem powinno odbywać się z uwzględnieniem jego właściwości, tj. zakresu spraw, którymi się zajmuje. Jak w powyższym przykładzie, w przypadku projektów ustaw dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego zasadne jest przesłanie projektu ustawy do Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego²²⁸

[...] komitet inicjatywy ustawodawczej nabywa osobowość prawną z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o jego utworzeniu (art. 5 ust. 4) i dopiero od tego momentu występuje w obrocie prawnym jako twórca projektu ustawy, mogący skutecznie angażować organy zobowiązane i uprawnione do oceny jego normatywnej zawartości. W przeciwnym razie organy te byłyby w praktyce zobligowane do opiniowania projektów aktów normatywnych przedkładanych w tym celu przez każdą osobę fizyczną lub grupę takich osób, bez możliwości sprawdzenia, czy projekty te pochodzą od podmiotu działającego w ramach wykonywania inicjatywy ustawodawczej.

Uwzględnienie powyższych elementów jest o tyle istotne, że Marszałek Sejmu może, zgodnie z art. 34 ust. 7, zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2, 2a, 2b i 3.

Niektóre z wymagań określonych dla projektów ustaw wnoszonych do Sejmu nie dotyczą projektów stanowiących przedmiot inicjatywy obywatelskiej, co wynika wprost z Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej albo z ustaw szczególnych.

Jedynie w przypadku projektów ustaw kierowanych przez Radę Ministrów jest wymagane **przedstawienie projektów aktów wykonawczych**. W przypadku pozostałych wnioskodawców jest wystarczające opisanie w uzasadnieniu założeń (zasadniczych kwestii) przewidzianych do uregulowania w aktach wykonawczych. Biorąc jednak pod uwagę, że akty wykonawcze stanowią dopełnienie regulacji ustawowych, zasadne jest przygotowanie ich razem z projektem ustawy. Nie ma bowiem przeszkód, by również w przypadku projektów obywatelskich przygotować projekty aktów wykonawczych i dołączyć je do projektu ustawy.

²²⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 9 września 2010 r. III SO 16/10.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego²²⁹

*Powiązanie funkcjonalne aktu wykonawczego z ustawą wyraża się w tym, że **ustawa wraz z aktem wykonawczym tworzy całość** zaprogramowaną przez ustawę i kompleksowo reguluje pewien zakres stosunków społecznych.*

W przypadku **ustaw odnoszących się do działalności gospodarczej** zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania zostały dodatkowo określone w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców²³⁰. Jednak w odniesieniu do projektów ustaw stanowiących wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli ustawa – Prawo przedsiębiorców wyłącza stosowanie tych zasad.

Wymogi ustawowe

Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nakłada także wymogi formalne do wnoszonego projektu obywatelskiego.

Zgodnie z ustawą nie ma przeszkód, aby projekt dotyczył **spraw zawartych w innym wniesionym przez innego wnioskodawcę projekcie**. Wnioskodawcą analogicznego projektu może być zarówno Rada Ministrów czy Prezydent, jak i inna grupa obywateli.

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

Art. 4. 2. *Wniesienie projektu ustawy nie stanowi przeszkody do wniesienia innego projektu, w tym także przez grupę obywateli, w tej samej sprawie.*

²²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 1999 r. (sygn. U 5/98).

²³⁰ Art. 66 i 68 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

Odnosnie do wymogów formalnych, w tym **wymaganych dokumentów** poza wymaganym zgodnie z Regulaminem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnieniem projektu ustawy, do projektu należy dołączyć wykaz podpisów obywateli popierających projekt.

***Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej
przez obywateli***

Art. 10. 1. *Pełnomocnik komitetu wnosi do Marszałka Sejmu projekt ustawy z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt.*

Istotny jest także **termin, w jakim projekt jest wnoszony do Sejmu**. Zgodnie z ustawą projekt należy wnieść do Sejmu w terminie 3 miesięcy od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę o odmowie przyjęcia zawiadomienia.

***Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej
przez obywateli***

Art. 10. 2. *Projekt ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt nie może zostać wniesiony później niż 3 miesiące od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia Sądu Najwyższego, o którym mowa w art. 7 ust. 1.*

Treść projektu ustawy nie może podlegać zmianom w trakcie od dnia przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub otrzymania przez komitet postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę o odmowie przyjęcia zawiadomienia do dnia wniesienia projektu ustawy do Sejmu. Zatem ostateczna treść projektu powinna zostać ustalona przed skierowaniem zawiadomienia o utworzeniu komitetu do Marszałka Sej-

mu i niezależnie od uwag i zastrzeżeń kierowanych przez osoby udzielające poparcia projektowi ustawy, projekt ten na skutek tych uwag i sugestii nie może być zmieniony.

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

Art. 7. 2. *Od dnia przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia, o którym mowa w art. 6 ust. 4, lub otrzymania przez komitet postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę, o której mowa w art. 6 ust. 5, do dnia wniesienia projektu ustawy, o którym mowa w art. 10 ust. 1, treść projektu nie może być zmieniona.*

5.6. Etapy postępowania przy podejmowaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Utworzenie komitetu inicjatywy ustawodawczej

Utworzenie komitetu inicjatywy ustawodawczej może nastąpić w każdym czasie, gdy grupa obywateli podejmie działania mające na celu przygotowanie projektu ustawy.

Komitet inicjatywy ustawodawczej występuje pod **nazwą** uzupełnioną o tytuł projektu ustawy, na przykład:

- „Komitet Inicjatywy Ustawodawczej, ustawa o ważnych sprawach”,
- „Komitet Inicjatywy Ustawodawczej, ustawa o zmianie ustawy o ważnych sprawach”.

Istotnym elementem jest wskazanie pełnego tytułu ustawy, wraz ze wskazaniem rodzaju aktu normatywnego.

Z orzecnictwa Sądu Najwyższego²³¹

W nazwie Komitetu zastosowano formułę „projekt o zmianie ustawy”. Pełna nazwa dokonującego zgłoszenia Komitetu po jej zmianie otrzymała więc następujące brzmienie: „Komitet Inicjatywy Ustawodawczej [...]”. Marszałek Sejmu odmówił przyjęcia ww. zawiadomienia (postanowienie nr 17 z dnia 10 lipca 2018 r.), wskazując, iż nazwa komitetu nie została oznaczona prawidłowo, gdyż brakuje w niej oznaczenia rodzaju aktu prawnego przedłożonego przez Komitet, tj. słowa „ustawa”. [...] W konsekwencji nie zostały spełnione wszystkie wymogi wynikające z Konstytucji RP, Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy, niezbędne do wydania postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej. [...]

Istota rozstrzyganej sprawy nie polega więc na trudności w ustaleniu rodzaju aktu normatywnego, którego dotyczy zawiadomienie o powstaniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej. W tym bowiem zakresie, jak trafnie wskazuje pełnomocnik Komitetu, „sama ustawa” (o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli) „określa bezpośrednio i wprost, jakiego rodzaju projekt może złożyć taki Komitet – jest to tylko i wyłącznie projekt ustawy”. W związku z tym, wskazuje pełnomocnik, jest „oczywiste, jakiej rangi projekt został wniesiony”, i dodaje, że jest to „wiedza notoryjna”. Nie sposób zgodzić się jednak z przedstawioną przez pełnomocnika Komitetu oceną, jakoby uchybienie w nazwie Komitetu było „błędem mało istotnym”. Łatwość ustalenia powyższych faktów nie może zmienić bowiem „istoty rzeczy”, tj. błędnie sformułowanej pełnej nazwy komitetu inicjatywy ustawodawczej. Elementy składowe pełnej nazwy komitetu są wprost określone w ustawie, a Sąd Najwyższy nie może korygować błędnego ich sformułowania, nawet w sytuacji gdy ów błąd mógłby zostać uznany za oczywisty.

²³¹ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 12 lutego 2019 r. I NO 33/18.

Choć Sąd Najwyższy za bezzasadne uznał w powyższej sprawie przywoływanie postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jednak zastosowanie zasad tworzenia tytułów ustawy zawartych w tych przepisach pozwala na uniknięcie błędu, który stał się podstawą odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu oraz uznania przez Sąd Najwyższy skargi za bezzasadną. Wymaga jednak podkreślenia, że zgodnie z orzecnictwem Sądu Najwyższego na etapie tworzenia komitetu inicjatywy ustawodawczej nazwa nie musi odpowiadać powyższym wymogom. Istotne, by prawidłowa nazwa została ukształtowana w momencie składania zawiadomienia o utworzeniu komitetu.

Z orzecnictwa Sądu Najwyższego²³²

[...] wymaganie z art. 6 ust. 2 pkt 1 byłoby bezprzedmiotowe, gdyby pełna nazwa komitetu miała być określona już w treści oświadczeń osób tworzących komitet i należeć do kategorii danych, o których stanowi art. 6 ust. 2 pkt 2 i 3. Trafnie skarżący podnosi w tym względzie, że art. 5 ust. 1 zdanie drugie odnosi się do komitetu występującego w czynnościach określonych w zdaniu pierwszym tego przepisu (związanych z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt), a więc komitetu co najmniej już utworzonego. [...] Przygotowanie projektu ustawy, w tym nadanie mu określonego tytułu, należy do komitetu. Natomiast osoby komitet ten dopiero tworzące może łączyć na tym etapie wykonywania inicjatywy ustawodawczej sama idea, nieujęta jeszcze w formułę projektu aktu normatywnego o określonym tytule.

²³² Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 9 września 2010 r. III SO 16/10.

Oświadczenie o przystąpieniu do komitetu powinno zawierać ściśle określone dane osobowe osób tworzących ten komitet, w tym imię (imiona) i nazwisko takiej osoby, numer PESEL i adres zamieszkania, przy czym ustawa:

- nie przewiduje wskazywania daty urodzenia w przypadku braku numeru PESEL,
- wymaga wskazania miejsca zamieszkania, a nie miejsca zameldowania na pobyt stały.

Pojęcie miejsca zamieszkania wynika z art. 25 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Kodeks cywilny

Art. 25. *Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.*

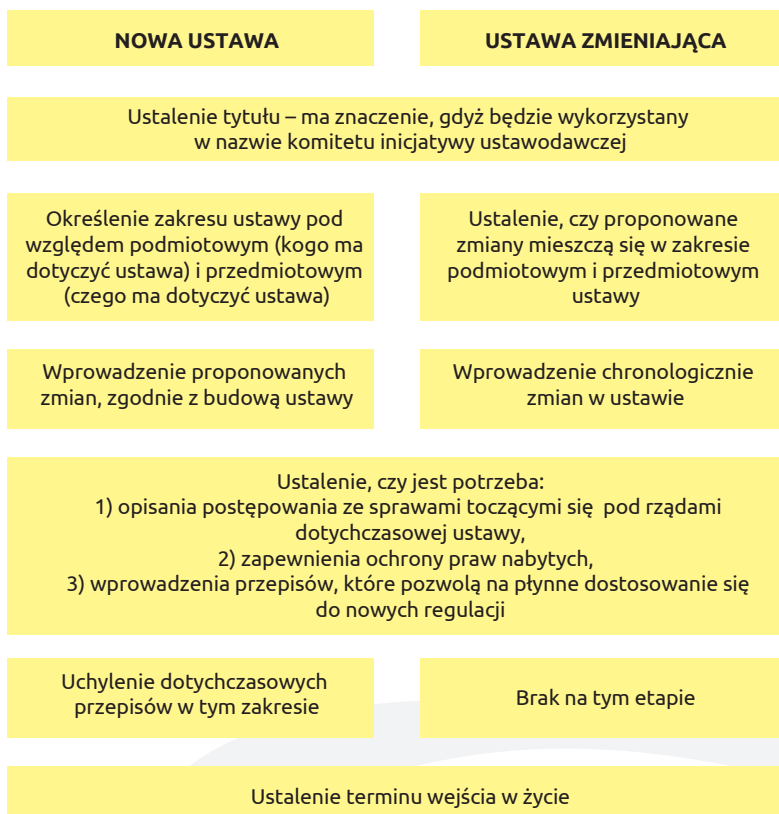
Przygotowanie projektu ustawy

Decyzję o przygotowaniu nowej ustawy lub nowelizacji dotychczasowej powinno podejmować się w zależności od zakresu zmian. Zasady dotyczące konstruowania projektu ustawy zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej zostały opisane w rozdziale II.5.8. W przypadku gdyby projektowane zmiany były liczne i *de facto* oznaczałyby całkiem nową regulację, zasadne jest przygotowanie nowej ustawy regulującej kompleksowo dane zagadnienie.

Zasady techniki prawodawczej

§ 84. *Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustaw.*

Poniższy schemat pokazuje kolejne czynności, które należy podjąć i ustalić w zależności, czy przygotowujemy nową ustawę, czy ustawę nowelizującą.



Rys. 36. Kolejne czynności, które należy podjąć i ustalić, przygotowując nową ustawę i ustawę nowelizującą.

Zawiadomienie Marszałka Sejmu

O utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej należy zawiadomić Marszałka Sejmu. Komitet inicjatywy ustawodawczej zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu po zebraniu 1000 podpisów obywateli popierających projekt ustawy.

Sąd Najwyższy odniósł się do sposobu zbierania podpisów na pierwszym etapie, do czasu złożenia zawiadomienia Marszałkowi Sejmu, wskazując na mniejszy rygoryzm dotyczący zbierania podpisów, w tym brak wymogu „wyłożenia do wglądu” projektu ustawy.

Z orzecnictwa Sądu Najwyższego²³³

Znamienne jest, że art. 6 ust. 1, określający warunki zebrania podpisów 1000 obywateli, odsyła tylko do art. 9 ust. 2, pomijając ust. 1 tego artykułu ustanawiający obowiązek wyłożenia projektu ustawy do wglądu w miejscu zbierania podpisów. Nie jest to bynajmniej przypadkowe, ale w powiązaniu z art. 7 ust. 2 wskazuje, że przepisy ustawy nie ustanawiają wymagania, aby 1000 pierwszych obywateli udzielających poparcia projektowi ustawy poparło jego konkretną treść. Oznacza to, że z woli ustawodawcy na tym etapie postępowania obywatele mogą popierać sam przedmiot (zamyśl, ideę) podejmowanej inicjatywy ustawodawczej, odzwierciedlony w tytule projektowanej ustawy, a także – pośrednio – w nazwie komitetu.

Warto jednak podkreślić, że w późniejszym postanowieniu Sąd Najwyższy odniósł się bardzo krytycznie do możliwości wprowadzania zmian do projektu od uzyskania pierwszego podpisu poparcia²³⁴.

W zawiadomieniu podaje się:

- 1) pełną nazwę komitetu oraz dokładny adres jego siedziby;
- 2) dane osób, które złożyły pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu, takie jak w tych oświadczeniach, tj.:
 - a) imię (imiona) i nazwisko,
 - b) adres zamieszkania,
 - c) numer PESEL;
- 3) dane: imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania i numer PESEL pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcy.

²³³ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 9 września 2010 r. III SO 16/10.

²³⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 21 marca 2018 r. III SO 1/18.

Istotne, by w treści zawiadomienia była zawarta pełna nazwa komitetu inicjatywy ustawodawczej, zgodna z wyżej wymienionymi regułami, tj. zawierająca tytuł ustawy. Przepisy ustawy nie wymagają dołączania oświadczeń o przystąpieniu do komitetu inicjatywy ustawodawczej oraz oświadczeń o wyborze jego pełnomocnika i zastępcy pełnomocnika, co zostało potwierdzone przez Sąd Najwyższy.

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego²³⁵

Żaden z przepisów ustawy, a w szczególności określający konieczne elementy zawiadomienia o utworzeniu komitetu art. 6 ust. 2, nie wymaga przedłożenia (dołączenia do zawiadomienia) dokumentów wymieniowych w zaskarżonym postanowieniu /przyp. red. tj. oświadczeń o przystąpieniu do komitetu inicjatywy ustawodawczej oraz oświadczeń o wyborze jego pełnomocnika i zastępcy pełnomocnika/. W zakresie określonym w pkt 2 i 3 ustanawia on wyłącznie wymaganie podania po pierwsze – danych, o których mowa w art. 5 ust. 2, a więc danych osobowych określających imię (imiona) i nazwisko, adres zamieszkania oraz numer ewidencyjny PESEL 15 obywateli polskich, którzy złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu, i po drugie – takich samych danych pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcy. W żadnym razie z art. 5 ust. 2 nie da się wyprowadzić wniosku, że danymi, o których stanowi art. 6 ust. 2 pkt 2, objęte jest pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu i jego treść. Takiej interpretacji sprzeciwia się już tylko porównanie go z art. 6 ust. 2 pkt 3, który nie odsyła do „danych, o których mowa w art. 5 ust. 3” (przepis ten stanowi o pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet, wskazującym pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcę), ale wyłącznie określa dane osobowe pełnomocnika komitetu i jego zastępcy. O wypełnieniu określonych w art. 6 ust. 2 wymagań formalnych zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej stanowi zatem samo podanie (wskazanie)

²³⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 9 września 2010 r. III SO 16/10.

wymienionych danych osobowych wraz z podaniem (wskazaniem) w tym zawiadomieniu pełnej nazwy komitetu (nazwy uzupełnionej o tytuł projektu ustawy – art. 6 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 1 zdanie drugie). Skoro nieprzedłożenie wymienionych w zaskarżonym postanowieniu oświadczeń nie stanowi braków zawiadomienia w rozumieniu art. 6 ust. 2 i 3, to tym samym badanie ich treści nie może być objęte normą art. 6 ust. 5 zdanie pierwsze ustawy.

Do zawiadomienia załącza się projekt ustawy wraz z wykazem 1000 podpisów obywateli popierających projekt.

Projekt ustawy musi spełniać wymogi określone w art. 4 ustawy, tj. zawarte w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, opisane wyżej.

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego²³⁶

Załączany do zawiadomienia o utworzeniu komitetu projekt ustawy, spełniający warunki z art. 4 ust. 1, to projekt ustawy nie dotyczący spraw, dla których Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zastrzega wyłączną właściwość innym podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza (art. 3 ustawy), składany w formie pisemnej (art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu), z dołączonym do niego uzasadnieniem (art. 34 ust. 2 tego Regulaminu) i przedstawieniem skutków finansowych wykonania ustawy (art. 118 ust. 3 Konstytucji) oraz z załączonym wykazem 1000 podpisów obywateli popierających projekt, zebranych zgodnie z wymogami zawartymi w art. 9 ust. 2 (art. 6 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy).

²³⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 9 września 2010 r. III SO 16/10.

W kolejnych krokach procedury Marszałek Sejmu w terminie 14 dni od doręczenia zawiadomienia:

- 1) postanawia o przyjęciu zawiadomienia – jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym w ust. 2 i 3. Takie postanowienie o przyjęciu zawiadomienia doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi komitetu;
- 2) wzywa pełnomocnika komitetu do usunięcia braków formalnych w przypadku ich stwierdzenia, wyznaczając termin 14 dni na ich usunięcie.

Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia. Postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia musi być umotywowane, a zatem wskazywać powody, dla których zawiadomienie nie zostało przyjęte, nawet jeśli w opinii pełnomocnika komitetu błędy zostały usunięte. Takie postanowienie może być przez pełnomocnika komitetu zaskarżone do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od daty doręczenia. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w terminie 30 dni, w składzie 7 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny.

Co istotne dla postępowania przed Sądem Najwyższym, mimo stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, nie znajduje zastosowania art. 87¹ KPC dotyczący przymusu radcowsko-adwokackiego.

Kodeks postępowania cywilnego

Art. 87¹. § 1. *W postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych, a w sprawach własności intelektualnej także przez rzeczników patentowych. Zastępstwo to dotyczy także czynności procesowych związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, podejmowanych przed sądem niższej instancji.*

Z orzecnictwa Sądu Najwyższego²³⁷

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli stanowi lex specialis względem przepisów ogólnie obowiązujących i tworzy samodzielną podstawę prawną nie tylko do występowania z przedmiotową skargą, ale również do określania formalnych wymogów jej wniesienia. Inaczej mówiąc, ustawa ta reguluje w sposób jednolity i zupełny kwestię legitymacji prawnej i wymagań formalnych, jakie muszą być spełnione przez uprawnionego wnoszącego ww. skargę, i tym samym wyłącza stosowanie art. 87¹ KPC. Wnioskowi takiemu nie stoi na przeszkodzie szczupłość ustawowych regulacji w tym względzie. Oznacza ona bowiem, że wnoszenie skargi do Sądu Najwyższego przez komitet inicjatywy obywatelskiej zostało znacznie odformalizowane, co pozostaje w zgodzie z charakterem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jako instytucji demokracji bezpośredniej, i ma zapewnić dostępność ww. skargi, a tym samym realizować ochronę interesu publicznego jaki ustrojodawca wiąże z instytucją inicjatywy ustawodawczej obywateli.

Od dnia przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia lub otrzymania przez komitet postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę do dnia wniesienia projektu ustawy treść tego projektu nie może być zmieniona. Zmiana projektu może skutkować odmową przyjęcia tego projektu przez Marszałka Sejmu. Co wymaga podkreślenia – podstawą odmowy przyjęcia projektu i skierowania do pierwszego czytania w Sejmie może być także zmiana uzasadnienia.

Po otrzymaniu postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę, komitet inicjatywy ustawodawczej jest zobowiązany do ogłoszenia:

- 1) faktu nabycia osobowości prawnej,
- 2) adresu komitetu,
- 3) miejsca udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu.

²³⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 12 lutego 2019 r. I NO 33/18.

Ogłoszenie zamieszcza się w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim.

***Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej
przez obywateli***

Art. 11. 1. *W wypadku stwierdzenia, że treść projektu ustawy lub uzasadnienia jest zmieniona, Marszałek Sejmu, w drodze postanowienia, nie później niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu, odmawia jego przyjęcia.*

Sąd Najwyższy odniósł się do zasady niezmienności przedmiotu inicjatywy ustawodawczej.

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego²³⁸

Warunkiem przyjęcia przez Marszałka Sejmu projektu ustawy jest nie tylko to, by jego tekst nie różnił się od projektu przedłożonego przy rejestracji komitetu (art. 6 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688 ze zm.)), ale także to, by tekst ten był zgodny z tekstem podpisanym przez pierwszy tysiąc obywateli popierających projekt. W przeciwnym wypadku głosy poparcia udzielone przez obywateli przed zarejestrowaniem komitetu inicjatywy ustawodawczej nie mogłyby być sumowane z głosami poparcia zyskanymi w kampanii promocyjnej (art. 6 ust. 1 in fine ustawy). Należy przy tym uznać za oczywiste, że wszyscy obywatele, których podpisy składają się na wymaganą liczbę 100.000, muszą wyrazić poparcie dla projektu tej samej treści.

Wymaganie niedokonywania zmian brzmienia projektu ustawy i jej uzasadnienia od chwili złożenia pod nimi pierwszego podpisu ma również oparcie w aksjologii inicjatywy ustawodawczej, wymagającej, by istniała rzetelna możliwość przeprowadzenia publicznej debaty dotyczącej rzeczywistej potrzeby przyjęcia ustawy, której projekt ma być wniesiony przez obywateli. Ze względu na uczciwość wobec

²³⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 21 marca 2018 r. III SO 1/18.

wyborców, wymagane jest, by ich poparcie dla projektu ustawy wynikało z tych samych motywów wywołanych wykorzystaniem takich, a nie innych argumentów.

Tak rygorystyczne stanowisko Sądu Najwyższego oznacza, że projekt ustawy od pierwszego złożonego podpisu nie może ulec zmianie. To samo dotyczy uzasadnienia projektu. Zatem komitet inicjatywy ustawodawczej powinien rozstrzygnąć wszelkie nieścisłości i przyjąć ostateczne rozwiązania już na etapie zbierania podpisów pod projektem stanowiącym załącznik do zawiadomienia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu.

Zbieranie podpisów i kampania informacyjna

Zbieranie podpisów obywateli może rozpocząć się po ogłoszeniu faktu nabycia osobowości prawnej. Nie dotyczy to zebrania pierwszego 1000 podpisów, niezbędnego do zawiadomienia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Jak wskazano wyżej, Sąd Najwyższy zajął w tej sprawie mniej rygorystyczne stanowisko.

Udzielenie poparcia polega na złożeniu podpisu w wykazie osób udzielających poparcia. Wykaz ten powinien być sporządzony zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu. Ustawa wymaga, by w wykazie każdy udzielający poparcia zawarł:

- 1) imię (imiona) i nazwisko,
- 2) adres zamieszkania,
- 3) numer PESEL,
- 4) własnoręczny podpis.

Brak jakiegokolwiek z tych danych czyni dany podpis bezskutecznym.

Istotne jest, by w miejscu zbierania podpisów był wyłożony do wglądu projekt ustawy, którego dotyczy poparcie. Ustawa nie określa innych możliwości przedstawienia projektu, co nie wyklucza moż-

liwości udostępnienia projektu ustawy na stronie internetowej podmiotu. Jednakże w momencie składania podpisu obywatel ma mieć możliwość zapoznania się z tekstem projektu na miejscu.

Ustawa nie przewiduje obowiązku udostępnienia wraz z projektem uzasadnienia, ale nie ma przeszkód, aby także i ten dokument był wyłożony do wglądu.

Złożenie podpisu poparcia jest nieodwołalne. Nie ma możliwości, zgodnie z ustawą, by dokonać wycofania poparcia.

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

Art. 9. 1. *W miejscu zbierania podpisów obywateli musi być wyłożony do wglądu projekt ustawy.*

2. Obywatel udziela poparcia projektowi ustawy, składając na wykazie, obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL, własnoręczny podpis. Na każdej stronie wykazu musi znajdować się nazwa komitetu i tytuł projektu ustawy, której obywatel udziela poparcia.

3. Wycofanie poparcia udzielonego projektowi ustawy jest nieskuteczne.

Sąd Najwyższy oceniał zgodność wykazu z wymogami ustawowymi, tj. wskazaniem nazwy komitetu inicjatywy ustawodawczej. Zauważono, że w odróżnieniu od zawiadomienia Marszałka Sejmu, w wykazie nie jest wymagana „pełna” nazwa komitetu, tj. nazwa ze wskazaniem tytułu ustawy, jeżeli w wykazie również jest wskazany tytuł ustawy, w stosunku do której komitet chce uzyskać poparcie. Wówczas, jak wskazuje Sąd Najwyższy, o ile nazwa komitetu, umieszczona na wykazie, ale nieuzupełniona o tytuł projektu, pozwala na identyfikację komitetu, a wykaz zawiera także tytuł projektu ustawy, to nie budzi bowiem wątpliwości, że w obu przypadkach chodzi o ten sam tytuł projektu ustawy.

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego²³⁹

[...] obywatel udziela poparcia projektowi ustawy, składając na wykazie, obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL, własnoręczny podpis; na każdej stronie wykazu musi się znajdować nazwa komitetu i tytuł projektu ustawy, której obywatel udziela poparcia. Marszałek Sejmu odwołuje się do zdania drugiego cytowanego przepisu, interpretując je w ten sposób, że w każdym przypadku istnieje obowiązek dwukrotnego umieszczenia tytułu projektu ustawy na każdej stronie wykazu zawierającego podpisy osób udzielających poparcia: raz – jako uzupełnienie nazwy komitetu (w związku z art. 5 ust. 1 zdanie drugie) i dwa – jako samego tytułu projektu aktu normatywnego, któremu obywatel udziela poparcia. Taka interpretacja, dokonana z pominięciem pozostałych przepisów ustawy, jest sprzeczna z celem omawianego unormowania oraz stanowi przejaw nadmiernego formalizmu i rygoryzmu. Trafnie skarżący podnosi, że art. 9 ust. 2 postępuje się pojęciem „nazwa komitetu” w odróżnieniu od art. 6 ust. 2 pkt 1, w którym użyto określenia „pełna nazwa komitetu”. Rozróżnienie to nie jest przypadkowe, gdy się uwzględni, że sposób skonstruowania wymagania wynikającego z art. 9 ust. 2 nie jest celem samym w sobie, ale – podobnie jak w przypadku całego unormowanego w ustawie trybu postępowania – służy z jednej strony wykonywaniu przez obywateli ich konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej, z drugiej zaś strony zapewnia wykonanie tego prawa przez uprawnione podmioty, czyli przez grupę co najmniej 100.000 obywateli, realizujących przysługujące im prawo poprzez poparcie projektu ustawy pochodzącego od określonego komitetu inicjatywy ustawodawczej. Inaczej mówiąc, funkcją art. 9 ust. 2 jest zagwarantowanie postępowania ustawodawczego tylko takiej inicjatywie, która została podjęta w danej sprawie przez co najmniej 100.000 obywateli i tylko w stosunku do popartego przez nich projektu ustawy. Jest to o tyle istotne,

239 Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 9 września 2010 r. III SO 16/10.

że w tym samym czasie może być przecież podejmowana inna obywatelska inicjatywa ustawodawcza w tej samej sprawie (por. art. 4 ust. 2, zgodnie z którym wniesienie projektu ustawy nie stanowi przeszkody do wniesienia innego projektu, w tym także przez grupę obywateli, w tej samej sprawie). Jeżeli zatem nazwa komitetu, umieszczona na wykazie podpisów obywateli udzielających poparcia projektowi ustawy i niezapełniona o tytuł tego projektu, pozwala na identyfikację komitetu (jak w przypadku Komitetu), zaś wykaz ten zawiera również tytuł projektu aktu normatywnego, to należy uznać, że warunek z art. 9 ust. 2 zdanie drugie został spełniony, nie budzi bowiem wątpliwości, że w obu przypadkach chodzi o ten sam tytuł projektu ustawy. Stawianie wymagania jego dwukrotnego umieszczenia na wykazie podpisów obywateli udzielających poparcia projektowi ustawy pochodzącemu od określonego komitetu należy w takiej sytuacji uznać za nieznajdujące oparcia w przepisach ustawy.

W celu przedstawienia i wyjaśnienia treści projektu ustawy, stanowiącego przedmiot inicjatywy ustawodawczej komitet inicjatywy ustawodawczej może prowadzić kampanię promocyjną. Może ona rozpocząć się po ogłoszeniu faktu nabycia osobowości prawnej.

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

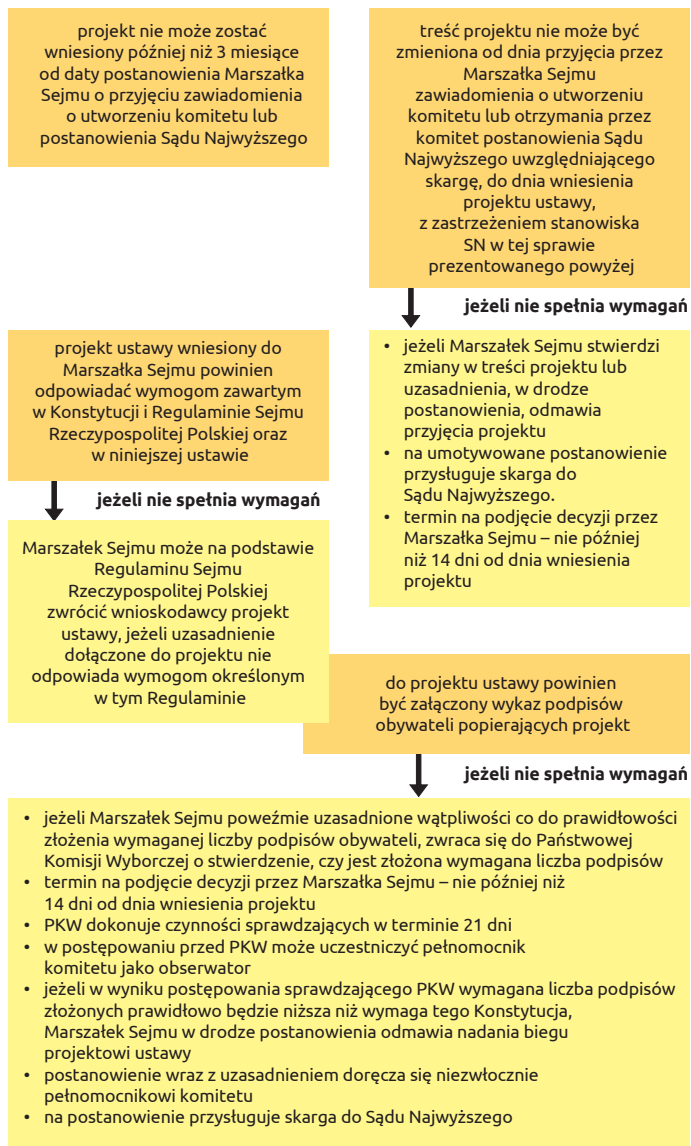
Art. 8. *1. Kampania promocyjna służy przedstawianiu i wyjaśnianiu przez komitet treści projektu ustawy, stanowiącego przedmiot inicjatywy ustawodawczej.*

2. Kampania promocyjna na rzecz projektu ustawy oraz zbieranie podpisów obywateli popierających projekt ustawy może rozpocząć się po ogłoszeniu, o którym mowa w art. 7 ust. 1.

3. Do prowadzenia kampanii promocyjnej oraz do zbierania podpisów stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 12 działu I ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754, 1000 i 1349).

Wniesienie projektu do Sejmu – wymagania

Projekt ustawy, który uzyskał co najmniej wymaganą liczbą podpisów, jest wnoszony przez pełnomocnika komitetu do Marszałka Sejmu. Dalsze postępowanie z projektem jest uzależnione od tego, czy projekt spełnia wymogi formalne.



RYS. 37. WYMAGANIA, KTÓRE MUSI SPEŁNIĆ PROJEKT.

Jeżeli powyższe warunki zostaną spełnione, Marszałek Sejmu kieruje projekt do pierwszego czytania i zawiadamia o tym pełnomocnika komitetu.

Do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się odpowiednio te same zasady, jak w przypadku odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej.

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

Art. 6. 5. *Umotywowane postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia może być przez pełnomocnika komitetu zaskarżone do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od daty doręczenia. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w terminie 30 dni, w składzie 7 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny.*

Zadania Komitetu inicjatywy ustawodawczej na etapie prac parlamentarnych

Zasady postępowania w Sejmie i Senacie RP określają ich Regulaminy.

Zgodnie z ustawą pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy.

W pracach nad projektem ustawy komitet reprezentuje przedstawiciel lub osoba uprawniona do jego zastępstwa, powołana w trybie określonym w art. 5 ust. 3 i art. 6 ust. 2 pkt 3, tj. pełnomocnik komitetu lub zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet.

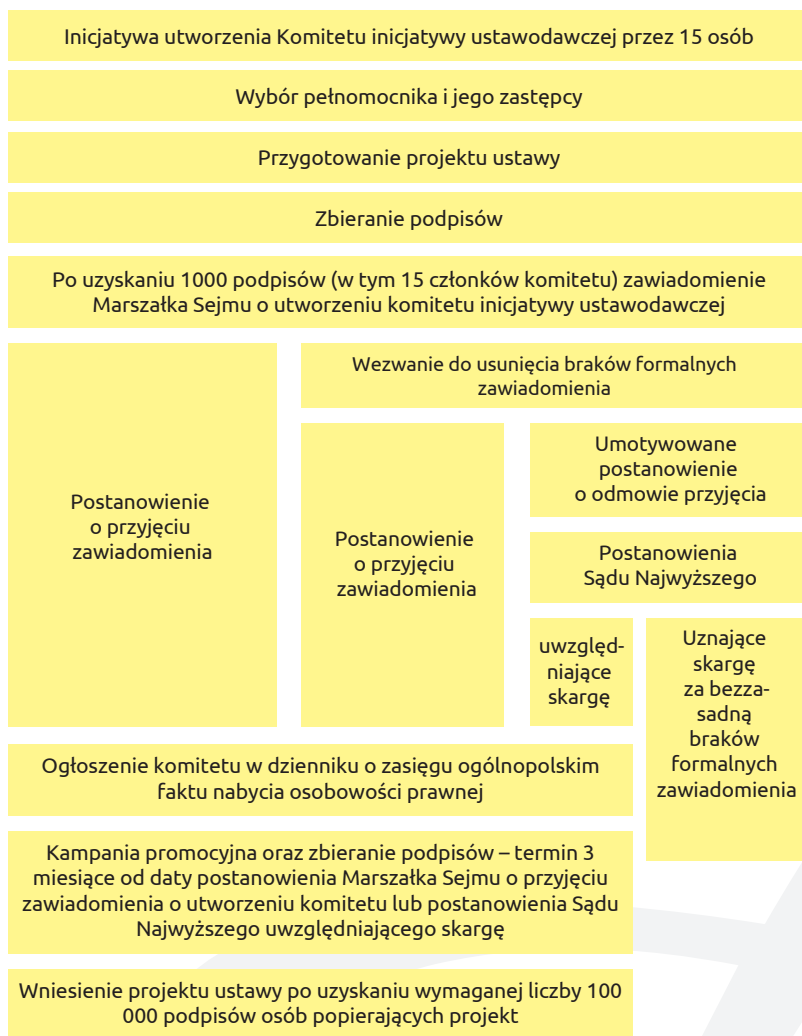
Przedstawiciel jest uprawniony do udziału w pracach Sejmu i Senatu w trybie i na zasadach określonych odpowiednio w regulaminach Sejmu i Senatu.

Zakończenie kadencji Sejmu i Senatu

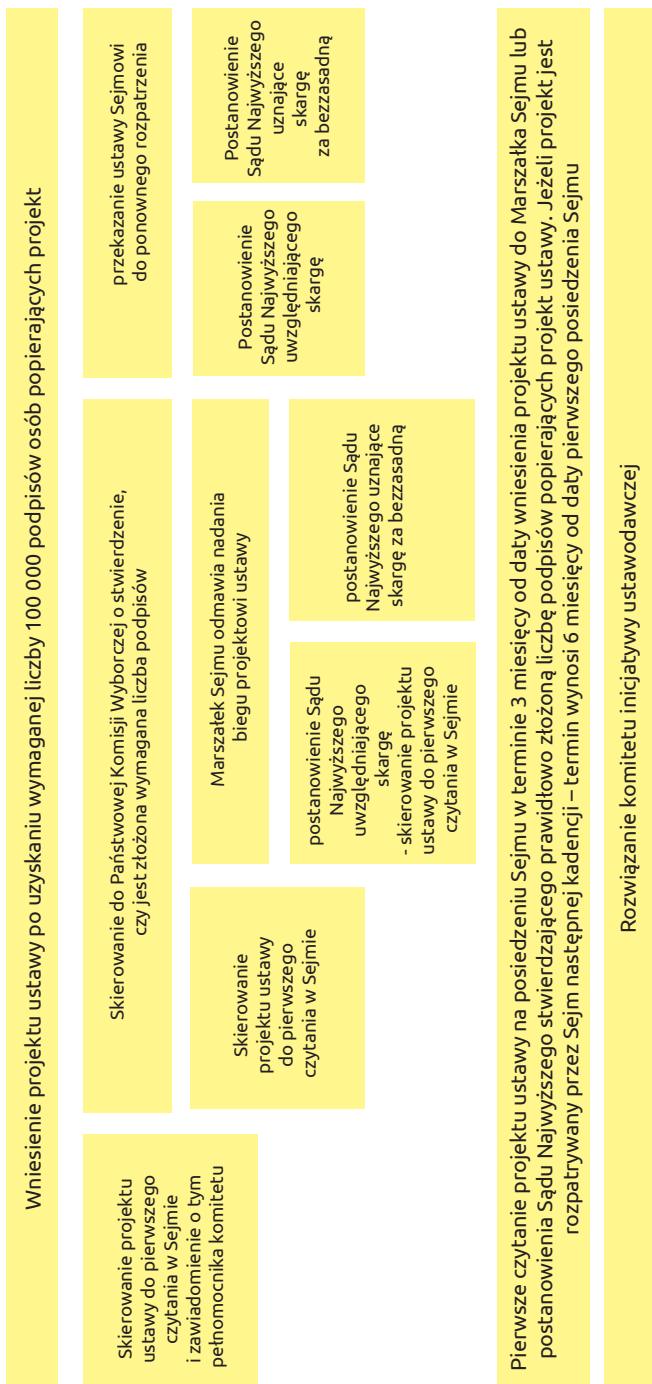
Projekty ustaw złożone w Sejmie, których proces ustawodawczy nie zakończył się przed upływem kadencji, podlegają zasadzie dyskontynuacji prac Sejmu, tzn. nie są procedowane przez parlament w następnej kadencji i wymaga się ponownego wniesienia projektu przez uprawniony organ. Projekty stanowiące inicjatywę obywatelską są wyłączone z tej zasady, co oznacza brak konieczności ponownej procedury rejestrowania komitetu inicjatywy ustawodawczej i wnoszenia projektu do Sejmu.

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

Art. 4. 3. *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 wniesienia projektu ustawy. W takim wypadku Marszałek Sejmu zarządza ponowne drukowanie projektu ustawy oraz jego doręczenie posłom.*



RYS. 38. PRZYGOTOWANIE PROJEKTU USTAWY.



RYS. 39. NADANIE BIEGU PROJEKTOWI USTAWY.

Zasady finansowania wykonywania inicjatywy obywatelskiej

Koszty wykonywania inicjatywy ustawodawczej są pokrywane przez komitet inicjatywy ustawodawczej. Finansowanie powinno być jawne, a komitet może na ten cel organizować zbiórki publiczne.²⁴⁰

Ustawa wprowadza jednak pewne **ograniczenia w pozyskiwaniu środków na działalność komitetu inicjatywy ustawodawczej**.

Komitetowi nie mogą być przekazywane środki finansowe pochodzące:

- 1) z budżetu państwa;
- 2) od państwowych jednostek organizacyjnych;
- 3) z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych i innych komunalnych osób prawnych;
- 4) od przedsiębiorców państwowych, a także przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych oraz innych komunalnych osób prawnych;
- 5) osób fizycznych niemających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem obywateli polskich zamieszkałych za granicą;
- 6) cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) osób prawnych niemających siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;
- 8) innych podmiotów niemających siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, posiadających zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu;
- 9) osób prawnych z udziałem podmiotów zagranicznych;
- 10) obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych oraz innych obcych przedstawicielstw korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych i konsularnych na mocy

²⁴⁰ Zasady i tryb organizowania zbiórek publicznych określa ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1223 oraz z 2018 r. poz. 1544).

umów, ustaw lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych.

Ustawa nakłada **obowiązki na pełnomocnika komitetu inicjatywy ustawodawczej** związane z finansowaniem działalności prowadzonej przez komitet:

- złożenie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej,
- przechowywanie dokumentów związanych z finansowaniem wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez okres 12 miesięcy od dnia publikacji sprawozdania finansowego,
- przekazanie wybranej instytucji charytatywnej nadwyżki pozyskanych funduszy **na cele inicjatywy ustawodawczej nad poniesionymi wydatkami**; informację o przekazaniu nadwyżki zamieszcza się w sprawozdaniu finansowym.

Pełnomocnik komitetu jest obowiązany do **złożenia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdania finansowego** o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej w terminie 3 miesięcy:

- od dnia wniesienia do Marszałka Sejmu projektu ustawy albo postanowienia Sądu Najwyższego uznającego skargę na odmowę nadania biegu projektowi ustawy w przypadku niewystarczającej liczby prawidłowo złożonych podpisów,
- od dnia wcześniejszego rozwiązania komitetu.

Pełnomocnik komitetu podaje informację o przekazaniu nadwyżki instytucji charytatywnej do publicznej wiadomości w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym w terminie 3 miesięcy. Termin ten jest liczony tak, jak w przypadku obowiązku złożenia sprawozdania.

Szczegółowy **zakres sprawozdania** finansowego obejmuje o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej:

- 1) informacje ogólne, które zawierają dane o przychodach i wpływach, na które składają się:
 - a) środki pieniężne gromadzone na rachunkach bankowych, w tym pochodzące od osób prawnych, osób fizycznych, anonimowych ofiarodawców i innych podmiotów, ze zbiórek publicznych, a także odsetki od środków na rachunkach bankowych, kredyty i pożyczki,
 - b) wartość pozyskanych darowizn niepieniężnych, w tym wartość darowizn rzeczowych i wartość usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz komitetu,
 - c) pozostałe przychody i wpływy,
- 2) informacje szczegółowe, które zawierają dane o:
 - a) wpłatach od osób prawnych,
 - b) wpłatach od osób fizycznych,
 - c) wpłatach ze zbiórek publicznych (z podaniem daty i miejsca przeprowadzonej zbiórki),
 - d) wpłatach pozostałych,
 - e) pozyskanych darowiznach niepieniężnych,
 - f) wykonanych na rzecz komitetu nieodpłatnych usługach,
 - g) kredytach bankowych i otrzymanych pożyczkach,
 - h) nadwyżce i sposobie jej wykorzystania,
- 3) wykaz osób fizycznych, które dokonały wpłat,
- 4) wykaz osób prawnych, które dokonały wpłat,
- 5) wykaz podmiotów, które nieodpłatnie wykonały usługi na rzecz komitetu.

Wzór sprawozdania finansowego jest określony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Rozwiązanie komitetu inicjatywy obywatelskiej

Komitet inicjatywy obywatelskiej ulega rozwiązaniu po upływie 3 miesięcy od daty:

- 1) zakończenia postępowania ustawodawczego;
- 2) postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy lub postanowienia Sądu Najwyższego oddalającego zaskarżone postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy;
- 3) bezskutecznego upływu terminu 3 miesięcy na wniesienie projektu ustawy do Sejmu;
- 4) upływu terminu na złożenie sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej.

5.7. Podsumowanie

Inicjatywa obywatelska jako jedna z form demokracji bezpośredniej nie jest w praktyce często wykorzystywana. Wynikać to może z faktu, że ostateczna decyzja co do przyjęcia zaproponowanych przez obywateli rozwiązań leży po stronie organów przedstawicielskich, czyli parlamentu, a zatem skuteczność tej formy demokracji nie jest zależna od działalności czynnika społecznego.

5.8. Zasady tworzenia projektów ustaw

5.8.1. Budowa ustawy

Projekt ustawy konstruuje się według następującej kolejności:

tytuł
przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe
przepisy zmieniające
przepisy epizodyczne
przepisy przejściowe i dostosowujące
przepisy końcowe

Przepisy zmieniające, epizodyczne oraz przejściowe i dostosowujące zamieszcza się tylko wówczas, gdy zachodzi taka potrzeba.

Tytuł ustawy powinien być tak sformułowany, by oddawał treść projektu w sposób komunikatywny.

W tytule ustawy w oddzielnych wierszach zamieszcza się:

- 1) oznaczenie rodzaju aktu,
- 2) datę ustawy,
- 3) ogólne określenie przedmiotu ustawy.

Przykłady

Ustawa
z dnia 28 września 1991 r.
o lasach

Ustawa
z dnia 22 listopada 2013 r.
o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób

W przypadku ustaw wyczerpująco regulujących obszerną dziedzinę spraw, które mają charakter ustaw podstawowych dla danej dziedziny spraw, w tytule można użyć określenia „Kodeks”, „Prawo” albo „Ordynacja”.

Przykłady

Ustawa
z dnia 5 stycznia 2011 r.
Kodeks wyborczy

Ustawa
z dnia 6 września 2001 r.
Prawo farmaceutyczne



Ustawa
z dnia 29 sierpnia 1997 r.
Ordynacja podatkowa

W tytule ustawy nie wskazujemy ustaw, które są nowelizowane z użyciem zwrotu „ustawa o [...] oraz o zmianie niektórych innych ustaw”. W takim przypadku należy zamieścić odnośnik do tytułu zawierając informację o ustawach, które są nowelizowane.



Przykład

Ustawa
z dnia 9 maja 2023 r.
o Funduszu Ochrony Rolnictwa¹⁾

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych.

Przepisy merytoryczne regulują istotę wprowadzanych rozwiązań. Można je podzielić na przepisy ogólne i szczegółowe.

W przepisach ogólnych zamieszcza się przede wszystkim określenie zakresu przedmiotowego (czyli jakich spraw dotyczy regulacja) i podmiotowego (czyli kogo dotyczy regulacja). Należy wówczas wskazać także ewentualne wyłączenia.

W przepisach ogólnych zawiera się także definicje i skróty, a także wszystkie przepisy, które mają charakter wspólny dla planowanej regulacji.

Przepisy te można wydzielić w osobny rozdział.

Przykład

Ustawa
z dnia 16 kwietnia 2004 r.

o ochronie przyrody

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. Ustawa **określa** cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu.

Art. 4. 1. Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym.

Art. 5. Użyte w ustawie **określenia oznaczają:**

1) gatunek – zarówno gatunek w znaczeniu biologicznym, jak i każdą niższą od gatunku biologicznego jednostkę systematyczną, populację, a także mieszańce tego gatunku w pierwszym lub drugim pokoleniu, z wyjątkiem form, ras i odmian udomowionych, hodowlanych lub uprawnych; [...]

Przepisy szczegółowe zamieszcza się w następującej kolejności:

przepisy prawa materialnego

- zawierają zasadniczą kompleksową regulację dotyczącą projektowanych rozwiązań
- zawarte w nich powinny zostać przepisy stanowiące sedno regulacji

przepisy ustrojowe

- o zadaniach i kompetencjach organów lub instytucji
- o formie prawnej i organizacji organów lub instytucji
- o sposobie finansowania i obsadzania organów lub instytucji
- jakim podmiotom one podlegają albo jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór

przepisy proceduralne

- sposób postępowania przed organami lub instytucjami
- strony i innych uczestników postępowania oraz ich prawa i obowiązki w postępowaniu
- rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu, i tryb ich wzruszenia
- zasady i tryb ponoszenia opłat i kosztów postępowania
- zasady i tryb wykonania rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu

przepisy o karach pieniężnych i przepisy karne

Należy pamiętać, że wszelkie opłaty oraz zasady ich nakładania powinny zostać uregulowane w ustawie.

W ustawie mogą być zawarte **przepisy karne**. Jednak w pierwszej kolejności należy sprawdzić, czy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego

skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy.

Przykłady

- **przepis prawa materialnego** – we wskazanym poniżej rozdziale są zawarte przepisy, które odnoszą się do zasad ochrony przyrody

*Rozdział 2***Formy ochrony przyrody**

Art. 6. 1. *Formami ochrony przyrody są:*

- 1) *parki narodowe;*
- 2) *rezerваты przyrody;*
- 3) *parki krajobrazowe;*
- [...]
- 9) *zespoły przyrodniczo-krajobrazowe;*
- 10) *ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.*

2. *W drodze porozumienia z sąsiednimi państwami mogą być wyznaczone przygraniczne obszary cenne pod względem przyrodniczym w celu ich wspólnej ochrony.*

Art. 7. 1. *Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899).*

2. Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

- **przepis ustrojowy** – opisane zostały organy i ich właściwość.

Rozdział 5

Organy ochrony przyrody

Art. 91. *Organami w zakresie ochrony przyrody są:*

- 1) minister właściwy do spraw środowiska;*
 - 1a) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska;*
- 2) wojewoda;*
 - 2a) regionalny dyrektor ochrony środowiska;*
 - 2b) marszałek województwa;*
 - 2c) dyrektor parku narodowego;*
- 3) starosta;*
- 4) wójt, burmistrz albo prezydent miasta.*

- **przepis proceduralny** – opisuje procedury postępowania przed organami m.in. w celu uzyskania wymaganych ustawą zgód, decyzji etc.

Rozdział 9

Gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody

Art. 118. 1. *Zgłoszenia regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska wymaga prowadzenie, na obszarach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 i 7-9, w obrębach ochronnych wyznaczo-*

nych na podstawie ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, a także w obrębie cieków naturalnych, następujących działań:

- 1) wymienionych w art. 227 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne;*
- 2) melioracji wodnych;*
- 3) wydobywania z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, w ramach szczególnego korzystania z wód;*
- 4) innych niż wymienione w pkt 1-3 działań obejmujących roboty ziemne mogące zmienić warunki wodne lub wodno-glebowe.*

- **przepis karny**



Rozdział 11

Przepisy karne

Art. 128a. *1. Kto handluje okazami gatunku podlegającego ochronie na podstawie przepisów, o których mowa w art. 61 ust. 1, w liczbie większej niż nieznaczną, w takich warunkach lub w taki sposób, że ma to wpływ na zachowanie właściwego stanu ochrony gatunku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.*

2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Wprowadzanie nowych regulacji wiąże się często z koniecznością dokonania **zmian** w innych ustawach. Nie jest to celem samym w sobie takiej ustawy, ale należy dokonać przeglądu systemu prawa i zbadać, czy nie należy np. dostosować innych przepisów do nowych pojęć lub innych rozwiązań.

Przykład

Art. 142. *W ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. ...²⁴¹) wprowadza się następujące zmiany:*

1) w art. 39 w pkt 2 lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) jeżeli byłoby to sprzeczne z warunkami wynikającymi z utworzenia form ochrony przyrody, stref ochronnych zwierząt łownych lub ostoi na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. ...)”; [...].”

W przepisach epizodycznych zamieszcza się regulacje, które mają na celu wprowadzenie odstępstw od zasad w określonym wyraźnie okresie. Okres wprowadzanych odstępstw jest najczęściej określany datą, np. przez wskazanie roku albo przez wskazanie terminu wystąpienia zdarzenia przyszłego, który można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i który zostanie urzędowo podany do wiadomości publicznej. Taki przypadek miał miejsce w sytuacji ogłoszenia stanu epidemii, który jest wprowadzany i odwoływany w drodze rozporządzenia.

Przykład

Art. 4h. 1. *W okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii z powodu COVID-19 pracownicy i inne osoby zatrudnione, poddane obowiązkowej kwarantannie, mogą, za zgodą pracodawcy albo zatrudniającego, świadczyć w trybie pracy zdalnej pracą określoną w umowie i otrzymywać z tego tytułu wynagrodzenie. Przepisy działu drugiego rozdziału IIc ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy stosuje się odpowiednio.*

Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii z powodu COVID-19 następowało w drodze rozporządzenia, określającego konkretną datę obowiązywania takiego stanu. Również odwołanie stanów odbywa się z konkretną datą. W podanym

²⁴¹ Na etapie sporządzania projektu nie podaje się adresów publikacyjnych aktów prawnych, są one uzupełniane w trakcie procesu legislacyjnego, a ostatecznie aktualizowane przez ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw.

Regulacje epizodyczne mogą być także zamieszczone w odrębnej ustawie (ustawie epizodycznej), w której stanowią przepisy merytoryczne.

okresie obowiązywały inne reguły pracy zdalnej na kwarantannie niż w zwykłych warunkach.

W przypadku wprowadzania projektowaną ustawą nowych, innych niż do tej pory rozwiązań, niezbędne jest dokonanie analizy, czy nie zachodzi potrzeba wprowadzenia

przepisów intertemporalnych. Są to:

- przepisy przejściowe, regulujące wpływ nowej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych;
- przepisy dostosowujące, regulujące sprawy związane z dostosowaniem się do nowej ustawy jej adresatów.

W szczególności bardzo istotne są ustalenia, czy nie zachodzi potrzeba określenia sposobu zakończenia postępowań będących w toku, skuteczności czynności dokonanych w dotychczasowych postępowaniach oraz ustalenia, czy zostają zachowane prawa i obowiązki powstałe pod rządami dotychczasowych przepisów – uchylanych lub w dotychczasowym brzmieniu.



Przykład

Art. 153. *Formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–4 i 6–10, utworzone lub wprowadzone przed dniem wejścia w życie ustawy stają się formami ochrony przyrody w rozumieniu niniejszej ustawy.*

Art. 158. *Do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, a niezakończonych decyzją ostateczną stosuje się przepisy dotychczasowe.*

W przepisach końcowych zamieszcza się następujące regulacje:

przepisy uchylające

w razie potrzeby - przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy

przepisy o wejściu ustawy w życie

- przepisy uchylające

Wprowadzenie nowych regulacji często niesie za sobą konieczność uchylenia dotychczas obowiązujących przepisów. W przepisie uchylającym należy wyczerpująco wskazać wszystkie ustawy, które powinny utracić moc.

Przykład

Ustawa
z dnia 10 kwietnia 1997 r.
Prawo energetyczne

Art. 71. *Tracą moc:*

- 1) *ustawa z dnia 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli (Dz. U. z 1954 r. poz. 135);*
- 2) *ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej (Dz. U. poz. 96, z 1987 r. poz. 180, z 1988 r. poz. 132, z 1989 r. poz. 192 oraz z 1990 r. poz. 89 i 198).*

Nie jest dopuszczalny generalny przepis dotyczący utraty mocy wszelkich dotychczasowych przepisów będących w sprzeczności z nową regulacją. Zasady techniki prawodawczej dają możliwość zastosowania takiej formuły w wyjątkowej sytuacji, z zastrzeżeniem, że należy wskazać te ustawy, które są możliwe do ustalenia.

Zasady techniki prawodawczej

§ 39. 2. *Jeżeli ustawa w sposób całkowity i wyłączny reguluje daną dziedzinę spraw, a wyczerpujące wymienienie przepisów ustaw do-*

tychczas obowiązujących w danej dziedzinie napotyka znaczne trudności, można wyjątkowo w przepisie uchylającym posłużyć się zwrotem: „Tracą moc wszelkie dotychczasowe przepisy dotyczące spraw uregulowanych w ustawie; w szczególności tracą moc...”.

- przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy

Przepisy te są niezmiernie rzadkie. Zawiera się je wówczas, gdy projektodawca planuje, aby ustawa obowiązywała do konkretnej daty, a tym samym nie zachodziła konieczność jej uchylania inną ustawą.



Przykład

Ustawa

z dnia 24 czerwca 2021 r.

o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją XI sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w roku 2022

Art. 34. Ustawa obowiązuje do dnia 31 grudnia 2022 r.

- przepis o wejściu w życie

Każda ustawa wymaga określenia terminu wejścia w życie. Zasady ustalania terminów wejścia w życie określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stosowane formuły do określenia przepisu o wejściu w życie określa § 45 Zasad techniki prawodawczej.

Zasady techniki prawodawczej

§ 45. 1. Przepisowi o wejściu w życie ustawy można nadać brzmienie:

- 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;

3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;

4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;

5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;

6) „Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ...; który wchodzi w życie...”;

7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

2. Liczbę dni, tygodni, miesięcy lub lat, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2 i 3a, zapisuje się cyframi arabskimi albo słownie. Określenie dnia i miesiąca, o których mowa w ust. 1 pkt 3, zapisuje się słownie.

5.8.2. Oznaczanie przepisów ustawy

Przepisy ustawy ujmują się w artykuły, które mogą dzielić się na jednostki redakcyjne niższego rzędu.

Przykład

Art. 15. [artykuł]1. [ustęp] Policjanci wykonując czynności, o których mowa w art. 14, mają prawo:

[...]

5) [punkt] dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego:

a) [litera] w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary lub

b) w celu znalezienia [wprowadzenie do wyliczenia]:

– [tiret] broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów mogących służyć do popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary lub

– przedmiotów, których posiadanie jest zabronione lub mogących stanowić dowód w postępowaniu prowadzonym w związku z realizacją zadań, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 3a, 4, 4a, 6 i 7 oraz prze-

pisach innych ustaw określających zadania Policji lub

- przedmiotów podlegających przypadkowi w przypadku uzasadnionego przypuszczenia posiadania przez osobę broni lub takich przedmiotów, lub uzasadnionego przypuszczenia ich użycia do popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary
- [część wspólna] na zasadach i w sposób określony w art. 15d i art. 15e.



Przykład

Art. 15ae. 4. [zdanie pierwsze] *Osoba stosująca przemoc w rodzinie, wobec której wydano nakaz lub zakaz, ma prawo zabrać ze wspólnie zajmowanego mieszkania przedmioty osobistego użytku i służące do świadczenia pracy lub będące jej własnością zwierzęta domowe.* [zdanie drugie] *W przypadku sprzeciwu osób wspólnie zajmujących mieszkanie przedmioty te lub zwierzęta domowe pozostawia się we wspólnie zajmowanym mieszkaniu.* [zdanie trzecie] *Dochodzenie roszczeń z tego tytułu odbywa się na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym.*

Zasady techniki prawodawczej

§ 59. 1. *Przepisy artykułu podzielonego na ustępy, punkty, litery, tiret i podwójne tiret powołuje się w następującej kolejności: „art. ... ust. ... pkt ... lit. ... tiret... podwójne tiret...”, bez przecinków po kolejnych jednostkach redakcyjnych.*

2. *W przypadku gdy jednostka redakcyjna składa się z kilku zdań, a zamierza się powołać tylko jedno z nich, wyraża się to zwrotem: „art. ... ust. ... zdanie (numer porządkowy zdania)”.*

5.8.3. Nowelizacja

W przypadku przygotowywania ustawy nowelizacyjnej należy pamiętać, że zmieniane ustawy powinny mieć ze sobą związek tematyczny. Jeśli pomiędzy zmienianymi ustawami nie ma związku

tematycznego ani nie stanowią one konsekwencji zmian jednej, głównej ustawy, powinny być wprowadzane odrębnymi ustawami nowelizującymi. Najczęściej mamy do czynienia ze zmianą w ustawie „głównej” oraz zmianami pochodnymi, które są konsekwencją dokonywania nowelizacji w ustawie głównej.

- Jeśli zmieniamy jedną ustawę – ustawa o zmianie ustawy o lasach;
- Jeśli zmieniamy dwie ustawy – ustawa o zmianie ustawy o lasach i ustawy o działach administracji rządowej;
- Jeśli zmienianych jest więcej ustaw – ustawa o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw; w takim przypadku do tytułu ustawy dodaje się odnośnik informujący, które ustawy są zmieniane.

Przykład

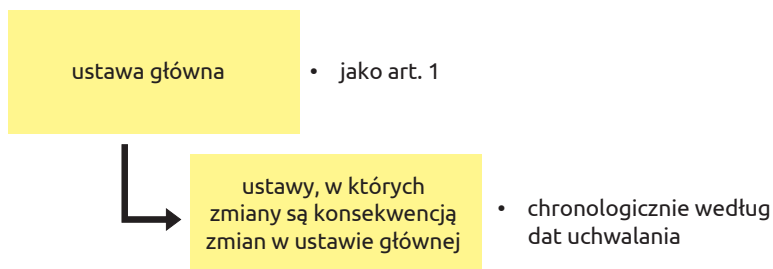
USTAWA

z dnia 14 kwietnia 2023 r.

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw^{1), 2)}

2) Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, ustawę z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy oraz ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

W tytule nie wskazuje się daty uchwalenia zmienianej ustawy.



RYS. 40. KOLEJNOŚĆ WPROWADZANIA ZMIAN.

Nowelizacja może polegać na zmianie brzmienia przepisu, uchyleniu przepisu lub dodaniu nowego przepisu (§ 82 ZTP). Przypuśćmy, że dotychczas przepis miał następujące brzmienie:

Art. 2. Przepisy ustawy stosuje się do lasów, bez względu na formę ich własności.

- **zmiana brzmienia przepisu** może nastąpić w następujący sposób:

nadanie całego brzmienia przepisowi	dodanie wyrazu lub wyrazów	skreślenie wyrazów
<ul style="list-style-type: none"> • Art. 2. Przepisy ustawy stosuje się do lasów i zagajników, bez względu na formę ich własności. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1) w art. 2 po wyrazie „lasów” dodaje się wyrazy „i zagajników” 	<ul style="list-style-type: none"> • 1) w art. 2 skreśla się przecinek i wyrazy „bez względu na formę ich własności”

- **uchylenie przepisu** – czyli przepis przestaje obowiązywać:
 - 1) uchyla się art. 2

- **dodanie przepisu**

1) po art. 2 dodaje się art. 2a w brzmieniu:
„Art. 2a. Przepisy ustawy stosuje się także do zagajników, bez względu na formę ich własności.”

1) w art. 2 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:
„2. Przepisy ustawy stosuje się także do zagajników, bez względu na formę ich własności.”

Nowelizacji dokonuje się, wprowadzając zmiany w kolejnych przepisach, wskazując miejsca dokonania zmiany, tj. konkretne jednostki redakcyjne:

Przykład

Przypuśćmy, że chcemy zmienić wyróżnione fragmenty w następującym przepisie.

Art. 7. 1. *Trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, z uwzględnieniem w szczególności następujących celów:*

1) *zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą;*

2) *ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na:*

a) zachowanie różnorodności przyrodniczej,

b) zachowanie leśnych zasobów genetycznych,

c) walory krajobrazowe,

d) potrzeby nauki;

3) *ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym;*

4) ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych;

5) produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu.

Zmian dokonujemy w następujący sposób:

1) „**w art. 7 w ust. 1 w pkt 2 lit. a otrzymuje brzmienie:**”;

2) „**w art. 7 w ust. 1 w pkt 2 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:**”.

W przypadku gdy planujemy dokonanie tej samej zmiany w kilku przepisach, np. zastąpienie jednego wyrażenia innym, można posłużyć się formułką wskazaną w § 88 Zasad techniki prawodawczej.

Zasady techniki prawodawczej

§ 88. 1. Jeżeli dane określenie, występujące w wielu przepisach zmienianej ustawy, w każdym z nich skreśla się albo zastępuje się nowym określeniem, zmiany tej dokonuje się przepisem zmieniającym w brzmieniu: „skreśla się użyte w art. ...; w różnej liczbie i różnym przypadku, wyrazy „...” „ albo „użyte w art. ...; w różnej liczbie i różnym przypadku, wyrazy „...” zastępuje się użytymi w odpowiedniej liczbie i odpowiednim przypadku wyrazami „...””.

2. Przepis zmieniający, o którym mowa w ust. 1, zamieszcza się w ustawie zmieniającej według kolejności dokonywanych zmian w ustawie zmienianej, biorąc pod uwagę umiejscowienie w ustawie zmienianej pierwszego z przepisów, w którym dane określenie skreśla się albo zastępuje się nowym określeniem.

Przykład

Jeżeli wyraz „nadleśniczy” chcemy zastąpić wyrazem „gajowy”, to słowo to użyte w licznych artykułach ustawy, zarówno w licznie pojedynczej, jak i mnogiej, możemy zastąpić z użyciem powyższej formuły, wskazując miejsca, w których dokonujemy zmiany:

2) użyte w art. 5 w ust. 3 i 4, w art. 10 w ust. 1 w pkt 1 [...] oraz w art. 42 w ust. 2, w różnej liczbie i różnym przypadku, wyrazy „nadleśniczy” zastępuje się użytymi w odpowiedniej liczbie i odpowiednim przypadku wyrazami „gajowy”.

Przepisy przejściowe i dostosowujące

W przypadku dokonywania nowelizacji i wprowadzania innych niż do tej pory rozwiązań, niezbędne jest dokonanie analizy, czy nie zachodzi potrzeba wprowadzenia przepisów intertemporalnych. Zasady dotyczące przepisów przejściowych i dostosowujących są analogiczne, jak w przypadku budowy ustawy, opisanej powyżej. Przepisy te regulują:

- 1) wpływ znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych (przepisy przejściowe);
- 2) sprawy związane z dostosowaniem do znowelizowanej ustawy jej adresatów (przepisy dostosowujące).

W szczególności bardzo istotne jest ustalenie, czy nie zachodzi potrzeba określenia sposobu zakończenia postępowań będących w toku, skuteczności czynności dokonanych w dotychczasowych postępowaniach oraz ustalenie, czy zostają zachowane prawa i obowiązki powstałe pod rządami dotychczasowych przepisów – uchylanych lub w dotychczasowym brzmieniu.



Przykłady

Art. 6. 1. *Do spraw wszczętych i niezakończonych na podstawie ustaw zmienianych w art. 1 i art. 3 przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*

2. *W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują moc czynności dokonane zgodnie z przepisami dotychczasowymi.*

Art. 28. *Pracownik, który w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy korzysta z urlopu rodzicielskiego udzielonego zgodnie z art. 182^{1a} albo art. 183 § 4–4³ ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, ma prawo do skorzystania z tego urlopu w wymiarze określonym odpowiednio w art. 182^{1a} § 1 albo 2 albo w art. 183 § 4–4⁵ ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, na zasadach określonych w przepisach dotychczasowych.*

Przepisy końcowe

Ustawa nowelizująca wymaga wskazania przepisu o wejściu w życie. Zasady ustalania terminów wejścia w życie określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stosowane formuły do określenia przepisu o wejściu w życie zawiera § 45 Zasad techniki prawodawczej, opisany powyżej.

Ustawy horyzontalne

Jedną ustawą nowelizującą można objąć też kilka ustaw, jeśli jest to istotne dla realizacji wspólnego celu (ustawa horyzontalna). Taką metodą wprowadza się np. szereg zmian mających na celu wprowadzenie ułatwień dla przedsiębiorców. Wówczas tytuł ustawy konstruuje się w sposób oddający projektowane zmiany:

Przykład

Ustawa
z dnia 26 stycznia 2023 r.
**o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier
administracyjnych i prawnych**

Zmiany w takiej ustawie, z uwagi na brak jednej ustawy głównej, są wprowadzane w kolejności chronologicznej uchwalenia.

Pozostałe zasady tworzenia ustawy są analogiczne jak w przypadku nowelizacji opisanej powyżej.

5.9. Przykłady skutecznych inicjatyw

Poniżej w zestawieniu kolejnych kadencji liczba projektów obywatelskich oraz wskazane projekty, które zostały uchwalone i ogłoszone.

Informacje dotyczące projektów ustaw, w tym o ich treści – źródło – strona sejm.gov.pl

- **kadencja III 1997-2001** (5 projektów ustaw)
 - **Obywatelski projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (druk nr 1455)** – ogłoszony w Dz. U. z 2001 r. poz. 1051
 - Projekt obejmował m.in problematykę rekompensat dla byłych właścicieli lasów i zasobów wodnych, które przeszły na własność państwa.
 - Komitet Inicjatywy Ustawodawczej ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.
 - **Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (druk nr 2803)** – ogłoszony w Dz. U. z 2001 r. poz. 1404
 - Celem projektu ustawy była zmiana zasad ustalania wynagrodzenia dla nauczycieli oraz centralizacja systemu ustalania płac.

- Komitet Inicjatywy Ustawodawczej ustawy z dnia ... o zmianie ustawy Karta Nauczyciela.
- **kadencja IV – 2001-2005** (13 projektów ustaw)
 - **Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy o odpadach (druk nr 579)** – ogłoszony w Dz. U. z 2002 r. poz. 1196
 - Projekt ustawy miał na celu zniesienie zakazu przywozu odzieży używanej z zagranicy. Projekt ustawy był rozpatrywany wspólnie z projektem poselskim druk nr 468.
 - Brak informacji o oficjalnej nazwie komitetu.
 - **Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (druk nr 1768)** – ogłoszony w Dz. U. z 2004 r. poz. 1252
 - Projekt ustawy dotyczył przywrócenia stanu prawnego obowiązującego do dnia 31 grudnia 2001 r., w tym wprowadzenia zasiłku przedemerytalnego oraz podniesienia wysokości świadczeń przedemerytalnych do poziomu obowiązującego przed 1 stycznia 2002 r. Projekt był rozpatrywany wspólnie z projektem rządowym druk nr 2420.
 - Brak informacji o oficjalnej nazwie komitetu.
 - **Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o izbach aptekarskich oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (druk nr 2088)** – ogłoszony w Dz. U. z 2004 r. poz. 882
 - Projekt ustawy dotyczył zmian w zakresie obrotu surowcami farmaceutycznymi, reklamy produktu leczniczego, przepisów dot. aptek i hurtowni farmaceutycznych, zezwoleń na prowadzenie apteki, kompetencji Inspekcji Farmaceutycznej, zmian nazewnictwa dot. zawodu apte-

karza i jego określenie oraz przepisów dot. praktyk, stażu, przeszkolenia i dot. członkostwa w izbie aptekarskiej oraz wyeliminowania obowiązku dostosowania działalności do przepisów Prawa farmaceutycznego przez przedsiębiorców prowadzących apteki ogólnodostępne i hurtownie farmaceutyczne. Projekt był rozpatrywany z rządowym projektem druk nr 2633.

- Komitet Inicjatywy Ustawodawczej dla uchwalenia ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o izbach aptekarskich oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawy o wyrobach medycznych oraz ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych.
- **Obywatelski projekt ustawy Fundusz Alimentacyjny (druk nr 3392)**
 - Projekt ustawy zakładał utworzenie funduszu alimentacyjnego, będącego w dyspozycji gminy, przeznaczonego na wypłatę świadczeń pieniężnych dla osób, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wygzekwowania należnych im alimentów.
 - Komitet Inicjatywy Ustawodawczej Na Rzecz Ustawy Fundusz Alimentacyjny.
 - Projekt nie został uchwalony w czasie IV kadencji, ale zgodnie z zasadą kontynuacji prac nad projektami obywatelskimi był przedmiotem prac Sejmu kolejnej kadencji i został uchwalony.
- **Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 3864)** – ogłoszony w Dz. U. z 2005 poz. 1397
 - Projekt przewidywał uregulowanie zasad przechodzenia górników na emeryturę. Był rozpatrywany wspólnie z dwoma poselskimi projektami druki nr 3719 i 3823.

- Komitet Inicjatywy Ustawodawczej ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
- **kadencja V – 2005-2007 – (8 projektów ustaw)**
 - **Obywatelski projekt ustawy Fundusz Alimentacyjny – (druk nr 176, rozpatrywany wspólnie z poselskim projektem druk nr 1393)** – ogłoszony w Dz. U. z 2007 r. poz. 1382
 - Projekt ustawy dotyczył utworzenia Funduszu Alimentacyjnego i był rozpatrywany łącznie z projektem poselskim.
 - Komitet Inicjatywy Ustawodawczej Na Rzecz Ustawy Fundusz Alimentacyjny.
- **kadencja VI – 2007-2011 – (19 projektów ustaw)**
 - **Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 605 – uchwalony razem drukiem nr 1343 – projekt rządowy)** – ogłoszony w Dz. U. z 2009 r. poz. 458
 - Projekt ustawy dotyczył m. in.: obniżenia wieku obowiązku szkolnego dla dzieci oraz przejęcia przez Państwo obowiązku pokrywania kosztów prowadzenia przedszkoli publicznych.
 - Komitet Inicjatywy Ustawodawczej ustawy z dnia o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.
 - **Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów (druk nr 2713)** – ogłoszony w Dz. U. z 2011 r. poz. 172
 - Projekt przewidywał wprowadzenie parytetu płci na listach kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego

- go, na radnych, na posłów i senatorów (liczba kobiet na danej liście kandydatów nie będzie mogła być mniejsza niż liczba mężczyzn).
- Komitet inicjatywy ustawodawczej „Czas na kobiety” popierający projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów.
 - **kadencja VII – 2011-2015 – (28 projektów ustaw)**
 - **Obywatelski projekt ustawy o rodzinnych ogródkach działkowych (druk nr 1204)** – ogłoszony w Dz. U. z 2014 r. poz. 40
 - W ocenie projektodawców projekt ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2012 r. dot. ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o ogródkach działkowych przez kompleksową regulację tej tematyki w nowej ustawie.
 - Komitet Inicjatywy Ustawodawczej Ustawy o Rodzinnych Ogródkach Działkowych.
 - **Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2953)** – ogłoszony w Dz. U. z 2015 r. poz. 528
 - Projekt dotyczył doprecyzowania zapisów prawa budowlanego w zakresie regulacji odnoszących się do budownictwa na działkach w Rodzinnych Ogródkach Działkowych.
 - Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „STOP ROZBIÓRKOM ALTAN”.
 - **kadencja VIII – 2015-2019 – (25 projektów ustaw)**
 - **Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Woj-**

skowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (druk nr 30) – ogłoszony w Dz. U. z 2017 r. poz. 1321

- Projekt ustawy miał na celu zrównanie uprawnień funkcjonariuszy celnych z funkcjonariuszami innych służb mundurowych, w szczególności w zakresie uprawnień emerytalnych. Ponadto projekt stanowił wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. sygn. akt K 39/13.
- Komitet Inicjatywy Ustawodawczej zainicjowanej przez Związek Zawodowy Celnicy PL w celu poparcia równego traktowania funkcjonariuszy służb mundurowych i włączenia funkcjonariuszy celnych do zaopatrzeniowego systemu emerytalnego.
- **Obywatelski projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele (druk nr 870)** – ogłoszony w Dz. U. z 2018 r. poz. 305
 - Projekt dotyczył określenia zasad zakazu handlu w placówkach handlowych oraz w podmiotach działających na rzecz handlu w niedzielę z wyłączeniem kilku niedziel w roku, w przypadku których potrzeba handlu podyktowana jest szczególną koniecznością zaspokajania potrzeb ludności, oraz ustalenia zasad godzinowego ograniczenia handlu w wigilię Bożego Narodzenia i Wielką Sobotę.
 - Komitet Inicjatywy Ustawodawczej Ustawy o ograniczeniu handlu w niedzielę; z uzasadnienia projektu wynika, że pomysłodawcą rozwiązań projektu był Krajowy Sekretariat Banków, Handlu i Ubezpieczeń NSZZ „Solidarność”.
- **kadencja IX – 2019-2023** – (23 projekty ustaw).



Rozdział III

Postępowanie legislacyjne z projektem ustawy w Sejmie

1. Zagadnienia wprowadzające

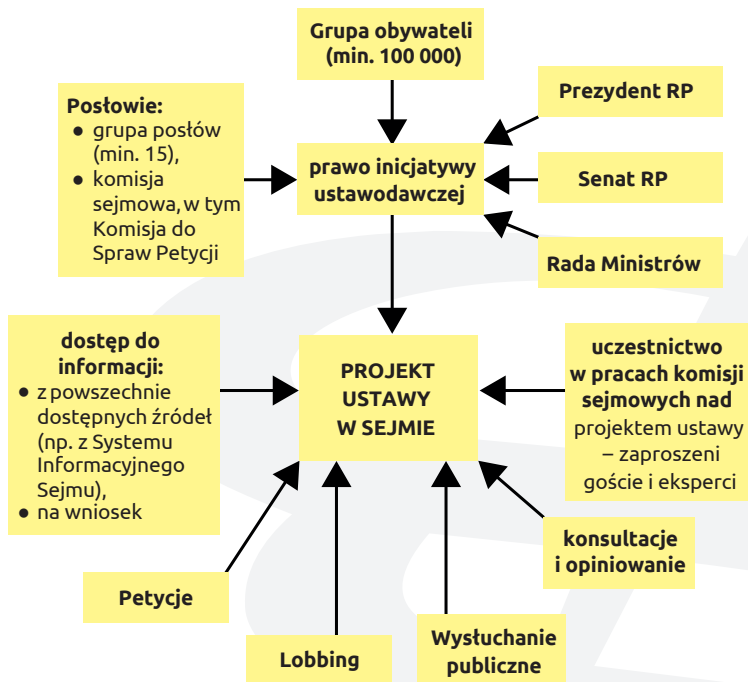
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej spośród wszystkich rodzajów aktów prawa powszechnie obowiązującego zasadniczą, nadrzędną rolę przyznaje aktom ustawowym (ustawom). To właśnie tego rodzaju akty normatywne regulują za pomocą przepisów prawa większość zasadniczych kwestii z zakresu stosunków społecznych, przede wszystkim prawa i obowiązki obywateli oraz innych podmiotów działających w obrocie prawnym. Z tej perspektywy każda oczekiwana społecznie zmiana obowiązujących unormowań musi uwzględniać ewentualną potrzebę wydania nowych przepisów o mocy prawnej ustawy. Aby tego rodzaju zmiana była uznana za ważną i mogła zostać wprowadzona w życie, konieczne jest dochowanie warunków procedury legislacyjnej, której ramy również wyznacza Konstytucja i która przyznaje w tej procedurze zasadniczą rolę Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Proces legislacyjny odbywający się w Sejmie jest jednak dość niedostępny z perspektywy zainteresowanego tym procesem obywatela czy organizacji pozarządowej zajmującej się profesjonalnie określoną działalnością pożytku publicznego. Powyższe wynika po pierwsze ze złożoności samej procedury, po drugie z faktu, że podmiotami uprawnionymi do podejmowania określonych działań w ramach tego procesu są co do zasady wyłącznie postępowanie na Sejm oraz właściwe organy Sejmu. Bezpośredni dostęp do postępowania legislacyjnego osób i innych podmiotów spoza tego katalogu jest ściśle ograniczony przepisami prawa. Wreszcie należy

wskazać, że proces legislacyjny jest uwarunkowany również aktualnie panującymi stosunkami politycznymi w parlamencie, które mają znaczący wpływ na przebieg prac nad poszczególnymi projektami ustaw.

Nie jest jednak tak, że zainteresowani procesem legislacyjnym obywatele lub ich organizacje nie posiadają żadnej możliwości uzyskania skutecznego wpływu na ostateczną treść wydawanych przepisów. W opartym o przepisy prawa postępowaniu prawodawczym odbywającym się w Sejmie zaangażowane są różne organizacje, w tym samorządowe, a także związki zawodowe i organizacje pracodawców, które na poszczególnych etapach prac legislacyjnych podejmują działania na rzecz wyrażenia opinii o charakterze eksperckim czy stanowisk reprezentatywnych dla interesów danej grupy społecznej. Przede wszystkim może się to odbywać w drodze uzyskiwania informacji publicznych, konsultacji, wystuchania publicznego, ale także udziału w pracach komisji sejmowych czy w drodze skorzystania z przepisów dotyczących wykonywania działalności lobbingowej. Proces prawodawczy w Sejmie przewiduje możliwość podejmowania wszystkich wyżej wymienionych rodzajów działań. Znajomość szczegółowych reguł organizacji procesu prawodawczego, a także rozeznanie w specyficznych uprawnieniach i obowiązkach poszczególnych podmiotów biorących udział w tym procesie na poszczególnych jego etapach, może zapewnić większą efektywność tego rodzaju zabiegów i realizację w większym stopniu interesów reprezentowanych przez podmioty zainteresowane pracami legislacyjnymi nad danym projektem ustawy. Celem opracowania zawartego w niniejszym rozdziale jest przedstawienie nie tylko szczegółów procedury legislacyjnej związanej z wydaniem ustawy, ale też informacji o charakterze praktycznym, które umożliwią bardziej efektywne korzystanie z możliwości wpływu na ostateczny kształt jej przepisów. Po przedstawieniu informacji wstępnych zostaną omówione – w zakresie odnoszącym się do postępowania ustawodawczego – poszczególne orga-

ny Sejmu (w szczególności ich rola i pozycja w tym postępowaniu), problematyka związana z wyznaczeniem czasu trwania postępowania (w tym przypadki, w których zakończenie prac nad projektem ustawy nastąpi bez wydania aktu normatywnego oraz inne, podstawowe zagadnienia prawne związane z tym postępowaniem. Następnie zostaną omówione podstawowe środki oddziaływania na postępowanie ustawodawcze, jakie przysługują obywatelom oraz ich organizacjom. W dalszej części zostanie przedstawiony przebieg samego postępowania ustawodawczego – od wniesienia projektu ustawy do jej uchwalenia oraz dalsze prace legislacyjne nad uchwaloną już ustawą. Na końcu zostaną przedstawione przypadki zastosowania szczególnej procedury postępowania ustawodawczego, które mają zastosowanie do niektórych rodzajów projektów aktów ustaw (takich jak np. pilny projekt ustawy czy projekt ustawy o zmianie Konstytucji).



RYS. 41. UPROSZCZONY SCHEMAT MOŻLIWOŚCI UDZIAŁU W POSTĘPOWANIU USTAWODAWCZYM W SEJMIE.

2. Ogólne ramy postępowania ustawodawczego w Sejmie

Odbywający się w Sejmie proces prawodawczy zmierzający do wydania nowego aktu normatywnego, jakim jest ustawa, jest dość złożony. Jakkolwiek w polskim porządku prawnym obowiązuje wiele aktów normatywnych mających zastosowanie do prowadzonego procesu legislacyjnego²⁴², to podstawowe założenia jego przebiegu są wyznaczone przepisami Konstytucji dotyczącymi przede wszystkim organizacji i działania Sejmu (art. 112 oraz art. 118-123 Konstytucji). Natomiast w interesującym nas zakresie najistotniejszym dokumentem określającym szczegółowo poszczególne etapy postępowania z projektem ustawy jest **uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej** (M.P. z 2022 r. poz. 990), zwana dalej „**Regulaminem Sejmu**”. Zgodnie z zasadą autonomii regulaminowej Sejmu (parlamentu) sformułowaną na podstawie art. 112 w związku z art. 124 Konstytucji, każdej z izb ustawodawczych przysługuje wyłączne prawo do decydowania o swoich własnych sprawach, w tym prawo izb do samodzielnego uchwalania swoich regulaminów, określających ich wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania. Wymienione sprawy nie mogą być jednocześnie regulowane w drodze ustaw.²⁴³

Na początku warto postawić pytanie o to, w jaki sposób właściwie powstaje ustawa? Jak dochodzi do tego, że dość swobodnie określone początkowe postulaty i koncepcje, czy idee, przybierają ściśle określony (zarówno pod względem formy, jak i treści) kształt przepisów prawnych, a następnie zostają rozpatrzone przez właściwą, pochodzącą z wyboru władzę ustawodawczą, by po ich ostatecznym uchwaleniu

242 Dotyczących takich kwestii, jak zastosowanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez poszczególne uprawnione podmioty, problematyki konsultacji społecznych, opiniowania, prowadzenia działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, a także regulujących etapy postępowania legislacyjnego następujące już po uchwaleniu ostatecznego tekstu ustawy, tj. postępowania toczącego się w Senacie, ogłoszenia aktu normatywnego we właściwym dzienniku urzędowym oraz kontroli przepisów tego aktu z przepisami Konstytucji.

243 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2002 r. K 1/02.

(przyjęciu) zostały publicznie ogłoszone i uzyskały moc obowiązującą? W ogólnym zarysie schemat tego procesu został już przedstawiony w rozdziale I niniejszego opracowania.

Najogólniej rzecz ujmując, sejmowe postępowanie legislacyjne nad projektem ustawy rozpoczyna się wraz ze skutecznym wniesieniem projektu do Marszałka Sejmu²⁴⁴ w wyniku zastosowania prawa inicjatywy ustawodawczej, po którym następuje rozpatrzenie projektu przez Sejm oraz jego organy (w trzyetapowej procedurze tzw. czytań). Postępowanie to kończy się wraz z uchwaleniem ustawy w drodze głosowania, której tekst jest przekazywany następnie Marszałkowi Senatu (w celu wyrażenia opinii przez wyższą izbę parlamentu) oraz Prezydentowi (w celu umożliwienia złożenia przez niego podpisu pod ustawą). Tekst tak uchwalonej ustawy (już nie projektu) może od tej pory ulec zmianie jedynie w przypadku pozytywnego rozpatrzenia przez Sejm poprawek do tej ustawy przedstawionych w uchwale Senatu albo w przypadku zwrócenia Sejmowi przez Prezydenta wcześniej uchwalonej ustawy, której niektóre przepisy zostały uznane (jeszcze przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta) za niezgodne z Konstytucją²⁴⁵ – w celu usunięcia tych niezgodności. Dopiero ustalony ostatecznie tekst ustawy może podlegać podpisaniu przez Prezydenta, w następstwie czego podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku urzędowym²⁴⁶ – co jest z kolei koniecznym warunkiem, aby przepisy tej ustawy mogły wejść w życie (tj. aby przepisy tej ustawy mogły być stosowane). Warunek ten wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji.

Samo postępowanie w Sejmie z projektem ustawy jest zorganizowane w sposób cykliczny, sekwencyjny, oparty o współpracę poszczególnych organów Sejmu (przede wszystkim Marszałka Sejmu, komisji sejmowych, a także Sejmu działającego jako cała izba

244 Zwane zwyczajowo „wniesieniem projektu do łaski marszałkowskiej”.

245 W wyniku zastosowania tzw. prewencyjnej kontroli zgodności ustawy z Konstytucją, określonej w art. 122 ust. 3 i 4 Konstytucji.

246 W przypadku ustaw jest to Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej – co przewiduje art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

parlamentu, zgromadzenie wszystkich posłów). Co do zasady każda projektowana ustawa przed uchwaleniem podlega naprzemiennie rozpatrzeniu przez cały Sejm oraz przez właściwe komisje sejmowe. Rozpatrzenie projektu przez każde z wymienionych ciał obejmuje możliwość przeprowadzenia debaty nad projektem, zgłaszania poprawek oraz podjęcia rozstrzygnięcia związanego z przekazaniem projektu do dalszych prac lub ich zakończeniem, przy czym poszczególnym etapom prac związanych z rozpatrzeniem projektu ustawy przez Sejm, jako całą izbę, obowiązujące przepisy (zarówno Konstytucji, jak i Regulaminu Sejmu) nadają tradycyjnie miano **czytań**.

Regulamin Sejmu, za przepisami Konstytucji, wyraźnie przewiduje konieczność przeprowadzenia trzech czytań projektu ustawy, aby uchwalenie jej ostatecznego tekstu było ważne. Jakkolwiek jest możliwe (i często Sejm korzysta z tej możliwości), aby trzecie czytanie nastąpiło niezwłocznie po zakończeniu drugiego czytania – jeżeli tylko podczas drugiego czytania dany projekt ustawy nie został skierowany ponownie do prac we właściwej komisji.

Warto zauważyć jednakże, że choć rozpatrzenie przez Sejm projektu ustawy w drodze czytań jest niepomijalne i rozstrzygające dla treści projektu, to zazwyczaj większość prac legislacyjnych, na które składa się debata nad poszczególnymi zagadnieniami, zgłaszanie i wprowadzanie do tekstu projektu modyfikacji oraz rekomendowanie Sejmowi określonego rozstrzygnięcia, odbywa się między poszczególnymi czytaniem – w trakcie prac nad projektem we właściwych komisjach sejmowych (zwłaszcza między pierwszym a drugim czytaniem projektu, na etapie tzw. **szczegółowego rozpatrzenia projektu**)

Pierwsze czytanie projektu ustawy może nastąpić zarówno na posiedzeniu komisji sejmowej, jak i na posiedzeniu Sejmu (natomiast drugie oraz trzecie czytanie zawsze odbywa się przed całą izbą parlamentu). O skierowaniu danego projektu do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu albo komisji przesądza Marszałek Sejmu, jednakże przepisy Regulaminu Sejmu przewidują

w tym zakresie pewne ograniczenie. Wynika z nich bowiem zasada przeprowadzenia pierwszego czytania projektu ustawy przed komisją sejmową z wyjątkiem niektórych rodzajów projektów ustaw o szczególnej doniosłości (zwłaszcza dla ustroju państwa), które są kierowane obligatoryjnie do rozpatrzenia w pierwszym czytaniu przez całą izbę parlamentu. Są to projekty ustaw:

- 1) o zmianie Konstytucji;
- 2) budżetowych i podatkowych;
- 3) dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego;
- 4) regulujących ustroj i właściwość władz publicznych;
- 5) kodeksów.

Wyżej zarysowana cykliczność etapów postępowania ustawodawczego w Sejmie występuje również podczas prac legislacyjnych następujących po uchwaleniu ustawy przez Sejm. Do uchwalonej ustawy może ustosunkować się bowiem Senat, wydając opinię w formie uchwały:

- 1) o przyjęciu ustawy bez poprawek albo
- 2) zawierającej propozycję wprowadzenia do tekstu ustawy poprawek, albo
- 3) o odrzuceniu uchwalonej ustawy.²⁴⁷

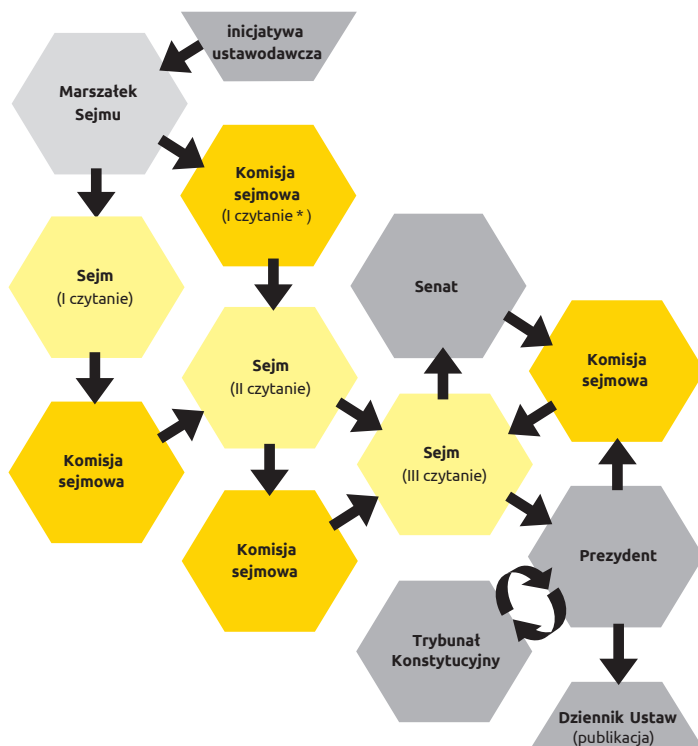
W przypadku, o którym mowa w pkt 2 i 3, uchwała Senatu jest przedstawiana przez Marszałka Sejmu co do zasady w pierwszej kolejności do rozpatrzenia komisjom sejmowym, a w drugiej kolejności Sejmowi w celu przegłosowania.

Rozpatrzenie projektu w pierwszym czytaniu przez Sejm ma tę cechę, że w takim i tylko w takim przypadku może zostać podjęta decyzja o odrzuceniu projektu – jeszcze przed szczegółowym jego rozpatrzeniem (komisja sejmowa nie ma takiego uprawnienia – może tylko wnioskować o odrzucenie projektu w sprawozdaniu przedkładanym Sejmowi). W razie podjęcia takiego rozstrzygnięcia prace legislacyjne nad projektem ustawy zostają zakończone.

²⁴⁷ Art. 68 ust. 2 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846).

Analogicznie, w przypadku zwrócenia uchwalonej ustawy przez Prezydenta – czy to w celu usunięcia stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności tej ustawy z Konstytucją, czy to w celu ponownego rozpatrzenia (w zastosowaniu tzw. weta prezydenckiego) – wniosek Prezydenta jest kierowany najpierw do komisji sejmowych, które rozpatrywały projekt ustawy przed jej uchwaleniem, a następnie do rozpatrzenia przez Sejm.²⁴⁸

Szczegółowe omówienie przebiegu wyżej zarysowanego postępowania nastąpi w dalszej części opracowania.



* Po zakończeniu pierwszego czytania projektu w komisji następuje etap szczegółowego rozpatrzenia projektu.

RYC. 42. MODEL POSTĘPOWANIA USTAWODAWCZEGO OBRAZUJĄCY CYKLICZNOŚĆ PRAC LEGISLACYJNYCH W SEJMIE

248 Różnica w postępowaniu dotyczy w tym zakresie usunięcia przez Sejm niezgodności ustawy z Konstytucją, w sprawie którego uchwała jest kierowana również do Senatu, który przeprowadza w tej sprawie własne postępowanie.

3. Sejm i organy Sejmu uczestniczące w pracach nad projektem ustawy

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat. To Sejmowi jednak ustawa zasadnicza przyznaje wiodącą rolę w sprawowaniu tej władzy przez uchwalanie ustaw, które są źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce.²⁴⁹ Ostatecznie sformułowany tekst ustawy, jaki następnie podlega podpisaniu i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, zawsze wynika z jego uchwalenia przez tę izbę parlamentu.²⁵⁰ **Postępowanie ustawodawcze w Sejmie obejmuje trzy czytania projektu ustawy**, na które składają się przede wszystkim omówienie projektu i debata nad nim, zgłaszanie poprawek do projektowanych przepisów i ich rozpatrywanie, oraz ostateczne rozpatrzenie projektu, które odbywa się w drodze głosowania. We wszystkich tych czynnościach Sejm działa jako cała izba parlamentu – zgromadzenie wszystkich 460 posłów danej kadencji Sejmu.²⁵¹ W związku z tym, że Sejm obraduje na posiedzeniach, udział w tych obradach oraz głosowaniu wymaga osobistej obecności posłów.²⁵²

249 Senat uczestniczy w postępowaniu ustawodawczym jako tzw. izba refleksji – nad uchwalonymi przez Sejm ustawami. W przypadku uchwalenia przez Senat poprawek do ustawy, ustalenie jej ostatecznego tekstu zawsze odbywa się jednak w drodze uchwały Sejmu.

250 Także w przypadku, gdy Prezydent podpisze ustawę z pominięciem niektórych przepisów, uznanych za niezgodne z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny, co do których Trybunał orzekł, że nie są nierozdzielnie związane z całą ustawą (w zastosowaniu art. 122 ust. 4 Konstytucji) – pozostała, tj. nie uznana za niezgodną z Konstytucją, część ustawy w brzmieniu uchwalonym przez Sejm pozostaje bez zmian.

251 Co uwzględniają m.in. przepisy Konstytucji ustalające progowe wymogi dla ważności głosowania. Konstytucja zawsze określa je przez wskazanie minimalnego *quorum* – minimalnej liczby posłów obecnych na sali obrad Sejmu i głosujących, oraz przez wskazanie minimalnej liczby głosów popierających przyjęcie danego rozstrzygnięcia (liczby głosów „za”). Na przykład w art. 120 w zdaniu pierwszym Konstytucja stanowi, że Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość.

252 Regulamin Sejmu wprowadził od tej zasady pewne wyjątki związane z sytuacją wprowadzenia stanu nadzwyczajnego oraz stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii w rozumieniu ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657, z późn. zm.) – przepisy art. 198a–198m Regulaminu Sejmu.

Jakkolwiek **posiedzenia Sejmu są co do zasady jawne**, dostęp do sali obrad Sejmu w trakcie prac legislacyjnych jest ściśle ograniczony. Poza posłami w posiedzeniach Sejmu uczestniczą członkowie Rady Ministrów oraz Prezes Najwyższej Izby Kontroli²⁵³, a także Prezydent – jeżeli uzna to za celowe. Ponadto prawo wstępu na salę posiedzeń mają również osoby i delegacje zaproszone przez Marszałka Sejmu oraz, co wydaje się oczywiste, upoważnieni pracownicy Kancelarii Sejmu (w tym Straż Marszałkowska). Dodatkowy katalog osób pełniących funkcję organów władzy publicznej oraz kierowników niektórych urzędów, którzy mogą uczestniczyć w posiedzeniach Sejmu, formułuje przepis art. 170 ust. 3 Regulaminu Sejmu.²⁵⁴

Prawo dostępu do informacji publicznej na temat harmonogramu oraz przebiegu posiedzeń jest realizowane za pośrednictwem informacji udostępnianych w Systemie Informacyjnym Sejmu, a także za pośrednictwem mediów. Niezależnie od powyższego, Regulamin Sejmu przewiduje możliwość obserwowania trwających obrad Sejmu z galerii sali posiedzeń – na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu. W tym zakresie jednak najistotniejsza wydaje się możliwość bieżącej obserwacji obrad Sejmu, które są transmitowane na żywo za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jak również możliwość zapisu tej transmisji, a także dostęp do stenogramów obrad Sejmu – za pośrednictwem wyżej wymienionego Systemu Informacyjnego Sejmu.²⁵⁵ Obrady Sejmu mogą być utajnione tylko w wyjątkowych przypadkach, jeżeli wymaga tego dobro państwa, uchwałą przyjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W postępowaniu legislacyjnym Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, poza działaniami podejmowanymi wspólnie przez całą izbę parla-

253 W przypadku, gdy przedmiotem obrad są projekty dotyczące ich właściwego zakresu działania.

254 Na przykład Marszałek Senatu, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Prezes Narodowego Banku Polskiego czy Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej.

255 Na głównej stronie Sejmu, w zakładce „Prace Sejmu” / „Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu”; w przypadku IX kadencji Sejmu: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/posiedzenie.xsp?view=1&posiedzenie=50&dzien=4>.

mentu, działa również za pomocą swoich organów, tj. wyodrębnionych podmiotów, które zostały wyposażone w odpowiednie kompetencje oraz władztwo do działania i dokonywania określonych czynności wywołujących skutki w tym postępowaniu. Funkcję poszczególnych organów Sejmu sprawują wybrani posłowie. Organami Sejmu są Marszałek Sejmu – jako organ jednoosobowy, oraz Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów i komisje sejmowe – jako organy kolegialne. Informacje na temat aktualnego składu osobowego poszczególnych organów Sejmu udostępniane są w Systemie Informacyjnym Sejmu.²⁵⁶ Poza pełnieniem funkcji w ramach organów Sejmu posłowie mogą również organizować się w kluby (co najmniej 15 posłów) i koła poselskie (co najmniej 3 posłów).

3.1. Marszałek Sejmu

Marszałek Sejmu, wybierany przez ogół posłów danej kadencji już na pierwszym posiedzeniu²⁵⁷, jest organem Sejmu o najwyższej pozycji ustrojowej w postępowaniu legislacyjnym, posiadającym wiele kompetencji o charakterze zarządczym. Zostały one określone już w przepisach Konstytucji²⁵⁸ (jakkolwiek nie w sposób kompletny) i są uszczegóławiane i uzupełniane przez przepisy Regulaminu Sejmu. W zakresie odnoszącym się do postępowania legislacyjnego podkreślenia wymagają kompetencje Marszałka Sejmu dotyczące zapewnienia właściwego toku prac Sejmu przede wszystkim przez:

- 1) zwoływanie posiedzeń Sejmu, przewodniczenia jego obradom oraz czuwania nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów;
- 2) nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym;
- 3) nadawanie biegu petycjom złożonym do Sejmu;²⁵⁹

256 Strona główna Sejmu, zakładka „O Sejmie” / „Organy Sejmu”.

257 W drodze głosowania, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

258 To w pierwszej kolejności z przepisów Konstytucji wynika, że Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz, może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która nie została zgłoszona podczas prac komisji sejmowej, odpowiada za przekazanie uchwalonej ustawy do Senatu oraz przedstawia ją do podpisu Prezydentowi.

259 Kompetencja istotna w przypadku, gdyż w wyniku rozpatrzenia petycji sejmowa Komisja do Spraw Petycji może postanowić o wniesieniu do Marszałka Sejmu własny projekt ustawy.

4) prowadzenie spraw z zakresu stosunków Sejmu z Senatem. Marszałek Sejmu swoje zadania wykonuje przy pomocy wicemarszałków Sejmu, którzy mogą go zastępować. Ustalenie liczby wicemarszałków w danej kadencji Sejmu wymaga konsensusu o charakterze politycznym, przy czym regułą jest możliwość wskazania kandydata na wicemarszałka Sejmu przez kluby poselskie o odpowiednio dużej liczbie posłów do nich należących.

3.2. Prezydium Sejmu

Prezydium Sejmu tworzą wicemarszałkowie Sejmu oraz Marszałek Sejmu, który jednocześnie kieruje pracami i przewodniczy obradom tego organu. Upraszczając można stwierdzić, że Prezydium Sejmu jest organem z jednej strony wspierającym Marszałka Sejmu w wykonywaniu jego zadań, a z drugiej strony stanowiącym forum wymiany poglądów najważniejszych sił parlamentarnych. Do zadań Prezydium Sejmu należy m.in. ustalanie planu prac Sejmu²⁶⁰ i tak zwanych tygodni posiedzeń, dokonywanie wykładni Regulaminu Sejmu, opiniowanie spraw wniesionych przez Marszałka Sejmu²⁶¹, organizowanie współpracy między komisjami sejmowymi i koordynowanie ich działań, a także ustalanie zasad organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów oraz powoływania doradców sejmowych czy korzystania z opinii i ekspertyz (co dotyczy między innymi korzystania ze wsparcia ekspertów Biura Analiz Sejmowych oraz służby prawnej Kancelarii Sejmu (legislatorów Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu), w tym przez komisje sejmowe. Ponadto Prezydium Sejmu może zwołać posiedzenie komisji sejmowej w celu rozpatrzenia określonej sprawy. W przypadku powołania, w ramach komisji sejmowej, podkomisji stałej wy-

260 Posiedzenia Sejmu odbywają się w terminach ustalonych przez Prezydium Sejmu. W tym mieści się także przedstawianie propozycji przeprowadzenia debaty na posiedzeniu Sejmu w ramach określonych limitów czasowych.

261 Np. Prezydium Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu, opiniuje projekt ustawy co do skierowania go do Komisji Ustawodawczej, która może z kolei zaopiniować go jako projekt niedopuszczalny – jeżeli projekt budzi wątpliwości, czy nie jest sprzeczny z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej, lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej. Takiemu projektowi Marszałek Sejmu może nie nadać biegu. Innym przykładem jest opiniowanie projektu ustawy co do zwrócenia jej Radzie Ministrów.

magana jest zgoda Prezydium Sejmu. W posiedzeniach Prezydium Sejmu, z głosem doradczym, bierze udział Szef Kancelarii Sejmu, a na zaproszenie Marszałka Sejmu – także inne osoby.

3.3. Konwent Seniorów

Konwent Seniorów jest ciałem o charakterze opiniodawczo-doradczym i jego skład ma na celu możliwie wierną reprezentację układu sił politycznych panujących w Sejmie. Konwent zwołuje oraz przewodniczy jego obradom Marszałek Sejmu. Podstawowym zadaniem Konwentu Seniorów jest zapewnienie współdziałania klubów sejmowych. Z tej przyczyny w skład Konwentu Seniorów wchodzi, poza Marszałkiem Sejmu, wicemarszałkowie Sejmu, przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów oraz przedstawiciele porozumień kół i klubów poselskich o wspólnej reprezentacji, a także przedstawiciele klubów parlamentarnych – jeżeli reprezentują co najmniej 15 posłów oraz przedstawiciele kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą. W posiedzeniach Konwentu Seniorów, z głosem doradczym, bierze udział Szef Kancelarii Sejmu, a na zaproszenie Marszałka Sejmu – także inne osoby. Zapewnienie współdziałania wszystkich sił znajdujących się w Sejmie polega w szczególności na opiniowaniu przez Konwent Seniorów projektów planów prac Sejmu, projektów porządku dziennego poszczególnych posiedzeń Sejmu i ich terminów, wniosków co do trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego posiedzenia Sejmu, wniosków co do wyboru przez Sejm składu jego organów, zadań i przebiegu pracy Kancelarii Sejmu. Konwent Seniorów może być zwołany zarówno przez Marszałka Sejmu, Prezydium Sejmu, jak i na wniosek klubu reprezentowanego w Konwencie Seniorów oraz grupy 15 posłów. Biorąc pod uwagę powyższe, poza pewnym wpływem na kształtowanie przebiegu debaty i pracy podczas posiedzeń Sejmu, udział Konwentu Seniorów w postępowaniu ustawodawczym jest nieznaczny.

3.4. Komisje Sejmowe

Komisje sejmowe są ciałami kolegialnymi powoływanymi na potrzeby rozpatrywania prowadzonych w Sejmie spraw w określonym zakresie tematycznym, a także na potrzeby wyrażania opinii w sprawach wniesionych pod ich obrady przez inne organy Sejmu²⁶². W skład komisji Sejm powołuje wybranych posłów danej kadencji. Jednymi z podstawowych zadań komisji sejmowych – w zakresie postępowania ustawodawczego – jest rozpatrywanie projektów ustaw, uchwał Senatu o wniesieniu poprawek do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm albo odrzuceniu tej ustawy, a także wniosków Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm. Sprawy są kierowane do jednej lub większej liczby komisji – w zależności od właściwości przedmiotowej określonej w załączniku do Regulaminu Sejmu albo w uchwale o powołaniu danej komisji (w przypadku komisji nadzwyczajnych), jakkolwiek w konkretnej sprawie Sejm może postanowić odmiennie. Komisje mogą również przedstawiać opinie o projekcie ustawy rozpatrywanym przez inną komisję sejmową. Jeżeli zaistnieje taka potrzeba, komisje sejmowe mogą obradować wspólnie (obradom przewodniczy w takim przypadku jeden z przewodniczących połączonych komisji).

Komisje sejmowe podejmują rozstrzygnięcia w drodze uchwały, której przyjęcie wymaga co do zasady uzyskania większości głosów popierających dane rozstrzygnięcie przy minimalnej obecności posłów (*quorum*) wynoszącej 1/3 liczby członków komisji (w przypadku komisji połączonych *quorum* wynosi 1/3 liczby członków każdej z uczestniczących w posiedzeniu komisji).

W sprawach przekazanych komisji do rozpatrzenia przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu komisja przedstawia sprawozdanie, przy czym wnioski zawarte w sprawozdaniu komisji refe-

262 Natomiast zgodnie z art. 17 ust. 2 Regulaminu Sejmu komisje sejmowe są również organami kontroli sejmowej, lecz ta kwestia pozostaje poza zakresem niniejszego opracowania.

ruje wybrany ze składu komisji **poseł sprawozdawca** na posiedzeniu Sejmu. Zazwyczaj większość prac legislacyjnych nad projektami ustaw, w tym zgłaszanie do nich poprawek, odbywa się właśnie na posiedzeniach komisji sejmowych, dlatego też ta problematyka zostanie omówiona najszerszej.

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku całej izby Sejmu, komisje sejmowe obradują na posiedzeniach, które również są co do zasady jawne.

Dostęp do sali posiedzeń komisji sejmowej nie jest jednak tak ściśle ograniczony, jak ma to miejsce na sali obrad Sejmu, i mają na nią wstęp również osoby wykonujące działalność lobbingową i osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego taką działalność, a ponadto – na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego – przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby.

Za zgodą przewodniczącego komisji na posiedzeniu mogą być dodatkowo obecni pracownicy biur klubów poselskich oraz dziennikarze prasy, radia i telewizji. Niezależnie od powyższego, w pracach komisji sejmowej mogą uczestniczyć również:

- 1) na żądanie prezydium komisji – członkowie Rady Ministrów oraz kierownicy naczelnych organów administracji państwowej, a także kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych obowiązani do przedstawienia sprawozdań i udzielania informacji;
- 2) na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego – inne osoby niż wymienione w pkt 1 w celu złożenia informacji i wyjaśnień.

Niezależnie od powyższego prawo do zaprezentowania opinii na posiedzeniu komisji sejmowej mają przedstawiciele samorządów – w przypadku rozpatrywania projektów ustaw, których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. W przypadku takich projektów zasięganie opinii organizacji samorządowych tworzących stronę samorządową w Komisji Wspólnej Rządu u Samorządu Terytorialnego jest obowiązkowe.²⁶³

Nie należy również zapominać, że w pracach komisji sejmowej rozpatrującej projekt ustawy, a także w pracach podkomisji powołanej przez tę komisję, ma obowiązek uczestniczyć upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy, który również odpowiada na pytania posłów podnoszone w trakcie posiedzenia.²⁶⁴

Komisja sejmowa może postanowić również o odbyciu posiedzenia zamkniętego, na którym obecność osób spoza Sejmu będzie ograniczona. Komisja określa jednocześnie katalog osób, których obecność jest niezbędna na zamkniętym posiedzeniu komisji.²⁶⁵ Informacje na temat harmonogramu posiedzeń komisji są udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu.²⁶⁶

Jeżeli stwierdzi się taką potrzebę, do szczegółowego rozpatrzenia projektu komisja sejmowa może powołać **podkomisję**, która przygotowuje własne sprawozdanie – w celu przedstawienia go

263 Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 759) stroną samorządową tej komisji stanowią wyznaczeni przedstawiciele ogólnopolskich organizacji samorządu terytorialnego poszczególnych stopni, reprezentujących jednostki samorządu gminnego, samorządu powiatowego oraz samorządu województw.

264 Bez przedstawiciela wnioskodawcy pierwsze czytanie projektu nie będzie mogło się odbyć.

265 Przy czym ograniczenie takie nie ma zastosowania do posłów niebędących członkami danej komisji. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i zgłaszać wnioski, nie mają jednak prawa udziału w głosowaniu (art. 154 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

266 Strona główna Sejmu, zakładka „Prace Sejmu” / „Komisje sejmowe” / „Planowane posiedzenia komisji i podkomisji sejmowych”; w odniesieniu do IX kadencji Sejmu: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PlanPosKom.xsp>.

komisji, która ją powołała. Powoływana podkomisja musi składać się z co najmniej 5 postów.

Postępowanie w ramach podkomisji przedstawia się analogicznie, jak ma to miejsce w stosunku do samej komisji sejmowej, z tym że w posiedzeniach podkomisji nie mogą uczestniczyć osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego taką działalność.

Komisja sejmowa, która powołuje podkomisję, samodzielnie określa jej skład oraz zakres działania, jednakże w przypadku powoływania **podkomisji stałej** – powołanie podkomisji wymaga uzyskania zgody Prezydium Sejmu. Informacja na temat powołanych przez daną komisję sejmową podkomisji, w tym podkomisji stałych, jest udostępniana w Systemie Informacyjnym Sejmu w zakresie informacji dotyczących danej komisji sejmowej.

Komisje powoływane przez Sejm mogą mieć charakter stały albo nadzwyczajny, a dodatkowo istnieje możliwość powołania komisji śledczej, której zadania jednak znacząco się różnią od dwóch pozostałych typów komisji. Nie należy jej zatem rozpatrywać w tym samym kontekście i pozostawia się ją poza omówieniem niniejszego opracowania.²⁶⁷

Funkcję organu komisji sejmowej pełni **prezydium komisji**, które kolegialnie kieruje jej pracami. Polega to w szczególności na opracowywaniu projektów planów pracy komisji, ustalaniu terminów i porządku dzien-

Poza uczestnictwem w postępowaniu legislacyjnym w zakresie spraw powierzonych komisji do rozpatrzenia, komisje sejmowe mogą wykonywać prawo poselskiej inicjatywy ustawodawczej, wnosząc projekt ustawy do Marszałka Sejmu (do łaski marszałkowskiej), przez przyjęcie stosownej uchwały.

²⁶⁷ Między innymi komisja śledcza nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 136e Regulaminu Sejmu) i nie uczestniczy w bieżących pracach legislacyjnych Sejmu. Działanie tej komisji oparte jest o art. 19a i przepisy rozdziału 11a w dziale II Regulaminu Sejmu, a także o przepisy ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024).

go posiedzeń, a także czuwaniu nad przygotowaniem posiedzeń, w tym zapewnianiu członkom komisji otrzymania należycie przygotowanych materiałów oraz wyznaczania sprawozdawców na posiedzenie komisji. Prezydium komisji informuje także Prezydium Sejmu o przebiegu prac tej komisji oraz może zapraszać określone osoby do uczestnictwa w jej pracach.

Skład prezydium komisji wybierany jest na jej pierwszym posiedzeniu, zwołanym i prowadzonym przez Marszałka Sejmu. Spośród członków komisji dokonuje się wtedy wybór **przewodniczącego komisji** oraz zastępców przewodniczącego. Podstawowym zadaniem przewodniczącego komisji jest kierowanie obradami tej komisji.

Komisje stałe

Na przestrzeni lat liczba komisji – zarówno stałych, jak i powoływanych *ad hoc* (tj. komisji nadzwyczajnych) – była zmienna, jakkolwiek liczba ta wykazywała tendencję wzrostową. O ile komisji sejmowych stałych w Sejmie I kadencji było 24, o tyle w Sejmie IX kadencji komisji stałych powołano 29.²⁶⁸ W art. 18 ust. 1 Regulaminu Sejmu ustanowiono m.in. takie komisje stałe, jak komisja: Administracji i Spraw Wewnętrznych, do Spraw Petycji, do Spraw Unii Europejskiej, do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych; Edukacji, Nauki i Młodzieży, Etyki Poselskiej, Finansów Publicznych, Gospodarki i Rozwoju, Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Infrastruktury, Cyfryzacji, Obrony Narodowej, Samorządu Terytorialnego, Ustawodawcza czy Zdrowia. Szczegółowo zakres działania poszczególnych komisji ustanowionych na podstawie art. 18 ust. 1 Regulaminu Sejmu określa załącznik do tego Regulaminu, jakkolwiek ogólnie rzecz biorąc, zakres przedmiotowy spraw

268 Pełna lista komisji, a także ich skład i zakres prac komisji znajduje się na stronach Systemu Informacyjnego Sejmu na stronie www.sejm.gov.pl w zakładce „Prace Sejmu” / „Komisje Sejmu”; w odniesieniu do Sejmu IX kadencji: https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJE_STALE&Nrkadencji=9.

rozpatrywanych przez daną komisję sejmową w przybliżeniu odpowiada nazwie nadanej tej komisji.

Skład osobowy poszczególnych komisji sejmowych jest ustalany w oparciu o uzgodnienia o charakterze politycznym prowadzone na początku danej kadencji Sejmu. Przyjęte jest jednak ustalanie podziału miejsc pomiędzy poszczególne kluby sejmowe na zasadach parytetu uzależnionego od liczby postów reprezentowanych przez klub.²⁶⁹ Wyboru dokonuje Sejm w drodze uchwały, na wniosek Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów²⁷⁰, przy czym w trakcie kadencji skład ten niejednokrotnie ulega zmianom. Warto również wskazać, że większość postów jest członkami więcej niż jednej sejmowej komisji, choć jest również grupa postów, którzy nie są członkami jakiegokolwiek z nich.²⁷¹

Niezależnie od przyporządkowania postów do określonych komisji sejmowych, każdy poseł może wziąć udział w posiedzeniu komisji, której nie jest członkiem, w tym zabierać głos w dyskusji czy zgłaszać propozycje poprawek. Nie bierze jednak udziału w głosowaniu.

Komisje nadzwyczajne

Komisje nadzwyczajnych działa znacznie mniej niż komisje stałych, przy czym z kadencji na kadencję liczba tych organów Sejmu stopniowo obniża się.²⁷² Powołując komisję nadzwyczajną, Sejm określa cel, zasady i tryb ich działania, podejmując stosowną uchwałę.

269 Informacje w tym zakresie są udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu.

270 Należy mieć przy tym na uwadze, że przepisy Regulaminu Sejmu w przypadkach niektórych komisji określają szczególne reguły dotyczące ustalenia ich składu. Taka regulacja została określona w stosunku do Komisji do Spraw Służb Specjalnych (art. 137 ust. 1, art. 138 ust. 4 i art. 140 Regulaminu Sejmu), Komisji Etyki Poselskiej (art. 143 ust. 1–3 i art. 145 ust. 1 Regulaminu Sejmu) i Komisji do Spraw Unii Europejskiej (art. 148a Regulaminu Sejmu).

271 Na przykład niektórzy posłowie pełniący funkcje członka Rady Ministrów. W IX kadencji Sejmu liczba postów nienależących do żadnej komisji stałej wynosiła średnio 67 (<https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/udzial>), w VIII kadencji – średnio 45 postów (<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/page.xsp/udzial>), zaś w VII kadencji – średnio 30 postów (<https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/page.xsp/udzial>).

272 W IX kadencji Sejmu powołane były 3 takie komisje (Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach, Komisja Nadzwyczajna do spraw deregulacji oraz Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). w VIII kadencji – 4 komisje, w VII kadencji – 6 komisji, w VI kadencji – 8 komisji.

Ocena potrzeby powołania określonej komisji nadzwyczajnej spoczywa na Sejmie, jakkolwiek przepisy Regulaminu Sejmu w niektórych przypadkach wskazują na taką potrzebę.²⁷³ Tytułem przykładu można wskazać na powołaną w IX oraz w VIII kadencji Sejmu Komisję Nadzwyczajną do spraw deregulacji, której powierzono przegląd i analizę przepisów regulujących kwestie społeczne, ekonomiczne i gospodarcze w celu wskazania przepisów niejasnych, niespójnych, nieskutecznych, zbędnych lub nadmiernie regulujących występowanie z inicjatywą ustawodawczą w zakresie realizacji tego celu oraz rozpatrywanie projektów ustaw dotyczących spraw związanych z ograniczeniem swobód gospodarczych.²⁷⁴ Pełna informacja na temat składu, zakresu działania oraz podjętych inicjatyw komisji nadzwyczajnych dostępna jest na stronach internetowych Systemu Informacyjnego Sejmu.

Komisje śledcze

Poza komisjami stałymi oraz komisjami nadzwyczajnymi Regulamin Sejmu wskazuje na możliwość powołania przez Sejm komisji śledczej, o czym mowa już w art. 111 Konstytucji. Zasady działania tej komisji, a także jej skład oraz uprawnienia określone są szczegółowo zarówno w przepisach Regulaminu Sejmu (art. 19a i art. 136a-136i oraz art. 154 ust. 2) oraz przepisach ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024). Przedmiotowa komisja powoływana jest do zbadania określonej sprawy, w którym to celu została wyposażona m.in. w uprawnienia o charakterze śledczym. W art. 136e Regulaminu Sejmu **pozbawiono jednak tę komisję uprawnień w zakresie prowadzenia postępowania prawodawczego, a w szczególności**

²⁷³ W przypadku powołania komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji (art. 86b Regulaminu Sejmu) oraz do rozpatrzenia projektów kodeksów oraz zmian kodeksów i przepisów wprowadzających te kodeksy oraz zmiany (art. 90 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

²⁷⁴ Jedną z inicjatyw Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Deregulacji w Sejmie IX kadencji było wniesienie projektu ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (druk nr 2628); <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2628>. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 2023 r. pod pozycją 803.

prawa inicjatywy ustawodawczej. W związku z powyższym organizacja i działania komisji śledczej pozostają poza zakresem przedmiotowym niniejszego opracowania.

4. Udział obywateli i ich organizacji w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie

Choć bezpośredni udział w postępowaniu ustawodawczym zastrzeżony jest dla przedstawicieli władz publicznych, obywatele oraz ich organizacje (np. organizacje pozarządowe, związki zawodowe, organizacje samorządowe) również posiadają określone narzędzia pozwalające na uczestnictwo w tym postępowaniu, a nawet oddziaływanie na jego przebieg i treść uchwalanych przepisów. Podstawowym uprawnieniem, które umożliwia takie uczestnictwo, jest skorzystanie z prawa do informacji na temat przebiegu postępowania ustawodawczego, które mają charakter informacji publicznych. W postępowaniu ustawodawczym istnieje również możliwość, aby w stosunku do danego projektu ustawy obywatele oraz ich organizacje mogli przedstawiać przed organami Sejmu swoje stanowiska i opinie, w tym także w ramach prac nad projektem toczących się przed komisjami sejmowymi i w bezpośrednim kontakcie z posłami na Sejm. Obok tych środków obywatele posiadają także prawo podmiotowe do wniesienia własnej propozycji ustawy – w drodze zastosowania prawa inicjatywy ustawodawczej, a ponadto prawo do wniesienia do Sejmu petycji, w wyniku rozpatrzenia której również może zostać wszczęte postępowanie ustawodawcze.

4.1. Prawo do informacji w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie

Prawo obywateli do uzyskania informacji publicznej, w tym w zakresie informacji dotyczących postępowania ustawodawczego, znajduje swoje źródło w art. 61 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten przewiduje, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących

funkcje publiczne, które obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Prawo to może być ograniczone tylko na mocy przepisów ustawowych, ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Tryb udzielania takich informacji określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu również – regulamin tej izby parlamentu.

Samo określenie informacji publicznej, do której Konstytucja zapewnia prawo dostępu, przewidują przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), która wskazuje, że informacją publiczną jest **każda informacja o sprawach publicznych**, a w dalszej kolejności doprecyzowuje, że udostępnieniu podlega informacja publiczna w szczególności o polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym **o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz o projektowaniu aktów normatywnych**, jak również **o organach władzy publicznej** oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Treścią prawa do informacji publicznej zgodnie z wyżej wymienioną ustawą jest uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej, zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych, w tym informacji przetworzonej (w zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego), a także do wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Prawo to może być ograniczone tylko w zakresie i na zasadach określonych w przepisach niektórych ustaw oraz ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy – jednakże w tym przypadku ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z peł-

nieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Informacja publiczna może być udostępniana powszechnie w Biuletynie Informacji Publicznej, w drodze wyłożenia w miejscach ogólnodostępnych czy przez zainstalowanie w tych miejscach urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z tą informacją, a także przez wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i dostęp do materiałów dokumentujących te posiedzenia oraz na wniossek. Co do zasady uzyskanie dostępu do informacji publicznej jest bezpłatne.

W przypadku Sejmu, sposób oraz zakres uzyskiwania i udostępniania informacji publicznej uregulowany został przede wszystkim w dziale IVa Regulaminu Sejmu (art. 202a-202e), który został do tego aktu dodany w 2006 r., wraz z przepisami dotyczącymi wysłuchania publicznego i uregulowaniem działalności lobbingowej. Zgodnie z art. 199 ust. 3 Regulaminu Sejmu udostępnianie informacji publicznej należy do zadań Kancelarii Sejmu.

Pierwszym i podstawowym źródłem powszechnie dostępnej informacji publicznej o działalności Sejmu, Kancelarii Sejmu oraz przebiegu prac w postępowaniu ustawodawczym jest System Informacyjny Sejmu, za którego pośrednictwem informacja publiczna jest udostępniana w serwisie internetowym na stronie www.sejm.gov.pl. W poszczególnych częściach tego serwisu można znaleźć zarówno aktualne, jak i archiwalne informacje dotyczące poszczególnych posłów, w tym ich zaangażowania w prace komisji sejmowych, miejscu prowadzenia biura poselskiego, czy wypowiedzi, oraz informacje o stanie prac legislacyjnych nad danym wniesionym projektem ustawy, sprawozdania komisji, protokoły i stenogramy z posiedzeń organów Sejmu, a także zarejestrowane transmisje audio-wideo przebiegu tych posiedzeń.

Ponadto informacja publiczna może być również udostępniana w ogólnodostępnym miejscu wyłożenia lub przechowywania informacji publicznej w Kancelarii Sejmu, którym jest Informatorium Biblioteki Sejmowej²⁷⁵.

W odniesieniu do informacji publicznych, które nie zostały udostępnione żadnym z wyżej wymienionych sposobów przez Kancelarię Sejmu, informacja publiczna jest udostępniana na pisemny wniosek. Do udostępniania informacji publicznej przez Kancelarię Sejmu stosuje się w częściowym zakresie przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, w tym dotyczące obowiązku udostępnienia informacji publicznej bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni (art. 13 ust. 1 tej ustawy). Wszelkie wyjątki od tej reguły, związane np. z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów czy większym skomplikowaniem danej sprawy, wymagają odpowiedniego poinformowania wnioskodawcy (art. 13 ust. 2, art. 14 ust. 2 i art. 15 tej ustawy). W razie odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji, wnioskodawcy (stronie) przysługuje środek odwoławczy w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – do Szefa Kancelarii Sejmu.²⁷⁶

Ze szczegółowymi informacjami na temat udostępniania informacji publicznej przez Kancelarię Sejmu można zapoznać się w Sys-

275 Informatorium jest zlokalizowane przy ul. Wiejskiej 2/6/8, 00-902 w Warszawie, wejście od ul. Wiejskiej 2, budynek K (Stary Dom Poselski), wysoki parter, pok. 3. Pozostałe informacje dotyczące dostępu do Informatorium Biblioteki Sejmowej, w tym godzin otwarcia oraz kart wstępu, zamieszczone są na stronie: <https://biblioteka.sejm.gov.pl/informatorium/>.

276 Odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania o udostępnienie tej informacji dokonuje również Szef Kancelarii Sejmu.

Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 202c ust. 1 Regulaminu Sejmu do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259), z tym że:

- 1) przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi;
- 2) skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

temie Informacyjnym Sejmu – w części tego serwisu poświęconej Kancelarii Sejmu²⁷⁷. Złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej, która nie została udostępniona w inny sposób, może nastąpić również drogą elektroniczną, za pomocą elektronicznego formularza wniosku o udostępnienie informacji publicznej, który jest zamieszczony w tym systemie.

4.2. Konsultacje w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie

Unormowań zawartych w Regulaminie Sejmu, które wprost odnosiłyby się do kwestii przeprowadzania konsultacji w postępowaniu ustawodawczym, nie jest wiele. Po pierwsze bezpośrednio zostały one wymienione w art. 34 ust. 3 tego regulaminu – w odniesieniu do warunków, jakie powinno spełniać uzasadnienie wnoszonego do Sejmu projektu ustawy. Po drugie na konsultacje wskazano w przepisach dotyczących postępowania przed komisją do spraw Unii Europejskiej (art. 148b ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1 Regulaminu Sejmu) – jakkolwiek ten przypadek odnosi się do dokumentów Unii Europejskiej podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi. Kwestia ta nie dotyczy zatem zasięgania informacji i opinii na temat projektowanych zmian normatywnych u partnerów społecznych, organizacji pozarządowych czy innych środowisk obywatelskich. Ze względu na niejednolite w systemie prawnym stosowanie instytucji konsultacji, w pewnym stopniu można do nich odnosić także unormowania Regulaminu Sejmu, które dotyczą działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa oraz do przeprowadzania wystuchania publicznego.

Punkt wyjścia do omówienia konsultacji w procesie ustawodawczym toczącym się przed organami Sejmu stanowi art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu, który przewiduje, że uzasadnienie projektu ustawy powinno przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsul-

²⁷⁷ Informacje kontaktowe: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/kontakts>. Informacje na temat udostępniania informacji publicznej: https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/informacja_publ.

tacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W przypadku projektów ustaw wniesionych przez grupę posłów albo przez komisję sejmową, w stosunku do których konsultacje nie zostały przeprowadzone, Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania kieruje go do konsultacji **w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach**.²⁷⁸ Praktyka wskazuje, że skierowanie projektu do konsultacji w tym trybie dotyczy również projektów wnoszonych w wyniku zastosowania prawa inicjatywy ustawodawczej także przez inne niż posłowie podmioty.²⁷⁹

Z powyższego należy wywodzić, że konsultacje prowadzone w ramach postępowania ustawodawczego znajdują podstawę w ustawowym wyposażeniu danej instytucji czy organizacji (np. samorządowej) w indywidualne uprawnienie do wypowiedzania się na temat projektowanych rozwiązań prawnych w określonym zakresie spraw. Z uprawnieniem tym skorelowany jest jednocześnie obowiązek organów prowadzących postępowanie legislacyjne przedstawiania tym instytucjom i organizacjom projektowanych aktów prawnych w celu umożliwienia tej wypowiedzi (przedłożenia opinii). Na przykład projekty dotyczące przepisów z zakresu ochrony zdrowia powinny zostać skierowane do konsultacji z Naczelną Radą Lekarską czy Naczelną Izbą Pielęgniarek i Położnych; z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych powinny zostać skierowane do reprezentatywnych organizacji związkowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców, a także do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wiele projektów jest też przesyłanych z prośbą o opinię do Sądu Najwyższego²⁸⁰. Z wykazem podmiotów,

278 Co zbliża konsultacje w rozumieniu Regulaminu Sejmu do instytucji opiniowania projektu aktu normatywnego, o którym stanowią przepisy uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

279 Na przykład w IX kadencji Sejmu do konsultacji skierowano ponad 30 projektów ustaw wniesionych przez Prezydenta, ponad 50 projektów wniesionych przez Radę Ministrów, 11 projektów obywatelskich, 83 projekty senackie, niemal 40 projektów komisyjnych oraz niemal 400 projektów poselskich.

280 Obecnie na podstawie ogólnego uregulowania zawartego w art. 1 pkt 4 ustawy

do konsultacji z którymi został skierowany dany projekt ustawy, można się zapoznać za pośrednictwem stron internetowych Systemu Informacyjnego Sejmu.²⁸¹

Powyższe oznacza również, że konsultacje w Sejmie nie są instytucją otwartą na udział szerokiego grona podmiotów, w tym obywateli. Jakkolwiek można wskazać, że takie założenie nieco porządkuje kwestie związane z ewentualną liczbą opinii przedkładanych do danego projektu ustawy, jednak jednocześnie pozbawia w znacznym stopniu stronę obywatelską i organizacji pozarządowych możliwości wyrażania stanowiska czy przedstawiania opinii o charakterze eksperckim. W praktyce będzie to możliwe, o ile obywatele lub ich organizacje będą działać za pośrednictwem podmiotów wyposażonych w prawo opiniowania projektów aktów normatywnych. Warto również zaznaczyć, że przepisy Regulaminu Sejmu nie wyznaczają ani minimalnego, ani maksymalnego czasu, jaki powinien zostać poświęcony na przeprowadzenie konsultacji. Jest to kwestia pozostawiona do swobodnej oceny przez organy Sejmu. Nadmienić jednakże należy, że z praktycznego punktu widzenia przeznaczenie jedynie kilku dni na przedstawienie ewentualnej opinii przez uprawnione podmioty może uniemożliwiać przeprowadzenie przez nie pełnej i rzetelnej analizy projektowanych rozwiązań prawnych, a nawet uniemożliwić w ogóle zajęcie stanowiska, co mogłoby podawać w wątpliwość należyte dochowanie określonej przepisami prawa procedury ustawodawczej.

Z uwagi na powyższe niezwykle cenna jest możliwość wejścia w bezpośredni kontakt i dyskusję z posłami na Sejm, którzy posiadają liczne uprawnienia w zakresie oddziaływania na kształt

z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U z 2021 r. poz. 1904), zgodnie z którym Sąd Najwyższy jest organem powołanym m.in. do opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego.

281 Strona główna Sejmu, zakładka „Prace Sejmu” / „Wniesione projekty” / „Projekty ustaw skierowane do konsultacji”; w odniesieniu do Sejmu IX kadencji: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJKONSU&NrKadencji=9&Kol=D>.

przepisów prawnych, jakie przyjmują w toku postępowania ustawodawczego. To postowie bowiem mogą, czy to w toku prac komisji sejmowych, czy to podczas drugiego czytania projektu ustawy, zgłaszać wnioski i poprawki do jego przepisów (które będą przedmiotem rozpatrzenia odpowiednio przez komisję lub w trakcie trzeciego czytania – przez Sejm, jako tzw. wnioski mniejszości). Posłowie mogą też zadawać pytania i uzyskiwać odpowiedzi w toku debaty nad projektem. Posłowie, działając jako komisja sejmowa, mogą również występować o opinie do innych komisji sejmowych lub wyrażać takie opinie w stosunku do projektów rozpatrywanych przez inne komisje. Ministrowie oraz kierownicy naczelnych organów administracji państwowej, na żądanie prezydium komisji, są obowiązani przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji. Posłom przysługuje również prawo inicjatywy ustawodawczej.

Kontakt z posłami obywateli i ich organizacji może przyjmować różne formy. Po pierwsze należy wskazać, że posłowie część swojej działalności publicznej wykonują w prowadzonych biurach poselskich. Informacje na temat lokalizacji biur poszczególnych posłów są udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu.²⁸² Ponadto, na zaproszenie posła, istnieje możliwość wejścia na teren Sejmu, w tym do tzw. Domu Poselskiego, a na zaproszenie Prezydium Komisji sejmowej lub jej przewodniczącego – wzięcia udziału w posiedzeniu komisji (mogą w nim uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby).

Należy zwrócić jednak uwagę, że aby wejść na teren Sejmu, poza zaproszeniem władz parlamentu lub jego organów, konieczne jest uzyskanie stosownej przepustki. Osobom zgłoszonym uprzednio przez posła albo senatora, a także przez dyrektora biura klubu lub koła poselskiego, senackiego i parlamentarnego lub upoważnionego pracownika biura wydawana jest w dziale przepustek Straży Marszałkowskiej

282 Szczegółowe informacje w tym zakresie zamieszczane są w części internetowego serwisu poświęconej działalności określonego posła na Sejm, na stronie głównej Sejmu, w zakładce „Postowie” / „Aktualni postowie”; w odniesieniu do Sejmu IX kadencji: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/poslowie.xsp?type=A>.

jednorazowa karta wstępu. Natomiast osobom wykonującym zawodową działalność lobbingową oraz osobom uprawnionym do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową są wydawane okresowe karty wstępu. Dział przepustek znajduje się przy ul. Wiejskiej 4/6/8 w Warszawie, budynek H, wejście HI.²⁸³

4.3. Lobbing w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie

W toczącym się przed organami Sejmu postępowaniu ustawodawczym istnieje możliwość uzyskiwania wpływu na toczące się prace przez zaangażowanie podmiotów profesjonalnie zajmujących się tego rodzaju działalnością. Ramy wykonywania tej działalności są określone zarówno przepisami Regulaminu Sejmu, jak i ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248). Ustawa ta w art. 2 ust. 1 wskazuje, że mianem **działalności lobbingowej** określa się wszelkie działania podejmowane prawnie dozwolonymi metodami, które zmierzają do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia. W ramach tak ogólnie sformułowanego zakresu tej działalności wymieniona ustawa wprowadza jednakże szczególną jej kategorię – **zawodową działalność lobbingową**, którą jest zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób, w tym wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej.²⁸⁴ To z wykonywaniem tej kategorii działalności lobbingowej przepisy Regulaminu Sejmu wiążą określone uprawnienia, i obowiązki, związane z uczestnictwem w postępowaniu ustawodawczym.

²⁸³ Zasady wstępu i przebywania w budynkach parlamentu (dla przedstawicieli mediów i nie tylko) są zawarte na stronie Systemu Informacyjnego Sejmu: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=FF263AC4CEAA04B3C12584A90045CB-7C&symbol=AKREDYTACJA>.

²⁸⁴ Wykonywanie zawodowej działalności lobbingowej wymaga uzyskania wpisu do rejestru podmiotów wykonujących tę działalność.

Przede wszystkim osobie wykonującej zawodową działalność lobbingową, a także osobie uprawnionej do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową, przysługuje prawo wstępu do budynków Sejmu w zakresie umożliwiającym wykonywanie tej działalności.²⁸⁵ Po drugie osoba taka posiada uprawnienie do uczestniczenia w pracach komisji sejmowej (ale nie podkomisji, jeżeli została powołana) rozpatrującej projekt ustawy z prawem zabrania głosu w dyskusji, w tym także na posiedzeniu, na którym przeprowadzane jest wystuchanie publiczne. Prawo do przedkładania przez osoby wykonujące działalność lobbingową w toczącym się w Sejmie procesie ustawodawczym dokumentów, w szczególności propozycji rozwiązań prawnych oraz ekspertyz i opinii prawnych, jest ograniczone do komisji rozpatrującej dany projekt ustawy albo komisji właściwej ze względu na przedmiotowy zakres jej działania. Jednocześnie takie dokumenty podlegają udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu lub przez wskazanie ogólnodostępnego miejsca wyłożenia lub przechowywania tych dokumentów w Kancelarii Sejmu²⁸⁶. Szczegółowe informacje na temat prowadzonej w Sejmie działalności lobbingowej są również udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu. Wszystkie organy władzy publicznej są bowiem obowiązane niezwłocznie udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia. Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa kierownicy urzędów

285 Osobom wykonującym zawodową działalność lobbingową oraz osobom uprawnionym do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową są wydawane okresowe karty wstępu (art. 201b ust. 2 Regulaminu Sejmu i § 45 Zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu).

286 Miejszem tym jest Informatorium Biblioteki Sejmowej.

obsługujących organy władzy publicznej opracowują raz w roku, do końca lutego, informację o działaniach podejmowanych wobec tych organów w roku poprzednim przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową (przy czym w ust. 2 tego artykułu wskazano wymagany zakres informacji).²⁸⁷

W kontekście stosowania przepisów dotyczących działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa należy również wyróżnić osoby, które w procesie tym zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem danej ustawy. Zgłoszenie takie może zostać wniesione w trybie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa – w odniesieniu do rządowej procedury legislacyjnej. Następnie, w postępowaniu ustawodawczym toczącym się przed organami Sejmu, zgłoszenia podmiotów zainteresowanych pracami nad danym projektem ustawy, wraz z informacją o kolejności wniesienia tych zgłoszeń, Rada Ministrów przekazuje wraz z wnoszonym projektem ustawy. Wszystkie podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami legislacyjnymi nad danym projektem ustawy (także te, które uczyniły to już po wniesieniu projektu do Marszałka Sejmu), uzyskują prawo wzięcia udziału w wystuchaniu publicznym – jeżeli zostanie ono przeprowadzone.

4.4. Wystuchanie publiczne w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie

Wymienione w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa wystuchanie publiczne jest instytucją prawną mieszczącą się w zakresie szeroko rozumianych konsultacji w postępowaniu legislacyjnym. Udział

287 Ze szczegółowymi informacjami dotyczącymi prowadzonej w Sejmie działalności lobbingowej można się zapoznać w Systemie Informacyjnym Sejmu na głównej stronie Sejmu, w zakładce „Prace Sejmu” / „Lobbing i wystuchanie publiczne” / „Lobbing”; w odniesieniu do IX kadencji Sejmu: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/lobbing>.

w zorganizowanym wystęchaniu publicznym umożliwia przedstawienie opinii o projekcie ustawy przez, co do zasady, wszystkie podmioty zainteresowane pracami nad tą ustawą. Przeprowadzenie wystęchania publicznego ma charakter fakultatywny w procedurze ustawodawczej. Może zostać ono przeprowadzone w postępowaniu ustawodawczym przed rozpoczęciem etapu szczegółowego rozpatrzenia projektu przez komisję sejmową (po pierwszym czytaniu projektu ustawy). Tryb przeprowadzenia wystęchania publicznego w Sejmie, jak również katalog podmiotów w nim uczestniczących oraz ich uprawnienia zostały określone w rozdziale 1a działu II Regulaminu Sejmu (art. 70a-70i).

Warunkiem przeprowadzenia wystęchania publicznego jest podjęcie w tej sprawie stosownej uchwały przez komisję sejmową, do której dany projekt ustawy został skierowany do rozpatrzenia, na podstawie wcześniej złożonego przez posła wniosku w postaci pisemnej. Uchwała taka zawierająca w szczególności datę i godzinę przeprowadzenia wystęchania publicznego wraz z informacją określającą jego miejsce podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu.²⁸⁸ Co do zasady udostępnienie to powinno następować co najmniej na 14 dni przed dniem wystęchania publicznego.²⁸⁹ Zgodnie z art. 70b Regulaminu Sejmu w wystęchaniu publicznym mają prawo wziąć udział:

- 1) podmioty, które po ogłoszeniu projektu w formie druku w trybie określonym w art. 35 ust. 1 Regulaminu Sejmu zgłosiły do

288 Na stronie głównej Sejmu, w zakładce „Prace Sejmu” / „Lobbing i wystęchania publiczne” / „Wystęchania publiczne”; w odniesieniu do Sejmu IX kadencji: https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/wysluchanie_publiczne.

289 Nie dotyczy to pilnego projektu ustawy, a także projektu ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa oraz sprawozdań z wykonania tej ustawy lub tych planów – w tym przypadku udostępnienie informacji o wystęchaniu publicznym następuje co najmniej na 3 dni przed dniem wystęchania (art. 70a ust. 6 Regulaminu Sejmu). W przypadku wymienionych rodzajów projektów ustaw w wystęchaniu publicznym mogą uczestniczyć jedynie podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad tymi projektami w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

- Sejmu²⁹⁰, co najmniej na 10 dni przed dniem wystuchania publicznego, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy;
- 2) podmioty, które zgłosiły w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa zainteresowanie pracami nad projektem ustawy.

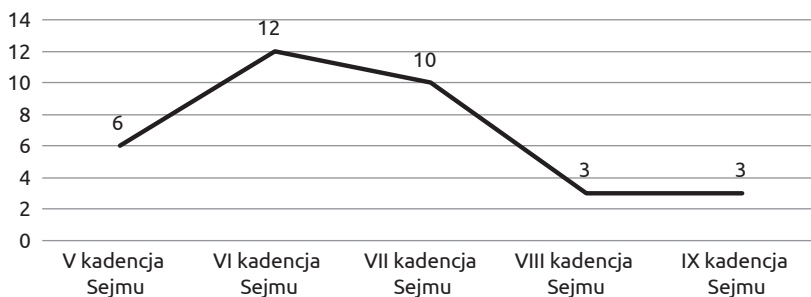
Zgodnie z zasadami przyjętymi w art. 70f ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu wystuchanie publiczne przeprowadza się tylko na jednym posiedzeniu komisji, zaś porządek dzienny tego posiedzenia nie może obejmować innych punktów niż przeprowadzenie tego wystuchania. Niemniej jednak w szczególnych przypadkach może wystąpić sytuacja, w której przewodniczący komisji przerwie to posiedzenie. W tej sytuacji przewodniczący komisji postanawia o dacie, godzinie i miejscu wznowienia posiedzenia.²⁹¹

Na podstawie listy zgłoszonych podmiotów przewodniczący komisji ustala kolejność oraz czas ich wystąpień, zachowując jednocześnie prawo wydłużenia tego czasu. Poza prawem zabrania głosu podczas wystuchania publicznego podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, mogą, jeżeli faktycznie biorą udział w wystuchaniu publicznym – w czasie jego trwania, złożyć do protokołu tekst niewygotowanego na posiedzeniu wystąpienia. Uprawnienie to przysługuje także tym podmiotom zainteresowanym pracami nad projektem ustawy, które choć nie wzięły udziału w wystąpieniu publicznym, złożyły tekst niewygotowanego wystąpienia do dnia wystuchania publicznego.

290 Zgodnie z art. 70c ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu zgłoszenie to wnosi się do Marszałka Sejmu na urzędowym formularzu i podlega ono udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu (z pominięciem danych adresowych osoby fizycznej).

291 A także podaje tę informację jeszcze na przerwanych posiedzeniach komisji lub zamieszcza ją w Systemie Informacyjnym Sejmu.

Z przyczyn lokalowych lub technicznych liczba podmiotów występujących w wystąpieniu publicznym może zostać ograniczona, jak również wystąpienie publiczne może zostać odwołane bądź termin i miejsce jego przeprowadzenia mogą zostać zmienione. Wszelkie szczegółowe informacje w powyższym zakresie również udostępniane są w Systemie Informacyjnym Sejmu. Jakkolwiek przeprowadzenie wystąpienia publicznego umożliwia uczestnictwo w pracach legislacyjnych bardzo szerokiego i różnorodnego katalogu podmiotów (niekoniecznie podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową), zaś zakres opinii, jakie można tą drogą uzyskać, może być niezwykle szeroki, liczba przeprowadzonych wystąpień publicznych w Sejmie jest niewielka. Z danych udostępnianych w Systemie Informacyjnym Sejmu wynika, że w poszczególnych kadencjach Sejmu ich liczba nie przekroczyła kilkunastu przypadków.



RYS. 43. LICZBA PRZEPROWADZONYCH WYŚLUCHAŃ PUBLICZNYCH W POSZCZEGÓLNYCH KADENCJACH SEJMU.

Źródło: dane powszechnie udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu. Dane dotyczące IX kadencji Sejmu wg stanu na koniec maja 2023 r.

4.5. Wniesienie petycji do Sejmu

Jednym z konstytucyjnych praw obywatelskich wyznaczonych przepisami Konstytucji jest prawo do złożenia w interesie publicznym, własnym lub innej osoby (za jej zgodą) **petycji** do organów

władzy publicznej. W obowiązującym stanie prawnym zasady składowania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji określają przepisy ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), a w zakresie postępowania ustawodawczego toczącego się przed Sejmem – również przepisy art. 126b-126g Regulaminu Sejmu, zawarte w rozdziale 9a działu II.

Skorzystanie z prawa do złożenia petycji do Sejmu nie jest obwarowane szczególnymi warunkami formalnymi, zaś prostota jego zastosowania rzeczywiście umożliwiła szerokiemu kręgowi podmiotów na wyrażenie swojego stanowiska w toku tego postępowania. Stanowi to o atrakcyjności petycji jako metody oddziaływania na przebieg postępowania ustawodawczego.

W petycji wskazuje się dane podmiotu wnoszącego petycję oraz sam przedmiot petycji, tj. postulat, z którym autor petycji zwraca się do organu władzy publicznej, jak również adresata petycji. Petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej i powinna być ona podpisana przez podmiot wnoszący lub przez osobę reprezentującą ten podmiot. W przypadku wnoszenia petycji w interesie podmiotu trzeciego, w petycji zawiera się również dane tego podmiotu oraz dołącza do niej jego zgodę w tym zakresie. Pominięcie w treści petycji oznaczenia podmiotu wnoszącego wiąże się z pozostawieniem petycji bez rozpatrzenia. W przypadku pozostałych braków natomiast podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji wzywa, w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona.

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach stanowi w art. 10, że petycja podlega niezwłocznemu rozpatrzeniu co do zasady nie później niż w terminie 3 miesięcy od jej złożenia. Ponadto zgodnie z art. 13 i art. 14 tej ustawy na podmiocie rozpatrującym petycję ciąży obowiązek informowania podmiotu wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem, a także coroczny obowiązek umieszczania (w terminie do dnia 30 czerwca danego roku) na swojej stronie internetowej lub stronie internetowej urzędu go obsługującego zbiorczej informacji o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim.

Petycję do Sejmu można wносить w postaci papierowej (tradycyjnie)²⁹² albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej – za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej (ePUAP)²⁹³. Ze szczegółowymi informacjami na temat sposobu złożenia petycji do Sejmu, a także na temat trybu ich rozpatrzenia, jak również z informacjami dotyczącymi treści rozpatrywanych petycji można zapoznać się na stronach internetowych Systemu Informacyjnego Sejmu.²⁹⁴

Petycję wnoszoną do Sejmu Marszałek Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez Komisję do Spraw Petycji, wyznaczając jednocześnie komisji termin rozpatrzenia tej petycji (uwzględniając przy tym wymogi wynikające z ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach)²⁹⁵. Rozpatrzenie petycji przez Komisję do Spraw Petycji obejmuje przedstawienie petycji przez posta wyznaczonego przez prezydium tej

292 Albo przez wystanie na adres Kancelarii Sejmu na adres ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa, z dopiskiem „Petycja”, albo przez osobiste dostarczenie do Wydziału Podawczego w Biurze Prawnym i Spraw Pracowniczych Kancelarii Sejmu, znajdującym się przy al. Na skarpie 16 w Warszawie.

293 Na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej Kancelarii Sejmu na platformie ePUAP: /KSRP/SkrytkaESP.

294 Na stronie głównej Sejmu, w zakładce „Prace Sejmu” / „Petycja”; w odniesieniu do IX kadencji Sejmu: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/schemat>.

295 Petycja powinna zostać załatwiona bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia, przy czym w wyjątkowych przypadkach termin ten może ulec wydłużeniu, jednak nie dłużej niż o kolejne 3 miesiące (gdy rozpatrzenie petycji w pierwotnym terminie nie jest możliwe z przyczyn niezależnych od podmiotu rozpatrującego) – art. 10 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

komisji, dyskusję oraz rozstrzygnięcie w sprawie sposobu załatwienia petycji. Rozpatrzenie petycji może polegać w szczególności na:

- 1) wniesieniu przez komisję własnego projektu ustawy (zastosowanie prawa inicjatywy ustawodawczej) lub uchwały;
- 2) wniesieniu przez komisję poprawki lub wniosku do projektu ustawy lub uchwały w czasie jego rozpatrywania przez inną komisję sejmową lub w czasie jego drugiego czytania (w tym przypadku komisja wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do wniesienia poprawki lub wniosku);
- 3) przedstawieniu przez komisję innej komisji sejmowej opinii w sprawie rozpatrywanego przez nią projektu ustawy lub uchwały;
- 4) wystąpieniu przez komisję z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, o którym mowa w art. 162a ust. 1;
- 5) nieuwzględnieniu przez komisję żądania będącego przedmiotem petycji.

Informacja o sposobie rozpatrzenia petycji przez Komisję do Spraw Petycji wraz z uzasadnieniem jest przekazywana w pierwszej kolejności Marszałkowi Sejmu, który następnie zawiadamia o treści tej informacji podmiot wnoszący petycję.

Niezwykle istotną kwestią dotyczącą rozpatrywania petycji wniesionych do Sejmu jest wyraźne wyłączenie zastosowania do tego rodzaju spraw zasady dyskontynuacji prac Sejmu (parlamentu). Zgodnie z art. 126g Regulaminu Sejmu, w przypadku gdy postępowanie w sprawie petycji nie zostanie zakończone przed upływem kadencji Sejmu, jest ono prowadzone przez Komisję w następnej kadencji Sejmu. Z uwagi na terminy związane z rozpatrywaniem petycji, przesunięcie załatwienia takiej sprawy na kolejną, następującą kadencję Sejmu jest niemożliwe.

Należy zwrócić uwagę, że treścią żądania, wniosku wyrażonego w petycji może być m.in. zmiana obowiązującego prawa. Spośród petycji wnoszonych do Sejmu przytłaczająca większość jest właśnie tego rodzaju. Nic nie stoi również na przeszkodzie, aby podmiot wnoszący petycję zawarł w niej jednocześnie konkretną, gotową propozycję przepisów, jakie według niego powinny zostać uchwalone²⁹⁶. Zarówno w VIII, jak i w IX kadencji Sejmu²⁹⁷, na skutek uwzględnienia wniosku wyrażonego w petycji, Komisja do Spraw Petycji korzystała z prawa wniesienia własnej inicjatywy ustawodawczej. Zagadnienia związane z kwestią wniesienia komisyjnego projektu ustawy, w tym dane dotyczące działalności w tym zakresie Komisji do Spraw Petycji, zostały szczegółowo omówione w rozdziale I oraz w punkcie II.1.5 niniejszego opracowania. Podsumowując wnioski wynikające z dostępnych danych, należy wskazać, że jakkolwiek odsetek petycji, które ostatecznie stały się podstawą wniesienia własnego projektu ustawy przez Komisję do Spraw Petycji nie jest wysoki, to wszczęte w ten sposób postępowanie ustawodawcze niejednokrotnie udało się zakończyć uchwaleniem przez Sejm ustawy.²⁹⁸ Jakkolwiek skuteczność wniesienia petycji, w której podmiot wnoszący zwraca się o zmianę obowiązujących przepisów, nie wydaje się imponująca (choć w porównaniu ze skutecznością zastosowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest ona wyraźnie większa²⁹⁹), z uwagi na prostotę skorzy-

296 Warto podkreślić, że proponowane przepisy powinny być sformułowane w zgodzie z metodologią opracowania projektu ustawy, z zastosowaniem zasad prawidłowej legislacji oraz zasad techniki prawodawczej, których omówienie jednakże leży poza zakresem niniejszego opracowania.

297 Komisja do Spraw Petycji została powołana pod koniec VII kadencji Sejmu (w dniu 8 lipca 2015 r., a wybór jej składu nastąpił 11 września 2015 r.). Z tej przyczyny komisja powołana w tej kadencji nie rozpatrzyła żadnej z 14 skierowanych do niej petycji (zostały one rozpatrzone w kolejnej kadencji Sejmu).

298 W VIII kadencji Sejmu wniesionych i rozpatrzonych zostało 605 petycji, w wyniku rozpatrzenia których komisja wniosła do Marszałka Sejmu 35 projektów ustaw. 15 z tych ustaw zostało uchwalonych. Z kolei w IX kadencji Sejmu na 776 wniesionych i rozpatrzonych petycji, komisja wystąpiła z własną inicjatywą ustawodawczą w 38 przypadkach. W tej kadencji jednak (do końca maja 2023 r.) uchwalono zaledwie 6 ustaw na podstawie tych projektów.

299 W VIII i IX kadencji Sejmu łącznie uchwalono 4 projekty ustawy wniesione na skutek zastosowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej – na łącznie 53 projekty wniesione do Sejmu.

stania z tego narzędzia wpływu na proces ustawodawczy, a także obowiązek rozpatrzenia petycji w ściśle określonym terminie oraz obowiązek poinformowania wnioskodawcy o sposobie rozpatrzenia petycji, w dalszym ciągu wydaje się propozycją atrakcyjną zarówno dla obywateli, jak również ich organizacji.

5. Wyznaczenie czasu trwania postępowania ustawodawczego w Sejmie

W odróżnieniu od postępowania toczącego się przed organami Senatu nad już uchwalonym projektem ustawy, czas trwania procesu prawodawczego zmierzającego do uchwalenia ustawy przez Sejm, z pewnymi wyjątkami, nie jest ściśle określony i może trwać tyle, ile organy Sejmu uznają za stosowne. Jeżeli nie zachodzą szczególne okoliczności o charakterze prawnym, tempo prac legislacyjnych zależy od organizacji kalendarza prac legislacyjnych oraz zaangażowania w te prace poszczególnych uczestników procesu legislacyjnego na każdym etapie. Proces legislacyjny jest tak zorganizowany, aby zapewniał możliwość kompleksowej i wszechstronnej oceny treści proponowanych regulacji, w tym stwierdzenie, czy podjęcie danej inicjatywy ustawodawczej jest adekwatnym działaniem do osiągnięcia zamierzonego celu. Rozwiązania przewidziane sejmową procedurą legislacyjną mają ponadto na celu zapewnienie odpowiednich, demokratycznych warunków do prowadzenia debaty nad różnymi stanowiskami i postulatami, zapewnienie możliwości wyrażenia opinii przez różne środowiska, w tym partnerów społecznych, a także uzyskiwania informacji o charakterze eksperckim. Wszystkie te działania wiążą się z koniecznością zapewnienia odpowiedniego czasu na rzetelne rozpatrzenie danej sprawy. Jednocześnie reguły rządzące pracami ustawodawczymi w Sejmie są sformułowane na tyle elastycznie, aby w razie potrzeby proces ten mógł podlegać kształtowaniu zgodnie z potrzebami wynikającymi z uwarunkowań o charakterze politycznym.

Mimo wyżej wymienionego niedookreślenia, Regulamin Sejmu przewiduje różne instrumenty prawne mające wpływ na skrócenie bądź wydłużenie czasu toczącego się postępowania legislacyjnego.

5.1. Jak krótko może trwać postępowanie ustawodawcze – terminy w postępowaniu

W większości przypadków organy Sejmu zachowują swobodę co do ustalania właściwego terminu na dokonanie określonych czynności w postępowaniu ustawodawczym. Na przykład na etapie wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu, jeszcze przed nadaniem projektowi numeru druku, jeżeli dany projekt nie podlegał konsultacjom – standardem jest kierowanie go do konsultacji z określonymi podmiotami. Podobnie, w odniesieniu do projektów innych niż wniesione przez Radę Ministrów albo Prezydenta, jeszcze przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania Marszałek Sejmu zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej. Regulamin Sejmu nie określa w żaden sposób ani minimalnego, ani maksymalnego terminu, choćby o charakterze instrukcyjnym, który wiązałby ten organ Sejmu co do konieczności nadania biegu postępowaniu legislacyjnemu.

Osobną grupę stanowią przepisy Regulaminu Sejmu, które przewidują instrukcyjne terminy do zajęcia się określoną sprawą na danym etapie. Na przykład zgodnie z art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu projekt ustawy, którego druk już został zarządzony przez Marszałka Sejmu, nie powinien zostać skierowany do pierwszego czytania wcześniej niż w 7. dniu od dnia doręczenia posłom tego druku. Podobna sytuacja ma miejsce w stosunku do projektu ustawy kierowanego do drugiego czytania, które zgodnie z art. 44 ust. 3 Regulaminu Sejmu również nie powinno rozpocząć się wcześniej niż 7. dnia – od doręczenia posłom sprawozdania komisji, do których skierowano projekt ustawy po pierwszym czytaniu. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 48 Regulaminu Sejmu trzecie czytanie

projekt ustawy może się odbyć niezwłocznie po drugim czytaniu (jeżeli w drugim czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do pracy w komisjach sejmowych) wydawać by się mogło, że minimalny czas trwania postępowania w Sejmie powinien wynosić 14 dni. Wyżej wymienione terminy mogą jednak zostać skrócone, jeżeli tak postanowi Sejm (a w przypadku terminu rozpoczęcia pierwszego czytania na posiedzeniu komisji – także komisja sejmowa), a dodatkowo na podstawie art. 51 Regulaminu Sejmu możliwe jest przyspieszenie postępowania przez:

- 1) przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu;
- 2) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego, bez odsyłania projektu do komisji;
- 3) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji.

Dodatkowo termin rozpoczęcia pierwszego czytania może zostać skrócony przez Marszałka Sejmu w stosunku do projektu ustawy uznanego za pilny (tzw. pilnego projektu ustawy).

Zastosowanie wyżej wymienionych uprawnień umożliwi znaczne skrócenie czasu, jaki ma parlament na rozpatrzenie danej sprawy. Rekordowy, minimalny czas postępowania nad projektem ustawy miał miejsce w trakcie VIII kadencji Sejmu, w której to doszło do uchwalenia ustawy w tym samym dniu, w którym została wniesiona do Marszałka Sejmu (jako projekt poselski)³⁰⁰. Jak warto jednakże zauważyć, przeprowadzenie w ciągu jednego dnia całego procesu legislacyjnego praktycznie wyklucza możliwość przeprowadzenia jakichkolwiek dokładnych analiz dotyczących skutków wejścia w życie projektowanej ustawy, w tym konsultacji, co może w istotny, negatywny sposób rzutować na jakość uchwalanych przepisów prawa.

300 Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 2507). Projekt tej ustawy o numerze druku 3013 wniesiony został do Marszałka Sejmu w dniu 21 listopada i w tym samym dniu przeprowadzone zostało jego pierwsze, drugie i trzecie czytanie. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3013>.

Mimo powyższych zastrzeżeń, utrzymanie właściwego porządku prac nad danym projektem ustawy następuje także na drodze formalnej, przez określenie planu prac Sejmu, w tym terminów, w których odbywają się posiedzenia Sejmu, a także porządku dziennego posiedzenia. Informacje wynikające z tak ustalonego planu zamieszczane są również w Systemie Informacyjnym Sejmu³⁰¹.

Pewne ograniczenia w zakresie swobodnego ustalania tempa prac przez organy Sejmu wynikają również z przepisów proceduralnych dotyczących postępowania nad tzw. pilnym projektem ustawy (przyśpieszenie postępowania wynikające ze skrócenia niektórych terminów na dokonanie czynności) oraz nad projektami ustaw o zmianie Konstytucji i projektami tzw. ustaw kodeksowych, tj. wprowadzających lub zmieniających ustawę określaną mianem kodeksu (wydłużenie postępowania wynikające z przepisów działu II rozdziałów 3a i 4 Regulaminu Sejmu). Omówienie postępowania w tych przypadkach zamieszczone jest w dalszej części niniejszego opracowania.

5.2. Terminy prac komisji sejmowych; kalendarz prac w Sejmie

Zasadą jest, że czas pracy nad danym projektem ustawy poszczególnych komisji sejmowych nie jest uregulowany. Posiedzenia komisji sejmowych odbywają się bowiem w terminach i według porządku dziennego posiedzeń ustalanych w szczególności przez prezydium komisji sejmowej, choć mogą być również wyznaczone uchwałą całej komisji lub przez jej przewodniczącego.³⁰²

Swobodę w zakresie ustalania terminu i zakresu prac komisji sejmowych ograniczają niektóre uprawnienia innych organów Sejmu,

301 Strona główna Sejmu, zakładka „Prace Sejmu” / „Posiedzenia Sejmu” / „Terminarz posiedzeń Sejmu”; w odniesieniu do Sejmu IX kadencji: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/terminarz.xsp>.

302 Do powyższego należy dodać jednak zastrzeżenie przewidziane w art. 152 ust. 5 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym posiedzenie komisji sejmowej zwołane na wniosek co najmniej jednej trzeciej członków tej komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy powinno odbyć się w terminie do 30 dni, licząc od dnia złożenia tego wniosku.

które w określonych przypadkach mogą wyznaczyć komisji sejmowej termin na rozpatrzenie danej sprawy.³⁰³

Harmonogram prac komisji powinien uwzględniać również kalendarz prac w Sejmie ustalany w osobnym trybie przez Marszałka Sejmu, który jest związany z postępowaniem dotyczącym niektórych kategorii spraw znajdujących się w zakresie właściwości Komisji do Spraw Unii Europejskiej, prowadzonych w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w tym projektów ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej³⁰⁴.

Także w przypadku postępowania z pilnymi projektami ustaw Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi, ustala orientacyjny kalendarz prac w Sejmie nad projektem tego rodzaju – zgodnie z art. 71 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

Informacje dotyczące planowanych posiedzeń poszczególnych komisji sejmowych są udostępniane m.in. w Systemie Informacyjnym Sejmu.³⁰⁵

5.3. Jak długo może trwać postępowanie legislacyjne; zasada dyskontynuacji

Jakkolwiek czas toczącego się postępowania legislacyjnego w Sejmie nie jest ściśle uregulowany, to aby mogło ono zostać zakończone ostatecznym rozstrzygnięciem (tj. odrzuceniem projektu ustawy albo uchwaleniem ustawy) musi zostać zakończone w ramach danej, bieżącej kadencji Sejmu – tej, podczas której dany projekt został wniesiony do rozpatrzenia.

303 Przypadki, w których dochodzi do wyznaczenia komisji terminu rozpatrzenia danej sprawy określają przepisy art. 39 ust. 3 (wyznaczenie przez Sejm w trakcie pierwszego czytania terminu rozpatrzenia sprawy przez komisję), art. 57 i art. 59 (postępowanie związane z uznaniem przez Trybunał Konstytucyjny niektórych przepisów ustawy za niezgodne z Konstytucją), art. 73 ust. 2 (postępowanie z pilnym projektem ustawy), art. 126b ust. 4 (postępowanie w sprawie petycji) i art. 152 ust. 3 (posiedzenie zwołane z inicjatywy Prezydium Sejmu).

304 Art. 35 ust. 1, 95b, art. 148b ust. 2 i 4 Regulaminu Sejmu.

305 Na stronie głównej Sejmu, w zakładce „Prace Sejmu” / „Komisje sejmowe” / „Planowane posiedzenia komisji i podkomisji sejmowych”; w odniesieniu do Sejmu IX kadencji: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PlanPosKom.xsp>.

Zgodnie z tzw. zasadą dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu (parlamentu) Sejm kolejno przypadającej kadencji nie jest związany wynikami prac legislacyjnych, które zostały przerwane w wyniku upływu poprzedniej kadencji. W stosunku do projektów będących przedmiotem tych prac postępowanie zostaje zakończone.

Jakkolwiek zasada dyskontynuacji ma charakter zwyczajowy i nie została wyraźnie wyrażona w przepisach prawnych, jej stosowanie ma stabilną praktykę. W tym kontekście wnioskodawcy danego projektu ustawy powinni mieć na uwadze, aby wnoszony przez nich projekt ustawy nie został złożony zbyt późno przed końcem danej kadencji Sejmu lub by prace legislacyjne nad projektem nie toczyły się w wyjątkowo wolnym tempie. W odmiennym przypadku projektowi będzie groziło, że prace nad nim nie zostaną zakończone żadnym rozstrzygnięciem. Powyższa zasada ma również zastosowanie w przypadku gdy kadencja Sejmu zostanie skrócona.

Zasada dyskontynuacji doznaje jednak pewnych, określonych w przepisach ograniczeń. W odniesieniu do przypadków mających znaczenie dla procesu legislacyjnego takie ograniczenia przewiduje przepis:

- 1) art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2120), zgodnie z którym niezakończone prace legislacyjne nad obywatelskim projektem ustawy są bez uszczerbku kontynuowane przez Sejm kolejnej kadencji, przy czym pierwsze czytanie takiego projektu powinno odbyć się nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu nowej kadencji;³⁰⁶
- 2) art. 126g Regulaminu Sejmu przewidujący kontynuowanie niezakończonego postępowania w sprawie złożonych do Sejmu petycji przez Sejm kolejnej kadencji (rozpatrzenie petycji może

306 Przykładem takiego działania było podjęcie przez Sejm IX kadencji (po nadaniu nowego numeru druku) postępowania nad 10 obywatelskimi projektami ustaw, które zostały rozpoczęte jeszcze za poprzedniej kadencji Sejmu. W przypadku Sejmu VIII kadencji takich przypadków było 8, w Sejmie VII kadencji – 11 przypadków.

polegać między innymi na wniesieniu inicjatywy ustawodawczej przez sejmową Komisję do Spraw Petycji).

Zasadę dyskontynuacji prac legislacyjnych należy odnosić do całego postępowania ustawodawczego przed obiema izbami parlamentu – bez względu na etap prac legislacyjnych, na którym znajduje się tekst danej ustawy. Jakkolwiek w pierwszej kolejności zasadę tę stosuje się do ustaw znajdujących się w fazie projektu, nie należy zapominać, że znajduje ona również zastosowanie do ustaw już uchwalonych, nad którymi dalsze prace legislacyjne również nie zostały zakończone w danej kadencji Sejmu. Taka sytuacja może mieć miejsce na przykład w przypadku ustaw, w stosunku do których (w trakcie danej kadencji) nie zostało zakończone we właściwym czasie postępowanie związane z rozpatrzeniem uchwały Senatu w sprawie uchwalonej ustawy³⁰⁷.

Osobne zagadnienie stanowią przypadki ustaw, które zostały zwrócone przez Prezydenta do ponownego rozpatrzenia (w wyniku zastosowania tzw. weta prezydenckiego), których ponowne przegłosowanie wymagałoby uzyskania większości 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W przypadkach niektórych z takich ustaw zdarzało się, że parlament nie zdążył zakończyć postępowania przed końcem kadencji. O ile można taką sytuację (tj. „nieuchwalenie ponowne” ustawy w wyniku głosowania) uznać za zrozumiałą konsekwencję zwrócenia ustawy do Sejmu w terminie bliskim zakończenia danej kadencji³⁰⁸, o tyle na negatywną ocenę zasługują przypadki, w których Sejm w ogóle nie podejmuje próby formalnego rozstrzygnięcia w sprawie zwró-

307 Taka sytuacja miała na przykład miejsce w VII kadencji Sejmu, która zakończyła się w dniu 11 listopada 2015 r., w przypadku ustawy o nr druku 3660 (stanowisko Senatu skierowano do komisji w dniu 7 września 2015 r.).

308 Na przykład w VII kadencji Sejmu, która zakończyła się w dniu 11 listopada 2015 r., Prezydent zdecydował o zwróceniu do Sejmu trzech uchwalonych ustaw, które nastąpiło w dniu 26 października 2015 r. (nr druku 3809, 3545 i 3876), zaś w II kadencji Sejmu, która zakończyła się w dniu 20 października 1997 r., Prezydent zdecydował o zwróceniu do Sejmu ustawy o nr druku 1339 – w dniu 1 października 1997 r.

conej ustawy³⁰⁹. Wydaje się, że zakończenie prac nad uchwalonymi ustawami w taki sposób należy oceniać jako swoiste zaniechanie legislacyjne parlamentu, które prowadzi do skutków równoważnych z odrzuceniem ustawy.

5.4. Inne przypadki, w których nie dochodzi do uchwalenia ustawy na podstawie wniesionego projektu

Odrzucenie projektu ustawy

Przepisy określające postępowanie nad projektem ustawy wniesionym do Sejmu są skonstruowane w ten sposób, aby zapewniały możliwość rozpatrzenia danego projektu. Wynikiem rozpatrzenia przez Sejm projektu ustawy w pierwszej kolejności może być uchwalenie jej tekstu, które finalnie następuje w drodze głosowania podczas trzeciego czytania projektu ustawy w Sejmie.

W innym przypadku Sejm może podjąć rozstrzygnięcie polegające na odrzuceniu projektu ustawy, które również kończy postępowanie w sprawie takiego projektu. Do odrzucenia projektu ustawy może dojść wyłącznie podczas rozpatrywania projektu przez całą izbę Sejmu – na skutek przegłosowania wniosku wyrażającego taki postulat. Podczas prac w komisjach sejmowych takiej możliwości nie ma (komisja może natomiast przedstawić stosowny wniosek

309 W VIII kadencji Sejmu, która zakończyła się w dniu 11 listopada 2019 r., taka sytuacja miała miejsce trzykrotnie, w stosunku do:

1) ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw (nr druku 1409); uchwalona ustawa została zwrócona Sejmowi w dniu 12 lipca 2017 r. i przekazana do komisji w dniu 18 lipca 2017 r.;

2) ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (nr druku 1423); uchwalona ustawa została zwrócona 31 lipca 2017 r. i przekazana do komisji w dniu 1 września 2017 r.;

3) ustawy o Sądzie Najwyższym (nr druku 1727); uchwalona ustawa została zwrócona w dniu 31 lipca 2017 r. i przekazana do komisji w dniu 1 września 2017 r.

W VI kadencji Sejmu taka sytuacja miała miejsce jeden raz (ustawa zmieniająca ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, ustawę o prokuraturze oraz ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych, nr druku 586). W tym przypadku Marszałek Sejmu – po opinii Prezydium Sejmu – nie nadał biegu wnioskowi Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy.

w sprawozdaniu z prac tej komisji). Odrzucenie projektu ustawy w całości może nastąpić:

- 1) w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy, jeżeli pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu Sejmu;
- 2) w trakcie drugiego czytania projektu ustawy w wyniku przegłosowania wniosku o odrzucenie projektu ustawy, który:
 - a) został przedstawiony w sprawozdaniu komisji sejmowej, do której projekt został skierowany³¹⁰ albo
 - b) został wniesiony przez wnioskodawcę projektu, Komisję do Spraw Petycji, grupę co najmniej 15 posłów, przewodniczącego klubu lub koła (poselskiego lub parlamentarnego) lub wiceprzewodniczącego tego klubu lub koła, lub przez Radę Ministrów;
- 3) w trakcie trzeciego czytania projektu ustawy w wyniku przegłosowania wniosku o odrzucenie projektu ustawy, który został przedstawiony w dodatkowym sprawozdaniu komisji, do której projekt został ponownie skierowany na skutek zgłoszenia do niego poprawek i wniosków podczas drugiego czytania.

Głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości następuje w pierwszej kolejności – przed głosowaniem poprawek do tekstu projektowanej ustawy i głosowaniem projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisję sejmową, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek (art. 50 ust. 1 Regulaminu Sejmu).³¹¹ W przypadku przyjęcia wniosku o odrzucenie projektu ustawy dalszego głosowania nie przeprowadza się, gdyż byłoby ono bezprzedmiotowe.

Odrzucenie uchwalonej ustawy

Niezależnie od powyższego, zakończenie postępowania legislacyjnego dotyczącego uchwalonej już ustawy (a więc już nie projektu),

³¹⁰ Przy czym jeżeli Sejm odrzuci przedstawiony w sprawozdaniu komisji wniosek o odrzucenie projektu, projekt kieruje się do komisji, które rozpatrywały projekt, w celu ponownego rozpatrzenia – art. 46 ust. 2.

³¹¹ W VIII kadencji Sejmu były 64 odrzucone projekty ustaw, w VII kadencji Sejmu – 102 projekty, w VI kadencji Sejmu – 85 projektów, w V kadencji Sejmu – 14 projektów. Dane pochodzą z Systemu Informacyjnego Sejmu (www.sejm.gov.pl).

na skutek którego również nie zostanie ona włączona do obowiązującego systemu prawnego, może nastąpić w przypadku, gdy:

- 1) Sejm nie odrzuci uchwały Senatu odrzucającej tę ustawę (art. 121 ust. 3 Konstytucji i art. 54 ust. 7 Regulaminu Sejmu)³¹²;
- 2) Prezydent odmówi podpisania uchwalonej ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją, na skutek wcześniejszego wystąpienia Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności tej ustawy z ustawą zasadniczą (art. 122 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji)³¹³;
- 3) Prezydent zwróci uchwaloną ustawę do Sejmu w celu usunięcia stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności tej ustawy z Konstytucją (art. 122 ust. 4 Konstytucji), jednak nie zostanie ona zakończona uchwaleniem tekstu odpowiednich zmian przepisów – które wymaga współpracy obu izb parlamentu;
- 4) Sejm nie uchwali ponownie ustawy, której podpisania odmówił Prezydent i skierował, wraz z umotywowanym wnioskiem, do ponownego rozpatrzenia przez Sejm – przy zastosowaniu tzw. weta prezydenckiego (art. 122 ust. 5 Konstytucji i art. 64 ust. 6 Regulaminu Sejmu)³¹⁴.

312 Taką uchwałą Senatu Marszałek Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez komisje sejmowe, które projekt tej ustawy rozpatrywały i które przedstawiają sprawozdanie z wnioskiem o odrzucenie albo przyjęcie tej uchwały Senatu – art. 54 ust. 1 i 3 Regulaminu Sejmu.

Takich przypadków jest bardzo niewiele. W trakcie IX kadencji Sejmu odrzucona w ten sposób została tylko jedna ustawa (ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta; nr druku 2898), w VIII kadencji Sejmu takich przypadków nie było, w VII kadencji Sejmu również odrzucono tylko jedną ustawę (ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym; nr druku 1859) i podobnie w VI kadencji Sejmu (ustawa z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt; nr druku 1604). Dane pochodzą z Systemu Informacyjnego Sejmu (www.sejm.gov.pl).

313 Również miało to miejsce w rzadkich przypadkach. W kadencjach IX–VII Sejmu w ogóle nie miały miejsca, natomiast w VI kadencji Sejmu wystąpiły one czterokrotnie (nr druku 925, 2028, 1048 i 2579), w IV kadencji Sejmu dwukrotnie (nr druku 847 i 407), w III kadencji Sejmu jednokrotnie (sprawy połączone o nr druku 295, 312, 313, 336). Dane pochodzą z Systemu Informacyjnego Sejmu.

314 Jakkolwiek w IX kadencji Sejmu takich przypadków nie było, w VIII kadencji Sejmu miało to miejsce trzykrotnie, w VII kadencji sześciokrotnie, w VI kadencji Sejmu jedenastokrotnie – przy czym w wielu przypadkach Sejm nie zdążył rozpatrzyć prezydenckiego wniosku przed końcem kadencji (postępowanie legislacyjne zakończyło się po skierowaniu projektu do pracy w komisji sejmowej). Dane pochodzą z Systemu Informacyjnego Sejmu (www.sejm.gov.pl).

Wycofanie projektu ustawy

Od odrzucenia projektu ustawy lub odrzucenia ustawy już uchwalonej należy odróżnić przypadki, w których projekt ustawy został wycofany przez jego wnioskodawcę jeszcze przed jego ostatecznym rozpatrzeniem.³¹⁵ W sposób oczywisty oznacza to również zakończenie postępowania ustawodawczego nad danym projektem. Kwestię tę reguluje, w sposób dość ogólny, zarówno Konstytucja, jak i Regulamin Sejmu, przewidując w tym zakresie, że wnioskodawca projektu ustawy może wycofać wniesiony projekt ustawy aż do zakończenia drugiego czytania. Aby złożenie takiego oświadczenia było skuteczne, powinno ono nastąpić przed zakończeniem debaty i zgłaszania poprawek oraz wniosków do projektu ustawy. Dodatkowo, poselski projekt ustawy, który został wniesiony przez grupę posłów, zostanie uznany za wycofany z postępowania legislacyjnego, jeżeli liczba posłów popierających ten projekt – spośród tych, którzy go podpisali przy wniesieniu do Marszałka Sejmu – spadnie poniżej 15 posłów (tj. minimalnej liczby posłów, która jest wymagania do zastosowania prawa inicjatywy ustawodawczej). Analogiczne rozwiązanie dotyczy również poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji, przy czym w tym przypadku minimalna liczba posłów, których poparcie musi zostać utrzymane, aby taki projekt nie został uznany za wycofany, wynosi 92 posłów (1/5 ustawowej liczby posłów).³¹⁶

315 Przykładowo w IX kadencji Sejmu (do maja 2023 r.) wycofanych zostało 11 projektów ustawy, w VIII kadencji Sejmu – 32 projekty ustaw, w VII kadencji Sejmu – 56 projektów ustaw, w VI kadencji Sejmu – 40 projektów ustaw. Dane pochodzą z Systemu Informacyjnego Sejmu (www.sejm.gov.pl). Zdarza się, że wycofanie następuje na skutek wystosowania prośby o jego rozważenie w związku z rozpoczętym postępowaniem legislacyjnym nad projektem ustawy o analogicznym zakresie regulacji (np. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania wniesiony w VII kadencji Sejmu).

316 Warto zauważyć, że podobnych skutków nie przewiduje się w stosunku do projektów ustaw wniesionych przez pozostałe podmioty wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej. W przypadku natomiast obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wprost się wskazuje, że wycofanie poparcia przez obywatela, który podpisał się pod obywatelskim projektem ustawy, jest nieskuteczne (art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli).

Brak nadania biegu projektowi ustawy. Zwrócenie projektu ustawy

Ostatnim rodzajem sytuacji, które wiążą się z brakiem możliwości kontynuowania prac legislacyjnych nad danym projektem ustawy jest sytuacja, w której projektowi w ogóle nie został nadany bieg. Co do zasady uznaje się, że zastosowanie prawa inicjatywy ustawodawczej jest skorelowane z obowiązkiem władzy ustawodawczej do rozpatrzenia danego projektu, co uniemożliwia brak nadania sprawie biegu. Organem Sejmu, do którego zadań należy nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym, jest Marszałek Sejmu, jednak brak jest przepisów, które określałyby termin, w którym nadanie projektowi biegu powinno nastąpić.

Niemniej jednak przepisy Regulaminu Sejmu wprost przewidują jeden przypadek, w którym danemu projektowi ustawy wniesionemu do łaski marszałkowskiej można nie nadać biegu. Dotyczy on wnoszonych projektów ustaw, co do których istnieją wątpliwości, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej, lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej. Jeżeli wniesiony projekt wzbudzi takie wątpliwości i zostanie przez Marszałka Sejmu skierowany do sejmowej Komisji Ustawodawczej, która z kolei zaopiniuje ten projekt jako niedopuszczalny (większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków tej komisji), Marszałek Sejmu będzie mógł nie nadać mu biegu.³¹⁷

Do braku nadania biegu danemu projektowi ustawy może również dojść na skutek zwrócenia tego projektu do wnioskodawcy na etapie wniesienia projektu do Marszałka Sejmu. Sytuacja taka może

317 Taka sytuacja należy jednak do rzadkości. W IX kadencji Sejmu spośród 16 opinio-
wanych w tym trybie przez Komisję Ustawodawczą projektów ustaw tylko jeden został
zaopiniowany jako niedopuszczalny – poselski projekt ustawy o uznaniu za nieważne
orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych
w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego (opi-
nia nr 92 Komisji Ustawodawczej przyjęta w dniu 29 września 2020 r.; <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=OPINIE&NrKadencji=9&KodKom=UST>). Projektowi
rzeczywiście Marszałek Sejmu nie nadał biegu (<https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEU&NrKadencji=9&Kol=D&Typ=UST>, lp. 266).

mieć miejsce w ściśle określonych przypadkach wynikających z braku spełnienia przez uzasadnienie dołączone do projektowanej ustawy określonych wymagań wynikających z przepisów Regulaminu Sejmu. Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy taki projekt ustawy, którego uzasadnienie nie spełnia podstawowych wymogów przewidzianych w art. 34 ust. 2-3 Regulaminu Sejmu³¹⁸.

Z powyższych powodów Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może zwrócić wnioskodawcy także projekt ustawy, któremu nadano status projektu pilnego w rozumieniu art. 123 Konstytucji. W tym przypadku zwrot następuje do Rady Ministrów, która jest jedynym podmiotem posiadającym prawo inicjatywy ustawodawczej, który może uznać określony projekt ustawy za pilny.

Odrębnym przypadkiem, w którym nie dochodzi do nadania biegu projektowi ustawy, jest wskazana w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli sytuacja, w której Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia projektu ustawy wniesionego przez pełnomocnika komitetu inicjatywy ustawodawczej – jeżeli stwierdzi, że treść wnoszonego projektu ustawy lub jego uzasadnienia została zmieniona w stosunku do treści projektu załączonej do wcześniej składanego do Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu tego komitetu. Powyższa odmowa następuje w drodze postanowienia, na które pełnomocnikowi komitetu inicjatywy ustawodawczej przysługuje skarga do Sądu Najwyższego.

Ponadto Marszałek Sejmu wprost odmawia nadania biegu obywatelskiemu projektowi ustawy, w stosunku do którego liczba prawidłowo złożonych podpisów poparcia (po przeprowadzeniu przez

³¹⁸ Marszałek Sejmu dość często korzysta z takiej możliwości. Zwrócenie się do wnioskodawcy o stosowne uzupełnienie uzasadnienia dołączonego projektu w IX kadencji Sejmu miało miejsce w stosunku do 37 projektów ustaw, w VIII kadencji Sejmu – 34 projektów, a w VII kadencji Sejmu – ponad 70 projektów. Najczęstszą przyczyną zwrócenia projektu była braki w zakresie przedstawienia przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych projektu, w zakresie przedstawienia założeń podstawowych aktów wykonawczych do projektowanej ustawy oraz brak oświadczenia dotyczącego zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

Państwową Komisję Wyborczą postępowania sprawdzającego) okaże się niższa niż ustawowo wymagana, tj. niższa od 100 000 głosów wymaganych do zastosowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Na postanowienie Marszałka Sejmu w tej sprawie pełnomocnikowi komitetu inicjatywy ustawodawczej przysługuje skarga do Sądu Najwyższego.

6. Omówienie niektórych podstawowych zagadnień dotyczących postępowania ustawodawczego w Sejmie

6.1. Obrady Sejmu

Obrady Sejmu są ogólnym określeniem odnoszącym się do prac Sejmu podejmowanych na posiedzeniu. W kontekście postępowania ustawodawczego należy mieć w tym zakresie na uwadze te działania, które są podejmowane w trakcie poszczególnych czytań projektu ustawy, tj. przeprowadzanie debaty (dyskusji) nad projektem ustawy lub innym rozstrzygnięciem, zgłaszanie wniosków i poprawek do projektu, zadawanie pytań i udzielanie na nie odpowiedzi, a także głosowanie nad rozstrzygnięciem mające miejsce po zakończeniu debaty. Obradami Sejmu kieruje Marszałek Sejmu albo w jego zastępstwie jeden z wicemarszałków Sejmu. Przepisy Regulaminu Sejmu dotyczące trybu i warunków prowadzenia debaty są dość szczegółowe, gdyż to wokół debaty ogniskuje się znaczna część działalności publicznej posłów w Sejmie i stanowi ona przedmiot licznych sporów w trakcie obrad. Z tej przyczyny czas wystąpień poszczególnych mówców podczas obrad Sejmu jest ściśle ograniczony.

Co do zasady posłowie zabierają głos według kolejności zapisu u sekretarza Sejmu prowadzącego listę mówców. Po wyczerpaniu listy mówców zapisanych do głosu mogą przemawiać jedynie wnioskodawca, przedstawiciel Komisji Ustawodawczej, o którym mowa w art. 85 Regulaminu Sejmu, oraz sprawozdawca, a następnie Marszałek Sejmu zamyka dyskusję.

Dodatkowo posłom przysługuje także prawo zgłoszenia wniosku formalnego, poza porządkiem dziennym posiedzenia lub w związku z dyskusją – za zgodą Marszałka Sejmu, który to wniosek może dotyczyć wyłącznie spraw będących przedmiotem porządku dziennego i przebiegu posiedzenia, które jednak również mają znaczenie dla postępowania ustawodawczego. Zgodnie z art. 184 ust. 3 Regulaminu Sejmu zalicza się do nich wnioski o:

- 1) przerwanie, odroczenie lub zamknięcie posiedzenia;
- 2) uchwalenie tajności posiedzenia;
- 3) zamknięcie listy mówców;
- 4) zamknięcie dyskusji;
- 5) przejście do porządku dziennego;
- 6) odesłanie projektu do komisji;
- 7) głosowanie bez dyskusji;
- 8) zmianę w sposobie prowadzenia dyskusji;
- 9) zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania;
- 10) ograniczenie czasu przemówień;
- 11) stwierdzenie *quorum*;
- 12) przeliczenie głosów.

Wnioski formalne rozstrzyga Sejm, przy czym wnioski wymienione w pkt 3, 4 i 10–12 w głosowaniu większością obecnych posłów.

Dokumentowanie przebiegu posiedzenia Sejmu polega na sporządzeniu protokołu tego posiedzenia oraz sprawozdania stenograficznego (zredagowanego stylistycznie pełnego zapisu przebiegu obrad, ze wskazaniem zgłoszonych poprawek, wykazem wyników głosowań, a także tekstów niewyłoszonych wystąpień i oświadczeń posłów), które mają ten walor, że stanowią jedyne urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad. Treść sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu jest udostępniana w Systemie Informacyjnym Sejmu.³¹⁹

³¹⁹ Strona główna Sejmu, zakładka „Posiedzenia Sejmu” / „Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu”; w odniesieniu do Sejmu IX kadencji: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/stenogramy.xsp>.

6.2. Przebieg prac w komisji sejmowej nad projektem ustawy

Obrady podczas posiedzenia komisji mają przebieg bardziej swobodny niż ma to miejsce na posiedzeniu Sejmu. Przebiegiem posiedzenia kieruje przewodniczący komisji albo zastępca przewodniczącego, w oparciu o ustalony wcześniej przez Prezydium Komisji³²⁰ porządek dzienny. Z przebiegu każdego posiedzenia komisji sejmowej sporządza się protokół oraz stenogram obrad. Stenogram taki sporządzany jest również z posiedzenia podkomisji (protokół posiedzenia nie jest tutaj wymagany). Wyżej wymienione dokumenty udostępniane są w ciągu kilku dni po zakończeniu posiedzenia komisji lub podkomisji w Systemie Informacyjnym Sejmu.³²¹

Jeżeli zakres materii regulowanej projektem ustawy dotyczy zakresu działania więcej niż jednej komisji sejmowej, projekt ten jest rozpatrywany wspólnie przez właściwe komisje sejmowe na posiedzeniu. Komisje te, na wniosek Prezydium tych komisji, ustalają wspólnie tok pracy nad danym projektem.

Rozstrzygnięcia komisji sejmowej (jak również podkomisji) podejmowane są w formie uchwały przyjętej w wyniku głosowania (przy czym nie należy tego głosowania utożsamiać z głosowaniem określonym w art. 50 Regulaminu Sejmu, które odbywa się podczas trzeciego czytania projektu ustawy). Przyjęcie uchwały wymaga co do zasady uzyskania zwykłej większości głosów popierających dane rozstrzygnięcie przy minimalnej obecności posłów (*quorum*) wynoszącej 1/3 liczby członków komisji (w przypadku komisji potoczonych *quorum* wynosi 1/3 liczby członków każdej z uczestniczących w posiedzeniu komisji).

320 W składzie przewodniczący i zastępcy przewodniczącego komisji.

321 Strona główna Sejmu, zakładka „Prace Sejmu” / „Komisje sejmowe” / „Pełne zapisy przebiegu posiedzeń”. Dokumenty te są również dostępne z poziomu podglądu prac określonej komisji sejmowej (zakładka „Prace Komisji” / „Pełne zapisy przebiegu posiedzeń”) oraz z poziomu podglądu przebiegu procesu legislacyjnego nad danym projektem, za pośrednictwem hipertącza „Posiedzenia komisji i podkomisji” – umożliwia to łatwiejszy dostęp do dokumentacji związanej wyłącznie z pracami danej komisji albo danym projektem ustawy.

W postępowaniu dotyczącym projektów ustaw zawsze uczestniczy przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu³²², którego zadaniem jest przedstawianie wniosków lub uwag w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej, w tym w sprawie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej. W przypadku nieuwzględnienia przez komisję sejmową wniosków lub uwag służby prawnej dotyczących istotnych problemów legislacyjnych oraz zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej, Marszałek Sejmu może zwrócić się do tej komisji z wnioskiem o ustosunkowanie się do tych wniosków lub uwag.

6.3. Poprawka

Poprawki wnoszone w stosunku do projektu ustawy w toku procedury ustawodawczej (w trakcie prac w komisjach sejmowych lub w trakcie czytań tego projektu) są to zgłaszane formalnie propozycje zmian tekstu tej ustawy. Mogą one obejmować modyfikację tekstu projektowanej ustawy, polegającą zarówno na usunięciu określonej części projektu ustawy (np. fragmentu lub całego przepisu, lub grupy przepisów), na zastąpieniu dotychczasowej treści projektu nową, jak również na dodaniu określonej treści do dotychczasowego tekstu projektu. Z tego względu poprawka może budzić skojarzenia ze swego rodzaju propozycją nowelizacji projektu ustawy. W taki zresztą sposób poprawkę w postępowaniu ustawodawczym należy formułować, tj. w postaci propozycji zmian odnoszących się do określonych przepisów dotychczasowego tekstu projektu ustawy. Dopiero rozpatrzone i przyjęte poprawki podlegają późniejszemu wprowadzeniu do tego tekstu.

Wniesienie poprawki w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie jest działaniem sformalizowanym na gruncie przepisów Konstytucji oraz Regulaminu Sejmu, w szczególności co do podmiotów uprawnionych do wniesienia poprawki, etapu prac legislacyjnych,

322 Co do zasady w posiedzeniu uczestniczy dwóch przedstawicieli tej służby. Są to legislatorzy Biura Legislacyjnego w Kancelarii Sejmu.

na którym wniesienie poprawki jest dopuszczalne, a także co do formy i treści samej poprawki.

Zgodnie z art. 119 ust. 2 Konstytucji prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów. Regulamin Sejmu precyzuje to unormowanie wskazując, że poprawki do projektu ustawy może wnosić:

- 1) wnioskodawca projektu – do czasu zakończenia drugiego czytania;
- 2) każdy poseł (indywidualnie) – na posiedzeniu komisji:
 - a) na którym odbywa się pierwsze czytanie³²³,
 - b) na etapie szczegółowego rozpatrzenia projektu³²⁴;
- 3) Rada Ministrów – podczas drugiego czytania;
- 4) posłowie (kolegialnie), jako:
 - a) Komisja do Spraw Petycji albo
 - b) grupa co najmniej 15 posłów, albo
 - c) w imieniu klubu lub koła poselskiego – przewodniczący albo upoważniony przez niego wiceprzewodniczący tego klubu lub koła– podczas drugiego czytania.

Jak zatem wynika z powyższego wyliczenia, przepisy Regulaminu Sejmu zawężają prawo posłów do swobodnego wnoszenia poprawek na późniejszych etapach prac legislacyjnych (wykluczają możliwość wnoszenia poprawek indywidualnie, we własnym imieniu).

W trzecim czytaniu nowych poprawek już się nie zgłasza – rozpatrzeniu podlegają natomiast ewentualne poprawki zgłoszone w trakcie drugiego czytania.

323 Przy czym samo rozpatrzenie poprawek następuje podczas prac komisji już po zakończeniu pierwszego czytania – na etapie szczegółowego rozpatrzenia projektu.

324 Po zamknięciu etapu pierwszego czytania (czy to odbywającego się na posiedzeniu komisji, czy na posiedzeniu Sejmu).

W Sejmie obowiązuje zasada pisemności wnoszonych poprawek. Oznacza ona, że wszystkie wnoszone poprawki, aby mogły zostać rozpatrzone, powinny zostać sporządzone na piśmie – nawet jeżeli w pierwszej kolejności zostały zgłoszone w formie ustnej. Zasada ta dotyczy zarówno poprawek wnoszonych na posiedzeniu komisji (podkomisji) oraz Sejmu, przy czym na późniejszych etapach prac legislacyjnych podlega ona dodatkowemu zaostreniu.

Zgodnie z art. 42 ust. 2a Regulaminu Sejmu poprawki zgłoszone na posiedzeniu komisji (podkomisji) przedstawiane są następnie na piśmie przewodniczącemu tej komisji (podkomisji). Do wnoszonych poprawek powinno zostać również dołączone wyjaśnienie przedstawiające wynikające z tej poprawki konsekwencje dla tekstu ustawy.³²⁵ Zasada ta znajduje zastosowanie również do poprawek zgłoszonych na posiedzeniu Sejmu podczas drugiego czytania. Jeżeli komisja sejmowa rozpatrująca projekt ustawy uzna to za zasadne, może ona przekazać sprawę samego redakcyjnego opracowania przyjętych poprawek prezydiom lub powołanemu w tym celu zespołowi poselskiemu, które przedstawiają komisji do zatwierdzenia wyniki swych prac. Komisja rozpatruje poprawki, a po zakończeniu prac sporządzane jest sprawozdanie komisji, w którym – w przypadku przyjęcia przez komisję poprawek do projektu ustawy – przedstawia się wniosek o przyjęcie projektu z określonymi poprawkami (w formie tekstu jednolitego projektu³²⁶). Poprawki, które nie zyskały aprobaty komisji i zostały odrzucone, również mogą zostać zamieszczone w tym sprawozdaniu, jako tzw. wnioski mniejszości – na żądanie wnioskodawcy danej poprawki, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej.³²⁷ Zgodnie z art. 42 ust. 4 Regulaminu Sejmu wnioski mniejszości są w głosowaniu (podczas trzeciego

325 Praktyka wskazuje jednak na liczne niedomagania w tym zakresie poprawek zgłaszanych przez posłów.

326 Odnosi się to do skonsolidowanego tekstu projektu ustawy i wprowadzonego do niego tekstu przyjętych poprawek.

327 Wniosków mniejszości w sprawozdaniu komisji nie zamieszcza się natomiast, jeżeli w sprawozdaniu tym przedstawiony jest wniosek o odrzucenie danego projektu ustawy.

czytania) traktowane tak jak inne poprawki, tj. poprawki zgłoszone podczas drugiego czytania projektu ustawy.



Istnieją również pewne wymogi odnoszące się do treści wnoszonych poprawek. Istotne jest bowiem, aby zakres zmian projektu ustawy wynikających z wnoszonych poprawek zachowywał związek z pierwotnym zakresem regulacji tego projektu. Nie powinno dochodzić do sytuacji, w których do procedowanego już projektu dodawane są zmiany luźno związane z przedmiotem jego regulacji, a tym bardziej dotyczące kwestii, których wnioskodawca w swoim pierwotnym zamiśle w ogóle nie przewidział (w takich przypadkach podmiot wnoszący poprawkę powinien przede wszystkim rozważyć podjęcie działań w celu wniesienia odrębnej inicjatywy ustawodawczej – ze wszystkimi związanymi z tym wymogami). W praktyce legislacyjnej takie „dodatki” do projektu ustawy najczęściej mają na celu przyspieszenie procedury legislacyjnej, co zasługuje na negatywną ocenę z perspektywy prawidłowości i rzetelności przebiegu postępowania legislacyjnego.

Z uwagi na to, że powyższe kwestie nie wynikają wprost z uregulowań czy to Konstytucji, czy to Regulaminu Sejmu, najbardziej właściwe wydaje się oddanie głosu orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98 wyraził stanowisko, że:

„1) z konstytucji wynika nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy „poprawką” a „inicjatywą ustawodawczą”;

2) odrębność ta wiąże się przede wszystkim z aspektem treściowym.

Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. Poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu;

3) nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamen-

tarnego, tak w Sejmie nad projektem ustawy (czemu dały wyraz orzeczenia K. 18/95, K. 3/98 i K. 24/98), jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm (czemu dały wyraz orzeczenia K. 5/93 i K. 25/97)".

Trybunał Konstytucyjny uważa też, że dopuszczalność i zakres wnoszenia poprawek zależy – i to w znacznym stopniu – od etapu prac parlamentarnych, na których zostają one wnoszone. W postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód (poza projektami rozpatrywanymi w trybie pilnym oraz projektami, co do których wyłączność inicjatywy ustawodawczej należy do Rady Ministrów), by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, choćby była odległa od kierunków unormowań przyjętych pierwotnie w treści projektu. Etap dokonywania tych modyfikacji jest na tyle wczesny, że co do zasady nie powinno brakować czasu na refleksję, konsultacje. Pewną ochronę pierwotnego zamysłu wnioskodawcy danego projektu stanowi natomiast art. 119 ust. 4 Konstytucji, który umożliwia wnioskodawcy wycofanie projektu do czasu zakończenia drugiego czytania (np. jeżeli rozstrzygnięcia podejmowane przez Sejm wyraźnie zmierzają w kierunku, który nie jest zgodny z jego intencją).

Prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu jest bardziej ograniczone. Na tym etapie Regulamin Sejmu nie przewiduje możliwości indywidualnego zgłaszania poprawek do projektu. Pewne ograniczenie prawa zgłaszania poprawek do projektu ustawy wynika także z art. 119 ust. 3 Konstytucji, który pozwala Marszałkowi Sejmu odmówić podczas trzeciego czytania poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.

6.4. Autopoprawka

Od poprawki należy odróżnić **autopoprawkę** wniesioną w stosunku do wcześniej wniesionego projektu ustawy. Jakkolwiek podobnie jak ma to miejsce w stosunku do poprawki, zasadą sporządzania autopoprawki jest opracowanie tekstu zawierającego kolejne zmiany pierwotnego brzmienia projektu (nie zaś tekstu skonsolidowanego, ujednoczonego ze zmianami projektu) – na tym podobieństwa się kończą.

Autopoprawkę do projektu może wnieść tylko jego wnioskodawca, za wyjątkiem wnioskodawcy obywatelskiego projektu ustawy, który jest tej możliwości pozbawiony.

Ponadto wniesienie autopoprawki może nastąpić nie później niż do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania projektu w Sejmie. Po rozpoczęciu pierwszego czytania projektu ustawy wniesienie autopoprawki nie jest możliwe.

Wnoszona przez wnioskodawcę autopoprawka musi spełniać te same wymogi, jakie Regulamin Sejmu stawia w art. 34 wnoszonemu projektowi ustawy – w szczególności odnoszące się do uzasadnienia.

Sam tekst wniesionej prawidłowo autopoprawki jest wprowadzany do tekstu przedłożonego pierwotnie projektu ustawy bez konieczności jej głosowania. Jakkolwiek postowie otrzymują tekst projektu w wersji skonsolidowanej z wniesioną autopoprawką, ma on charakter wewnętrzny. W Systemie Informacyjnym Sejmu dokument z tekstem autopoprawki udostępniany jest osobno – obok dokumentu z pierwotnym tekstem projektu.

6.5. Sprawozdania

W wyniku prac komisji sejmowej nad projektem ustawy sporządzone zostaje **sprawozdanie**. Ogólnie rzecz ujmując, sprawozdanie jest dokumentem, w którym wyrażeniu podlegają uchwalone przez komisję rozstrzygnięcie albo inna rekomendacja odnosząca się do projektu ustawy, a także zgłoszone i przyjęte poprawki, a w określonych przypadkach również poprawki, które nie zostały przez komisję przyjęte (tzw. wnioski mniejszości) oraz ewentualne poprawki lub wnioski Komisji Ustawodawczej (jeżeli zostały przez tę komisję podtrzymane mimo braku akceptacji komisji rozpatrującej projekt). Dokument ten podlega przedstawieniu na posiedzeniu Sejmu przez wybranego spośród członków komisji **posta sprawozdawcę**, którego zadaniem jest w szczególności poinformowanie o proponowanych przez komisję sejmową i przez poszczególnych posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nieprzyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz motywach ich odrzucenia, a także o wnioskach mniejszości. Poseł sprawozdawca nie może w swoim sprawozdaniu przedstawiać innych wniosków niż zamieszczone w sprawozdaniu komisji.

Jeżeli komisja podjęła uchwałę o wspólnym rozpatrzeniu projektów ustaw – w przypadku projektów, które są połączone tematycznie i rozpatrywane w tym samym postępowaniu – sporządzane sprawozdanie również będzie wspólne dla tych projektów.

Spośród wszystkich sprawozdań komisji, które mają znaczenie w postępowaniu ustawodawczym, szczególną uwagę warto skierować na:

- 1) **sprawozdanie komisji** sporządzone po zakończeniu szczegółowego rozpatrzenia projektu;
- 2) **poprawione sprawozdanie** sporządzane w trakcie niezakończonych drugiego czytania projektu, po ponownym skierowaniu projektu do komisji w celu sporządzenia tekstu jednolitego projektu (tj. skonsolidowanego z przyjętymi poprawkami);

- 3) dodatkowe sprawozdanie** sporządzane po zakończeniu drugiego czytania, jeżeli projekt ustawy został skierowany ponownie do komisji ze względu na zgłoszone w drugim czytaniu poprawki i wnioski.

Sprawozdanie komisji

W sprawozdaniu sporządzanym po zakończeniu szczegółowego rozpatrzenia przez komisję sejmową projektu ustawy określa się stanowisko komisji polegające na:

- 1) przyjęciu projektu bez poprawek albo
- 2) przyjęciu projektu z określonymi poprawkami – w formie tekstu jednolitego projektu, albo
- 3) odrzuceniu projektu.³²⁸

Jeżeli w sprawozdaniu komisji zawarty został wniosek o odrzucenie projektu ustawy, to do sprawozdania nie dołącza się już innych stanowisk i wniosków zgłaszanych w trakcie posiedzenia komisji. W przypadku gdy Sejm odrzuci wniosek komisji o odrzucenie projektu ustawy, projekt ten zostanie skierowany ponownie do komisji w celu ponownego rozpatrzenia. W pozostałych przypadkach do sprawozdania komisji dołącza się:

- 1) tzw. **wnioski mniejszości** – wnioski i propozycje poprawek, które zostały odrzucone przez komisję, zamieszczane na żądanie ich wnioskodawcy (po zgłoszeniu tych wniosków lub propozycji poprawek w formie pisemnej), które będą podlegały głosowaniu analogicznie do poprawek zgłaszanych w trakcie drugiego czytania;³²⁹
- 2) wnioski Komisji Ustawodawczej – tj. wnioski lub propozycje poprawek zawarte w stanowisku Komisji Ustawodawczej, które zostały odrzucone przez właściwe komisje rozpatrujące projekt ustawy.

³²⁸ Jeżeli w sprawozdaniu komisji zawarty został wniosek o odrzucenie projektu ustawy, to do sprawozdania nie dołącza się już innych stanowisk i wniosków zgłaszanych w trakcie posiedzenia komisji.

³²⁹ Wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu (art. 43 ust. 3 Regulaminu Sejmu).

Sprawozdanie komisji podlega rozpatrzeniu w trakcie drugiego czytania projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu.

Poprawione sprawozdanie komisji

Poprawione sprawozdanie sporządza się przez właściwą komisję na skutek ponownego skierowania do niej projektu ustawy przez Prezydium Sejmu:

- 1) z własnej inicjatywy lub
- 2) na skutek akceptacji wniosku właściwej komisji, do której projekt ustawy został wcześniej ponownie skierowany w trybie art. 47 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

Komisja sporządza poprawione sprawozdanie w formie tekstu jednolitego projektu (a więc z wprowadzonymi do tego tekstu poprawkami). Powinno być ono sporządzane z uwzględnieniem przeprowadzonej dotychczas debaty, zgłoszonych poprawek i wniosków, wniosków Komisji Ustawodawczej oraz tzw. wniosków mniejszości. Poprawione sprawozdanie staje się przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm podczas niejako ponownego, drugiego czytania projektu ustawy (drugie czytanie bis).

Dodatkowe sprawozdanie komisji

Dodatkowe sprawozdanie komisji jest sporządzane w przypadku, gdy Sejm skieruje dany projekt ustawy ponownie do komisji, która rozpatrywała projekt na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych – jeżeli w trakcie drugiego czytania zostały zgłoszone nowe poprawki oraz wnioski do tego projektu.

Właściwe komisje rozpatrują z udziałem wnioskodawców zgłoszone przez nich poprawki i wnioski, przy czym nie dokonują ich wprowadzenia do tekstu projektu ani ich nie modyfikują. W treści dodatkowego sprawozdania komisje jedynie przedstawiają rekomendację – wniosek o przyjęcie bądź odrzucenie zgłoszonych poprawek i wniosków. Dodatkowe sprawozdanie można zatem określić

jako stanowisko komisji w sprawie zgłoszonych do projektu ustawy poprawek i wniosków. Jeżeli w trakcie posiedzenia zabraknie obecności wnioskodawcy, który zgłosił daną poprawkę, a także jeżeli zgłoszona poprawka nie została przedstawiona na piśmie bądź nie zawiera określenia wynikającej z niej konsekwencji dla projektowanej ustawy – komisja może tej poprawki nie rozpatrywać.

Marszałek Sejmu zarządza następnie drukowanie dodatkowego sprawozdania komisji tak, aby mogło zostać ono rozpatrzone przez Sejm podczas trzeciego czytania projektu (po doręczeniu jego tekstu posłom).

6.6. Głosowanie

Głosowanie jest przede wszystkim jednym ze sposobów wyrażenia woli przez organ o charakterze kolegialnym. W odniesieniu do procesu ustawodawczego podejmowane w drodze głosowania rozstrzygnięcia dotyczą najważniejszych kwestii przesądzających o dalszym postępowaniu z danym projektem ustawy lub z uchwaloną ustawą. Udział w głosowaniu, zarówno na posiedzeniu Sejmu, jak i komisji sejmowej jest jednym z podstawowych obowiązków posła.

Głosowanie w Sejmie przeprowadzane jest po zamknięciu debaty przez Marszałka Sejmu – po oznajmieniu przez niego, że Sejm przystępuje do głosowania. Głosowanie jest jawne i odbywa się albo przez:

- 1) podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów³³⁰, albo
- 2) głosowanie imienne polegające na użyciu kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła – wrzucanych do przygotowanej urny.

³³⁰ A jeżeli z jakichś względów nie jest to możliwe, zarządza się liczenie głosów przez sekretarza Sejmu.

Ogólne reguły rządzące porządkiem głosowania na posiedzeniu Sejmu oraz komisji sejmowej wynikają z przepisów Regulaminu Sejmu przewidujących, że:

- 1) w pierwszej kolejności głosowane są wnioski o odrzucenie projektu ustawy w całości (jeżeli taki wniosek został wniesiony),
- 2) następnie poprawki do poszczególnych artykułów tej ustawy (przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach),
- 3) na końcu głosuje się projekt w całości w brzmieniu uwzględniającym naniesione, przegłosowane wcześniej poprawki.³³¹

Jeżeli z powodu sytuacji nadzwyczajnej posiedzenie Sejmu odbywa się za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, przeprowadzenie głosowania również jest możliwe – poseł bierze w nim udział przez logowanie się w systemie do głosowania.

Tak jak przewidują to przepisy Konstytucji, co do zasady Sejm uchwała ustawy większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jest to tak zwana „**zwykła większość**”³³² **głosów**, w przypadku której uwzględnia się tylko liczbę głosów popierających rozstrzygnięcie (głosów „za”) oraz liczbę głosów przeciwnych temu rozstrzygnięciu (głosów „przeciw”), natomiast nie uwzględnia się głosów wstrzymujących się.³³³ Minimalna liczba posłów obecnych na sali obrad i głosujących konieczna do uznania ważności głosowania, nosząca miano *quorum*, wynosi w powyższym przypadku 230 posłów. Jakkolwiek wydawać by się mogło, że minimalna liczba głosów potrzebna do uchwalenia ustawy wynosi zatem 116 posłów przy minimalnym *quorum*, to biorąc pod uwagę wyrażoną wyżej metodę obliczania zwykłej większości głosów, za ważne głosowanie można uznać także taki skrajny przypadek, w którym za przyjęciem rozstrzygnięcia zagłosuje zaledwie

331 Art. 50 ust. 1 oraz art. 151 ust. 2 Regulaminu Sejmu – dotyczące odpowiednio Sejmu i komisji sejmowych.

332 Zwana też większością względną.

333 Innymi słowy przyjęcie rozstrzygnięcia wymaga uzyskania większej liczby zwolenników niż przeciwników.

jeden poseł, przy braku głosów przeciwnych, za to 229 głosach wstrzymujących się.

Konstytucja, przewiduje jednakże wyjątki od powyższej zasady. Przypadkiem takim, w którym rozstrzygnięcie zapada inną niż standardowa liczba głosów, mającym znaczenie dla postępowania ustawodawczego jest na przykład przyjęcie uchwały Sejmu odrzucającej uchwałę Senatu:

- 1) o odrzuceniu ustawy,
- 2) z zaproponowanymi poprawkami do ustawy
 - która została wcześniej uchwalona przez Sejm w postępowaniu ustawodawczym.

Jeżeli Sejm nie odrzuci ww. uchwały Senatu, to uznaje się ją za przyjętą. Oznacza to, że na skutek nieuzyskania odpowiedniej liczby głosów przeciwnych uchwale Senatu uchwalona ustawa zostanie odrzucona (w przypadku, o którym mowa w pkt 1), albo też treść poprawek Senatu zostanie wprowadzona do tekstu uchwalonej ustawy (w przypadku, o którym mowa w pkt 2)³³⁴.

Wyżej wymienioną uchwałę Sejmu odrzucającą uchwałę Senatu przyjmuje się **bezwzględną większością głosów**³³⁵ w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Głosowanie, w którym bierze się pod uwagę bezwzględną większość głosów, oznacza, że do przyjęcia rozstrzygnięcia konieczne jest uzyskanie poparcia co najmniej połowy wszystkich głosujących – bez względu na liczbę głosów przeciwnych i głosów wstrzymujących się, które traktowane są łącznie.³³⁶

334 W tej sytuacji zmianie ulegnie również data uchwalenia ustawy określona w jej tytule.

335 Zwaną również większością absolutną.

336 Innymi słowy przyjęcie rozstrzygnięcia wymaga uzyskania większej liczby zwolenników niż łącznie przeciwników i wstrzymujących się.

Inny wyjątek od podstawowej zasady liczenia głosów (zwykłą większością) stanowią przypadki głosowania większością określoną w postaci ułamka liczby głosujących, tzw. **kwalifikowaną większością głosów**, które to przypadki dotyczą z reguły spraw o szczególnej doniosłości.³³⁷ Wymaga się w nich uzyskania przez projekt większego poparcia posłów³³⁸ dla danego rozstrzygnięcia. Takie wymogi odnoszą się do uchwalenia:

- 1) ustawy o zmianie Konstytucji oraz
 - 2) ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, w której Rzeczypospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach³³⁹
- w przypadku których ustawę uchwała się większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, tj. co najmniej 154 posłów przy minimalnym *quorum* wynoszącym 230 posłów obecnych na sali obrad podczas głosowania i głosujących (307 posłów przy pełnym składzie izby) – jeżeli nie odnotowano głosów wstrzymujących się.³⁴⁰

Innym przypadkiem, w którym rozstrzygnięcie zapada większością kwalifikowaną, jest przekazanie Sejmowi przez Prezydenta wraz

³³⁷ W zastosowaniu art. 89 ust. 1, art. 90, art. 122 ust. 5 i art. 235 ust. 4 Konstytucji.

³³⁸ A także większego poparcia senatorów – w przypadku prac legislacyjnych nad uchwaloną już ustawą tocących się w Senacie.

³³⁹ Dotyczy to spraw mieszczących się w katalogu określonym w art. 89 ust. 1 Konstytucji, wymieniającym przypadki, w których ratyfikacja umowy albo jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Z bardziej znanych aktów warto wymienić tutaj ustawę z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. poz. 388).

³⁴⁰ Przy czym w odniesieniu do ustawy wymienionej w pkt 2 Sejm może zdecydować również o uchwaleniu jej w drodze referendum ogólnokrajowego – zgodnie z przepisami art. 90 ust. 3 i art. 125 Konstytucji oraz ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 851). Wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy Sejm dokonuje w drodze uchwały przyjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Taki przypadek miał miejsce w 2003 r, kiedy to w drodze przyjęta została uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (M.P. poz. 291), tzw. traktatu akcesyjnego.

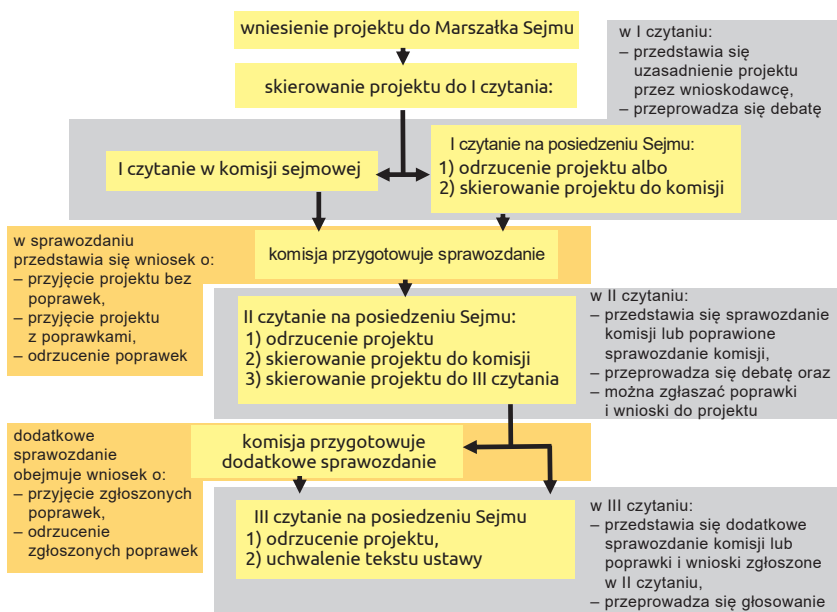
Rozstrzygnięcia zapadające w drodze uchwały podczas prac komisji sejmowych również podejmowane są przez głosowanie obecnych na posiedzeniu członków komisji. Co do zasady uchwały zapadające w drodze głosowania na posiedzeniu komisji sejmowej do przyjęcia wymagają zwykłej większości głosów w obecności co najmniej 1/3 liczby członków danej komisji (wyjątki od reguły określają niektóre przepisy Regulaminu Sejmu). W przypadku prac kilku połączonych komisji, uchwały są przyjmowane podobnie – zwykłą większością głosów, z tym że w obecności co najmniej 1/3 liczby członków każdej z uczestniczących w posiedzeniu komisji. Głosowania w komisji nie przeprowadza się w formie głosowania imiennego.

z umotywowanym wnioskiem uchwalonej już przez Sejm ustawy do ponownego rozpatrzenia (w zastosowaniu tzw. prawa weta prezydenckiego). Aby w ten sposób zakwestionowana ustawa mogła zostać podpisana i ogłoszona, konieczne jest jej ponowne uchwalenie przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.³⁴¹ W przypadku braku głosów wstrzymujących się i minimalnym *quorum* liczba ta wynosi 138 posłów (276 posłów przy pełnym składzie izby).

Wyniki głosowania ogłasza Marszałek Sejmu. Jeżeli ogłoszone wyniki głosowania budzą uzasadnione wątpliwości, Sejm może dokonać powtórzenia tego głosowania (re-*asumpcji*), przy czym wniosek w tej sprawie może być zgłoszony wyłącznie na tym samym posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie.

³⁴¹ Również w tym przypadku, jeżeli ustawa zostanie ponownie uchwalona, data uchwalenia ustawy określona w jej tytule podlega aktualizacji.

7. Szczegółowy przebieg postępowania legislacyjnego z projektem ustawy



RYS. 44. SCHEMAT POSTĘPOWANIA USTAWODAWCZEGO W SEJMIE OD WNIESIENIA PROJEKTU DO UCHWALENIA USTAWY

7.1. Inicjatywa ustawodawcza. Wniesienie projektu ustawy

1. Wszczęcie postępowania ustawodawczego rozpoczyna się od wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu (tzw. wniesienie projektu do łaski marszałkowskiej) w wyniku zastosowania przez uprawniony podmiot prawa inicjatywy ustawodawczej. Szczegółowe aspekty dotyczące trybu zastosowania prawa inicjatywy ustawodawczej podmiotów w to prawo wyposażonych oraz warunków, jakie powinien spełniać wnoszony projekt ustawy, zostały już omówione w rozdziale I i II niniejszego opracowania. Mając to na uwadze, przywołać warto w tym zakresie jedynie podstawowe informacje.

Prawo do wniesienia projektu ustawy wszczynającego proces ustawodawczy w Sejmie posiada 5 podmiotów:

- 3) postowie na Sejm, którzy wykonują to prawo albo:
 - a) jako grupa postów (co najmniej 15), albo
 - b) jako komisja sejmowa (stała albo nadzwyczajna);
- 4) Senat – jako cała izba parlamentu;
- 5) Rada Ministrów – w imieniu Rządu projekt ustawy podpisuje i wnosi Prezes Rady Ministrów;
- 6) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) grupa co najmniej 100 000 obywateli posiadających prawo wybierania – projekt faktycznie wnosi pełnomocnik komitetu inicjatywy ustawodawczej po zebraniu pod projektem wymaganej liczby podpisów.

2. Marszałek Sejmu jeszcze przed zarządzeniem druku tekstu projektowanej ustawy oraz doręczenia go postom weryfikuje, czy projekt spełnia wymogi przewidziane ustawami i Regulaminem Sejmu, a następnie Marszałek Sejmu:

- 1) może zwrócić projekt wnioskodawcy – jeżeli projekt nie spełnia wymogów art. 34 ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu;
- 2) może nie nadać projektowi biegu, jeżeli Komisja Ustawodawcza uchwaliła opinię o niedopuszczalności tego projektu (dotyczy to projektów, które Marszałek Sejmu skierował do zaopiniowania przez tę komisję na skutek wątpliwości co do jego zgodności z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej);
- 3) nie nadaje mu biegu - w przypadku obywatelskiego projektu ustawy:
 - a) w stosunku do którego liczba prawidłowo złożonych podpisów poparcia okaże się niższa niż ustawowo wymagana (tj. 100 000 podpisów),
 - b) którego treść została zmieniona w stosunku do projektu dołączonego do wcześniejszego zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej;

- 4) może skierować projekt do konsultacji – przy czym w przypadku projektów poselskich oraz komisyjnych, w stosunku do których konsultacje nie były przeprowadzone (co jest sytuacją typową), skierowanie projektu do konsultacji jest obowiązkowe;
 - 5) zarządza sporządzenie opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej przez ekspertów Kancelarii Sejmu (w tej roli występuje Biuro Analiz Sejmowych) – z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Prezydenta oraz Radę Ministrów.
3. Marszałek Sejmu, zarządza drukowanie projektu ustawy (projekt otrzymuje numer druku) oraz – w przypadku dokumentów Unii Europejskiej oraz projektów aktów prawnych Unii Europejskiej – kalendarza prac w Sejmie, a także zarządza doręczenie druków posłom.
4. Projekt ustawy, któremu nadany został bieg, jest kierowany do pierwszego czytania, które może zostać przeprowadzone bądź na posiedzeniu Sejmu (przed całą izbą parlamentu), bądź też na posiedzeniu komisji sejmowej (jednej lub kilku – w zależności od merytorycznego zakresu projektowanej regulacji). Co do zasady do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu kieruje się projekty ustaw o większej doniosłości (gdy przemawiają za tym ważne względy), przy czym jest to obowiązkowe w stosunku do projektów ustaw:
- 1) o zmianie Konstytucji;
 - 2) budżetowych;
 - 3) podatkowych;
 - 4) dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego,
 - 5) regulujących ustroj i właściwość władz publicznych;
 - 6) kodeksów.
5. Ponadto skierowanie projektowanej ustawy do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu tym się charakteryzuje, że taki projekt może zostać na tym posiedzeniu od razu odrzucony przez Sejm – bez konieczności skierowania go do prac w komisji

sejmowej.³⁴² W takim przypadku postępowanie ustawodawcze nad projektem ustawy zostaje zakończone.

7.2. Pierwsze czytanie projektu ustawy

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje:
 - 1) uzasadnienie tego projektu przez wnioskodawcę;
 - 2) debatę w sprawie ogólnych zasad projektu;
 - 3) pytania posłów oraz udzielanie odpowiedzi na te pytania przez wnioskodawcę.
2. W imieniu wnioskodawcy projektu ustawy występuje jego przedstawiciel upoważniony do reprezentowania go w pracach nad projektem. W braku obecności przedstawiciela wnioskodawcy pierwsze czytanie projektu ustawy nie może zostać przeprowadzone.
3. Pierwsze czytanie powinno odbyć się nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja sejmowa, do której skierowano projekt, postanowią inaczej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach jest również możliwe, że Sejm skróci postępowanie nad projektami ustaw w ten sposób, że przystąpienie do pierwszego czytania nastąpi niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku projektu.
4. Do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania projektu ustawy wnioskodawca ma możliwość zgłoszenia do wniesionego projektu **autopoprawki**, która modyfikuje pierwotnie wniesiony tekst projektu. Tekst tak zgłoszonej autopoprawki nie wymaga odrębnego głosowania i jest rozpatrywany łącznie z pierwotnym tekstem projektu (w ten sposób, jakby od początku był częścią projektu). Po rozpoczęciu pierwszego czytania projektu ustawy wniesienie autopoprawki nie jest możliwe.
Prawo do wniesienia autopoprawki nie przysługuje wnioskodawcy obywatelskiego projektu ustawy (art. 36 ust. 1c Regulaminu Sejmu).

342 W IX kadencji Sejmu taka sytuacja miała miejsce 9-krotnie, w tym w odniesieniu do aż czterech obywatelskich projektów ustawy (nr druku 1693, 2298, 2976 i 3008) – na 25 obywatelskich projektów wniesionych w tej kadencji. W VIII kadencji Sejmu w pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu odrzuconych zostało 60 projektów ustaw, natomiast w VII kadencji Sejmu – 83 projekty.

Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu

1. Obradami Sejmu kieruje Marszałek Sejmu, a w jego zastępstwie jeden z wicemarszałków Sejmu.
2. W przypadku pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu istnieje możliwość ograniczenia w trakcie debaty liczby pytań posłów występujących w sprawie projektu.
3. Zgodnie z art. 39 ust. 2 Regulaminu Sejmu etap pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu kończy się (po zakończeniu debaty) albo:
 - 1) odrzuceniem projektu przez Sejm (w drodze głosowania) i zakończeniem w ten sposób postępowania ustawodawczego, albo
 - 2) skierowaniem projektu do prac we właściwej komisji sejmowej – w celu sporządzenia sprawozdania i przekazania go następnie, wraz z projektem, do rozpatrzenia przez Sejm w ramach drugiego czytania.

W przypadku skierowania projektu do dalszych prac w komisji sejmowej, Sejm może wyznaczyć tej komisji termin na przedstawienie przez nią sprawozdania.

Pierwsze czytanie na posiedzeniu komisji sejmowej

1. Obradami komisji kieruje przewodniczący; w razie nieobecności przewodniczącego obradami komisji kieruje jeden z jego zastępców.
2. Jeżeli projekt ustawy został do pierwszego czytania skierowany na posiedzenie więcej niż jednej komisji sejmowej, komisje te przeprowadzają wspólne posiedzenie.
3. Po zakończeniu pierwszego czytania komisja przystępuje do szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy.

7.3. Szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy przez komisję

1. Przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrzenia projektu przez komisję może zostać przeprowadzone wystuchanie publiczne.

2. Do posiedzenia komisji lub wspólnego posiedzenia komisji w sprawie skierowanego do rozpatrzenia projektu ustawy zastosowanie mają ogólne reguły dotyczące przebiegu tych posiedzeń dotyczące:
 - 1) trybu ustalania toku prac nad rozpatrywanym projektem – przez prezydium komisji albo przez całą komisję;
 - 2) podjęcia uchwały o wspólnym rozpatrzeniu projektów połączonych tematycznie i rozpatrywanych w tym samym postępowaniu;
 - 3) przyjmowania lub wystuchiwania opinii przedstawicieli innych komisji sejmowych oraz obecnych na posiedzeniu upoważnionych osób (w tym postów niebędących członkami komisji rozpatrującej projekt, osób wykonujących zawodową działalność lobbingsową, a także – na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego – przedstawicieli samorządów i innych osób;
 - 4) powoływania podkomisji;
 - 5) podejmowania uchwał.
3. Prace nad projektem ustawy rozpatrzonym przez komisję sejmową kończą się przyjęciem sprawozdania komisji, w którym komisja przedstawia wniosek o:
 - 1) przyjęciu projektu bez poprawek albo
 - 2) przyjęciu projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu, albo
 - 3) odrzucenie projektu, a także – zgłoszone w formie pisemnej na posiedzeniu komisji „tzw. wnioski mniejszości” oraz zgłoszone przez Komisję Ustawodawczą wnioski lub propozycje poprawek, które nie uzyskały wcześniejszej akceptacji komisji rozpatrującej dany projekt.³⁴³
4. Podobnie jak miało to miejsce przy nadaniu biegu projektowi ustawy, Marszałek Sejmu zarządza druk sporządzonego przez komisję sejmową sprawozdania oraz doręczenie go postom.

343 Chyba że komisja rozpatrująca projekt przedstawi wniosek o odrzucenie tego projektu, wtedy wniosków mniejszości oraz zgłoszeń Komisji Ustawodawczej nie dołącza się do sprawozdania.

7.4. Drugie czytanie projektu ustaw

1. Drugie czytanie projektu ustawy zawsze odbywa się na posiedzeniu Sejmu i co do zasady obejmuje:

- 1) przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy;
- 2) przedstawienie Sejmowi poprawionego sprawozdania komisji – w określonych, wynikających z przepisów art. 47 Regulaminu Sejmu przypadkach;
- 3) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków do projektu ustawy, z wyjątkiem przypadku, w którym w treści sprawozdania komisji, o którym mowa w pkt 1, przedstawiono wniosek o odrzucenie projektu ustawy – w takiej sytuacji po przedstawieniu sprawozdania przeprowadza się debatę bez prawa zgłaszania poprawek i wniosków.

2. Ze względu na przyjętą w Sejmie zasadę pisemności poprawek, poprawki po ich ustnym zgłoszeniu na posiedzeniu przedstawia się następnie Marszałkowi Sejmu na piśmie wraz z informacją o konsekwencjach dla tekstu projektowanej ustawy wynikających z przyjęcia danej poprawki.

Podczas drugiego czytania prawo zgłaszania poprawek przysługuje wnioskodawcy projektowanej ustawy, Radzie Ministrów, grupie co najmniej 15 posłów, sejmowej Komisji do Spraw Petycji oraz przewodniczącym (lub wiceprzewodniczącym) klubu lub koła poselskiego.

Te same podmioty są upoważnione w trakcie drugiego czytania do złożenia wniosku o odrzucenie projektu ustawy, którego przyjęcie przez Sejm powoduje zakończenie prac legislacyjnych nad tym projektem.

3. Zgodnie z art. 36 ust. 2 Regulaminu Sejmu do zakończenia drugiego czytania projektu ustawy projekt ten może zostać przez jego wnioskodawcę wycofany. W przypadku projektu ustawy wniesionego przez grupę posłów taki skutek wystąpi również, jeżeli do zakończenia drugiego czytania liczba posłów

- popierających projekt, którzy podpisali się pod nim przy wniesieniu projektu do Marszałka Sejmu, spadnie poniżej 15 posłów.
4. W wyniku rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm podczas drugiego czytania:
- 1) jeżeli w sprawozdaniu komisji przedstawianym w drugim czytaniu zawarto wnioski o odrzucenie projektu oraz w głosowaniu:
 - a) Sejm ten wniosek odrzuci – projekt kieruje się ponownie do komisji, które rozpatrywały projekt, w celu ponownego rozpatrzenia i sporządzenia sprawozdania komisji, które będzie podlegało również rozpatrzeniu podczas drugiego czytania,
 - b) Sejm ten wniosek przyjmie – prace legislacyjne nad projektem zostają zakończone;
 - 2) jeżeli do projektu ustawy zostały w toku drugiego czytania zgłoszone nowe – niewymienione w sprawozdaniu komisji – poprawki i wnioski:
 - a) projekt może zostać skierowany ponownie do komisji, które go rozpatrywały, w celu sporządzenia i przedłożenia Sejmowi dodatkowego sprawozdania (nie należy mylić tego postępowania ze skierowaniem do ponownego rozpatrzenia, o którym mowa w ppkt 1 lit. a),
 - b) projekt może zostać skierowany do komisji, które go rozpatrywały, w celu sporządzenia poprawionego sprawozdania, które będzie rozpatrywane przez Sejm ponownie podczas niezakończonego drugiego czytania,
 - c) projekt może zostać skierowany do trzeciego czytania bez skierowania go ponownie do komisji w celu sporządzenia dodatkowego sprawozdania (o czym jest mowa w lit. a) – w takim przypadku podczas trzeciego czytania poseł sprawozdawca przedstawia na posiedzeniu Sejmu poprawki i wnioski zgłoszone podczas drugiego czytania.
5. Zgodnie z art. 44 ust. 3 Regulaminu Sejmu drugie czytanie projektu ustawy może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm po-

stanowi inaczej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach jest również możliwe, że Sejm skróci postępowanie nad projektami ustaw w ten sposób, że przystąpienie do drugiego czytania nastąpi niezwłocznie po:

- 1) zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji;
- 2) otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji.

7.5. Trzecie czytanie projektu ustawy. Uchwalenie ustawy

1. Trzecie czytanie projektu ustawy obejmuje:
 - 1) przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji – w przypadku gdy projekt ustawy podczas drugiego czytania, na skutek zgłoszonych w tym czytaniu nowych poprawek i wniosków, został skierowany ponownie do komisji, które go rozpatrywały;
 - 2) przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek oraz wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania – w przypadku gdy mimo zgłoszenia podczas drugiego czytania nowych poprawek i wniosków do projektu, projekt ten nie został skierowany ponownie do komisji w celu sporządzenia dodatkowego sprawozdania;
 - 3) głosowanie.
2. Rozpatrzenie dodatkowego sprawozdania komisji na posiedzeniu Sejmu następuje po zarządzeniu jego druku przez Marszałka Sejmu i po jego doręczeniu posłom, natomiast jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji, trzecie czytanie może odbyć się niezwłocznie.
3. Porządek głosowania podczas trzeciego czytania projektu ustawy, zgodnie z art. 50 ust. 1 i 6 Regulaminu Sejmu, przedstawia się następująco:
 - 1) głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości, jeżeli wniosek taki został postawiony,
 - 2) głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach,

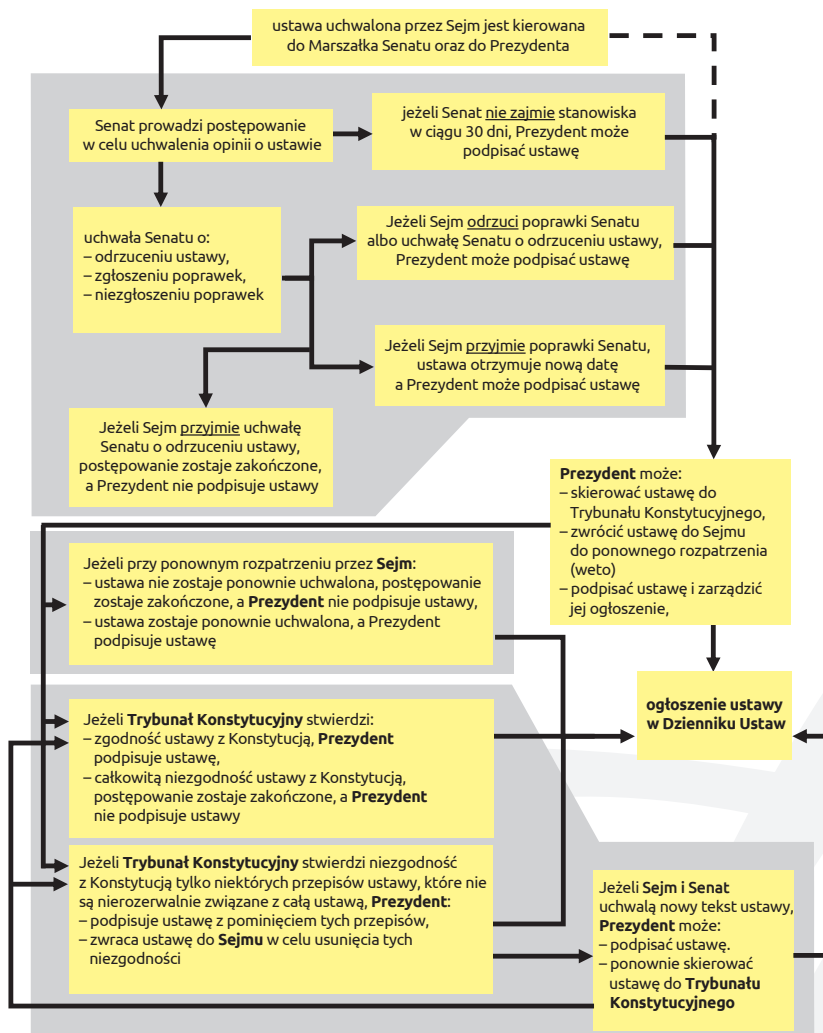
- 3) głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisję, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek
 - przy czym Sejm może postanowić poddanie projektu ustawy pod głosowanie w całości, łącznie z poprawkami, jeżeli nie zgłoszono w tym zakresie sprzeciwu.
4. W związku z zasadą pisemności poprawek, podczas głosowania w trzecim czytaniu Marszałek Sejmu posiada prawo, aby z własnej inicjatywy odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji w formie pisemnej.

W razie powzięcia wątpliwości, czy wskutek przyjętych poprawek nie wprowadzono do projektowanej ustawy sprzeczności między jej poszczególnymi przepisami, Marszałek Sejmu może odroczyć głosowanie nad całością projektu ustawy na czas niezbędny do stwierdzenia tej okoliczności. W takim przypadku Marszałek Sejmu kieruje projekt ustawy do komisji, które go rozpatrywały, lub do Komisji Ustawodawczej w celu przedstawienia opinii, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami. Opinia taka powinna zawierać również stanowisko komisji w sprawie przyjęcia albo odrzucenia projektu ustawy przez Sejm.

5. W wyniku rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm, w drodze głosowania, projektowana ustawa może zostać:
 - 1) odrzucona albo
 - 2) uchwalona.

W obu przypadkach postępowanie ustawodawcze z projektem ustawy zostaje zakończone. Jeżeli Sejm uchwali ustawę, tekst tej ustawy potwierdzony swoim podpisem Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu (w celu umożliwienia wyrażenia opinii przez wyższą izbę parlamentu) oraz Prezydentowi (w celu umożliwienia późniejszego złożenia przez niego podpisu pod ustawą).

Uchwalona ustawa otrzymuje datę wydania zgodną z datą uchwalenia jej w głosowaniu.



RYS. 45. SCHEMAT POSTĘPOWANIA USTAWODAWCZEGO DOTYCZĄCEGO UCHWALONEJ PRZEZ SEJM USTAWY

8. Szczegółowy przebieg postępowania legislacyjnego z uchwaloną ustawą

Z uwagi na zakres problematyki omawianej w niniejszym rozdziale, zagadnienia dotyczące procedury legislacyjnej toczącej się po uchwaleniu ustawy przed organami Senatu, a także z udziałem Prezydenta i Trybunału Konstytucyjnego zostaną omówione tylko w niezbędnym zakresie, natomiast główna uwaga zostanie skierowana na omówienie roli Sejmu i jego organów.

8.1. Rozpatrzenie uchwały Senatu w sprawie uchwalonej ustawy

1. Niezwłocznie po uchwaleniu ustawy Marszałek Sejmu przekazuje jej tekst potwierdzony własnym podpisem Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi.
2. W terminie 30 dni od dnia przekazania tekstu ustawy Senat może w jej sprawie zająć stanowisko przez przyjęcie uchwały:
 - 1) wprowadzającej do tekstu ustawy poprawki;
 - 2) o odrzuceniu ustawy;
 - 3) przyjmującej ustawę bez poprawek.

Rozpatrzenie uchwały Senatu wprowadzającej poprawki do ustawy albo odrzucającej ustawę

1. Sejm rozpatruje:
 - 1) uchwałę Senatu wprowadzającą do tekstu ustawy poprawki oraz
 - 2) uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy.
2. Co do zasady Marszałek Sejmu kieruje uchwałę Senatu do komisji sejmowych, które rozpatrywały projekt tej ustawy. Sejm może jednak postanowić, na wniosek Marszałka Sejmu, o rozpatrzeniu poprawek Senatu z pominięciem skierowania zawierającej je uchwały do rozpatrzenia w komisji.
3. Do posiedzenia komisji sejmowej stosuje zwykłe reguły dotyczące przebiegu tego posiedzenia, z tym że dodatkowo zapra-

sza się na to posiedzenie senatora sprawozdawcę, który reprezentuje komisje Senatu rozpatrujące ustawę w ramach prac w wyższej izbie parlamentu; senatorowi sprawozdawcy udziela się głosu, na jego wniosek, poza kolejnością wystąpień; nieobecność senatora sprawozdawcy nie wstrzymuje rozpatrzenia uchwały Senatu przez komisję sejmową.

4. W wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu komisje sejmowe sporządzają **sprawozdanie**, w którym przedstawiają wniosek odpowiednio o:
 - 1) odrzućcie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu;
 - 2) o odrzućcie albo przyjęcie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości.
5. Rozpatrzenie sprawozdania komisji przez Sejm może nastąpić, jeżeli Sejm nie postanowi inaczej, nie wcześniej niż trzeciego dnia od doręczenia postom tego sprawozdania.³⁴⁴
6. Sejm rozpatruje sprawozdanie komisji, wysłuchując jedynie sprawozdawcy. Nad sprawozdaniem tym nie przeprowadza się dyskusji, chyba że Sejm postanowi inaczej.³⁴⁵
7. W przypadku rozpatrywania uchwały Senatu wprowadzającej do tekstu ustawy poprawki, Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek, chyba że ze sprawozdania komisji wynika celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością poprawek zawartych w uchwale Senatu.
8. Uchwałę Senatu o odrzućcie 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 postów**.
9. W wyniku rozstrzygnięcia uchwały Senatu przez Sejm:
 - 1) następuje ustalenie tekstu ustawy, a jeżeli

³⁴⁴ Drukowanie uchwały Senatu i sprawozdania komisji w sprawie tej uchwały oraz doręczenie ich postom zarządza Marszałek Sejmu.

³⁴⁵ Sprawozdanie komisji może wskazywać, które z poprawek zgłoszonych przez Senat można głosować łącznie.

- a) do tekstu ustawy wprowadzone zostały zmiany na skutek przyjęcia poprawek Senatu – ustawa otrzymuje nową datę uchwalenia,
 - b) do tekstu nie zostały wprowadzone żadne zmiany na skutek odrzucenia wszystkich poprawek Senatu – data uchwalenia ustawy pozostaje bez zmian;
- 2) ustawa nie dochodzi do skutku (zostaje odrzucona) – w wyniku przyjęcia uchwały Senatu o odrzuceniu ustaw (tj. gdy Sejm uchwały Senatu nie odrzucił).
10. Niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem.

Postępowanie w przypadku uchwały Senatu przyjmującej ustawę lub braku stanowiska Senatu w tej sprawie

W przypadku:

- 1) uzyskania przez Marszałka Sejmu informacji o przyjęciu uchwalonej ustawy przez Senat lub w przypadku
 - 2) bezskutecznego upływu terminu na podjęcie przez Senat decyzji w sprawie uchwalonej ustawy, wynoszącego 30 dni od dnia przekazania ustawy do Senatu
 - Marszałek Sejmu informuje o tym Sejm oraz niezwłocznie przesyła Prezydentowi tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem.
- Brak przedstawienia stanowiska przez Senat w wymaganym terminie jest równoważny w skutkach z przyjęciem przez Senat uchwalonej ustawy.

8.2. Rola Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym

- 1. Po zakończeniu postępowania ustawodawczego toczącego się przed organami Sejmu i Senatu, Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi.

2. Konstytucja wyznacza Prezydentowi termin 21 dni od dnia przedstawienia mu ustawy na podjęcie decyzji co do dalszego postępowania z tą ustawą. W tym terminie Prezydent:
 - 3) podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 122 ust. 2 Konstytucji) albo
 - 4) występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją (art. 122 ust. 3 i 4 Konstytucji), albo
 - 5) z umotywowanym wnioskiem przekazuje (zwraca) ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 122 ust. 5 Konstytucji) – w zastosowaniu tzw. weta prezydenckiego.
3. Podpisanie uchwalonej ustawy przez Prezydenta, a następnie jej ogłoszenie w dzienniku urzędowym ostatecznie kończy postępowanie ustawodawcze z tą ustawą.
4. Zgodnie z art. 122 ust. 6 Konstytucji wystąpienie Prezydenta:
 - 1) do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją lub
 - 2) do Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie ustawy – wstrzymuje bieg terminu 21 dni na podpisanie ustawy.

8.2.1. Udział Sejmu w postępowaniu dotyczącym prewencyjnej kontroli zgodności ustawy z Konstytucją

1. W przypadku wystąpienia przez Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności przekazanej Prezydentowi do podpisu ustawy z Konstytucją³⁴⁶, jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna skierowaną do rozpatrzenia ustawę:
 - 3) za zgodną z Konstytucją (w całości) – Prezydent:
 - a) nie może odmówić podpisania tej ustawy,
 - b) podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, a postępowanie ustawodawcze zostaje zakończone;

346 Jest to tzw. prewencyjna kontrola zgodności ustawy z Konstytucją – poprzedzająca podpisanie i ogłoszenie ustawy. Kontrola ta odróżnia się od kontroli dotyczącej już ogłoszonych przepisów, której ramy wyznaczają art. 188–192 Konstytucji.

- 4) za niezgodną z Konstytucją (w całości) – Prezydent odmawia podpisania ustawy, a postępowanie ustawodawcze zostaje zakończone niedojściem ustawy do skutku.
- 5) za niezgodną z Konstytucją, jednakże stwierdził, że niezgodność ta dotyczy poszczególnych przepisów ustawy (a nie całości) i jednocześnie Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że przepisy te są nierozzerwalnie związane z całą ustawą – Prezydent, **po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu:**
 - a) **zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia tej niezgodności** albo
 - b) podpisuje ustawę z pominięciem przepisów, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją, i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, a postępowanie ustawodawcze zostaje zakończone.

Zasięgnięcie opinii Marszałka Sejmu w sprawie częściowej niezgodności ustawy z Konstytucją

Obowiązek zasięgnięcia opinii Marszałka Sejmu co do postępowania w sprawie ustawy, której niektóre przepisy zostały uznane za niezgodne z Konstytucją i nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą, wynika z art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji.

1. Wystąpienie Prezydenta o przedstawienie opinii w powyższej sprawie Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm, przekazując im jednocześnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący tej ustawy, wraz z uzasadnieniem.
2. Komisje, do których skierowane zostało wystąpienie Prezydenta, przedstawiają Marszałkowi Sejmu stanowisko co do celowości:
 - 1) zwrócenia ustawy Sejmowi albo
 - 2) podpisania ustawy przez Prezydenta z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją– nie później niż w ciągu 14 dni od dnia skierowania pisma Prezydenta do komisji, chyba że Marszałek Sejmu ustali krótszy termin na przedstawienie stanowiska komisji.

Zwrócenie ustawy Sejmowi w celu usunięcia niezgodności z Konstytucją

Zgodnie z art. 58 Regulaminu Sejmu przez usunięcie niezgodności z Konstytucją ustawy, która została zwrócona Sejmowi przez Prezydenta, należy rozumieć **uchwalenie tekstu odpowiednich zmian, które Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją, z zachowaniem ich dotychczasowego zakresu przedmiotowego**. Usunięcie niezgodności może również dotyczyć niezbędnych zmian o charakterze redakcyjnym, które mają na celu dostosowanie innych przepisów ustawy do przepisów zmienionych z zachowaniem wyżej wymienionego zakresu.

1. Zwróconą ustawę Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które rozpatrywały jej projekt przed uchwaleniem przez Sejm. Marszałek Sejmu może wyznaczyć komisjom termin przedstawienia sprawozdania.
2. Do posiedzenia komisji mają zastosowanie ogólne reguły dotyczące jej przebiegu, z tym że pierwsze posiedzenie komisji obejmuje:
 - 1) przedstawienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego;
 - 2) przedstawienie wystąpienia Prezydenta w sprawie zwrócenia ustawy Sejmowi;
 - 3) debatę w sprawie założeń koniecznych zmian w ustawie;
 - 4) na zaproszenie komisji – udział przedstawiciela Prezydenta.
3. W sprawozdaniu komisji zawiera się propozycje tekstu zmian zwróconej ustawy oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia.
4. Na posiedzeniu Sejmu, po zamknięciu debaty, przystępuje się do głosowania, w którym zachowuje się następujący porządek:
 - 1) głosowanie poszczególnych poprawek do zaproponowanego tekstu odpowiednich zmian przepisów w uchwalonej już ustawie;
 - 2) głosowanie w całości tekstu odpowiednich zmian przepisów w uchwalonej ustawie, z uwzględnieniem przyjętych poprawek.

5. Uchwałę Sejmu w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie zawierającą tekst odpowiednich zmian przepisów oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia Marszałek Sejmu przesyła Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi.³⁴⁷
6. Senat przyjmuje uchwałę o:
 - 1) przyjęciu bez zmian uchwały Sejmu albo
 - 2) wprowadzeniu poprawek do tekstu uchwały Sejmu.
7. W przypadku przyjęcia przez Senat i przekazania do Sejmu uchwały o wprowadzeniu poprawek do uchwały Sejmu zawierającej tekst odpowiednich zmian postępowanie toczy się w sposób analogiczny do rozpatrzenia uchwały Senatu wprowadzającej poprawki do uchwalonej ustawy, tj.:
 - 1) uchwała Senatu co do zasady zostaje skierowana do komisji sejmowych, które na wcześniejszych etapach prac legislacyjnych rozpatrywały projekt tej ustawy;
 - 2) do posiedzenia komisji sejmowej zastosowanie znajdują zwykłe reguły dotyczące przebiegu tego posiedzenia, z tym że dodatkowo zaprasza się na to posiedzenie senatora sprawozdawcę, który reprezentuje komisje Senatu rozpatrujące ustawę w ramach prac w wyższej izbie parlamentu; senatorowi sprawozdawcy udziela się głosu, na jego wniosek, poza kolejnością wystąpień; nieobecność senatora sprawozdawcy nie wstrzymuje rozpatrzenia uchwały Senatu przez komisję sejmową;
 - 3) w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu komisje sejmowe sporządzają sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek odpowiednio o odrzućenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu;
 - 4) rozpatrzenie sprawozdania komisji przez Sejm może nastąpić, jeżeli Sejm nie postanowi inaczej, nie wcześniej niż trzeciego dnia od doręczenia postom tego sprawozdania;
 - 5) Sejm rozpatruje sprawozdanie komisji, wystuchując jedynie sprawozdawcy; nad sprawozdaniem tym nie przeprowadza się dyskusji, chyba że Sejm postanowi inaczej.

³⁴⁷ Tekst ten dostarcza się także postom.

- 6) Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek, chyba że ze sprawozdania komisji wynika celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością poprawek zawartych w uchwale Senatu;
 - 7) uchwałę Senatu o odrzuceniu poprawki zaproponowanej w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.
8. W przypadku:
- 1) ustalenia tekstu odpowiednich zmian w uchwalonej ustawie w wyniku rozpatrzenia ich przez Sejm i Senat albo
 - 2) uzyskania przez Marszałka Sejmu informacji o przyjęciu przez Senat bez poprawek uchwały Sejmu zawierającej tekst odpowiednich zmian w uchwalonej ustawie i poinformowaniu o tym Sejmu
 - 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 wprowadzenia.
9. Prezydent:
- 1) podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej albo
 - 2) ponownie występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją.³⁴⁸

8.2.2. Ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm

Również procedura związana z ponownym rozpatrzeniem przez Sejm uchwały przekazanej w tym celu przez Prezydenta opiera się na tych samych ogólnych zasadach postępowania ustawodawczego. Wystąpienie przez Prezydenta z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie przez Sejm uchwalonej już ustawy, zwane również wetem

³⁴⁸ W tym przypadku etap postępowania legislacyjnego uległby powtórzeniu. Jakkolwiek ustalenia Regulaminu Sejmu powinny minimalizować ryzyko nieprawidłowego usunięcia niezgodności niektórych przepisów ustawy z Konstytucją, nie wydaje się właściwe wykluczenie takiego przypadku. Takie też stanowisko wyraził Piotr Radziejewicz w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2001.

prezydenckim, powoduje, że do uchwalenia ustawy niezbędne jest uzyskanie ponadstandardowego poparcia postów.

1. Ustawę, której podpisania Prezydent odmówił, przekazując ją wraz z umotywowanym wnioskiem Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm.
2. Po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta komisje, do których wniosek ten został skierowany, przedkładają Sejmowi **sprawozdanie**. W sprawozdaniu tym komisje przedstawiają wniosek o:
 - 1) ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym bądź
 - 2) wniosek przeciwny.
3. Przedstawiciel Prezydenta, w jego imieniu, przedstawia na posiedzeniu Sejmu motywację wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm, a następnie poseł sprawozdawca przedstawia stanowisko komisji.
4. Ponowne rozpatrzenie ustawy następuje w drodze głosowania kwalifikowaną większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby postów.³⁴⁹
5. W przypadku:
 - 1) ponownego uchwalenia ustawy:
 - a) Marszałek Sejmu niezwłocznie powiadamia o tym fakcie Prezydenta,
 - b) Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, przy czym nie przysługuje Prezydentowi w tym przypadku prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie prewencyjnej kontroli zgodności ustawy z Konstytucją;³⁵⁰
 - 2) gdy Sejm ponownie nie uchwali ustawy w brzmieniu dotychczasowym, postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu, a ustawa nie dochodzi do skutku.

349 Przy minimalnym *quorum* wynoszącym 230 postów i braku głosów wstrzymujących się liczba postów popierających projekt musi wynosić co najmniej 138 postów (natomiast przy pełnym składzie izby i braku głosów wstrzymujących się liczba postów popierających ponowne przyjęcie ustawy musi wynosić co najmniej 276 postów).

350 Ponadto ustawa otrzymuje nową datę uchwalenia (ponownego).

9. Szczególna procedura ustawodawcza w przypadku projektów ustaw niektórych rodzajów

9.1. Pilny projekt ustawy

Specyficznym rodzajem projektu aktu normatywnego jest projekt ustawy uznany za pilny (tzw. pilny projekt ustawy). Jak to sugeruje nazwa takiego dokumentu, określona dla niego procedura ustawodawcza zakłada przyspieszenie prac tak, aby umożliwić wcześniejsze ogłoszenie i wejście w życie ustawy. Podstawowe założenia postępowania z tego rodzaju projektem zostały umocowane już na poziomie przepisów Konstytucji, w art. 123 ustawy zasadniczej, a wynikające z tych założeń odrębności proceduralne zostały przewidziane zarówno przepisami uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348), jak i Regulaminem Sejmu oraz Regulaminem Senatu.

Prawo uznania danego projektu ustawy za pilny przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów w stosunku do projektu ustawy uchwalonego przez ten organ. Procedowanie projektu ustawy, któremu nadano taki status, będzie związane zatem z zastosowaniem prawa inicjatywy ustawodawczej przysługującej wyłącznie Radzie Ministrów. Mimo wskazanego zawężenia strony podmiotowej prawa do uznania danego projektu ustawy za pilny, wywołuje ono skutki prawne w zakresie ustalenia właściwego przebiegu procedury ustawodawczej na wszystkich etapach prac legislacyjnych, które toczą się również przed innymi organami władzy publicznej. Rada Ministrów może wycofać klauzulę pilności w stosunku do wniesionego projektu najpóźniej przed rozpoczęciem drugiego czytania. Jeżeli Rada Ministrów uzna uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, informacja o tym uznaniu zostaje zamieszczona w piśmie (wniosku), przy którym ten projekt jest wnoszony do Marszałka Sejmu.³⁵¹

³⁵¹ Informacja ta widnieje na pierwszej stronie druku danego projektu. Na przykład w IX kadencji Sejmu takim projektem był rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz niektórych innych ustaw,

Art. 123 ust. 1 Konstytucji precyzuje, jakich projektów ustaw Rada Ministrów nie może uznać za pilne. Są to mające szczególną doniosłość projekty ustaw:

- 1) podatkowych;
- 2) dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego;
- 3) regulujących ustrój i właściwość władz publicznych;
- 4) kodeksów.

W przypadku wniesienia przez Radę Ministrów projektu ustawy uznanego za pilny, w postępowaniu przed organami Sejmu stosuje się ogólne reguły dotyczące przebiegu tego postępowania, z tym że:

- 1) Marszałek Sejmu, nadając bieg temu projektowi, ustala jednocześnie orientacyjny kalendarz prac w Sejmie nad projektem;
- 2) drukowanie pilnego projektu ustawy następuje niezwłocznie po jego otrzymaniu, zaś w uzasadnionych przypadkach doręczenie projektu pocztą może być zastąpione podaniem do wiadomości, że druki projektu są wyłożone do odbioru w Kancelarii Sejmu;
- 3) Marszałek Sejmu może zarządzić przeprowadzenie pierwszego czytania, zarówno na posiedzeniu Sejmu, jak i na posiedzeniu komisji sejmowej, bez zachowania 7-dniowego terminu od doręczenia druku tego projektu pocztą, a w przypadku skierowania projektu do prac w komisji sejmowej – Marszałek Sejmu ustala jednocześnie dla komisji termin przedstawienia sprawozdania komisji, nie dłuższy niż 30 dni;
- 4) po zakończeniu prac przez właściwą komisję sejmową Marszałek Sejmu jest zobligowany do wprowadzenia tego projektu pod obrady na najbliższym posiedzeniu Sejmu;

którego druk otrzymał nr 765. Informacja na temat przebiegu prac legislacyjnych w Sejmie nad tym projektem została zamieszczona na stronie <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=765>. Projekt ten wpłynął do Sejmu w dniu 19 listopada 2020 r., zaś Prezydent uchwaloną na podstawie tego projektu ustawę podpisał w dniu 7 grudnia 2020. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 17 grudnia 2020 r. pod pozycją 2275.

- 5) w drugim i trzecim czytaniu Regulamin Sejmu nie przewiduje istotniejszych odrębności postępowania;
- 6) w przypadku uchwalenia przez Sejm ustawy, której projekt został uznany za pilny, Marszałek Sejmu niezwłocznie, nie później niż w ciągu 3 dni od dnia uchwalenia tej ustawy, przesyła jej tekst potwierdzony swoim podpisem Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi.

Zgodnie z art. 123 ust. 3 Konstytucji Senat rozpatruje **ustawę pilną** (tj. ustawę uchwaloną na podstawie projektu, który został uznany za pilny) w terminie 14 dni³⁵². W przypadku przyjęcia przez Senat uchwały wprowadzającej do tej ustawy poprawki albo uchwały odrzucającej tę ustawę:

- 1) Sejm rozpatruje uchwałę Senatu na posiedzeniu najbliższym po jej doręczeniu, chyba że Marszałek Sejmu – ze względu na złożoność propozycji Senatu – skieruje tę uchwałę do rozpatrzenia przez komisje, które na wcześniejszych etapach prac legislacyjnych rozpatrywały jej projekt;
- 2) 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.

Zgodnie z art. 123 ust. 3 Konstytucji termin podpisania przez Prezydenta ustawy, której projekt został uznany za pilny, **wynosi 7 dni**.³⁵³ W przypadku wystąpienia przez Prezydenta do Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie ustawy, której projekt został uznany za pilny, Prezydium Sejmu tak określa tok prac nad tym wnioskiem, aby od dnia wpłynięcia wniosku Prezydenta do dnia ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Sejm nie upłynęło więcej niż 7 dni.

352 Standardowym terminem na rozpatrzenie ustawy przez Senat jest termin 30-dniowy.

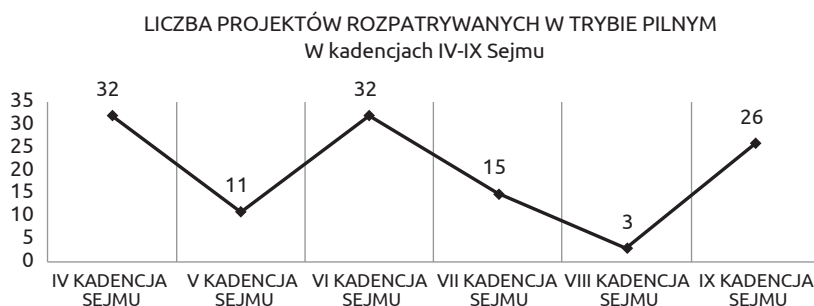
353 Standardowym terminem, w którym Prezydent podpisuje ustawę (lub podejmuje decyzję co do jej skierowania do ponownego rozpatrzenia lub skierowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności tej ustawy z Konstytucją), jest 21 dni od dnia przedstawienia Prezydentowi ostatecznie ustalonego tekstu ustawy przez Marszałka Sejmu.

Postępowanie ustawodawcze z pilnym projektem ustawy nie wyklucza możliwości przeprowadzenia wystąpienia publicznego w stosunku do tego projektu.

Niezależnie od powyższego, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu ustawy uznanego przez Radę Ministrów za pilny jest niekompletne, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może zwrócić Radzie Ministrów pilny projekt ustawy w celu uzupełnienia, aby spełnione zostały wymogi wynikające z art. 34 Regulaminu Sejmu.

Liczba projektów rozpatrywanych w Sejmie w trybie pilnym w kolejnych kadencjach jest bardzo zmienna i trudno wskazać w tym zakresie jakąś istotną prawidłowość. Ich liczbę można obserwować na stronach internetowych Systemu Informacyjnego Sejmu.³⁵⁴ Biorąc natomiast pod uwagę obecną praktykę legislacyjną, należy zauważyć, że organy Sejmu są w stanie tak zorganizować proces legislacyjny, że uchwalenie ustawy będzie możliwe w bardzo krótkim czasie, bez potrzeby nadawania projektowi statusu projektu pilnego. Podstawową zaletą tego rodzaju projektu pozostaje zatem niejako obowiązkowe skrócenie niektórych konstytucyjnych terminów – związanych z jego rozpatrzeniem w Senacie i podpisaniem przez Prezydenta, a także fakt wywoływania takich skutków na mocy decyzji Rady Ministrów.

354 Jakkolwiek w Systemie Informacyjnym Sejmu nie został zawarty osobny wykaz zawierający wszystkie projekty ustaw rozpatrywane w trybie pilnym, projekty takie zostały oznaczone gwiazdką (*) przy podanym numerze druku, z poziomu widoku przeglądu wszystkich projektów ustaw w danej kadencji – strona główna Sejmu, zakładka „Prace Sejmu” / „Proces legislacyjny” / „Przegląd projektów ustaw” (oznaczenia dodano od IV kadencji Sejmu). Np. w odniesieniu do IX kadencji Sejmu można się z tym zapoznać na stronie: https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/przeglad_projust.



RYS. 46. LICZBA PROJEKTÓW ROZPATRYWANYCH W TRYBIE PILNYM W POSZCZEGÓLNYCH KADENCJACH SEJMU.

9.2. Postępowanie z projektami kodeksów

W odniesieniu do ustaw będących kodeksami Konstytucja nie przewiduje szczególnych odrębności w zakresie przebiegu postępowania ustawodawczego, za wyjątkiem wskazania, że projektu takiej ustawy nie można uznać za pilny w rozumieniu art. 123 Konstytucji. Pewne uregulowania w tym zakresie przewidują natomiast przepisy art. 37 ust. 2, a także art. 87–95 zawartych w rozdziale 4 działu II Regulaminu Sejmu. Uregulowania te odnoszą się zarówno do projektów kodeksów, jak i projektów zmian kodeksów oraz projektów przepisów wprowadzających kodeksy oraz ich zmiany, zwanych dalej „projektami ustaw kodeksowych”. Ostateczne rozstrzygnięcie co do tego, czy dany projekt jest projektem ustawy kodeksowej, należy do Marszałka Sejmu.

W przypadku wniesienia projektu ustawy kodeksowej, w postępowaniu przed organami Sejmu stosuje się ogólne reguły dotyczące przebiegu tego postępowania (w tym możliwe jest przeprowadzenie wysłuchania publicznego), z tym że:

- 1) zasadą jest rozpatrywanie przez Sejm projektów kodeksowych, które zostały wniesione łącznie i są połączone tematycznie, w tym samym postępowaniu legislacyjnym;

- 2) przed pierwszym czytaniem projektu ustawy kodeksowej Sejm może powołać Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia tego projektu:
 - a) która może powoływać podkomisje stałe do szczegółowego rozpatrzenia projektu oraz zespoły robocze, w tym zespoły robocze w ramach powołanych podkomisji, przy czym:
 - członek Komisji Nadzwyczajnej nie może wchodzić w skład więcej niż dwóch powołanych podkomisji,
 - powołane podkomisje mogą odbywać posiedzenia wspólne,
 - podkomisja może powołać zespół stałych ekspertów podkomisji,
 - b) która powołuje zespół stałych ekspertów, z których 1/3 wskazuje wnioskodawca projektu kodeksu,
 - c) której przewodniczący może powołać doraźnie ekspertów do opracowania poszczególnych zagadnień;
- 3) Komisja Nadzwyczajna powołana do rozpatrzenia projektu ustawy kodeksowej może przedstawić Sejmowi sprawozdanie w formie zestawienia przyjętych przez nią poprawek odnoszących się do projektu wniesionego przez wnioskodawców, przy czym tzw. wnioski mniejszości, tj. wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez Komisję Nadzwyczajną:
 - a) mogą być zamieszczone w tym sprawozdaniu, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 5 posłów, którzy są członkami tej komisji,
 - b) ich wnioskodawcy uzupełniają o uzasadnienie, które powinno wskazywać różnice między sprawozdaniem Komisji Nadzwyczajnej a proponowaną zmianą, a także jej cel oraz przewidywane skutki prawne i finansowe,
 - c) Komisja Nadzwyczajna poddaje analizie końcowej pod względem ich wzajemnej zależności, wskazanych przez wnioskodawców skutków oraz konsekwencji dla tekstu projektu kodeksu, a także innych projektów oraz ustaw i kodeksów z nim związanych,

- d) Komisja Nadzwyczajna może nie umieścić w swoim sprawozdaniu wniosków mniejszości niespełniających wymogów wymienionych w lit. a–c;
- 4) Komisja Nadzwyczajna powołana do rozpatrzenia projektu kodeksu może w każdym czasie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących tego projektu;
- 5) pierwsze czytanie projektu powinno odbyć się na posiedzeniu Sejmu, a w przypadku:
- a) projektu kodeksu lub projektu przepisów wprowadzających kodeks nie może się odbyć wcześniej niż trzydziestego dnia od doręczenia postom druku projektu,
 - b) projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks nie może się odbyć wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia postom druku projektu;
- 6) drugie czytanie projektu ustawy kodeksowej nie może odbyć się wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia postom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej;
- 7) w przypadku zgłoszenia w drugim czytaniu projektu ustawy kodeksowej poprawki albo wniosku do tego projektu, projekt ten jest kierowany ponownie do Komisji Nadzwyczajnej.

9.3. Projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Odrębne reguły postępowania ustawodawczego prowadzonego w Sejmie zostały określone również w odniesieniu do projektów ustawy wykonujących prawo Unii Europejskiej – w przepisach art. 95a–95f zawartych w rozdziale 5a działu II Regulaminu Sejmu. Ustalenia, czy dany projekt ustawy jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, dokonuje się w oparciu o:

- 1) deklarację Rady Ministrów wnoszącej projekt ustawy do Sejmu³⁵⁵ albo

³⁵⁵ W ogromnej większości projekty ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej są wnoszone właśnie przez Radę Ministrów.

2) rozstrzygnięcie Marszałka Sejmu – w pozostałych przypadkach. W przypadku wniesienia projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, w postępowaniu przed organami Sejmu stosuje się ogólne reguły dotyczące przebiegu tego postępowania (w tym możliwe jest przeprowadzenie wystuchania publicznego, rozpatrzenie projektu w trybie pilnym oraz w postępowaniu właściwym dla projektów ustaw kodeksowych), z tym że:

- 1) Marszałek Sejmu przy nadaniu biegu temu projektowi ustala jednocześnie kalendarz prac w Sejmie nad tym projektem, biorąc pod uwagę terminy wykonania prawa Unii Europejskiej;
- 2) podczas prac nad projektem we właściwej komisji sejmowej³⁵⁶, jeszcze przed przystąpieniem do etapu szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy, komisja ta ustala harmonogram prac nad projektem, zgodny z dotyczącym tego projektu kalendarzem prac w Sejmie, o którym mowa w pkt 1, który jest przesyłany do wiadomości Marszałkowi Sejmu;
- 3) podczas prac we właściwej komisji sejmowej poprawkę do projektu ustawy może zgłosić posiedzeniu komisji grupa co najmniej 3 posłów w formie pisemnej, natomiast tzw. wnioski mniejszości, tj. propozycje poprawek odrzucone przez komisję:
 - a) zamieszcza się w sprawozdaniu komisji pod warunkiem ich zgłoszenia w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 3 wnioskodawców tych poprawek,
 - b) jeżeli dotyczą konkretnego przepisu lub jego części – powinny zawierać wynikające z wniosku konsekwencje dla tekstu projektu tej ustawy;
- 4) analogicznie do poprawek, w tym wniosków mniejszości, zgłaszanych do projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, zgłoszenie podczas prac we właściwej komisji sejmowej wniosku o odrzucenie projektu takiej ustawy wymaga wystąpienia z takim wnioskiem przez grupę co najmniej 3 posłów w formie pisemnej, przy czym przyjęcie tego wniosku następuje bezwzględną większością głosów członków komisji, a w przy-

³⁵⁶ Przy czym nie musi to być sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej.

padku jego odrzucenia wnioszek taki może być dołączony do sprawozdania komisji również jako wniosek mniejszości (na żądanie wnioskodawców);

- 5) drugie czytanie projektu odbywa się:
 - a) na najbliższym posiedzeniu Sejmu po doręczeniu postom sprawozdania komisji rozpatrującej projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej albo
 - b) w terminie późniejszym – jeżeli tak ustali Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii prezydium komisji rozpatrującej projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej;
- 6) rozpatrzenie przez Sejm uchwały Senatu wprowadzającej poprawki do ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu po doręczeniu postom sprawozdania komisji, która rozpatrywała projekt tej ustawy.

9.4. Projekt ustawy budżetowej

Zgodnie z art. 221 Konstytucji wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie projektu ustawy budżetowej (jak również ustawy o provizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo) przysługuje Radzie Ministrów. Odrębności w zakresie postępowania ustawodawczego z takim rodzajem projektu zostały określone w art. 105-110, w rozdziale 6 działu II Regulaminu Sejmu.

W przypadku wniesienia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej (i pozostałych planów finansowych państwa), w postępowaniu przed organami Sejmu stosuje się ogólne reguły dotyczące przebiegu tego postępowania (w tym możliwe jest przeprowadzenie wysłuchania publicznego), z tym że:

- 1) pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej powinno odbyć się na posiedzeniu Sejmu;
- 2) projekt ustawy budżetowej jest kierowany przez Sejm do sejmowej Komisji Finansów Publicznych, natomiast poszczególne

- części tego projektu jednocześnie rozpatrują pozostałe komisje sejmowe – w zakresie swojej właściwości;
- 3) w posiedzeniach komisji sejmowych, które rozpatrują poszczególne części projektu ustawy budżetowej:
 - a) prace przebiegają w trybie określonym przez Prezydium Sejmu na wniosek Komisji Finansów Publicznych,
 - b) uczestniczą przedstawiciele Komisji Finansów Publicznych;
 - 4) zarówno Komisja Finansów Publicznych, jak i właściwe komisje sejmowe, które rozpatrują poszczególne części projektu ustawy budżetowej, mogą występować do właściwych komisji sejmowych o dodatkowe opinie, a także zwracać się do nich z pytaniami w celu uzyskania informacji w sprawie poszczególnych części projektu ustawy budżetowej;
 - 5) komisje, które rozpatrują poszczególne części projektu ustawy budżetowej przekazują Komisji Finansów Publicznych stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek (wraz z uzasadnieniem);
 - 6) przedłożone Komisji Finansów Publicznych stanowiska właściwych komisji sejmowych do poszczególnych części projektu ustawy budżetowej przedstawiają przedstawiciele tych komisji³⁵⁷ (na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych), przy czym:
 - a) nie mogą oni przedstawiać niezawartych w stanowiskach właściwych komisji wniosków, opinii i propozycji poprawek,
 - b) przedstawiciele Komisji Finansów Publicznych, którzy uczestniczyli w pracach właściwych komisji sejmowych, przedstawiają na piśmie opinie w sprawie przedłożonych przez te komisje stanowisk;
 - 7) wnioski, opinie lub propozycje poprawek, odrzucone przez sejmowe komisje w toku swoich prac, na żądanie wnioskodawców dołącza się do stanowiska komisji jako zdania odrębne;³⁵⁸
 - 8) Komisja Finansów Publicznych rozpatruje projekt ustawy budżetowej przy udziale przedstawicieli poszczególnych komisji sejmowych

357 Ponadto poprawki do projektu ustawy budżetowej, zgłaszane na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych, wymagają formy pisemnej.

358 Instytucja prawna zbliżona w swoim założeniu do tzw. wniosków mniejszości.

oraz stanowisk przekazanych przez te komisje, a następnie przedstawia Sejmowi sprawozdanie zawierające wnioski w sprawie:

- a) przyjęcia projektu bez poprawek,
 - b) przyjęcia projektu z poprawkami;
- 9) Jednocześnie ze sprawozdaniem Komisja Finansów Publicznych przedkłada Sejmowi informacje o nieuwzględnionych wnioskach poszczególnych komisji sejmowych.

W postępowaniu Sejmu z uchwałą Senatu wprowadzającą poprawki do uchwalonej przez Sejm ustawy budżetowej, Marszałek Sejmu przekazuje zgłoszone przez Senat propozycje poprawek do Komisji Finansów Publicznych, która z kolei przedstawia Sejmowi swoje sprawozdanie w tej sprawie.

9.5. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji

Z racji swojej doniosłości postępowanie ustawodawcze związane ze zmianą obowiązujących przepisów Konstytucji również zostało uregulowane z zachowaniem pewnych odrębności od postępowania dotyczącego ustaw zwykłych. Zarówno Konstytucja (ustawa zasadnicza), jak i zmieniające ją akty normatywne są ustawami o szczególnej mocy prawnej³⁵⁹, w związku z czym zasadnicze kwestie dotyczące tego zagadnienia zostały rozstrzygnięte już w przepisach art. 235 Konstytucji. Szczegółowe unormowania dotyczące postępowania z projektem ustawy o zmianie Konstytucji przed organami Sejmu zostały natomiast zawarte w art. 86a-86k Regulaminu Sejmu. Odrębności związane z procedowaniem projektu ustawy o zmianie Konstytucji w znacznej mierze przewidują podwyższenie wymogów dotyczących możliwości wprowadzania zmian w tekście ustawy zasadniczej, w tym dotyczących projektu tych zmian, oraz wydłużenie czasu trwania tego procesu.³⁶⁰

³⁵⁹ Konstytucja jest najwyższym Prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji).

³⁶⁰ Te swego rodzaju utrudnienia służą w szczególności uniknięciu wprowadzania zbyt pochopnych i nieprzemyślanych zmian ustawy zasadniczej i oznaczają również konieczność uzyskania większego poparcia dla tych zmian, niż ma to miejsce w przypadku standardowej procedury postępowania.

W historii polskiego parlamentaryzmu od uchwalenia obecnie obowiązującej Konstytucji wnoszenie pod obrady Sejmu projektu ustawy i zmianie ustawy zasadniczej miało charakter sporadyczny.³⁶¹

Katalog podmiotów uprawnionych do wniesienia inicjatywy ustawodawczej w postaci projektu ustawy o zmianie Konstytucji art. 235 ust. 1 Konstytucji modyfikuje w stosunku do regulacji podstawowej art. 118 ustawy zasadniczej przewidując, że taki projekt może przedłożyć:

- 1) co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów (tj. 92 posłów);
- 2) Senat;
- 3) Prezydent.³⁶²

W przypadku wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie Konstytucji, w postępowaniu przed organami Sejmu stosuje się ogólne reguły dotyczące przebiegu tego postępowania (w tym możliwe jest przeprowadzenie wysłuchania publicznego), z tym że:

- 1) pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji powinno odbyć się na posiedzeniu Sejmu;
- 2) pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji nie może się odbyć wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi tego projektu;
- 3) do postępowania z projektem ustawy o zmianie Konstytucji Sejm może powołać Komisję Nadzwyczajną, której skład powinien odzwierciedlać reprezentację klubów i kół poselskich w Sejmie;
- 4) komisja rozpatrująca projekt ustawy o zmianie Konstytucji powołuje zespół stałych ekspertów, z których 1/3 składu wskazuje przedstawiciel wnioskodawcy projektu ustawy,

361 W III kadencji Sejmu wniesiono 2 takie projekty (nr druku 72 i 1890), w IV kadencji Sejmu nie wniesiono takich projektów, w V kadencji wniesiono 7 projektów (nr druku 580, 993, 1302, 1605, 1834, 1835 i 1883), w VI kadencji – 7 projektów (nr druku 432, 433, 1518, 2989, 3399, 3598 i 3687), w VII kadencji – 3 projekty (nr druku 1646, 1647 i 3424), w VIII kadencji – 1 projekt (nr druku 166), zaś w IX kadencji Sejmu – 4 projekty (nr druku 337, 456, 2263, 2797).

362 Konstytucja tym samym wyłącza w tym zakresie prawo inicjatywy ustawodawczej grupy obywateli oraz Rady Ministrów.

- 5) w posiedzeniach komisji rozpatrującej projekt ustawy o zmianie Konstytucji mogą uczestniczyć przedstawiciele Prezydenta, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego;
- 6) w trakcie prac komisji rozpatrującej projekt ustawy o zmianie Konstytucji:
 - a) wniesienie poprawki do projektu nie następuje w drodze indywidualnej inicjatywy posła, ale wymaga zgłoszenia, w formie pisemnej, przez grupę co najmniej 5 posłów,
 - b) tzw. wnioski mniejszości, tj. propozycje poprawek, które zostały przez komisję odrzucone, zamieszcza się w sprawozdaniu komisji po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie grupy co najmniej 5 posłów, którzy byli wnioskodawcami poprawki, przy czym:
 - wniosek mniejszości powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy,
 - do wniosku mniejszości wnioskodawcy dołączają uzasadnienie, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany oraz jej przewidywane skutki prawne i społeczne,
 - c) przyjęcie sprawozdania komisji w wyniku rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji wymaga uzyskania większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków tej komisji;
- 7) wycofanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji przez wnioskodawcę może nastąpić nie później niż do czasu zakończenia drugiego czytania (co jest procedurą standardową), jednakże w przypadku projektu wniesionego w wyniku zastosowania poselskiej inicjatywy ustawodawczej skutek taki nastąpi również, jeżeli w wyniku wycofania przez posłów podpisów pod projektem liczba posłów popierających projekt spadnie poniżej 92 posłów – spośród tych, którzy projekt podpisali przy jego wniesieniu;³⁶³

363 Jest to unormowanie analogiczne do wycofania poselskiego projektu zwykłej ustawy, wynikającego z art. 36 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Minimalna liczba posłów, których poparcie dla projektu musi się **utrzymać** do zakończenia drugiego czytania, aby projekt się „utrzymał”, odpowiada minimalnej liczebności grupy posłów upoważnionych do wniesienia tego projektu.

- 8) drugie czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji nie może odbyć się wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia postom sprawozdania komisji rozpatrującej ten projekt;
- 9) w przypadku zgłoszenia w trakcie drugiego czytania poprawki lub wniosku do projektowanej ustawy o zmianie Konstytucji, projekt ten jest kierowany ponownie do komisji, która rozpatrywała ten projekt;
- 10) w trakcie głosowania w trzecim czytaniu w Sejmie projektu ustawy o zmianie Konstytucji:
 - a) przyjęcie poprawki albo wniosku mniejszości do projektu ustawy o zmianie Konstytucji oraz
 - b) uchwalenie ustawy o zmianie Konstytucji
 - wymaga uzyskania kwalifikowanej większości co najmniej $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby postów (tj. przy minimalnym *quorum* i braku głosów wstrzymujących się oznacza konieczność uzyskania poparcia co najmniej 154 postów, a przy pełnym składzie izby i braku głosów wstrzymujących się – liczba ta wynosi co najmniej 307 postów);
- 11) Konstytucja wyznacza Senatowi dłuższy, bo sześćdziesięciodniowy, termin na rozpatrzenie uchwalonej ustawy o zmianie Konstytucji;³⁶⁴
- 12) warunkiem zmiany ustawy zasadniczej jest uchwalenie ustawy o zmianie Konstytucji **w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat**;
- 13) Prezydent podpisuje ustawę o zmianie Konstytucji w standardowym terminie – 21 dni od dnia przedstawienia jej przez Marszałka Sejmu (od dnia jej uchwalenia przez obie izby parlamentu lub zatwierdzenia w drodze referendum) i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

364 Przyjęcie przez Senat ustawy o zmianie Konstytucji następuje w drodze głosowania bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Dodatkowe rygory postępowania ustawodawczego dotyczącego ustawy o zmianie Konstytucji zostały przewidziane dla przypadków, gdy treść takiego aktu obejmuje propozycję zmian przepisów określonych w Konstytucji w rozdziałach: I (dotyczącym podstawowych zasady ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej), II (dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela) lub XII (dotyczącym warunków wprowadzania zmian w ustawie zasadniczej – art. 235 Konstytucji). W przypadku takiej ustawy o zmianie Konstytucji:

- 1) uchwalenie ustawy o zmianie Konstytucji nie może nastąpić wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy;
- 2) na żądanie (wniosek) podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej do wniesienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji (tj. grupy co najmniej 92 posłów, Senatu albo Prezydenta), złożone w terminie 45 od dnia uchwalenia tej ustawy przez Senat do Marszałka Sejmu, przeprowadza się referendum zatwierdzające, przy czym:
 - a) Marszałek Sejmu zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia wniesienia żądania,
 - b) ustawa zmieniająca Konstytucję zostaje przyjęta, jeżeli w referendum zatwierdzającym opowie się za nią większość głosujących obywateli (w odmiennym przypadku ustawa nie dojdzie do skutku).



Rozdział IV

Postępowanie legislacyjne z projektem ustawy w Senacie

1. Zagadnienia wprowadzające

Rozdział ten przedstawia postępowanie legislacyjne w Senacie, przebieg prac nad uchwaloną przez Sejm ustawą, jak również źródła informacji o procesie legislacyjnym w Senacie.

Zgodnie z Konstytucją w Senacie zasiada 100 senatorów wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Zgodnie z Kodeksem wyborczym są to wybory większościowe, przeprowadzane w okręgach jednomandatowych. Senat dysponuje zatem legitymacją demokratyczną równą sejmowej.

Senat³⁶⁵ obok Sejmu jest organem władzy ustawodawczej w państwie, ale dominacja kompetencyjna należy do Sejmu. Wyraża się ona przede wszystkim w możliwości odrzucenia przez Sejm stanowiska Senatu względem danej ustawy³⁶⁶.

Odmienności kompetencyjne Sejmu i Senatu są wyraźnie widoczne w zakresie funkcji ustawodawczej. Uprawnienie Senatu w pracach ustawodawczych wynika z trybu rozpatrywania przez Sejm stanowiska Senatu w sprawie danej ustawy określonego w art. 121 ust. 3

365 Senat jest tzw. Izbą refleksji powołaną przede wszystkim do dbania o jakość prawa. Pozycja Senatu nie jest równorzędna z rolą Sejmu w tworzeniu prawa. Senat nie może bowiem w tym trybie podejmować innych unormowań niż unormowania zawarte w treści ustawy przyjętej przez Sejm.

366 Uprawnienie Senatu w zakresie ustawy budżetowej (zakres uprawnień został ustalony w art. 223 Konstytucji) jest węższe, nie obejmuje bowiem możliwości podjęcia uchwały o odrzuceniu w całości ustawy budżetowej.

Konstytucji. Przepis ten ma fundamentalne znaczenie dla kształtu relacji ustrojowych między obiema izbami.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdził, że Sejm i Senat nie zajmują równorzędnej pozycji w procesie ustawodawczym. Wskazano, że „choć obydwie izby parlamentu łącznie stanowią władzę ustawodawczą [...], to w procesie ustawodawczym Sejmowi przypada rola wiodąca i dominująca”.³⁶⁷

Nierównorzędnosc pozycji obu izb w ustawodawstwie (Senat współuczestniczy w uchwalaniu ustaw) przejawia się w tym, że propozycje Senatu dotyczące danej ustawy nie są dla Sejmu bezpośrednio wiążące.³⁶⁸ To Sejm decyduje ostatecznie o kształcie ustawy przekazywanej Prezydentowi do podpisu i o losach weta prezydenckiego.

W odniesieniu do kompetencji Senatu w procesie ustawodawczym konieczne jest, na co zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny³⁶⁹, rozróżnienie pomiędzy prawem wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych już przez Sejm (Sejmowi przyznano rolę wiodącą i dominującą) i prawem wnoszenia projektów ustaw (wykonywanie inicjatywy ustawodawczej zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji). Prawo wnoszenia projektów ustaw ma charakter w zasadzie nieograniczony, a ustalenie zakresu treściowego projektu i jego rozmiarów zależy od woli Senatu. Prawo wnoszenia poprawek dotyczy natomiast ustaw, które już zostały uchwalone przez Sejm, a to oznacza, że poprawki muszą pozostawać w ramach treściowych wyznaczonych zakresem tych ustaw.³⁷⁰

367 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK 1997, nr 3-4, poz. 35.

368 *Polskie prawo konstytucyjne*, (red.) W. Skrzydło, E. Gadulewicz, Rozdział XI, pkt 6, s. 286.

369 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK 1997, nr 3-4, poz. 35.

370 J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 629.

Obie izby (Sejm i Senat) na równych prawach – każda większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby swoich członków – uchwalają ustawę o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której ma nastąpić przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organowi międzynarodowemu lub organizacji międzynarodowej.

Konstytucja

Art. 121. 3. *Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.*

2. Ogólne ramy postępowania ustawodawczego w Senacie

Konstytucja uregulowała kompetencje Sejmu i Senatu w postępowaniu ustawodawczym nierównorzędnie. Pozycja Sejmu jest w tym procesie uprzywilejowana w relacji do pozycji Senatu. Potwierdzają to następujące unormowania konstytucyjne:

- 1) postępowanie legislacyjne może być wszczęte tylko w Sejmie (art. 118 ust. 3 Konstytucji³⁷¹), a Senat zajmuje się dopiero uchwalonym przez Sejm tekstem ustawy;
- 2) projekt staje się ustawą już w momencie uchwalenia przez Sejm (art. 120 Konstytucji³⁷²), a dopiero uchwaloną przez Sejm ustawę Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi (art. 121 ust. 1 Konstytucji), Senat zajmuje się więc ustawą uchwaloną przez Sejm (nie zaś projektem ustawy);

371 Art. 118 ust. 3 Konstytucji – Wnioskodawcy, przedstawiając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.

372 Art. 120 Konstytucji – Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość.

- 3) Senat musi zająć stanowisko wobec ustawy w konstytucyjnie wyznaczonym terminie, a brak stanowiska uznaje się za przyjęcie ustawy;
- 4) Sejm może odrzucić poprawki Senatowi bezwzględną większością głosów, a jeżeli w głosowaniu nad odrzuceniem poprawki zabraknie większości, to poprawkę uważa się za przyjętą (art. 121 ust. 3 Konstytucji)³⁷³.

Odnosząc się do prac Senatu nad ustawą i jego trybu, należy **wskazać tzw. zwykły tryb ustawodawczy** (regulowany art. 121 Konstytucji) oraz **procedury szczególne**, w których Konstytucja reguluje materię uprawnień senackich odnośnie do prac ustawodawczych. Są to art. 90 ust. 2 (postępowanie w sprawie ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, w której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach), art. 123 ust. 3 (skrócony termin na rozpatrzenie przez Senat ustawy pilnej), art. 223 (uprawnienia Senatu w pracach nad ustawą budżetową) oraz art. 235 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (uprawnienia Senatu w postępowaniu w sprawie zmiany ustawy zasadniczej).

Konstytucja

Art. 121. 1. *Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.*

2. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjęc bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

Art. 90. 2. *Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej*

³⁷³ J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., s. 629.

liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Art. 123. 3. *W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni.*

Art. 223. *Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia przekazania jej Senatowi.*

Art. 235. 2. *Zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat.*

Przedmiotem rozpatrzenia przez Senat jest ustawa uchwalona przez Sejm³⁷⁴, która jest wynikiem inicjatywy ustawodawczej różnych podmiotów uprawnionych³⁷⁵, wobec tego podmioty (zarówno będące inicjatorem ustawy przyjętej przez Sejm, jak również inne biorące czynny udział w procesie prac nad ustawą) będą również zainteresowane pracami nad ustawą w Senacie.

W Konstytucji nie został ustanowiony termin na przekazanie Senatowi przez Marszałka Sejmu uchwalonej ustawy. Z Regulaminu Sejmu wynika, że Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi³⁷⁶ potwierdzony swoim podpisem tekst ustawy uchwalonej przez Sejm.

Regulamin Senatu

Art. 52. 1. *Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi potwierdzony swoim podpisem tekst uchwalonej przez Sejm ustawy.*

374 Wynikający z Konstytucji obowiązek przekazania Senatowi przez Marszałka Sejmu ustawy dotyczy bowiem ustawy uchwalonej przez Sejm (art. 121 ust. 1 Konstytucji).

375 W zależności od tego, kto wystąpił z inicjatywą ustawodawczą, projekt ustawy określamy jako projekt poselski, senacki, prezydencki, rządowy bądź obywatelski.

376 Tekst uchwalonej ustawy Marszałek Sejmu przesyła jednocześnie Marszałkowi Senatu (obowiązek wynikający z art. 121 ust. 1 Konstytucji) i Prezydentowi (obowiązek wynikający z art. 122 ust. 2 Konstytucji).

3. Organy Senatu

Organami Senatu są:

- 1) Marszałek Senatu;
- 2) Prezydium Senatu;
- 3) Konwent Seniorów;
- 4) komisje sejmowe.

3.1. Marszałek Senatu

Marszałek jest wybierany podczas pierwszego posiedzenia Senatu. Kandydata na Marszałka Senatu przedstawia co najmniej 10 senatorów. Jego wybór przeprowadza marszałek senior, powoływany przez Prezydenta spośród najstarszych wiekiem senatorów. Wybór jest dokonywany poprzez przyjęcie uchwały większością głosów. Senat wybiera nie więcej niż czterech wicemarszałków spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej 10 senatorów, podejmując uchwałę bezwzględną większością głosów.

Marszałek reprezentuje Senat, stoi na straży jego praw i godności. Ustala plan pracy izby i projekt porządku obrad, zasięgając opinii Konwentu Seniorów. Zwołuje posiedzenia Senatu, przewodniczy jego obradom i czuwa nad ich przebiegiem. Sprawuje nadzór nad pracami komisji senackich i zleca im rozpatrzenie określonych spraw. Udziela senatorom pomocy w wykonywaniu mandatu. Marszałek zwołuje też posiedzenia Prezydium Senatu i Konwentu Seniorów oraz przewodniczy ich obradom.

Marszałek Senatu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Senatu oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Senatu, nadaje statut kancelarii i ustala projekt jej budżetu.

Zgodnie z Konstytucją Marszałek Senatu przejmuje obowiązki Prezydenta, jeśli Marszałek Sejmu nie może ich wykonywać. W za-

stępstwie Marszałka Sejmu przewodniczy obradom Zgromadzenia Narodowego.

Wicemarszałkowie zastępują marszałka w przewodniczeniu obradom Senatu. W jego zastępstwie mogą też wykonywać powierzone mu funkcje.

W art. 8 Regulaminu Senatu zostały wskazane kompetencje Marszałka Senatu.

Regulamin Senatu

Art. 8. 1. Marszałek Senatu:

- 1) *stoi na straży praw i godności Senatu;*
- 2) *reprezentuje Senat;*
- 3) *prowadzi sprawy z zakresu stosunków z Sejmem, z parlamentami innych krajów, a także z instytucjami oraz innymi organami Unii Europejskiej;*
- 3a) *prowadzi sprawy z zakresu współpracy i opieki nad Polonią i Polakami za granicą;*
- 4) *ustala plan pracy Senatu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów;*
- 5) *zwołuje posiedzenia Senatu;*
- 6) *ustala projekt porządku obrad po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów;*
- 7) *przewodniczy obradom Senatu i czuwa nad ich przebiegiem;*
- 8) *nadaje bieg sprawom przedkładanym Senatowi, zarządza drukowanie ustaw uchwalonych przez Sejm, projektów ustaw, projektów uchwał, sprawozdań i opinii komisji senackich oraz innych dokumentów stanowiących przedmiot obrad Senatu lub komisji, a także doręczenie ich senatorom;*
- 8a) *(uchylony)*
- 9) *sprawuje nadzór nad terminowością prac Senatu i jego organów;*
- 10) *sprawuje nadzór nad pracami komisji senackich i zleca im rozpatrzenie określonych spraw;*

- 11) zwołuje posiedzenia Prezydium Senatu, przewodniczy obradom i kieruje jego pracami;
- 12) zwołuje Konwent Seniorów i przewodniczy jego obradom;
- 13) czuwa nad wykonywaniem wobec Senatu, organów Senatu i senatorów konstytucyjnych i ustawowych obowiązków przez organy państwowe i samorządu terytorialnego, podporządkowane im jednostki oraz inne obowiązane podmioty;
- 14) dokonuje ocen wykonywania przez organy państwowe i samorządu terytorialnego obowiązków wobec Senatu, organów Senatu i senatorów oraz przedstawia te oceny senatorom;
- 15) udziela senatorom pomocy w wykonywaniu mandatu i podejmuje, na ich wniosek, odpowiednie działania zmierzające do załatwienia przedłożonych spraw;
- 16) sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Senatu;
- 16a) określa, w drodze zarządzenia, zasady wstępu osób wykonujących zawodową działalność lobbingową, osób biorących udział w wystąpieniu publicznym oraz publiczności na posiedzenia Senatu lub komisji senackich, uwzględniając konieczność przestrzegania powagi, porządku i wymagań bezpieczeństwa;
- 16b) określa, w drodze zarządzenia, wynikające z ochrony informacji niejawnych zasady postępowania w przypadku zgłoszenia wniosku o uchwalenie tajności obrad, podjęcia przez Senat uchwały o tajności obrad oraz utajnienia obrad komisji senackiej;
- 17) ustala projekt budżetu Kancelarii Senatu po zasięgnięciu opinii Prezydium Senatu, Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, a w zakresie opieki nad Polonią oraz Polakami za granicą także Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą, oraz nadzoruje wykonanie budżetu;
- 18) nadaje, w drodze zarządzenia, statut Kancelarii Senatu;
- 19) powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Senatu po zasięgnięciu opinii Prezydium Senatu oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich;
- 19a) (uchylony)

- 19b) powołuje i odwołuje zastępców Szefa Kancelarii Senatu, po osiągnięciu opinii Szefa Kancelarii Senatu;*
- 20) podejmuje inne czynności wynikające z Regulaminu Senatu.*
- 2. Marszałek Senatu wykonuje także inne zadania przewidziane w Konstytucji i ustawach.*
 - 3. Marszałek Senatu podpisuje w imieniu Senatu pisma do adresatów zewnętrznych.*
 - 4. Marszałek Senatu może upoważnić senatora lub grupę senatorów do wykonywania określonych czynności.*
-

3.2. Prezydium Senatu

Prezydium Senatu tworzą Marszałek Senatu i wicemarszałkowie. Do kompetencji Prezydium Senatu należy w szczególności dokonywanie wykładni Regulaminu Senatu, zlecanie komisjom senackim rozpatrzenia określonych spraw, opiniowanie spraw wniesionych przez Marszałka Senatu, czuwanie nad wykonywaniem obowiązków przez senatorów. Prezydium ustala też zasady organizowania doradztwa naukowego dla Senatu.

W posiedzeniach Prezydium Senatu mogą brać udział, z prawem do głosu doradczego, Szef Kancelarii Senatu i osoby zaproszone przez Marszałka Senatu.

3.3. Konwent Seniorów

Konwent Seniorów jest organem zapewniającym współdziałanie klubów senackich i kół senackich w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Senatu.

Konwent Seniorów tworzą Marszałek Senatu, wicemarszałkowie i senatorowie – przedstawiciele klubów senackich. Kluby i koła senackie mogą porozumieć się między sobą i wydelegować wspólnego przedstawiciela do Konwentu Seniorów. Zasiadają w nim także

przedstawiciele klubów parlamentarnych, w których jest co najmniej 7 senatorów.

Na posiedzeniach Konwentu Seniorów kluby porozumiewają się m.in. w sprawach porządku obrad Senatu, planu pracy i terminów posiedzeń. Ponadto Konwent Seniorów rozpatruje i przedstawia wnioski dotyczące sposobu prowadzenia dyskusji i obrad Senatu. Senatorowie wybierają ze swojego grona sekretarzy Senatu, których zadania to m.in. prowadzenie listy mówców podczas posiedzeń Senatu, przygotowywanie protokołów posiedzeń, a także liczenie głosów oddanych w głosowaniach.

3.4. Komisje senackie³⁷⁷

Podstawowe prace Senatu toczą się w komisjach. Do nich są kierowane ustawy uchwalone przez Sejm. Komisje rozpatrują także projekty ustaw, które powstały z inicjatywy senatorów. W ramach komisji mogą być powoływane podkomisje zajmujące się określoną problematyką.

Zgodnie z Regulaminem Senatu senator **ma obowiązek być członkiem jednej komisji stałej**, a może wchodzić w skład nie więcej niż dwóch komisji. Może też uczestniczyć w pracach innych komisji, ale bez prawa do głosowania. Obowiązek członkostwa w komisjach nie dotyczy marszałka i wicemarszałków Senatu.

W skład komisji wchodzi zazwyczaj od kilku do kilkunastu senatorów. Za organizację pracy komisji i ich działalność są odpowiedzialni przewodniczący, wybierani i odwoływani przez Senat. Zastępców przewodniczących wybierają członkowie komisji. Komisje mogą obradować wspólnie. Posiedzenie prowadzi wówczas przewodniczący jednej z komisji. **Działalność komisji** polega przede wszystkim na rozpatrywaniu ustaw i przygotowywaniu sprawozdań zawierających projekty uchwał Senatu w sprawie tych ustaw.

³⁷⁷ Źródłem tej części jest: <https://senat.edu.pl/senat/organy-senatu-rp/>

Komisja może zaproponować Izbie przyjęcie ustawy bez poprawek, wprowadzenie do niej zmian, odrzucenie ustawy. Decyzje komisji w tej sprawie zapadają większością głosów w obecności co najmniej 1/3 jej członków. Sprawozdanie podczas posiedzenia plenarnego Senatu przedstawia senator wybrany przez komisję. W pracach nad ustawami komisje mogą korzystać z opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu i ekspertów, a także środowisk i organizacji zainteresowanych daną tematyką.

Szczególny tryb stosuje się przy uchwalaniu ustawy budżetowej. Nad jej poszczególnymi częściami pracują właściwe przedmiotowo komisje. Swoje opinie przekazują Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, która na ich podstawie przygotowuje sprawozdanie wraz z projektem uchwały Senatu w sprawie ustawy budżetowej. Komisja Budżetu może zaproponować przyjęcie ustawy bez poprawek lub ich wprowadzenie.

Komisje senackie mogą przygotowywać własne projekty ustaw³⁷⁸. Nad projektami pracują następnie odpowiednie komisje³⁷⁹ i Komisja Ustawodawcza. Ostateczną decyzję w sprawie skierowania danego projektu do Sejmu podejmuje Senat.

Komisje poza działalnością legislacyjną odbywają posiedzenia tematyczne lub seminaryjne, poświęcone problematyce związanej z przedmiotem ich działalności. W sprawach, które komisje uznają za ważne, zajmują stanowiska kierowane do odpowiednich organów czy instytucji.

Obrady komisji mają charakter jawny, w określonych wypadkach zaś – utajniony. Komisja może też odbyć posiedzenie zamknięte. W obradach komisji mają prawo uczestniczyć postowie, przedstawiciele Rady Ministrów i organów administracji rządowej, postowie

³⁷⁸ Prawo inicjatywy legislacyjnej ma także grupa 10 senatorów.

³⁷⁹ Odpowiednia komisja senacka to taka, której problematyka materii projektu ustawy mieści się w zakresie działania komisji.

do Parlamentu Europejskiego, podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową, a także eksperci, reprezentanci środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem prac komisji.

Z przebiegu posiedzeń komisji senackich sporządza się protokoły i zapisy stenograficzne. Stenogramy są dostępne na stronie internetowej Senatu. Na zakończenie kadencji komisje sporządzają sprawozdania ze swojej działalności³⁸⁰.

Szczegółowe omówienie ustanowionych komisji w X kadencji Senatu, w tym ich właściwość, zostało przedstawione w rozdziale II w części dotyczącej senackiej inicjatywy ustawodawczej.

4. Udział obywateli i ich organizacji w postępowaniu ustawodawczym w Senacie

Ewentualny zakres wpływu obywateli czy organizacji na ustawę rozpatrywaną przez Senat jest wyznaczony przez uprawnienia Senatu do uchwalenia ewentualnych poprawek do tekstu ustawy³⁸¹ albo uchwalenia jej odrzucenia w całości. Senator ma duże uprawnienia³⁸², w szczególności takie jak zgłaszanie wniosków do

380 Bieżące i archiwalne transmisje posiedzeń komisji są zamieszczane na stronie www.senat.gov.pl

381 Granicą dopuszczalnego zakresu poprawek senackich jest bowiem materia ustawy nowelizującej. Senat jest związany materia ustawy przekazanej do rozpatrzenia, co oznacza, że nie może uchwalić poprawek „rozszerzających” materię ustawy do granic przewidzianych w pierwotnym projekcie.

382 Senator ma obowiązek czynnego uczestniczenia w posiedzeniach Senatu i jego organów. Na posiedzeniach plenarnych senator może zabrać głos w sprawie omawianej przez Senat, zgłaszać wnioski do rozpatrywanej przez Izbę ustawy i uchwały. Senator ma prawo do przedstawiania projektów uchwał. Senator ma obowiązek zgłoszenia swojej kandydatury przynajmniej do 1 stałej komisji senackiej. Na posiedzeniach komisji senator może zabierać głos w sprawach przewidzianych w porządku obrad, zgłaszać wnioski do rozpatrywanych aktów prawnych, uwagi i propozycje do pracy komisji i trybu jej obrad. Może także brać czynny udział w pracach każdej innej komisji, której nie jest członkiem, wtedy jednak nie wolno mu uczestniczyć w głosowaniu. Jednym z praw senatora związanych z wykonywaniem mandatu jest możliwość składania oświadczeń senatorskich na końcu każdego posiedzenia Senatu. Jeżeli w oświadczeniu senator formułuje wnioski lub uwagi skierowane do rządu albo innych instytucji, oświadczenie jest przekazywane adresatowi, który ma obowiązek udzielić na nie odpowiedzi.

rozpatrywanych aktów prawnych. Można więc wpłynąć na kształt stanowiska zajmowanego przez Senat względem ustawy (będącej przedmiotem prac w Senacie) poprzez zgłoszenie się do biura prowadzonego przez senatora i przedstawienie mu swojego stanowiska. Jednym z obowiązków senatora jest bowiem przyjmowanie opinii, postulatów, wniosków wyborców oraz ich organizacji. Senator, wykonując swój mandat, może zwrócić się do komisji senackiej o rozpatrzenie określonej sprawy. Senator ma prawo wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Senatu, a także uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Senat lub komisje senackie.

4.1. Konsultacje

Konsultacje Senat prowadzi w sytuacji, kiedy jako izba korzysta ze swojego konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej. Kwestia ta została opisana w rozdziale II.2. Jeżeli ustawa zostanie uchwalona przez Sejm i znajdzie się w Senacie, nie są prowadzone konsultacje. W tym obszarze Senat może korzystać z konsultacji prowadzonych na rządowym i sejmowym etapie procesu legislacyjnego. Partnerzy społeczni mogą jednak skierować pisma zawierające ich stanowiska, uwagi czy propozycje poprawek do Marszałka Senatu, przewodniczących właściwych komisji czy nawet wszystkich senatorów.

4.2. Lobbing w postępowaniu ustawodawczym w Senacie

Działalność lobbingowa może być prowadzona w interesie osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Wobec tego można również wykorzystać ścieżkę wpływu, jaką jest wykazanie przez podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową zainteresowania pracami nad projektem. Wykaz osób wykonujących działalność lobbingową na terenie Senatu jest zamieszczona na stronie senackiej: senat.gov.pl > Lobbing > Wykaz osób wykonujących zawodową działalność lobbingo-

wą na terenie Senatu. Jeżeli zatem w interesie osób trzecich mogą występować podmioty, które prowadzą zawodową działalność lobbingową, można wykorzystać tę ścieżkę wpływu na kształt stanowionego prawa.

Zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej na terenie Senatu określa Regulamin Senatu. Podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową mogą uczestniczyć w posiedzeniach komisji, mają prawo przedstawiać rozstrzygnięcia na zasadach określonych przez przewodniczącego komisji.

5. Wyznaczenie czasu trwania postępowania ustawodawczego w Senacie i sposoby odniesienia się przez Senat do ustawy

Rozpatrzenie ustawy przez Senat polega na tym, że właściwa komisja, do której Marszałek Senatu skierował ustawę, proponuje sposób ustosunkowania się do ustawy przez Senat. Następnie Senat na posiedzeniu, po debacie i głosowaniu, może podjąć uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek, o jej odrzuceniu (nie jest to możliwe w wypadku ustawy budżetowej) albo o wprowadzeniu poprawek, które nie mogą jednak wykraczać poza zakres ustawy przekazanej Senatowi.

Senat ma **30 dni** na zajęcie stanowiska (w tzw. zwykłym trybie). Jeżeli Senat zaproponuje odrzucenie ustawy lub zgłosi poprawki, uchwałę Senatu w tej sprawie rozpatruje komisja sejmowa, która pracowała nad projektem ustawy. Komisja przygotowuje dla Sejmu sprawozdanie dotyczące stanowiska Senatu. Sejm bezwzględną większością głosów,³⁸³ w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów może odrzucić zarówno poprawki zgłoszone

³⁸³ Bezwzględna większość głosów występuje wówczas, gdy dla ważności danej decyzji wymagana jest ponad połowa ważnie oddanych głosów (głosów za ma być więcej niż przeciw i wstrzymujących się).

przez Senat, jak i wniosek o odrzucenie ustawy. Bez zgody Senatu nie można jednak zmienić konstytucji ani uchwalić ustawy zezwalającej na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której następuje przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organu międzynarodowego lub organizacji międzynarodowej.

W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi **14 dni**. W przypadku zmiany Konstytucji – w terminie nie dłuższym niż **60 dni** przez Senat.

Uchwałę w sprawie ustawy budżetowej Senat podejmuje w ciągu **20 dni** od dnia jej przekazania.

6. Zakres poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm

Wnoszone przez Senat poprawki nie mogą wykraczać poza przedmiot i materię uchwalonej przez Sejm i przedstawionej Senatowi ustawy. W tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do materii poprawek senackich jest jednoznaczne: zarówno do poprawek wnoszonych w Sejmie, jak i uchwalanych przez Senat odnosi się kluczowa zasada, tj. ograniczoności ich materii. Odmiennie są zaś punkty odniesienia dla oceny dopuszczalności obu typów poprawek. W przypadku poprawek senackich stanowi go materia ustawy uchwalonej przez Sejm, a nie pierwotnie wniesiony do Sejmu projekt ustawy.³⁸⁴ Poprawki Senatu „mogą mieć charakter zarówno formalnolegisłacyjny, jak i merytoryczny”.³⁸⁵ „Poprawki dotyczyć jednak muszą wprost materii, która była przedmiotem

384 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK 1997, Nr 3-4, poz. 35; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 23.

385 M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, wyd. 1/ Chybalski, Warszawa 2016..

regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi”³⁸⁶. Pojęcie „materia ustawy” jest rozumiane ściśle, co dobitnie uwidacznia się w przypadku granic materii poprawek do ustaw nowelizujących inne ustawy. Granicą dopuszczalnego zakresu poprawek senackich jest bowiem materia ustawy nowelizującej, a nie ustawy bądź ustaw nowelizowanych.³⁸⁷ Okoliczność ta nabiera szczególnego znaczenia w przypadkach takich, gdy Sejm uchwalił ustawę o znacznie węższej materii niż jej pierwotny projekt. Związanie Senatu materia ustawy przekazanej do rozpatrzenia oznacza, że Izba ta nie może uchwalić poprawek „rozszerzających” materię ustawy do granic przewidzianych w pierwotnym projekcie.³⁸⁸

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Ogólnie należy jednak przyjąć, że problemu z ustaleniem zakresu poprawek nie ma, gdy do Senatu trafia nowa ustawa, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie bądź gdy jest to kolejna ustawa w danej materii, uchylająca w całości dotychczasową ustawę i zawierająca nowe uregulowanie tej samej materii. W takim wypadku merytoryczny zakres poprawek Senatu jest praktycznie nieograniczony. Dotyczyć one mogą wszystkich przepisów tej ustawy, również mogą zawierać zupełnie odmienne uregulowania od przyjętych przez Sejm”³⁸⁹.

Drugim z motywów wypracowania przez Trybunał Konstytucyjny ścisłych ram materii poprawek uchwalanych przez Senat jest fakt, iż rozpatrywanie przez tę izbę ustawy stanowi późny etap postępowania ustawodawczego, gdy z natury rzeczy dogłębna refleksja nad stworzonymi rozwiązaniami prawnymi jest utrudniona. Inaczej niż w wypadku przyjęcia ustawy bez zmian, jej odrzucenie przez Senat zawsze wymaga podjęcia uchwały przez izbę. Zgodnie

386 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93, OTK 1993, Nr 1, poz. 39.

387 Zob. np. P. Winczorek, Glosa do wyr. z 23.2.1999, K 25/98, s. 105, 106.

388 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 23.

389 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK 1997, Nr 3-4, poz. 35.

z art. 121 ust. 3 Konstytucji Sejm uprawniony jest do odrzucenia uchwały Senatu w sprawie odrzucenia ustawy albo zaproponowania poprawki (względnie poprawek). Wynika to z faktu, iż przewidziane domniemanie aprobaty woli Senatu może się zaktualizować wyłącznie wtedy, gdy Sejm jej nie odrzuci. Zatem konieczne jest rozpatrzenie (poddanie pod głosowanie) uchwały Senatu – tak aby móc stwierdzić, czy została ona odrzucona.³⁹⁰ Obowiązek odniesienia się przez Sejm do stanowiska Senatu można również wywieść z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał przesądził, że nawet w razie uznania poprawek senackich za naruszające konstytucyjne ramy dotyczące ich materii Sejm ma obowiązek je rozpatrzyć, przy czym oczywiście konieczne staje się ich odrzucenie.³⁹¹

7. Prace Senatu nad ustawą uchwaloną przez Sejm

7.1. Postępowanie w sprawie ustaw uchwalonych przez Sejm (tzw. zwykły tryb ustawodawczy)

Proces legislacyjny w zakresie ustawy uchwalonej przez Sejm i prace Senatu nad ustawą są regulowane w Regulaminie Senatu w Dziale VII. „Postępowanie w sprawie ustaw uchwalonych przez Sejm”.

Marszałek Senatu przekazaną przez Sejm do Senatu ustawę uchwaloną kieruje do właściwych komisji senackich.

Na posiedzenie komisji, na którym rozpatrywana jest ustawa uchwalona przez Sejm, przewodniczący komisji zaprasza upoważnionego przedstawiciela wnioskodawcy projektu tej ustawy i postą sprawozdawcę. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć senatorowie niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dys-

390 M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II...*

391 W orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK 1997, Nr 3-4, poz. 35.

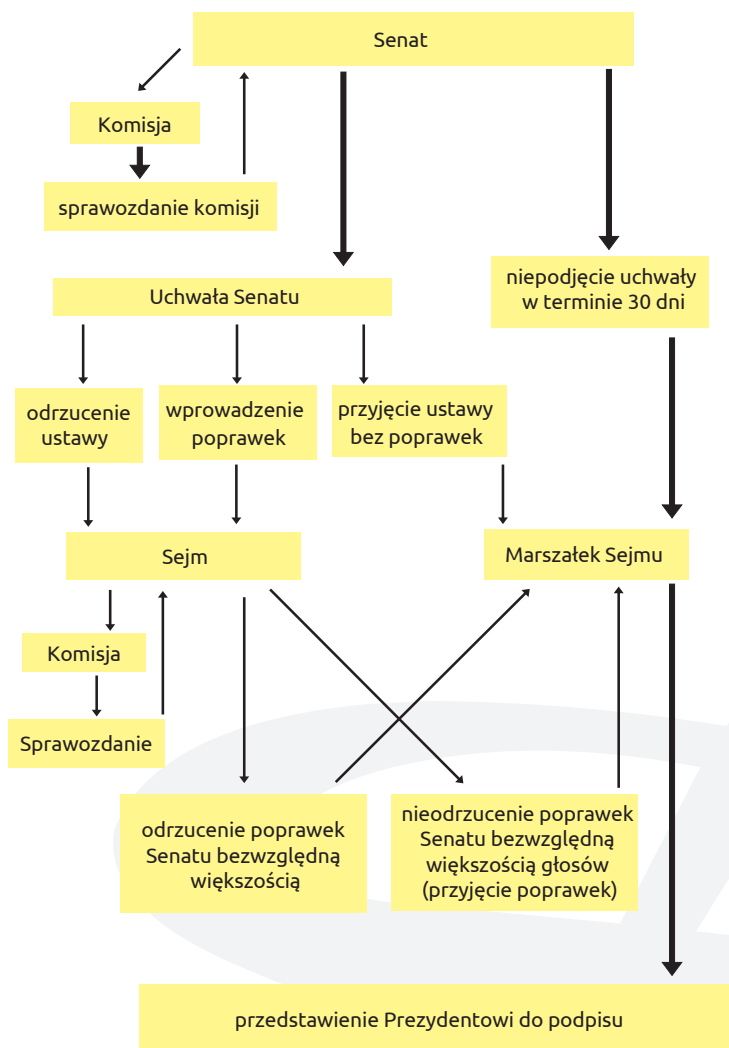
kusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć posłowie, przedstawiciele Rady Ministrów i organów administracji rządowej, a także wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej posłowie do Parlamentu Europejskiego. W posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane 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.

Rozpatrując ustawę wykonującą prawo Unii Europejskiej, właściwa komisja może zwrócić się do Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej o wyrażenie opinii o ustawie lub jej części.

Komisje senackie po rozpatrzeniu ustawy przygotowują w terminie nie dłuższym niż 18 dni, a w przypadku ustawy wniesionej jako projekt pilny oraz ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej – w terminie wyznaczonym przez Marszałka Senatu, projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm. Przewodniczący komisji może wystąpić do Marszałka Senatu o przedłużenie tego terminu. Komisje senackie jednocześnie proponują przyjęcie ustawy bez poprawek albo wprowadzenie do jej tekstu poprawek, albo odrzucenie ustawy.

Jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz ze sprawozdaniem dotyczącym tej ustawy może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy. Po wysłuchaniu wniosku Senat rozstrzyga o przystąpieniu do drugiego czytania projektu ustawy. Drugie czytanie projektu ustawy przeprowadza się na tym samym posiedzeniu, jako odrębny punkt porządku obrad.

Jeżeli nie zostanie podjęta uchwała w sprawie przystąpienia do drugiego czytania, wówczas projekt ustawy kierowany jest do rozpatrzenia w trybie określonym dla postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej Senatu. Tryb ten został opisany w rozdziale II.2.



RYS. 47. PRACA NAD USTAWĄ W SENACIE.

W Regulaminie Senatu zostało wyodrębnione postępowanie w zakresie uchwały Sejmu w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie, w rozumieniu art. 122 ust. 4 Konstytucji RP³⁹². Marszałek Senatu wówczas kieruje uchwałą Sejmu w sprawie usunięcia tej niezgodności do właściwych komisji, w tym do Komisji Ustawodawczej. Komisje obradują wspólnie. Komisje w terminie określonym przez Marszałka Senatu, nie dłuższym jednak niż 14 dni, przygotowują projekt uchwały Senatu w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie, w którym proponują przyjęcie uchwały Sejmu bez poprawek albo wprowadzenie do tekstu uchwały Sejmu poprawek.

Wnioski zgłaszane przez komisje oraz senatorów do uchwały Sejmu w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie mogą obejmować wyłącznie zmiany zmierzające do usunięcia niezgodności ustawy z Konstytucją oraz ich niezbędne konsekwencje.

Konstytucja

Art. 122. 4. *Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.*

7.2. Postępowanie w sprawie ustawy budżetowej

Postępowanie w sprawie ustawy budżetowej zostało uregulowane w dziale VIII Regulaminu Senatu „Postępowanie w sprawie ustawy budżetowej”. Jest to szczególny tryb – w przypadku ustawy budżetowej nie jest możliwe jej odrzucenie.

³⁹² Art. 72 Regulaminu Senatu.

Ustawę budżetową Marszałek Senatu kieruje do komisji senackich. Nad poszczególnymi jej częściami pracują właściwe przedmiotowo komisje. Swoje opinie przekazują Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, która na ich podstawie przygotowuje sprawozdanie wraz z projektem uchwały Senatu w sprawie ustawy budżetowej. Nieuwzględnienie przez Komisję Budżetu i Finansów Publicznych opinii właściwych komisji wymaga uzasadnienia. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych może zaproponować przyjęcie ustawy bez poprawek lub ich wprowadzenie.

W trakcie postępowania nad ustawą budżetową komisje mogą przesłuchiwać upoważnionych przedstawicieli właściwych resortów.

8. Wybrane źródła informacji o procesie legislacyjnym w Senacie

Informację o procesie legislacyjnym w Senacie³⁹³ i pracach Senatu można prześledzić na stronie senackiej senat.gov.pl: > Prace > Proces legislacyjny w Senacie.

Na stronie Senatu www.senat.gov.pl każdy może sprawdzić zarówno, jakie są plany posiedzeń Senatu, jak i posiedzeń komisji senackich. Jak również sporządzone protokoły z przebiegu posiedzeń komisji senackich i zapisy stenograficzne tych posiedzeń. Na stronie internetowej Senatu www.senat.gov.pl/transmisje są dostępne również bieżące i archiwalne transmisje posiedzeń komisji senackich.

³⁹³ Informacje te również zostały wskazane w rozdziale II.2.

Zasady wstępu do sali posiedzeń Senatu i do kularów sali posiedzeń Senatu podczas obrad Senatu oraz zasady wstępu do sal, w których odbywają się posiedzenia komisji senackich, zostały określone w zarządzeniu Marszałka Senatu z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich.

Osoby ubiegające się o wstęp do sali, w której odbywa się posiedzenie komisji senackiej, w celu bezpośredniej obserwacji jej obrad (publiczność) zgłaszają się do Kancelarii Senatu na co najmniej 24 godziny przed planowanym wstępem (i nie później niż do godziny 15.30). Wykaz tych osób jest przekazywany do Straży Marszałkowskiej, która na tej podstawie wystawia jednorazowe karty wstępu.

Informacja w sprawie wstępu do budynków i na tereny będące w zarządzie Kancelarii Senatu jest dostępna telefonicznie lub mailowo:

tel. 22 694 92 84

e-mail: badk.deo@senat.gov.pl ³⁹⁴

Wstęp jest dozwolony po okazaniu jednorazowej karty wstępu wydanej przez Straż Marszałkowską (w Dziale Przepustek – budynek H) oraz dokumentu tożsamości ze zdjęciem (wyłącznie dowód osobisty lub paszport), potwierdzającego tożsamość posiadacza karty wstępu. Zasady wydawania i kontroli kart wstępu określa zarządzenie Marszałka Sejmu.

Osoby uprawnione do wstępu na posiedzenie Senatu lub komisji senackiej zajmują miejsca odpowiednio w wydzielonej części sali posiedzeń Senatu, zwanej „łóżą dla publiczności”, lub miejsca wskazane przez pracowników Kancelarii Senatu obsługujących posiedzenie komisji. Jeśli liczba osób zainteresowanych wstępem do sali posiedzeń Senatu jest większa od liczby miejsc w łóżą dla

³⁹⁴ Stan na maj 2023 r.

publiczności, Kancelaria Senatu umożliwia obserwację transmisji obrad Senatu w innej sali.³⁹⁵

9. Podsumowanie

Jak przedstawiono w niniejszej części opracowania, postępowanie legislacyjne w Senacie jest regulowane przez Konstytucję i Regulamin Senatu. Z punktu widzenia obywatela czy organizacji pozarządowej wpływ na kształtowanie prawa na tym etapie jest wyznaczony zakresem działania Senatu przy rozpatrywaniu przekazanej ustawy. Przedmiotem rozpatrzenia przez Senat jest bowiem ustawa uchwalona przez Sejm. Senat zaś może do tekstu ustawy zgłosić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Trybunał Konstytucyjny wyznaczył zakres takiej poprawki. Akcentowana jest odrębność pomiędzy poprawką a inicjatywą ustawodawczą. Zaproponowana poprawka jest propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu ustawy przekazanej do Senatu, musi ona zatem pozostawać w ramach treściowych wyznaczonych zakresem tej ustawy. Senat na tym etapie nie prowadzi konsultacji, może korzystać z konsultacji prowadzonych na rządowym i sejmowym etapie procesu legislacyjnego. Partnerzy społeczni mogą jednak skierować pisma zawierające ich stanowiska, uwagi czy propozycje poprawek do Marszałka Senatu, przewodniczących właściwych komisji czy nawet wszystkich senatorów.

395 Źródło: <https://www.senat.gov.pl/udostepnianie-informacji-publicznej/>



Rozdział V

Rządowe postępowanie legislacyjne

1. Zagadnienia wprowadzające

Rządowe postępowanie legislacyjne dotyczy nie tylko wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej, która jest omówiona w rozdziale II.4. tego podręcznika. Regulacje organizacji i tryb pracy Rady Ministrów określone w Regulaminie pracy RM uwzględniają także tryb przyjmowania stanowiska rządu do pozarządowego projektu ustawy, a także tryb postępowania dotyczący projektów aktów wykonawczych do ustaw. Ze względu na potrzebę zapewnienia sprawności w sprawowaniu funkcji organu wykonawczego, uchwalając swoją wewnętrzną procedurę postępowania, Rada Ministrów przewidziała możliwość modyfikacji ścieżki postępowania z projektem dokumentu rządowego, w ramach trybu odrębnego. Te zagadnienia zostaną omówione w tej części opracowania.

2. Proces legislacyjny stanowiska rządu do pozarządowego projektu ustawy

2.1. Charakterystyka dokumentu

Stanowisko rządu do pozarządowego projektu ustawy jest opracowywane gdy projekt ustawy do parlamentu wniosła:

- komisja sejmowa;
- grupa posłów;
- Senat;
- Prezydent RP;
- grupa obywateli.

Rada Ministrów wyraża swoje stanowisko wobec projektu jako organ władzy wykonawczej, uprawniony do prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. **Stanowisko rządu do pozarządowego projektu ustawy to dokument rządu** w rozumieniu Regulaminu pracy RM, który podlega rozpatrzeniu w trybie analogicznym do trybu właściwego dla aktów normatywnych. Odębności w tej procedurze wynikają z jego charakterystyki. Wyraża on bowiem opinię Rady Ministrów na temat projektu ustawy przedstawionego przez inny organ uprawniony. Z tej przyczyny zakres zaangażowania w tworzeniu tego dokumentu innych podmiotów niż członkowie Rady Ministrów jest dość ograniczony.

Regulamin Pracy Rady Ministrów

§ 147. Do postępowania z projektem stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy stosuje się przepisy działu III ze zmianami wynikającymi z przepisów niniejszego rozdziału.

2.2. Tryb opracowania projektu stanowiska rządu i treść stanowiska

Marszałek Sejmu przekazuje pozarządowy projekt ustawy do Sekretarza Spraw Parlamentarnych, którego funkcję pełni jeden z sekretarzy lub podsekretarzy stanu w KPRM lub pracownik KPRM. Następnie Sekretarz do Spraw Parlamentarnych przekazuje niezwłocznie ten projekt członkowi Rady Ministrów właściwemu w zakresie tematyki przedstawionej ustawy i zobowiązuje go do przygotowania projektu stanowiska rządu do tego projektu. Jeżeli Sekretarz zadecyduje, że stanowisko powinno uwzględniać również opinie innych ministrów czy organów właściwych, to organ wyznaczony jest zobowiązany je uzyskać.

Organ lub organy wyznaczone przygotowują projekt stanowiska, który zawiera:

- opinię o projekcie ustawy,
- uwagi do przyjętych rozwiązań lub
- opis przewidywanych skutków takiego rozwiązania wobec innych projektów przygotowywanych w ramach Rady Ministrów.

Zakres przedmiotowy stanowiska oraz zakres zgłoszonych uwag zależy od rodzaju projektu, stopnia jego złożoności oraz zakresu wpływu na działania Rady Ministrów jako organu władzy wykonawczej.

Stanowisko kończy konkluzja o pozytywnej lub negatywnej opinii Rady Ministrów. Opinia pozytywna może mieć także charakter warunkowy i wskazywać, że rząd wyraża pozytywne stanowisko wobec podjętej inicjatywy ustawodawczej, jednak wnioskuje o uwzględnienie określonych uwag. Rada Ministrów może także rekomendować wstrzymanie prac nad przedłożonym projektem do czasu skierowania do Sejmu rządowego projektu ustawy albo opowiada się za połączeniem prac nad przedłożonym projektem ustawy z rządowym projektem ustawy.

Aby przedstawić parlamentowi ocenę przewidywanych skutków regulacji, do stanowiska rządu może zostać dołączona OSR pozarządowego projektu ustawy. OSR sporządza organ wyznaczony do przedstawienia projektu stanowiska z własnej inicjatywy lub z inicjatywy koordynatora OSR.

Jeżeli organ wyznaczony stwierdzi, że przedstawienie stanowiska przez rząd jest niecelowe, bo Rada Ministrów skierowała lub powinna skierować własny projekt do prac parlamentarnych, wówczas informuje o tym Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Sekretarza do Spraw Parlamentarnych.

2.3. Tryb postępowania z projektem stanowiska rządu do pozarządowego projektu ustawy

Postępowanie z projektem stanowiska rządu ma krótszą ścieżkę niż postępowanie z projektem aktu normatywnego.

Sekretarz do Spraw Parlamentarnych	<ul style="list-style-type: none"> • otrzymuje projekt od Marszałka Sejmu • przekazuje projekt organowi właściwemu rzeczowo
Organ właściwy	<ul style="list-style-type: none"> • opracowuje projekt stanowiska i uzgadania go z członkami Rady Ministrów • fakultatywnie może skierować projekt do opiniowania
Praca nad projektem stanowiska w RM	<ul style="list-style-type: none"> • fakultatywne rozpatrzenie przez komitety właściwe oraz przez SKRM • rozpatrzenie przez Radę Ministrów
Przekazanie stanowiska do Sejmu	<ul style="list-style-type: none"> • wraz z upoważnieniem dla członka Rady Ministrów do prezentowania stanowiska rządu

RYS. 48. POSTĘPOWANIE Z PROJEKTEM STANOWISKA RZĄDU

Projekt stanowiska rządu podlega zwykle uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów, Szefem KPRM. Może także podlegać uzgodnieniom z Prezesem RCL.

Stanowisko rządu stanowi formę wyrażenia opinii przez Radę Ministrów i dlatego nie podlega konsultacjom publicznym z podmiotami spoza sektora administracji publicznej.

Zdarza się, że będzie podlegał opiniowaniu przez podmioty należące do administracji rządowej, jeżeli tematyka ustawy pozostaje we właściwości organów centralnych czy organów administracji rządowej. Dodatkowo organ wnioskujący może skierować projekt stanowiska rządu do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną.

Jeżeli charakter opiniowanego projektu ustawy tego wymaga, projekt stanowiska rządu do pozarządowego projektu ustawy

może być przedmiotem prac komitetów właściwych do określonej kategorii spraw. Jednakże zwykle jest przedmiotem pracy jedynie SKRM, następnie Rady Ministrów.

Zarówno SKRM, jak i Rada Ministrów mogą przyjąć projekt stanowiska bez zmian lub z odpowiednimi zmianami, a także odrzucić projekt. Mogą także skierować go do dodatkowych uzgodnień lub opiniowania albo zobowiązać organ wnioskujący do uzyskania dodatkowych opinii.

Rada Ministrów może również zdecydować, że nie przedstawi stanowiska rządu do pozarządowego projektu ustawy.

Regulamin Pracy Rady Ministrów

§ 149. *Rada Ministrów może zdecydować o nieprzedstawieniu stanowiska do pozarządowego projektu ustawy.*

2.4. Przekazanie stanowiska rządu do parlamentu

Stanowisko rządu do pozarządowego projektu ustawy przyjęte przez Radę Ministrów jest kierowane do podpisu Prezesa Rady Ministrów i następnie przekazywane do prac parlamentarnych. W piśmie kierującym projekt stanowiska do prac parlamentarnych Prezes Rady Ministrów informuje Marszałka Sejmu o przedstawicielu Rady Ministrów, który został upoważniony do prezentowania stanowiska rządu w toku prac parlamentarnych. Przedstawiciel ten bierze udział w pracach parlamentarnych nad projektem ustawy.

3. Proces legislacyjny rozporządzeń

Zarówno Prezesowi Rady Ministrów, ministrom lub przewodniczącym określonych w ustawach komitetów powołanych w skład Rady Ministrów, ale także Radzie Ministrów jako organowi kole-

gialnemu, przysługują kompetencje prawotwórcze do wydawania rozporządzeń. Są to akty o charakterze wykonawczym, wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia, zawartego w ustawie i w celu wykonania tej ustawy. Charakterystykę aktu wykonawczego oraz relacji pomiędzy ustawą a rozporządzeniem reguluje art. 92 Konstytucji RP.

Konstytucja

Art. 92. 1. *Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.*

2. *Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.*

3.1. Przyczyna opracowania projektu rozporządzenia i zakres przedmiotowy projektu rozporządzenia

W przeciwieństwie do projektu ustawy obowiązek lub możliwość wydania rozporządzenia wynika zawsze z obowiązujących przepisów. To ustawa, w której wprowadzono upoważnienie ustawowe, przesądza, czy rozporządzenie musi, czy też może zostać wydane. Potrzeba nowelizacji rozporządzenia może czasem wynikać z analiz zachodzących zmian społecznych czy gospodarczych. Zdarza się, że rozporządzenia stanowią akty wdrażające prawo Unii Europejskiej – wówczas zmiana w tych przepisach powoduje potrzebę podjęcia inicjatywy dotyczącej rozporządzenia lub upoważnienia do jego wydania.

Tworząc upoważnienia ustawowe, ustawodawca zobowiązuje **wskazany w tym upoważnieniu organ** do wydania aktu wykonawczego, a termin wejścia w życie ustawy lub utrzymania w mocy

dotychczasowych przepisów wykonawczych określa termin wykonania tego uprawnienia. Upoważnienie, które obliguje do wydania rozporządzenia, postępuje się słowami „**[organ]** określa w drodze rozporządzenia”. Natomiast upoważnienie, które wskazuje na możliwość wydania rozporządzenia i pozostawia decyzję dla tego organu, wskazuje, że „**[organ]** może określić w drodze rozporządzenia”.

Dlatego w przypadku projektów rozporządzeń możliwość wpływu organizacji lub partnerów społecznych na obowiązek wszczęcia inicjatywy przez uprawniony organ jest zdecydowanie mniejsza. W przypadku rozporządzeń wynikających z obligatoryjnych upoważnień ustawowych, jeżeli nie zostały wydane do dnia wejścia w życie ustawy, która wprowadziła upoważnienie do ich wydania, albo w okresie utrzymania w mocy rozporządzeń obowiązujących dotychczas – można zwrócić się do właściwego ministra z wnioskiem o podjęcie prac legislacyjnych w tym zakresie. W przypadku rozporządzeń fakultatywnych – decyzja co do tego, czy przyjąć dany akt, należy do Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów albo danego ministra. Organizacje pozarządowe lub partnerzy społeczeństwa mogą jedynie wnioskować czy uzasadniać potrzebę podjęcia tych prac.

Ustawa w treści upoważnienia wskazuje organ upoważniony do wydania rozporządzenia, jego zakres przedmiotowy oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu prawnego. Upoważnienie powinno być szczegółowe, zaś rozporządzenie przyjmowane na jego podstawie powinno realizować cel wykonania ustawy. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że „Upoważnienie musi być więc sformułowane „tak, aby odsyłało do uregulowania w rozporządzeniu tylko te sprawy, które są już ogólnie unormowane w ustawie» (wyr. z 18.9.2006 r., K 27/05, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 105). «Upoważnienie nie może więc przybrać postaci upoważnienia blankietowego, tzn. pozostawiającego organowi upoważnionemu możliwości samo-

dzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek» (np. orzeczn. TK z 22.9.1997 r., K 25/97, OTK 1997, Nr 3–4, poz. 35; wyr. TK z 16.1.2007 r., U 5/06, OTK-A 2007, Nr 1, poz. 3). W orzecznictwie negatywnie oceniane są również upoważnienia do określenia w rozporządzeniu «szczegółowych zasad» dokonywania pewnych czynności, o ile w ustawie nie doprecyzowano treści takiego odesłania (zob. wyr. TK z 30.7.2013 r., U 5/12, OTK-A 2013, Nr 6, poz. 88)³⁹⁶. Z tych warunków konstytucyjnych wynika ograniczenie zakresu przedmiotowego kwestii, które mogą być objęte rozporządzeniem.

Niniejsze opracowanie odnosi się do rządowej procedury legislacyjnej, zatem będzie dotyczyło rozporządzeń:

- ministra lub przewodniczącego określonego w ustawie komitetu, wchodzącego w skład Rady Ministrów,
- Prezesa Rady Ministrów oraz
- Rady Ministrów.

Przepisy zawarte w rozporządzeniu mogą dotyczyć tylko tych spraw, które wynikają z zakresu przedmiotowego normy upoważniającej. Zarówno zatem przyczynę wydania aktu wykonawczego, jak i zakres przedmiotowy projektu rozporządzenia determinuje ustawodawca, przygotowując upoważnienie ustawowe.

Kompetencja do prowadzenia polityki państwa jest przyznana Radzie Ministrów kolegialnie. Dlatego nawet jeżeli do wydania rozporządzenia uprawniony jest jeden z ministrów lub Prezes Rady Ministrów – pozostali członkowie Rady Ministrów mają możliwość wpływania na kształt przyjmowanej regulacji, dzięki uprawnieniom przyznanych w toku rządowego procesu legislacyjnego projektu rozporządzenia.

³⁹⁶ M. Wiącek, *Komentarz do art. 92 Konstytucji RP* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.

Rządowy proces legislacyjny projektów rozporządzeń to zmodyfikowana procedura legislacyjna, której przebieg jest uzależniony od tego, który z organów Rady Ministrów został upoważniony do wydania rozporządzenia. Przebieg rządowej procedury legislacyjnej projektów rozporządzeń poszczególnych organów odróżnia liczba i kolejność etapów tej procedury. Natomiast rodzaj i charakterystyka poszczególnych etapów są analogiczne do procedury przyjmowania ustawy.

W kolejnej części opracowania zostanie przedstawiona rządowa procedura legislacyjna dla projektu rozporządzenia ministra (przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów), projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz projektu rozporządzenia Rady Ministrów, z uwzględnieniem etapów wspólnych dla tych rodzajów rozporządzeń i odrębności w tych procedurach.

Przebieg prac nad rozporządzeniem ministra będzie procesem właściwym również dla projektu rozporządzenia przewodniczącego właściwego komitetu. Pod pojęciem „rozporządzenia ministra” w dalszej części niniejszego opracowania należy zatem rozumieć także „rozporządzenia przewodniczącego komitetu określonego w ustawie komitetu wchodzącego” w skład Rady Ministrów. Te role zrównuje art. 149 ust. 3 Konstytucji RP.

Konstytucja

Art. 149. 1. *Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy.*

2. *Minister **kierujący działem administracji rządowej** wydaje rozporządzenia. Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra.*

3. Do przewodniczącego komitetu, o którym mowa w art. 147 ust. 4, stosuje się odpowiednio przepisy odnoszące się do ministra kierującego działem administracji rządowej.

Aktualnie regulacje te mają zastosowanie do procesu legislacyjnego rozporządzeń wydawanych przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

3.2. Organ wnioskujący w procesie legislacyjnym projektu rozporządzenia ministra (przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów)

Proces prawodawczy dla projektu rozporządzenia ministra rozpoczyna najczęściej ten minister, który jest właściwy zgodnie z powierzonym działem administracji rządowej. Wprost wskazuje go upoważnienie ustawowe. Analogicznie – kiedy upoważnienie wskazuje przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, to ten przewodniczący wszczyna proces legislacyjny projektu rozporządzenia.

Do wszczęcia procesu legislacyjnego rozporządzenia ministra może zostać upoważniony organ podległy temu ministrowi lub przez niego nadzorowany np.: centralny organ administracji rządowej.



Przykład

Takie upoważnienie uzyskał Prezes Urzędu Zamówień Publicznych po nowelizacji Prawa zamówień publicznych w 2019 r. Proces legislacyjny niektórych rozporządzeń ówczesnego ministra właściwego do spraw gospodarki – Ministra Rozwoju i Technologii – prowadził z upoważnienia tego ministra Prezes UZP.³⁹⁷

397 https://legislacja.rcl.gov.pl/lista?pSize=50&_isUEAct=on&_isActEstablishingNumber=on&number=&createDateTo=&_isSeparateMode=on&createDateFrom=&_isDU=on&_isNumerSejm=on&_typId=1&title=zam%C3%B3wie%C5%84&applicantId=&_isTKAct=on#list

Ustawa – Prawo zamówień publicznych

Art. 80. *Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, sposób:*

1) dokumentowania oraz przechowywania dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia, wzory protokołów postępowania oraz zakres dodatkowych informacji zawartych w protokole postępowania, mając na względzie wartość zamówienia, tryb postępowania o udzielenie zamówienia lub procedurę;

Kompetencja do wnoszenia do rozpatrzenia projektów rozporządzeń przez konkretnego ministra obejmuje nie tylko prowadzenie procesu legislacyjnego projektów rozporządzeń tego ministra, ale także projektów rozporządzeń Rady Ministrów czy Prezesa Rady Ministrów, jeżeli upoważnienie do wydania takiego rozporządzenia pochodzi z ustawy, która tematycznie mieści się w powierzonym ministrowi dziale administracji rządowej.³⁹⁸ Podobnie przewodniczący określonego w ustawie komitetu wchodzący w skład Rady Ministrów może inicjować proces legislacyjny rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów, których upoważnienia pochodzą z właściwej tematycznie ustawy. Oczywiście jest możliwe samodzielne działanie Prezesa Rady Ministrów czy Rady Ministrów, jednak najczęściej proces legislacyjny rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, ale także Rady Ministrów wszczyna ten minister, który:

- jest gospodarzem ustawy, z której pochodzi upoważnienie, albo
- jest właściwy w zakresie działu administracji rządowej, którego tematycznie dotyczy rozporządzenie.

398 https://legislacja.rcl.gov.pl/lista?_typeId=1&title=Prezesa+Rady+Ministr%C3%B3w&createDateFrom=&createDateTo=&progress=&applicantId=&number=&_isUEAct=on&_isTKAct=on&_isActEstablishingNumber=on&_isSeparateMode=on&_isDU=on&_isNumerSejm=on#list

**Pytanie**

1. Czy minister – członek Rady Ministrów, tzw. minister bez teki, może wydać rozporządzenie?

Odpowiedź

Nie, tzw. minister bez teki nie wydaje rozporządzeń. Wynika to z art. 149 ust. 2 Konstytucji RP.

**Przykłady**

Minister właściwy do spraw gospodarki albo jego organ podległy lub nadzorowany będzie prowadził proces legislacyjny rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, których upoważnienia ustawowe pochodzą z ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Natomiast minister właściwy do spraw administracji publicznej – będzie organem wnioskującym dla rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, których podstawa prawna wynika z ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy i które dotyczą przedterminowych wyborów wójta w danej gminie. Ta kwestia stanowi sprawę z zakresu administracji publicznej, a zatem mieści się tematycznie w zakresie spraw objętych przypisanym temu ministrowi działem administracji rządowej³⁹⁹.

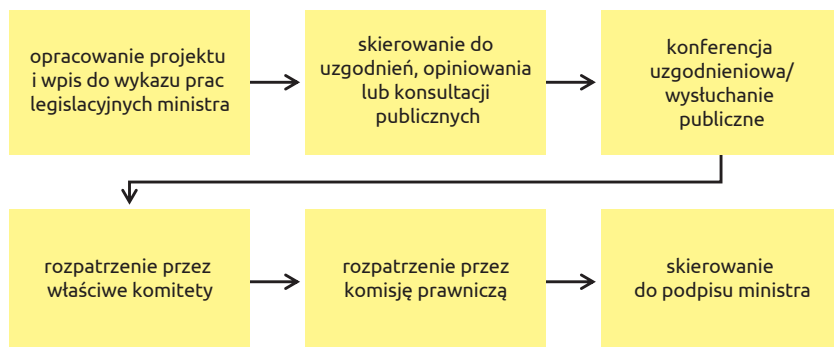
3.3. Ogólny przebieg procesu legislacyjnego rozporządzenia ministra

Proces legislacyjny rozporządzenia ministra składa się z następujących etapów:

1. czynności poprzedzające opracowanie projektu;
2. opracowanie projektu i wpis do wykazu prac legislacyjnych ministra;
3. skierowanie projektu do uzgodnień, opiniowania lub konsultacji publicznych;
4. konferencja uzgodnieniowa/wysłuchanie publiczne*;

³⁹⁹ https://legislacja.rcl.gov.pl/lista?typeId=4&_typeId=1&title=&createDateFrom=&createDateTo=&progress=&applicantId=&number=&_isUEAct=on&_isTKAct=on&_isActEstablishingNumber=on&_isSeparateMode=on&_isDU=on&_isNumerSejm=on#list

5. rozpatrzenie projektu przez właściwe komitety;
6. rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą;
7. skierowanie projektu do podpisu ministra.



RYS. 49. PROCES LEGISLACYJNY ROZPORZĄDZENIA MINISTRA

Proces legislacyjny projektu rozporządzenia ministra ma ograniczoną liczbę etapów. Wynika to z faktu, że to minister jest podmiotem konstytucyjnie odpowiedzialnym za ten akt. Dlatego projekt rozporządzenia ministra nie jest zwykle rozpatrywany przez wewnętrzne organy kolegialne Rady Ministrów, w tym SKRM. Istnieje jednak wyjątek od tej zasady, który dotyczy sytuacji, w której nie uwzględniono uwagi jednego z członków Rady Ministrów lub Prezesa RCL w toku uzgodnień projektu rozporządzenia ministra. Wtedy – na wniosek podmiotu, którego uwagi nie uwzględniono – projekt rozporządzenia ministra rozpatruje SKRM. W tym przypadku jednak SKRM nie rozstrzyga o przyjęciu lub odrzuceniu projektu, ale wydaje opinię w przedmiocie zgłoszonej uwagi.

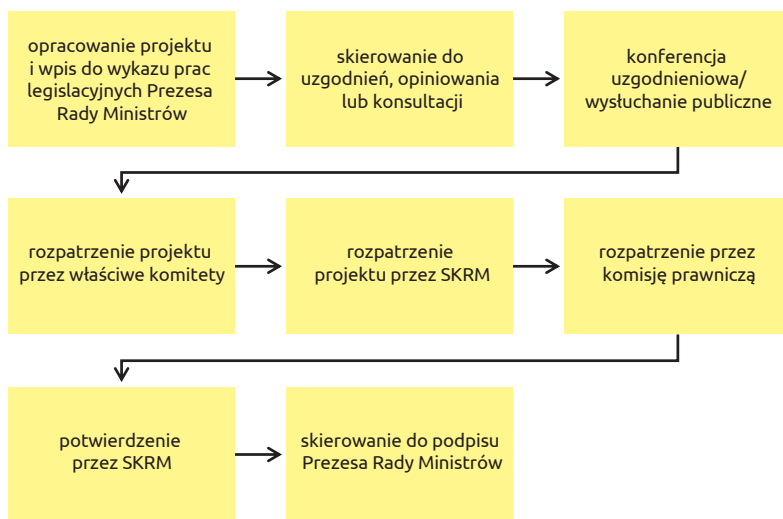
Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 143. *Z wyjątkiem przypadku, o którym mowa w § 142 ust. 4, projekt rozporządzenia ministra nie podlega rozpatrzeniu przez Stały Komitet Rady Ministrów.*

3.4. Przebieg procesu legislacyjnego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów

Proces legislacyjny projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów składa się z tych samych etapów, jakie są właściwe dla rozporządzenia ministra oraz z:

- rozpatrzenia projektu przez SKRM;
- potwierdzenia projektu przez SKRM;
- skierowania projektu do podpisu Prezesa Rady Ministrów.



RYS. 50. PROCES LEGISLACYJNY ROZPORZĄDZENIA PREZESA RADY MINISTRÓW

Schemat uwidacznia przebieg procesu legislacyjnego projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. W stosunku do projektu rozporządzenia ministra różnica proceduralna polega na tym, że projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów podlega wpisowi do wykazu prac legislacyjnych Prezesa Rady Ministrów. Dodatkowo rozpatruje go SKRM, a etap komisji prawniczej następuje po rozpatrzeniu przez SKRM. Ponadto jeżeli projekt ten był przedmiotem obrad na posiedzeniu SKRM, to może podlegać dodatkowemu etapowi potwierdzenia przez SKRM, po rozpatrzeniu przez komisję prawniczą.

3.5. Przebieg procesu legislacyjnego rozporządzenia Rady Ministrów

Natomiast w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów proces legislacyjny przebiega analogicznie do przebiegu procesu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, a następnie projekt jest kierowany do **rozpatrzenia przez Radę Ministrów**.



RYS. 51. PROCES LEGISLACYJNY ROZPORZĄDZENIA RADY MINISTRÓW

Warto zauważyć, że rządowy proces legislacyjny projektu rozporządzenia Rady Ministrów w zasadzie nie różni się od przebiegu rządowego procesu legislacyjnego projektu ustawy.

W każdym przypadku rozporządzenie, które zostało podpisane przez uprawniony organ, jest kierowane do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw i po upływie określonej w przepisie końcowym *vacatio legis* staje się obowiązującym prawem.

3.6. Etapy procesu legislacyjnego rozporządzeń

Mając na względzie, że proces legislacyjny projektów rozporządzeń różnych organów Rady Ministrów można podzielić na etapy, które są wspólne dla każdego typu rozporządzenia, oraz takie etapy, które dotyczą tylko niektórych rodzajów projektów rozporządzeń, w kolejnej części opracowania zostaną one przedstawione zgodnie z tym podziałem.

3.6.1. Etapy procesu legislacyjnego wspólne dla rozporządzeń ministra, Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów

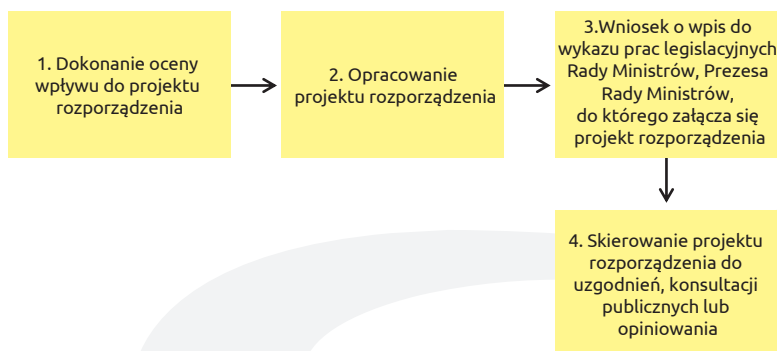
Czynności poprzedzające opracowanie projektu, opracowanie projektu oraz wpis do właściwego wykazu prac legislacyjnych

W przypadku projektu rozporządzenia, tak samo jak dla projektu ustawy, przeprowadzana jest ocena wpływu. Najczęstszą przyczyną wydania rozporządzenia jest przyjęcie lub zmiana upoważnienia ustawowego w ustawie. Sposób realizacji założeń wynikających z zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego musi poprzedzić analiza aktualnego stanu prawnego, z uwzględnieniem prawa UE, umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana. Ta analiza powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w ocenie wpływu dokumentowanej w OSR. W przypadku rozporządzenia szczególnie istotne jest zapewnienie zgodności z aktami prawnymi wyższego rzędu, tj. Konstytucją RP, ustawami i prawem międzynarodowym.

Dla projektów rozporządzeń zgodnie z ustawą o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa właściwy organ prowadzi wykaz prac obejmujący projekty wszystkich rozporządzeń planowanych do wydania przez ten organ. Projekt rozporządzenia ministra podlega wpisowi do wykazu prac legislacyjnych, który prowadzi ten minister. Projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów

podlega wpisowi do wykazu prac legislacyjnych Prezesa Rady Ministrów, zaś projekt rozporządzenia Rady Ministrów podlega obowiązkowi wpisu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. O ile kwestia prowadzenia wykazu prac legislacyjnych danego ministra jest objęta wewnętrznymi uregulowaniami urzędów obsługujących tych ministrów, o tyle procedura wpisu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów została uregulowana w Regulaminie pracy RM. Jest to procedura zasadniczo tożsama z procedurą dokonania wpisu projektu ustawy⁴⁰⁰.

Ze względu na obowiązek dołączenia treści projektu rozporządzenia do wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, opracowanie projektu rozporządzenia następuje przed złożeniem wniosku o wpis do wykazu Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.



RYS. 52. KOLEJNOŚĆ ETAPÓW POPRZEDZAJĄCYCH SKIEROWANIE PROJEKTU ROZPORZĄDZENIA DO UZGODNIEŃ, KONSULTACJI PUBLICZNYCH LUB OPINIOWANIA DLA PROJEKTU ROZPORZĄDZENIA

400 Zob. część 2.4.7.1 „Wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów”.

Wykaz prac legislacyjnych ministra jest udostępniany w BIP na stronie urzędu obsługującego tego ministra⁴⁰¹, zaś wykazy prac legislacyjnych Prezesa Rady Ministrów⁴⁰² oraz Rady Ministrów⁴⁰³ są udostępniane w BIP na stronie KPRM.

Udostępnienie w BIP informacji o wpisie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów lub ministra otwiera termin do zgłoszenia zainteresowania pracami nad danym projektem w trybie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Żeby zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem, należy przygotować i złożyć wniosek do organu odpowiedzialnego za przedłożenie projektu rozporządzenia wskazanego w wykazie prac legislacyjnych lub prowadzącego ten wykaz. Tryb postępowania dotyczący zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem rozporządzenia jest identyczny jak w przypadku projektu ustawy⁴⁰⁴.

Wymagania formalne wobec projektu rozporządzenia

Opracowany projekt rozporządzenia powinien zostać sporządzony zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, posiadać uzasadnienie wraz z OSR sporządzoną na odpowiednim formularzu. Jeżeli rozporządzenie jest aktem wdrażającym prawo Unii Europejskiej, to wówczas powinna zostać do niego dołączona tabela zgodności, a w przypadku kiedy zawiera także regulacje dotyczące prawa krajowego wykraczające poza cel wdrożenia – również odwrócona tabela zgodności.

Projekty rozporządzeń podlegają wpisowi do właściwego wykazu, więc można je skierować na kolejne etapy legislacyjne dopiero po dokonaniu wpisu w wykazie. Fakt wpisu w wykazie dokumentuje

401 Np. wykaz prac legislacyjnych Ministra Cyfryzacji https://mc.bip.gov.pl/wykaz-prac-legislacyjnych-mc/36305_wykaz-prac-legislacyjnych.html.

402 <https://www.gov.pl/web/premier/wpl-prm>.

403 <https://www.gov.pl/web/premier/wplip-rm>.

404 Zob. część 2.4.8. „Wybrane informacje o procesie legislacyjnym i sposób zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem”.

nadanie projektowi odpowiedniego numeru, który jest umieszczany w OSR i obok tytułu projektu w serwisie RPL.

Skierowanie projektu rozporządzenia do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania

Sposób prowadzenia początkowych etapów procesu legislacyjnego projektu rozporządzenia ministra, projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów lub projektu rozporządzenia Rady Ministrów jest analogiczny do przebiegu procesu legislacyjnego projektu ustawy.

Przypomnijmy, że organ wnioskujący, kierując projekt rozporządzenia do uzgodnień, ale także do konsultacji publicznych lub opiniowania, wyznacza termin na zajęcie stanowiska. Jeżeli termin nie wynika z przepisów odrębnych, to wyznacza go organ wnioskujący. Ma jednak obowiązek wziąć pod uwagę przedmiot, zakres i objętość projektu, zakres podmiotów, na które projekt oddziałuje, oraz pilność sprawy. Generalna zasada stanowi, że wyznaczenie terminu na zajęcie stanowiska krótszego niż **7 dni**, a w przypadku projektu aktu normatywnego **14 dni** od dnia udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia. Zgodnie jednak ze szczegółowymi przepisami dotyczącymi rozpatrywania poszczególnych rodzajów projektów rozporządzeń – w przypadku projektu rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów lub ministra termin ten nie powinien być krótszy niż **10 dni**. W przypadku rozporządzenia Rady Ministrów podstawowy termin to **14 dni** od dnia udostępnienia projektu, co wynika z ogólnej zasady z § 40 ust. 1 Regulaminu pracy RM. Analogicznie jak w przypadku projektu ustawy, uzgodnienia oznaczają uzgodnienie z członkami Rady Ministrów oraz Prezesem RCL, a jeżeli projekt nie podlegał uprzedniej ocenie OSR, w toku uzgodnień Koordynator OSR wyraża opinię dotyczącą OSR. W przypadku rozporządzenia wdrażającego prawo Unii Europejskiej – minister

właściwy do spraw członkostwa RP w UE wyraża opinię o zgodności projektu z prawem UE.

Opiniowanie również obejmuje skierowanie do opinii instytucji, organów państwowych lub podmiotów dialogu społecznego, zaś konsultacje publiczne mają na celu uzyskanie opinii jak najszerszego kręgu podmiotów, których działania może dotyczyć projekt.

Po uzyskaniu stanowiska od podmiotów, do których rozporządzenie zostało skierowane do uzgodnień, opiniowania lub konsultacji publicznych, organ wnioskujący zajmuje stanowisko wobec przedstawionych uwag i przekazuje je tym podmiotom, które uwagi zgłosiły. Organ wnioskujący modyfikuje projekt zgodnie z zakresem zgłoszonych uwag i może skierować ponownie zmieniony projekt do uzgodnień, opiniowania, a także do konsultacji publicznych. Wszelkie dokumenty z prac nad projektem udostępnia w serwisie RPL.

Konferencja uzgodnieniowa i przeprowadzenie wystuchania publicznego projektu rozporządzenia

Konferencja uzgodnieniowa jest etapem procesu legislacyjnego, który zarówno w przypadku projektu ustawy, jak i projektu rozporządzenia ma charakter fakultatywny. Ten etap procesu legislacyjnego następuje po przekazaniu uwag do projektu przez podmioty uczestniczące w uzgodnieniach, opiniowaniu projektu, a może obejmować także uwagi zgłoszone w konsultacjach publicznych. W praktyce rządowego procesu legislacyjnego konferencje uzgodnieniowe dla projektów rozporządzeń są rzadkie.



Przykład

Konferencja uzgodnieniowa została przeprowadzona w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie planu działań przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w sytuacjach szczególnych zagrożeń (RD97)⁴⁰⁵

⁴⁰⁵ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12329500/katalog/12658452#12658452>

Przebieg konferencji uzgodnieniowej dla projektu rozporządzenia jest analogiczny do przebiegu takiej konferencji projektu ustawy. Polega ona na omówieniu uwag i stanowisk zgłoszonych do projektu w toku uzgodnień i opiniowania, czasem łącznie ze stanowiskami zgłoszonymi w toku konsultacji publicznych, na kolegiальnym spotkaniu przedstawicieli podmiotów, które te uwagi zgłosiły, celem wypracowania wspólnych rozwiązań. Organ wnioskujący przed konferencją przedstawia stanowisko do uwag, może także przedstawić nową wersję projektu.

Łącznie z konferencją uzgodnieniową projektu rozporządzenia może być przeprowadzone **wystuchanie publiczne**, zgodnie z ustawą o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Tryb przeprowadzania wystuchania publicznego reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wystuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz. U. poz. 207). Zgodnie z tym rozporządzeniem jest także możliwe samodzielne przeprowadzenie wystuchania publicznego, niezależnie od konferencji uzgodnieniowej.

Wystuchanie prowadzi przedstawiciel urzędu, który obsługuje organ wnioskujący lub organ, który opracował rozporządzenia. Informacja o terminie i miejscu wystuchania publicznego jest zamieszczana **minimum 7 dni** przed tym terminem w BIP właściwego organu. Udział w wystuchaniu mogą wziąć te podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem na **minimum 3 dni** przed terminem wystuchania. Po stronie organu opracowującego projekt w wystuchaniu powinny wziąć udział osoby, które opracowały projekt pod względem merytorycznym i prawnym. Istnieje możliwość zmiany terminu wystuchania lub jego miejsca, albo odwołania tego wystuchania, jeżeli ze względów lokalowych lub technicznych nie jest możliwe jego zorganizowanie. Należy o tym poinformować w BIP.

W trakcie wystuchania uczestnicy przedstawiają swoje racje i argumenty, zaś organizator wystuchania na bieżąco ustosunkowuje się do przedstawionych stanowisk, zapewniając, by każdy z uczestników mógł zabrać głos. Jest możliwe odroczenie przedstawienia stanowiska przez organizatora wystuchania do **14 dni**, jeżeli ustosunkowanie się wymaga przeprowadzenia dodatkowych analiz. Wówczas takie stanowisko jest przedstawiane w formie pisemnej. Przebieg wystuchania jest dokumentowany w formie protokołu, który jest publikowany w BIP organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia.

Taki sam przebieg powinno mieć wystuchanie publiczne w przypadku przeprowadzenia go równoległe z konferencją uzgodnieniową.⁴⁰⁶

Rozpatrzenie projektu rozporządzenia przez właściwe komitety

Podobnie jak projekt ustawy tak również projekty rozporządzeń ministra, Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów mogą podlegać rozpatrzeniu przez komitety właściwe do rozpatrzenia określonej kategorii spraw.

Jeżeli zatem dany projekt rozporządzenia tematycznie dotyczy:

- kwestii ekonomicznych – może zostać rozpatrzony przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów;
- kwestii społecznych – może zostać rozpatrzony przez Komitet Społeczny Rady Ministrów;
- kwestii związanych z informatyzacją – może być rozpatrzony przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji;
- kwestii bezpieczeństwa, porządku publicznego, spraw obronnych i zagadnień wymiaru sprawiedliwości – może zostać rozpatrzony przez Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych.

⁴⁰⁶ Zob. część 2.4.7.2.4. Konferencja uzgodnieniowa.

Komitet do Spraw Europejskich ma szczególną właściwość w zakresie projektów rozporządzeń. Rozpatrzeniu przez ten komitet podlegają wyłącznie projekty rozporządzeń Rady Ministrów. Wyłączone są natomiast projekty rozporządzenia ministra oraz Prezesa Rady Ministrów. Wynika to z definicji dokumentu rządowego z § 1 pkt 4 załącznika do uchwały Rady Ministrów nr 18 z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich (M. P. z 2021 r. poz. 532).

Ważne jest, że rozpatrzenie projektu przez komitet właściwy jest determinowane jego tematyką, ale o tym, czy skierować projekt do takiego komitetu, decyduje organ wnioskujący.

Po rozpatrzeniu przez komitety właściwe, o ile ten etap wystąpi, projekt rozporządzenia ministra jest kierowany do rozpatrzenia przez komisję prawniczą. Natomiast projekty rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów podlegają rozpatrzeniu przez Stały Komitet Rady Ministrów.

3.6.2. Odrębności rządowego postępowania legislacyjnego projektu rozporządzenia ministra, Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów

Różnica w kolejności wystąpienia etapu rozpatrzenia projektu przez komisję prawniczą rozpoczyna szereg proceduralnych odrębności rozpatrywania projektu rozporządzenia ministra w stosunku do rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w rządowym procesie legislacyjnym.

Rozpatrzenie projektu rozporządzenia przez komisję prawniczą i zakończenie prac nad projektem rozporządzenia ministra

Wszystkie trzy rodzaje rozporządzeń podlegają rozpatrzeniu przez komisję prawniczą, która ocenia projekt pod względem prawnym, redakcyjnym i legislacyjnym. Różnica pomiędzy poszczególnymi ro-

dzajami rozporządzeń na etapie rozpatrzenia przez komisję prawniczą polega jedynie na kolejności etapów poprzedzających rozpatrzenie i następujących po rozpatrzeniu projektu przez KP. Różnice prezentuje schemat.



RYS. 53. MOMENT ROZPATRZENIA PROJEKTU PRZEZ KOMISJĘ PRAWNICZĄ W ZALEŻNOŚCI OD RODZAJU ORGANU WYDAJĄCEGO ROZPORZĄDZENIE

Minister wydający rozporządzenie, jako organ uprawniony konstytucyjnie, odpowiada ostatecznie za treść rozporządzenia. Rozporządzenie nie podlega zatwierdzeniu przez Radę Ministrów czy Prezesa Rady Ministrów.

Etap komisji prawniczej, jeżeli **rozporządzenie ministra** nie podlega notyfikacji kończy postępowanie z tym projektem. Wynika to ze specyfiki tego aktu prawnego.

Ustawa o Radzie Ministrów

Art. 7. 1. Członek Rady Ministrów uczestniczy, na zasadach określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w ustalaniu polityki państwa, ponosząc za treść i za realizację działań Rządu odpowiedzialność w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

W przypadku **projektów rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów oraz Rady Ministrów** ocena projektu pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym w trakcie komisji prawniczej jest dokonywana dopiero **po rozpatrzeniu projektu przez SKRM**. Komisja prawnicza rozpatruje projekt, **uwzględniając ustalenia merytoryczne, które podjął SKRM**.

Dokumenty z etapu komisji prawniczej, w tym protokół zawierający opis zmian, który może przybrać także formę tekstu projektu z naniesionymi zmianami, RCL udostępnia w RPL.

Po rozpatrzeniu projektu rozporządzenia przez komisję prawniczą **projekt rozporządzenia ministra**, w którym zamieszczono regulacje, które podlegają notyfikacji instytucjom UE, organ wnioskujący kieruje do krajowego koordynatora systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. W wyniku przekazania projektu do notyfikacji następuje okres odroczenia prac legislacyjnych nad kształtem przepisów, czyli okres *standstill*. Po upływie tego okresu, jeżeli nie zgłoszono uwag, minister może podpisać rozporządzenie.

Jeżeli projekt rozporządzenia ministra nie zawiera regulacji podlegających notyfikacji, jest kierowany do podpisu ministra. Projekt rozporządzenia może podpisać kilku ministrów, jeżeli w upoważnieniu ustawowym przewidziano, że ci ministrowie wydadzą to rozporządzenie wspólnie lub w porozumieniu. Kolejność podpisywania jest następująca:

- najpierw rozporządzenie podpisuje minister wskazany bezpośrednio w upoważnieniu,
 - następnie współuczestniczący
- przy czym datą tego rozporządzenia, która znajduje swoje odzwierciedlenie w tytule aktu, jest data jego podpisania przez ten drugi organ.

Zasady techniki prawodawczej

§ 120. 3. *Jako datę rozporządzenia podaje się dzień określony kalendarzowo, w którym zostało ono podpisane przez organ wydający to rozporządzenie. Jeżeli rozporządzenie jest wydawane wspólnie albo w porozumieniu z innym organem, za datę rozporządzenia przyjmuje się datę jego podpisania przez organ współuczestniczący w wydaniu tego rozporządzenia; organ współuczestniczący w wydaniu rozporządzenia podpisuje je w drugiej kolejności.*

Dokument kierowany do podpisu również podlega udostępnieniu w RPL. Udostępnienia dokonuje urząd obsługujący ministra wydającego rozporządzenia.

Proces legislacyjny **rozporządzenia ministra** kończy publikacja podpisanego rozporządzenia w Dzienniku Ustaw. Po upływie określonego w tym rozporządzeniu okresu *vacatio legis* przepisy tego rozporządzenia wchodzą w życie i stają się obowiązującym prawem.

Należy tutaj wspomnieć, że Konstytucja RP przewiduje możliwość **uchylenia rozporządzenia ministra**. Dokonać może tego Rada Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Dotychczas ten mechanizm został wykorzystany jeden raz – do uchylenia rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2007 r. uchylającym rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach

szkół (Dz. U. poz. 960). Takie uchylone rozporządzenie traci moc z dniem wejścia w życie przepisów rozporządzenia uchylającego.

Konstytucja

Art. 149. 2. *Minister kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia. Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra.*

Rozpatrzenie projektu Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów przez Stały Komitet Rady Ministrów

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz Rady Ministrów po rozpatrzeniu przez właściwe komitety są rozpatrywane przez Stały Komitet Rady Ministrów. SKRM co do zasady nie rozpatruje rozporządzenia ministra, gdyż został powołany do przygotowywania rozstrzygnięć wyłącznie Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Istnieje jeden wyjątek od tej reguły. Jeżeli członek Rady Ministrów lub Rządowe Centrum Legislacji zgłoszą do projektu rozporządzenia ministra uwagę, która została **pozostawiona bez rozpatrzenia** albo **nieuwzględniona**, wówczas projekt takiego rozporządzenia, na wniosek zgłaszającego uwagę, może rozpatrzeć SKRM. Efektem rozstrzygnięcia SKRM jest wydanie opinii w przedmiocie uwagi. Jest to jednak sytuacja bardzo wyjątkowa. Jeżeli taka sytuacja zachodzi, to projekt **najpierw jest kierowany w celu wyrażenia opinii przez SKRM, a na następnie do rozpatrzenia przez komisję prawniczą**, analogicznie jak w przypadku rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów oraz Rady Ministrów, które są rozpatrywane przez komisję prawniczą po podjęciu rozstrzygnięcia przez SKRM.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 142. 3. *W przypadku nieuwzględnienia lub pozostawienia bez rozpatrzenia uwagi zgłoszonej przez podmiot, o którym mowa w § 35*

ust. 1 i 2, organ wnioskujący informuje zgłaszającego uwagę o przyczynach, dla których uwaga nie została uwzględniona lub została pozostawiona bez rozpatrzenia.

4. Na wniosek zgłaszającego uwagę, o której mowa w ust. 3, lub organu wnioskującego projekt rozporządzenia ministra, w odniesieniu, do którego zgłoszono uwagę, rozpatruje Stały Komitet Rady Ministrów.

5. Stały Komitet Rady Ministrów po rozpatrzeniu projektu rozporządzenia ministra wydaje opinię o projekcie w zakresie uwagi, o której mowa w ust. 3.

Rozpatrzenie projektu **rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów** przez SKRM przebiega tak samo, jak rozpatrzenie przez SKRM projektu ustawy – może być dokonane na posiedzeniu albo w trybie obiegowym. W zależności od tego, czy jest to rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów albo Rady Ministrów różnią się rodzaje rozstrzygnięć, które przyjmuje SKRM.

W przypadku rozpatrywania projektu **rozporządzeń Rady Ministrów** rozstrzygnięcia przyjęte przez SKRM są identyczne jak w przypadku rozstrzygnięć dokonywanych przez SKRM w przypadku projektu ustawy. Stały Komitet Rady Ministrów:

- przyjmuje projekt bez zmian i rekomenduje go Radzie Ministrów;
- przyjmuje projekt ze zmianami i rekomenduje go Radzie Ministrów;
- rekomenduje Radzie Ministrów odrzucenie projektu;
- wyraża opinię o projekcie.

Może też wskazać, że projekt **rozporządzenia Rady Ministrów** będzie podlegał rozpatrzeniu przez SKRM dopiero po spełnieniu dodatkowych warunków, np. po ponownym przeprowadzeniu uzgodnień lub konsultacji publicznych, albo skierować taki projekt do opinii Rady Legislacyjnej lub innych organów pomocniczych Rady Ministrów.

Natomiast w przypadku **rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów**, ponieważ projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów nie podlega rozpatrzeniu przez Radę Ministrów, SKRM przyjmuje następujące rozstrzygnięcia:

- 1) przyjmuje projekt bez zmian i rekomenduje go Prezesowi Rady Ministrów;
- 2) przyjmuje projekt ze zmianami i rekomenduje go Prezesowi Rady Ministrów;
- 3) rekomenduje Prezesowi Rady Ministrów odrzucenie projektu;
- 4) wyraża opinię o projekcie.

Może także podjąć decyzję, że projekt będzie podlegał rozpatrzeniu przez SKRM po spełnieniu dodatkowych warunków – czyli po dokonaniu ponownych uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, albo że zostanie skierowany do opinii Rady Legislacyjnej lub innego organu pomocniczego.

Przyjęty przez SKRM projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów albo Rady Ministrów jest kierowany do rozpatrzenia przez komisję prawniczą.

Potwierdzenie projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów przez Stały Komitet Rady Ministrów

Jeżeli projekt **rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów albo rozporządzenia Rady Ministrów** był rozpatrywany na posiedzeniu SKRM, podlega potwierdzeniu przez ten komitet. W trakcie tego etapu członkowie SKRM oraz stali uczestnicy posiedzeń mają możliwość zweryfikowania, czy przedstawiony projekt w sposób prawidłowy realizuje ustalenia SKRM i czy zakres zmian wprowadzonych w toku komisji prawniczej nie budzi ich wątpliwości.

Organ wnioskujący przekazuje projekt **rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów albo Rady Ministrów** do potwierdzenia przez SKRM za pośrednictwem Sekretarza SKRM. Wniosek do Sekretarza

SKRM zawiera opis ustaleń dokonanych w trakcie posiedzenia komisji prawniczej lub informację o zwolnieniu projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą oraz informację o zmianach wykraczających poza zakres ustaleń SKRM. Potwierdzenie jest co do zasady dokonywane w trybie obiegowym, co oznacza, że Sekretarz SKRM przekazuje projekt wraz z kompletem dokumentów członkom SKRM oraz stałym uczestnikom posiedzeń wraz z informacją o trybie i terminie zgłaszania uwag do tego projektu. Jeżeli w wyznaczonym terminie do Sekretarza SKRM nie wpłyną uwagi do tego projektu, wówczas uznaje się, że treść projektu została zaakceptowana i potwierdzona przez SKRM. Jeżeli natomiast wpłyną uwagi, które nie zostaną uwzględnione lub wyjaśnione przez organ wnioskujący – wówczas projekt podlega rozpatrzeniu na posiedzeniu SKRM.

Po posiedzeniu przygotowany jest protokół ustaleń, który dokumentuje rozstrzygnięcie SKRM. Sekretarz SKRM informuje Sekretarza RM oraz przekazuje organowi wnioskującemu informację o zakończeniu prac nad projektem na etapie potwierdzenia przez SKRM.

Zakończenie prac nad projektem rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów – notyfikacja i podpis organu

Po dokonaniu potwierdzenia przez SKRM albo po zakończeniu prac komisji prawniczej (jeżeli projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów w trybie obiegowym) organ wnioskujący w niektórych przypadkach musi wykonać jeszcze jeden obowiązek.

Jeżeli rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów podlega notyfikacji, to organ wnioskujący przekazuje taki projekt koordynatorowi krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych w celu notyfikacji projektu na zasadach i w trybie określonych tymi przepisami.⁴⁰⁷

⁴⁰⁷ Zob. rozdział II.4.7.8. *Rozpatrzenie projektu ustawy przez Radę Ministrów i notyfikacja projektu.*

Jeżeli projekt nie podlega notyfikacji, to wówczas organ wnioskujący kieruje go do podpisu Prezesa Rady Ministrów. Do wniosku kierującego projekt do podpisu Prezesa Rady Ministrów dołącza się zgodnie z Regulaminem pracy RM także zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem, które zostały złożone w trybie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 135. 2. *Do wniosku o podpisanie projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów organ wnioskujący dołącza zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem wniesione w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.*

Data podpisu Prezesa Rady Ministrów stanowi datę wydania rozporządzenia. Podpisane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów jest kierowane do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i wchodzi w życie po upływie *vacatio legis* określonej w przepisie końcowym.

Rozpatrzenie projektu rozporządzenia Rady Ministrów przez Radę Ministrów

Projekt **rozporządzenia Rady Ministrów** po rozpatrzeniu przez komisję prawniczą (jeżeli został rozpatrzony przez SKRM w trybie obiegowym) lub taki projekt, który został potwierdzony przez SKRM, podlega jeszcze jednemu etapowi – rozpatrzeniu przez Radę Ministrów. Istnieją dwa warianty procedury rozpatrzenia projektu rozporządzenia przez Radę Ministrów, które są uzależnione od tego, czy dany projekt będzie notyfikowany instytucjom Unii Europejskiej.



RYS. 54. PRZEBIEG ROZPATRYWANIA ROZPORZĄDZEŃ NOTYFIKOWANYCH I NIEPODLEGAJĄCYCH NOTYFIKACJI PRZEZ RADĘ MINISTRÓW

Jeżeli projekt nie podlega notyfikacji – wówczas procedowanie projektu rozporządzenia Rady Ministrów wygląda tak samo jak procedowanie projektu ustawy. Projekt rozporządzenia jest rozpatrywany albo na posiedzeniu, albo w trybie obiegowym.

Rada Ministrów może:

- przyjąć projekt bez zmian – nie zostały zgłoszone uwagi;
- przyjąć projekt ze zmianami wynikającymi ze zgłoszonych uwag;
- nie uwzględnić uwag – wówczas przyjmuje projekt bez zmian.
- uwzględnić uwagi częściowo – wówczas przyjmuje projekt ze zmianami.
- odrzucić projekt – najczęściej w wyniku uwag.

Może także zdecydować, że zobowiązuje organ wnioskujący do ponownego przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu, albo do wniesienia nowego tekstu projektu, albo dokonania w nim stosownych zmian czy uzupełnień. Może także skierować projekt ponownie do rozpatrzenia przez SKRM albo inny organ wewnętrzny czy skierować projekt do zaopiniowania przez organ pomocniczy.

W zależności od tego, jaką decyzję podejmie Rada Ministrów, podejmowane są dalsze kroki procedury legislacyjnej. Jeżeli projekt rozporządzenia zostanie przyjęty przez Radę Ministrów, wówczas akt jest kierowany do podpisu Prezesa Rady Ministrów. W tym przypadku nie ma potrzeby kierowania odrębnego wniosku przez organ wnioskujący. Sekretarz Rady Ministrów powierza sporządzenie ostatecznego tekstu projektu rozporządzenia RCL we współpracy z KPRM i następnie przedstawia projekt do podpisu Prezesa Rady Ministrów, chyba że Rada Ministrów ze względu na dużą liczbę uwag zdecyduje, że to organ wnioskujący przygotowuje tekst ostateczny rozporządzenia. Podobnie jak w przypadku projektu ustawy, tekst ostateczny może zostać przedstawiony pozostałym członkom Rady Ministrów w trybie obiegowym do potwierdzenia. Jeżeli zostaną zgłoszone uwagi, które nie zostaną uwzględnione lub wyjaśnione, projekt ponownie jest rozpatrywany przez Radę Ministrów. Jeżeli nie zostaną zgłoszone uwagi, projekt tekstu ostatecznego uważa się za potwierdzony. Następnie taki potwierdzony lub przyjęty bez zmian projekt rozporządzenia Rady Ministrów przekazuje się do podpisu Prezesa Rady Ministrów. Datą rozporządzenia Rady Ministrów, która jest uwidoczniona w tytule aktu, jest data przyjęcia tego rozporządzenia przez Radę Ministrów. Po podpisaniu i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw rozporządzenie Rady Ministrów wchodzi w życie po upływie określonej w nim *vacatio legis*.

Inaczej wygląda natomiast procedura rozpatrzenia projektu rozporządzenia Rady Ministrów, jeżeli to rozporządzenie **będzie podlegało notyfikacji** instytucjom Unii Europejskiej. W takim przypadku, kiedy odnośnik do tytułu rozporządzenia informuje, że będzie ono podlegało notyfikacji, Rada Ministrów **wstępnie akceptuje projekt bez zmian lub ze zmianami**. Taki wstępnie zaakceptowany projekt jest następnie kierowany do notyfikacji zgodnie z przepisami właściwymi. Po przekazaniu projektu do instytucji i organów UE rozpoczyna się okres *standstill*. Po upływie okresu *standstill* i uzyskaniu informacji o dokonaniu notyfikacji organ wnioskujący wno-

si projekt do rozpatrzenia przez Radę Ministrów – jeżeli nie uległ on istotnym zmianom na skutek notyfikacji. Natomiast jeżeli inne państwa członkowskie lub instytucje czy organy UE zgłosiły uwagi do projektu, które skutkują koniecznością jego istotnej zmiany, wówczas organ wnoszący wnosi projekt do rozpatrzenia przez SKRM. Zakres zmian projektu wynikający z dokonania notyfikacji przedstawia się we wniosku o rozpatrzenie projektu rozporządzenia Rady Ministrów przez odpowiednią Radę Ministrów albo SKRM.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 136. 1. Rada Ministrów po rozpatrzeniu projektu rozporządzenia Rady Ministrów podlegającego notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych:

1) wstępnie akceptuje projekt bez zmian,

2) wstępnie akceptuje projekt ze zmianami

– chyba że podjęła rozstrzygnięcia określone w § 90 ust. 1 pkt 3 lub ust. 2.

2. W przypadku wstępnej akceptacji projektu przez Radę Ministrów członek Rady Ministrów przekazuje projekt koordynatorowi krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych w celu notyfikacji projektu na zasadach i w trybie określonych przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

3. Po dokonaniu notyfikacji organ wnoszący:

1) wnosi projekt rozporządzenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, jeżeli projekt nie uległ istotnym zmianom;

2) wnosi projekt rozporządzenia do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, jeżeli projekt uległ istotnym zmianom.

4. Zmiany wprowadzone w projekcie rozporządzenia przedstawia się we wniosku o rozpatrzenie projektu odpowiednio przez Radę Ministrów lub Stały Komitet Rady Ministrów.

Następnie Rada Ministrów (a wcześniej być może Stały Komitet Rady Ministrów) rozpatrują notyfikowany projekt rozporządzenia Rady Ministrów. Jeżeli projekt zostanie przyjęty przez Radę Ministrów – wówczas Sekretarz RM powierza sporządzenie tekstu ostatecznego albo organowi wnioskującemu, albo RCL w porozumieniu z KPRM. Jeżeli Rada Ministrów przyjęła projekt ze zmianami, tekst ostateczny może być skierowany w celu potwierdzenia do członków Rady Ministrów. W przypadku aktów notyfikowanych – każda istotna zmiana, która nie wynika ze stanowiska przedstawionego w toku notyfikacji, powinna zostać ponownie notyfikowana instytucjom Unii Europejskiej i innym państwom członkowskim.

Jeżeli nie ma uwag do tekstu ostatecznego, wówczas akt jest kierowany do podpisu Prezesa Rady Ministrów. Po podpisaniu i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw rozporządzenie Rady Ministrów wchodzi w życie po upływie określonej w nim *vacatio legis*.

4. Tryb odrębny

Regulamin pracy RM przewiduje możliwość procedowania wszystkich projektów dokumentów rządowych, a zatem także projektu ustawy, projektu rozporządzenia ministra, Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów oraz stanowiska rządu do pozarządowego projektu ustawy w trybie odrębnym.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 98. *Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów może zdecydować o odrębnym trybie postępowania z projektem dokumentu rządowego.*

Regulamin pracy RM wskazuje, na czym może polegać tryb odrębny pracy nad projektem aktu normatywnego, wyliczenie rozpoczyna się od wyrażenia „w szczególności”, co oznacza, że katalog możliwości modyfikacji rządowej procedury legislacyjnej jest otwarty

i może polegać także na innych zmianach, o ile zgodę na te zmiany wyrazi działający z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów Sekretarz Rady Ministrów.

4.1. Modyfikacje procedury w ramach trybu odrębnego

Tryb odrębny może skutkować zarówno zwiększeniem, jak i zmniejszeniem wymogów proceduralnych stawianych projektom wszystkich dokumentów rządowych, w tym także projektom aktów normatywnych.

Modyfikacje w ramach trybu odrębnego można podzielić na cztery rodzaje zmian.

Pierwszy rodzaj modyfikacji w ramach trybu odrębnego dotyczy **zmiany podmiotu uprawnionego** do występowania w roli organu wnioskującego, który opracowuje projekt i wnosi go do rozpatrzenia. Sekretarz RM z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów może zdecydować, że zamiast organu, który byłby właściwy zgodnie z przydziałem działów administracji rządowej i kompetencjami, funkcję organu wnioskującego otrzyma Szeef KPRM, Prezes RCL lub inny organ wewnętrzny Rady Ministrów. Ponieważ Rada Ministrów jest kolegialnie uprawniona do realizowania polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, to dysponuje pewnym zakresem swobody w określeniu w ramach swojej wewnętrznej organizacji podmiotów uprawnionych do inicjowania procedur legislacyjnych. Decyzję w tym zakresie podejmuje Prezes Rady Ministrów, który posiada konstytucyjne uprawnienie do kierowania pracami Rady Ministrów. Drugi rodzaj modyfikacji proceduralnej polega na **nałożeniu** na organ wnioskujący **dotatkowych obowiązków** w trakcie opracowywania projektu czy podczas kierowania go do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, np.: przez zobowiązanie organu wnioskującego do uprzedniego przedstawienia założeń projektu Radzie Ministrów albo innemu organowi wewnętrznemu Rady Mi-

nistrów. Następuje zatem zwiększenie liczby czynności, do których zostaje zobowiązany organ wnioskujący.

Trzeci rodzaj modyfikacji proceduralnej w ramach trybu odrębnego jest stosowany najczęściej, gdyż polega na **pominięciu** jednego lub kilku etapów procesu legislacyjnego. Przykładowo modyfikacja może polegać na pominięciu etapu:

- konsultacji publicznych czy opiniowania albo
- rozpatrzenia projektu przez komisję prawniczą.

Pominięcie niektórych etapów legislacyjnych musi być uzasadnione wagą lub pilnością danej sprawy.

Wreszcie czwarta modyfikacja polega na **skróceniu terminów** podjęcia czynności, które zostały przewidziane przez Regulamin na poszczególnych etapach legislacyjnych.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 99. *Tryb odrębny może w szczególności polegać na:*

1) powierzeniu opracowania, przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wniesienia projektu dokumentu rządowego do rozpatrzenia albo powierzeniu niektórych z tych czynności Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji lub właściwemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów;

2) określeniu szczególnych warunków opracowania, przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wniesienia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego lub niektórych z tych czynności, w tym nałożenia na organ wnioskujący obowiązku:

a) uprzedniego przedstawienia Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub wskazanemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów założeń dokumentu rządowego albo przedstawienia też

- dokumentu rządowego lub OSR w odniesieniu do projektu aktu normatywnego,*
- b) przedstawienia projektu dokumentu rządowego do zaopiniowania przez organy pomocnicze Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów lub przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów;*
- 3) rozpatrzeniu, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, projektu dokumentu rządowego, który nie spełnia wymogów określonych niniejszą uchwałą dla danego rodzaju dokumentu rządowego, lub wobec którego nie przeprowadzono wszystkich czynności określonych niniejszą uchwałą, w szczególności:*
- a) uzgodnień,*
 - b) konsultacji publicznych,*
 - c) opiniowania,*
 - d) rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów lub właściwy komitet,*
 - e) rozpatrzenia przez komisję prawniczą,*
 - f) potwierdzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów;*
- 4) skróceniu terminów przeprowadzania czynności określonych niniejszą uchwałą.*
-

4.2. Podmiot uprawniony do podjęcia decyzji o trybie odrębnym

Decyzję co do tego, czy i kiedy zastosować tryb odrębny, podejmuje Sekretarz RM z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów. Tryb odrębny jest przyznawany najczęściej na wniosek organu wnioskującego. Ideą stojącą za wprowadzeniem możliwości procedowania projektów w trybie odrębnym było zapewnienie Radzie Ministrów sprawności działania na wypadek szczególnie istotnych lub nagłych spraw wymagających podjęcia działań legislacyjnych. Jest to istotne z punktu widzenia zapewnienia efektywnego prowadzenia

polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, która stanowi podstawową kompetencję konstytucyjną Rady Ministrów.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 100. *O trybie odrębnym Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów decyduje, wyrażając zgodę na umieszczenie projektu dokumentu rządowego w porządku obrad Rady Ministrów lub na jego rozpatrzenie w trybie obiegowym lub bezpośrednio na posiedzeniu Rady Ministrów, na którym projekt dokumentu rządowego będzie rozpatrywany.*

Tryb odrębny w RPL odróżnia się pominięciem niektórych etapów, a w piśmie przewodnim organu wnioskującego lub Sekretarza RM znajduje się informacja o odrębnym trybie procedowania dokumentu.

5. Podsumowanie

Rządowe postępowanie legislacyjne zostało zaprojektowane tak, aby w ramach organizacji i trybu postępowania Rady Ministrów uregulować sposób procedowania zarówno stanowisk rządu stanowiących formę udziału Rady Ministrów w inicjatywie ustawodawczej innych podmiotów uprawnionych, jak i zapewnić narzędzia proceduralne do przyjmowania projektów dokumentów rządowych (projekt ustawy, projekt rozporządzenia). Modyfikacje przyjętych procedur wynikające z możliwości zastosowania trybu odrębnego zapewniają Radzie Ministrów niezbędną elastyczność w wykonywaniu jej kompetencji.



Rozdział VI

Uprawnienia Prezydenta w procesie legislacyjnym ustawy przyjętej przez Sejm

1. Zagadnienia wprowadzające

Przebieg postępowania ustawodawczego kończy się aktem promulgacji ustawy, na który składa się podpisanie ustawy przez głowę państwa oraz ogłoszenie ustawy w urzędowym organie publikacyjnym.⁴⁰⁸

Podpis Prezydenta jest urzędowym potwierdzeniem prawidłowości uchwalenia ustawy (przez właściwy organ, tj. Sejm i Senat, i z dochowaniem konstytucyjnie przewidzianej procedury) oraz warunkiem *sine qua non* jej ogłoszenia, a tym samym – wejścia w życie. Prezydent obok sprawowania władzy wykonawczej jest w pierwszej kolejności strażnikiem Konstytucji. Podpisanie ustawy przez Prezydenta nadto nadaje walor domniemania konstytucyjności jej przepisom, który może zostać jedynie podważony przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

Konstytucja

Art. 122. 1. *Po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej.*

2. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁰⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, s. 155.

Zarówno podpisanie, jak i odmowa podpisania stanowią wyłączną prerogatywę Prezydenta. Oznacza to, że są to akty urzędowe, które dla swojej ważności nie wymagają kontrasyganty Prezesa Rady Ministrów, tj. podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Tym samym drugi z organów władzy wykonawczej nie ma wpływu na decyzje podejmowane przez Prezydenta przy podpisaniu ustawy.

Konstytucja

Art. 144. 1. *Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.*

2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

3. Przepis ust. 2 nie dotyczy: [...]

6) podpisywania albo odmowy podpisania ustawy,

7) zarządzania ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej,

Wpływ Prezesa Rady Ministrów przejawia się jedynie w tym, że jest organem wydającym Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem *de facto* to on jest organem odpowiedzialnym za zakończenie procesu ustawodawczego w przypadku zarządzenia przez Prezydenta ogłoszenia ustawy.

Samodzielność w podejmowaniu decyzji co do podpisania albo odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta nie oznacza jednak, że nie ponosi on odpowiedzialności za decyzje podjęte na tym etapie procedury legislacyjnej. Decyzje obarczone są nie tylko odpowiedzialnością polityczną, ale co istotniejsze – Prezydent może narazić się na popełnienie deliktu konstytucyjnego⁴⁰⁹.

409 Deliktem konstytucyjnym jest działanie lub zaniechanie naruszające Konstytucję lub ustawę w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania wymienionych w Konstytucji organów, w tym Prezydenta. Chociaż naruszenie takie może oznaczać również popełnienie przestępstwa, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że pojęcie deliktu konstytucyjnego nie jest tożsame z pojęciem przestęp-

2. Uprawnienia Prezydenta

Z uwagi na doniosły charakter decyzji Prezydenta Konstytucja reguluje trzy alternatywne rozwiązania. Prezydent, czuwając nad przestrzeganiem Konstytucji, przed podpisaniem ustawy jest uprawniony do dokonania analizy ustawy pod kątem zarówno prawnym, jak i oceny skutków polityczno-społeczno-gospodarczych.

Zgodnie z Konstytucją Prezydent może podjąć następujące decyzje:

- 1) podpisanie ustawy,
- 2) skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją,
- 3) przekazanie ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia.

W przypadkach opisanych w pkt 2 i 3 obowiązek podpisania ustawy jest uzależniony od decyzji podmiotów, do których ustawa została skierowana.

Na podjęcie decyzji Prezydent ma **21 dni** od dnia otrzymania ustawy od Marszałka Sejmu i jest to termin nieprzekraczalny. Naruszenie tego terminu rodzi odpowiedzialność Prezydenta za naruszenie Konstytucji i powoduje możliwość postawienia przed Trybunałem Stanu.

Warto podkreślić, że Konstytucja nie określa Marszałkowi Sejmu terminu na przedstawienie ustawy do podpisu Prezydenta. Termin ten określony jako „niezwłocznie” wynika z Regulaminu Sejmu.

stwa, gdyż są to dwa osobne reżimy prawne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r. P 12/00). Zgodnie z art. 145 ust. 1 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Regulamin Sejmu

Art. 56. *Niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu albo po uzyskaniu informacji o przyjęciu ustawy przez Senat bądź po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem.*

Analiza i opiniowanie ustaw przedkładanych do podpisu Prezydenta pod względem ich zgodności z Konstytucją, umowami międzynarodowymi, prawem Unii Europejskiej i ustawami oraz pod względem merytorycznym, a także przygotowywanie dokumentów związanych z ogłaszaniem ustaw należy do zadań Biura Prawa i Ustroju.⁴¹⁰

We wskazanym w Konstytucji terminie Prezydent podejmuje wymagane prawem czynności. Ewentualne skorzystanie z uprawnień przewidzianych w art. 122 ust. 3 lub 5 wstrzymuje bieg tego terminu.

Konstytucja

Art. 122. 6. *Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją lub z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg, określonego w ust. 2, terminu do podpisania ustawy.*

⁴¹⁰ Zgodnie z § 22 pkt 3 i 4 zarządzenia nr 10 Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

2.1. Podpisanie ustawy

Prezydent, w przypadku gdy ustawa nie budzi wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją, podpisuje ustawę. Jest to często akt uroczysty, który stanowi uwieńczenie procesu legislacyjnego.

Prezydent podpisuje ustawę również wówczas, gdy nie widzi podstaw do przekazania ustawy Sejmowi w celu ponownego rozpatrzenia.

Po podpisaniu ustawy, Prezydent zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i kieruje do właściwego organu wydającego ten dziennik urzędowy.

2.2. Skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego

Mając na względzie konstytucyjny obowiązek Prezydenta czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, w pierwszej kolejności Prezydent powinien dążyć do wyeliminowania wątpliwości co do prawnych aspektów przyjętej ustawy. „Czuwanie” nad przestrzeganiem konstytucji, zgodnie z poglądem doktryny⁴¹¹ wiąże się z większą aktywnością, niż byłaby zakładana dla „strażnika Konstytucji”. Takie określenie roli Prezydenta rodzi po jego stronie obowiązek podejmowania konkretnych działań. Może on zatem skorzystać z procedury skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. Taki tryb kontroli konstytucyjności przepisów jest zwany kontrolą prewencyjną, a zatem kontrolą przeprowadzoną przed wprowadzeniem ustawy do systemu prawa.

Konstytucja

Art. 122. 3. *Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej nie*

411 M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw [w:] Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga Jubileuszowa Prof. Pawła Sarneckiego*, red. P. Czarny, P. Tuleja, Kraków 2004, s. 71.

może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

4. Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Prezydent może także podpisać ustawę, a następnie (po jej ogłoszeniu) skierować ją do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli następczej. W odróżnieniu od kontroli prewencyjnej w takim przypadku ustawa może wejść w życie i wywołać skutki jeszcze przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola w trybie prewencyjnym gwarantuje, że wadliwe przepisy nie wejdą w życie.



Przykład

Decyzja Prezydenta RP w sprawie ustawy o OFE

Prezydent podpisał ustawę wprowadzającą zmiany w OFE, podejmując jednocześnie decyzję o skierowaniu jej do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli następczej.[...]

[...] zmiany w OFE wzbudziły szeroką dyskusję wśród prawników. Prezentowane opinie pokazują różnorodność ocen i rozbieżność zdań co do oceny konstytucyjności proponowanych przez rząd przepisów. Biorąc to pod uwagę, **Prezydent podjął decyzję, że po podpisaniu ustawy i jej opublikowaniu w Dzienniku Ustaw skieruje ustawę o OFE do kontroli w Trybunale Konstytucyjnym w trybie następczym.**

Przepisy Konstytucji, wskazując podmioty posiadające legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności m.in. ustawy z Konstytucją, **w pierwszej kolejności wskazują Prezydenta**, którego konstytucyjnym zadaniem jest czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji.

Konstytucja

Art. 191. 1. *Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:*

1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,

2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,

3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,

4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,

5) kościoły i inne związki wyznaniowe,

6) podmioty określone w art. 79 w zakresie w nim wskazanym.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3–5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.”

W polskim systemie prawa sądem, który orzeka o zgodności ustaw z ustawą zasadniczą, jest **Trybunał Konstytucyjny**. Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka m. in w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, a także zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Jednakże w trybie kontroli prewencyjnej przepisy Konstytucji wyraźnie ograniczają możliwość orzekania o zgodności ustaw przed podpisaniem jedynie do oceny zgodności z ustawą zasadniczą.

Konstytucja nie określa warunków, od których jest uzależniona możliwość skorzystania przez Prezydenta z prawa kontroli prewencyjnej. Oznacza to, że Prezydent może podjąć decyzję o skierowaniu do Trybunału Konstytucyjnego każdej ustawy, która została przedłożona do podpisu.

Tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym określa ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym określa wymogi, jaki powinien spełniać wniosek o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Z tych przepisów wywieść można ograniczenie Prezydenta, co do kierowania ustaw, gdyż wymagane jest wykazania przez Prezydenta wątpliwości co do zgodności ustawy lub poszczególnych jej przepisów z konkretnymi wzorcami kontroli.

Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

Art. 47. 1. *Wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji, zawiera:*

- 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku;*
- 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku;*
- 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego;*
- 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części;*
- 5) wskazanie wzorca kontroli;*
- 6) uzasadnienie.*

2. *Uzasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera:*

- 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią;*
 - 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią;*
 - 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności;*
 - 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.*
-

Kontrola konstytucyjności przepisów opiera się o wskazanie **wzorów kontroli, tj. praw lub wolności, które mogą być naruszone**.

W trybie kontroli prewencyjnej za wzorzec kontroli przyjmuje się wyłącznie przepisy Konstytucji, bez możliwości kwestionowania zgodności przyjętych przepisów z umową międzynarodową ratyfikowaną za zgodą wyrażoną w ustawie lub zgodności z inną ustawą. Doktryna prawa dopuszcza możliwość powoływania się na przepisy Regulaminu Sejmu lub Senatu lub przepisy innych ustaw⁴¹² jedynie w przypadku kwestionowania prawidłowości trybu uchwalenia ustawy.⁴¹³

Kierując petycje i apele do Prezydenta, poza argumentami o charakterze merytorycznym, można wskazać na te przepisy Konstytucji, które stanowić mogą powód skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego.

art. 2 Konstytucji – zasada demokratycznego państwa prawnego, na którą składają się szczegółowe zasady mające wpływ na prawidłowe tworzenie prawa

- zasada ochrony zaufania obywateli (jednostki) do państwa i stanowionego przez nie prawa
- zasada ochrony praw nabytych
- zasada niedziałania prawa wstecz
- nakaz zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*
- zasada dostatecznej określoności przepisów prawa

art. 21 Konstytucji

- zasada ochrony własności i prawa dziedziczenia

art. 22 Konstytucji

- dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy

art. 31 Konstytucji

- zasada poszanowania i ochrony wolności człowieka

412 Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

413 A. Rytel-Warzocho, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa na tle państw europejskich*, Gdańsk 2019, s. 242.

art. 32 ust. 1 Konstytucji

- nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii)

art. 45 Konstytucji

- prawo do sądu, w tym prawo dostępu do sądu, czy prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności

art. 51 Konstytucji

- ochrona informacji o osobie – władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym

art. 77 ust. 2 Konstytucji

- prawo do dochodzenia naruszonych wolności lub praw na drodze sądowej

art. 78 Konstytucji

- prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji

RYS. 55. NAJCZĘSTSZE WZORCE KONTROLI.

W trybie kontroli prewencyjnej **Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie**. Termin na rozpatrzenie sprawy w przypadku kontroli prewencyjnej został określony w Konstytucji jedynie w przypadku ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym – zgodnie z art. 224 ust. 2 wynosi **2 miesiące**. Ograniczeń temporalnych nie ma w przypadku innych ustaw kierowanych przed podpisaniem.

Po wydaniu orzeczenia:

- jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za zgodną z Konstytucją, Prezydent nie może odmówić jej podpisania – Prezydent jest zobowiązany podpisać taką ustawę oraz zarządzić jej ogłoszenie;
- jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za niezgodną z Konstytucją, Prezydent odmawia podpisania takiej ustawy;

- jeżeli niezgodność ustawy z Konstytucją dotyczy tylko niektórych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu:
 - o podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo
 - o zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. W tej procedurze nie bierze udziału Senat.

Przykład

USTAWA
z dnia 6 lipca 2001 r.
o usługach detektywistycznych
Art. 51.*

Zgodnie z art. 122 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podpisuję ustawę z pominięciem art. 51 uznanego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2001 r. (Monitor Polski Nr 45, poz. 739) za niezgodny z Konstytucją.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej:
A. Kwaśniewski

* Pominięto jako niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stosownie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2001 r. sygn. akt K. 27/2001 (Monitor Polski Nr 45, poz. 739).

Po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego Prezydent nie może już skorzystać z alternatywnego uprawnienia, tj. przekazania Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Jeśli Trybunał Konstytucyjny potwierdzi zgodność przepisów ustawy z Konstytucją, nie ma zastosowania weto Prezydenta.

W latach 2005-2023 Prezydent skorzystał z tego uprawnienia 24 razy.⁴¹⁴

2.3. Przekazanie Sejmowi do ponownego rozpatrzenia

Uzasadnieniem dla niepodpisania ustawy mogą być także kwestie nie tyle prawne, konstytucyjne, co kwestie merytoryczne, wynikające z odmiennej koncepcji Prezydenta i prowadzonej przez niego polityki względem uregulowanych w ustawie kwestii. W takim przypadku Prezydent może przekazać Sejmowi ustawę z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie, co zwane jest potocznie wetem prezydenckim, w doktrynie zwane także wetem ustawodawczym⁴¹⁵. W takim trybie wymagany jest wyższy próg uzyskania większości, by taką odesłaną przez Prezydenta ustawę Sejm mógł ponownie uchwalić – **większość 3/5 głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (przy zwykłym uchwalaniu – Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – art. 120 Konstytucji). Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu **7 dni** podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W takim przypadku nie jest już możliwe skorzystanie z prawa kontroli prewencyjnej przez Prezydenta.

Istotne jest, by wniosek o ponowne rozpatrzenie był uzasadniony. Konstytucja wymaga wskazania argumentów przemawiających za zawetowaniem ustawy, które niekoniecznie mają mieć charakter prawny. Nie stoi również na przeszkodzie, by Prezydent skorzystał z prawa weta również w przypadku, gdy poweźmie wątpliwości natury prawnej co do zgodności zaproponowanych w ustawie regulacji z ustawą zasadniczą. Jednak jako strażnik Konstytucji powinien wówczas w pierwszej kolejności skierować taki akt w celu orzече-

414 Stan na dzień 15 maja 2023 r.

415 M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016.

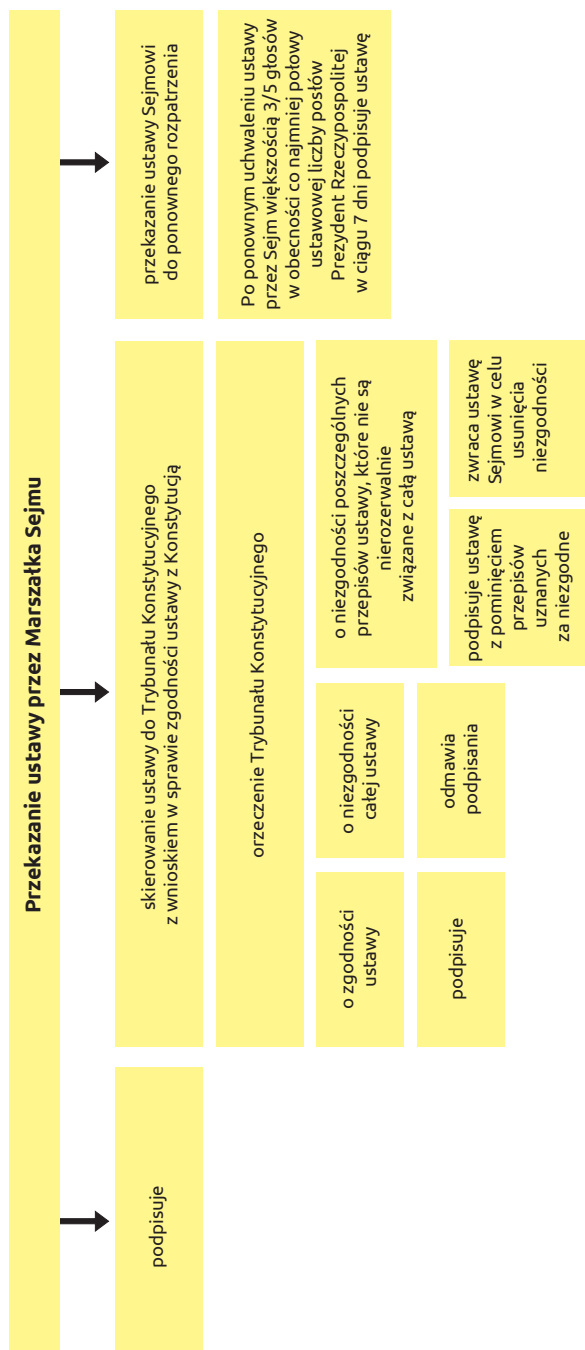
nia przez powołany w tym celu sąd konstytucyjny, tj. Trybunał Konstytucyjny.

Konstytucja

Art. 122. 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.*

W latach 2005 – 2023 Prezydent skorzystał z tego uprawnienia 33 razy.⁴¹⁶

416 Stan na dzień 15 maja 2023 r.



RYS. 56. MOŻLIWE DECYZJE PREZYDENTA.

3. Udział czynnika społecznego na etapie podpisania ustawy przez Prezydenta

Termin **21 dni** na podjęcie decyzji przez Prezydenta na ostatnim etapie procesu ustawodawczego daje możliwość wyrażenia swojej opinii przez obywateli, w tym zgłaszania postulatów co do podjęcia decyzji o podpisaniu albo odmowie podpisania ustawy, szczególnie jeśli ustawa zawiera kontrowersyjne z punktu widzenia społecznego rozwiązania. Charakter zgłaszanych postulatów (prawne lub merytoryczne) może mieć wpływ na kierunek podejmowanych przez Prezydenta działań. W przypadku wątpliwości co do zgodności z Konstytucją całej ustawy, bądź jedynie części jej przepisów, podnoszone argumenty mogą zostać wykorzystane we wniosku kierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. Merytoryczne zastrzeżenia dotyczące przyjętych rozwiązań mogą stanowić potwierdzenie wątpliwości Prezydenta, podnoszonych w uzasadnieniu wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm. W celu zgłoszenia postulatów można skorzystać z kilku możliwości.

3.1. Petycje

Nawet na tak zaawansowanym etapie procesu legislacyjnego istnieje możliwość skorzystania z formalnej drogi wpływu, jaką są petycje. Zasady składania i rozpatrywania petycji określa ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. Z uwagi na szeroką definicję ustawową petycją możemy objąć nie tylko postulaty zmiany prawa, jak na etapie podejmowania inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta, ale także zwrócić uwagę na konieczność podpisania ustawy jako ważnej i doniosłej społecznie, albo wręcz odwrotnie – zachęcić do podjęcia innych działań niż podpisanie ustawy. W petycji można zwrócić się do Prezydenta o podpisanie ustawy albo skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją, albo o zgłoszenia weta czyli przekazanie Sejmowi ustawy z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie.,

Ustawa o petycjach

Art. 2. 3. *Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.*

Petycję w sprawie podjęcia odpowiednich działań przez Prezydenta może złożyć zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną lub grupa tych podmiotów. Interes w podejmowaniu sugerowanego przez podmiot wnoszący działania Prezydenta może być zarówno publicznym, jak i podmiotu wnoszącego petycję, podobnie jak w przypadku petycji składanych w innych celach. Przepisy ani Konstytucji, ani ustawy nie ograniczają w tym zakresie podmiotu wnoszącego petycję, by był zmuszony wykazać, że odmowa podpisania ustawy jest jedynie w interesie społecznym.

Co istotne, o tym, czy pismo skierowane do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej będzie rozpatrywane w trybie przewidzianym dla petycji, decyduje jego treść, a nie forma, np. sposób zatytułowania pisma. Petycję składa się w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej – decyzja pozostaje po stronie podmiotu zainteresowanego.

Żądanie zawarte w petycji może ograniczyć się jedynie do żądania niepodpisywania ustawy. Tym samym w gestii Prezydenta pozostanie, czy zdecyduje się na skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, czy skorzystanie z prawa weta. W dużej mierze uzależnione to będzie od argumentacji – prawnej lub merytorycznej przedstawionej w petycji.

Informacje dotyczące przebiegu postępowania i załatwienia sprawy dot. petycji, jak i sama petycja, tj. jest skan, są umieszczane na stronie internetowej podmiotu, do którego ta petycja została wniesiona. Petycje są zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, w zakładce „Petycje”: <https://www.prezydent.pl/bip/petycje>

Termin do rozpatrzenia petycji jest określony jako **niezwłoczny**, choć nie dłuższy niż 3 miesiące od dnia jej złożenia. W uzasadnionych przypadkach, kiedy wystąpią okoliczności niezależne od podmiotu rozpatrującego decyzję, termin ten może ulec przedłużeniu o kolejne 3 miesiące. Biorąc jednak pod uwagę określony przez Konstytucję termin na podpisanie ustawy i cel, w jakim jest składana taka petycja, *de facto* termin rozpatrzenia petycji powinien w tym przypadku wynosić nie więcej niż 21 dni.

Zastosowanie terminu ustawowego nie oznacza, że Prezydent uchybił terminowi na rozpatrzenie petycji.⁴¹⁷

Istnieje także możliwość, że **petycja pozostanie nierozpatrzona**. Dzieje się tak wówczas, gdy sprawa, której dotyczy petycja już została rozpatrzona w przypadku innej petycji, czyli Prezydent odmówił podpisania ustawy na skutek zgłoszonych wcześniej petycji. Biorąc pod uwagę krótki termin na podjęcie decyzji, w takiej sytuacji będziemy mieli raczej do czynienia z petycją wielokrotną. Natomiast nawet jeśli ustawa, w stosunku do której Prezydent odmówił podpisania na skutek rozpatrzenia petycji, w podobnym brzmieniu zostanie ponownie uchwalona przez parlament i przedstawiona do podpisu przez Prezydenta, składane wówczas petycje będą traktowane jako nowe, a nie – jako petycje w tej samej sprawie, gdyż mamy do czynienia z innym postępowaniem ustawodawczym.⁴¹⁸

417 Art. 10 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

418 Art. 12 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

Zgodnie z ustawą podmiot rozpatrujący petycje udostępnia na swojej stronie internetowej **zbiorczą informację** o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim.

Zbiorcze informacje o petycjach rozpatrywanych w danym roku (zestawienia), podobnie jak petycje są zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej w zakładce petycje: <https://www.prezydent.pl/bip/petycje>

Z zestawień petycji z lat 2015-2022 wynika, że ta forma wpływu nie była często wykorzystywana, w przeciwieństwie do petycji dotyczących inicjatywy legislacyjnej.

Ustawa wymaga, aby przedmiot petycji mieścił się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Tym samym zgłaszając petycję na tym etapie procedury ustawodawczej, należy pamiętać, że Prezydent może korzystać jedynie z procedur przewidzianych konstytucyjnie, tj. może podpisać ustawę albo odmówić jej podpisania, korzystając z dwóch alternatywnych ścieżek kierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego albo do Sejmu. Prezydent na tym etapie nie ma możliwości dokonywania zmian w uchwalonej ustawie i wprowadzenia poprawek, nawet natury czysto redakcyjnej.

Jeśli adresat petycji uzna, że jest **niewłaściwy do jej rozpatrzenia**, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję.

Podobnie jak w przypadku petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, również petycje dotyczące ustaw uchwalonych w sprawach, w których właściwi są ministrowie lub inne organy administracji rządowej, są przekazywane tym właściwym organom, jak również ewentualna decyzja co do sposobu postępowania z ustawą może być z tymi organami konsultowana. Jeśli nawet,

mimo argumentów przeciwnych podpisaniu ustawy wskazywanych w petycji, Prezydent podejmie decyzję o podpisaniu ustawy, petycja może zostać przekazana do właściwego organu odpowiedzialnego za ten obszar polityki Państwa. Wnioski z petycji mogą posłużyć przy ewentualnej ocenie stosowania uchwalonego prawa i przyczynić się do jego zmiany. Ważne jest jednak, by swoje stanowisko wyrażać na jak najwcześniejszym etapie procedury ustawodawczej, gdyż etap promulgacji aktu daje najmniejsze możliwości wywołania skutku przez zgłaszane postulaty.

Przykład

Poniżej przykład petycji złożonej w sprawie zawetowania ustawy wraz z opisem sposobu jej rozpatrzenia.⁴¹⁹

Petycja dotycząca ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw

„Wnoszący apeluje do Prezydenta RP o zawetowanie uchwalonej 9 marca 2023 r. przez Sejm RP *ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw*. Jednocześnie autor petycji oczekuje zmiany treści art. 4 ust. 4 ww. ustawy, przez zmniejszenie odległości – z 700 do 500 metrów – od elektrowni wiatrowej lokalizowania lub budowy budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszkalnej.

Petycja została przekazana do komórki prawnej Kancelarii Prezydenta RP. 13 marca 2023 roku Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 9 marca 2023 r. *o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw*.

Biuro Interwencyjnej Pomocy Prawnej i Listów poinformowało wnoszącego o podjętej przez Prezydenta decyzji. Jednocześnie zgłoszone przez piszącego uwagi i propozycje zostały przekazane do Ministerstwa Rozwoju i Technologii, odpowiedzialnego za politykę mieszkaniową rządu”.

419 Ze strony <https://www.prezydent.pl/bip/petycje/petycje-2023/petycja-dotyczaca-ustawy-o-inwestycjach-w-zakresie-elektrowni-wiatrowych-oraz-niektorych-innych-ustaw,66518>

W Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej komórką wyznaczoną do realizacji zadań związanych z petycjami jest Biuro Interwencyjnej Pomocy Prawnej i Listów (wcześniej Biuro Dialogu i Korespondencji).

Do zadań tego Biura należy m.in. utrzymywanie kontaktów Prezydenta i Kancelarii ze społeczeństwem przez analizę spraw dotyczących działalności lub bezczynności instytucji publicznych lub podmiotów realizujących zadania publiczne, jeżeli ocena stanu faktycznego i prawnego sprawy, przeprowadzona w oparciu o zgromadzone dokumenty i inne materiały, uzasadnia przypuszczenie, że zachodzi konieczność dokonania zmiany, uzupełnienia lub uchylecia obowiązujących regulacji prawnych.⁴²⁰ Biuro jest odpowiedzialne również za przygotowywanie informacji, notatek i opracowań, na podstawie prowadzonej analizy treści korespondencji wpływającej do Biura, do wiadomości i na potrzeby Prezydenta, w szczególności w zakresie proponowanych inicjatyw legislacyjnych, a także rozpatrywanie opinii, petycji i apeli.

Petycje kierowane do Prezydenta można:

- przesać pocztą tradycyjną na adres: Kancelaria Prezydenta RP
Biuro Interwencyjnej Pomocy Prawnej i Listów ul. Wiejska 10,
00-902 Warszawa
- przesać pocztą elektroniczną na adres: petycje@prezydent.pl
- doręczać osobiście do Biura Podawczego KPRP, przy ul. Wiejskiej 10, wejście D w godzinach 8.15-16.15 od poniedziałku do piątku.

3.2. Napisz do Prezydenta

Nieformalną drogą zgłoszenia swoich postulatów i apeli w kwestii decyzji dotyczących ustaw skierowanych do podpisu jest formuła korespondencji zwykłej. Na stronie internetowej Kancelarii Prezydenta RP w zakładce „Prezydent” została bowiem przedstawiona

⁴²⁰ Zgodnie z § 15 pkt 1, 5 i 7 zarządzenia nr 10 Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

możliwość kontaktu z Prezydentem pod nazwą „Napisz do Prezydenta”.⁴²¹

Wskazano tam adres do korespondencji tradycyjnej oraz mailowej oraz numery telefonów, pod którymi można się kontaktować we wskazanych godzinach.

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 10

00-902 Warszawa

Telefon: (48 22) 695-29-00

Fax: (48 22) 695-22-38

Kontakt w godz. 8.15-16.15

E-mail: listy@prezydent.pl

3.3. Inne możliwości wpływu

Próba interwencji dotyczącej decyzji w sprawie ustawy przedstawionej do podpisu Prezydenta może również odbywać się za pośrednictwem doradców lub w formie lobbingu.

4. Przykłady skutecznego wpływu strony społecznej na podjęte rozstrzygnięcia

Poniżej przykłady wniosków o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm, wskazujących w uzasadnieniach na wpływ społeczny na podjętą decyzję.

1. ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw.

„Jak wskazuje bardzo liczna korespondencja oraz treść spotkań poświęconych ustawie z dnia 13 stycznia 2022 r., które odbyły się w Pałacu Prezydenckim, budzi ona wątpliwości szerokiego kręgu podmiotów i jest przedmiotem sporu politycznego. Począwszy od



⁴²¹ <https://www.prezydent.pl/prezydent/napisz-do-prezydenta>

etapu prac rządowych nad ustawą, do Kancelarii Prezydenta RP wpłynęło bardzo wiele listów, apeli, postulatów i opinii prawnych od osób fizycznych, przedstawicieli organizacji społecznych, szkół, rad rodziców, przedstawicieli samorządu terytorialnego, organizacji zrzeszających pracowników oświaty, a także uczniów, w przeważającej większości kwestionujących zasadność przedmiotowej regulacji oraz wskazujących na potencjalną niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Biorąc pod uwagę przedstawione mi stanowiska i petycje postulujące niedopuszczenie do wejścia w życie ustawy, zasadną jest ocena o braku szerokiej aprobaty społecznej dla rozwiązań przyjętych przez Sejm”.



2. ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji.

„Biorąc pod uwagę liczbę apeli, wniosków, stanowisk i petycji, skierowanych do Kancelarii Prezydenta RP, a postulujących wstrzymanie wejścia w życie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. – zasadna jest także ocena o braku szerokiej aprobaty społecznej dla jej rozwiązań”.



3. ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

„nie przeprowadzenia rzetelnych konsultacji ze wszystkimi środowiskami bezpośrednio zainteresowanymi tą dziedziną regulacji, tzn. podjęcia inicjatywy legislacyjnej, zaproponowanej przez przedstawiciela organizacji reprezentującej interesy dużych sieci handlowych bez umożliwienia wyrażenia stanowiska przez wszystkich zainteresowanych, których ustawa dotyczy, tj. także małych przedsiębiorców”.

4. ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

- petycje sędziów w przypadku wcześniejszych nowelizacji z 2008 r. – wówczas Prezydent podjął decyzję o zawetowaniu ustawy.



5. ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o zakładach opieki zdrowotnej.

- zwrócono uwagę na nieuwzględnienie „uwag zgłaszanych przez stronę społeczną, jak i w opiniach niezależnych ekspertów” w toku prac nad ustawą.



6. ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. – Przepisy wprowadzające ustawy z zakresu ochrony zdrowia.

„Mając na względzie argumentację przedstawioną powyżej oraz odbiór społeczny uchwalonych zmian, przekazuję Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej ustawę z dnia 6 listopada 2008 r. – Przepisy wprowadzające ustawy z zakresu ochrony zdrowia, wnosząc o jej ponowne rozpatrzenie”.



7. ustawa z dnia 10 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

„O dezaprobachie uchwalonych w ustawie rozwiązań świadczy treść apeli kierowanych do Prezydenta RP z prośbą o odmowę podpisania ustawy. W petycjach wskazuje się na nieprawidłowości, zgłaszane także w trakcie prac parlamentarnych nad ustawą. Wspólny apel wyrażający solidarny sprzeciw wobec uchwalonych rozwiązań skierowały do Prezydenta RP Związek Gmin Wiejskich RP, Unia Miasteczek Polskich, Związek Miast Polskich i Unia Metropolii Polskich. [...] O skorzystanie przeze mnie z prawa weta wnioskowało również Towarzystwo Urbanistów Polskich oraz Prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. [...] Na konieczność systemowego ujęcia zagadnień ładu



przestrzennego oraz prac prowadzonych w tym zakresie w Ministerstwie Infrastruktury zwrócić moją uwagę Polski Klub Ekologiczny. Zdecydowany sprzeciw wobec zapisów ustawy z dnia 10 października 2008 r. wyraziły także organizacje ekologiczne. Instytut na rzecz Ekorozwoju w stanowisku z dnia 14 listopada 2008 r. [...]”.



8. ustawa z dnia 25 czerwca 2008 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, ustawę o prokuraturze oraz ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

„O aprobacie możliwości poziomego awansowania świadczy również treść apeli kierowanych do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z prośbą o odmowę podpisania ustawy z dnia 25 czerwca 2008 r. W petycjach przekazanych Prezydentowi przez sędziów Sądu Rejonowego w Krośnie Odrzańskim, Sądu Rejonowego w Brzesku, Sadu Rejonowego w Choszcznie, Sądu Rejonowego w Elblągu, Sądu Rejonowego w Wysokiem Mazowieckiem, Sądu Rejonowego w Koninie, Sądu Rejonowego w Toruniu, Sądu Rejonowego w Chrzanowie, Sądu Rejonowego w Turku, Sądu Rejonowego w Sulęcinie, Sądu Rejonowego w Koninie, Sądu Rejonowego w Mrągowie, Sądu Rejonowego w Kwidzynie, Sądu Rejonowego w Legnicy, Sądu Rejonowego w Myśliborzu, Sądu Okręgowego w Łodzi, Sądu Okręgowego w Warszawie oraz w uchwałach Zgromadzenia Ogólnego Sędziów okręgu Sądu Okręgowego w Słupsku oraz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu Opolskiego, zasadnie wskazuje się na podstawowy walor rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę w 2007 r., to jest uwzględnienie sytuacji sędziów orzekających w sądach mających siedziby w mniejszych ośrodkach”.

We wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego brak jest odniesienia do apeli i postulatów strony społecznej. Najczęściej stosowane wzorce kontroli⁴²² to:

1. ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw
 - Zarzut naruszenia prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) oraz autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 ust. 2 Konstytucji)
 - zarzuty koncentrują się głównie wokół naruszenia prawa do prywatności dzieci własnych, dzieci małżonka oraz dzieci przysposobionych osób objętych obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego – osoba, na którą nałożony został ustawowy obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego, będzie musiała objąć swoim oświadczeniem także majątek dorosłego dziecka, a dokładniej – zarówno majątek odrębny dziecka, jak też majątek objęty małżeńską wspólnością majątkową dziecka;
 - tak skonstruowany wymóg złożenia oświadczenia majątkowego narusza także wynikającą z art. 51 ust. 2 autonomię informacyjną jednostki, czyli zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym;
 - Zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji)
 - zarzut ten związany jest z odpowiedzialnością, którą mogą ponosić osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego, za niezłożenie lub złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia – w zależności od tego, do której kategorii należy osoba składająca oświadczenie, różna będzie odpowiedzialność za ten sam czyn.

422 Informacje zawarte na stronie prezydent.pl.

2. ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw
 - przebieg procedury ustawodawczej.
3. ustawa z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniająca ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności
 - przebieg procedury ustawodawczej.
4. ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych
 - wątpliwości budziły zasady zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami wojskowymi w zakresie ich organizacji i działalności administracyjnej.
5. ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy
 - art. 64 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji,
 - art. 2 – zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada ochrony praw nabytych i zasada niedziałania prawa wstecz.
6. ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach
 - „W trakcie prac parlamentarnych nad projektem poselskim, jak również po uchwaleniu ustawy i przekazaniu jej do podpisu Prezydentowi RP – zgłaszane były zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją poszczególnych jej postanowień”,
 - art. 2, art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.
7. ustawa z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych
 - Nowelizacja, będąca kompilacją trzech projektów poselskich, spotkała się z protestem środowisk samorządowych, w tym ich krajowych organizacji. W apelach kierowanych do Prezydenta wskazywały one na poważne ryzyko niezgodności nowych przepisów z Konstytucją.

8. nowelizacja ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi
 - „ustawa dotyczy bardzo istotnych kwestii wolności obywatelskiej i prezydent musiał zważyć dwie racje – z jednej strony są to dochody gmin, a z drugiej strony konstytucyjne prawo do wolności obywatela i przeważyło to drugie”.
9. nowelizacja ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012
 - ustawa ta może ograniczać konstytucyjne zasady dotyczące prawa własności i zaufania obywatela do państwa (art. 2 i art. 64 Konstytucji) oraz naruszać zasadę niedziałania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji)
10. ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych
 - według informacji zawartych w uzasadnieniu wniosku nie zostały zachowane zasady obowiązujące przy tworzeniu prawa oraz naruszone zostały fundamentalne zasady konstytucyjne, w tym przede wszystkim zasada wolności zrzeszania, zasada zaufania obywateli i ich organizacji do Państwa, zasada przyzwoitej legislacji, zasada wolności gospodarowania, zasada ochrony własności oraz zasada równości wobec prawa.
11. ustawa z dnia 18 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi
 - zasada państwa prawnego i wynikające z niej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasada poprawnej legislacji.
12. ustawa z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw
 - ustawie zarzucono niezgodność m.in. z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim zamyka się

w sprawach dotyczących uzyskania zgody na realizację procesu inwestycyjnego drogą sądową osobom trzecim, na których prawo własności lub inne prawa majątkowe może oddziaływać realizowana inwestycja oraz art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim naruszają zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwalniając władze publiczne z obowiązku dbałości o prawa i wolności obywatelskie, a także z obowiązku zapewnienia porządku publicznego, a także zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i wyprowadzaną z niej zasadę określoności przepisów prawa.

13. ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw
 - naruszenie zasady państwa prawnego przez brak proporcjonalności i nadmierny rygoryzm,
 - naruszenie zasady przyzwoitej legislacji.
14. ustawa z dnia 13 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych
 - m.in. zarzut dotyczył niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim upoważnienie do wydania rozporządzenia nie spełnia konstytucyjnych standardów do wydania aktu wykonawczego.

5. Ogłoszenie ustawy

Podpisując ustawę, Prezydent zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym. Wymóg ogłoszenia ustawy wynika z Konstytucji i jest warunkiem *sine qua non* jej wejścia w życie.

Ogłoszenie prawa oznacza podanie go do publicznej wiadomości i do stosowania. Udostępnienie aktu w dzienniku urzędowym nakłada obowiązek na adresatów norm do ich stosowania. Nikt nie może zasłaniać się nieznaną sobie prawem, co jest powiązane z zasadą, że nieznaną sobie prawem szkodzi (*ignorantia iuris nocet*). Z dru-

giej strony nikt także nie może ponosić ujemnych konsekwencji naruszenia normy, która nie była w odpowiedni sposób podana do publicznej wiadomości.

Konstytucja

Art. 88. 1. *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*

2. *Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

5.1. Zasady ogłaszania ustawy w dzienniku urzędowym

Zasady ogłaszania ustaw określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 2 tej ustawy, powielającym zasady konstytucyjne ogłaszania prawa powszechnie obowiązującego, ogłoszenie ustawy w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

Art. 2. 1. *Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.*

Art. 2a. 1. *Akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, chyba że ustawa stanowi inaczej.*

2. *Dzienniki urzędowe wydaje się w postaci elektronicznej, chyba że ustawa stanowi inaczej.*

Art. 15. 1. *Podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzoney kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważnioną do wydania aktu organ.*

Dziennikami urzędowymi w rozumieniu ustawy są: Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej, dzienniki urzędowe urzędów centralnych, Dziennik Urzędowy Komisji Nadzoru Finansowego oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe.

Dla każdego dziennika urzędowego wydawanego w postaci elektronicznej organ wydający prowadzi odrębną stronę internetową, np. dla Dziennika Ustaw jest to strona <https://dziennikustaw.gov.pl/DU>

Zgodnie z art. 9 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ustawy są ogłaszane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Dziennik Ustaw

- Konstytucja
- ustawy
- rozporządzenia z mocą ustawy wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
- rozporządzenia wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach komitetów, będących członkami Rady Ministrów, oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji
- teksty jednolite tych aktów
- orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw
- uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenie ministra

Monitor Polski

- zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie ustawy
- uchwały Rady Ministrów i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, wydane na podstawie ustawy
- teksty jednolite tych aktów
- orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Monitorze Polskim lub aktów normatywnych, które nie były ogłoszone

RYS. 57. NIEKTÓRE RODZAJE AKTÓW PRAWNYCH OGŁASZANYCH W DZIENNIKACH URZĘDOWYCH.

Organem wydającym Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej **jest Prezes Rady Ministrów**. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej jest wydawany przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji. Oznacza to, że Rządowe Centrum Legislacji, jako jednostka organizacyjna podległa Prezesowi Rady Ministrów, jest podmiotem udostępniającym na stronie internetowej prowadzonej dla Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej akty kierowane do ogłoszenia. Wiąże się to z procedurą przygotowania danego aktu do udostępnienia na stronie (procedura opisana niżej).

Prezes Rady Ministrów jako organ wydający Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej przechowuje wydruki egzemplarzy tego dziennika, a także w celach archiwalnych przekazuje po egzemplarzu wydruku Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkowi Sejmu oraz Bibliotece Narodowej. Dokumenty te są przechowywane wieczysto.

Takie rozwiązanie pozwala na kontrolę autentyczności i integralności aktów prawnych ogłaszanych w formie elektronicznej.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

Art. 20b. 3. *Organ wydający Dziennik Ustaw i Monitor Polski przechowuje po jednym egzemplarzu każdego z tych dzienników również w formie ich wydruków, poświadczonych za zgodność z oryginałem przez ten organ.*

4. *Organ wydający Dziennik Ustaw i Monitor Polski przekazuje po jednym egzemplarzu każdego z tych dzienników w formie wydruków, o których mowa w ust. 3, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkowi Sejmu oraz Bibliotece Narodowej w celu ich przechowywania.*

5. *Dzienniki w formie wydruków, o których mowa w ust. 3, oraz oryginały aktów, o których mowa w ust. 2, przechowuje się wieczysto.*

Zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych **termin na ogłoszenie ustawy** jest określony jako **niezwłoczny**. Datę ogłoszenia ustala się zgodnie z przyjętą w Rządowym Centrum Legislacji procedurą określania czasochłonności.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

Art. 3. Akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.

5.2. Opis z procedury ogłaszania aktów prawnych

Zgodnie z przyjętą i stosowaną w Rządowym Centrum Legislacji procedurą określania czasochłonności ogłaszania aktów prawnych data ogłoszenia nadanego aktu jest ustalana przede wszystkim z uwagi na wskazany w samym akcie termin jego wejścia w życie. W szczególności, jeśli termin ten nie jest uzależniony od terminu wejścia w życie ustawy upoważniającej (w przypadku rozporządzeń) lub wskazany jest liczbą dni lub miesięcy, z czego można wnioskować, że nie jest istotny konkretny dzień wejścia w życie takiego aktu. Ewentualne wskazówki co do pilności sprawy przekazują także podmioty właściwe ze względu na zakres przedmiotowy aktu, tj. w pierwszej kolejności właściwi ministrowie, którzy posiadają wiedzę co do merytorycznego uzasadnienia daty wejścia w życie. Data wejścia w życie jest ustalana także na podstawie innych okoliczności, znanych Rządowemu Centrum Legislacji – np. data wejścia w życie ustawy jest skorelowana z terminem wejścia w życie innych przepisów albo z zaistnieniem jakiegoś stanu faktycznego. Jeśli takie okoliczności nie występują, to planowany czas ogłoszenia aktu jest określany na podstawie następujących czynników:

- rodzaj aktu
 - akty prawne, w trakcie przygotowania do ogłoszenia, są analizowane przez redaktorów w zakresie oczywistych błędów pisarskich,
 - rozporządzenia podlegają dodatkowej weryfikacji przez legislatora, która również może trwać ok. 2-3 dni, podpisane przez organ właściwy rozporządzenie jest analizowane w szczególności w zakresie zgodności aktu z ustaleniami przyjętymi w trakcie procesu legislacyjnego, np. na etapie komisji prawniczej;
- objętość aktu
 - liczba stron aktu – przygotowanie do ogłoszenia bardzo obszernych aktów zajmuje więcej czasu;
- cechy techniczne
 - wpływ na złożoność prac redakcyjnych ma fakt, czy dany akt zawiera tabele, załączniki lub różnego rodzaju formularze;
- ogólna liczba projektów
 - ogólna liczba i objętość dokumentów, jakie wpływają w danym okresie do Rządowego Centrum Legislacji w celu ogłoszenia,
 - szczególnie w grudniu każdego roku liczba ta jest wyższa od przeciętnej w całym roku;

Informacja szczegółowa o terminach ogłaszania aktów prawnych jest dostępna pod adresem: <https://wykaz.rcl.gov.pl/procedura.pdf>

Informacje o konkretnym terminie ogłoszenia danego aktu prawnego można uzyskać, sięgając do prowadzonego na stronie Rządowego Centrum Legislacji wykazu aktów oczekujących na ogłoszenie. Można w nim sprawdzić planowaną najpóźniejszą datę ogłoszenia danego aktu, która jest ustalana zgodnie z wyżej opisaną procedurą.

Wykaz aktów oczekujących na ogłoszenie jest dostępny pod adresem na stronie RCL w zakładce „Dzienniki”: <https://wykaz.rcl.gov.pl/>



Rozdział VII

Skarga konstytucyjna

1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy skargi konstytucyjnej

Jedną z instytucji, która umożliwia obywatelom, ale także przedstawicielom strony społecznej wpływ na kształt systemu prawnego, jest możliwość zwrócenia się do TK z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności przepisów. Uprawnienie do wniesienia skargi do TK przysługuje każdej osobie, której prawa i wolności zostały naruszone. Zakres podmiotowy i przedmiotowy skargi reguluje art. 79 Konstytucji RP.

Konstytucja

Art. 79. 1. *Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.*

2. *Przepis ust. 1 nie dotyczy praw określonych w art. 56.*

Z regulacji objętej powołaną normą konstytucyjną wynika, że skarga konstytucyjna przysługuje tylko tej osobie, której prawa lub wolności zostały naruszone. Zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, którym przysługują określone prawa lub wolności konstytucyjne, mogą wnieść taką skargę. W literaturze określa się to jako „zdolność skargową danego podmiotu”⁴²³. Jednocześnie oznacza to, że nie każde naruszenie Konstytucji RP skutkuje możliwością złożenia skargi konstytucyjnej. Możliwością złożenia skargi skutku-

⁴²³ M. Wild, *Komentarz do art. 79 Konstytucji RP* [w:] L. Bosek, M. Safijan (red.) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

je jedynie takie naruszenie, które powoduje naruszenie konstytucyjnie chronionych wolności i praw określonych w rozdziale II Konstytucji RP „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Zdolność do złożenia skargi będzie miał zatem jedynie ten podmiot, któremu „przynależy” prawo lub wolność. Niektóre z praw, które uzyskały ochronę na gruncie Konstytucji RP, mają charakter osobisty, inne mogą przysługiwać także osobom prawnym czy jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Na przykład prawo własności chronione na gruncie art. 64 Konstytucji RP przysługuje zarówno osobom fizycznym, jak i osobom prawnym, ale gwarancja nietykalności i wolności osobistej chronione na gruncie art. 41 Konstytucji RP ma charakter indywidualny i odnosi się do osób fizycznych. Oznacza to, że organizacje społeczne „są [...] uprawnione do wniesienia skargi konstytucyjnej jedynie wówczas, gdy naruszenie wolności lub praw dotyczy ich samych, a nie członków wskazanych organizacji (tak słusznie Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, s. 39). Zdolność do wniesienia skargi konstytucyjnej istnieje zaś tylko w przypadku, gdy charakter danego podmiotu umożliwia mu bycie podmiotem praw konstytucyjnych, na które się powołuje [B. Banaszak, J. Boć, M. Jabłoński, w: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej*, s. 143]”⁴²⁴. Wprost z przedmiotu skargi zostały wyłączone prawa cudzoziemców dotyczące możliwości uzyskania azylu lub ubiegania się o status uchodźcy, o których mowa w art. 56 Konstytucji RP. Dodatkowo orzecznictwo trybunalskie doprecyzowało, że „O naruszeniu praw lub wolności konstytucyjnych można natomiast mówić jedynie wówczas, «gdy organ władzy publicznej poprzez wydanie konkretnego orzeczenia w sposób nieusprawiedliwiony wkroczył w sferę przysługujących temu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych, albo prawom tym lub wolnościom odmówił ochrony lub też ich urzeczywistnienia. Nie można mówić o naruszeniu prawa lub wolności konstytucyjnej wówczas, gdy niemożność realizacji określonych praw czy wolności wynika z działań lub zaniechań tego

424 Ibidem.

podmiotu wywołujących skutki prawne» (post. TK z 6.10.1998 r., TS 56/98, OTK 1998, Nr 5, poz. 84)⁴²⁵.

Przedmiotem skargi nie jest sposób zastosowania prawa, ale treść normy prawnej, która w ocenie skarżącego pozostaje w sprzeczności z chronionymi konstytucyjnie prawami i wolnościami. Sposób określenia przedmiotu skargi można zweryfikować dzięki udostępnieniu przez TK na stronie internetowej „Internetowego Portalu Orzeczeń”, który umożliwia dostęp do dokumentacji spraw i bazy orzeczeń TK⁴²⁶. Sprawy, które toczą się w wyniku zainicjowania kontroli konstytucyjności skargą konstytucyjną, są oznaczane sygnaturą SK. Dokumenty ze spraw i orzeczenia są źródłem wiedzy o tym, w jaki sposób zostały przez TK zdekodowane treści norm konstytucyjnych dotyczących praw i wolności – czyli jakie uprawnienia i obowiązki zostały z nich odczytane, kto został uznany za podmiot konstytucyjnej wolności lub prawa, a co za tym idzie – komu przysługuje zdolność skargowa.

2. Tryb wnoszenia skargi konstytucyjnej

Zasady wnoszenia skarg reguluje ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393). Rozdział 8 oddział 1 tej ustawy wskazuje, w jakim trybie jest rozpatrywana skarga konstytucyjna. Termin na wniesienie skargi wynosi **3 miesiące** od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Ponieważ zgodnie z art. 36 ustawy o organizacji i trybie postępowania Trybunału Konstytucyjnego w zakresie nieuregulowanym do postępowania przed TK stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, to skarga konstytucyjna powinna odpowiadać wymogom **pisma procesowego** określonym

425 Ibidem.

426 <https://trybunal.gov.pl/orzeczenia/>

w art. 126 i art. 187 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, z odpowiednimi modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki postępowania przed TK.

Zatem poza elementami właściwymi dla każdego pisma procesowego – jakimi są m.in. określenie stron, ich adresów i adresów do doręczeń – w skardze powinien znaleźć się

- opis naruszenia prawa i wolności,
- wskazanie wyroku lub ostatecznej decyzji organu, która zawiera powołanie się na normę prawną niekonstytucyjną w ocenie skarżącego,
- podanie wzorca kontroli – czyli przepisu Konstytucji RP, który w ocenie skarżącego został naruszony przez normę prawną, która stała się podstawą ostatecznej decyzji lub prawomocnego orzeczenia.

Przesłanką skargi jest także wykazanie, że dane prawo lub wolność przynależy osobie skarżącej. Konieczne jest także wykazanie, że strona wyczerpała już całą ścieżkę zaskarżenia wyroku lub decyzji, a na drodze zwykłych środków zaskarżenia nie może uzyskać odmiennego rozstrzygnięcia swojej sprawy. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej jest trudnym zadaniem, wymagającym wiedzy prawniczej, w tym w zakresie prawa konstytucyjnego. Dlatego art. 44 ustawy o organizacji i trybie postępowania Trybunału Konstytucyjnego powoduje, że w sprawach ze skargi obowiązuje **tzw. przymus adwokacko-radcowski**.

Przymus adwokacko-radcowski oznacza, że skarga musi zostać sporządzona i podpisana przez profesjonalnego pełnomocnika, będącego radcą prawnym lub adwokatem – chyba że skargę wnosi przedstawiciel innego zawodu prawniczego albo doktor habilitowany lub profesor nauk prawnych.

Jeżeli strona nie może ponieść kosztów pomocy prawnej, jest możliwe skorzystanie z pomocy prawnej pełnomocnika wyznaczonego

z urzędu. Wyznaczenie następuje na wniosek skarżącego złożony przed sąd rejonowy miejsca zamieszkania skarżącego w trybie udzielenia pomocy prawnej z urzędu. Należy natomiast wskazać, że pełnomocnik sporządzi skargę, o ile uzna, że jest możliwe przyjęcie jej do rozpatrzenia przez TK. Jeżeli uzna, że w żądaniu skarżącego nie ma podstaw do uznania niekonstytucyjności przepisów, sporządzi opinię o bezzasadności wniesienia skargi konstytucyjnej.

**Ustawa o organizacji i trybie postępowania
Trybunału Konstytucyjnego**

Art. 44. 1. *W zakresie sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, a także reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem **istnieje obowiązek zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego**, chyba że skarżącym jest sędzia, prokurator, adwokat, radca prawny, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych.*

2. W razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej, skarżący może złożyć do sądu rejonowego swego miejsca zamieszkania wniosek o ustanowienie dla siebie adwokata lub radcy prawnego z urzędu.

3. Złożenie wniosku, o którym mowa w ust. 2, wstrzymuje bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Wznowienie biegu tego terminu następuje pierwszego dnia po dniu:

- 1) doręczenia adwokatowi lub radcy prawnemu rozstrzygnięcia właściwego organu o wyznaczeniu go pełnomocnikiem skarżącego;*
 - 2) uprawomocnienia się postanowienia sądu o oddaleniu wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego;*
 - 3) doręczenia skarżącemu postanowienia oddalającego zażalenie na postanowienie o oddaleniu wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego.*
-

Postępowanie skargowe przed Trybunałem Konstytucyjnym ma dwa etapy. Najpierw następuje wstępna weryfikacja skargi, zgodnie z przepisami oddziału 3 „Wstępna kontrola wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych” ustawy o organizacji i trybie postępowania Trybunału Konstytucyjnego. Kontrola ma na celu weryfikację spełnienia warunków, o których mowa w art. 79 Konstytucji RP oraz w przepisach ustawy o organizacji i trybie postępowania Trybunału Konstytucyjnego. Na tym wstępnym etapie podejmowana jest decyzja, czy przyjąć skargę do rozpoznania. W drugim etapie następuje rozpatrzenie skargi i wydanie orzeczenia w sprawie.

3. Rodzaje wyroków Trybunału Konstytucyjnego i skutek wyroku dla systemu prawa

Jeżeli Trybunał przyjmuje skargę konstytucyjną do rozpatrzenia, to następnie orzeka wyrokiem merytorycznie, co do zakresu zaskarżonych przepisów, porównując je do wskazanego wzorca kontroli. Zasadniczo istnieją trzy rodzaje rozstrzygnięć TK. Trybunał może orzec:

- że przepis jest niezgodny z normą konstytucyjną w całości albo
- że jest niezgodny z normą konstytucyjną w określonym zakresie,
- przesądzić o zgodności lub braku niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP.

Skutkiem wyroku orzekającego **niezgodność** przepisu z Konstytucją RP **jest utrata mocy obowiązującej** tego przepisu po ogłoszeniu w odpowiednim dzienniku urzędowym wyroku TK. Przy czym zgodnie z regulacją art. 190 Konstytucji RP – zasadą jest, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Jednak TK w treści orzeczenia może zadecydować o dokonaniu odroczenia utraty obowiązującej przepisu – jednak nie dłużej niż na 18 miesięcy dla

przepisów ustawy i nie dłużej niż 12 miesięcy dla innych aktów normatywnych. Wówczas przepis prawny, który TK objął zakresem w sentencji wyroku, traci swoją moc dopiero po upływie wskazanego okresu swego „utrzymania go w mocy”.

Konstytucja

Art. 190. 1. *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.*

2. *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.*

3. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.*

4. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.*

5. *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów.*

Po wejściu w życie orzeczenia lub po upływie okresu, na jaki została odroczone utrata mocy obowiązującej konkretnych przepisów, możliwe jest dokonanie wznowienia postępowania cywilnego, karnego czy administracyjnego na zasadach określonych we właściwych procedurach.

Wznowienie postępowania będzie skutkowało wzruszeniem dotychczasowych rozstrzygnięć, które zostały podjęte w tych sprawach, a w których zastosowano niekonstytucyjny przepis. Wznowienie postępowania nie działa jednak automatycznie. Konieczny jest **wniosek** osoby, wobec której wydano rozstrzygnięcie w oparciu o niekonstytucyjne przepisy. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny ustanawia podstawę odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za wydanie aktu normatywnego. Jednakże, aby dobrać odszkodowania na tej podstawie zgodnie z art. 417¹ ustawy – Kodeks cywilny, w pierwszej kolejności należy uzyskać orzeczenie o stwierdzeniu niezgodności takiego aktu z Konstytucją RP we właściwym postępowaniu, a zatem dopiero po wydaniu przez TK orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność danej regulacji.

Trybunał może także stwierdzić, że przepis **jest niezgodny z Konstytucją RP w określonym zakresie**. Wówczas przepis traci moc w zakresie wskazanym w wyroku. Często oznacza to, że wykluczony zostaje wskazany przez TK element normy prawnej albo określony sposób interpretacji przepisu, który pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną normą wzorcową. Przykładowo, spod działania danej regulacji wykluczona zostaje dana kategoria podmiotów albo usuwany jest jeden warunek przyznania prawa. Skutki orzeczenia niekonstytucyjności w sposób zakresowy są analogiczne do orzeczenia niekonstytucyjności przepisu wprost i polegają na utracie mocy obowiązującej albo fragmentu przepisu albo jego określonej interpretacji. Orzeczenie niezgodności z Konstytucją RP w określonym zakresie umożliwia wznowienie postępowania,

jeżeli przyczyną wydania decyzji lub orzeczenia było zastosowanie normy właśnie w zakresie uznanym za niekonstytucyjny. Uzasadnienie wyroku zakresowego może także wskazywać, że celem pełnej realizacji wyroku zasadne jest **podjęcie inicjatywy legislacyjnej** i wskazywać, co powinno się znaleźć w projekcie aktu normatywnego wykonującego dane orzeczenie.

Trybunał może także stwierdzić, że dany przepis **jest zgodny** lub **nie jest niezgodny** z Konstytucją RP. Stwierdzenie zgodności z Konstytucją RP zapada, kiedy zakres stosowania kontrolowanej normy nie narusza lub nie wykracza poza zakres normy konstytucyjnej wskazanej jako wzorzec kontroli. Zaś stwierdzenie braku niezgodności wskazuje na brak związku pomiędzy kontrolowaną normą a wskazanym wzorcem kontroli. Wyrok z takimi rozstrzygnięciami w sentencji powoduje, że przepisy pozostają w systemie prawa. Natomiast w ramach uzasadnienia takiego wyroku Trybunał Konstytucyjny przeprowadza wykładnię przedstawionych przepisów w kontekście norm konstytucyjnych, która także może stanowić **inspirację do podjęcia działań legislacyjnych**, jeżeli Trybunał Konstytucyjny dostrzega, przykładowo nieobjęte zakresem zaskarżenia, problemy wymagające działań legislacyjnych.

4. Podsumowanie

Zaskarżenie przepisu prawa do TK i uzyskanie wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność prowadzi ostatecznie do usunięcia takiego przepisu i normy, którą on tworzy, z systemu prawa. Tym samym inicjowanie postępowań ze skargi konstytucyjnej przed TK może stanowić, obok uprawnień w trakcie procesu legislacyjnego, dodatkowe narzędzie wpływu na system prawa. Bo chociaż wyroki są wydawane w konkretnych sprawach, w przypadku naruszenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki lub podmiotu tej wolności lub prawa, to skutek wyroku TK stwierdzającego niekonstytucyjność jest powszechny i powoduje usunięcie niekon-

stytucyjnej normy z całego systemu prawa. Natomiast uzasadnienia wyroków TK, zarówno stwierdzających niekonstytucyjność, jak i innych rozstrzygnięć, mogą zawierać wskazówki czy stanowić inspirację do podjęcia działań legislacyjnych, jeżeli w ramach prowadzonego postępowania TK dostrzeże potrzebę interwencji legislacyjnej. Z tych inspiracji mogą korzystać także organizacje pozarządowe w toku udziału w procedurach prawodawczych.