

Maciej Borski

Postępowanie z projektami kodeksów jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego

Roczniki Administracji i Prawa 13, 17-25

2013

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.

POSTĘPOWANIE Z PROJEKTAMI KODEKSÓW JAKO PRZYKŁAD SZCZEGÓLNEGO TRYBU USTAWODAWCZEGO

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

W grudniu 1995 roku wprowadzono w regulaminie Sejmu szczególny porządek postępowania z projektami kodeksów. Odnosi się on do projektów nowych kodeksów, a także do projektów zmian kodeksów oraz projektów przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że konstytucja nie przewiduje takiego trybu.

Potrzeba obowiązywania szczególnych reguł procedowania z projektami kodeksów oraz ich zmian uzasadniana jest ich doniosłością w kształtowaniu systemu prawnego. W ocenie S. Wronkowskiej wszystkie te przyjęte w regulaminie Sejmu rozwiązania „mają na celu zapobieżenie pochopnym decyzjom legislacyjnym oraz zapewnienie udziału specjalistów w postępowaniu, ponieważ opracowanie projektu kodeksu wymaga bardzo rozległej i głębokiej wiedzy prawniczej”¹, podobnie wypowiadają się M. Kępiński, M. Seweryński i A. Zieliński². Z kolei według M. Kudeja odrębne postępowanie sejmowe, poświęcone tego rodzaju ustawom, wystarczająco uzasadnione jest cechami charakterystycznymi projektów kodeksów oraz faktyczną specyfiką ich rozpatrywania³.

Na temat kodeksów, w tym ich specyfiki przejawiającej się w zawartości normatywnej, budowie wewnętrznej oraz roli systemowej, Trybunał Konstytucyjny miał okazję wypowiedzieć się jeszcze pod rządami „małej konstytucji”. Aktualność zachował m.in. pogląd, zgodnie z którym „kodeksom przysługuje szczególne miejsce w systemie prawa ustawowego. Istotą kodeksu jest stworzenie koherentnej i – w miarę możliwości – zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa, kodeksy przygotowywane i uchwalane są w odrębnej, bardziej złożonej procedurze niż „zwyczajne” ustawy, istotą kodeksu jest dokonanie kodyfikacji danej gałęzi prawa. Dlatego terminy i pojęcia używane przez kodeksy traktuje się jako wzorcowe i domniemuje się, iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie. Jest niesporne, że zarówno aksjologia, jak i technika tworzenia prawa traktują kodeksy w sposób szczególny. Zasady prawidłowej legislacji wymagają więc, by ustawodawca nader rozważnie podejmował nowelizację kodeksów, a w każdym razie, by powstrzymał się od nowelizowania ich drogą pośrednią, gdy pozornie niezmieniony tekst kodeksu zostaje wydrążony z treści postanowieniami ustaw szczegółowych. Jest to szczególnie ważne, gdy nowelizacja ma dotyczyć kodeksowych unormowań o charakterze zasadniczym, przesądzających samą istotę poszczególnych insty-

* dr; Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

¹ S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 79-80.

² M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 20006, nr 1, s. 97-98.

³ M. Kudeja, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 79.

tucji danej gałęzi prawa”⁴. Szczególnemu miejscu kodeksów w systemie prawa nie towarzyszy przy tym szczególne miejsce w hierarchii źródeł prawa. W cytowanej wyżej sprawie Trybunał stwierdził m.in.: „Polskie prawo konstytucyjne nie zna kategorii ustaw organicznych, kodeksy są jedną z odmian ustaw zwykłych i – z punktu widzenia ich formalnej mocy prawnej – nie odróżniają się od pozostałych ustaw (...). Przypadki materialnej sprzeczności pomiędzy kodeksem a ustawą zawierającą regulacje szczegółowe muszą być tym samym rozpatrywane na tle ogólnych zasad określających wzajemne stosunki norm o tej samej mocy prawnej. Jedną z tych zasad jest przyznanie ustawie późniejszej nieograniczonej w zasadzie możliwości ingerowania w treść ustaw wcześniejszych i modyfikowania, uchylania czy zawieszania ich postanowień. W braku wyraźnie odmiennych stwierdzeń konstytucyjnych nie ma podstaw, by uznać, że zasada *lex posterior derogat priori* nie może odnosić się do relacji pomiędzy (wcześniejszym) kodeksem a (późniejszą) ustawą”⁵.

POJĘCIE KODEKSU I KODYFIKACJI

Konstytucja nie definiuje kodeksów wprost, ale jednak wyraźnie akcentuje ich swoisty charakter. W jedynym, dotyczącym tego rodzaju aktów normatywnych przepisie, tj. art. 123 ust. 1 *in fine*, Konstytucja poddaje bowiem proces uchwalania kodeksów pewnemu ograniczeniu – zakazuje stosowania wobec nich trybu pilnego. Również przepisy niższego rzędu nigdzie nie formułują definicji kodeksu, choć intuicyjnie wiadomo, że chodzi o ustawę całościowo regulującą zagadnienia jednej gałęzi prawa. Podkreślenia wymaga, że pojęcie kodeksu jest pojęciem materialnym, a nie formalnym, o zaliczeniu danej ustawy do kodeksu niekoniecznie zatem musi świadczyć taki właśnie jej tytuł, lecz raczej szczególna doniosłość i szczególna konstrukcja tej ustawy.

Wobec braku definicji legalnej zasadne wydaje się sięgnięcie do języka naturalnego, w którym zwraca się szczególną uwagę na związek pojęć „kodeks” i „kodyfikacja”. *Słownik języka polskiego* definiuje „kodyfikację” jako: zebranie, zaktualizowanie, usystematyzowanie i sformułowanie przepisów lub zasad tak, by stanowiły jednolitą całość⁶, a „kodeks” jako usystematyzowany zbiór przepisów prawnych, najczęściej dotyczących jednej dziedziny prawa⁷. Według Wielkiej encyklopedii powszechnej „kodeks” to akt normatywny, (...) stanowiący zbiór przepisów regulujących określone dziedziny stosunków społecznych: zawiera przepisy usystematyzowane w wyniku kodyfikacji i oparte na wspólnych zasadach. „Kodyfikacja” z kolei to zebranie w jednolitą, usystematyzowaną i opartą na wspólnych zasadach całość przepisów zawartych w różnych aktach prawnych, połączone z odpowiednią zmianą ich treści i uchyleniem mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów w zakresie unormowanym w kodeksie. Rezultatem kodyfikacji jest powstanie kodeksu⁸. Pojęcia „kodeks” i „kodyfikacja” wiąże również *Mała encyklopedia prawa*, definiując, że kodeks to akt ustawodawczy, normujący istotny odcinek życia społecznego. Jakkolwiek pod względem formalnym kodeks ma zwykle postać ustawy lub dekretu, jest on wyższą formą aktu ustawodawczego. Powstaje w drodze ujęcia w jedną, usystematyzowaną całość większej ilości przepisów prawnych, normujących szczegółowe zagadnienia

⁴ Orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 r., K 2/94.

⁵ Ibidem.

⁶ *Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/kodyfikacja> [dostęp: 29.08.2013].

⁷ *Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/kodeks> [dostęp: 29.08.2013].

⁸ *Wielka Encyklopedia Powszechna PWN*, Warszawa 1962-1970.

lub zespoły zagadnień. Proces komasacji oddzielnych dotąd przepisów nazywa się kodyfikacją. Nie jest to mechaniczne połączenie ze sobą większej liczby przepisów w jeden. Z kodyfikacją łączy się bowiem konieczność usystematyzowania obowiązujących dotąd norm, ich nowelizacji i uproszczenia oraz uzupełnienia luk. Na skutek kodyfikacji podstawowych gałęzi prawa cały system prawa staje się bardziej przejrzysty i zrozumiały dla obywatela⁹.

Pojęcia „kodeks” i „kodyfikacja” były definiowane również przez polską doktrynę prawa. Zarys encyklopedii prawa autorstwa J. Wiszniewskiego definiuje kodeks jako: usystematyzowany zbiór przepisów określonej dziedziny prawa. W wyniku prac kodyfikacyjnych powstaje tzw. kodeks. Przy kodyfikacji norm prawnych koryguje się zazwyczaj ich treść, usuwa się istniejące między nimi sprzeczności, dąży do zharmonizowania zebranych przepisów, do wypełnienia dotrzeszonych luk¹⁰. J. Bafia twierdzi z kolei: „Kodyfikację proponuję pojmować jako szczególną formę tworzenia prawa, zwłaszcza ze względu na całościowe i wyczerpujące uregulowanie danej gałęzi prawa oraz wnoszące do jej rozwoju nowe istotne wartości. Wartości te wyrażają się m.in. w stworzeniu przesłanki większej społecznej efektywności prawa”¹¹. Najszerzej do tego zagadnienia podchodzi H. Rot. Stwierdza on mianowicie, że przez kodeks w znaczeniu ścisłym (nie terminologicznym) należałoby rozumieć całościowe bądź wyczerpujące (zupełne) unormowanie jakiejś obszernej dziedziny życia społecznego, w miejsce wielu uchylonych (bądź w sferze dotychczas nie unormowanej) aktów prawotwórczych. Kodeks w proponowanym tu znaczeniu byłby systemem przepisów prawnych mającym cechy spójności, jednolitości (niesprzeczności) i zupełności w wyższym stopniu niż „zwykle” akty prawotwórcze¹².

Jak słusznie zauważa P. Sarnecki, pierwszym kryterium wyodrębniającym kodeksy spośród ogółu regulacji ustawowej jest całościowa, kompletna czy pełna regulacja pewnego wycinka (segmentu) życia społecznego, wyodrębniającego się obiektywnie z całości tego życia. Byłoby to kryterium materialne (treściowe), jako takie dające stuprocentową pewność rozgraniczenia, ale, jak się wydaje, wystarczające dla znakomitej większości sytuacji. Pewnym *optimum* regulacji normatywnej byłoby funkcjonowanie kodeksów w każdej normowanej, a wyodrębniającej się i istotnej sferze życia społecznego. A więc tyle kodeksów, ile owych dziedzin życia, a nie ile gałęzi prawa¹³. Nie ulega przy tym wątpliwości, że poszczególne kodeksy nie muszą być jedynymi regulacjami, występującymi w tych dziedzinach; obok nich mogą występować także dalsze regulacje (tzw. przepisy związkowe), uchwalane w wyniku występowania pewnych specyficznych zapotrzebowań. Powinny być jednak regulacją w danej dziedzinie podstawową i najszerszą. Drugą cechą regulacji kodeksowej jest szczególny charakter kompletności regulacji. Nie chodzi tu jedynie o wyczerpujące uregulowanie wszystkich możliwych w tej sferze sytuacji, „zasługujących” na normatywne (tj. polegające na tworzeniu wiążących reguł postępowania) ujęcie. Chodzi również o stworzenie i wyrażenie pewnych ogólnych zasad tej regulacji; zasady te mogą określać także pewne wartości, przyjęte przez ustawodawcę w podejmowanej regulacji kodeksowej. To dopiero te zasady będą zespalać w całość konkretne

⁹ U. Kalina-Prasznica (red.), *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 2005.

¹⁰ J. Wiszniewski (red.), *Zarys encyklopedii prawa*, Warszawa 1974, s. 233.

¹¹ J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984, s. 129.

¹² H. Rot, *Kształtowanie systemu prawa. Więź pozioma systemu prawa*, t. III, Wrocław 1984, s. 44 i n.

¹³ P. Sarnecki, *Pojęcie „kodeks” i procedury rozstrzygania o jego zakresie (w tym możliwość określania terminów)*. Tryb, w jakim powinna nastąpić nowelizacja kodeksu [w:] W. Odrowąż-Sypniewski, *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, Warszawa 2010, s. 453 i n.

normy, to one pomogą rozwiązywać pozorne sprzeczności czy wypełniać luki¹⁴. W praktyce chodzi po prostu o to, że kodeksy powinny posiadać swą „część ogólną” i „część szczegółową”, niekoniecznie oczywiście jako takie wyodrębnione w formalnej strukturze danego aktu normatywnego, ale w każdym razie jasno widoczne i czytelne.

Oczywiście, dla pozytywnej klasyfikacji danego projektu jako „kodeksu” kryteria te muszą być spełnione łącznie. Pewne znaczenie ma również intencja projektodawcy, a w szczególności używanie przez niego takiego właśnie tytułu dla projektowanej regulacji. Pamiętać jednak trzeba, że brak takiego właśnie zatytułowania nie musi prowadzić do zdyskwalifikowania danego projektu jako regulacji typu kodeksu.

Istotę kodeksów podobnie charakteryzują M. Kępiński, M. Seweryński i A. Zieliński, którzy wskazują m.in. na wyjątkową rolę kodeksów, polegającą „nie tylko na wyczerpującym uregulowaniu obszernej dziedziny spraw, ale i na usystematyzowaniu poszczególnych działów prawa, ustaleniu ich przewodnich zasad, a także stabilizacji stanu prawnego w danej dziedzinie, a w konsekwencji – umocnieniu zaufania i szacunku obywateli do prawa”¹⁵. W tym samym tonie wypowiada się K. Weitz, stwierdzając, że „kodeksy są ustawami o podstawowym znaczeniu dla danej gałęzi prawa. Przyjmuje się, że powinna je cechować stabilność i trwałość. Stabilność kodeksu oznacza, że jego uregulowania powinny podlegać zmianom tak rzadko, jak to jest możliwe. Ingerencja ustawodawcy w przepisy kodeksu powinna być przemyślana i uzasadniona, zwłaszcza jeżeli ma być poważna. (...) Stabilności kodeksów nie sprzyja także sytuacja, w której następuje przeobrażenie podstaw systemu społeczno-politycznego, tak jak to miało miejsce w Polsce po 1989 r., albo sytuacja, w której modyfikacje systemu prawnego traktowane są jako instrument o charakterze politycznym, tak jak to ma miejsce obecnie w naszym kraju. Niemniej należy uznać, że na tyle, na ile jest to możliwe, obowiązywać powinno założenie o potrzebie stabilności regulacji kodeksowych. Trwałość kodeksu rozumieć z kolei należy jako założenie, że tworzony jest on jako ustawa na długi czas, a więc również decyzja o jego zastąpieniu nową regulacją musi mieć mocne uzasadnienie i realne podstawy wynikające z potrzeb obrotu prawnego”¹⁶.

Warto zaznaczyć, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, że chociaż ustrojodawca nie nakazał określenia w regulaminach parlamentarnych odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie kodeksów, konieczność ustanowienia specjalnej procedury dostrzegli sami posłowie. Sejm znowelizował swój regulamin, wprowadzając do niego szczególne rozwiązania dotyczące trybu uchwalania projektów kodeksów. Potrzeba obowiązywania szczególnych reguł procedowania z projektami kodeksów oraz ich zmian uzasadniana jest ich doniosłością w kształtowaniu systemu prawnego. Wszystkie te przyjęte w regulaminie Sejmu rozwiązania „mają na celu zapobieżenie pochopnym decyzjom legislacyjnym oraz zapewnienie udziału specjalistów w postępowaniu, ponieważ opracowanie projektu kodeksu wymaga bardzo rozległej i głębokiej wiedzy prawniczej”¹⁷. Trybunał zauważył też, że „podkreślić trzeba, że zarówno zakres, jak i rodzaj odrębności proceduralnych zależy od uznania (woli) posłów, którzy korzystają w tym względzie z konstytucyjnie gwarantowanej im autonomii (art. 112 Konstytucji), zaś poprzez uchwalenie regulaminu następuje samozwiązanie się Sejmu posta-

¹⁴ Ibidem, s. 454.

¹⁵ M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola...*, s. 95.

¹⁶ K. Weitz, *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3, s. 21.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., K 5/07.

nowieniami tego aktu prawnego. Tym samym, chociaż parlamentarzyści mogą w każdej chwili zmienić (częściowo lub całkowicie) swój regulamin, to tak długo jak on wiąże, tak długo musi być przestrzegany¹⁸.

PROCEDOWANIE Z PROJEKTEM KODEKSU I PROJEKTEM NOWELIZACJI KODEKSU

Zgodnie z ogólnym założeniem regulaminu Sejmu do postępowania z projektem kodeksu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zwykłego postępowania ustawodawczego. Zwykle postępowanie legislacyjne zostało więc tylko zmodyfikowane dla potrzeb rozpatrywania projektu kodeksu, niemniej niektóre z tych modyfikacji są dość istotne. Do tego rodzaju modyfikacji zaliczyć należy przede wszystkim wydłużenie minimalnych terminów, jakie upływać mają między zakończeniem konkretnych czynności proceduralnych a rozpoczęciem czynności następnych, ustanowienie specjalnego trybu rozpatrywania projektu kodeksu przez komisję nadzwyczajną oraz przyjęcie znacznie trudniejszego warunku, od spełnienia którego uzależnione jest zgłoszenie poprawek w drugim czytaniu¹⁹. Minimalny okres, jaki powinien upłynąć między wydrukowaniem projektu i doręczeniem go posłom a przeprowadzeniem pierwszego czytania (niezbędny posłom do zaznajomienia się z danym projektem), powinien wynosić 7 dni, chociaż w niektórych przypadkach może być jeszcze skrócony decyzją Sejmu. Natomiast pierwsze czytanie projektu kodeksu lub projektu przepisów wprowadzających kodeks może się odbyć nie wcześniej niż 30 dnia od doręczenia posłom druku projektu, a pierwsze czytanie projektu zmian nie wcześniej niż 14 dnia. Poza tym Sejm nie może skrócić tych terminów. Wydłużony został również minimalny termin mający upłynąć między wydrukowaniem sprawozdania komisji o projekcie ustawy i doręczeniem go posłom a przeprowadzeniem drugiego czytania. W postępowaniu z projektem kodeksu drugie czytanie może się bowiem odbyć nie wcześniej niż 14 dnia i ten termin także nie może być przez Sejm skrócony.

Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi kodeksu, rozstrzyga ostatecznie, czy jest on jednym z projektów ustaw, do którego mogą mieć zastosowanie przepisy określające to postępowanie. Jeśli projekty takie wniesione zostały łącznie i połączone są tematycznie, to Sejm rozpatruje je „w tym samym postępowaniu legislacyjnym” (art. 88 regulaminu Sejmu), co jest wyraźnym odstępstwem od ogólnej reguły rozpatrywania każdego wniesionego projektu ustawy w osobnym postępowaniu.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 Regulaminu Sejmu do rozpatrzenia projektów kodeksów można powołać Komisję Nadzwyczajną. Może ona zostać powołana przed pierwszym czytaniem projektów. Według W. Odrowąża-Sypniewskiego mimo że literalne brzmienie tego przepisu regulaminowego mogłoby wywoływać kontrowersję co do imperatywności postulatu powołania takiej komisji, w sytuacji, gdy do Sejmu skierowany zostanie projekt kodeksu, wydaje się, iż jest to wątpliwość pozorna. Analiza pozostałych przepisów rozdziału 4 nie pozostawia żadnych złudzeń, że poszanowanie „odrębności” procedury rozpatrywania takich projektów jest możliwe tylko wówczas, gdy powołana zostanie komisja nadzwyczajna²⁰. Analiza art. 90

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ M. Kudej, *Postępowanie ...*, s. 80.

²⁰ W. Odrowąż-Sypniewski, *Wykładnia przepisów regulaminu Sejmu dotyczących zakresu właściwości komisji nad-*

ust. 1 wskazuje, że zakres właściwości komisji nadzwyczajnej obejmuje wyłącznie skierowane do niej projekty, które powinny nosić cechy regulacji kodeksowych. Praktyka parlamentarna zinterpretowała brzmienie art. 90 ust. 1 w sposób, który zakłada powoływanie jednej komisji nadzwyczajnej (swoistej komisji kodyfikacyjnej) dla wszystkich projektów kodeksów wnoszonych w trakcie danej kadencji. Według W. Odrowąża-Sypniewskiego jakkolwiek zatem organ ten nie ma żadnego odrębnego zakresu działania, który wyznaczałby jej właściwość przez wskazanie materii rozpatrywanych regulacji (jak to ma miejsce w wypadku komisji stałych tzw. resortowych), to jednak w praktyce zakres ten wyznacza kodyfikacyjna natura wnoszonych do Sejmu inicjatyw ustawodawczych²¹.

Komisja Nadzwyczajna może utworzyć podkomisje stałe do szczegółowego rozpatrzenia projektu oraz zespoły robocze w ramach podkomisji. Ważnym elementem prac Komisji Nadzwyczajnych jest powołanie zespołu ekspertów, z których 1/3 wskazuje wnioskodawca projektu kodeksu. Z kolei każda podkomisja może powoływać zespół stałych ekspertów podkomisji, a przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej może doraźnie powoływać ekspertów do opracowania poszczególnych zagadnień. Rozwiązanie to wskazuje na dostrzegalną potrzebę szczególnego wsparcia merytorycznego toczących się prac legislacyjnych. Należy nadmienić, że w prace Komisji Nadzwyczajnej nie jest jednak włączona Komisja Ustawodawcza. Jak słusznie zauważył M. Kudej, w przepisach regulaminowych określających uprawnienia Komisji Nadzwyczajnej wprowadzono pewne rozwiązanie niestosowane w pozostałych postępowaniach ustawodawczych. Mianowicie Komisja ta może w każdym czasie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o przeprowadzenie debaty plenarnej na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu kodeksu. Komisja Nadzwyczajna może więc wybrać jakieś zagadnienia, budzące wśród jej członków rozbieżne oceny i włączyć tym samym wszystkich posłów w częściowe rozstrzygnięcie pojawiających się dylematów. Taka dodatkowa debata (dodatkowa w stosunku do debat przeprowadzanych w ramach pierwszego i drugiego czytania) może ukierunkować dalsze prace Komisji Nadzwyczajnej i umożliwić znalezienie jakichś kompromisowych rozwiązań, ułatwiających późniejsze uchwalenie kodeksu. Inne uprawnienia Komisji Nadzwyczajnej są natomiast prawie identyczne z tymi uprawnieniami, które w zwykłym postępowaniu ustawodawczym przysługują komisjom, rozpatrującym poszczególne projekty ustaw²².

Specjalne przepisy regulują z kolei zasady dotyczące sporządzania przez Komisję Nadzwyczajną sprawozdania o projekcie kodeksu. W zwykłym postępowaniu ustawodawczym komisje muszą zawsze wkomponować swoje poprawki w tekst projektu ustawy, przedstawiając jego tekst jednolity. Można przyjąć, że sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej także powinno zawierać tekst jednolity projektu kodeksu, gdyby liczba poprawek komisyjnych była tak znaczna, że bez tekstu jednolitego posłowie mieliby poważne trudności w rozumieniu sensu tych poprawek. Ale Komisja może także przedstawić Sejmowi sprawozdanie w formie zestawienia przyjętych przez nią poprawek odnoszących się do pierwotnego projektu kodeksu wniesionego przez wnioskodawcę. Utrudniono także wprowadzenie do sprawozdania Komisji wniosków mniejszości. W tym postępowaniu ustawodawczym mogą być one zgłaszane przez co najmniej 5 członków Komisji Nadzwyczajnej, a wnioskodawcy muszą poza tym dołączyć uzasadnienie wskazujące na różnice między sprawozdaniem komisji a proponowaną zmianą, a także jej cel

zwyczajnej rozpatrującej projekty kodeksów, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski, *Regulamin Sejmu w opiniach...*, s. 456.

²¹ Ibidem.

²² M. Kudej, *Postępowanie ...*, s. 81.

oraz przewidywane skutki prawne i finansowe.

Należy podkreślić, że obowiązkiem Komisji jest poddać analizie końcowej wnioski mniejszości pod względem ich wzajemnej zależności, wskazanych przez wnioskodawców skutków oraz konsekwencji dla tekstu projektu kodeksu, a także innych projektów oraz ustaw i kodeksów z nim związanych. Wniosku mniejszości niespełniającego wymogów komisja nadzwyczajna może nie umieścić w sprawozdaniu (art. 93 ust. 2–4 regulaminu Sejmu). Z tych samych względów, które przemawiały za utrudnieniem wnoszenia do tekstu sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej wniosków mniejszości, przyjęto także znacznie trudniejszy warunek, od spełnienia którego uzależnione jest zgłoszenie poprawek do projektu kodeksu w trakcie drugiego czytania. Gdy we wszystkich innych rodzajach postępowania ustawodawczego poprawki może wnieść każdy z posłów, to w postępowaniu z projektem kodeksu prawo wnoszenia poprawek przysługuje (obok wnioskodawcy projektu i Rady Ministrów) tylko grupie liczącej co najmniej 15 posłów. Wnoszenie poprawek poselskich w tym postępowaniu upodobniło się więc do warunku związanego z korzystaniem przez posłów z prawa inicjatywy ustawodawczej²³.

Była już wcześniej mowa, że drugie czytanie projektu może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji nadzwyczajnej, co jest zagwarantowaniem dłuższego w stosunku do zwykłego trybu ustawodawczego terminu. W razie zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki lub wniosku odesłanie projektu ponownie do komisji nadzwyczajnej jest obligatoryjne (art. 95 regulaminu Sejmu).

Trzecie czytanie projektu kodeksu kończące postępowanie ustawodawcze przebiega podobnie jak w zwykłym postępowaniu ustawodawczym.

ZAMIAST ZAKOŃCZENIA

Wydaje się, że doniosłość kodeksów w kształtowaniu systemu prawnego w pełni uzasadnia odrębne od zwykłego postępowania ustawodawczego określenie reguł postępowania z ich projektami. W obowiązującym regulaminie Sejmu odrębności te wyrażają się:

1. w rozpatrywaniu przez Sejm w jednym postępowaniu legislacyjnym projektów kodeksów oraz przepisów wprowadzających kodeksy (i innych aktów, o których mowa w art. 87 ust. 1), wniesionych łącznie i połączonych tematycznie;
2. w odpowiednio długich terminach, które muszą upłynąć od doręczenia posłom stosownych druków sejmowych do pierwszego czy do drugiego czytania projektu;
3. w rozpatrywaniu projektów przez komisję nadzwyczajną (także przez utworzone przez nią podkomisje i zespoły robocze);
4. w zapewnieniu w pracach nad projektem udziału ekspertów;
5. w zawężeniu kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu.

Nie ulega wątpliwości, że regulacje te mają na celu zapobieżenie pochopnym decyzjom legislacyjnym oraz zapewnienie udziału specjalistów w postępowaniu ustawodawczym ze względu na to, że opracowanie projektu kodeksu wymaga bardzo rozległej i głębokiej wiedzy prawniczej. Moim zdaniem aktualny stan prawny w tym zakresie pozwala na zagwarantowanie odpowiedniego (to znaczy wysokiego) poziomu merytorycznego projektu, ułatwienie wypracowania wspólnego stanowiska w spornych sprawach i zabezpieczenie projektu przed zmianami, które mogłyby naruszyć jego spójność, konstrukcję, przejrzystość i język.

²³ Ibidem, s. 81-82.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984.

Kalina-Prasznic U. (red.), *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 2005.

Kępiński M., Seweryński M., Zieliński A., *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.

Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002.

Odroważ-Sypniewski W., *Wykładnia przepisów regulaminu Sejmu dotyczących zakresu właściwości komisji nadzwyczajnej rozpatrującej projekty kodeksów*, [w:] W. Odroważ-Sypniewski, *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, Warszawa 2010

Rot H., *Kształtowanie systemu prawa. Więż pozioma systemu prawa*, t. III, Wrocław 1984

Sarnecki P., *Pojęcie „kodeks” i procedury rozstrzygnięcia o jego zakresie (w tym możliwość określania terminów). Tryb, w jakim powinna nastąpić nowelizacja kodeksu*, [w:] W. Odroważ-Sypniewski, *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, Warszawa 2010

Weitz K., *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3.

Wiszniewski (red.), *Zarys encyklopedii prawa*, Warszawa 1974.

Wronkowska S., *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.

Wielka Encyklopedia Powszechna PWN, Warszawa 1962-1970.

Słownik języka polskiego, <http://sjp.pwn.pl/szukaj>

Orzecznictwo:

Orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 r., K 2/94

Wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., K 5/07

Streszczenie: W grudniu 1995 roku wprowadzono w regulaminie Sejmu szczególny porządek postępowania z projektami kodeksów. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że konstytucja nie przewiduje takiego trybu. Odnosi się on do projektów nowych kodeksów, a także do projektów zmian kodeksów oraz projektów przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian. Chodzi o zapewnienie ochrony spójności uregulowań kodeksowych i wyeliminowanie możliwości przypadkowej nowelizacji kodeksu przy uchwalaniu ustaw szczególnych. Autor dokonuje analizy obowiązujących regulacji w tym zakresie, zwracając szczególną uwagę na główny cel tego szczególnego trybu ustawodawczego, jakim jest konieczność wyrażnie wolniejszego i bardziej kompleksowego podejścia do takich prac ustawodawczych.

Słowa kluczowe: regulamin Sejmu, tryb ustawodawczy, kodeks, kodyfikacja, Sejm, Komisja Nadzwyczajna

PROCEDURES OF CODES PROJECTS AS AN EXAMPLE OF A PARTICULAR LEGISLATIVE MODE

Summary: In December 1995, order of conduct of projects of codes was introduced to the rules of the Sejm. It should be stressed, that the Constitution does not provide for such a mode. It refers to the design of new codes and to drafting amendments to codes and regulations implementing the codes and their changes. It is about ensuring the protection of statutory regulations and eliminating the possibility of accidental amendments to the Code when adopting specific laws. The author analyzes the existing

regulations in this area, paying particular attention to the main objective of this particular legislative mode, which is the need of a clearly slower and more comprehensive approach to such legislative work.

Keywords: Rules of the Sejm, the legislative mode, code, codification, the Sejm, the Special Committee