

Zbigniew Szeliga

Rządowe inicjatywy ustawodawcze w latach 1989-1995

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 5, 169-187

1998

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA

VOL. V

SECTIO K

1998

Zakład Systemów Politycznych
Wydział Politologii UMCS

ZBIGNIEW SZELIGA

Rządowe inicjatywy ustawodawcze w latach 1989–1995

Legislative initiatives of the government in 1989–1995

Przedmiotem niniejszego artykułu będą węzłowe zagadnienia rządowych inicjatyw ustawodawczych występujących w okresie przekształceń ustrojowych, a mianowicie: 1) ich specyfika w porównaniu z ustawodawczymi inicjatywami innych podmiotów, 2) intensywność, przedmiot i charakter inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów, 3) problem uprzywilejowania rządowych projektów ustaw w ustawodawczej procedurze, 4) skuteczność rządowych inicjatyw ustawodawczych.

Zagadnienia te zostaną omówione na ogół w dwóch ściśle powiązanych ze sobą płaszczyznach, tzn. w świetle obowiązujących w okresie przekształceń ustrojowych przepisów konstytucyjnych oraz w praktyce obejmującej lata 1989–1995, czyli okres funkcjonowania pięciu rządów, a mianowicie rządu T. Mazowieckiego, J. K. Bieleckiego, J. Olszewskiego, H. Suchockiej i W. Pawlaka. Ograniczone jednak ramy niniejszego opracowania umożliwiają przedstawienie skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych wyłącznie w praktyce, a nie także w świetle konstytucyjnych przepisów.

RADA MINISTRÓW WŚRÓD PODMIOTÓW
DYSPONUJĄCYCH PRAWEM INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

Konstytucyjne przepisy obowiązujące w okresie dokonywania przekształceń ustrojowych, a mianowicie art. 20. ust. 4. Konstytucji z 1952 roku w brzmieniu nadanym mu nowelą konstytucyjną z 7 IV 1989 roku¹ oraz art. 15. ust. 1. Małej Konstytucji przyznają inicjatywę ustawodawczą posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów. Natomiast sejmowe regulaminy obowiązujące w tym okresie, a mianowicie Tymczasowy Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 17 VII 1986 roku (art. 32. ust. 1)² oraz Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 VII 1992 roku (art. 29. ust. 1) przewidują, iż poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisję sejmową lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.³ W każdym bądź razie jednym z podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej jest Rada Ministrów.

Na wstępie należy podkreślić, iż prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Radzie Ministrów jako organowi kolegialnemu. Oznacza to, że prawem tym nie dysponuje sam premier, poszczególny minister, czy jakiś wewnętrzny, pomocniczy lub koordynacyjny organ typu komisji, komitetu, rady i prezydium. Chodzi tu oczywiście o zgłaszanie do Sejmu projektu ustawy, a nie o wszczęcie rządowego postępowania projektodawczego, którego celem jest ukształtowanie rządowego projektu ustawy przed formalnym jego zgłoszeniem do sejmu.⁴

Przyznanie Radzie Ministrów prawa inicjatywy ustawodawczej posiada nader istotne znaczenie. Oznacza ono bowiem wyposażenie Rady Ministrów w prawo do wszczęcia postępowania ustawodawczego, które przecież toczy się na podstawie zgłoszonego projektu ustawy, i wreszcie z materialnego punktu widzenia w prawo brania udziału w kształtowaniu sejmowego ustawodawstwa.

Przyznanie Radzie Ministrów inicjatywy ustawodawczej jest w pełni uzasadnione, a nawet wręcz niezbędne. Wskazuje na to kilka okoliczności.

P o p i e r w s z e, Rada Ministrów jest dobrze zorientowana w skali potrzeb regulacji ustawowych, gdyż m.in. wykonuje ustawy oraz kieruje,

¹ Chodzi o ustawę z 7 IV 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1989, nr 19, poz. 101).

² M.P. 1986, nr 21, poz. 151 z późn. zm.

³ Szerzej na temat poselskiej i w ogóle innej inicjatywy ustawodawczej zob. A. Patrzałek, A. Szmyt, *Podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 121 i nast.

⁴ Na temat sposobu przygotowania projektów ustaw przez rząd zob. A. Szmyt, *Rządowe postępowania projektodawcze*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim...*, s. 133–137.

koordynuje i kontroluje pracę wszystkich innych organów administracji państwowej. Po drugie, Rada Ministrów dysponuje rozbudowanym aparatem administracyjnym, w którym są skoncentrowane osobowe i rzeczowe środki umożliwiające opracowanie projektów ustaw. Po trzecie, Rada Ministrów może optymalnie realizować swoje konstytucyjne funkcje oraz przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów swój program działania, tylko wówczas, gdy dysponuje ustawami uchwalonymi z jej inicjatywy. Wreszcie, Rada Ministrów może odpowiadać przed Sejmem, gdy bierze udział w kształtowaniu ustawodawstwa. Nic więc dziwnego, że posiadanie przez Radę Ministrów prawa inicjatywy ustawodawczej nigdy nie było i nie jest w polskiej nauce kwestionowane. Zastrzeżenia wywołuje natomiast przyznanie tego prawa niektórym innym podmiotom, a w szczególności Prezydentowi.⁵

Przyznając Radzie Ministrów inicjatywę ustawodawczą, konstytucyjne przepisy przewidywały i przewidują najszerszy jej zakres przedmiotowy w porównaniu z zakresem inicjatywy ustawodawczej innych podmiotów, a mianowicie: posłów, Senatu i Prezydenta. Niektóre bowiem projekty ustaw mogą być zgłaszane do łaski marszałkowskiej wyłącznie przez Radę Ministrów. Chodzi tu o następujące projekty: 1) projekt ustawy budżetowej (art. 41. ust. 2. Konstytucji z 1952 roku oraz art. 21. Małej Konstytucji), 2) projekt ustawy upoważniającej Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art. 23. ust. 1. Małej Konstytucji), 3) projekt ustawy regulującej materie przekazane Radzie Ministrów przez ustawę upoważniającą rząd do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w okresie obowiązywania ustawy upoważniającej (art. 23. ust. 3. Małej Konstytucji).

Dyskusyjna jest natomiast kwestia projektu ustawy uchylającej lub zmieniającej ustawę upoważniającą rząd do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, a to z tego względu, że art. 23. ust. 3. Małej Konstytucji nie jest precyzyjnie sformułowany. Zgodnie z nim w okresie obowiązywania ustawy o upoważnieniu rządu do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy Rada Ministrów ma wyłączną inicjatywę ustawodawczą „w zakresie o którym mowa w ust. 2.” tegoż artykułu. Tymczasem art. 23. ust. 2. brzmi: „Ustawa o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy określa przedmiot regulacji oraz okres obowiązywania upoważnienia”. Nie jest więc jasne, czy pojęcie „zakres”, o którym mowa w ust. 3, obejmuje wyłącznie materie przekazane Radzie Ministrów do regulacji w drodze rozporządzeń z mocą ustawy, a więc

⁵ Zob. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 217–218.

odpowiada pojęciu „przedmiot regulacji” użytym w ust. 2, czy też obejmuje całą „ustawę o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy”, o której mowa w ust. 2. Jeśli pojęcie „zakresu” użyte w art. 23. ust. 2. interpretuje się wąsko – jak chyba to czyni A. Gwiżdż⁶ – to projekt ustawy uchylającej lub zmieniającej ustawę upoważniającą rząd do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy mogą zgłaszać wszystkie podmioty dysponujące prawem inicjatywy ustawodawczej, a w szczególności posłowie. Jeśli natomiast pojęcie to interpretuje się szeroko, tzn. utożsamia się z całą ustawą o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy – co czyni A. Szmyt i jak się wydaje F. Siemieński⁷ – to projekt ustawy uchylającej lub zmieniającej ustawę upoważniającą rząd do wydawania rozporządzeń ustawodawczych może zgłaszać do łaski marszałkowskiej wyłącznie Rada Ministrów. Osobiście jestem zdania, że pojęcie „zakresu”, o którym mowa w art. 23. ust. 2. Małej Konstytucji powinno być interpretowane wąsko, gdyż przyjęta przez Małą Konstytucję zasada podziału władzy wymaga takiej interpretacji konstytucyjnych przepisów dotyczących władzy ustawodawczej, która byłaby korzystna dla parlamentu jako organu tej władzy. Nie ma więc moim zdaniem przeszkody konstytucyjnej, by Sejm z własnej inicjatywy, a ściślej z inicjatywy grupy co najmniej 15 posłów, czy też komisji sejmowych, uchylił lub zmienił ustawę o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

Omawiając przedmiotowy zakres rządowej inicjatywy ustawodawczej, nie sposób nie zauważyć, że w aktualnym stanie prawnym Radzie Ministrów nie przysługuje prawo zgłoszenia projektu nowej Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 2. i 2a ustawy konstytucyjnej z 23 IV 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji RP⁸ prawem inicjatywy ustawodawczej w zakresie przedkładania Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej konstytucji dysponują: a) Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, b) grupa 56 członków Zgromadzenia, c) Prezydent oraz d) grupa obywateli, którzy dla swojego projektu uzyskają poparcie co najmniej 500 000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do sejmu. Rada Ministrów może natomiast brać udział w procesie uchwalania

⁶ Zob. wypowiedź A. Gwiżdża w dyskusji na konferencji poświęconej Małej Konstytucji omówionej w pracy: *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 251.

⁷ Zob. A. Szmyt, *W sprawie rozporządzeń z mocą ustawy*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 126 i nast. oraz F. Siemieński, *Kontrola Sejmu nad rozporządzeniami z mocą ustawy*, [w:] *Mała Konstytucja...*, s. 139.

⁸ Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426; zm. Dz. U. 1994, nr 61, poz. 251.

nowej konstytucji tylko poprzez swoich przedstawicieli, uczestniczących w posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i przedkładających jej swoje wnioski. Z zakresu rządowej inicjatywy ustawodawczej nie wyłączono jednak projektów ustaw nowelizujących utrzymane w mocy postanowienia konstytucji z 1952 roku oraz wszelkie ustawy konstytucyjne, w tym Małą Konstytucję z 1992 roku. Tego rodzaju projekty mogą być zgłaszane przez wszystkie podmioty dysponujące prawem inicjatywy ustawodawczej.

INTENSYWNOŚĆ, PRZEDMIOT I CHARAKTER RZĄDOWYCH INICJATYW USTAWODAWCZYCH

Od razu należy podkreślić, że w praktyce Rada Ministrów często korzystała z przysługującego jej prawa inicjatywy ustawodawczej. Świadczą o tym zarówno dane dotyczące rządowych inicjatyw ustawodawczych występujących w poszczególnych sejmowych kadencjach, jak i dane odnoszące się do inicjatyw ustawodawczych określonych rządów. By jednak nie być gołosłownym, należy te dane przytoczyć.

W okresie Sejmu X kadencji liczba rządowych projektów ustaw wynosiła 191. Jednocześnie w okresie tym 7 projektów zgłosił Prezydent, 24 projekty wniósł Senat, 186 projektów pochodziło od posłów, 29 zaś od komisji sejmowych.⁹ W Sejmie I kadencji znalazło się 91 projektów rządowych, 10 – prezydenckich, 9 – senackich, 199 – poselskich oraz 26 komisyjnych.¹⁰ Do Sejmu II kadencji, ale do dnia 30 czerwca 1995 roku Rada Ministrów zgłosiła 154 projekty ustaw, podczas gdy Prezydent zgłosił 8 projektów, Senat także 8, posłowie zaś zgłosili 186 projektów, a komisje sejmowe 27.¹¹ Jeśli chodzi natomiast o liczby projektów ustaw zgłoszonych przez poszczególne rządy, to wynoszą one 128 – rząd T. Mazowieckiego, 72 – rząd J. K. Bieleckiego, 43 – rząd

⁹ Dane te ustalono na podstawie analizy porządku dziennego posiedzeń Sejmu X kadencji oraz liczby projektów ustaw wycofanych przed skierowaniem ich do pierwszego czytania, a także liczby projektów ustaw znajdujących się w Sejmie w dniu 31 X 1991 r. Liczby te ustalono na podstawie: *X kadencja. Niektóre dane statystyczne o pracy Sejmu i jego organów. Część I w okresie od 4 lipca 1989 do 31 października 1991 r.* Wydawnictwo Sejmowe, listopad 1991.

¹⁰ Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i kadencja. Informacja o działalności Sejmu (25 listopada 1991 r. – 31 maja 1993 r.)*, pod red. W. Borodzieja i W. Popkowskiego, Warszawa, październik 1993, s. 30.

¹¹ Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. II kadencja. Informacja o działalności Sejmu (19 września 1993 r. – 30 czerwca 1995 r.)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 19.

J. Olszewskiego, 35 – rząd H. Suchockiej i wreszcie 116 zgłosił rząd W. Pawlaka.¹²

Przywołane tu dane umożliwiają sformułowanie kilku uwag. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, iż w praktyce Rada Ministrów często korzystała z przysługującego jej prawa inicjatywy ustawodawczej. Dotyczy to wszystkich objętych badaniem rządów, z tym jednak zastrzeżeniem, że stopień intensywności korzystania z tego prawa przez poszczególne rządy był różny: najwyższy w przypadku rządu T. Mazowieckiego i W. Pawlaka, najniższy zaś w wypadku rządu H. Suchockiej. Po drugie, Rada Ministrów zajmuje drugie, po posłach i sejmowych komisjach, miejsce pod względem intensywności korzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej. Stanowi to specyfikę w porównaniu do innych państw, w których przedłożenia rządowe są na ogół najliczniejsze.¹³ Specyfika ta wiąże się ściśle – jak słusznie zauważają A. Patrzalek i A. Szmyt – z częstymi zmianami gabinetów, powodującymi, że rządy opóźniają się z przedkładaniem projektów ustaw, a także z wyraźną polaryzacją Sejmu, która sprzyja ożywieniu poselskich inicjatyw.¹⁴ Po trzecie, Rada Ministrów samodzielnie korzysta z prawa inicjatywy ustawodawczej. Inaczej mówiąc, brak jest wspólnej rządowo-poselskiej, lub rządowo-prezydenckiej czy też rządowo-senackiej inicjatywy ustawodawczej. Zamiast jednak tych wspólnych inicjatyw, występują w praktyce tzw. alternatywne wobec rządowych projekty ustaw, czyli posiadające ten sam, co rządowe, zakres przedmiotowy. Projekty te najczęściej zgłaszają posłowie, najzupełniej zaś sporadycznie Senat lub Prezydent.¹⁵

Kolejnym zagadnieniem wymagającym w tym miejscu omówienia jest przedmiot rządowych projektów ustaw. Analiza projektów ustaw zgłoszonych przez poszczególne rządy pozwala dojść do wniosku, że ich przedmiotem były zwłaszcza sprawy: 1) z zakresu administracji i bezpieczeństwa państwa. 2) finansowo-gospodarcze, 3) socjalne, 4) z

¹² Dane te ustalono na podstawie jednorazowego przeliczenia druków sejmowych. Mają więc charakter szacunkowy.

¹³ Zob. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 98.

¹⁴ Zob. Patrzalek, Szmyt, *op. cit.*, s. 130.

¹⁵ Tak np. rządowy projekt ustawy o finansach gmin (druk II kadencji Sejmu, nr 43) posiadał alternatywny projekt poselski (druk II kadencji Sejmu, nr 94); rządowy projekt ustawy o Przedsiębiorstwie Państwowym „Polskie Koleje Państwowe” (druk II kadencji Sejmu nr 906) posiadał alternatywne projekty: poselski oraz prezydencki (druk II kadencji Sejmu nr 689 i 992); rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw (druk Sejmu II kadencji, nr 753) posiadał senacki projekt alternatywny (druk Sejmu II kadencji, nr 752).

zakresu kultury i edukacji. Brak jest natomiast rządowych projektów ustaw dotyczących instytucji systemu politycznego, pomijając projekty, których przedmiotem są organy administracji rządowej i samorządowej oraz jeden projekt ustawy o partiach politycznych.¹⁶ Rada Ministrów nie inicjowała więc ustawowych zmian pozaadministracyjnych instytucji systemu politycznego, co staje się zrozumiałe, jeśli się zważy, że instytucje te nie podlegają rządowi.

Najwięcej rządowych projektów ustaw dotyczyło spraw z zakresu administracji i bezpieczeństwa państwa. Chodzi tu o tego rodzaju projekty, co np. projekt ustawy o utworzeniu urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki,¹⁷ projekt ustawy o ochronie granicy państwowej,¹⁸ projekt ustawy o policji i urzędzie ochrony państwa,¹⁹ projekt ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej,²⁰ projekt ustawy o paszportach,²¹ projekt ustawy o państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska,²² projekt ustawy o zmianie ustawy o łączności oraz niektórych innych ustaw.²³ Projekty te w porównaniu z innymi stanowiły największą liczbę w przypadku wszystkich rządów, z wyjątkiem jednak rządu H. Suchockiej, którego najliczniejszą grupą projektów były dotyczące spraw finansowo-gospodarczych.²⁴

Drugą pod względem liczebności grupą rządowych projektów ustaw, zgłoszonych przez wszystkie rządy – z wyjątkiem rządu H. Suchockiej – były projekty regulujące sprawy finansowo-gospodarcze. Do grupy tej należały takie m.in. projekty ustaw, jak o zmianie ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych;²⁵ o uporządkowaniu stosunków kredytowych;²⁶ o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym;²⁷ o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych;²⁸ o podatku od towarów

¹⁶ Zob. druk Sejmu X kadencji, nr 60.

¹⁷ *Ibid.*, nr 436.

¹⁸ *Ibid.*, nr 320.

¹⁹ *Ibid.*, nr 224.

²⁰ *Ibid.*, nr 330.

²¹ *Ibid.*, nr 391.

²² *Ibid.*, nr 819.

²³ *Ibid.*, nr 863.

²⁴ Zob. m.in. projekt ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (druk Sejmu I kadencji, nr 831); projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (druk Sejmu I kadencji, nr 599); projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk Sejmu I kadencji, nr 886).

²⁵ Druk Sejmu X kadencji, nr 117.

²⁶ *Ibid.*, nr 127.

²⁷ *Ibid.*, nr 112.

i usług;²⁹ o spółkach z udziałem zagranicznym;³⁰ o oprocentowaniu kapitału w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa w 1991 roku³¹ i wiele innych. W przypadku rządu H. Suchockiej drugą pod względem liczebności grupą projektów ustaw były projekty dotyczące spraw socjalnych.³²

Dopiero trzecie miejsce pod względem liczebności – znowu z wyjątkiem rządu H. Suchockiej – zajmuje grupa projektów ustaw poświęconych sprawom socjalnym. Grupa ta obejmuje, m.in. projekty: ustawy o zatrudnieniu;³³ ustawy o pracy na morskich statkach handlowych;³⁴ ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników;³⁵ ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent dla osób, które ukończyły osiemdziesiąt lat oraz o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym;³⁶ ustawy o wynagrodzeniach w sferze budżetowej;³⁷ ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy niektórych służb państwowych;³⁸ ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu;³⁹ ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.⁴⁰ Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż podczas analizy rządowych projektów ustaw nie stwierdzono, by sprawy socjalne były częściej przedmiotem projektów ustaw zgłoszonych przez lewicowy rząd W. Pawlaka, niż wcześniejszych przedłożeń ustawodawczych. Co więcej, grupa projektów ustaw w sprawach socjalnych zajmuje pod względem liczebności w wypadku rządu W. Pawlaka trzecie miejsce, zaś rządu H. Suchockiej – miejsce drugie.

Najmniej liczną grupę rządowych projektów ustaw stanowią projekty regulujące sprawy kultury i edukacji. Do nielicznych tego rodzaju projektów należą, m.in. projekt ustawy o szkolnictwie wyższym,⁴¹ projekt ustawy o systemie oświaty,⁴² a także projekt ustawy o Krajowej Szkole

²⁸ Druk Sejmu X kadencji, nr 283.

²⁹ *Ibid.*, nr 621.

³⁰ *Ibid.*, nr 765.

³¹ *Ibid.*, nr 875.

³² Chodzi tu o takie projekty, jak np. o projekt ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (druk Sejmu I kadencji, nr 884); projekt ustawy o zmianie niektórych przepisów dotyczących zaopatrzenia emerytalnego (druk Sejmu I kadencji, nr 547).

³³ Druk Sejmu X Kadencji, nr 125.

³⁴ *Ibid.*, nr 331.

³⁵ *Ibid.*, nr 564.

³⁶ *Ibid.*, nr 598.

³⁷ *Ibid.*, nr 1040.

³⁸ Druk Sejmu I kadencji, nr 139.

³⁹ Druk Sejmu I kadencji, nr 245.

⁴⁰ Druk Sejmu II kadencji, nr 64.

⁴¹ Druk Sejmu X kadencji, nr 280.

⁴² *Ibid.*, nr 814.

Administracji Publicznej.⁴³ O ile jednak rządowe projekty ustaw dotyczące spraw kultury i edukacji zdarzają się, o tyle rządowe przedłożenia ustawodawcze regulujące sprawy z zakresu ochrony zdrowia występują całkiem sporadycznie.⁴⁴

Omawiając rządowe inicjatywy ustawodawcze w praktyce, nie sposób pominąć ich charakteru. Przede wszystkim rzuca się w oczy stosunkowo duża liczba projektów ustaw nowelizujących obowiązujące ustawy. Ich liczba oscyluje w granicach połowy wszystkich zgłoszonych rządowych projektów ustaw. Nie dotyczy to tylko rządu J. K. Bieleckiego, którego projekty ustaw nowelizujących ustawy stanowiły około 1/3 wszystkich zgłoszonych przez ten rząd projektów.

O ile jednak w przypadku rządu T. Mazowieckiego, jako pierwszego niekomunistycznego rządu, praktykę zgłaszania do Sejmu dużej liczby projektów ustaw, nowelizujących obowiązujące ustawy, można uzasadnić potrzebą dokonania szybkiej zmiany w ustawodawstwie PRL, o tyle co do późniejszych rządów, praktyka ta zdaje się wskazywać, że często nie posiadały one nowych koncepcji uregulowania określonych sfer życia społecznego. Brak tych koncepcji, a także traktowanie prawa jako operatywnego narzędzia wpływania na przemiany w społeczeństwie leżało – jak się wydaje – u podstaw zgłaszania pozabudżetowych projektów ustaw o epizodycznym charakterze, czyli posiadających z góry określony czas obowiązywania. Wprawdzie tego rodzaju projekty występowały sporadycznie, jednak nie sposób było ich nie zauważyć.⁴⁵ Już nie sporadycznie, lecz w zdecydowanej większości przypadków, rządowe projekty ustaw miały wycinkowy charakter.⁴⁶ Do wyjątków natomiast należały projekty ustaw o kompleksowym charakterze.⁴⁷ Brak większej liczby tych ostatnich projektów stanowi, jak się wydaje, konsekwencję braku rozwiniętych

⁴³ Druk Sejmu X kadencji, nr 834.

⁴⁴ Wśród sporadycznie występujących projektów ustaw dotyczących ochrony zdrowia jest projekt ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (druk Sejmu II kadencji, nr 61), czy też projekt ustawy o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (druk Sejmu II kadencji, nr 817).

⁴⁵ Zob. np. projekt ustawy o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń w 1991 r. (Druk Sejmu X kadencji, nr 653), czy też projekt ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1993 r. (Druk Sejmu I kadencji, nr 607).

⁴⁶ Chodzi tu o takie projekty ustaw jak np. projekt ustawy o nasiennictwie (Druk Sejmu II kadencji, nr 415); projekt ustawy o autostradach płatnych (Druk Sejmu II kadencji, nr 581); projekt ustawy o dodatku przysługującym żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rudy uranu (Druk Sejmu II kadencji, nr 55).

⁴⁷ Jako przykład takich projektów można wymienić projekt ustawy prawo budowlane (Druk Sejmu II kadencji, nr 63) lub projekt ustawy prawo dewizowe (Druk Sejmu II kadencji, nr 625).

koncepcji całościowego uregulowania określonych sfer życia społecznego oraz dominowania w działalności rządów podejścia wąskoresortowego.

PROBLEM UPRZYWILEJOWANIA RZĄDOWYCH PROJEKTÓW USTAW

W aktualnym stanie prawnym rządowe projekty ustaw nie są same przez się – w porównaniu z innymi projektami – uprzywilejowane w ustawodawczej procedurze. W szczególności nie korzystają z pierwszeństwa przy ich rozpatrywaniu. Jest to zasada słuszna. Przyjęcie bowiem zasady pierwszeństwa przy rozpatrywaniu wszystkich rządowych projektów ustaw nie harmonizowałoby z ustrojową pozycją Sejmu i znacznie ograniczałoby efektywność, jeśli nie intensywność, inicjatyw ustawodawczych innych podmiotów, a zwłaszcza posłów.⁴⁸ Właśnie dlatego rządowe projekty ustaw powinny być tylko wyjątkowo uprzywilejowane w ustawodawczej procedurze, i to pod pewnymi warunkami. Ową „wyjątkowość” należy rozumieć nie tylko statystycznie, lecz również merytorycznie. Nie chodzi bowiem tylko o to, by liczba rządowych projektów ustaw uprzywilejowanych w ustawodawczej procedurze była mała, lecz także o to, by owo uprzywilejowanie było w pełni uzasadnione wyjątkowością normowanej materii.⁴⁹

Uprzywilejowanie rządowych projektów ustaw powinno także następować pod pewnymi warunkami. Warunki te, a ściśle jeden zasadniczy, określa Mała Konstytucja. Zgodnie z jej artykułem 16. ust. 1. rządowe projekty ustaw są uprzywilejowane w ustawodawczej procedurze tylko wówczas, gdy Rada Ministrów określi wniesiony przez siebie projekt jako pilny, czyli nada mu klauzulę pilności. Przyznanie Radzie Ministrów (i tylko jej) tego uprawnienia, które nie było znane Konstytucji z 1952 roku, stanowiło reakcję na stawiane parlamentowi zarzuty przewlekłego postępowania ze zgłoszonymi projektami ustaw oraz hamowania niecierpiących zwłoki działań rządu, a także zmierzało do osłabienia nacisku na wyposażenie rządu w szerokie kompetencje ustawodawcze.

⁴⁸ Przyjęcie zasady pierwszeństwa przy rozpatrywaniu rządowych projektów ustaw przewiduje projekt konstytucji zgłoszony Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przez SLD, co zostało w doktrynie negatywnie ocenione. Zob. M. Kruk, *Parlament w projektach Konstytucji zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1994, s. 129.

⁴⁹ Tak też twierdzi A. Gwiżdż dopuszczając możliwość stosowania tzw. pilnego trybu ustawodawczego. Zob. A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim...*, s. 184.

Samo wyposażenie Rady Ministrów w kompetencję do nadawania projektom ustaw klauzuli pilności i w ogóle umożliwienie stosowania szczególnego „przyspieszonego” trybu postępowania z projektami ustaw nie wywołuje w nauce prawa zastrzeżeń.⁵⁰ Wątpliwości natomiast odnoszą się do konkretnego ukształtowania w Małej Konstytucji tej rządowej kompetencji.⁵¹

Po pierwsze, sam rząd, bez zgody Sejmu lub jego organów decyduje, czy dany projekt ma być w całym postępowaniu legislacyjnym pilny, przy czym decyzja ta jest wiążąca dla Sejmu, Senatu i Prezydenta, gdyż powoduje ona w szczególności skrócenie konstytucyjnych terminów przewidzianych na rozpatrzenie ustawy przez Senat i podpisanie jej przez Prezydenta. Jedynie w przypadku braku formalnego uzasadnienia pilności projektu, Prezydium Sejmu może – jak się wydaje – skierować określony przez Radę Ministrów projekt jako pilny do rozpatrzenia według zwykłej procedury, co wynika z art. 16. ust. 1 Małej Konstytucji, która przyznaje rządowi uprawnienia do nadawania projektowi klauzuli pilności „w uzasadnionych przypadkach”.⁵² Prezydium może też zwrócić Radzie Ministrów pilny projekt ustawy w celu uzupełnienia, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu jest niekompletne.⁵³ Wreszcie może skierować pilny projekt do Komisji Ustawodawczej Sejmu, która może go uznać za niedopuszczalny z powodu jego niezgodności z prawem.⁵⁴

Po drugie, Mała Konstytucja nie określa wyraźnie skutków niewykonania przez Sejm obowiązku szczególnego postępowania z pilnymi projektami oraz nie przyznaje z tego tytułu żadnych kompetencji rządowi i Prezydentowi.

Wreszcie, Mała Konstytucja pozostawia samemu Sejmowi ustalenie w swoim regulaminie skutków proceduralnych wynikających z wniesienia projektu pilnego,⁵⁵ co uchybia statusowi ustawy konstytucyjnej, w której te skutki powinny być określone. Sam zaś regulamin pozostawia Prezy-

⁵⁰ Zob. *ibid.*, s. 181–184.

⁵¹ Szerzej na ten temat zob. A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu*, [w:] *Mała Konstytucja...*, s. 114–116 oraz *Pilny projekt ustawy...*, s. 185–188.

⁵² Odmienny pogląd reprezentuje A. Gwiżdż, który nie widzi możliwości skierowania przez Prezydium Sejmu projektu pilnego do rozpatrzenia według zwykłej procedury. Zob. A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy...*, s. 186.

⁵³ Zob. art. 56a ust. 2 znowelizowanego 6 III 1993 r. regulaminu Sejmu z 30 VII 1992 (M.P. 1993, nr 13, poz. 89).

⁵⁴ Zob. art. 31 ust. 6 regulaminu Sejmu z 30 VII 1992.

⁵⁵ Mała Konstytucja określiła skutki nadania projektowi cechy pilności tylko w odniesieniu do Senatu i prezydenta, skracając w obu przypadkach czas przeznaczony na rozpatrzenie – względnie rozpatrzenie i podpisanie – ustawy z trzydziestu dni do siedmiu.

dium Sejmu dużą swobodę ukształtowania kalendarza prac sejmowych nad projektem pilnym, co powoduje, że projekt ten nie musi być w Sejmie szybciej rozpatrzony, niż przy zastosowaniu innego trybu postępowania, jak choćby uregulowanego w art. 47. regulaminu, który zakłada maksymalne przyspieszenie pierwszego i drugiego czytania.⁵⁶ Co więcej, Prezydium Sejmu, nadając bieg wniesionemu projektowi ustawy, określone przez Radę Ministrów jako pilna, ustala od razu tylko „orientacyjny kalendarz” prac w Sejmie nad tym projektem, co należy chyba rozumieć, że nie wszystkie terminy w nim określone mają wiążący charakter. Taki charakter posiada tylko ustalony przez Prezydium Sejmu termin przedstawiania przez komisję sejmową sprawozdania z prac nad projektem pilnym, który nie może być dłuższy niż 30 dni.⁵⁷ Pozostałe terminy nie mają wiążącego charakteru, choć muszą się mieścić w regulaminowo określonych granicach czasowych przewidzianych na dokonanie różnych czynności.⁵⁸

Rada Ministrów może określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny do zakończenia procedury pierwszego czytania.⁵⁹ Po pierwsze dlatego, że Mała Konstytucja wyraźnie nie ograniczyła możliwości nadania projektowi klauzuli pilności do momentu wniesienia go do Sejmu, po drugie zaś dlatego, że w art. 16. ust. 1. tej konstytucji jest mowa o wniesionym, a nie wnoszonym projekcie. Rada Ministrów może więc nadać klauzulę pilności projektowi ustawy, który został już zgłoszony do łaski marszałkowskiej, ale tylko do zakończenia procedury pierwszego czytania, co zdaje się wynikać z art. 15. ust. 4. Małej Konstytucji, który przyznając wnioskodawcy prawo wycofania projektu do zakończenia pierwszego czytania, zakłada, że rząd może być gospodarzem projektu do zakończenia tylko tego czytania.

Nie wszystkie jednak rządowe projekty ustaw mogą być rozpatrywane w trybie pilnym. Zgodnie bowiem z art. 16. ust. 1 Małej Konstytucji w

⁵⁶ Tak też L. Garlicki, *Opinia w sprawie dopuszczalności pilnego trybu ustawodawczego do uchwalenia ustawy nowelizującej ustawę budżetową*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 147.

⁵⁷ Zob. A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy...*, s. 187.

⁵⁸ Zgodnie z regulaminem rozpatrywanie pilnych projektów ustaw odbywa się w dwóch czytaniach, przy czym drugie może odbyć się najwcześniej trzeciego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji; uchwalony projekt ustawy przesyła się w ciągu trzech dni do Senatu, a Sejm rozpatruje jego stanowisko na najbliższym swym posiedzeniu przypadającym po doręczeniu mu uchwały; w ciągu trzech dni tekst ustawy pilnej powinien być przekazany Prezydentowi do podpisu, a ewentualne weto Prezydenta Sejm jest zobowiązany rozpatrzyć w ciągu siedmiu dni.

⁵⁹ Taki pogląd reprezentuje J. Mordwiłko, *Opinia prawna w przedmiocie dotyczącym nadania uprzednio wniesionemu projektowi ustawy klauzuli pilności*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 199 i nast.

brzmieniu nadanym mu ustawą z 17 III 1995 r. (Dz. U. 1995, nr 38, poz. 184) Rada Ministrów nie może nadać klauzuli pilności następującym projektom: 1) ustaw konstytucyjnych, 2) ustaw budżetowych, 3) ustaw podatkowych, 4) ustaw dotyczących wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, 5) ustaw regulujących ustrój, właściwości i zasady funkcjonowania organów Państwa oraz samorządu terytorialnego, 6) kodeksów. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że tego rodzaju wyliczenie projektów ustaw, które nie mogą być rozpatrywane w trybie pilnym, występuje dopiero w znowelizowanym 17 III 1995 roku artykule 116 ust. 1. Małej Konstytucji. Poprzednio, tzn. przed jego nowelizacją, Mała Konstytucja wyraźnie nie wyliczała projektów ustaw, którym nie mogła być nadana klauzula pilności. Mimo to niedopuszczalne było zastosowanie trybu pilnego do projektu ustawy budżetowej, gdyż procedurę jego uchwalania normuje art. 21. Małej Konstytucji, który stanowi normę szczególną wobec wszystkich innych postanowień konstytucyjnych dotyczących procedury ustawodawczej. Słusznie zauważa L. Garlicki, że gdyby zastosować tryb pilny przy uchwalaniu budżetu, to wystąpiłaby kolizja dwóch konstytucyjnych norm wyjątkowych, a mianowicie zawartej w art. 16. ust. 4. Małej Konstytucji i przewidującej siedmiodniowy okres na rozpatrzenie przez Senat pilnej ustawy z normą zawartą w art. 21. ust. 2. określającą dwudziestodniowy okres na rozpatrzenie przez Senat uchwalonej przez Sejm ustawy budżetowej, która jest szczególna wobec normy art. 17. ust. 2. ustalającej trzydziestodniowy okres na senackie przeanalizowanie sejmowych ustaw.⁶⁰ Tego rodzaju kolizja wyklucza możliwość uchwalenia ustawy budżetowej w trybie pilnym. O ile jednak Rada Ministrów nie może nadać klauzuli pilności projektowi ustawy budżetowej, o tyle może to uczynić w przypadku projektu ustawy zmieniającej budżet. W świetle bowiem Małej Konstytucji ten ostatni projekt jest rozpatrywany w trybie ogólnej procedury ustawodawczej określonej w jej art. 15. i 17. tyle tylko, że inicjatywa zmiany budżetu zawsze należy do Rady Ministrów.⁶¹

Omawiając kompetencje Rady Ministrów do nadawania swoim projektom klauzuli pilności, należy także zaznaczyć, iż prawidłowość zastosowania trybu pilnego może podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności, Trybunał Konstytucyjny może uznać ustawę uchwaloną w trybie pilnym za sprzeczną z konstytucją, wówczas gdy zastosowanie tego trybu nie było uzasadnione lub była to ustawa budżetowa.

⁶⁰ Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 147 i nast.

⁶¹ Zob. *ibid.*, s. 148.

Analiza obowiązującego obecnie w Polsce stanu prawnego prowadzi do wniosku, że instytucja „pilnego projektu ustawy” nie jest unormowana w sposób zadowalający. Nie negując potrzeby ustanawiania – dla uzasadnionych i wyjątkowych przypadków – pilnej procedury ustawodawczej wszczynanej z inicjatywy rządu, jestem jednak zdania, że jej unormowanie nie może nadmiernie ograniczać roli Sejmu w kształtowaniu ustawodawstwa. W szczególności rząd powinien tylko inicjować zastosowanie pilnej procedury ustawodawczej w celu rozpatrzenia zgłoszonego przez siebie projektu ustawy, nadając mu klauzulę pilności. Natomiast o zastosowaniu tej procedury powinien decydować sam Sejm, który mógłby zawsze odstąpić od już rozpoczętego rozpatrywania projektu ustawy w trybie przyspieszonym i przejść na tryb zwykły, jeżeli uzna, że charakter materii projektu bardziej przemawia za jego normalnym rozpatrzeniem.

Instytucja „pilnego projektu ustawy” nie jest instytucją martwą, lecz występuje w praktyce. Co więcej, ostatnio daje się zauważyć zwiększoną liczbę zgłaszanych do Sejmu pilnych projektów ustaw. O ile bowiem rząd H. Suchockiej skierował do Sejmu tylko 8 pilnych projektów ustaw, na ogólną liczbę 35 wszystkich zgłoszonych przez ten rząd projektów, o tyle rząd W. Pawlaka nadał klauzulę pilności 48 projektom ustaw, na ogólną liczbę 116 rządowych projektów. Natomiast w czasie trwania II kadencji Sejmu do 30 czerwca 1995 roku uchwalono w trybie pilnym aż 56 ustaw. Dane te wyraźnie wskazują, że współcześnie instytucja „pilnego projektu ustawy” nie występuje wyjątkowo, co w świetle poczynionych wyżej uwag należy ocenić negatywnie.

SKUTECZNOŚĆ INICJATYW USTAWODAWCZYCH W PRAKTYCE

W okresie dokonywania przekształceń ustrojowych rządowe inicjatywy ustawodawcze są w szerokim zakresie skuteczne. Inaczej mówiąc, większość zgłoszonych do Sejmu rządowych projektów ustaw stało się podpisanymi przez Prezydenta ustawami. Świadczą o tym następujące dane.⁶²

Spośród ogólnej liczby 128 zgłoszonych przez rząd T. Mazowieckiego projektów ustaw aż 122 stało się obowiązującymi ustawami. Rząd J. K. Bieleckiego zgłosił do Sejmu 72 projekty ustaw, z czego 37 stało się

⁶² Dane te ustalono w wyniku porównania liczby projektów ustaw zgłoszonych do Sejmu przez poszczególne rządy z liczbą opublikowanych ustaw uchwalonych na podstawie tych projektów.

podpisanymi przez Prezydenta ustawami. 32 inicjatywy ustawodawcze rządu J. Olszewskiego, na ogólną ich liczbę 43, okazały się skuteczne. Jedynie w przypadku rządu H. Suchockiej większość jego przedłożeń nie stała się obowiązującymi ustawami, gdyż tylko 8, na ogólną liczbę 35 inicjatyw ustawodawczych, było skutecznymi. Natomiast o zakresie skuteczności inicjatyw ustawodawczych rządu W. Pawlaka nie można jeszcze mówić, gdyż nie zakończyła się II kadencja, w trakcie której te inicjatywy występowały.

O szerokim zakresie skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych w okresie dokonywania przekształceń ustrojowych świadczą też i inne dostępne dane.⁶³ Podczas I kadencji Sejmu 47 rządowych projektów ustaw, na ogólną ich liczbę 91, stało się obowiązującymi ustawami, podczas gdy w przypadku 10 prezydenckich inicjatyw ustawodawczych – 4 inicjatywy były skuteczne, spośród 9 senackich inicjatyw ustawodawczych – 33 uzyskały rangę ustawy i wreszcie w przypadku 26 komisyjnych inicjatyw ustawodawczych – 14 inicjatyw okazało się skutecznymi. Reasumując, w okresie I kadencji Sejmu rządowe inicjatywy ustawodawcze były skuteczne w ponad 50 procentach, podczas gdy tylko co szósty poselski projekt stał się obowiązującą ustawą.

Jeszcze w szerszym zakresie były skuteczne rządowe inicjatywy ustawodawcze, występujące w okresie II kadencji Sejmu do dnia 30 VI 1995 r. W okresie tym aż 109 na ogólną liczbę 154 zgłoszonych przez Radę Ministrów projektów ustaw stało się obowiązującymi ustawami. Oznacza to, iż rządowe inicjatywy ustawodawcze były skuteczne w 2/3 przypadków. W tak szerokim zakresie nie były skuteczne inne inicjatywy ustawodawcze, skoro spośród złożonych przez Prezydenta 8 uchwalono 2, na 8 inicjatyw Senatu uchwalono 3 ustawy, zaś spośród 186 inicjatyw poselskich uchwalono 59 ustaw, wreszcie z inicjatywy komisji sejmowych uchwalono 16 ustaw na 27 komisyjnych przedłożeń ustawodawczych.

Te uwagi dotyczące zakresu skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych nie byłyby pełne, gdyby nie wspomnieć o przyczynach ich nieskuteczności. Na wstępie należy zaznaczyć, iż były one różne i występowały z bardzo różną częstotliwością. Do przyczyn tych należy zaliczyć: 1) wycofanie z Sejmu przez rząd zgłoszonego przez siebie projektu ustawy, 2) odrzucenie przez Sejm projektu ustawy lub – na wniosek Senatu – uchwalonej już ustawy, 3) skuteczne zawetowanie przez Prezydenta uchwalonej ustawy, 4) nierozpoczęcie lub niezakończenie procesu legislacyjnego w parlamencie.

⁶³ Dane te wynikają z cytowanych wyżej informacji o działalności Sejmu I kadencji, s. 30 oraz II kadencji, s. 19.

Pisząc o nierozpoczęciu lub niezakończeniu procesu legislacyjnego w parlamencie, mam na myśli następujące sytuacje: a) Prezydium Sejmu nie podjęło jeszcze decyzji o skierowaniu projektu ustawy do pierwszego czytania; b) projekt ustawy oczekuje w Sejmie na pierwsze czytanie na plenarnym jego posiedzeniu; c) projekt ustawy został skierowany do komisji, ale komisje nie odbyły jeszcze nad nim pierwszego czytania; d) projekt ustawy, nad którym komisje podjęły prace, ale ich nie zakończyły; e) projekt ustawy, nad którym komisje zakończyły prace, co znajdowało swój wyraz w gotowym sprawozdaniu, które jednak nie zostało przez Sejm rozpatrzone; f) ustawa uchwalona przez Sejm została skierowana do Senatu, a ten nie zakończył nad nią prac; g) Sejm nie rozpatrzył stanowiska Senatu wobec ustawy uchwalonej przez Sejm; h) Sejm nie rozpatrzył wniosku Prezydenta o ponowne rozpatrzenie przez Sejm ustawy. We wszystkich tych sytuacjach – z wyjątkiem pierwszej – proces legislacyjny w parlamencie nie został zakończony.

Mówiąc o przyczynach, które powodowały nieskuteczność rządowych inicjatyw ustawodawczych, należy podkreślić, iż najczęściej występującą w badanym okresie było niezakończenie prac ustawodawczych, co z kolei spowodowane było skróceniem X i I kadencji Sejmu. W szczególności z powodu skrócenia X sejmowej kadencji, w Sejmie w dniu 31 X 1991 roku znajdowały się jeszcze dwa projekty ustaw zgłoszonych przez rząd T. Mazowieckiego oraz aż dwadzieścia dwa projekty skierowane do Sejmu przez rząd J. K. Bieleckiego.⁶⁴ Natomiast z powodu skrócenia I sejmowej kadencji nie dokończono prac ustawodawczych w odniesieniu do pięciu projektów ustaw zgłoszonych przez rząd J. Olszewskiego oraz trzech ustaw uchwalonych z inicjatywy tego rządu, a także dziewiętnastu projektów ustaw zgłoszonych przez rząd H. Suchockiej oraz czterech ustaw uchwalonych na podstawie projektów tego rządu.⁶⁵ W II sejmowej kadencji, do dnia 30 VI 1995 r. nie zakończono prac ustawodawczych w przypadku czterdziestu rządowych projektów ustaw oraz ustaw uchwalonych z inicjatywy rządu.⁶⁶

Inne przyczyny powodujące nieskuteczność rządowych inicjatyw ustawodawczych występowały najzupełniej sporadycznie. Dotyczy to wycofywania przez rząd zgłoszonych projektów ustaw, a także odrzucania

⁶⁴ Dane te wynikają z sejmowego opracowania: *X kadencja. Niektóre dane statystyczne...*, s. 111–120.

⁶⁵ Dane te wynikają z sejmowego opracowania: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. I kadencja...*, s. 118–130.

⁶⁶ W dwóch jednak przypadkach w ogóle nie rozpoczęto sejmowych prac ustawodawczych. Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. II kadencja...* s. 22.

przez Sejm rządowych projektów ustaw lub ustaw uchwalonych z inicjatywy rządowej, o czym świadczą następujące dane. Sejm X kadencji odrzucił dwa projekty ustaw zgłoszonych przez rząd T. Mazowieckiego oraz trzy projekty rządu J. K. Bieleckiego.⁶⁷ Sejm I kadencji nie odrzucił żadnego projektu rządu J. Olszewskiego, natomiast odrzucił trzy projekty rządu H. Suchockiej.⁶⁸ Wreszcie, Sejm II kadencji do dnia 30 czerwca 1995 r. odrzucił cztery projekty skierowane przez rząd W. Pawłaka oraz – na wniosek Senatu – jedną ustawę uchwaloną z inicjatywy tego rządu.⁶⁹ Sporadyczne odrzucanie przez Sejm rządowych projektów ustaw oraz ustaw uchwalonych z inicjatywy rządowej jest całkowicie zrozumiałe, jeśli się zważy, iż wszystkie objęte badaniami rządu posiadały charakter rządów większościowych, czyli miały poparcie większości sejmowej: nieznacznej w czasie rządów J. Olszewskiego oraz zdecydowanej w okresie funkcjonowania rządu W. Pawłaka. W tej sytuacji odrzucanie przez Sejm projektów tych rządów nie mogło być częste. Bardzo rzadkie było też skuteczne zawetowanie przez Prezydenta ustaw uchwalonych z inicjatywy rządowej, skoro w okresie Sejmu X kadencji tylko w jednym wypadku nie obalono weta Prezydenta.⁷⁰ W okresie Sejmu I kadencji tylko w dwóch przypadkach nie uchwalono ponownie zawetowanej ustawy,⁷¹ w

⁶⁷ Projekt ustawy o nieodpłatnym zbyciu części akcji Spółki Akcyjnej „Stocznia Gdańska”; projekt ustawy o rozwiązywaniu stosunku pracy z pracownikami państwowymi mianowanymi w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz terenowych organów administracji rządowej; projekt ustawy o utworzeniu urzędu Ministra Administracji Publicznej oraz Kancelarii Rady Ministrów; projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o utworzeniu urzędu Ministra Administracji Publicznej oraz Kancelarii Rady Ministrów i o zmianie niektórych ustaw; projekt Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Zob. *X kadencja...*, s. 107 i nast.

⁶⁸ Chodzi tu o projekty ustawy o powszechnej prywatyzacji i narodowych funduszach inwestycyjnych oraz o dwa projekty ustaw o zmianie niektórych ustaw dotyczących zaopatrzenia emerytalnego. Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. I kadencja...*, s. 115.

⁶⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw; projekt ustawy o podziale zysku w niektórych spółkach Skarbu Państwa; projekt ustawy o dopuszczalności stosowania w postępowaniu karnym w sprawach zorganizowanej działalności przestępczej dowodów z zeznań świadków będących współsprawcami niektórych przestępstw; projekt ustawy o zmianie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, kodeksu postępowania cywilnego, oraz ustawy Prawo prywatne międzynarodowe; ustawę o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. II kadencja...*, s. 99–100.

⁷⁰ Ustawa o pracy na morskich statkach handlowych. Zob. *X kadencja...*, s. 96.

⁷¹ Chodzi tu o uchwaloną przez Sejm X kadencji ustawę o radiofonii i telewizji oraz o uchwaloną przez Sejm I kadencji ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy niektórych służb państwowych. Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. I kadencja...*, s. 116.

okresie Sejmu II kadencji zaś (do dnia 30 czerwca 1995 r.) także w dwóch przypadkach nie obalono prezydenckiego weta.⁷²

Omawiając zagadnienia skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych w praktyce, należy też dodać, że skuteczność ta – choć występowała w szerokim zakresie – nie była całkowita. Inaczej mówiąc, rządowe projekty ustaw nie stawały się obowiązującymi ustawami w brzmieniu proponowanym przez Radę Ministrów, bez uprzedniego ich zmodyfikowania przez Sejm, czyli bez wprowadzenia do nich sejmowych poprawek. Wprost przeciwnie, Sejm przekształcał rządowe projekty ustaw w ustawy po uprzednim ich zmodyfikowaniu, co znajdowało wyraz w uchwalaniu ustaw w brzmieniu proponowanym przez sejmowe komisje,⁷³ a także często przez indywidualnych posłów, których propozycje poprawek do projektów ustaw, zgłaszane w trakcie drugiego czytania, były przez Sejm przyjmowane,⁷⁴ oraz rzadziej przez mniejszość członków komisji, których wnioski (tzw. wnioski mniejszości) były przez Sejm uwzględniane.⁷⁵ Ta częściowa skuteczność rządowych inicjatyw ustawodawczych stanowiła też konsekwencje przyjmowania przez Sejm – w większości przypadków – wszystkich lub niektórych proponowanych przez Senat poprawek do ustaw uchwalonych z inicjatywy Rady Ministrów.⁷⁶ Brak całkowitej skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych należy – jak się wydaje – uznać za fakt pozytywny. Częściowa

⁷² Mam na uwadze ustawę o metodach kształtowania wynagrodzeń i środków na wynagrodzenia przez podmioty gospodarczego oraz o ustawę o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. II kadencja...*, s. 21–22.

⁷³ Tak np. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu został przekształcony w ustawę w brzmieniu proponowanym wyłącznie przez Komisję Polityki Społecznej oraz Komisję Ustawodawczą. Zob. *Sprawozdania stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu I kadencji*, s. 337–339.

⁷⁴ Np. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej został przekształcony w ustawę w brzmieniu proponowanym przez Komisję Polityki Społecznej oraz Komisję Ustawodawczą wraz z przyjętymi poprawkami zgłoszonymi przez indywidualnych posłów na plenarnym posiedzeniu Sejmu. Zob. *Sprawozdania stenograficzne z 18 posiedzenia Sejmu I kadencji*, s. 48–50.

⁷⁵ Tak np. rządowy projekt ustawy o radiofonii i telewizji został przekształcony w ustawę w brzmieniu proponowanym przez Komisję Kultury i Środków Przekazu oraz Komisję Ustawodawczą po uprzednim uwzględnieniu wniosków mniejszości członków komisji oraz przyjęciu poprawek zgłoszonych przez indywidualnych posłów w trakcie drugiego czytania projektu. Zob. *Sprawozdania stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu I kadencji*, s. 36–56.

⁷⁶ O przyjmowaniu przez Sejm – w większości przypadków – wszystkich lub niektórych proponowanych przez Senat poprawek zob. *X kadencja. Niektóre dane statystyczne...*, s. 81–102; *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej I kadencja...*, s. 108–114; *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II kadencja...*, s. 86–96.

skuteczność rządowych inicjatyw ustawodawczych świadczy bowiem o tym, że Sejm bierze rzeczywisty udział w kształtowaniu zakresu i treści ustawodawstwa, co nawet w państwie ustabilizowanym jest ze wszech miar pożądane, ze względu na szczególne właściwości Sejmu dla dokonywania optymalizacji ustawodawstwa.

SUMMARY

The present study is concerned with the key problems of the government's legislative initiatives in 1989–1995, that is their specific characteristics, intensity, the subject matter and character as well as their preferential treatment in the legislative procedure and their effectiveness. These problems were discussed on two interconnected levels, that is in the light of the constitutional provisions and in practice.

The main points of the study have been formulated as follows. Firstly, the granting of the right legislative initiative to the Council of Ministers should be regarded as fully justified. Secondly, the government's legislative initiatives have the broadest objective scope as compared with the initiatives of other subjects. Thirdly, the Council of Ministers very often uses its right of legislative initiative in practice. Fourthly, the subject matter of the government bills were especially 1. matters concerning administration and state security, 2. financial and economic questions, 3. social issues, 4. matters concerning culture and education. Fifthly, the government bills were in most cases of fragmentary character. Sixthly, in the current legal status the government bills receive preferential treatment in the legislative procedure only when the Council of Ministers assigns a clause of urgency to its bill, which often occurs in practice. Seventhly, during the period of transformations of the political system the government's legislative initiatives are highly and widely effective.