

# Zbigniew Szeliga

---

## Z zagadnień skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 23,  
219-229

---

1995/1996

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.

Zakład Systemów Politycznych Wydziału Politologii UMCS

ZBIGNIEW SZELIGA

*Z zagadnień skuteczności rządowych inicjatyw  
ustawodawczych*

---

The Effectiveness of Government Legislative Initiatives

Rządowe inicjatywy ustawodawcze są skuteczne, gdy zgłoszone przez Radę Ministrów projekty ustaw stają się ustawami. Skuteczność tych inicjatyw może być jednak różna. Mogą być one albo całkowicie skuteczne, albo tylko częściowo skuteczne. Ten pierwszy przypadek ma miejsce w takiej sytuacji, w której rządowe projekty ustaw stają się ustawami w brzmieniu proponowanym przez Radę Ministrów. Natomiast drugi przypadek zachodzi wówczas, gdy rządowe projekty ustaw stają się ustawami, po uprzednim ich częściowym zmodyfikowaniu, czyli po wprowadzeniu do nich określonych poprawek. Ale też rządowe inicjatywy ustawodawcze mogą w ogóle nie być skuteczne, gdy zgłoszone przez Radę Ministrów projekty ustaw nie stają się ustawami.

W aktualnym stanie prawnym skuteczność rządowej i w ogóle jakiegokolwiek inicjatywy ustawodawczej zależy wyłącznie od decyzji Sejmu. Wskazują na to następujące momenty. Po pierwsze, zgodnie z artykułem 17 ust. 1 Małej Konstytucji, ustawy uchwała Sejm. Po drugie, Sejm może odrzucić uchwałę Senatu odrzucającą ustawę lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu (art. 17 ust. 4 Małej Konstytucji). Po trzecie, Sejm może obalić prezydenckie *veto* zgłoszone do ustawy, ponownie uchwalając większością 2/3 głosów zawetowaną ustawę (art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji). W konsekwencji Sejm odgrywa decydującą rolę w całym postępowaniu usta-

wodawczym. Takie też jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego oraz wielu przedstawicieli doktryny.<sup>1</sup>

Po tych ogólnych uwagach należy scharakteryzować różne czynniki (warunki), które wpływają na decyzje Sejmu powodujące skuteczność rządowej inicjatywy ustawodawczej, czyli przekształcające rządowe projekty ustaw w ustawy.

Zasadniczym — w moim przekonaniu — warunkiem skuteczności rządowej inicjatywy ustawodawczej jest istnienie w Sejmie większościowego, zwartego układu politycznego popierającego rząd. Jego brak, a więc istnienie w Sejmie luźnej większości czy nawet mniejszości popierającej rząd, powoduje, że nie może on liczyć na przeprowadzenie wielu swoich zamysłów legislacyjnych i może on być zmuszony do wykonywania ustaw uchwalonych wbrew jego woli. W takiej sytuacji zakres i stopień skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych jest ograniczony.

Sejmowy większościowy układ polityczny popierający rząd może być jednak różny. Może obejmować posłów należących do jednej partii politycznej i stanowić ponad 2/3 całego składu Sejmu lub obejmować posłów należących do jednej partii i stanowić nieco ponad bezwzględną większość składu Sejmu. Może też być tworzony przez kilka partii i stanowić ponad 2/3 składu Sejmu. Może wreszcie składać się z przedstawicieli kilku partii, którzy w Sejmie liczą nieco ponad połowę ogólnej liczby posłów. W każdym z tych układów, zakres i stopień rządowych inicjatyw ustawodawczych jest odmienny.

W pierwszej sytuacji rządowe projekty ustaw stosunkowo łatwo stają się ustawami. Chodzi tu o projekty ustaw zarówno zwykłych, jak i o randze konstytucyjnej, które są przekształcone w ustawy większością 2/3 głosów, a także o projekty ustaw (a posługując się terminologią konstytucyjną o ustawy), które zostały zakwestionowane przez Senat i(lub) Prezydenta. Negatywne stanowisko Senatu i Prezydenta o tych ustawach może bowiem zostać z powodzeniem odrzucone przez Sejm. W tej sytuacji, jak twierdzi J. Stembrowicz, „parlament przechodzi z pozycji ciała ustawodawczego, jak brzmi jego nazwa, na pozycję ciała kontrolującego ustawodawcze przedłożenia rządowe”.<sup>2</sup> Twierdzenie to można też odnieść do następnej sytuacji, choć z pewnymi zastrzeżeniami.

<sup>1</sup> Zob. Uzasadnienie do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23 XI 1992 r. (Syg. akt k5/93) — „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 227–229 oraz K. Skotnicki, *Głosa I do powyższego orzeczenia*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 235–236. Natomiast odmienne stanowisko w sprawie roli Sejmu w postępowaniu ustawodawczym reprezentują Z. Witkowski i J. Galster, *Głosa II do powyższego orzeczenia*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 245–247.

<sup>2</sup> J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 246.

W drugiej sytuacji zakres skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych może być węższy. W szczególności rządowe projekty ustaw o randze konstytucyjnej mogą nie zostać przekształcone w ustawy, gdyż rząd dysponuje tylko bezwzględną większością sejmową. Ale też zwykle ustawy uchwalone przez Sejm z inicjatywy Rady Ministrów mogą zostać skutecznie zakwestionowane przez Prezydenta. W tej sytuacji zakres skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych zależy od poparcia rządu przez Prezydenta.

Jeszcze węższy zakres skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych może występować w dwóch kolejnych sytuacjach, tzn. wtedy, gdy sejmowa większość popierająca rząd składa się z przedstawicieli kilku partii politycznych. W takich wypadkach również stopień skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych może okazać się niski, czyli rządowe przedłożenia mogą stawać się ustawami po uprzednim istotnym zmodyfikowaniu ich treści. Słusznie bowiem zauważa J. Ciemniewski, że przy rządach koalicyjnych program rządu ma z natury charakter autonomiczny w stosunku do programów poszczególnych partii i niekiedy obejmuje tylko niektóre dziedziny działalności państwowej, realizacja zaś tego programu wymaga gry z parlamentem o uchwalenie ustaw, uznawanych za konieczny instrument jego urzeczywistnienia.<sup>3</sup>

W dwóch ostatnich sytuacjach, a zwłaszcza w tej, w której rząd ma za sobą wsparcie koalicyjnej większości, stanowiącej nieco ponad połowę składu Sejmu, zakres skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych zależy też od ich poparcia ze strony Prezydenta. Również stanowisko Senatu dotyczące ustaw uchwalonych przez Sejm z inicjatywy Rady Ministrów może być istotne dla zakresu i stopnia skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych. Koalicyjna bezwzględna większość sejmowa popiera bowiem tylko najistotniejsze z punktu widzenia realizacji programu rządowego przedłożenia ustawodawcze oraz zawarte w nich rozwiązania. Pozostałe zaś rządowe propozycje ustawodawcze mogą nie zostać przez Sejm uwzględnione, m.in. na skutek negatywnej opinii Senatu. Co więcej, w konkretnym sejmowym głosowaniu nad odrzuceniem senackich propozycji może zabraknąć bezwzględnej większości popierającej rząd, jeśli większość ta oscyluje w granicach niezbędnych dla uznania jej za bezwzględną, czyli np. stanowi 50% składu Sejmu plus jeden, dwa lub trzy głosy.

Innymi warunkami, od których zależy skuteczność rządowej inicjatywy ustawodawczej są: 1) występowanie w Senacie większościowego układu politycznego popierającego rząd oraz 2) posiadanie przez rząd zaufania

<sup>3</sup> J. Ciemniewski, *Podział władzy w „Małej Konstytucji”*, [w:] *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1992, s. 33.

Prezydenta. Zależności te występują jednak tylko w takiej sytuacji, w której w Sejmie brak jest większości niezbędnej dla odrzucenia senackich propozycji dotyczących ustaw uchwalonych z inicjatywy rządu oraz dla przełamania veta Prezydenta odnoszącego się do tych ustaw.

Zakres i stopień skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych zależy nie tylko od występowania w Sejmie i ewentualnie w Senacie określonego układu sił politycznych czy też od stopnia poparcia Prezydenta dla rządowych propozycji ustawodawczych, lecz również od dopracowania (zwłaszcza pod względem społeczno-politycznym) zgłoszonych do łaski marszałkowskiej projektów ustaw. Zależność ta występuje jednak tylko w takiej sytuacji, w której Sejm ma realne możliwości wszechstronnego i wnikliwego rozpatrzenia rządowych przedłożeń ustawodawczych, zaś Senat — uchwalonych przez Sejm ustaw. Brak tych możliwości może powodować, że nawet dopracowane projekty ustaw nie staną się ustawami, niedopracowane zaś projekty zostaną przekształcone w ustawy. Przy ich braku o skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych mogą decydować nie tyle względy merytoryczne, ile sejmowe układy polityczne i to nawet przypadkowe. Co więcej, brak powyższych możliwości sprzyja — przy występowaniu sejmowej większości popierającej rząd — biernej akceptacji zgłoszonych przez Radę Ministrów projektów ustaw (przynajmniej co do zasady), a w każdym bądź razie przypadkowemu ograniczeniu skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych. Właśnie dlatego posiadanie przez Sejm realnych możliwości wszechstronnego i wnikliwego rozpatrywania projektów ustaw, przez Senat zaś — uchwalonych ustaw, ma istotne znaczenie dla zakresu i stopnia skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych. Z kolei możliwości te zależą od wielu czynników, a przede wszystkim od: 1) kwalifikacji, jakimi dysponują przedstawiciele; 2) zakresu i charakteru informacji, jakie posiadają posłowie i senatorowie; 3) długości czasu, jakim dysponują przedstawiciele na rozpatrzenie przedłożeń ustawodawczych; 4) przyjętego trybu ich rozpatrywania. Warto więc pokrótce je scharakteryzować.

Mandat przedstawicielski powinien być powierzany zwłaszcza tym osobom, które posiadają niezbędne kwalifikacje zarówno do czynnej reprezentacji postaw oraz dążeń społecznych, adekwatnego przedstawienia poglądów grupowych i odpowiadających im opinii, przeciwstawienia się interesom partykularnym, jak i do samodzielnego oceniania, a w miarę potrzeby uwzględniania lub korygowania specjalistycznych racji.<sup>4</sup> Brak bowiem tych

<sup>4</sup> Postulat powierzenia mandatu przedstawicielskiego osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje był już od dawna w nauce wysuwany. Zob. zwłaszcza J. Stembrowicz, *Sejm czyli jednolitość władzy*, „Miesięcznik Literacki” 1972, nr 11, s. 109–110 oraz W. Zakrzewski, *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako najwyższy przedstawicielski*

społeczno-politycznych, a w pewnym sensie i fachowych kwalifikacji nie tylko uniemożliwia posłom prawidłową — z punktu widzenia ogólnospołecznych potrzeb i wartości — ocenę fachowych rozwiązań problemów, wynikających z ustawowego regulowania określonych materii oraz sprawowania aktywnej roli w mobilizowaniu społeczeństwa, lecz również osłabia odporność Sejmu i Senatu na różne naciski partykularne, jak choćby administracyjne. W takiej sytuacji wyrażane przez kadrę fachowo-administracyjną jakiegokolwiek, a więc i błędne argumenty, mogą stać się racjami niepodważalnymi.

Innym warunkiem, od którego zależą realne możliwości Sejmu i Senatu wszechstronnego rozpatrywania przedłożeń ustawodawczych, jest dysponowanie przez przedstawicieli odpowiednimi informacjami. Kadra przedstawicielska powinna bowiem posiadać wszechstronne, a zarazem w odpowiedni tzn. zwięzły i jasny sposób sformułowane zarówno społeczno-polityczne, jak i fachowe informacje o podstawowych problemach życia państwa i społeczeństwa<sup>5</sup>, przy czym informacje te powinny być różne oraz z różnych, a więc nie tylko np. z rządowych źródeł uzyskiwane. Informacje te powinny pochodzić z jednej strony od wyborców, organizacji społecznych, partii politycznych, z drugiej zaś — od różnych organów państwa i ich aparatu, instytucji państwowych, ekspertów i to nie tyle wchodzących w skład aparatu rządowego, ile należących do pozarządowych instytutów (placówek) naukowych.<sup>6</sup> Ci ostatni bowiem rzeczoznawcy są mniej niż ci pierwsi poddani naciskom administracji.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań olbrzymie znaczenie posiadają jednak informacje o zagadnieniach bezpośrednio związanych z kształtowaniem ustawodawstwa, przy czym również i te informacje powinny pochodzić zarówno ze źródeł rządowych, jak i pozarządowych. W tym pierwszym wypadku chodzi przede wszystkim o to, by przedstawiciele Rady Ministrów i w ogóle aparatu rządowego: 1) informowali posłów i senatorów o planowanych lub podjętych już pracach nad projektami ustaw; 2) przedstawiali Sejmowi do zaopiniowania swe plany ustawodawcze i mniej lub bardziej opracowane projekty ustawowej regulacji; 3) formułowali w pewnych tj. kontrowersyjnych sytuacjach tzw. projekty alternatywne, czyli zawierające kilka możliwych wariantów rozwiązań; 4) formułowali szersze uzasad-

---

*organ władzy państwowej*, [w:] *Sejm PRL*, pod red. A. Burdy, Wrocław 1975, s. 106–107.

<sup>5</sup> Zob. A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady funkcjonowania Sejmu*, [w:] *ibid.*, s. 337 oraz W. Sokolewicz, *Aktualne kierunki zmian w strukturze i działalności organów przedstawicielskich*, „Problemy Rad Narodowych” 1973, nr 25, s. 140.

<sup>6</sup> Co do potrzeby korzystania przez Sejm z niezależnych ekspertyz naukowych zob. m.in. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 135 i Stembrowicz, *Sejm...*, s. 110.

nienia zgłoszonych do łaski marszałkowskiej projektów ustaw. Uzasadnienia te powinny zwłaszcza wskazywać na cel oraz konsekwencje proponowanych rozstrzygnięć, a nawet na argumenty przemawiające i nie przemawiające za owymi ustaleniami; 5) wszechstronnie wyjaśniali posłom wszelkie wątpliwości pojawiające się w trakcie sejmowego rozpatrywania rządowych przedłożeń wątpliwości, a nade wszystko przedkładali im odpowiednie materiały, informujące np. o rozpatrywanych innych od przyjętych w projekcie wariantów rozwiązań, o powiązaniach zamierzonego projektu ustawy z innymi obowiązującymi przepisami prawa, o przewidywanych dodatnich, ale i ujemnych skutkach zamierzonej regulacji, o opiniach rzeczoznawców dotyczących tej regulacji, o treści ważniejszych wniosków i opinii zgłaszanych w trakcie opracowywania projektu ustawy, a uznanych za niesłuszne.<sup>7</sup> W tym drugim natomiast przypadku — najogólniej rzecz biorąc — chodzi o to, by posłowie i senatorowie dysponowali odrębnymi (niezależnymi) od rządowych opiniami o proponowanych rozwiązaniach ustawowych, a uzyskiwanymi w wyniku społecznych i fachowych konsultacji.<sup>8</sup> Opinie te powinny zwłaszcza pochodzić od: 1) całego społeczeństwa lub pewnych jego kręgów (w przypadku ważniejszych projektów ustaw); 2) organizacji społecznych i organów czy instytucji państwowych zainteresowanych danym projektem ustawy; 3) ekspertów niezależnych od aparatu rządowego.

Tylko taki zakres i charakter informacji umożliwi Sejmowi i Senatowi dokonywanie wszechstronnej analizy przedłożeń ustawowych, a w konsekwencji odgrywanie aktywnej roli w zakresie zapewnienia społeczno-politycznej efektywności ustawodawstwa. Słusznie bowiem podkreśla się, iż jedną w ważniejszych przyczyn ograniczania roli parlamentu w mechanizmie sprawowania władzy jest jego niedoinformowanie, względnie niewłaściwe, tzn. w nieodpowiedniej formie jego poinformowanie.<sup>9</sup>

Stopień wnikliwego i wszechstronnego rozpatrywania przez parlament zgłoszonych projektów ustaw zależy również od długości czasu, jakim dysponuje on na ich przeanalizowanie.<sup>10</sup> Nie trzeba chyba uzasadniać, iż w sytu-

---

<sup>7</sup> Szerzej na temat materiałów, jakie powinny być przedstawione Sejmowi łącznie z projektem ustawy, zob. A. Gwiżdż, *Z zagadnień organizacji procesu legislacyjnego*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 12, s. 89–90.

<sup>8</sup> Zob. m.in. S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964, s. 366–369 i 371–373 oraz J. Stembrowicz, *Uwagi o prawie i jego stosowaniu*, „Miesięcznik Literacki” 1972, nr 9, s. 85.

<sup>9</sup> Zob. np. Z. Kiełmiński, *Technokratyczna diagnoza kryzysu parlamentu burżuazyjnego*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 1, s. 91.

<sup>10</sup> Warunek ten został słusznie wyeksponowany przez W. Zakrzewskiego, *Aktywność i funkcje Sejmu*, [w:] *Sejm PRL*, s. 452. Por. też A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu Polski Ludowej*, Warszawa 1972, s. 224.

acji, w której posłowie mają niewiele czasu na rozpatrzenie przedłożeń ustawodawczych, udział Sejmu w kształtowaniu ustawodawstwa może być całkiem formalny. Słusznie bowiem podkreśla się w literaturze, iż jedną z przyczyn ograniczenia roli parlamentu w życiu państwowym jest stosunkowo krótki czas, jaki pozostaje mu na realizację jego zadań, a co wynika m.in. ze skomplikowanego charakteru ustawodawczej procedury, a także z toczących się parlamentarnych rozgrywek międzypartyjnych.<sup>11</sup>

Warto w tym miejscu przynajmniej zasygnalizować, iż długość czasu jakim dysponuje Sejm na przeanalizowanie projektów ustaw zależy od wielu czynników, a m.in. od autorytetu Sejmu, od planowania działalności ustawodawczej, od wyposażenia innych tzn. pozasejmowych organów państwa w kompetencje do normowania pewnych spraw stanowiących materię ustawową, od stosowania przez Sejm odpowiedniego trybu rozpatrywania zgłoszonych do łaski marszałkowskiej propozycji ustawodawczych.

Brak planowania działalności ustawodawczej może niejednokrotnie stwarzać potrzebę szybkiego uchwalania danej ustawy, co niewątpliwie musi się odbić na długości czasu rozpatrywania przez Sejm projektu tej ustawy, a w konsekwencji na charakterze owego rozpatrywania i w ogóle na poziomie jej ukształtowania. Już właśnie z tych powodów planowanie tej działalności ma nader istotne znaczenie.<sup>12</sup>

Skoncentrowanie zaś kompetencji do normowania wszystkich, a więc nawet najbardziej drobnych, kwestii stanowiących materię ustawową wyłącznie w gestii Sejmu musiałoby — w warunkach skomplikowanych pod względem ilościowym zadań prawotwórczych państwa — prowadzić do znacznego zmniejszenia czasu, jaki Sejm może poświęcić na przeanalizowanie projektów ustaw. Już zatem z tego punktu widzenia konstytucyjne wyposażenie innych, tzn. pozasejmowych organów państwa w kompetencje do regulowania spraw należących do zakresu materii ustawowej jest ze wszelkich miar pożądane.

Niestosowanie natomiast odpowiedniego trybu rozpatrywania przez Sejm projektów ustaw może stwarzać możliwość szybkiego ich przekształcenia w ustawy, a tym samym uniemożliwiać przeprowadzenie wnikliwej analizy i dokonanie właściwej oceny proponowanych rozwiązań ustawowych.

---

<sup>11</sup> Zob. m.in. W. Zakrzewski, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960, s. 254 i nast.

<sup>12</sup> Co do potrzeby planowania działalności ustawodawczej i w ogóle prawodawczej zob. m.in. J. Bafia, *Podstawowe założenia procesu tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7, s. 13; J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 215–216; Stembrowicz, *Uwagi o prawie...*, s. 84.



Sejm RP powinien zwłaszcza opierać swe prace ustawodawcze na zasadzie kilkukrotnego rozpatrywania przez jego plenum projektów ustaw, zwanej umownie zasadą kilku czytań.<sup>13</sup> Zasada ta wyklucza bowiem możliwość błyskawicznego uchwalania ustaw, a w konsekwencji umożliwia posłom głębsze zapoznanie się ze zgłoszonymi ustawodawczymi projektami oraz ich konsultowanie z przedstawicielami zainteresowanych środowisk. Zasada ta stwarza zatem możliwość oddziaływania społeczeństwa na posłów i posłów na społeczeństwo w trakcie kształtowania ustawodawstwa. Wreszcie, umożliwia ona rozdzielenie sejmowej dyskusji nad projektami ustaw na ogólną i szczegółową, co ma istotne znaczenie dla ich wnikliwego rozpatrzenia. Nic więc dziwnego, że sama zasada przynajmniej dwukrotnego rozpatrywania przez plenum Sejmu jest w polskiej nauce prawa pozytywnie oceniana. Nic również dziwnego, że przyjmuje ją, a ściślej zasadę trzech czytań, aktualnie obowiązujący regulamin Sejmu.<sup>14</sup> Odstąpienie od zasady co najmniej dwukrotnego rozpatrywania projektów ustaw przez plenum Sejmu, jak i od zasady uzależniania rozpoczęcia plenarnych obrad Sejmu od otrzymywania przez posłów odpowiednich druków i to w określonym terminie, powinno mieć miejsce tylko w sytuacjach całkiem sporadycznych. Należy bowiem pamiętać, iż przestrzeganie tych zasad stanowi nader istotny warunek wszechstronnej i wnikliwej sejmowej analizy zgłoszonych do łaski marszałkowskiej propozycji ustawodawczych.

Każdy projekt ustawy powinien być rozpatrywany nie tylko na plenum Sejmu, lecz również na posiedzeniach jego komisji. Komisje sejmowe stanowią bowiem o wiele bardziej niż plenarne posiedzenia Sejmu odpowiednie forum dla wychwycenia wszystkich usterek ustawy, przeprowadzenia niezbędnych ekspertyz oraz konsultacji, uzyskiwania możliwie największej liczby argumentów przemawiających w każdej spornej sprawie „za i przeciw” i w ogóle dla dokonania wnikliwej analizy ustawodawczej propozycji.

Pewne, a zwłaszcza te projekty ustaw, które na forum komisji wzbudzają większe zastrzeżenia, powinny być ponadto rozpatrywane na posiedzeniach powołanych przez nie podkomisji (zespołów). Zadaniem tych podkomisji mogłoby być m.in. zbadanie wszelkich wątpliwości, które ujawniły się w trakcie komisyjnej analizy projektu ustawy, przedyskutowanie tekstu projektu ustawy z zainteresowanymi komisjami Sejmu, organizacjami społecznymi, organami i instytucjami państwowymi itd., przeredagowanie projektu, którego założenia uznano wprawdzie za słuszne, ale który nie został starannie

<sup>13</sup> Szerzej na temat tej zasady zob. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu...*, s. 198–207.

<sup>14</sup> Zob. art. 33–45 regulamin Sejmu z 30 VII 1992 r. M. P. 1992, nr 26 poz. 185 zm. M. P. 1992, nr 34, poz. 239 oraz M. P. 1993, nr 13, poz. 89.

opracowany. Po dokonaniu tych czynności podkomisje przekazywałyby swe opinie i wnioski komisji, która ostatecznie formułowałaby swe stanowisko.

Dogłębną analizę projektu ustawy nie zawsze jednak może zabezpieczyć tylko jedna sejmowa komisja. Mogą się bowiem zdarzyć (i zdarzają się) sytuacje, w których dany projekt ustawy reguluje zagadnienia znacznie wykraczające poza przedmiotowy zakres działania każdej z istniejących komisji, a więc sprawy będące przedmiotem zainteresowania dwóch, a nawet większej liczby sejmowych komisji. W tego rodzaju przypadkach projekt ustawy powinien być rozpatrywany przez różne współdziałające ze sobą sejmowe komisje lub(i) ich podkomisje. Owo współdziałanie mogłoby jednak następować w nader różnych formach, np. wspólne posiedzenia zainteresowanych komisji, posiedzenia komisji najbardziej zainteresowanych projektem, ale z udziałem przedstawicieli innych sejmowych komisji, oddzielne posiedzenia kilku komisji, na których rozpatrywano by cały projekt względnie poszczególne jego części i formułowano by dla komisji najbardziej zainteresowanej projektem opinie i wnioski, zespoły robocze, w skład których wchodziłoby reprezentanci różnych sejmowych komisji itd.

Wreszcie, projekty ustaw powinny być rozpatrywane nie tylko na plenum Sejmu i na posiedzeniach jego merytorycznie właściwych komisji oraz ich zespołów (podkomisji), lecz jednocześnie przez stałą komisję specjalnie powołaną do — najogólniej rzecz biorąc — oceny wszystkich przedłożeń ustawodawczych z punktu widzenia ich zgodności z zasadami techniki i polityki legislacyjnej. Nie trzeba chyba szerzej uzasadniać, iż działalność tej ostatniej komisji może przyczynić się do bardziej wnikliwego rozpatrzenia zgłoszonych do łaski marszałkowskiej projektów ustaw. Powierzenie bowiem jednej z istniejących komisji opiniowania, z punktu widzenia ogólnych zasad polityki i techniki legislacyjnej, każdego projektu ustawy umożliwi lepsze i skuteczniejsze wykonywanie tego zadania niż powierzenie go wszystkim istniejącym komisjom, których członkowie są obciążeni innymi nie mniej ważnymi sprawami i mogą nie posiadać potrzebnych w tym zakresie odpowiednich kwalifikacji.

Przyjmując jako regułę stosowanie w Sejmie „normalnego” trybu rozpatrywania projektów ustaw, konstytucyjne i regulaminowe przepisy powinny — tak jak to jest aktualnie — przewidywać możliwość stosowania trybu „pilnego” przy ich rozpatrywaniu. W warunkach dokonywania przekształceń ustrojowych może bowiem pojawiać się potrzeba dokonania stosunkowo szybkiej ustawowej regulacji w zakresie określonej sfery życia społecznego. Rzecz tylko w tym, by ten przyspieszony tryb sejmowego rozpatrywania projektów ustaw był stosowany wyjątkowo i w przypadkach uzasadnionych oraz by o jego zastosowaniu decydowało Prezydium Sejmu, za zgodą Sejmu.

Co więcej niektóre projekty ustaw, jak choćby projektów ustaw konstytucyjnych, wyborczych, budżetowych, o charakterze kodeksów powinny być wyłączone z możliwości przyspieszonego ich rozpatrywania. Wreszcie, pilny tryb rozpatrywania projektów ustaw powinien być tak ukształtowany, by posłowie mimo wszystko mieli możliwość dokonania rzeczywistej oceny projektów w tym trybie rozpatrywanych. W szczególności, tryb ten powinien różnić się od normalnego trybu rozpatrywania projektów ustaw głównie skróconym kalendarzem prac ustawodawczych w Sejmie oraz ograniczeniem ich etapów.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań istotne znaczenie ma także ponowne kierowanie do łaski marszałkowskiej tych projektów ustaw, które nie stały się ustawami z powodu upływu kadencji Sejmu.<sup>15</sup> Nieuznanie bowiem za przedawnione takich projektów ustaw, które zostały zgłoszone do Sejmu w czasie trwania danej jego kadencji i do momentu jej upływu nie zostały przez Sejm załatwione, nie sprzyja — jak się wydaje wszechstronnemu i wnikliwemu ich rozpatrzeniu.

W dotychczasowych rozważaniach zostały przedstawione najbardziej zasadnicze (choć z pewnością nie jedyne) warunki, których łączne spełnienie jest — w moim przekonaniu — niezbędne do wnikliwego i wszechstronnego rozpatrywania przez Sejm i Senat propozycji ustawodawczych. Ich spełnienie ma także istotne znaczenie dla zakresu i stopnia skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych. W sytuacji bowiem wnikliwego i wszechstronnego rozpatrywania przez parlament przedłożeń ustawodawczych zakres i stopień skuteczności inicjatorskiej działalności Rady Ministrów zależy nie tylko od występujących w parlamencie układów politycznych, lecz również od stopnia dopracowania rządowych projektów ustaw. Mobilizuje to rząd do optymalizacji zgłoszonych do łaski marszałkowskiej projektów ustaw i w konsekwencji sprzyja utrzymaniu takich granic skuteczności rządowych inicjatyw ustawodawczych, które są — ze społeczno-politycznego i fachowego punktu widzenia — całkowicie uzasadnione.

#### SUMMARY

The Government's legislative initiatives are effective when the Council of Ministers' bills become laws. However, the effectiveness of those initiatives can vary. They can be either entirely effective or only partly effective. The former case takes place when the

<sup>15</sup> Szerzej na temat zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych z powodu upływu kadencji Sejmu zob. L. Garlicki, *Opinia w sprawie skutków zakończenia kadencji Sejmu dla postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 112 i nast. oraz W. Sokolewicz, *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla nie dokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 117 i nast.

Government's bills become laws in the wording proposed by the Council of Ministers. The latter case obtains when the Government's bills become laws after having been modified, that is after particular amendments have been introduced. The Government's legislative initiatives can also be entirely ineffective, when the bills proposed by the Council of Ministers do not become laws.

The effectiveness of the Government's legislative initiatives depends on two essential factors. Firstly, on the existence of the parliamentary majority in the Sejm (Diet) that supports the Government. Secondly, on the existence in the Sejm of the appropriate conditions to examine the proposed bills on their merits. It is important in particular that the Sejm should be composed of members with right qualifications and that the Sejm should have ample information on the problems at issue in the proposed regulation, that the deputies should have enough time to carefully and comprehensively examine legislative proposals and finally, that there should be a binding procedure that enables to estimate the bills on their merits.