

ANDRZEJ SZMYT

W SPRAWIE INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

I. WPROWADZENIE

Tradycyjnie w rozważaniach doktryny zagadnienia inicjatywy ustawodawczej otwierały problematykę porządku uchwalania ustawy przez Sejm. Dopiero od niedawna zdobywa uznanie pogląd, że kompleksowe ujęcie procesu ustawodawczego wymaga uwzględnienia stadiów prac, poprzedzających wykonanie inicjatywy ustawodawczej. Jeśli wcześniej tak czyniono, to głównie nawiązywano do zagadnień inspiracji ustawodawczej, co jest jednak tylko jednym z fragmentów zagadnienia¹,

W przepisach prawnych określenie inicjatywy ustawodawczej jest jasne, w doktrynie nie ma de lege lata rozbieżności; uwzględniając bogatą w sumie literaturę naukową, poświęconą pracom ustawodawczym Sejmu, można odejść od systematycznej analizy całości spraw tradycyjnie rozpatrywanych przy inicjatywie ustawodawczej. Okazuje się jednak, że należy zwrócić uwagę na wiele dotąd pomijanych aspektów, gdy punktem wyjścia uczyni się prace nad konkretnym projektem ustawy².

Przyjmując ustalenia normatywne i niesporne poglądy doktryny jako zręby analizy, podejmujemy wątki związane z kilkunastoletnim powstawaniem projektu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin³. Nadmienić warto, że po intensywnym cyklu prac przygotowawczych nad projektem ustawy o ZET, w latach 1957 - 1959, nie doszło do wniesienia projektu do Sejmu w ramach inicjatywy ustawodawczej. W cyklu prac z lat 1971 - 1973 projekt ustawy wniesiony został do łaski marszałkowskiej przez rząd 20 VI 1973 r.

¹ Por.-A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury ustawodawczej. O trybie uchwalania ustawy przez Sejm PRL*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1962, z. 1, s. 7; S. Zawadzki, *Kompleksowość procesu prawotwórczego*, Studia Prawnicze 1979, nr 1, s. 9; M. Grzybowski, *Polityczne i konstytucyjne aspekty prawa inicjatywy ustawodawczej w państwie socjalistycznym*, ZN UJ. Prace z Nauk Politycznych 1974, nr 6, s. 29.

² Por. A. Szmyt, *Starania o ustawę. Studium jednego przypadku*, Studia Prawnicze 1979, nr 1.

³ Z dnia 27 IX 1973 (Dz. U. Nr 38, poz. 225) — dalej ustawa o ZET.

II. INICJATYWA RZĄDU

Wobec absolutnej dominacji rządowej inicjatywy ustawodawczej, wymaga kilku uwag najpierw jej rola. Zgodzić się trzeba, że w dużym stopniu odgradza ona posłów od prac prowadzonych w związku z przygotowaniem projektów (utrudniając im ich role nawet w fazie prac parlamentarnych nad projektem ustawy), zwłaszcza że opracowywanie projektów zasadniczo toczy się bez wstępnego udziału posłów⁴. Zastrzeżenia i wątpliwości jednak budzi sposób patrzenia na istniejący stan. Wydaje się bezdyskusyjne traktowanie rządowej dominacji, jako oczywistej konieczności. Przedstawia się ją — dość ogólnie — jako uzasadnioną przede wszystkim złożonością problemów oraz wymogiem realności i adekwatności projektu, podziałem pracy między parlament a rząd, uwarunkowanym posiadaniem przez rząd wyspecjalizowanego merytorycznie i prawnie aparatu lub też ograniczonym czasem posłów. Dostrzega się teoretyczne przesłanki tej dominacji, o uzasadnieniu ustrojowym i politycznym. Wymienia się tu konsekwencje zasady jedności władzy w postaci funkcjonalnego związku działalności wszystkich organów oraz jednolitość politycznych dyrektyw partii tak dla Sejmu, jak i rządu, realizujących jednolity program. Wyrażono również stanowisko, że rządowa inicjatywa ustawodawcza jest często niezbędnym elementem kierowniczej roli partii, w zakresie realizacji — przez Sejm — funkcji ustawodawczej⁵. Wydaje się jednak, że problem fachowego aparatu, przy stosownych decyzjach, może być rozwiązany bądź w drodze stworzenia dla potrzeb Sejmu odpowiednich służb, bądź wprzęgnięcia dotychczasowego (będącego w dyspozycji administracji) dla potrzeb parlamentarnych. Również zasada jedności władzy czy jednorodność Sejmu i rządu nie muszą być interpretowane w przytoczony sposób. Także znaczenia realizacji kierowniczej roli partii, przede wszystkim poprzez organy przedstawicielskie, nie sposób przecenić. Wydaje się więc, że przytaczane uzasadnienia dominacji inicjatywy ustawodawczej rządu nie uniemożliwiają zmiany relacji na korzystniejszą dla parlamentu⁶.

⁴ W przypadku projektu ustawy o ZET sytuacja była wyjątkowa z uwagi na dużą rolę posłów w staraniach o ustawę oraz wstępny ich udział w przygotowywaniu projektu. Generalnie: W. Popkowski, *Rola komisji Sejmu PRL II i III kadencji w realizacji inicjatywy ustawodawczej*, Państwo i Prawo 1966, nr 10, s. 450.

⁵ M. Kudej, *Pojęcie woli państwowej w ustroju socjalistycznym*, Katowice 1981, s. 127-129; W. Popkowski, *Rola komisji*, 449-450; W. Zamkowski, *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Warszawa 1961, s. 64; W. Zakrzewski, *O podstawach działalności prawotwórczej Rządu*, Państwo i Prawo 1966, nr 7-8, s. 11; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach w 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 13; S. Zawadzki, *Z doświadczeń Sejmu w okresie 30-lecia Polski Ludowej*, Studia Iuridica 1976, nr IV, s. 10 - 11.

⁶ Podkreślając społeczny charakter inicjatywy opracowania projektu usta-

Na marginesie rządowej inicjatywy można też zauważyć, że powinno wzbudzić protest posłów, gdyby fakt ten podano do ich wiadomości, wykonanie inicjatywy faktycznie przez Prezydium Rządu, a nie przez rząd in pleno. Podniesiono już w literaturze, że fakt taki jest niezgodny z konstytucją, jako że bezpodstawnie ogranicza konstytucyjne uprawnienia tych członków rządu, którzy nie wchodzi w skład Prezydium Rządu: także jednak zaznaczono, że gdyby projekt ustawy, przyjęty faktycznie nie przez rząd in pleno, formalnie zgłoszony został do łaski marszałkowskiej przez posłów (komisje) lub Radę Państwa, uchybienie to nie byłoby tak istotne, z formalnego punktu widzenia bowiem ich inicjatywa pokryłaby nieformalność w inicjatywie rządowej⁷. Dodać jednak można, że taki formalny punkt widzenia znacznie zuboża treść oczekiwań związanych z przyjęciem projektu przez całą Radę Ministrów, jak i — z drugiej strony — przez posłów.

III. INICJATYWA ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH

Kolejnymi uwagami opatrzyć należy postulaty de lege ferenda, dotyczące rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektów. Nie ulega wątpliwości, że jest to płaszczyzna demokratyzacyjna, a ewentualne zmiany oznaczałyby poszerzenie uregulowania konstytucyjnego. Dostrzegając wagę postulatu rozszerzenia kręgu uprawnionych podmiotów, o niektóre organy państwowe, pragniemy jednak przede wszystkim wypowiedzieć się za przyznaniem prawa inicjatywy ustawodawczej organizacjom społecznym⁸, niezależnie od ewentualnego zinstytucjonalizowania prawa inspiracji prac ustawodawczych. Prawo wyboru środka powinno przy tym spoczywać w ich rękach. Możliwe byłoby zróżnicowanie w tej mierze, jak też ewentualne związanie uprawnienia ze statutowym zakresem działania (inicjatywa szczególna jako prze-

wy o ZET oraz dużą rolę komisji sejmowej w opracowaniu projektu, poseł T. Hołuj konkludował, iż byłoby najsłuszniej, gdyby wystąpiła z inicjatywą do Sejmu Komisja Kultury i Sztuki. D. Terakowska, *Zanim podniosą rękę. Rozmowa z posłem na Sejm PRL, Tadeuszem Hołujem*, Przekrój 1980, nr 1823, s. 5. Aktywność peselska w obu cyklach prac nad projektem nie pozostawia wątpliwości, że model prac, oparty na dominacji rządowej, daleki jest od możliwości wyczerpania sejmowego potencjału.

⁷ Por. A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury*, s. 14; W. Zakrzewski, *Działalność prawotwórcza o mocy ustawy w Polsce Ludowej*, ZN UJ. Prace Prawnicze 1963, nr 10, s. 28. Fakt taki miał miejsce w wypadku naszego projektu.

⁸ K. Działocho, *Perspektywy rozwoju konstytucyjnego modelu tworzenia prawa*, w: *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, pod red. K. Działochoy, Wrocław 1981, s. 283; tenże: *Zagadnienia prawne społecznego procesu tworzenia prawa*, Wrocław 1980, (masz. powiel.), s. 21; A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury*, s. 13.

ciwieństwo ogólnej). W zasadzie aktywność środowisk twórczych, w toku starań o ustawę, jak i opracowywania projektu, uzasadnia wystarczająco słuszność nawet postulatu inicjatywy ludowej, tj. przyznania tego prawa obywatelom w grupach⁹. Zgodzić się można ze stanowiskiem, że dążenia środowisk mogą znajdować ujście za pośrednictwem ich organizacji. Uzasadniony też byłby wymóg, by prawo to realizować za pośrednictwem ich statutowych organów. Nie jest jednak konieczne, by prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało jedynie masowym organizacjom społecznym ludu pracującego, choć celowy byłby warunek ogólnokrajowego zasięgu działania organizacji. Należy więc sprzeciwić się stanowisku bagatelizującemu znaczenie poszerzenia kręgu uprawnionych, przyjmującemu, że — z uwagi na model politycznego kierowania procesem prawotwórczym — niewiele w tym zakresie uległoby zmianie, korzystanie bowiem z prawa inicjatywy wymagałoby wcześniejszej aprobaty centrum politycznego¹⁰. O ile podniesione wątpliwości, co do praktycznego znaczenia ewentualnej inicjatywy ludowej, miałyby być także tego rodzaju, to należałoby je w równej mierze — albo i większej — odnieść do aparatu państwowego. Autor przekonany jest, że, tak, jak w poszerzeniu kręgu podmiotów inicjatywy ustawodawczej widzieć należy wyraz demokratyzacji, tak również założenie aktywności obywateli i ich organizacji widzieć należy jako trwałą element stosunku wobec centrum decyzyjnego.

IV. INICJATYWA POSELSKA

Poselski głos, że projekt ustawy o ZET winien być wniesiony do łaski marszałkowskiej przez sejmową Komisję Kultury i Sztuki, a nie rząd, stawia kwestię specyfiki poselskiej inicjatywy ustawodawczej. Pewne elementy są oczywiście bezsporne. Wszystkie konstytucyjne podmioty inicjatywy ustawodawczej (poza budżetem) korzystać mogą ze swego prawa bez jakichkolwiek ograniczeń przedmiotowych. Inicjatywa jednego podmiotu nie wymaga przy tym zgody innych uprawnionych. De facto jednak widać, że inicjatywa Rady Państwa ma miejsce zwykle tylko w sprawach wchodzących do jej zakresu działania. Podkreślono też, że inicjatywa poselska nie jest uprawnieniem indywidualnym, a prawem uczestni-

⁹ Wyraźnie przeciw inicjatywie ludowej wypowiedział się S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 354. Wątpliwości co do praktycznego znaczenia : A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury*, s. 16.

¹⁰ Tak A. Bałabam, *Konstytucja, ustawa i uchwała jako formy działalności prawotwórczej Sejmu PRL*, Lublin 1978, s. 149; Z. Mazur, *Uwagi o udziale stałych komisji Sejmu we wstępnych stadiach procesu ustawodawczego*, *Annales UMCS*, sec. G 1978, vol. XXV, s. 332.

czenia w inicjatywie, jako że poseł może ją wykonać tylko w grupie (15-osobowej lub poprzez komisje). Charakterystyka tych grup nie wyznacza jednak nawet zarysu interesującej nas sfery. Są to w praktyce grupy wyróżnione według kryteriów partyjnych, środowiskowych, zawodowych lub też o charakterze mieszanym albo wręcz nieokreślonym¹¹. Wskazuje się w doktrynie, że prawidłowością praktyki jest inicjatywa poselska, w materiałach dotyczących problematyki politycznej o ograniczonych aspektach administracyjnych i gospodarczych, o poważnej wadze ideowopolitycznej, a niewielkiej zawartości normatywnej, o charakterze ustrojowym takim, że inicjatywa rządu politycznie nie wydaje się uzasadniona¹². Dominuje więc mała zawartość normatywna i swoisty „takt” ustrojowy. Nie wydaje się też słuszne pozostawianie sprawy tylko praktyce, tym bardziej, że oczekiwania poselskie wykraczają poza sferę dotychczasową. Z głosem posła T. Hołujki współbrzmie wypowiedź poselska podkreślająca, że istnieją i potrzeby, i możliwości zwiększenia poselskiej inicjatywy, która koncentrować się winna na aktach prawnych o charakterze ogólnospołecznym i dużej jednak merytorycznej nośności zagadnienia, odpowiadających równie wysokim poziomem rozwiązań prawnych i merytorycznych projektom rządowym¹³. W tym miejscu właściwie jest wskazać przedstawione do dyskusji kryterium charakteru przepisów podstawowych i obywatelskich łącznie, jako zakreślającego interesującą nas sferę¹⁴. Dopiero w sferze tak zakreślonej elastyczniejszej praktyki można zostawić ustalenia związane z konkretnym projektem. Winny one zapaść odpowiednio wcześniej i znaleźć odzwierciedlenie w programie prac legislacyjnych. Wskazówką aktualnych tendencji praktyki jest rozróżnienie między przygotowaniem projektów ustaw bądź przez naczelne organy administracji, bądź przy (tylko) współdziałaniu rządu. Wskazać też można na ewentualną rolę zajęcia przez rząd stanowiska wobec zgłaszanych poselskich projektów ustaw, choć nie stanowi to formalnego wymogu.

¹¹ A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury*, s. 9 i 12. Podkreślono też, że nie są to jednak grupy przypadkowe lub posłów osobiście zainteresowanych projektem, lecz dobrane z punktu widzenia szczególnego zainteresowania projektem podmiotów, wyróżnionych przytoczonymi kryteriami. J. Zakrzewska, *Prawo państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Łódź 1964, s. 116.

¹² Tak w różnych sformułowaniach W. Zakrzewski, *Działalność prawotwórcza*, s. 27 i 46-47; tegóż: *Aktywność i funkcje Sejmu*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, pod red. A. Burdy, Wrocław 1975, s. 444; S. Gebert, *Działalność ustawodawcza Sejmu III kadencji*, Państwo i Prawo 1965, nr 7, s. 13; M. Kudej, *Komentarz do regulaminu Sejmu PRL*, Katowice 1974, s. 125.

¹³ Z wypowiedzi pos. K. Marszałek w: T. Konarska, J. Konieczny, M. Rymszko, J. Waniorek, *Sejm — jaki model działalności prawotwórczej?*, Prawo i Życie 1980, nr 16.

¹⁴ A. Gwiżdż, *Zasady tworzenia prawa. Tezy*, maj 1977 (masz, powiel.), teza 6 i 7.

V. CHARAKTER INSTYTUCJI

Inicjatywa ustawodawcza z formalnego punktu widzenia, tj. prawo wniesienia do Sejmu projektu z określonym skutkiem, ma istotne znaczenie, ale wypowiedź posła zawierała kontekst „autentyzmu” sytuacji. Stwierdził on pozorność sytuacji, gdy dobiera się podmiot do wniesienia projektu niezależnie od tego, kto — dzięki swemu zainteresowaniu i wkładowi pracy — byłby do tego najbardziej predysponowany. Jest to słuszne uchwycenie istotnej różnicy obu sytuacji; dotąd dość jednostronnie akcentowano formalny aspekt samego „wniesienia” (przedkładania) projektu. Incydentalnie jedynie zauważono, że początkowo w okresie Krajowej Rady Narodowej wszelkie projekty były formalnie wnoszone przez posłów, niezależnie od tego, kto projekt opracował. Z drugiej zaś strony stwierdzono, że w okresie Sejmu Ustawodawczego zaniknął typ projektu ustawy, wypływającego rzeczywiście z inicjatywy indywidualnej posła, wyrażającego samodzielnie ukształtowaną jego koncepcję i znajdującego poparcie innych posłów¹⁵. Powyższe uwagi o inicjatywie ustawodawczej — instytucji „granicznej” między fazą przed- i parlamentarną — mają akcentować jej więź z pracami poprzedzającymi, a nie — jak dotychczas — czynienie z niej instytucji tylko otwierającej nowe prace nad projektem. Nietrafnie jednak wiązano w literaturze przyznanie w 1972 r. komisjom sejmowym prawa inicjatywy ustawodawczej z prawem opracowywania koncepcji ustawy, jej założeń wstępnych i ostatecznego kształtu wniosku¹⁶. Obowiązujące do tej pory przepisy regulaminowe nie stały na przeszkodzie opracowywaniu przez komisje projektu ustawy, a dokonana wówczas nowelizacja dotyczyła właśnie formalnego aspektu inicjatywy, tj. prawa „wnoszenia” projektu. Z pewnością była to jednak nowa sytuacja i bardziej realistyczna.

Na marginesie poselskiej inicjatywy — zwłaszcza opartej na poselskich pracach przygotowujących projekt — trzeba zaznaczyć pełną aktualność zagadnienia społecznej dostępności ustawodawcy¹⁷, rozumianej jako otwartość dla wniosków obywateli, współdziałanie ze społecznymi podmiotami inspiracji ustawodawczej i ewentualnej inicjatywy ustawodawczej. Dotyczy to tak płaszczyzny merytorycznej rozwiązań, jak i formalnej strony powstania projektu. W obu płaszczyznach chodzić może zarówno o całościowy projekt lub analizę zgłaszanych różnorodnych wniosków w sprawach legislacyjnych. Wiąże się to z możliwością przyjęcia „społecznych” projektów ustaw, jako substratu poselskiej inicjatywy ustawodawczej (ewentualnie dalszych, własnych prac poselskich)

¹⁵ W. Zakrzewski, *Działalność prawotwórcza*, s. 9 i 26.

¹⁶ Tak Z. Kędzia, *Parlament socjalistyczny*, Warszawa 1975, s. 261.

¹⁷ Podkreśla to R. Piotrowski, *Model prawodawcy demokratycznego. Tezy referatu*, kwiecień 1981.

bądź zorganizowaniem procedury rejestracji, oceny, przekazywania wspomnianych wniosków obywatelskich. W realizacji poselskiej inicjatywy ustawodawczej przewidzieć należy miejsce dla Komisji Prac Ustawodawczych, Kancelarii Sejmu oraz — stosownie do skali potrzeb — pomocy służb fachowych rządu.

VI. ZASADA KONTYNUACJI PRAC. WYCOFANIE WNIOSKU

Na przeciwległym biegunie inicjatywy ustawodawczej postawiono zagadnienie możliwości wycofania, przez wnioskodawcę, projektu oraz — dla Sejmu nowej kadencji — „mocy” inicjatywy ustawodawczej, wykonanej w kadencji poprzedniej, o ile ustawa nie została w czasie trwania kadencji uchwalona¹⁸. Co do możliwości wycofania projektu przedstawiono dwie możliwości 1) niekwestionowanego prawa formalnego wycofania projektu i to bez względu na stadium prac sejmowych (komisja, plenum), byle to nastąpiło przed uchwaleniem ustawy, bądź 2) uzależnionego od stadium, w jakim znajduje się projekt¹⁹. Słuszna jest uwaga, że inicjator przestaje być jedynym gospodarzem projektu, jednakże uzależnienie to powstaje — według naszego rozumienia — w momencie wniesienia projektu, oznaczającego przecież uruchomienie procedury. Z momentem wniesienia bowiem wiązać trzeba obowiązek Prezydium Sejmu skierowania projektu do I czytania. Jeszcze więc przed I czytaniem ewentualna decyzja o wycofaniu projektu powinna być podjęta wspólnie z Prezydium Sejmu. Z drugiej zaś strony zaznaczyć należy, że formalnym wymogiem w sprawie wycofania swego projektu winna być uchwała Rady Ministrów podjęta in pleno.

W kwestii międzykadencyjnego przedawnienia projektu argumenty przemawiają za lub przeciw. Za przedawnieniem przemawiają cele praktyczne (pusty portfel projektów nowego parlamentu), mogące zasługiwać na uwzględnienie także w Sejmie PRL, jak i cele polityczne, mogące być wyjściem z sytuacji, gdy — w parlamencie burżuazyjnym — nowo obrany parlament będzie miał zupełnie inną strukturę polityczną i dążyć będzie do innych celów²⁰. Przemawiałoby to za koniecznością ponownego wniesienia projektu. W naszych warunkach podkreśla się jednak moment kontynuacji, w pracach Sejmu kolejnych kadencji, wychodząc z założenia homogeniczności jego składu, reprezentującego ten sam

¹⁸ A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury*, s. 18. Kwestia ta tylko częściowo ma oparcie w przypadku projektu ustawy o ZET, bowiem w czystej postaci takie „zakończenie” inicjatywy nie miało miejsca.

¹⁹ Pierwszą reprezentuje S. Rozmaryn, *Ustawa*, s. 33 i M. Kudej, *Komentarz*, s. 122, drugą A. Gwiżdż. *Zagadnienia parlamentaryzmu*, s. 198.

²⁰ Por. A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury*, s. 18 i M. Kudej, *Komentarz*, s. 123.

profil społeczno-polityczny²¹. Odpada więc szczególne uzasadnienie polityczne dyskontynuacji prac. Zgodnie z tym stanowiskiem Sejm może kontynuować prace nad projektem, korzystając z ustaleń poczynionych w poprzedniej kadencji. Przeciw temu podnosi się argument potencjalnej rozwlekłości prac i ewentualnej potrzeby aktualizacji projektu, gdyby w międzyczasie zmieniły się — w związku ze zmianami ogólniejszej sytuacji — szczegółowe potrzeby, które projektowana ustawa miała zaspokoić²². Obraz uzupełnić trzeba stwierdzeniem, że obowiązujące przepisy nie dają żadnych podstaw do sądenia, iż „moc” wykonanej inicjatywy ma gasnąć z chwilą zakończenia kadencji. Wydaje się, że bardziej przekonujące są argumenty za kontynuacją prac, bez potrzeby ponownego wnoszenia projektu. Pomijając fakt sporadyczności takich wypadków, co zmniejsza rangę problematyki, ale przecież nie ma rozstrzygającego znaczenia, zauważyć należy, że w razie potrzeby możliwość wycofania projektu przez wnioskodawcę — na określonych warunkach — chroni przed „niebezpieczeństwem” niepotrzebnego jego rozpatrywania. O ile sytuacja taka nie zachodzi, można kontynuować prace nad projektem wniesionym w poprzedniej kadencji. Tę samą gwarancję daje — w wypadku nieaktualności projektu — możliwość odrzucenia przez Sejm propozycji. Zaznaczyć też warto, że podniesiona, jako „zarzut”, ewentualna potrzeba częściowej aktualizacji projektu, nawet w trakcie kadencji, winna spowodować potrzebne prace. Także argument przewlekłości prac — związanej z okresem czasu między kadencjami — nie jest istotny, jako że data wyborów do Sejmu wyznaczona zostaje na dzień przypadający w ciągu dwóch miesięcy po upływie pełnomocnictw Sejmu poprzedniej kadencji. Wręcz przeciwnie, należałoby obawiać się dodatkowego, sztucznego przyspieszania prac nad projektami znajdującymi się jeszcze w Sejmie, a zagrożonymi „przedawnieniem”.

Uwzględniając doświadczenia z prac nad ustawą o ZET należałoby jednak poszerzyć argumentację o nowy wymiar. Mówiliśmy bowiem o kwestii przedawnienia inicjatywy ustawodawczej faktycznie wykonanej, a więc gdy uprawniony podmiot wniósł projekt do łaski marszałkowskiej. Casus ustawy o ZET wykazuje, że możemy mówić o kontynuacji prac (nie inicjatywy ustawodawczej sensu stricto) nad projektem. Chodzi w tej mierze tak o „wielokrotnie międzykadencyjne” starania o ustawę — ich ciągłość i intensywność, jak i o całość prac — jako jednorodny ciąg działań, stanowiący wyraz ścisłej więzi funkcji Sejmu. Sygnalizowaliśmy dwukrotne, poza rozpatrywaniem projektu po wykonaniu inicjatywy ustawodawczej w 1973 r., rozpatrywanie de facto pro-

²¹ M. Kudej, *Komentarz*, s. 123. Homogenicznością tę podkreśla: S. Zawadzki, *Z doświadczeń*, s. 10 - 11.

²² Tak A. Bałaban, L. Dubel, L. Leszczyński, *Zasady tworzenia prawa*, Lublin 1978, s. 108-109.

jektu przez komisję sejmową w fazie prac przygotowawczych. Uwzględnić także trzeba aspekt obowiązku przedłożenia projektu ustawy Sejmowi przez rząd, wynikającego z rezolucji Sejmu, a wzywającej rząd do wniesienia projektu. Dodatkowym wreszcie elementem obrazu jest regulaminowe — od 1980 r. — prawo rozpatrywania i opiniowania przez komisję założeń projektu ustawy. Wszystko to pozwala mówić o problematyce „kontynuacji-przedawnienia” w nowym, szerszym rozumieniu. Ujęcie to wskazuje na konieczność ujmowania prac w ich ciągłości, a nie rozbiciu na kadencje. Ten ogólniejszy wymiar może jednocześnie sam służyć jako argument w dyskusji o zachowaniu mocy wykonanej inicjatywy ustawodawczej sensu stricto.

VII. FORMA INICJATYWY

Wykonanie inicjatywy ustawodawczej miało postać projektu ustawy wraz z uzasadnieniem, przesłanego marszałkowi Sejmu. Pismo do marszałka podpisał w zastępstwie premiera wiceprezes Rady Ministrów. Informowało ono o załączeniu projektu ustawy — z przytoczeniem jej tytułu — o charakterze wykonywanej czynności („przedstawiam”) oraz zawierało wniosek o przedłożenie projektu pod obrady Sejmu. Opatrzono było sygnaturą, datą i wskazaniem adresata; w sumie tekst pisma jednozdaniowy. Projekt ustawy zawierał 17 artykułów i obejmował 5 stron maszynopisu. Załączone do projektu uzasadnienie stanowiło 6 stron tekstu z odrębną numeracją. Materiał ten stanowić miał substrat dalszych prac nad projektem ustawy.

Wydaje się, że formalną usterką pisma był brak wskazania w nim, że projekt przedstawiony zostaje w imieniu (na podstawie uchwały) Rady Ministrów oraz przytoczenia konstytucyjnej podstawy prawnej wykonania inicjatywy. Poza tym wymogi stawiane przez regulamin Sejmu zostały spełnione. Regulamin zakreśla je zresztą bardzo wąsko, wymagając jedynie skierowania projektu do marszałka Sejmu w formie pisemnej, z dołączeniem 3 odpisów i uzasadnienia. Z regulaminowego punktu widzenia tylko tak sformułowane wymogi mogą być przedmiotem kontroli sposobu wykonania inicjatywy ustawodawczej. Natomiast i konstytucja, i regulamin Sejmu mówią o inicjatywie „rządu”, co bezspornie rozumiane jest jako wymóg kolegialności działania Rady Ministrów in pleno. Tak więc ten element wykonania inicjatywy powinien być ukazany w sposób umożliwiający dokonanie kontroli. Podpisanie pisma przez premiera nie oznacza samo przez się, iż przesyłając projekt działa on na podstawie uchwały rządu. Ponieważ warunek ten wyraźnie jest sformułowany, przyjąć trzeba, że kontrola jego spełnienia jest obowiązkowa tak samo, jak pozostałych wymogów. Regulaminowa konkretyzacja sposobu wykonania inicjatywy nie przewiduje, poza wskazanymi, żadnych

innych warunków formalnych, w szczególności np. terminów ani — tym bardziej — warunków merytorycznych.

Regulamin nie zawiera też postanowień, które jednolicie dla wszystkich podmiotów inicjatywy ustawodawczej wyznaczałyby wymogi związane z formą przygotowania (trybem postępowania, kształtem zewnętrznym projektu i in.) jej substratu. Sejm może w sposób normatywny wkraczać regulaminem w stosunki „zewnętrzne” (nakładać obowiązki), może więc konkretyzować warunki wykonania inicjatywy ustawodawczej²³. W konkretyzacji winno chodzić głównie o wskazanie czynności od których przeprowadzenia, w toku prac przygotowawczych, Sejm uzależniałby nadanie biegu wnoszonym przez rząd projektom, a także określenie zakresu dokumentacji, jaką wraz z projektem należałoby, pod tym samym rygiorem przedstawić Sejmowi. Mimo braku takich przepisów Rada Ministrów może własną mocą określić — na stałe lub ad hoc — jaką dokumentację, związaną z pracami przygotowawczymi, powinna przekazać Sejmowi razem z projektem ustawy²⁴. Sejm nie musi dokonywać tego wyłącznie w regulaminie; wskazywano na możliwości tkwiące w kompleksowej, osobnej uchwale Sejmu (deklaracji), wypowiedano się za ustawą²⁵. Uwzględniając element zmienności oraz potrzebę specjalnych nieraz kroków, nie można wykluczyć uchwał Sejmu, podejmowanych ad hoc.

VIII. UZASADNIENIE PROJEKTU

Uwzględniając obowiązujące wymogi regulaminowe — związane ze sposobem wykonywania inicjatywy ustawodawczej — oraz tradycyjne jej rozumienie, należy największą wagę przywiązywać do uzasadnienia projektu ustawy. Chodzi wówczas o instytucjonalizację jego elementów, a rozbudowując katalog wymogów należy przede wszystkim wyraźnie zastrzec obowiązek przedkładania, wraz z projektem ustawy, projektów aktów wykonawczych do niej, o ile projekt je przewiduje, pod rygiorem nienadawania biegu wnoszonym projektom ustaw.

Regulaminowy wymóg jest dotąd jedynym przepisem, zobowiązują-

²³ Krytyczną analizę poglądów przeciwnych por. w pracy J. Repla, *Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław 1978, s. 156-161; A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentarizmu*, s. 110; tegoż: *O zmianach w regulaminie Sejmu*, Państwo i Prawo 1972, nr 10, s. 7. Wprost o konkretyzowaniu warunków inicjatywy: S. Rozmaryn, *Ustawa*, s. 27.

²⁴ Propozycję przedstawia A. Gwiżdż, *Z zagadnień organizacji procesu legislacyjnego*, Państwo i Prawo 1975, nr 12, s. 80.

²⁵ A. Gwiżdż, *Sejm a polityka legislacyjna*, *Studia Iuridica* 1976, nr IV, s. 63-64; Z. Ziemiński, *O normowaniu procesu prawotwórstwa w PRL*, Państwo i Prawo 1975, nr 10, s. 27.

cym rząd do przedłożenia Sejmowi projektu z uzasadnieniem. Wprowadzie wewnętrzne przepisy rządu, dotyczące uzasadnień²⁶, przewidują „dołączenie” uzasadnienia do każdego projektu, to jednak sens tego określenia tkwi w wymogu sporządzenia uzasadnienia. Udostępnienie (przesłanie) przez autorów projektu innym podmiotom sporządzonego uzasadnienia określone jest osobnym zaznaczeniem, że przesyła się opracowany projekt wraz z uzasadnieniem. Dotyczy to jednak wewnątrzrządowych prac przygotowawczych. Nie ma zaś przepisu stwierdzającego, że rząd przysyłając Sejmowi projekt ustawy załącza uzasadnienie, stąd znaczenie umieszczenia tego wymogu w regulaminie sejmowym. Oczywiście, także do uzasadnienia odnosi się wymóg formy pisemnej. Przesłanie projektu bez uzasadnienia byłoby istotną wadliwością wykonania inicjatywy, pozwalającą uznać ją za bezskuteczną. Wprowadzie regulamin nie określa wprost sankcji, ale z uwagi na funkcję uzasadnienia projekt nie powinien zostać skierowany do rozpatrzenia. Rolę egzekutora pełniłoby Prezydium Sejmu, jako kierujące projekt do I czytania, choć wydaje się, że także już marszałek mógłby odmówić przyjęcia projektu składanego mu bez pisemnego uzasadnienia, tj. z naruszeniem formalnego wymogu regulaminowego²⁷. Skierowanie projektu do rozpatrzenia sankcjonowałoby jednak wadliwość zgłoszenia. Nie widzimy natomiast możliwości merytorycznego badania uzasadnienia w celu uzależniania dalszych losów projektu od wyników tej oceny. Prezydium Sejmu może więc oceniać merytorycznie uzasadnienie, nie może jednak nie nadać biegu projektowi. Może też wskazywać dostrzeżone braki, potrzebę uzupełnień, wystąpić o dodatkowe uzasadnienie pisemne, porozumieć się z wnioskodawcą co do szerszego przedstawienia zagadnień w toku ustnego wystąpienia w ramach I czytania. W wypadku natomiast regulaminowej instytucjonalizacji elementów uzasadnienia, jego meritum mogłoby stać się powodem wadliwości wykonania inicjatywy, gdyby uzasadnienie nie zawierało któregoś z istotnych elementów. Faktycznie byłoby to przesunięcie przyczyny wadliwości na płaszczyznę wymogów formalnych. Natomiast skutki oceny wartości objętych uzasadnieniem elementów pozostałyby bez zmian. Instytucjonalizacja elementów uzasadnienia oznaczałaby jednak obowiązek zawarcia ich w uzasadnieniu oraz stanowiła płaszczyznę oceny uzasadnienia.

Trzeba też podkreślić istotne znaczenie praktyczne uzasadnienia. Dyskusja poselska na posiedzeniu komisji wykazuje wprost, że uzasadnienie jest istotnym substratem prac. W takim zakresie, w jakim nie wynika

²⁶ § 5 obowiązującej wówczas uchwały nr 283/57 Rady Ministrów z 27 VII 1957 w sprawie opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych (nie publi.) i § 11 Zasad techniki „prawodawczej”, wprowadzonych zarządzeniem nr 238 prezesa Rady Ministrów z 9 XII 1961 (nie publi.).

²⁷ Tak T. Mołdawa, *Motywacja projektów ustawodawczych*. Prawo i Życie 1969, nr 4, s. 3.

to z uzasadnienia, a w niektórych kwestiach wprost z projektu, padają pytania poselskie o dane obrazujące stan faktyczny, o zasadność (prześlanki) przyjęcia w projekcie określonych propozycji rozwiązań merytorycznych. Niektórzy z posłów wyrabiają sobie także obraz merytorycznych rozwiązań przyjętych w projekcie, głównie na podstawie uzasadnienia, a nie sformułowania artykułowanego tekstu projektu. Na bazie tego kształtują meritum swego stanowiska w dyskusji. Wnikliwość analizy pozwala posłom także wskazywać rozbieżności między projektem a uzasadnieniem²⁸. Wprawdzie wnioskodawca może w swym uzasadnieniu ustnym, w toku I czytania, wyjaśnić ewentualne wątpliwości, ale posłowie przygotowują się przeciw do posiedzenia przez zapoznanie się z uzasadnieniem, doręczanym im wcześniej wraz z projektem.

IX. POJĘCIE PROJEKTU

Z wykonaniem inicjatywy związane jest samo rozumienie pojęcia projektu. Regulamin Sejmu nie wyjaśnia wprost, co należy rozumieć pod tym terminem. Ma to być dokument w formie pisemnej. Pośrednio wskazuje się, że projekt nie jest tym, co rozumie się jako jego uzasadnienie, skoro sformułowano odrębny wymóg, by projekt zawierał uzasadnienie. Co najwyżej możliwa byłaby interpretacja, że pojęcie projektu obejmuje uzasadnienie jako jego część oraz część nie będącą uzasadnieniem, co do której brak dalszych wskazówek. Nowelizacja regulaminu z 28 XI 1980 r. stanowi jednak dodatkowy element normatywny w tej mierze, gdy mówi o rozpatrywaniu i opiniowaniu założeń projektów. W tym ujęciu pojęcie projektu wykracza tylko poza jego założenia, choć określenie regulaminowe nie precyzuje pojęcia projektu do końca. Sejm w praktyce zdaje się na decyzje podmiotów wnoszących projekt i nie kwestionuje ich rozumienia pojęcia projektu. W praktyce tradycyjnie wnosi się dokument całościowo opracowany, w postaci tak „dopracowanej”, że wszelka praca nad nim — w mniemaniu wnoszących organów — jest definitywnie zakończona. Oznacza to przyjęcie przez nie założenia, że w Sejmie nie nastąpią istotne zmiany projektu²⁹. Z drugiej

²⁸ Por. s. 4-7 protokołu ze wspólnego posiedzenia w dniu 11 VII 1973 Komisji Kultury i Sztuki, Komisji Pracy i Spraw Socjalnych przy udziale Komisji Prac Ustawodawczych. Też wypowiedź posłów T. Holują i Z. Załuskiego (s. 5 protokołu). Świadczy to nie tylko o jakości uzasadnienia, ale pośrednio i o znaczeniu stałej jego aktualizacji, stosownie do wersji merytorycznych rozwiązań w projekcie. W tym przypadku chodziło o objęcie ustawą twórców, będących członkami związków twórczych (jak podawało uzasadnienie projektu, przekazane posłom), podczas gdy już od majowego posiedzenia Prezydium Rządu zrezygnowano z wymogu takiego członkostwa, jak to ujmował artykułowany tekst projektu.

²⁹ A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu*, s. 224. Odzwierciedlał to frag-

strony, projekt jest opracowaniem całościowym w sensie przyjęcia rozwiniętych wypowiedzi normatywnych, jest więc ono skonkretyzowane w sensie legislacyjnym tak, że nie ma postaci pisma, postulatu, a tylko wskazania kierunku zmian prawa³⁰.

Nie ma więc aktu normatywnego, który jednolicie i wiążąco dla wszystkich podmiotów inicjatywy ustawodawczej określałby wymogi, jakim winien odpowiadać projekt. Jedynie rząd, dla własnych potrzeb, posiada regulację w sprawie zasad techniki prawodawczej, choć w praktyce zasad tych przestrzegają pozostałe podmioty, w tym Sejm. Sama uchwała nr 283/57 Rady Ministrów też posługiwała się pojęciem projektu bez jego bliższego precyzowania. Określała jednak obowiązek nadania mu postaci zredagowanej, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, precyzującymi wymogi technicznolegislacyjne.

Podniesiony problem jest istotny w świetle postulatów, w myśl których wykonywanie inicjatywy nie wiązałoby się z wnoszeniem tak „finalnych” projektów. Mowa jest więc o świadomym wnoszeniu przez rząd projektów ustaw nie do końca dopracowanych, „aby dzieło doprowadzić do końca, właśnie wspólnie z posłami, korzystając z ich ogromnego doświadczenia”. Postuluje się przekazywanie komisjom sejmowym wyników rządowych prac nad potrzebą wydania ustawy wraz z rządowym szkicem projektu, wysuwa się propozycje przedstawiania przez rząd Sejmowi alternatywnych projektów ustaw czy też otrzymywania przez posłów — zamiast gotowych projektów — materiałów stanowiących „syntezę aktualnego stanu, propozycje, przemyślane wnioski z przeprowadzonych analiz, a w ślad za nimi sugestie co do kierunku uregulowania”³¹. Choć w szczegółach postulaty są różne, to sens ich jest wspólny. Można go sprowadzić do formuły o potrzebie wykorzystania doświadczenia nie tylko rządowego, ale i poselskiego w toku prac nad przygotowaniem projektu, a przed decyzjami — choćby wstępnymi — co do ostatecznego kształtu projektu. Wiązanie tej kwestii z inicjatywą ustawodawczą — jak w przytaczanych postulatach — wiąże się z tradycyjnym właśnie rozumieniem „wniesienia” projektu, jako granicznego momentu między pracami rządowymi a sejmowymi. Role te — generalnie biorąc — spełnić może poselski udział w pracach wstępnych rządu, jak i — z drugiej strony — pomoc służb rządowych w opracowywaniu przez posłów projektów ustaw. Można też dopuścić zróżni-

ment uzasadnienia ustnego wnioskodawcy, gdy wprost wnosził on o przyjęcie projektu w przedstawionej wersji (załącznik nr 3 do cyt. protokołu z posiedzenia komisji dnia 11 VII 1973, s. 4).

³⁰ M. Grzybowski, *Polityczne i konstytucyjne*, s. 33; J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980, s. 150.

³¹ A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu*, s. 224; A. Bałaban, *Konstytucja, ustawa*, s. 143; wypowiedź posła J. Pisklarz-Nałęczkiewicza, w: T. Konarska, *Sejm — jaki model*.

cowany sposób wykonywania inicjatywy ustawodawczej, uzależniony od przyjętego — oczywiście wcześniej normatywnie określonego — sposobu prowadzenia prac nad przygotowaniem projektu.

X. PODSUMOWANIE

W związku z pracami nad przygotowywaną ustawą o tworzeniu prawa należy więc zasygnalizować konieczność rozważenia i podjęcia decyzji przez jej twórców w szeregu kwestiach. Zaliczyć tu można generalne zinstytucjonalizowanie prawa inspiracji ustawodawczej, rozszerzenie kręgu podmiotów inicjatywy ustawodawczej o inicjatywę ludową, a zwłaszcza ogólnokrajowe organizacje społeczne. W obu sprawach możliwe jest przyznanie prawa w określonym (statutowym) zakresie działania. Osobną kwestią byłoby też zastrzeżenie wyłączności inicjatywy poselskiej w określonej sferze spraw. Co najmniej z inicjatywą poselską związać można procedury rejestracji, oceny, przekazywania wniosków obywatelskich (projektów społecznych), jako substratu ewentualnych dalszych prac podmiotów uprawnionych. Postulować należy powiązanie inicjatywy ustawodawczej — jako instrumentu wiążącego prace parlamentarne z pracami wcześniejszymi — z rolą podmiotów w przygotowaniu projektu. W tym kontekście ustawa może ująć — lub poszerzyć — regulaminowe prawo rozpatrywania przez posłów założeń projektów bądź też zróżnicować sam sposób wykonania inicjatywy, w zależności od sposobu prowadzenia wcześniejszych prac nad projektem. Szczegółowiej należałoby określić wymogi związane z wnoszeniem projektu do Sejmu co do warunkujących ją, obligatoryjnych czynności na wcześniejszym etapie prac oraz zakresu i treści koniecznej dokumentacji. Elementy konieczne winny być uwidocznione w sposób umożliwiający kontrolę ich dochowania. Jasno trzeba też rozstrzygnąć kwestię zasady kontynuacji (lub dyskontynuacji) prac oraz reguł wycofania wniesionego projektu. Na marginesie niejako wypadałoby określić zasadę korzystania przez posłów z pomocy fachowych służb legislacyjnych (naukowych) — sejmowych lub pozasejmowych.

ON A QUESTION OF LEGISLATIVE INITIATIVE

Summary

In a form of case study the analysis concerns various aspects of legislative initiative. The author observes a possibility of widening a range of subjects of the initiative, mainly by social organizations, of institutionalizing legislative inspiration, popular inspiration. Withdrawing a bill is possible only upon obtaining a consent of the Parliament. The principle of discontinuity of works has to be

refused. The analysis pertains to the specificity of the initiative of members of the Sejm, unilaterality of the aspect of introducing a draft of the law is emphasised with the respect to separating from the contribution to preparation of the draft.

(A form of the initiative should enable the control fulfilling exigencies, mainly passing a bill by the government. It is desirable to precise the requirements, like indicating at certain acts within preparatory works stage to condition starting the processing of the bill. It is imperative to institutionalize elements of the grounds of the draft and annexing drafts of executive acts. A notion of bill in the light of legal regulation and practice is analysed. The postulates to increase the M.P.'s influence on the bill can be realized in various organizational forms.

The author admits a varied manner of carrying out the initiative subject to the stage of preparatory works, and a right to initiative within a statutory scope of activity of the entitled subject. The importance of social accessibility of the subject of initiative is emphasised, including social drafts of the law as substratum of works of the M. P.'s. In spite of the dominating governmental legislative analysis it is possible to utilize the M. P.'s activity to a higher degree. Also the activity of social subjects should become a durable factor of legislative initiatives. The analysis is concluded by the postulates on the bill of the Law-making Act.