

# Adam Witalec

---

## O podstawowych regułach procesu ustawodawczego w III Rzeczypospolitej Polskiej

---

Polityka i Społeczeństwo nr 3, 134-145

---

2006

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**Adam Witalec**

## **O PODSTAWOWYCH REGULACH PROCESU USTAWODAWCZEGO W III RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

### **Postępowanie ustawodawcze w Sejmie**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku wprowadza zasadę, w myśl której inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, prezydentowi i Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu<sup>1</sup>. *Regulamin Sejmu* precyzuje, że ustawodawcza inicjatywa poselska może pochodzić od komisji sejmowej lub grupy co najmniej piętnastu posłów (art. 32, rozdz. 1, dział II *Regulaminu Sejmu...* 2004).

Należy podkreślić, iż od zasady tej konstytucja w rozdziale X art. 221 przewiduje wyjątki – odnoszą się one do inicjatyw ustawodawczych w zakresie: ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Prawo inicjatywy ustawodawczej w tych sprawach przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

Konstytucja zawiera wymóg, zgodnie z którym na inicjatorze procesu ustawodawczego spoczywa obowiązek przedstawienia skutków finansowych wykonania ustawy. Niezależnie od tego zapisu konstytucyjnego *Regulamin Sejmu* w art. 34 stanowi, że w przypadku projektów ustaw wnoszonych przez Radę Ministrów do ich uzasadnienia dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych.

---

<sup>1</sup> Na podstawie art. 4 ust. 3 Ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999 roku (DzU 1999 nr 62, poz. 688) obywatelski projekt ustawy jako jedyny nie traci ważności wraz z zakończeniem kadencji parlamentu.

Wobec projektów ustaw wnoszonych przez inne uprawnione podmioty *Regulamin Sejmu* zawiera postanowienie, w myśl którego do ich uzasadnienia należy dołączyć założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny (art. 123, rozdz. IV *Konstytucji...* 1997: 45). Nie dotyczy to jednak projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Odrębne uregulowania dotyczące postępowania ustawodawczego w sprawie tzw. projektu pilnego zawarte są zarówno w *Regulaminie Sejmu*, jak i w *Regulaminie Senatu*.

Podstawową zasadą konstytucyjną odnoszącą się do sejmowego postępowania ustawodawczego jest nakaz rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. *Regulamin Sejmu* precyzuje, że pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub na posiedzeniu komisji właściwej ze względu na przedmiot projektowanej regulacji, przy czym zawsze na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się pierwsze czytanie projektów ustaw: o zmianie konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu również inne projekty ustaw, a także projekty uchwał Sejmu, jeżeli przemawiają za tym ważne względy.

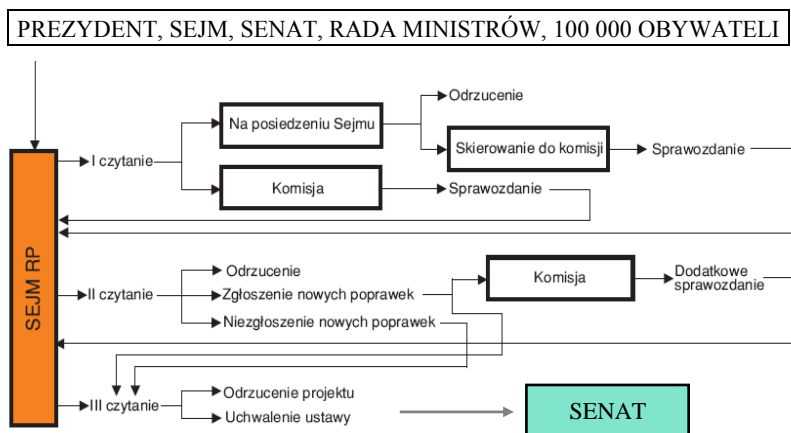
Drugie czytanie projektu ustawy obejmuje przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy, przeprowadzenie nad nim debaty oraz zgłaszanie do niego poprawek i wniosków. Od zasady tej *Regulamin Sejmu* przewiduje dwa zasadnicze wyjątki:

1) w przypadku gdy przedstawione przez komisję sprawozdanie zostało ponownie skierowane przez Prezydium Sejmu do komisji, które rozpatrywały projekt, przedmiotem drugiego czytania jest również poprawione sprawozdanie;

2) w przypadku gdy w sprawozdaniu komisje przedstawiły wniosek o odrzucenie projektu ustawy, na posiedzeniu Sejmu przedstawiane jest to sprawozdanie, a następnie przeprowadza się debatę bez prawa zgłaszania poprawek i wniosków – jeżeli Sejm odrzuci przedstawiony w sprawozdaniu komisji wniosek o odrzucenie projektu, projekt kieruje się do komisji, które rozpatrywały projekt, w celu ponownego rozpatrzenia.

Jeśli w drugim czytaniu zgłoszone zostały nowe poprawki i wnioski, projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, chyba że Sejm postanowi inaczej. Rozpatrzenie poprawek i wniosków oraz przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji jest podstawą do przeprowadzenia trzeciego czytania projektu ustawy. Obejmuje ono przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania, a następnie głosowanie. Po uchwaleniu ustawy marszałek Sejmu przekazuje ją Senatowi (art. 36–53 *Regulaminu Sejmu...* 2004: 35–48).

Proces postępowania ustawodawczego w Sejmie ilustruje poniższy schemat.



## Postępowanie ustawodawcze w Senacie

Zgodnie z art. 121 *Konstytucji* Senat w ciągu 30 dni (14 dni w trybie pilnym) od dnia przekazania ustawy uchwalonej przez Sejm może przyjąć ją bez zmian, wnieść do niej poprawki albo uchwalić jej odrzucenie w całości, przy czym jeśli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. W przypadku ustaw, których projekty zostały uznane przez Radę Ministrów za pilne, ustawy budżetowej oraz ustawy o zmianie konstytucji terminy ich rozpatrzenia wynoszą odpowiednio 14, 20 i 60 dni od dnia przekazania ustawy.

Szczegółowe zasady dotyczące senackiego postępowania legislacyjnego w sprawie ustaw uchwalonych przez Sejm, z uwzględnieniem odrębności proceduralnych w zakresie ww. ustaw, zawarte są w *Regulaminie Senatu*.

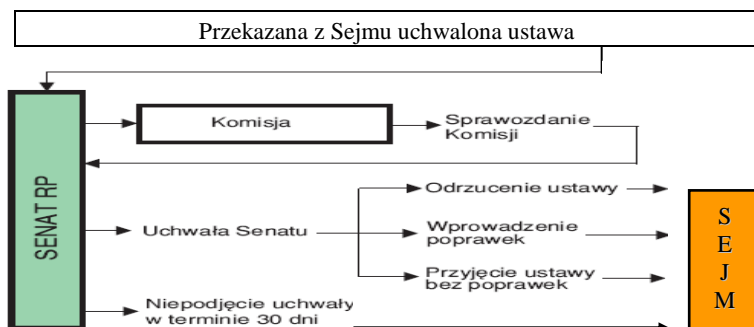
Marszałek Senatu kieruje ustawę uchwaloną przez Sejm i przekazaną mu przez marszałka Sejmu do komisji senackich właściwych ze względu na przedmiot jej regulacji. Komisje po rozpatrzeniu ustawy przygotowują, każda w zakresie swojej właściwości, w terminie nie dłuższym niż 18 dni, projekt uchwały Senatu w tej sprawie. Proponują w nim przyjęcie ustawy bez poprawek, wprowadzenie do jej tekstu poprawek albo odrzucenie ustawy (art. 68 *Regulaminu Senatu...* 2004: 39).

W świetle uregulowań zawartych w konstytucji, potwierdzonych orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Senat może wprowadzać do ustawy uchwalonej przez Sejm jedynie takie poprawki, które nie wykraczają poza jej materię wyznaczoną zakresem podmiotowym (krąg podmiotów, do których się odnosi) oraz przedmiotowym (stosunki, które reguluje). W związku z tym *Regulamin Senatu* ustanawia zasadę, zgodnie z którą jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza jej materię, to wraz z projektem uchwały może ona przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy. Walorem przywołanej regulacji jest to, iż w przypadku podzielenia stanowiska komisji przez większość senacką efektem ostatecznym omawianego postępowania jest zarówno podjęcie przez Senat uchwały dotyczącej ustawy uchwalonej przez Sejm, jak również wniesienie do Sejmu projektu ustawy obejmującego propozycje unormowań w zakresie materii pozostającej poza obszarem regulacji ustawy uchwalonej przez Sejm.

Po rozpatrzeniu ustawy uchwalonej przez Sejm przez właściwe komisje senackie staje się ona przedmiotem obrad Senatu. Jeżeli podczas obrad Senatu senatorowie zgłoszą wnioski o charakterze legislacyjnym lub w projektach uchwał komisje rozpatrujące ustawę przedstawią odmienne wnioski, marszałek Senatu zarządza przerwę w celu ustosunkowania się przez właściwe komisje do tych wniosków. Komisje obradują wspólnie i przedstawiają zestawienie wniosków zgłoszonych przez komisje, wniosków mniejszości oraz wniosków senatorów zgłoszonych w toku dyskusji (art. 69–72 *Regulaminu Senatu...* 2004: 39–41).

Podjętą przez Senat uchwałę dotyczącą rozpatrywanej ustawy marszałek Senatu przekazuje marszałkowi Sejmu.

Oto graficzna ilustracja postępowania ustawodawczego w Senacie.

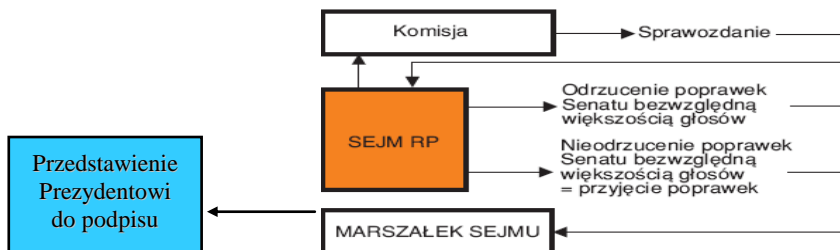


## Rozpatrywanie przez Sejm uchwał Senatu

Uchwała Senatu w sprawie ustawy staje się przedmiotem prac komisji sejmowej i głosowania w Sejmie. Konstytucja zawiera zasadę, w myśl której 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. Wymaga podkreślenia fakt, że Sejm nie jest związany żadnym terminem na rozpatrzenie uchwały Senatu – Konstytucja RP nie zawiera postanowienia w tym zakresie (art. 54–64 *Regulaminu Sejmu...* 2004: 50–52).

Np. w III kadencji Sejm nie rozpatrzył uchwały Senatu z dnia 20 lipca 2000 r. wnoszącej poprawki do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 29 czerwca 2000 r. o obywatelstwie polskim. Oznacza to zakończenie postępowania legislacyjnego w sposób, jakiego nie przewiduje konstytucja.

Proces rozpatrywania przez Sejm uchwał Senatu ilustruje poniższy schemat:



## Rola Prezydenta i Trybunału Konstytucyjnego

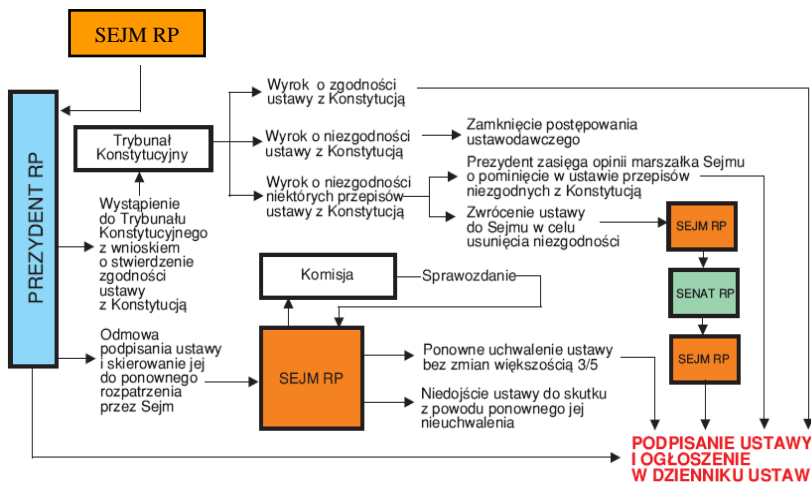
Po zakończeniu opisanego wyżej postępowania ustawodawczego Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi, który podpisuje ją w ciągu 21 dni (7 dni w trybie pilnym) od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw”. Prezydent może jednak przed podpisaniem ustawy wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z *Konstytucją*. W przypadku uznania ustawy za zgodną z *Konstytucją* przez Trybunał Konstytucyjny Prezydent nie może odmówić jej podpisania. *Konstytucja* ustanowiła zasadę, że Prezydent 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, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z *Konstytucją* albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122, rozdz. IV *Konstytucji*... 1997: 44).

Inną kompetencją Prezydenta w zakresie dbałości o jakość legislacji jest – w przypadku nieskorzystania z uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z *Konstytucją* – prawo wystąpienia z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy (tzw. weto prezydenckie). Jednakże po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw”; nie przysługuje mu również prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w wyżej opisanym trybie. Wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z *Konstytucją* lub z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg 21-dniowego terminu do podpisania ustawy (art. 122, rozdz. IV *Konstytucji*... 1997: 45).

Drugim organem spełniającym doniosłą rolę w kształtowaniu systemu ustawodawczego jest Trybunał Konstytucyjny. Należy jednak podkreślić, iż jest to rola inna od tej, którą spełnia Prezydent. Podstawową funkcją Trybunału Konstytucyjnego jest bowiem wykonywanie kontroli konstytucyjności prawa na wniosek podmiotów określonych w *Konstytucji*. W zakresie kontroli legislacji stanowionej przez Parlament Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności ustaw z *Konstytucją* oraz o zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała

uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Trybunał Konstytucyjny orzeka również w sprawach skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 *Konstytucji*. Zgodnie z tym przepisem 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*. Uprawnienie to – zgodnie z ust. 2 tego artykułu – nie obejmuje jedynie praw cudzoziemców do korzystania w Polsce z prawa azylu oraz statusu uchodźcy, o których mowa w art. 56 *Konstytucji*. Zasady i tryb wnoszenia skargi konstytucyjnej normuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (DzU nr 102, poz. 643 ze zm.).

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 *Konstytucji RP*) (art. 122, rozdz. IV *Konstytucji*... 1997: 72). Oto graficzna ilustracja roli Prezydenta i Trybunału Konstytucyjnego:



### Podstawowe przyczyny wad polskiego systemu tworzenia prawa

W III Rzeczypospolitej Polskiej podjęto najpierw gruntowną przebudowę systemu prawa i dostosowanie go do konstytucji, a później do



prawa Unii Europejskiej. Wykonano gigantyczną pracę. Jednak ocena jakości stanowionego prawa jest krytyczna, tak ze strony środowisk akademickich, prawników, polityków, jak i ze strony obywateli obwiązanych do jego przestrzegania.

Odpowiedź na pytanie, co jest przyczyną takiego stanu rzeczy, nie jest prosta. Sam proces tworzenia prawa jest wieloetapowy, często żywiołowy. W Polsce, tak jak we wszystkich ustrojach demokratycznych, inicjatywę ustawodawczą ma wiele podmiotów. Do tych skomplikowanych okoliczności nie udało się stworzyć nowoczesnych struktur postępowania legislacyjnego.

Spośród podstawowych wad polskiego prawodawstwa wymienić należy:

**Brak spójności i stabilności systemu prawa.** Przejawem tego jest nadmiar regulacji prawnych i ich niezharmonizowanie, nieczytelność oraz nietrafność rozwiązań prawnych.

O rosnącym nadmiarze regulacji prawnych świadczy m.in. fakt, że „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” z 2001 roku liczył ponad 13 tys. stron, a w 2004 r. już 21 tys. stron, czyli 2900 aktów prawnych. W 2004 r. Sejm uchwalił 250 nowych ustaw (w roku 2002 – 213), aż 130 z nich to nowelizacje. Ustawy nowelizujące stanowią w ostatnich latach ponad 60% wszystkich uchwalanych ustaw (Walencik 2005: C). Co gorsze, nowelizuje się bardzo często po kilkanaście razy w roku ustawy o doniosłym znaczeniu społecznym i gospodarczym (np. ustawy podatkowe). W ostatnich latach pojawiło się kuriozalne zjawisko – nowelizowanie ustaw w okresie ich *vacatio legis*. Te przykłady świadczą o tym, że uczestnicy procesu ustawodawczego źle ocenili sytuację odnośnie do czasu, warunków i możliwości wdrożenia w życie ustawy.

**Żywiołowość, łatwość tworzenia i zmieniania prawa.** Przejawem tego jest wzrost w ostatnich latach wnoszenia projektów ustaw przez posłów. Dla przykładu podam, że w III kadencji Sejmu z inicjatywy posłów (bez komisji sejmowych) wniesiono ponad 50% projektów ustaw, a z inicjatywy Rady Ministrów niecałe 40%. Tylko 14% z projektów poselskich uchwalono jako ustawy, a z projektów rządowych 50%<sup>2</sup>. Projekty poselskie, choć bardzo liczne, są mało skuteczne

---

<sup>2</sup> M. Borowski, *Wystąpienie podczas konferencji „Legislacja w praktyce”* [w:] *Materiały z konferencji zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich 21 lutego 2002 r.*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

i w małym stopniu stają się ustawami. Przeciwdziałać zjawisku pochopnego zgłaszania inicjatyw ustawodawczych można tylko poprzez rygorystyczne egzekwowanie od projektodawców uzasadnienia zgłaszanych projektów ustaw zgodnie z art. 118 ust. 3 *Konstytucji* i wskazywanie źródeł finansowania oraz skutków społecznych. Sejm uchwała ustawy z licznymi błędami. W czasie obecnej kadencji Senat wniósł 5563 poprawki do ustaw uchwalonych przez Sejm, z czego 4658 (84%) zostało przyjętych przez Sejm<sup>3</sup>.

Niepokoić musi fakt, że w ostatnich latach następuje ograniczenie roli prawników w procesie tworzenia prawa, a rośnie rola polityków, którzy decydują o potrzebie regulacji prawnych, ich celach, kierunkach i czasie wdrażania ich w życie. Aktualny etap rozwoju społecznego i ekonomicznego wymaga uregulowania prawnego wielu bardzo specjalistycznych dziedzin. Stąd też obok prawników przy tworzeniu prawa ważny jest udział ekspertów, z roku na rok rosnący, lecz ciągle niewystarczający.

**Brak rygorystycznego i zintegrowanego systemu tworzenia prawa.** Taki system jest niezbędny, bowiem uczestniczy w nim wiele instytucji – od pomysłodawców aktu prawnego poprzez tych, którzy przygotowują i redagują projekt, i tych, którzy na wielu etapach ustanawiają akt normatywny. Mankamentem polskiego systemu jest to, że komisje sejmowe zbyt często gruntownie zmieniają i przeredagowują projekty, w tym wniesione przez Radę Ministrów, a z kilku projektów konkurencyjnych tworzą jedną ustawę. Z wadliwych projektów na ogół nie da się stworzyć jednego dobrego aktu prawnego. Dezintegracji systemu tworzenia prawa sprzyja zbyt częste uchwalanie ustaw regulujących problemy resortowe, branżowe – coraz częściej szczegółowe sprawy.

## **Propozycje rozwiązań zmierzających do poprawienia jakości stanowionego prawa**

Obecnie powszechnie dostrzega się potrzebę wprowadzenia zmian w procesie stanowienia prawa w Polsce. Na mocy ustawy o Radzie Ministrów powołano Rządowe Centrum Legislacji jako państwową

---

<sup>3</sup> Stan na 18.02.2005 r., statystyka prowadzona na bieżąco przez Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu.

jednostkę organizacyjną działającą przy Prezesie Rady Ministrów w celu zapewnienia koordynacji działalności legislacyjnej administracji rządowej. Do głównych zadań tego centrum należy m.in.: opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów prawnych; koordynowanie przebiegu uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych, w tym sporządzanie ocen skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji; współdziałanie z Komitetem Integracji Europejskiej w sprawie harmonizacji prawa polskiego z wymogami prawa Wspólnot Europejskich, a także współdziałanie z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z konstytucją oraz spójności z systemem prawa. Tak sformułowany zakres działania Rządowego Centrum Legislacji miał na celu zapewnienie zgodności z zasadami techniki legislacyjnej projektów ustaw wnoszonych przez Radę Ministrów. Praktyka pokazuje jednak, że działalność tej instytucji nie spełnia sformułowanych wobec niej oczekiwań. Wynika to prawdopodobnie z niedostatecznych kompetencji i ograniczeń kontrolnych Rządowego Centrum Legislacji wobec poszczególnych inicjatorów projektów ustaw<sup>4</sup>.

Niedoskonałość projektów ustaw składanych do łaski marszałkowskiej przez rząd wpływa na jakość tworzonego przez parlament prawa. Zdanie to podzielał ówczesny marszałek Sejmu Marek Borowski, który podczas swego wystąpienia na zorganizowanej w 2002 r. konferencji „Legislacja w praktyce” podkreślił potrzebę wnikliwej analizy procesu stanowienia prawa w Polsce. Wg niego znaczna część wnoszonych projektów nie spełniała wymagań, jakie stawiane są przez *Regulamin Sejmu*. Konieczny jest dobry projekt „na wejście” – jednak jego pierwotny kształt pozostaje poza sferą oddziaływania organów sejmowych. W Sejmie IV kadencji podjęto szereg decyzji, które miały na celu usprawnienie procesu legislacji. Zdecydowano, że każdy projekt powinien być na wstępie poddany starannej ocenie sejmowych legislatorów i ekspertów. Wprowadzono na mocy znoveelizowanego *Regulaminu Sejmu* zasadę aktywnego udziału Komisji Ustawodawczej w procesie legislacyjnym, w myśl której jej przedstawiciele mieli brać udział w pracach innych komisji, z prawem do zgłaszania wniosków i poprawek do projektów ustaw będących

---

<sup>4</sup> Statut Rządowego Centrum Legislacji – art. 14a–14i Ustawy o Radzie Ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r.

przedmiotem prac tych komisji. Do ważnych zmian należy ponadto zaliczyć wspomnianą już możliwość ponownego rozpatrzenia projektu ustawy przez właściwą komisję i przedstawienia poprawionego sprawozdania komisji<sup>5</sup>.

Zdaniem T. Liszcz, przewodniczącej senackiej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności, należy podjąć prace nad nowymi uregulowaniami prawnymi w tym zakresie. W związku z tym zasadny jest powrót do wielokrotnie już rozważanej koncepcji uchwalenia ustawy o tworzeniu prawa. Ustawa powinna określać zasady techniki legislacyjnej obowiązujące przy opracowywaniu projektów ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego i aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym<sup>6</sup>.

Rzecznik praw obywatelskich A. Zoll nawołuje do zmian w procesie jego powstawania. Uważa, że powinno się domagać od projektodawcy uzasadnienia, dłaczego założone cele nie mogą być osiągnięte przy zachowaniu obowiązujących przepisów, a także przedstawienia i uzasadnienia kosztów wprowadzania zmian. Jego niepokój budzi uchwalanie przepisów, których realizacja nie ma pokrycia w budżecie państwa. Podkreśla także, jak istotne znaczenie ma fakt, że projektodawca nie ponosi żadnej odpowiedzialności za przedkładanie wadliwych ustaw<sup>7</sup>.

Z analizy wynika konieczność pilnego ustawowego uregulowania podstawowych zasad tworzenia powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Dopóki to nie nastąpi, niezbędne jest rygorystyczne przestrzeganie obowiązujących uregulowań konstytucyjnych i postanowień zasad techniki prawodawczej, zarówno przez podmioty biorące udział w opracowywaniu i opiniowaniu projektów, jak również przez służby prawne, a szczególnie przez parlamentarzystów uchwalających akty prawne.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> T. Liszcz, *Wystąpienie na konferencji, Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 22 października 2002 r.*, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002.

<sup>7</sup> A. Zoll, *Główne grzechy w funkcjonowaniu państwa. Wystąpienie na konferencji „Czy Polska jest państwem prawa?” [w:] Materiały z konferencji zorganizowanej przez Prezydenta RP, 15 stycznia 2004 r.*

## Bibliografia

- Banaszak B., 2000, *Rola senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5 (40), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Banaszak B., Jabłoński M., 2000, *Opinia w sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2 (37), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Borowski M., 2002, *Wystąpienie podczas Konferencji „Legislacja w praktyce”* [w:] *Materiały z konferencji zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich 21 lutego 2002 r.*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.
- Ciapała J., 1997, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3 (20), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Dobrowolski M., 2003, *O pojęciu „ustawa” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2 (55), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Dobrowolski M., 2001, *Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5 (46), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Działocha K. (red.), 2005, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Garlicki L., 2000, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2 (37), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Kruk M., 1998, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2 (25), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Liszczyński T., 2002, *Wystąpienie na konferencji, Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 22 października 2002 r.*, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa.
- Reforma procesu stanowienia prawa*, 2004, „Zeszyty BRE Bank – CASE”, nr 72.
- Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, 2004, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa.
- Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, 2004, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Walencik I., 2005, *Błędne koło legislacji*, „Rzeczpospolita” z dnia 3 stycznia 2005, nr 1.
- Winczorek P., 2000, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2 (37), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Wronkowska S., 2000, *Opinia w sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2 (37), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Zoll A., 2004, *Główne grzechy w funkcjonowaniu państwa. Wystąpienie na konferencji „Czy Polska jest państwem prawa?”* [w:] *Materiały z konferencji zorganizowanej przez Prezydenta RP 15 stycznia 2004 r.*