

# Eugeniusz Zwierzchowski, Maciej Borski

---

## Udział Komisji Ustawodawczej Sejmu RP w postępowaniu ustawodawczym

---

Roczniki Administracji i Prawa 15/1, 45-58

---

2015

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.

**Oryginalny artykuł naukowy**

**Original Article**

Data wpływu/Received: **14.01.2015**

Data recenzji/ Accepted: **07.03.2015**

Data publikacji/Published: **02.06.2015**

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

**Authors' Contribution:**

(A) **Study Design (projekt badania)**

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) **Statistical Analysis (analiza statystyczna)**

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

*Eugeniusz Zwierzchowski<sup>1</sup>*

*Maciej Borski<sup>2</sup>*

## UDZIAŁ KOMISJI USTAWODAWCZEJ SEJMU RP W POSTĘPOWANIU USTAWODAWCZYM

### ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Stanowienie prawa jest procesem bardzo złożonym, w którym różnorakie problemy z zakresu polityki społecznej i gospodarczej muszą być rozwiązywane w ramach określonych procedur, a także z uwzględnieniem różnorodnych dylematów polityki tworzenia prawa i zadań z zakresu techniki prawodawczej. Współcześnie zatem, aby doprowadzić do skuteczności wszelkich, w tym ustawowych regulacji prawnych, konieczne jest nie tylko umiejętne rozwiązywanie dylematów polityki tworzenia prawa, ale także właściwe posługiwanie się dostępnymi środkami techniki prawodawczej. Jak słusznie zauważył J. Wróblewski, „wybór przez racjonalnego ustawodawcę określonego środka prawnego obejmuje dwa ściśle ze sobą powiązane zadania: określenie, który z potencjalnych środków prawnych jest

<sup>1</sup> prof. dr hab.; Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

<sup>2</sup> dr; Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

ze względu na przyjęte kryteria najlepszy w danej sytuacji decyzyjnej oraz nadanie wybranej regulacji prawnej określonej formy prawnej<sup>3</sup>. Natomiast „sposób ujęcia regulacji prawnej w najodpowiedniejszą postać przepisów prawnych ma ogromną doniosłość praktyczną dla funkcjonowania prawa w ogóle, a dla jego stosowania i wykładni w szczególności”<sup>4</sup>. To właśnie dlatego we współczesnych systemach prawnych dąży się do konstruowania w ramach procesu tworzenia prawa, w tym oczywiście w procesie ustawodawczym, określonych form instytucjonalnych, które uwzględniają specyfikę tych zadań.

Zdaniem W. Gromskiego komisje ustawodawcze jako odrębny typ stałych komisji parlamentarnych wyróżnić można przede wszystkim na podstawie rodzaju zadań dominujących w całokształcie ich działalności<sup>5</sup>. Są to przede wszystkim zadania z zakresu polityki tworzenia prawa i techniki prawodawczej. Z. Czeszejko-Sochacki i A. Gwiżdż podkreślali swego czasu, że do przedmiotowego zakresu działania tego typu komisji należy badanie:

1. potrzeby ustawowego unormowania danej sprawy (np. ocena, czy proponowana regulacja może być skutecznym środkiem dla osiągnięcia założonego celu, czy w stosunku do proponowanego rozwiązania zostały należycie rozważone wszystkie możliwe warianty i uwarunkowania);
2. zgodności projektu ustawy z systemem obowiązującego prawa (zwłaszcza kwestia spójności, także zupełności);
3. zgodności z polityką ustawodawczą (hierarchia potrzeb, kolejność realizacji itp.);
4. trafności doboru środków prawnych (zakres regulacji oraz kształt poszczególnych instytucji prawnych);
5. skuteczności prawa, skuteczności stosowanych konstrukcji prawnych i technik legislacyjnych, prognozowanej efektywności z uwzględnieniem okresu i warunków wdrażania ustawy<sup>6</sup>.

Warto w tym miejscu zauważyć, że wymienione wyżej zadania należą do obu dziedzin i nie zawsze można je od siebie oddzielić ze względu na to, że są ze sobą ściśle powiązane. W Polsce taką właśnie instytucją, do której zadań należy rozwiązywanie problemów z zakresu polityki tworzenia prawa i techniki prawodawczej na parlamentarnym etapie rozpatrywania projektów ustaw, jest Komisja Ustawodawcza Sejmu<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 62 i 64.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 64.

<sup>5</sup> W. Gromski, *Rola i znaczenie Komisji Ustawodawczej Sejmu*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 196.

<sup>6</sup> Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Komisja Prac Ustawodawczych – zadania i pozycja w świetle regulaminu Sejmu z dnia 17 lipca 1986 r.*, [w:] J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), *Państwo – prawo – obywatel*, Wrocław 1989, s. 275 i A. Gwiżdż, *Postępowanie z projektami ustaw*, [w:] *Regulamin Sejmu. Materiały sympozjum – listopad 1987*, Warszawa 1987, s. 188-190.

<sup>7</sup> Ze względu na szczegółowy charakter opracowania pomijamy w tym miejscu ważną problematykę obowiązkowego procedowania z projektem ustawy w komisjach sejmowych. W tym zakresie odsyłamy do komentarza do Konstytucji autorstwa K. Działochoy, L. Garlickiego, P. Sarneckiego, W. Sokolewicza i J. Trzcinińskiego. Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 119 Konstytucji*, [w:] K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 5.

## GENEZA SEJMOWEJ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

Komisja Ustawodawcza w dziejach Sejmu przechodziła nadzwyczaj zmienne losy i ma w polskim prawie parlamentarnym stosunkowo długą tradycję. Komisja ta<sup>8</sup> jest bowiem swego rodzaju następcą działających w okresie PRL<sup>9</sup> Komisji Spraw Ustawodawczych<sup>10</sup> i Komisji Prac Ustawodawczych<sup>11</sup>.

Pozycja prawna tej komisji kształtowała się bardzo różnie. W świetle Regulaminu Sejmu z 20 listopada 1952 r. wszystkie dekrety, a także większość projektów ustaw było rozpatrywanych w Komisji Spraw Ustawodawczych. Warto w tym miejscu zauważyć, że uprawnienia tej komisji, jeżeli chodzi o rozpatrywanie i przedstawianie Sejmowi dekretów do zatwierdzenia, miały charakter samodzielny i wyłączny. Tak silna pozycja Komisji nie mogła być na dłuższą metę utrzymana. Dlatego już 5 kwietnia 1955 r. miała miejsce nowelizacja Regulaminu Sejmu, na mocy której projekty aktów normatywnych mogły być „w miarę potrzeby” kierowane również do innych komisji. Niecałe dwa lata później – 1 marca 1957 r. Komisja Spraw Ustawodawczych została zlikwidowana, natomiast jej kompetencje zostały przejęte przez komisje problemowe. Reaktywacja tej komisji, już jako Komisji Prac Ustawodawczych, nastąpiła dopiero po 15 latach – nowelizacją Regulaminu Sejmu z dnia 28 marca 1972 r. Celem tej komisji było analizowanie i opiniowanie z prawnego punktu widzenia i zasad polityki wszystkich rozpatrywanych przez Sejm projektów ustaw. Ponadto miała ona rozpatrywać ogólne problemy z zakresu prawa, praworządności i prawodawstwa oraz zagadnienia kodyfikacji i systematyzacji prawa.

Podstawowym zadaniem Komisji Ustawodawczej, podobnie jak jej poprzedniczek, miało być jednak dbanie o prawidłowość sejmowych prac ustawodawczych, w tym przede wszystkim o należyty legislacyjny poziom tworzonego ustawodawstwa. W praktyce okazywało się, że rola Komisji Spraw Ustawodawczych, Komisji Prac Ustawodawczych, a następnie Komisji Ustawodawczej w pracach legislacyjnych w Sejmie była i jest niewielka<sup>12</sup>. Stąd trzykrotnie, najpierw w 1957 r., a potem w 1993 r.<sup>13</sup> oraz w 1997 r.<sup>14</sup>, podejmowano decyzję o jej likwidacji, jednak po pewnym czasie komisja ta była przywracana<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> Zmiana nazwy komisji nastąpiła wraz z wejściem w życie regulaminu Sejmu PRL z 17 lipca 1986 r.

<sup>9</sup> Szerzej na temat działalności tych komisji zob. m.in. J. Bafia, *Dorobek i doświadczenia Komisji Prac Ustawodawczych Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 7, M. Rybicki, *Ewolucja Regulaminu Sejmowego PRL (1952-1982)*, „Państwo i Prawo” 1984, z. 5, a także przytaczany już w przypisie 6 rozdział Z. Czeszejko-Sochackiego.

<sup>10</sup> Por. uchwałę Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 21 listopada 1952 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (obowiązujący tylko w okresie I kadencji), patrz: sprawozdanie stenograficzne z II posiedzenia Sejmu PRL z dnia 21 listopada 1952 r. – kadencja I, sesja I, łam 10-15; także druk 4.

<sup>11</sup> Por. uchwałę Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1 marca 1957 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, MP nr 19, poz. 145.

<sup>12</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Komisja...*, s. 272.

<sup>13</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6 marca 1993 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, MP nr 13, poz. 89.

<sup>14</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 października 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, MP nr 80, poz. 779.

<sup>15</sup> Po raz pierwszy uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 26 listopada 1993 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, MP nr 63, poz. 562, a więc zaledwie po 8 miesiącach od jej likwidacji. Drugi raz Uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lutego 2002 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, MP nr 9, poz. 162, po niecałych pięciu latach.

Przed nowelizacją regulaminu Sejmu z 1997 r. ówczesny jego art. 37 przewidywał kierowanie projektów ustaw do właściwych komisji, w tym do Komisji Ustawodawczej, lub tylko do tej Komisji. Oznaczało to, że odpowiednia komisja rozpatruje projekt ustawy w aspekcie merytorycznym, zaś Komisja Ustawodawcza – w aspekcie legislacyjnym. Tak więc Komisja Ustawodawcza miała oceniać projekt ustawy tylko z punktu widzenia jego zgodności z konstytucją, spójności z obowiązującym systemem prawa oraz poprawności legislacyjnej<sup>16</sup>. Likwidacja Komisji Ustawodawczej w 1997 r. uzasadniana była negatywną oceną doświadczeń oraz przekonaniem, że dbałości o poziom legislacyjny ustaw służyć będzie ścisła współpraca z Biurem Legislacyjnym Kancelarii Sejmu. Z dyskusji prowadzonej na forum Sejmu podczas trzeciego posiedzenia Sejmu w dniu 28 października 1997 r. wynikało, że członkowie komisji ustawodawczej często wykraczali poza problematykę czysto legislacyjną i wpływali na decyzje merytoryczne, a jeden z posłów określił nawet rolę tej komisji jako „hamulców”, bowiem nie była w stanie „wykonać zadań wobec wszystkich projektów ustaw w takim tempie, jakiego wymagał tok pracy nad nimi”<sup>17</sup>. To właśnie dlatego nowe brzmienie uzyskał ówczesny art. 56 regulaminu Sejmu. Dotychczasowe obowiązki związane z zapewnieniem odpowiedniego poziomu legislacyjnego uchwalanych ustaw zostały przeniesione z Komisji Ustawodawczej na służby prawne Kancelarii Sejmu, czyli w praktyce na pracowników Biura Legislacyjnego. Przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu, uczestniczący w postępowaniu ustawodawczym, mógł przedstawiać uwagi i propozycje w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej, a w przypadku nieuwzględnienia przez właściwe merytorycznie komisje jego wniosków Kancelaria Sejmu mogła przekazać Marszałkowi Sejmu konkretne uwagi dotyczące istotnych problemów legislacyjnych. Marszałek mógł z kolei zwrócić się do komisji o ustosunkowanie się do przedstawionych uwag.

Rozwiązanie to od samego początku było mocno krytykowane zarówno przez ugrupowania mniejszości sejmowej<sup>18</sup>, jak i doktrynę<sup>19</sup>. Właśnie dlatego już na początku IV kadencji pierwsza zmiana regulaminu Sejmu w dniu 19 października 2001 r. przywróciła w systemie komisji Komisję Ustawodawczą. Nowelizacja ta nie regulowała jeszcze szczegółowo jej uprawnień w rozdziale regulaminu o postępowaniu z projektami ustaw, a jedynie w załączniku, określającym zakres przedmiotowy działania poszczególnych komisji, wskazywała,

<sup>16</sup> Por. M. Kudej, *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] E. Zwierzchowski, *Postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 1993, s. 38.

<sup>17</sup> Por. sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu RP III kadencji w dniu 28 października 1997 r. – <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf>

<sup>18</sup> Rozwiązanie to zostało przyjęte większością 249 głosów za, przy 170 przeciw i 16 wstrzymujących się.

<sup>19</sup> Na przykład M. Kudej zwracał uwagę na to, że Komisja Ustawodawcza składała się w znacznej mierze z posłów mających wykształcenie prawnicze i specjalizowała się w problematyce legislacyjnej, była więc w pewnym sensie gwarancją jakości stanowionego prawa. Poza tym, jeżeli rzeczywiście celem wnioskodawców było usprawnienie postępowania ustawodawczego, to lepszym rozwiązaniem byłoby odstąpienie od wspólnego rozpatrywania projektu ustawy przez komisję merytorycznie właściwą i Komisję Ustawodawczą i wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym właściwa merytorycznie komisja miałaby przysyłać Komisji Ustawodawczej projekt swojego sprawozdania w celu wyrażenia – w terminie 21 dni – opinii o poprawności legislacyjnej opracowanego projektu ustawy i jego usytuowaniu w obowiązującym systemie prawnym, a także w celu przedstawienia wniosków dotyczących dalszych prac ustawodawczych. Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 46.

że do zakresu działania tej komisji należy m.in. rozpatrywanie projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub znacznym stopniu złożoności legislacyjnej<sup>20</sup>. W odniesieniu do trybu ustawodawczego nowelizacja ta jedynie incydentalnie regulowała dwa konkretne uprawnienia Komisji Ustawodawczej, a mianowicie opiniowanie projektu ustawy, co do którego istnieje wątpliwość, czy nie jest on sprzeczny z prawem oraz opiniowanie poprawek do zmian w ustawie, mających usunąć niezgodność z konstytucją, o której mowa w art. 122 ust. 4 *in fine* Konstytucji (dziś są to art. 34 ust. 8 i art. 61 ust. 3 regulaminu).

W dniu 14 lutego 2002 r. Sejm IV kadencji znowelizował – wówczas już po raz czwarty w tej kadencji – swój regulamin, wprowadzając doń nowy rozdział w dziale II, zatytułowany „Przepisy dotyczące udziału Komisji Ustawodawczej w postępowaniu z projektami ustaw i uchwał” (dziś jest to rozdział 3; art. 81–86 regulaminu w obecnym brzmieniu). W rozdziale tym nie ujęto jednak wszystkich sytuacji proceduralnych, w których może występować Komisja Ustawodawcza, uregulowano bowiem możliwość włączenia się przez nią w rozpatrywanie tylko tych projektów ustaw, które nie zostały do niej skierowane przez Sejm lub przez Marszałka Sejmu<sup>21</sup>. Według A. Szmyta w sensie techniczno-legislacyjnym byłoby lepiej, gdyby w przyszłości przepisy te stanowiły treść rozdziału 1 w tym dziale regulaminu, wyznaczającego zasadnicze zrzęby postępowania ustawodawczego<sup>22</sup>.

## KOMPETENCJE KOMISJI USTAWODAWCZEJ

Poza rozdziałem poświęconym udziałowi Komisji Ustawodawczej w postępowaniu z projektami ustaw znalazły się przepisy regulujące kompetencje Komisji Ustawodawczej w zakresie:

1. opiniowania projektów ustaw i uchwał w razie wątpliwości, czy nie są one sprzeczne z prawem (art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu);
2. opiniowania zawartych we wniosku o rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny zarzutów co do niezgodności ustawy z przepisami konstytucyjnymi (art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu)<sup>23</sup>;
3. opiniowania poprawek do zmian w ustawie, mających usunąć niezgodność z konstytucją, w związku z realizacją dyspozycji art. 122 ust. 4 *in fine* Konstytucji (art. 61 ust. 3 regulaminu Sejmu);
4. przedstawiania opinii (w związku z odroczeniem przez Marszałka Sejmu głosowania nad całością projektu ustawy), czy skutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami — łącznie z formułowaniem stanowiska w sprawie przyjęcia albo odrzucenia projektu przez Sejm (art. 50 ust. 5 regulaminu Sejmu).

<sup>20</sup> Por. M. Kudej, *Zmiany regulaminu Sejmu uchwalone na początku IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 57.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 59.

<sup>22</sup> A. Szmyt, *Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski, *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów. VI kadencja*, Warszawa 2007, s. 50.

<sup>23</sup> W bieżącej VII kadencji Sejmu Komisja Ustawodawcza przedstawiła 385 takich opinii, co stanowi 77% wszystkich wydawanych przez tę komisję opinii – stan na dzień 8 października 2015 r.

Owo wyliczenie uzupełnia przepis umożliwiający przedstawicielowi Komisji Ustawodawczej – prezentującemu wnioski zawarte w stanowisku komisji, jeżeli zostały one odrzucone przez komisje właściwe – przemawianie podczas obrad Sejmu po wyczerpaniu listy mówców zapisanych do głosu (art. 187 regulaminu Sejmu).

Nie sposób nie zauważyć, że Komisja Ustawodawcza, tak jak każda inna stała komisja sejmowa, dysponuje zgodnie z art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu prawem inicjatywy ustawodawczej<sup>24</sup>. Jest to przy tym, na co zwraca się uwagę w doktrynie, swoista odmiana uprawnienia poselskiego. Komisja składa się przeciw z posłów i zgłoszony przez nią projekt jest – w myśl konstytucji – projektem poselskim. Inicjatywa ta formalnie firmowana jest podpisami posłów, których może być więcej niż 15, ale nie może być mniej. Tak więc utrzymuje się tradycyjne już w Polsce minimum 15 podpisów. W praktyce są to projekty ustaw charakteryzujące się wysokim poziomem merytorycznym ze względu na to, że przygotowywane są przez posłów szczególnie zainteresowanych daną problematyką, często we współpracy z przedstawicielami poszczególnych resortów i gronem ekspertów. Ponadto mają one zwykle wstępną akceptację przedstawicieli różnych klubów poselskich, będących członkami komisji, dzięki czemu z reguły mają realne szanse na uchwalenie<sup>25</sup>. W przypadku inicjatyw Komisji Ustawodawczej można mówić o szczególnie wysokim poziomie merytorycznym, bowiem jest to komisja, która w zakresie swoich kompetencji ma przecież zagadnienia problematyki legislacyjnej i spójności prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę wydaje się, że rację miał M. Kudej, twierdząc, że nie można przypisywać nadmiernego znaczenia do tytułu rozdziału 3 działu II regulaminu i na przykład uważać, że udział Komisji Ustawodawczej w procesie legislacyjnym ma się ograniczać wyłącznie do sytuacji wymienionych w tym rozdziale oraz do czynności, o których jest mowa w przepisach rozdziału 1 tegoż działu<sup>26</sup>.

Jak widać, Komisji Ustawodawczej powierzono wiele zadań odnoszących się do stanowienia prawa przez Sejm. Obserwacja praktyki wskazuje, że najistotniejsze obszary działalności Komisji to badanie projektów w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu oraz opiniowanie wstępnych stanowisk Sejmu w sprawach toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Opinie wydane przez tę komisję w ww. obszarach w VII kadencji Sejmu stanowią ponad 91% wszystkich. Rację należy przyznać P. Chybalskiemu, który zwraca uwagę, że na wykonywanie innych kompetencji po prostu nie starcza Komisji Ustawodawczej czasu<sup>27</sup>. Niemal zerowa aktywność tej komisji w pracach innych komisji nad projektami ustaw jest również, jak się wydaje, konsekwencją znacznego stopnia skompli-

<sup>24</sup> W zakończonej właśnie VII kadencji Sejmu komisja ta korzystała ze swego prawa czterokrotnie. Trzy z wniesionych przez komisję projektów zostały uchwalone przez Sejm. Były to: projekt ustawy o zmianie ustawy prawo prasowe (druk nr 674), projekt ustawy o zmianie ustawy prawo upadłościowe i naprawcze (druk nr 965), projekt ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych (druk nr 3409).

<sup>25</sup> Por. M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec – Katowice – Częstochowa 2015, s. 66.

<sup>26</sup> M. Kudej, *Zmiany...*, s. 61.

<sup>27</sup> P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie zakresu uprawnień przedstawiciela Komisji Ustawodawczej w pracach innych komisji nad projektem ustawy – według pytań szczegółowych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014 nr 2(42), s. 78.

kowania oraz przewlekłości postępowania, które przewidziano w rozdziale III działu II regulaminu Sejmu<sup>28</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, podjęto poniżej próbę bardziej szczegółowego przedstawienia najistotniejszego, jak się wydaje, obszaru działalności komisji, czyli badania projektów w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu.

## WYRAŻANIE OPINII PRZEZ KOMISJĘ USTAWODAWCZĄ W RAZIE WĄTPLIWOŚCI CO DO ZGODNOŚCI PROJEKTU USTAWY Z PRAWEM

Zgodnie z treścią art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu projekt ustawy, co do którego istnieje wątpliwość, czy nie jest sprzeczny z prawem, w tym z prawem UE lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować go do Komisji Ustawodawczej, aby ta wyraziła swoją opinię. Nie ulega wątpliwości, że *ratio legis* tego rozwiązania jest niedopuszczenie do prowadzenia postępowania ustawodawczego na podstawie projektu ustawy ocenionego jako sprzeczny z prawem<sup>29</sup>.

Marszałek Sejmu kieruje projekt ustawy do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia przez nią opinii, gdy poweźmie „wątpliwość”, czy przedłożony projekt nie jest sprzeczny z prawem. Jak słusznie zauważa W. Odrowąż-Sypniewski, wątpliwość ta może być wynikiem analizy tekstów przeprowadzonej przez samego marszałka, jak również wynikiem sugestii, które zostały mu przedłożone pisemnie lub ustnie przez inne podmioty. Według Z. Czeszejko-Sochackiego „sprzeczność z prawem jest pojęciem szerokim – może dotyczyć zarówno niezgodności z konstytucją, jak i systemowej spójności. W pierwszym wypadku chodzi o kontrolę konstytucyjności, będącą funkcją ochrony prawa przed polityką, w drugim – o zgodność z zasadą legalności i zasadą praworządności”<sup>30</sup>. Pojawia się w związku z tym pytanie, jaki charakter powinna mieć kontrola Komisji Ustawodawczej, której efektem będzie opinia tego organu dla Marszałka Sejmu. Zdaniem M. Kudeja przedmiotem tego typu kontroli winny być te sprzeczności, których nie da się usunąć w postępowaniu ustawodawczym<sup>31</sup>. W podobnym tonie wypowiada się także J. Jaskiernia, wskazując, że „niedopuszczalność z powodu niekonstytucyjności może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy charakter lub rozmiar tej niekonstytucyjności jest taki, że nie może być skorygowany w trakcie sejmowego postępowania ustawodawczego”<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Wątpliwości w tym zakresie podnoszone były jeszcze przed przyjęciem noweli regulaminu Sejmu z 14 lutego 2002 r., zob. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 91-93.

<sup>29</sup> M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 24. Warto w tym miejscu zauważyć, że zdaniem J. Jaskiernia z zasady konstytucjonalizmu wynika dla ustawodawcy dyrektywa, zgodnie z którą powinien on tak organizować i prowadzić postępowanie ustawodawcze, by w jego wyniku nie doszło do wprowadzenia do systemu prawa normy niekonstytucyjnej; por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 211.

<sup>30</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 228.

<sup>31</sup> M. Kudej, *Postępowanie...*, s. 26.

<sup>32</sup> J. Jaskiernia, *Zasady...*, s. 242.



Warunkiem koniecznym do skierowania przez marszałka projektu do Komisji Ustawodawczej jest uprzednie zasięgnięcie przez niego opinii Prezydium Sejmu. Opinia prezydium nie ma charakteru wiążącego, co oznacza, że po jej uzyskaniu marszałek może albo odstąpić od zamiaru skierowania projektu do Komisji Ustawodawczej, albo skierować do niej ten projekt w celu wydania opinii o jego dopuszczalności<sup>33</sup>. Komisja może ten projekt zaopiniować jako niedopuszczalny większością 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy członków komisji. Jak widać, mamy tutaj nie tylko kwalifikowaną większość 3/5, ale również głosowanie przy podwyższonym *quorum*. Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju wymogi mają sprzyjać podejmowaniu uchwały w sposób maksymalnie wyważony<sup>34</sup>.

Do czasu wejścia w życie nowelizacji regulaminu Sejmu z dnia 19 grudnia 2008 r.<sup>35</sup> przepisy nie regulowały skutków prawnych wydania opinii tej treści. Na tym tle pojawiały się wątpliwości dotyczące tego, jaki powinien być dalszy tok postępowania z projektem w przypadku wydania opinii o jego niedopuszczalności. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu. Użycie w treści tego przepisu terminu „może”, wskazuje na niewątpliwie fakultatywny charakter podejmowanej przez Marszałka Sejmu decyzji. Trzeba pamiętać, że zwraca się on do Komisji Ustawodawczej z prośbą o opinię, która z założenia ma charakter niewiązący. Z drugiej jednak strony trzeba pamiętać, że po pierwsze, to Marszałek Sejmu sam zwraca się do Komisji o rozstrzygnięcie swoich wątpliwości dotyczących zgodności lub niezgodności projektu ustawy z przepisami prawa, a po drugie Komisja Ustawodawcza przedstawia tę opinię większością kwalifikowaną 3/5 głosów, działając jako organ pomocniczy Sejmu odpowiedzialny za „sprawy problematyki legislacyjnej i spójności prawa, współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości”<sup>36</sup>. Dotychczasowa praktyka parlamentarna wskazuje, że po początkowo bardzo ostrożnym wykorzystywaniu przez Marszałka Sejmu kompetencji do występowania do Komisji Ustawodawczej obecnie Marszałek Sejmu czyni to coraz częściej<sup>37</sup>, przy czym jeżeli z tej możliwości korzysta, to w przypadku opinii o niedopuszczalności projektu ustawy, w większości przypadków (lecz nie zawsze) pozostawia go bez dalszego biegu<sup>38</sup>. Moim zdaniem negatywnie należy

<sup>33</sup> Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *O dalszym postępowaniu z poselskim projektem ustawy uznanym w trybie art. 31 ust. 6 (obecnie 34 ust. 8) regulaminu Sejmu przez Komisję Ustawodawczą za niedopuszczalny*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 2002, nr 1, s. 27.

<sup>34</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Szymt, *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 9 i n.

<sup>35</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, MP 2009, nr 2, poz. 9.

<sup>36</sup> Por. M. Borski, *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 7-8, s. 155.

<sup>37</sup> W IV kadencji Sejmu Komisja Ustawodawcza wydała tylko 23 opinie, w V (niepełnej) – 19, w VI już 46 zaś w zakończonej już, VII kadencji Komisja Ustawodawcza wydała aż 93 opinie, w tym 20 o niedopuszczalności projektu ustawy a 73 o jego dopuszczalności. Dane dotyczące VII kadencji według stanu na dzień: 08.10.2015 r.

<sup>38</sup> Jako swego rodzaju wyjątki można natomiast potraktować m.in.: poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wyrobieniu alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych oraz o zmianie innych ustaw, który pomimo negatywnej opinii Komisji Ustawodawczej przyjętej na posiedzeniu w dniu 28 czerwca 2012 r. został skierowany przez Marszałka Sejmu do I czytania komisijnego już 11 lipca 2012 r., poselski projekt ustawy

ocenić coraz częściej podejmowane przez Marszałka Sejmu decyzje o nadaniu dalszego biegu projektowi zaopiniowanemu przez Komisję Ustawodawczą jako niedopuszczalny<sup>39</sup>.

Wydawanie przez Komisję Ustawodawczą opinii w przedmiocie zgodności projektu ustawy z prawem wiąże się ściśle z problematyką „wszczęcia” postępowania ustawodawczego. Otóż wydanie przez tę komisję opinii w sprawie dopuszczalności (niedopuszczalności) projektu stanowi fazę „poprzedzającą” nadanie biegu projektowi ustawy. Jak słusznie zauważa A. Szmyt, sytuuje to tę kontrolę jako fazę „weryfikacji” wykonanej inicjatywy ustawodawczej, od wyniku której będzie zależeć właściwe wszczęcie i bieg postępowania ustawodawczego lub ich niedopuszczalność<sup>40</sup>. W praktyce oznacza to zatem, że inicjatywa ustawodawcza rodzi po stronie Sejmu „obowiązki” związane z procedowaniem projektu ustawy, pod warunkiem że jest prawnie dopuszczalna. Tak więc podmiot inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji) ma prawo oczekiwać wszczęcia prac sejmowych nad projektem ustawy, jeżeli jego inicjatywa jest „zgodna z prawem” („dopuszczalna”). Takie ujęcie, jak słusznie dostrzega A. Szmyt, akcentuje „warunkowość” inicjatyw. Przemiana (modyfikacja) pojęcia inicjatywy ustawodawczej może być postrzegana jako zjawisko stosunkowo nowe, wyrosłe na gruncie mocnego akcentowania znaczenia zasady konstytucjonalizmu (nadrzędności konstytucji)<sup>41</sup>.

## POSTĘPOWANIE W KOMISJI USTAWODAWCZEJ, GDY PROJEKT USTAWY NIE ZOSTAŁ SKIEROWANY DO INNEJ, MERYTORYCZNEJ KOMISJI SEJMOWEJ

Podkreślenia wymaga fakt, że postanowienia rozdziału 3 mają zastosowanie do udziału Komisji Ustawodawczej w postępowaniu ustawodawczym tylko w sytuacji, gdy projekt ustawy nie zostanie skierowany do tej Komisji – jako komisji właściwej w rozumieniu art. 40 ust. 1 regulaminu Sejmu (art. 81 ust. 1). Jeżeli bowiem Komisja Ustawodawcza została by uznana jako właściwa, to do zasad jej udziału w pracach ustawodawczych miałyby zastosowanie ogólne reguły udziału komisji sejmowych w postępowaniu ustawodawczym.

Jeżeli projekt ustawy nie zostanie skierowany przez Sejm lub Marszałka Sejmu do Komisji Ustawodawczej, Prezydium Komisji Ustawodawczej może wyznaczyć spośród członków Komisji przedstawicieli, którzy uczestniczą w posiedzeniach komisji, do których projekt został skierowany (art. 81 ust. 1 regulaminu Sejmu). Reguła ta nie ma zastosowania do

---

o Rzeczniku do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, po negatywnej opinii Komisji Ustawodawczej w dniu 28 czerwca 2012 r. skierowany do Marszałka Sejmu do I czytania na posiedzeniu Sejmu 11 lipca 2015 r., a także dwa poselskie projekty ustaw o związkach partnerskich, negatywnie zaopiniowane przez Komisję Ustawodawczą 28 czerwca 2012 r. i skierowane przez Marszałka Sejmu do I czytania na posiedzeniu Sejmu 9 lipca 2012 r., czy też poselski projekt ustawy o Radzie Fiskalnej negatywnie zaopiniowany przez Komisję 12 lipca 2012 r. i skierowany przez Marszałka Sejmu do I czytania 14 września 2012 r.

<sup>39</sup> Zupełnie odmienną interpretację tego unormowania regulaminowego prezentuje A. Szmyt, wskazując, że stanowisko Komisji zawsze jest wyłącznie opinią, a zatem nie jest prawnie wiążące dla Marszałka Sejmu – por. A. Szmyt, *Badanie...*, s. 21.

<sup>40</sup> Por. A. Szmyt, *Badanie...*, s. 27.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

postępowania z projektami kodeksów (art. 81 ust. 2 regulaminu Sejmu). Oznacza to brak kompetencji Prezydium Komisji Ustawodawczej do wyznaczenia wspomnianych przedstawicieli, bowiem skład komisji nadzwyczajnych, mogących rozpatrywać kodeksy, jest przedmiotem decyzji Sejmu. Biorąc pod uwagę istotę i znaczenie kodeksów oraz reguł (zawartą w załączniku do regulaminu Sejmu obejmującym przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych) określającą zakres przedmiotowy działania Komisji Ustawodawczej, należałoby przyjąć za A. Szmytem, iż w składzie takiej komisji nadzwyczajnej znajdują się także członkowie Komisji Ustawodawczej<sup>42</sup>. Wyznaczenie przedstawicieli Komisji Ustawodawczej do działania w składzie komisji nadzwyczajnej wydaje się oczywiste w świetle art. 81 ust. 3 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym przedstawiciele ci, uczestnicząc w posiedzeniach komisji właściwych, zgłaszają wnioski lub propozycje poprawek do projektu ustawy w imieniu Komisji Ustawodawczej, jednakże bez prawa udziału w głosowaniu.

Po rozpatrzeniu projektu przez komisje właściwe, wnioski lub propozycje poprawek zgłoszone przez przedstawicieli Komisji Ustawodawczej i nieuwzględnione przez komisje właściwe mogą zostać przedłożone – przez tychże przedstawicieli – Prezydium Komisji Ustawodawczej. Jeżeli ta uzna je za zasadne w całości lub choćby części, kieruje je na posiedzenie całej Komisji Ustawodawczej, która sporządza swe stanowisko, zawierające wnioski lub propozycje poprawek do projektu. Z kolei jeżeli Prezydium nie uzna wniosków lub propozycji poprawek swych przedstawicieli za zasadne, informuje o tym Marszałka Sejmu (art. 82 ust. 2 regulaminu Sejmu).

Wspomniane wcześniej stanowisko całej Komisji Ustawodawczej Marszałek Sejmu kieruje do komisji właściwych w celu ponownego rozpatrzenia projektu (zawartego we wcześniejszym sprawozdaniu tychże komisji) w zakresie wniosków lub propozycji poprawek zawartych w stanowisku Komisji Ustawodawczej. Wnioski lub propozycje poprawek, zawarte w stanowisku Komisji Ustawodawczej, mogą być jednak odrzucone przez komisje właściwe. Zamieszcza się je wtedy w sprawozdaniach jako wnioski Komisji Ustawodawczej, którym przysługuje status wniosków mniejszości (art. 83 ust. 1-2 regulaminu Sejmu).

Wydaje się, że przytoczone wyżej regulacje mają jeden cel. Otóż chodzi o to, aby Komisja Ustawodawcza, korzystając ze swego autorytetu i przyznanych kompetencji, mogła wyrzucić odpowiednią presję na komisję rozpatrującą dany projekt a tym samym przyczynić się do podniesienia jakości sejmowych prac ustawodawczych<sup>43</sup>.

Jeśli przedstawiciele Komisji Ustawodawczej uczestniczyli w postępowaniu z projektem ustawy na etapie prac przed drugim czytaniem projektu, to mogą również uczestniczyć w posiedzeniu komisji, do której projekt został skierowany celem ponownego rozpatrzenia – o ile zgłoszono w drugim czytaniu nowe poprawki i wnioski – lub w celu sporządzenia poprawionego sprawozdania. Przedstawiciele Komisji Ustawodawczej mogą wtedy przedstawić odrębne wnioski o przyjęcie lub odrzucenie poprawek i wniosków zgłoszonych w drugim czytaniu projektu ustawy. Jeśli te wnioski przedstawicieli Komisji Ustawodawczej nie zostaną przyjęte przez komisje właściwe, powtarza się przedstawiony wyżej schemat postępowania z art. 82–83

<sup>42</sup> Ibidem, s. 51.

<sup>43</sup> Szerzej na ten temat zob. P. Chybalski, *Opinia...*, s. 79.

(art. 84 ust. 3–4 regulaminu Sejmu). Przedstawiciele Komisji Ustawodawczej dysponują również odpowiednio swymi uprawnieniami przy sporządzaniu przez komisje właściwe poprawionego sprawozdania o projekcie (art. 84 ust. 5 regulaminu Sejmu).

Tytułem uzupełnienia należy zauważyć, że zgodnie z art. 86 regulaminu Sejmu wskazane wcześniej uprawnienia (Komisji Ustawodawczej, jej prezydium, jej przedstawicieli) przysługują odpowiednio w postępowaniu z uchwałą Senatu zawierającą poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm albo odrzucającą ustawę w całości.

Wreszcie na podstawie art. 85 regulaminu Sejmu, wnioski Komisji Ustawodawczej, zawarte w sprawozdaniu o projekcie ustawy, przygotowane przez komisje właściwe mające status wniosków mniejszości, przedstawia na posiedzeniu Sejmu poseł wskazany przez prezydium Komisji Ustawodawczej spośród członków tejże komisji, który zabiera głos po sprawozdawcy.

## WNIOSKI KOŃCOWE

Podsumowując, należy stwierdzić, że istnienie Komisji Ustawodawczej wydaje się w pełni zasadne. Jest to bowiem organ pomocniczy Sejmu, do którego kompetencji należy realizowanie zadań z zakresu polityki tworzenia prawa i techniki prawodawczej<sup>44</sup>. Istnienie organu dbającego o zgodność projektów ustaw z aktami wyższego rzędu oraz o ich poprawność legislacyjną wpływa niewątpliwie pozytywnie na jakość stanowionego w Sejmie prawa. Warto zauważyć, że do tworzenia takich mechanizmów kontrolnych zachęcał swego czasu Sejm – Trybunał Konstytucyjny, wyrażając pogląd, że ustanowienie sądu konstytucyjnego „nie zwolniło organów prawotwórczych, a w szczególności Sejmu, od obowiązku kontroli zgodności z Konstytucją tworzonego przez nie prawa”<sup>45</sup>. P. Radziejwicz komisję tę nazywa wprost organem *quasi* eksperckim, podkreślając, że „Komisja ustawodawcza wypowiada się o treści projektu ustawy, formułuje poglądy, dla których punktem odniesienia jest wiedza prawnicza (ocena sprzeczności projektu z prawem), i na tej podstawie następnie stwierdza, czy postępowanie ustawodawcze może dalej się toczyć, czy też powinno zostać zamknięte jeszcze przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania”<sup>46</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, chociaż istnienie Komisji Ustawodawczej jako organu pomocniczego Sejmu o *quasi* eksperckim charakterze jest w pełni uzasadnione, to należałoby rozważyć, czy regulacje dotyczące Komisji Ustawodawczej są spójne, a także czy nie należałoby, co od dawna postulują prawnicy konstytucjoniści, dokonać zmian idących w kierunku większego posiłkowania się przez Sejm służbami konstytucyjnymi. Na przykład Marek Zubik postulował swego czasu powołanie Komisji Prawodawczej, która zastąpiłaby Komisję Usta-

<sup>44</sup> Do przedmiotowego zakresu działania Komisji Ustawodawczej należą: a) sprawy polityki legislacyjnej i spójności prawa, b) współdziałanie w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości, c) rozpatrywanie projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej, d) sprawy związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, e) współudział w przeprowadzaniu kontroli wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu oraz koordynacja tych działań (według pkt 24 załącznika do Regulaminu Sejmu).

<sup>45</sup> Por. orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93, OTK 1993, cz. II, s. 376-392.

<sup>46</sup> P. Radziejwicz, *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5, s. 43.

wodawczą, a dodatkowo miałyby zapewnić bardziej prawniczy charakter niż obecnie mają inne komisje sejmowe. Dokonać tego można jego zdaniem m.in. dzięki odpowiednim regulacjom dotyczącym jej składu (np. przez wskazanie obowiązkowego procentowego udziału w tej komisji – jako jej członków – posłów z wykształceniem prawniczym bądź z długoletnią praktyką w administracji państwowej lub samorządowej)<sup>47</sup>. Do zadań tak ukształtowanej Komisji Prawodawczej należałoby m.in.: opiniowanie projektów ustaw wnoszonych do Sejmu, opiniowanie celowości zwrócenia Sejmowi przez Prezydenta RP ustawy w trybie przewidzianym w art. 122 ust. 4 zd. 2 konstytucji, opiniowanie dopuszczalności zgłoszenia poprawki, zajęcie stanowiska w sprawie zaproponowanego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, zajęcie stanowiska w kwestii zasadności zatwierdzenia przez Sejm rozporządzenia z mocą ustawy wydanego przez Prezydenta RP. Należałoby także rozważyć, czy Komisja Prawodawcza, jako jedyna komisja sejmowa, nie powinna mieć prawa występowania z wnioskiem o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego oraz prawa inicjatywy ustawodawczej<sup>48</sup>. Z kolei Henryk Pajdała wysunął pomysł stworzenia Komisji Prawa i Ustroju, korzystającej z pomocy Zespołu Stałych Ekspertów złożonych z profesorów konstytucjonalistów. Komisja ta obok koordynacji organizacji procesu legislacyjnego (nie wchodząc oczywiście w kompetencje Marszałka Sejmu, który nadaje bieg projektom ustaw czy samego Sejmu, kierującego projekty do odpowiednich komisji), dokonywałaby przedwstępnej kontroli (oceny) konstytucyjności prawa tworzonego na etapie postępowania wewnątrzsejmowego, posiłkując się doradztwem ekspertów i wydając opinie w tym zakresie. Ponadto (np. na wniosek Prezydium Sejmu) byłaby właściwa do wyrażania opinii o poselskich i komisyjnych projektach ustaw, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem. Komisja ta posiadałaby zatem cechy ośrodka wpływającego na losy pozarządowych projektów ustaw, co do których rzadko kiedy nie występują zastrzeżenia natury legislacyjnej<sup>49</sup>.

Można byłoby także zastanowić się nad zagwarantowaniem dla Komisji Ustawodawczej możliwości rozpatrywania wszystkich projektów ustaw, przy czym udział jej przedstawicieli powinien być obligatoryjny w przypadku, gdy pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu komisji, w pozostałych przypadkach wystarczy udział fakultatywny.

Warte rozważenia wydaje się być także opracowanie, na wzór innych parlamentów<sup>50</sup>, takich proceduralnych reguł rozpatrywania projektów ustaw na posiedzeniach komisji lub podkomisji, które sprzyjałyby przestrzeganiu zasad techniki ustawodawczej przy opracowywaniu ostatecznego projektu.

Wydaje się, że chociaż część tych postulatów zostało podniesionych już kilkanaście lat temu, to jednak w obecnym stanie prawnym nadal zachowują one swą aktualność i parlament mógłby przy okazji kolejnej nowelizacji regulaminu Sejmu (a być może uchwalania zupełnie nowego dokumentu, o czym mówi się już od wielu lat) z nich skorzystać.

<sup>47</sup> Podobnie wypowiadał się W. Gromski, *Rola ...*, s. 2014.

<sup>48</sup> Por. M. Zubik, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 61.

<sup>49</sup> Por. H. Pajdała, *System komisji sejmowych. Uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3, s. 43.

<sup>50</sup> Por. rozwiązania wprowadzone w tym zakresie przez izbę pierwszą kanadyjskiego parlamentu – House Of Commons – <http://www.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbid=DA2AC62F-BB39-4E5F-9F7D-90BA3496D0A6&sbpidx=1&Language=E&Mode=1> [dostęp: 01.11.2015].

## Bibliografia

- Bafia J., *Dorobek i doświadczenia Komisji Prac Ustawodawczych Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 7.
- Borski M., *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 7-8.
- Borski M., Glajcar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec – Katowice – Częstochowa 2015.
- Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie zakresu uprawnień przedstawiciela Komisji Ustawodawczej w pracach innych komisji nad projektem ustawy – według pytań szczegółowych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 2(42).
- Czeszejko-Sochacki Z., *Komisja Prac Ustawodawczych – zadania i pozycja w świetle regulaminu Sejmu z dnia 17 lipca 1986 r.*, [w:] J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), *Państwo – prawo – obywatel*, Wrocław 1989.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 119 Konstytucji*, [w:] K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, Warszawa 2001.
- Gromski W., *Rola i znaczenie Komisji Ustawodawczej Sejmu*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994.
- Gwiżdż A., *Postępowanie z projektami ustaw*, [w:] *Regulamin Sejmu. Materiały sympozjum – listopad 1987*, Warszawa 1987.
- Jarosz Z., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005.
- Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Kudej M., *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995.
- Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002.
- Kudej M., *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] E. Zwierzchowski, *Postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 1993.
- Kudej M., *Zmiany regulaminu Sejmu uchwalone na początku IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5.
- Odrowąż-Sypniewski W., *O dalszym postępowaniu z poselskim projektem ustawy uznanym w trybie art. 31 ust. 6 (obecnie 34 ust. 8) regulaminu Sejmu przez Komisję Ustawodawczą za niedopuszczalny*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 2002, nr 1.
- Pajdała H., *System komisji sejmowych. Uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3.
- Radziejewicz P., *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5.
- Rybicki M., *Ewolucja Regulaminu Sejmowego PRL (1952-1982)*, „Państwo i Prawo” 1984, z. 5.
- Szmyt A., *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.
- Szmyt A., *Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski, *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencja*, Warszawa 2007.
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
- Zubik M., *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4.

**Streszczenie:** Komisja Ustawodawcza w dziejach Sejmu przechodziła nadzwyczaj zmienne losy i ma w polskim prawie parlamentarnym stosunkowo długą tradycję. Dwukrotnie podejmowano decyzję o jej likwidacji, jednak po pewnym czasie komisja ta była przywracana. Nie ulega wątpliwości, że istnienie organu dbającego o zgodność projektów ustaw z aktami wyższego rzędu oraz o ich poprawność legislacyjną wpływa pozytywnie na jakość stanowionego w Sejmie prawa. Właśnie dlatego autor podjął próbę ukazania tego ważnego organu pomocniczego Sejmu z perspektywy jego historii i kompetencji, a także wskazania potencjalnych możliwości usprawnienia jego funkcjonowania.

**Słowa kluczowe:** Komisja Ustawodawcza, Marszałek Sejmu, projekt ustawy, regulamin Sejmu, postępowanie ustawodawcze

### CONTRIBUTION OF LEGISLATION COMMITTEE IN LEGISLATIVE PROCEDURE OF THE SEJM

**Summary:** The Legislative Committee, in the history of the Sejm, has experienced extraordinarily vicissitudes and has a relatively long tradition. Twice, it was decided that it would be liquidated, but after some time, the commission was restored. There is no doubt that the existence of a body concerned with the compatibility of draft laws with the acts of a higher order and their correctness has positive effect on the quality of legislated law in the Sejm. That is why the author has attempted to portray this important subsidiary body of the Sejm from the perspective of its history and competence, as well as identify potential possibilities to improve its functioning.

**Keywords:** Legislation Committee, the Marshal of the Sejm, the bill, the rules of Parliament, the legislative procedure