

# I. ARTYKUŁY

ANDRZEJ GWIŹDŹ

## Z ZAGADNIENÍ PROCEDURY USTAWODAWCZEJ

O trybie uchwalania ustawy  
przez Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej \*

### I

Przepis art. 15 ust. 3 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, który głosi, że to Sejm uchwała ustawy, narzuca przede wszystkim konieczność ustalenia, czy mówiąc o uchwalaniu ustaw przez Sejm Konstytucja postanawia, iż uchwalać je mają jednomyślnie wszyscy wybrani przez naród posłowie, czy też jednomyślności tej oczekuje od wszystkich posłów biorących udział w danym głosowaniu, czy wreszcie przez „Sejm w rozumieniu art. 15 ust. 3 Konstytucji” chce uważać tylko większość posłów wybranych, lub też większość posłów głosujących.

Przystępując do rozważenia tej kwestii można przede wszystkim odrzucić hipotezę, iż chodzić tutaj może o jednomyślność. Hipoteza taka zapoznawałaby bowiem fakt, iż zasada jednomyślności nie jest bynajmniej powszechnie przyjętą zasadą socjalistycznego prawa państwowego (tak zresztą, jak i burżuazyjnego), dlatego też ustanowienie dla jakiegoś przypadku wymogu jednomyślności wymagałoby zawsze wyraźnego (*expressis verbis*) przepisu ustawy<sup>1</sup>, nie mogłoby zaś być — jako odstępstwo od powszechnie przyjętej reguły — domniemywane. Odrzucenie sformułowanej hipotezy można by zresztą oprzeć i na innym rozumowaniu: skoro bowiem art. 91 Konstytucji przewiduje dokonywanie zmian w ustawie zasadniczej większością głosów (pomijam na razie problem jaką), to niedopuszczalne byłoby przypuszczenie, iż ustawy zwykłe mają być uchwalane jednomyślnie.

\* Por. artykuły autora z zagadnień procedury ustawodawczej: *O zatwierdzeniu przez Sejm, dekretów Rady Państwa*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 10; *O uchwalaniu przez Sejm ustawy budżetowej*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 7.

<sup>1</sup> W Polsce Ludowej w jednym tylko przypadku ustawodawca wprowadził wymóg jednomyślności do norm prawa państwowego, ale też uczynił to *expressis verbis*: „Na jednomyślny wniosek Rady Państwa Sejm może uzupełnić jej skład przez...” itd. (art. 15 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 19 II 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej).

Usunięcie jednej z wysuniętych wątpliwości nie usuwa jednak dalszych. Przyjmując, że w myśl Konstytucji uchwalanie ustaw ma się odbywać większością głosów, musimy jednak stwierdzić, że ta większość może być różna (prosta albo tak lub inaczej kwalifikowana), a ponadto od różnej obliczana podstawy (zagadnienie quorum). Musimy też stwierdzić, że Konstytucja PRL ani nie rozstrzyga, o jaką i jak obliczaną większość będzie tutaj chodzić, ani też nie daje jakichkolwiek, choćby ogólnych wskazówek w tej sprawie<sup>1a</sup>. Brak ten należy uznać, naszym zdaniem, za istotny w naszej ustawie zasadniczej. Na ogół konstytucje same rozstrzygają te problemy, są to bowiem istotnie zasadnicze problemy ustrojowe. Np. postanowienia dotyczące wymaganej przy uchwalaniu ustaw większości zawierają wszystkie — z wyjątkiem Konstytucji PRL — konstytucje państw socjalistycznych<sup>2</sup>.

Skoro jednak Konstytucja PRL nie rozstrzygnęła tych problemów, to rozstrzygnąć je musiał regulamin sejmowy. Decyzje podjęte w tym zakresie po raz pierwszy przez Sejm I kadencji (w 1952 r.) były podyktowane koniecznością jakiegoś praktycznego wypełnienia luki zrodzonej przez powściągliwość twórców Konstytucji. Jednakże sprawa, o której mowa, stanowi, według naszego mniemania, materię konstytucyjną, a nie regulaminową, wymagała więc uregulowania w Konstytucji, a nie w regulaminie.

Ostatecznie zatem łączne dopiero rozpatrzenie przepisów Konstytucji i regulaminu sejmowego pozwala nam ustalić treść pojęcia „Sejm w rozumieniu art. 15 ust. 3 Konstytucji”. Okazuje się, że Konstytucja powierza funkcję uchwalania ustaw większości posłów, nie precyzując, o jaką większość chodzi, regulaminy sejmowe obchodzą się teraz z posłami nader „liberalnie”; stanowią one bowiem, że dla prawomocności wszelkich uchwał Sejmu wystarczy obecnie zwykła większość jednej trzeciej ogólnej liczby posłów<sup>3</sup>. Warto przy tym zwrócić na to uwagę, że regulaminy nasze nie czynią quorum warunkiem prowadzenia

<sup>1a</sup> S. Rozmaryn (*Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, s. 12–13) uważa jednak słusznie, że z Konstytucji wynika jeszcze niedopuszczalność zrównania wymogów uchwalania ustaw z wymogami dotyczącymi zmiany Konstytucji.

<sup>2</sup> Postanowień dotyczących obowiązującego quorum nie zawierają natomiast konstytucje: Chin Ludowych, Mongolii, Polski, Rumunii i ZSRR.

<sup>3</sup> Art. 45 ust. 1 regulaminu Sejmu z 1952 r.: „Uchwały Sejmu są prawomocne, jeżeli zostały powzięte zwykłą większością głosów w obecności co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby posłów” i tak samo art. 65 ust. 1 regulaminu Sejmu z 1957 r. Por. także wypowiedź posła Oskara Langego jako sprawozdawcy komisji dla opracowania regulaminu Sejmu w 1952 r.: „Dla prawomocności uchwał Sejmu regulamin wymaga zwykłej większości głosów przy obecności przynajmniej  $\frac{1}{3}$  ogólnej liczby posłów” (Spr. sten. S. O. I 2/14).

obrad, lecz tylko warunkiem podejmowania uchwał<sup>4</sup>. Sejm może więc prowadzić obrady również w obecności mniejszej liczby posłów niż 1/3 ich liczby ogólnej, nie może natomiast w tych okolicznościach podejmować jakichkolwiek uchwał, w szczególności nie może uchwalać ustaw. Trzeba stwierdzić, że nie są to wymogi daleko idące. Dla uchwalenia ustawy wystarczy dziś w polskim Sejmie — przy „sprzyjających” warunkach — ledwie 78 głosów oddanych „za” w obecności 154 posłów<sup>5</sup>.

Quorum	Większość	
	rodzaj	minimalna liczba posłów
50%=230 posłów	jednomyślność	230
	kwalifik. 3/4	173
	kwalifik. 2/3	154
	prosta (50%+1)	116
1/3=154 posłów	jednomyślność	154
	kwalifik. 3/4	116
	kwalifik. 2/3	103
	prosta (50%+1)	78

Utrzymywanie tak określonych wymogów w naczelnym organie władzy państwowej PRL jest dziś zaś tym bardziej zaskakujące, że w terenowych organach władzy państwowej, tj. w radach narodowych, gdzie również obowiązywało od 1950 r. quorum 1/3<sup>6</sup>, w 1958 r. Sejm podwyższył stosowne wymogi, ustanawiając dla prawomocności obrad (podkreślam: obrad, a nie tylko uchwał) wymóg obecności 1/2, a nie 1/3 ogólnej liczby członków danej rady<sup>7</sup>.

Nie można kwestionować zgodności cytowanych postanowień regulaminowych z którymkolwiek z konkretnych przepisów Konstytucji; zgodność tych postanowień z ideą demokratyzmu socjalistycznego, leżącą u podstaw naszej Konstytucji, stanowić może jednak przedmiot

<sup>4</sup> Inaczej reguluje sprawę quorum ustawa o radach narodowych z 25 I 1958 r. stanowiąc w art. 32 ust. 3: „Rada narodowa może obradować przy obecności co najmniej 1/2 ogólnej liczby radnych”. Określone quorum jest więc w radach narodowych nie tylko warunkiem podejmowania uchwał, ale i prowadzenia obrad.

<sup>5</sup> Konsekwencje liczbowe różnych możliwych przepisów co do quorum i wymaganej większości w naszym 460-osobowym Sejmie przedstawia poniższa tabelka.

<sup>6</sup> Patrz § 3 ust. 1 uchwały Rady Państwa z 12 V 1950 r. w sprawie tymczasowego ramowego regulaminu obrad rad narodowych (M.P. nr A-57, poz. 651). „Rada może obradować i podejmować uchwały w obecności przynajmniej 1/3 ogólnej liczby członków (quorum)”.

<sup>7</sup> Por. wyżej przyp. 4. Należy również zauważyć, że gdy poprzednio zagadnienie quorum było przedmiotem uchwały Rady Państwa opartej na delegacji ustawowej (art. 10 ust. 2 ustawy z 20 III 1950 r.), to obecnie zostało ono uregulowane przez Sejm bezpośrednio w samej ustawie.

uzasadnionych wątpliwości. Należy przy tym zauważyć, że zasada prostej większości jest co prawda regułą powszechną we wszystkich krajach socjalistycznych, ale w wielu spośród nich zasada ta łączy się z wymogiem obecności połowy ogólnej albo ustawowej liczby deputowanych. Charakterystyczny jest przy tym przypadek Czechosłowacji, który, być może, ujawnia pewną ogólniejszą tendencję. Otóż według konstytucji w 1948 r. czechosłowackie Zgromadzenie Narodowe mogło podejmować uchwały w obecności 1/3 ogólnej liczby deputowanych, obecnie zaś — według konstytucji z 1960 r. — przy podejmowaniu uchwał przez Zgromadzenie Narodowe obecna musi być większość wszystkich deputowanych<sup>8</sup>.

Jeszcze dalej idą w tej mierze niektórzy uczeni radzieccy, domagając się ustanowienia w Radzie Najwyższej ZSRR (i w radach najwyższych republik) wymogu obecności 2/3 członków danego organu dla prawomocności podejmowanych przez nie uchwał<sup>9</sup>. Również i w tej dziedzinie sprawy przedstawiają się odmiennie w krajach kapitalistycznych; nie dostrzegamy nigdzie tendencji do zwiększenia wymogów w zakresie quorum i wymaganej większości — i nic w tym dziwnego, skoro jest to tendencja w istocie swej demokratyczna. Tzw. matka parlamentów, tj. Izba Gmin, daje w tym zakresie przykład wręcz gorszący, skoro dla stwierdzenia quorum wystarczy w niej nadal obecność 40 członków, gdy jest ich obecnie łącznie (z Anglii, Szkocji i Irlandii) sześćdziesiąt kilkadziesiąt<sup>10</sup>.

Tyle co do większości i quorum. W rozważaniach dotychczasowych zawarta była implicite jeszcze jedna myśl, którą teraz trzeba sformułować wyraźnie: ustawy mogą być uchwalane tylko przez Sejm zebrany na posiedzeniu plenarnym, a nie w jakikolwiek inny sposób, jak również nie przez którykolwiek inny organ sejmowy. Wynika stąd, że komisje sejmowe nie tylko nie mają tych szerokich uprawnień do samodzielnego stanowienia ustaw, jakie komisjom włoskiej Izby Deputowanych nadała konstytucja republikańska z 1948 r.<sup>11</sup>, ale także, że niedopuszczalne by-

<sup>8</sup> Por. § 54 ust. 1 Konstytucji Republiki Czechosłowackiej z 9 V 1948 r. i art. 51 ust. 1 Konstytucji Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej z 11 VII 1961 r.

<sup>9</sup> Dżangir Ali-Abasowicz Kierimow, *Swaboda, prawo i zakonnost' w socjalistycznym obszczestwie*, Moskwa 1960, s. 165.

<sup>10</sup> T. Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, wyd. 17, Londyn 1956, s. 331—332. Szczegółowe i bardzo zawiłe przepisy dotyczące konsekwencji stwierdzenia braku quorum w Izbie (różne dla różnych dni tygodnia i odmiennie w pewnych godzinach dnia!) zawierają art. 27 i 28 House of Commons Standing Orders relative to Public Business z 1956 r. (ibidem, s. 1064—1065).

<sup>11</sup> Art. 72 Konstytucji Republiki Włoskiej z 22 XII 1947 r.; por. U. Cosentino, *Pouvoirs legislatifs des commissions de la Chambre des Députés*, „Informations Constitutionnelles et Parlementaires” 1950, nr 2; F. Goguel, *La procedure italienne*

łoby — z punktu widzenia konstytucyjnego — podjęcie przez Sejm próby upoważnienia komisji do wydania jakiegoś konkretnego aktu ustawodawczego lub uchwalania w ogóle aktów ustawodawczych albo ich określonej kategorii.

\*

Przepis, który głosi, że to Sejm uchwała ustawy, oznacza jednocześnie, iż żaden inny organ państwowy (naczelny ani terenowy) nie jest uprawniony do wydawania ustaw. Przepis ten uważać należy, naszym zdaniem, za jedną z podstawowych zasad nie tylko polskiego, ale socjalistycznego prawa państwowego. Zasada wyłączności uprawnień ustawodawczych najwyższego organu władzy państwowej (parlamentu) jest też obecnie powszechnie uznawana w krajach socjalistycznych. Zasada ta może być bądź sformułowana *expressis verbis* w ustawie konstytucyjnej, jak to ma miejsce w ZSRR<sup>12</sup>, bądź też może wynikać tylko z jej brzmienia, jak to ma miejsce w PRL. Realizacja tej zasady w praktyce życia państwowego krajów socjalistycznych nie przebiega jednak wszędzie i zawsze tek samo. W systemie, o którym mowa, powstawać mogą pewne szczyrby, których źródła ideologiczne tkwią zazwyczaj w dogmatycznym („sekiarskim”) sposobie patrzenia na sprawę właściwych metod rządzenia państwem socjalistycznym. „Szczyrby” te powstawać mogą w związku z funkcjonowaniem w praktyce instytucji dekretów z mocą ustawy bądź też w związku z funkcjonowaniem w praktyce instytucji rozporządzeń wydawanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. W prawo wydawania dekretów wyposażone są w państwach socjalistycznych, jak wiadomo, organy pełniące rolę kolektywnej „głowy państwa”<sup>13</sup>; fakt ten stwarza z reguły konstytucyjną możliwość przesuwania w praktyce punktu ciężkości działalności ustawodawczej państwa z parlamentu na owo tak lub inaczej nazywane ciało prezydialne. I to jest jedno zagadnienie, jedna „szczyrba”; druga wiąże się z instytucją rozporządzeń wykonawczych. Konstytucje socjalistyczne nie dają zazwyczaj, co stanowi jednak fragment odrębnego,

*de vote des lois par les commissions*, Travail parlementaire en France et à l'étranger, Paryż 1955; F. Pierandrei, *Les commissions legislatives du Parlement Italien*, „Revue Française de Science Politique” 1952, nr 3.

<sup>12</sup> Art. 32 Konstytucji ZSRR z 1936 r., oparty na znanej tezie Stalina: „Władzę ustawodawczą w ZSRR powinien sprawować tylko jeden organ, Rada Najwyższa ZSRR” (*Zagadnienia leninizmu*, Warszawa 1954, s. 729).

<sup>13</sup> Prezydium Rady Najwyższej ZSRR, Rada Państwa PRL, Rada Prezydialna WRL itd. Inaczej w Czechosłowackiej Republice Socjalistycznej, gdzie funkcje te wykonuje również — w myśl art. 60 ust. 2 konstytucji z 1960 r. — Prezydium Zgromadzenia Narodowego, nie jest ono jednak jednocześnie kolektywną „głową państwa”.

obszernego zagadnienia, legalnego określenia tzw. *matière réservée a la loi*, tj. spraw zastrzeżonych tylko ustawodawczemu normowaniu. Stwarza to możliwość do tego, aby w praktyce faktyczne stanowienie norm prawnych przynajmniej co do niektórych spraw przesunęło się z ustawodawstwa na wykonawcze rozporządzenia rządu i ministrów. W swoim czasie w literaturze uważano, że uchwalanie tych bardzo nielicznych ustaw przez parlament jest zjawiskiem słusznym i pożądanym; wydaje się jednak, że poglądy te formowały się również pod wpływem tendencji dogmatycznych.

Powstaje jednak pytanie dalsze: czy postanowienie, które głosi, że Sejm uchwała ustawy, oznacza również, że uchwalenie ustawy przez sam naród (w drodze głosowania powszechnego, referendum) byłoby sprzeczne z konstytucją. W krajach kapitalistycznych uważa się dość powszechnie, że referendum nie może być zarządzane tam, gdzie sama instytucja referendum nie jest w konstytucji wyraźnie przewidziana<sup>14</sup>. W naszej literaturze można spotkać się z twierdzeniem, że podjęcie przez nasz socjalistyczny Sejm uchwały (bez zmiany konstytucji) o przeprowadzeniu referendum byłoby zgodne z Konstytucją, choć „lepiej byłoby”, aby i Konstytucja sama tę sprawę regulowała. Wydaje się, iż stanowisko to jest nie w pełni uzasadnione; trzeba tu przypomnieć rozróżnienie między referendum konsultatywnym a rozstrzygającym; o ile niewątpliwie Konstytucja bynajmniej nie odbiera Sejmowi możliwości zarządzania referendum konsultatywnego, o tyle referendum rozstrzygające, którego nie można przecież nie uznać za jedną z podstawowych instytucji ustroju politycznego państwa, może być, naszym zdaniem, przedmiotem tylko konstytucyjnego regulowania. Wypływa stąd wniosek, że Konstytucja PRL w jej obecnym brzmieniu wyklucza możliwość zarządzania przez Sejm (lub — zwłaszcza — przez jakikolwiek inny organ) referendum o charakterze rozstrzygającym, referendum, którego wynikiem byłoby to, że sam naród, a nie Sejm uchwaliłby jakąś ustawę<sup>14a</sup>. Stwierdzenie to nie oznacza jednak uznania instytucji referendum za sprzeczną z samymi zasadami socjalistycznego prawa państwowego. Przeciwnie, instytucja ta wydaje się jedną z naturalnych konsekwencji tych zasad; nie przypadkiem też znajdujemy ją w tekstach wszystkich bez mała konstytucji socjalistycznych<sup>15</sup>. Trzeba tu jednak dodać, że w praktyce nie jest ona

<sup>14</sup> Tak dla Francji IV Republiki: J. Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, 1947, s. 999—1000 i in. W pewnej mierze problem wystąpił w znanych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego NRF z 1958 r. w sprawie referendum nad atomowym uzbrojeniem Bundeswehry — por. co do tego Marek Sobolewski, *Parlament a naród w NRF*, Zeszyty Naukowe UJ, Prawo, z. 6, 1959.

<sup>14a</sup> Tak, zdaje się, S. Rozmaryn, op. cit., s. 191—192.

<sup>15</sup> Z wyjątkiem polskiej, obu czechosłowackich (z 1948 r. i z 1960 r.) i Chińskiej Republiki Ludowej.

prawie wcale stosowana<sup>16</sup>. Dlaczego tak się dzieje? W pewnej mierze dlatego, że referendum nie jest tak bardzo potrzebne, gdy rozwijane są inne formy rozpoznawania rzeczywistej woli i dążeń narodu. Stała więc posłów i radnych z wyborcami, czujne i stałe wsłuchiwanie się w ich uwagi i wnioski, a także konsultacje ze społeczeństwem w sprawie już opracowanych czy opracowywanych projektów ustaw — oto niektóre tylko formy udziału mas w rządzeniu państwem, które zastępują w pewnej mierze instytucję referendum i czynią ją niezbyt potrzebną<sup>16a</sup>.

Postanowienie, które głosi, że Sejm uchwała ustawy, rodzi też jeszcze dalsze zagadnienie: nasuwa się mianowicie pytanie, czy tak obdarzony ustawodawczymi pełnomocnictwami Sejm uprawniony jest do tego, aby część swoich pełnomocnictw odstępować. Innymi słowy, czy przytoczone sformułowanie Konstytucji dopuszcza możliwość delegacji uprawnień ustawodawczych, czy też oznacza ono, że tylko sam Sejm własnymi uchwałami podejmować może postanowienia w sprawach stanowiących „*matière réservée à la loi*”? Interesujące to zagadnienie wykracza jednak poza ramy niniejszego artykułu.

## II

Konstytucja postanawia, że Sejm „uchwala” ustawy; Konstytucja postanawia także, że „porządek prac Sejmu ... określa regulamin uchwalony przez Sejm” (art. 18 ust. 4); „porządek prac” to m. in. również „porządek uchwalania ustaw”; w sprawie pojęcia „uchwalania” Konstytucja oddaje zatem głos regulaminowi sejmowemu. Niektóre inne konstytucje czynią to jednak wyraźniej i bardziej bezpośrednio; z punktu widzenia techniki legislacyjnej poprawniej z pewnością zredagowany był art. 3 ust. 2 konstytucji polskiej z 1921 r. (marcowej), który miał brzmienie następujące: „nie ma ustawy bez zgody Sejmu wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony”.

Porządek uchwalania ustaw obejmuje — jak to wynika z regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej — wykonanie inicjatywy ustawodawczej, rozpatrzenie projektu ustawy i jej uchwalenie, czyli prze-

<sup>16</sup> Autorowi artykułu wiadomo o przeprowadzonych głosowaniach ludowych w Bułgarii 8 IX 1946 r. (w sprawie utrzymania monarchii lub ustanowienia republiki), w Mongolii 20 X 1945 r. (w sprawie niepodległości kraju) i w Polsce w czerwcu 1946 r.

<sup>16a</sup> Ale tylko w pewnej mierze. Ogłoszony już po napisaniu niniejszego artykułu projekt programu KPZR głosił w tym przedmiocie co następuje: „Omawianie przez ludzi pracy projektów ustaw... powinno stać się systemem. Najważniejsze projekty ustaw należy stawiać pod ogólnonarodowe głosowanie (referendum)” (cyt. wg *XXII Zjazd KPZR*, Warszawa 1961, s. 506).

głosowanie. Procedura uchwalenia ustawy rozpoczyna się od wykonania przez uprawniony organ prawa inicjatywy ustawodawczej.

Jak rozumieć przepis art. 20 ust. 1 Konstytucji, wedle którego „inicjatywa ustawodawcza przysługuje” określonym w tym przepisie organom? Czym w istocie jest prawo inicjatywy ustawodawczej? Wydaje się, iż inicjatywę ustawodawczą określić można jako prawo przedkładania organowi uprawnionemu do uchwalania ustaw (organowi ustawodawczemu) — projektów ustaw z określonymi skutkami prawnymi. Każdy obywatel ma oczywiście prawo przedłożyć Sejmowi projekt ustawy; ale takie przedłożenie nie rodzi żadnych skutków prawnych: Sejm może bowiem rozpatrywać te tylko projekty ustaw, które przedkłada mu wnioskodawca wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej<sup>17</sup>.

Krąg organów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, zakreślają zazwyczaj konstytucje (tak sprawa ma się w Polsce), niekiedy ustawy zwykłe lub regulaminy parlamentarne, niekiedy wreszcie zwyczaj. W Związku Radzieckim jedni uprawnieni wykonują prawo inicjatywy ustawodawczej na podstawie przepisów konstytucji, inni na podstawie ustawodawstwa zwykłego lub uchwał o charakterze regulaminowym, jeszcze inni zaś bez wyraźnych podstaw zawartych w aktach normatywnych.

Czy wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej stanowi tylko uprawnienie, czy również obowiązek uprawnionego organu? Poglądy na to zagadnienie są podzielone. Przynajmniej w jednym przypadku wykonanie inicjatywy ustawodawczej stanowi przede wszystkim wykonanie nałożonego obowiązku: mamy na myśli coroczne przedkładanie Sejmowi projektu ustawy budżetowej, co z mocy art. 32 pkt 2 Konstytucji PRL stanowi, jak wiadomo, obowiązek Rządu PRL. Ale to chyba nie wszystko. Jeżeli wykonywanie działalności ustawodawczej uznaje się<sup>18</sup> — i słusznie — za obowiązek organów uprawnionych do wydawania ustaw, to i systematyczne, wynikające z kolejno powstających potrzeb społecznych wykonywanie inicjatywy ustawodawczej należałoby także uznać za obowiązek obdarzonych prawem jej wykonywania.

Postawmy teraz dalsze pytanie: komu przysługuje inicjatywa ustawodawcza? W krajach burżuazyjno-demokratycznych na ogół parlamentom i rządowi, niekiedy — jak w USA — tylko parlamentowi, ale

<sup>17</sup> Marszałek Sejmu nie może więc zarządzić druku i rozesłania posłom (jako druku sejmowego) projektu ustawy wniesionego przez nieuprawnionego wnioskodawcę, a prezydium Sejmu nie może takiego projektu wprowadzić na porządek dzienny posiedzenia plenarnego Sejmu ani — w trybie art. 53 ust. 1 regulaminu — skierować do rozpatrzenia przez komisję.

<sup>18</sup> Na przykład C. A. Jampolskaja, *Organy sowieckiego gosudarstwiennogo upravlenija*, Moskwa 1954, s. 135—136; W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej* (wspólnie z K. Opałkiem), Warszawa 1958, s. 144.



w praktyce wykształca się ponadto inicjatywa prezydenta realizowana poprzez skierowane do Kongresu orędzia. W krajach socjalistycznych: kolektywnej głowie państwa, rządowi i deputowanym; w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, w myśl powołanego art. 20 ust. 1 Konstytucji — „Radzie Państwa, Rządowi i posłom”.

Posiadanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez parlament stanowi zjawisko powszechne zarówno w burżuazyjno-demokratycznych, jak i w socjalistycznych parlamentach. Prawa deputowanych w tym zakresie są jednak w niektórych krajach w pewnym stopniu ograniczane w różnorodnych formach. W państwach burżuazyjnych ograniczenia te dotyczą przede wszystkim członków parlamentów, stanowiących skład izby wyższej, którzy zazwyczaj prawa uczestniczenia w inicjatywie ustawodawczej nie posiadają<sup>19</sup>. Deputowani izb tzw. niższych (albo parlamentów jednoizbowych) posiadają zaś prawo, które można by określić raczej mianem prawa uczestniczenia w inicjatywie ustawodawczej niż — jak to się zazwyczaj określa w podręcznikach — prawem inicjatywy ustawodawczej. Mogą oni bowiem zazwyczaj zgłaszać projekty ustaw w grupach, nie zaś indywidualnie. Również i dla nich współczesna burżuazyjna procedura parlamentarna przewiduje jednak szereg istotnych ograniczeń. Jako najbardziej typowe wymienić trzeba cztery rodzaje ograniczeń: ze względu na ilość wnioskodawców<sup>20</sup>, ze względu na czas wykonania inicjatywy ustawodawczej<sup>21</sup>, ze względu na przedmiot

<sup>19</sup> Natomiast w tych państwach socjalistycznych, w których parlament jest dwuizbowy, członkowie obu izb mają z reguły takie same prawa i obowiązki.

<sup>20</sup> Weźmy — dla ilustracji pewnych procesów w tej dziedzinie — przykład polski. Gdy w latach 1919—1930 dla zgłoszenia poselskiego projektu ustawy regulamin sejmowi wymagał poparcia wniosku 15 podpisami, to począwszy od 1930 r. wnioski poselskie wymagały poparcia 30 podpisami. Gdy zaś następnie w sejmie OZN-owym ustalono zasadę indywidualnego zgłaszania projektów ustaw, to utrzymała się ona tylko 3 lata. Zmieniając regulamin w 1938 r. przywrócono znowu zasadę 15 podpisów; zauważmy jednak, że miało to być teraz 15 spośród 208, a nie 15 spośród 444! (por. art. 19 regulaminu z 16 XII 1930 r., Druk sejmowy nr 34, art. 33 regulaminu z 5 X 1935 r., Druk sejmowy nr 2, i art. 33 regulaminu z 28 XI 1938 r., Druk sejmowy nr 1.

<sup>21</sup> Ograniczenia ze względu na czas wykonania inicjatywy nie były nigdy znane prawu polskiemu, ale np. w Szwecji deputowani mogą jeszcze i teraz wносить projekty ustaw tylko w ciągu pierwszych piętnastu dni od dnia otwarcia sesji, gdy rząd w ciągu 70, a projekty ustaw budżetowych — nawet w ciągu 90 dni (por. Lord Campion i D. W. S. Lidderdale *European Parliamentary Procedure*, Londyn 1953, s. 215); w brytyjskiej Izbie Gmin, gdzie rząd od dawna monopolizuje większość czasu Izby, nieliczne tylko poselskie projekty ustaw mają szanse być rozpatrzone — o tym ostatnio W. Zakrzewski, *Proces ustawodawczy we współczesnej Anglii*, *Studia Socjologiczno-Polityczne*, nr 8, Warszawa 1961, s. 121 i nast. i tam bogato cytowana literatura angielska.

projektowanej ustawy<sup>22</sup> oraz ze względu na jej zabezpieczenie finansowe<sup>23</sup>.

Również i w parlamentach socjalistycznych uprawnienia deputowanych w zakresie inicjatywy ustawodawczej podlegają pewnym ograniczeniom; analiza odnośnych przepisów nie pozwala jednak na analogiczny wniosek, że i tu mamy również do czynienia z tendencją do wzrostu tych ograniczeń. Bynajmniej tak nie jest.

Uprawnienia deputowanych do zgłaszania projektów ustaw występują w europejskich krajach socjalistycznych w jednej z trzech postaci:

1. jako uprawnienie każdego deputowanego,
2. jako uprawnienie każdego deputowanego połączone jednak z pewnymi utrudnieniami natury proceduralnej,
3. jako uprawnienie grup deputowanych.

Jeżeli w Radzie Najwyższej ZSRR<sup>24</sup> prawo inicjatywy ustawodawczej jest indywidualnym uprawnieniem każdego deputowanego, to trzeba dodać, że badając praktykę napotyka się niesłychanie rzadko fakty wykonywania tych uprawnień indywidualnie przez poszczególnych deputowanych<sup>24a</sup>. W Zgromadzeniu Państwowym Węgierskiej Republiki Ludowej i w Zgromadzeniu Narodowym Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje także każdemu deputowanemu, jego realizacja przebiega jednak w szczególnie sposób. I tak, na Węgrzech przewodniczący Zgromadzenia Państwowego WRL obowiązany jest wprowadzić na porządek dzienny posiedzenia parlamentu projekt ustawy wniesiony z inicjatywy Rady Prezydialnej lub rządu, może natomiast wypowiedzieć się przeciw

<sup>22</sup> Są one oczywiście tylko pochodną ograniczeń, które dotyczą sam parlament jako ciało ustawodawcze; skoro więc np. konstytucja polska z 1935 r. („kwietniowa”) odbierała izbom ustawodawczym prawo uchwalania ustaw w zakresie organizacji rządu, zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji administracji rządowej, to tym samym i posłowie nie mogli zgłaszać projektów ustaw w tej dziedzinie; podobnie gaullistowska konstytucja z 1959 r. wyklucza stanowienie przez parlament ustaw w szeregu dziedzinach.

<sup>23</sup> Te są w parlamentach burżuazyjnych bardzo rozpowszechnione — por. np. Campion i Lidderdale, op. cit., s. 30 i nast.; przykład polski ujawnia znowu pewne prawidłowości o bardziej ogólnym znaczeniu: o ile konstytucja „marcowa” zastrzeżała tylko, że projekty ustaw pociągające za sobą wydatki ze skarbu państwa muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia, o tyle konstytucja „kwietniowa” szła w tym kierunku dalej, pozwalała bowiem sejmowi uchylać ustawy pociągające za sobą wydatki ze skarbu państwa, dla których nie ma pokrycia w budżecie, nie inaczej jak tylko za zgodą rządu.

<sup>24</sup> J. N. Umański, *Sowietskoje gosudarstwiennoje prawo*, Moskwa 1959, s. 266.

<sup>24a</sup> Ustawa o obronie pokoju uchwalona została np. formalnie z indywidualnej inicjatywy jednego z deputowanych (N. S. Tichonowa). Patrz: *Zasied. Wierch. Sow. SSSR*, Sten. otczet, II sesja III sozywa, 6—12 III 1951, s. 340.

wniesieniu pod obrady projektu ustawy zgłoszonego przez deputowanego; sprawę rozstrzyga wówczas Zgromadzenie w głosowaniu bez dyskusji, po ewentualnym wysłuchaniu tylko głosu wnioskodawcy<sup>25</sup>. Podobnie sprawa przedstawiała się i przedstawia w Czechosłowacji<sup>26</sup>. W Bułgarii, Niemieckiej Republice Demokratycznej, Rumunii i w Polsce deputowani dysponują uprawnieniem, które nazwalibyśmy już wyżej prawem uczestniczenia w inicjatywie ustawodawczej; rzeczywiste prawo inicjatywy przysługuje zaś grupom deputowanych. W Zgromadzeniu Ludowym Bułgarskiej Republiki Ludowej grupa taka wynosić musi nie mniej niż 1/5 ogólnej liczby deputowanych<sup>27</sup> (tzn. według obecnego, tj. po wyborach z 1957 r., składu Zgromadzenia — 51 deputowanych); w Izbie Ludowej Niemieckiej Republiki Demokratycznej — 15 deputowanych lub frakcję parlamentarną<sup>28</sup>; w Wielkim Zgromadzeniu Narodowym Rumuńskiej Republiki Ludowej — 30 deputowanych lub komisję Zgromadzenia<sup>29</sup>. W Polsce Ludowej rozwój odpowiednich postanowień regulaminowych poszedł w dość wyjątkowym kierunku; do 1957 r. do wykonania inicjatywy ustawodawczej wystarczyło bowiem dziesięć podpisów poselskich<sup>30</sup>, natomiast regulamin z 1957 r., który w różnych dziedzinach rozszerzył uprawnienia poszczególnych posłów, w tej jednak ograniczył je, podnosząc wymóg do liczby 15 podpisów<sup>31</sup>. Innego typu ograniczenia, o których mowa była wyżej, są w krajach socjalistycznych nie znane<sup>32</sup>.

<sup>25</sup> § 23 regulaminu Zgromadzenia Państwowego WRL; uchwała Zgromadzenia nr 2 z 1956 r.; por. także J. W. Jakimowicz, *Wiengierskaja Narodnaja Riespublika (gosudarstwiennyj stroj)*, Moskwa 1960, s. 90—91. Warto jednak zauważyć — dla charakterystyki tendencji — że według regulaminu z 1950 r. przewodniczący Zgromadzenia rozstrzygać miał tego rodzaju sprawy ostatecznie; teraz zaś rozstrzygać je ma Zgromadzenie.

<sup>26</sup> Patrz *Ceskoslovenské statni pravo*, pod red. J. Bartuski, Praga 1953, s. 213; A. Gwiżdż, *Zagadnienie parlamentu w nowej konstytucji czechosłowackiej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 4—5.

<sup>27</sup> Art. 23 Konstytucji Bułgarskiej Republiki Ludowej.

<sup>28</sup> Art. 82 Konstytucji Niemieckiej Republiki Demokratycznej w brzmieniu nadanym nowelą z 1958 r. i § 26 ust. 2 regulaminu Izby Ludowej z 19 XT 1954 r.; początkowo prawo inicjatywy ustawodawczej posiadała również istniejąca do 1958 r. Izba Krajów.

<sup>29</sup> Art. 48 regulaminu Wielkiego Zgromadzenia Narodowego RRL z 18 III 1957 r.

<sup>30</sup> Art. 18 ust. 1 regulaminu Krajowej Rady Narodowej, art. 22 ust. 1 regulaminu Sejmu Ustawodawczego, art. 30 ust. 1 regulaminu Sejmu PRL z 21 XI 1952 r.

<sup>31</sup> Art. 49 ust. 2 regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 III 1957 r.

<sup>32</sup> W szczególności nie stanowi takiego ograniczenia przepis § 9 wewnętrznego regulaminu prac komisyjnych w Sejmie PRL nad budżetem i planem (wyd. na podstawie art. 37 regulaminu Sejmu), w myśl którego komisje uchwalając do ustawy

Posłowie na Sejm korzystają z prawa inicjatywy ustawodawczej w grupach, które powstają według różnych kryteriów. Mogą to więc być przede wszystkim grupy partyjne, tj. skupiające posłów członków jednego<sup>33</sup> lub kilku<sup>34</sup> klubów poselskich; mogą to być grupy środowiskowe, tj. skupiające posłów z różnych ugrupowań politycznych, ale działających w tym samym środowisku społecznym, jakim może być np. ruch związkowy<sup>35</sup>, ruch spółdzielczy<sup>36</sup>, ruch obrońców pokoju<sup>37</sup> itd.; do tej kategorii należy zaliczyć również grupy posłanek, które składają niekiedy projekty ustaw wspólnie<sup>38</sup> jako działaczki ruchu kobiecego; mogą to być wreszcie grupy członków tej samej komisji<sup>39</sup>

budżetowej poprawki wymagające dodatkowych środków finansowych „powinny wskazywać źródła pokrycia”; użycie słowa „powinny” wskazuje na instrukcyjny tylko charakter przepisu.

<sup>33</sup> Por. na przykład w Sejmie Ustawodawczym wniosek posłów Klubu Poselskiego PZPR w sprawie Funduszu Wczasów Pracowniczych KCZZ (druki 402 i 415). lub wniosek Klubu Poselskiego PZPR w sprawie projektu ustawy o ustanowieniu dnia 1 Maja świętem państwowym (druki 726 i 732), albo wniosek Klubu Poselskiego Stronnictwa Demokratycznego w sprawie zmiany przepisów prawa małżeńskiego i prawa o aktach stanu cywilnego (druk 177).

<sup>34</sup> Np. w Sejmie Ustawodawczym wniosek posłów klubów poselskich: PZPR, ZSL, SD i katolicko-społecznego w sprawie projektu ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej (druki 948 i 953). Również w Sejmie drugiej kadencji było kilka projektów ustaw wniesionych z inicjatywy posłów z klubów poselskich PZPR, ZSL i SD (por. np. druki 74, 88, 89, 118, 383 i 384), jednakże przynależność klubowa autorów projektu nie znalazła odzwierciedlenia w nagłówku, który zaczynał się z reguły od słów: Niżej podpisani posłowie wnoszą ...”.

<sup>35</sup> Np. w Sejmie Ustawodawczym wniosek posła Aleksandra Zawadzkiego i towarzyszy (w rzeczywistości: czołowych działaczy ruchu związkowego) w sprawie projektu ustawy o związkach zawodowych (druki 521 i 530) lub w Sejmie drugiej kadencji wniosek grupy posłów PZPR i związkowców w sprawie projektu ustawy o samorządzie robotniczym (druki 212 i 218).

<sup>36</sup> Np. w Sejmie Ustawodawczym wniosek posła Oskara Langego i towarzyszy w sprawie zmiany ustawy o spółdzielniach oraz ustawy o Centralnym Związku Spółdzielczym i centralach spółdzielni (druki 578 i 605), w Sejmie pierwszej kadencji wniosek w sprawie projektu ustawy o spółdzielniach i ich związkach (druk 104) oraz w Sejmie drugiej kadencji wniosek w sprawie takiegoż projektu ustawy (druki 130 i 419).

<sup>37</sup> Np. w Sejmie Ustawodawczym wniosek posłów klubów: PZPR, ZSL, SD i katolicko-społecznego (w rzeczywistości: czołowych działaczy ruchu obrońców pokoju) w sprawie projektu ustawy o obronie pokoju (druk 830).

<sup>38</sup> Np. w Sejmie Ustawodawczym wniosek grupy posłanek w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych przepisów o aktach stanu cywilnego (druki 797 i 799).

<sup>39</sup> Np. w Sejmie Ustawodawczym wniosek posłów — członków Komisji Oświatowej w sprawie projektu ustawy o stopniu inżyniera (druk 184), w Sejmie pierwszej kadencji — projekt Ordynacji Wyborczej do Sejmu przedłożony przez posłów — członków komisji powołanej do opracowania tego projektu (druk 107).

lub grupy o mieszanym lub nieokreślonym kryterium doboru. W naszej praktyce parlamentarnej nie znane jest natomiast wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez grupy utworzone na zasadzie regionalnej.

Intensywność wykorzystywania przez posłów prawa inicjatywy ustawodawczej nie jest z reguły zbyt wielka<sup>39a</sup>. W Sejmie Ustawodawczym posłowie wnieśli do łaski marszałkowskiej 15 projektów ustaw, z czego Sejm uchwalił 13. W czasie pierwszej kadencji Sejm uchwalił tylko jedną ustawę z inicjatywy poselskiej, a wniesionych było cztery (wszystkie zresztą w 1956 r.). W czasie drugiej kadencji Sejm uchwalił wszystkie wniesione projekty poselskie w liczbie 8; nie wliczam do tego zestawienia projektów wniesionych przez posłów i wycofanych przez nich samych przed pierwszym czytaniem.

Jeżeli posiadanie inicjatywy ustawodawczej przez parlament jest regułą zarówno w ustrojach burżuazyjno-demokratycznych, jak i w państwach socjalistycznych, to w tych ostatnich jego prostą konsekwencją jest posiadanie takiegoż uprawnienia przez niektóre organy wyłaniane przez parlament i złożone wyłącznie z deputowanych, jak w szczególności kolektywna głowa państwa<sup>40</sup>, a w niektórych krajach również — komisje parlamentu<sup>41</sup>. W Sejmie PRL prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje — w myśl art. 20 ust. 1 Konstytucji — Radzie Państwa, komisjom sejmowym zaś tylko z mocy szczególnych postanowień regulaminu<sup>42</sup>.

Jest bodaj regułą, że organy, o których teraz mowa, korzystają z prawa inicjatywy ustawodawczej w zasadzie tylko w sprawach wchodzących do zakresu ich działania. Pod rządem Konstytucji z 1952 r. Rada Państwa skorzystała sama z prawa inicjatywy ustawodawczej tylko dwa razy<sup>43</sup>,

<sup>39a</sup> Liczby charakteryzujące ilość wniesionych przez posłów projektów ustaw nie obrazują jednak bynajmniej ich politycznej inicjatywy w zakresie ustawodawstwa — wyraża się ona często w formie uchwalanych przez Sejm rezolucji lub uchwalanych przez komisje sejmowe dezyderatów, w których wzywa się rząd do przedłożenia Sejmowi takiego lub innego, w tym lub innym kierunku idącego projektu ustawy. Taką praktykę znają zresztą również i burżuazyjne parlamenty. Ale to jest polityczna, a nie prawna strona zagadnienia.

<sup>40</sup> Wszędzie, z wyjątkiem Bułgarii, gdzie jednak wysuwane są postulaty wyposażenia i prezydium Zgromadzenia w prawo inicjatywy ustawodawczej; zob. B. Spasow, *Zakonodatielnata funkcija na Narodno Sobranje*, w: *Prawni problemi na Konstytucjata na N. R. Biłgarija*, Sofia 1958, s. 203—203.

<sup>41</sup> W Czechosłowacji na podstawie art. 52 konstytucji, w Rumunii na podstawie art. 48 regulaminu Wielkiego Zgromadzenia Narodowego; komisje projektów ustawodawczych obu izb Rady Najwyższej ZSRR mają zagwarantowane to prawo w uchwałach Rady Związku i Rady Narodowości z dnia 25 II 1947 r. — patrz „Wiedomosti Wierchnogo Sowietu SSSR” 1947, nr 8.

<sup>42</sup> Por. art. 53 ust. 2, a zwłaszcza art. 56 ust. 6 i 7 regulaminu Sejmu z 1957 r.

<sup>43</sup> Por. w drugiej kadencji projekt ustawy o orderach i odznaczeniach (druki 364 i 313), związany ściśle z kompetencjami przewidzianymi dla Rady Państwa

parokrotnie wnosząc też projekty ustaw ze wspólnej inicjatywy Rady Państwa i rządu, przy czym w niektórych przypadkach udział Rady Państwa w tej inicjatywie tłumaczył się tym, że Rada Państwa uznawała za właściwe skierować do Sejmu jako projekt ustawy dokument przedłożony jej przez rząd jako projekt dekretu<sup>44</sup>. Pod rządem regulaminu z 1957 r. z inicjatywy komisji sejmowych uchwalone zostały tylko dwa projekty ustaw<sup>45</sup>.

Wspomnieliśmy już wyżej, że przynajmniej w jednym przypadku, gdy chodzi o coroczne wniesienie do Sejmu projektu ustawy budżetowej, inicjatywa rządu w tym zakresie jest raczej jego obowiązkiem niż uprawnieniem, z którego można korzystać lub nie<sup>46</sup>. Ale tezę tę można byłoby chyba sformułować nieco szerzej. Rada Ministrów to przecież nie tylko „naczelnny wykonawczy”, ale również „naczelnny z a r z ą d z a j ą c y” organ władzy państwowej (art. 30 ust. 1 Konstytucji); Rada Ministrów „zapewnia ochronę porządku publicznego, interesów państwa i praw obywateli” (art. 32 pkt 7). Czyż z samych tych tylko sformułowań nie wynika obowiązek Rady Ministrów systematycznego przedstawiania Sejmowi projektów ustaw za każdym razem, gdy wymagać tego będzie porządek publiczny, gdy wymagać tego będą interesy państwa, gdy wymagać będą tego prawa obywateli? Wydaje się, że tak i że teza odnosi się nie tylko do polskiego systemu konstytucyjnego.

Uprawnienie, o którym teraz mowa, jest oczywiście uprawnieniem wspólnym Rady Ministrów jako organu kolektywnego. Wynika stąd, po pierwsze, że uprawnienia tego nie mogą wykonywać poszczególni ministrowie<sup>47</sup>; wynika stąd, po drugie, że stałe delegowanie tego prawa na rzecz wewnętrznego organu kierowniczego Rady Ministrów, jakim do roku 1956 było Prezydium Rządu, nie było zgodne z Konstytucją, ponieważ bezpodstawnie ograniczało konstytucyjne uprawnienia tych członków rządu, którzy nie wchodzili w skład jego prezydium<sup>48</sup>.

w art. 25 ust. 1 pkt 9 Konstytucji PRL, oraz w trzeciej kadencji — projekt ustawy o zmianie liczby członków Rady Państwa (druk 1).

<sup>44</sup> W pierwszej kadencji projekty ustaw: o zwalczaniu alkoholizmu (druk 65) i o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (druk 66). Ostatnio (grudzień 1961) ze wspólnej inicjatywy Rady Państwa i rządu wniesiony był do Sejmu projekt ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>45</sup> Por. druki sejmowe drugiej kadencji nr 13 i 14.

<sup>46</sup> Obowiązkowość tej inicjatywy uwydatnia przepis art. 2 ust. 3 prawa budżetowego (Dz. U. z 1958 r., nr 45, poz. 221), który określa termin, w jakim projekt budżetu państwa ma być corocznie przedłożony Sejmowi.

<sup>47</sup> Dlatego sprzeczne z Konstytucją było sformułowanie art. 6 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1958, w którym Sejm zawarł zobowiązanie min. finansów do przedłożenia Sejmowi określonego projektu ustawy (por. Dz. U. z 1958 r., nr 16, poz. 69).

<sup>48</sup> Słusznie zwrócił na to uwagę w swoim czasie Stefan Ignar: „Najwięcej uchwał dotyczących podstawowych spraw administracji ogólnej i gospodarczej

Jakie inne jeszcze organy państwowe lub społeczne korzystają lub mogą korzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej? W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej katalog uprawnionych obejmuje tylko trzy pozycje: Rada Państwa, rząd i posłowie. W niektórych innych krajach socjalistycznych obserwujemy w ostatnich latach ciekawą tendencję do rozszerzania kręgu uprawnionych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej. Ograniczmy się do dwóch przykładów: w Związku Radzieckim prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje od 1957 r. również Sądowi Najwyższemu ZSRR, a w Czechosłowackiej Republice Socjalistycznej — od 1960 r. — Słowackiej Radzie Narodowej. Niektórzy autorzy charakteryzują ten proces jako jeden z elementów ogólnego procesu demokratyzacji ustroju państwowego<sup>49</sup>. W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej trzy spośród naczelnych organów państwowych nie mają nadal prawa inicjatywy ustawodawczej: Najwyższa Izba Kontroli, Sąd Najwyższy i Prokurator Generalny PRL. Jeżeliby jednak Najwyższa Izba Kontroli i Prokurator Generalny mogli realizować swoje propozycje zmian w obowiązującym ustawodawstwie zwłaszcza poprzez wykorzystywanie prawa inicjatywy ustawodawczej Rady Państwa, której nadzorowi podlegają, to wyposażenie w przyszłości Sądu Najwyższego w samodzielne wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej wydawałoby się logiczną konsekwencją naczelną roli tego organu w systemie niezawisłych sądów. Prawa inicjatywy ustawodawczej nie posiadają oczywiście również wojewódzkie (tym bardziej niższego stopnia) rady narodowe, chociaż dawniej w niektórych aktach ustawodawczych powoływano się czasem na inicjatywę określonej rady narodowej.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje tylko organom państwowym. Nie mają go więc organizacje społeczne, nie dysponuje nim też Centralna Rada Związków Zawodowych, mimo że centralne organy zwią-

wydaje Prezydium Rządu, składające się z premiera i wicepremierów. A tymczasem Konstytucja ani słowem nie wspomina o tego rodzaju organie. Jest to więc organ niepraworządny i należy z niego jak najprędzej zrezygnować. Konstytucja mówi, że naczelnym, wykonawczym i zarządzającym organem jest Rada Ministrów i jej uchwały są prawomocne". Patrz *Stanowisko NK w sprawach politycznych, gospodarczych i kulturalnych oraz zadania Stronnictwa*, Referat wygłoszony w imieniu Prezydium NK przez S. Ignara, w: *IV Plenum NK ZSL 18—20 X 1956*, Warszawa 1956, s. 28—29; art. 6 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1950 (Dz. U. z 1958 r., nr 16, poz. 69).

<sup>49</sup> Por. P. Łobanow, *Socjalistyczny demokracizm w działalności Wierchownogo Sowietu SSSR*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1958, nr 3. Jakoś podobnie, choć od innej strony, E. Pierre w swoim sławnym *Trailé de droit politique, électoral et parlementaire*: „Le droit d'initiative n'est pas moins important que le droit de vote, et l'histoire démontre, que la politique fondée sur la peur ou la haine des libertés publiques s'est toujours traduite par une restriction de l'initiative parlementaire” (cyt. według wyd. 6 1924, s. 63).

kowe typu CRZZ w wielu krajach socjalistycznych wydają nawet obowiązujące przepisy prawne<sup>50</sup>, a pewne funkcje prawnopubliczne (np. zgłaszanie kandydatów do organów przedstawicielskich) zastrzeżone są również dla organizacji typu „frontu narodowego”. W krajach burżuazyjnych organizacjom społecznym też nie przysługuje inicjatywa ustawodawcza, a wysuwane co do tego propozycje<sup>51</sup> na ogół nie były przyjmowane; natomiast w niektórych krajach z prawa inicjatywy ustawodawczej korzystać może pod pewnymi warunkami kościół<sup>52</sup>. Co się zaś tyczy krajów socjalistycznych, to nie należy wykluczać, że dalszemu procesowi rozwoju demokracji socjalistycznej w tych krajach odpowiadać może w przyszłości wyposażenie w prawo inicjatywy ustawodawczej również wszystkich lub początkowo raczej niektórych organizacji społecznych o znaczeniu ogólnopaństwowym<sup>53</sup>.

W konsekwencji prawa inicjatywy ustawodawczej nie posiadają u nas również obywatele — nawet zjednoczeni w wielkich, wielotysięcznych grupach; nie znane jest więc to, co w państwach burżuazyjnej demokracji nazywano inicjatywą ludową<sup>54</sup>. Prawo ludowej inicjatywy wydaje się być logiczną konsekwencją ustroju demokratycznego, ale praktyczne jego znaczenie może nasuwać poważne wątpliwości. Nie należy więc chyba oczekiwać, aby — przynajmniej w najbliższym czasie — rozwój socjalistycznego prawa państwowego mógł doprowadzić do odrodzenia tej instytucji w naszych krajach.

Czy zgłaszanie poprawek do już wniesionych i rozpatrywanych projektów ustaw należy uznać także za przejaw inicjatywy ustawodawczej?

<sup>50</sup> Por. A. Łopatka, *Państwo socjalistyczne a związki zawodowe*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1960, z. 4; tenże, *Udział CRZZ w tworzeniu prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1961, z. 1.

<sup>51</sup> Np. w referacie W. Makowskiego, *O stanowieniu norm prawnych*, wygłoszonym na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Sejmu dnia 23 II 1933 r., „Nowe Państwo” 19, t. II, z. 8, s. 67.

<sup>52</sup> Tak w Wielkiej Brytanii, Finlandii i Szwecji odnośnie do ustawodawstwa dotyczącego kościoła (według materiałów Union Interparlementaire, zawierających *The Comparative Study Constituting the Findings Resulting from the Enquiry into the Different Types of Parliament Existing in the World*).

<sup>53</sup> Tego domagał się D. A. Gajdukow w referacie *O razwitiu konstituciji SSSR w świetle reszenij Sjezda XX KPSS*, wygłoszonym w instytucie Prawa AN ZSRR; por. „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1959, nr 9. Już po napisaniu niniejszego artykułu ogłoszony został projekt programu KPZR. W przyjętym przez XXII Zjazd Partii programie czytamy m. in.: „Związkom zawodowym, Komsomołowi i innym masowym organizacjom społecznym... powinno być udzielane prawo ustawodawczej inicjatywy, to jest przedkładania projektów ustaw” (cyt. wg *XXII Zjazd KPZR*, Warszawa 1961, s. 606).

<sup>54</sup> Por. co do tego przedwojenne konstytucje: Rzeszy Niemieckiej, Austrii, państw nadbałtyckich i inne.



Tak sądzą niektórzy autorzy<sup>55</sup>. Faktem jest, że znaczenie polityczne jakiejś pojedynczej poprawki może być w poszczególnych przypadkach takie samo lub nawet większe niż całego projektu ustawy. Tym niemniej z punktu widzenia prawnego są to, według naszego mniemania, dwie zupełnie różne instytucje.

Jakie skutki prawne rodzi wewnątrz parlamentu wykonanie przez uprawniony organ prawa inicjatywy ustawodawczej? W praktyce wielu parlamentów burżuazyjnych z samego faktu wniesienia projektu ustawy nie wpływa jeszcze obowiązek rozpoznania przez parlament tego projektu. Deputowani do parlamentów burżuazyjnych wnoszą też bardzo często projekty ustaw, co do których nie mają żadnych wątpliwości, że nie tylko nie będą uchwalone, ale nawet rozpatrzone, czynią to zaś jedynie ze względów propagandowo-demagogicznych. Publicyści amerykańscy na przykład często chełpią się ogromną ilością projektów ustaw, jakie wnoszą członkowie Kongresu; nie zawsze jednak dodają, jak niktą część tych projektów zostaje przez Kongres rzeczywiście rozpatrzona<sup>56</sup>.

Wydaje się, iż regulamin Sejmu PRL nie daje tu podstaw do jakichkolwiek analogii; wniesienie projektu ustawy oznacza w naszym systemie automatyczne uruchomienie całej maszyny ustawodawczej. Godzi się zwłaszcza podkreślić, że ani marszałek, ani prezydium Sejmu nie są uprawnione do badania zgodności wnoszonych projektów ustaw z konstytucją i odrzucania, jak to ma miejsce w wielu parlamentach burżuazyjnych, projektów w ich mniemaniu z konstytucją niezgodnych; takie prawo posiada u nas tylko sam Sejm. W praktyce zdarzają się w Sejmie PRL wypadki zatrzymania rozpatrywania projektu ustawy na etapie prac komisyjnych; jednakże w większości przypadków jest to zatrzymanie prac uzgodnione z wnioskodawcami (a więc coś pośredniego między odrzuceniem projektu ustawy a wycofaniem go przez wnioskodawcę). Z pewnością jednak nie w<sup>7</sup> zgodzie z regulaminem Sejmu projekt ustawy o spółdzielniach skierowany przez Sejm 8 III 1958 r. do nadzwyczajnej komisji do rozpatrzenia tego projektu nie był przez komisję w ogóle rozpatrywany aż do pierwszych tygodni 1961 r.; w tym przypadku przewodniczący komisji zaniedbał swój regulaminowy obowiązek czuwania, „aby sprawy powierzone komisji do załatwienia nie zalegały” (art. 32

<sup>55</sup> Np. H. Cannac, *Elements de procedure legislative en droit parlementaire français*, Paryż 1939, s. 7.

<sup>56</sup> J. F. Kelly (*Kongres Stanów Zjednoczonych przy pracy*, „Ameryka” 1960, nr 15) podaje, że w ciągu dwuletniej kadencji 85 Kongresu (1957–1958) wniesiono 20 604 projekty ustaw, ale nie podaje, ile z nich uchwalono. Faktem jest jednak, że w tym samym czasie Komisja Administracyjna Kongresu złożyła sprawozdanie Kongresowi tylko o 105 projektach spośród 2078, które do niej skierowano, a Komisja Wymiaru Sprawiedliwości o 96 spośród ... 5577!

ust. 3 reg.), a Prezydium Sejmu nie skorzystało z prawa narzucenia komisji określonych terminów posiedzeń.

Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy inicjator projektu ustawy może w każdej chwili wniesiony przez siebie projekt ustawy wycofać spod rozpatrywania go przez Sejm? Odpowiedź na to pytanie zależy powinna, naszym zdaniem, od tego, w jakim stadium znajduje się wniesiony projekt. Jest poza sporem, że inicjator może wycofać projekt, który nie przeszedł jeszcze przez pierwsze czytanie lub nie został skierowany do komisji w trybie art. 53 ust. 1 regulaminu Sejmu. Wydaje się jednak, że inicjator przestaje być jedynym gospodarzem projektu, który znalazł się już na porządku dziennym Sejmu lub Prezydium Sejmu. W tym przypadku decyzja wycofania powinna być podjęta, naszym zdaniem, wspólnie z Sejmem lub wspólnie z Prezydium Sejmu.

Burżuazyjni teoretycy parlamentaryzmu zajmują się też często pytaniem, czy inicjatywa ustawodawcza wykonana w jednej kadencji, która nie zostaje uwieńczona w ciągu trwania tej kadencji uchwaleniem żądanej ustawy, „utrzymuje się nadal w mocy” po wyborach i otwarciu nowej kadencji, czy też koniec kadencji unicestwia wszystkie projekty wniesione, a nie rozpatrzone do końca. W literaturze francuskiej przeważa doktryna, którą nazwano „système de la table rase”<sup>57</sup>; stoi ona mianowicie na stanowisku, że nowo obrany parlament otrzymuje zawsze pusty portfel projektów ustawodawczych, bez względu na to, co i jak załatwił parlament poprzedni. Wydaje się, że stanowisko to jest słuszne i że może mieć ono zastosowanie również w odniesieniu do Sejmu PRL. Projekty ustaw wniesione w czasie trwania danej kadencji i do końca nie załatwione należy z chwilą jej zakończenia uznać, naszym zdaniem, za przedawione.

Wniesiony do łaski marszałkowskiej projekt ustawy przechodzi przez określone stadia (etapy) postępowania, które poprzedzają właściwe „uchwalenie ustawy” (czyli przegłosowanie jej projektu) i warunkują legalność tego uchwalenia. Zasadniczym problemem tego postępowania jest problem tzw. czytań, problem jedno- lub wieloetapowości postępowania poprzedzającego głosowanie nad projektem ustawy.

Nie tu miejsce na wchodzenie w historyczne źródła i pochodzenie instytucji dwóch lub więcej czytań projektu ustawy. Wystarczy stwierdzić, że zwyczaj trzykrotnego czytania projektu ustawy wykształcił się w brytyjskiej Izbie Gmin już w XIV w.<sup>58</sup>. Postawmy raczej pytanie, jakim celom dziś służy lub może służyć ta instytucja?

<sup>57</sup> E. Pierre, op. cit., s. 836; H. Cannac, op. cit., s. 60.

<sup>58</sup> K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. II, Warszawa 1955, s. 287.

Znaczenie instytucji kilku czytań projektu ustawy w warunkach parlamentaryzmu burżuazyjnego oceniane musi być z pewną ostrożnością. Wydaje się, że w zasadzie jest to instytucja służąca o tyle sprawie demokracji burżuazyjnej, że otwiera ona większą możliwość wpływu opinii publicznej na jawnie i kilkakrotnie obradujący nad projektem ustawy parlament. Zwracał na to uwagę F. Engels, pisząc w 1844 r. o procedurze uchwalania ustaw w brytyjskiej Izbie Gmin: „Przewlekłe obrady sprawiają, że opinia publiczna ma czas na wyrobienie sobie zdania o proponowanej ustawie i w razie potrzeby może wyrazić swą opozycję przeciwko niej na mityngach i w petycjach, częstokroć nawet ... z dodatnim skutkiem”<sup>59</sup>. Faktem jest też, że proces faszycyzacji ustroju państwowego przejawiał się w niektórych parlamentach właśnie w znoszeniu kilku czytań lub też w innych formach tzw. uproszczenia procedury ustawodawczej.

Engels w zasadzie ocenił jednak bardzo negatywnie procedurę ustawodawczą angielską. Pisał on: „U podstaw całej tej komicznej procedury leży naturalnie ... lęk przed ludzkością. Byleby tylko nie za prędko, byleby nie zanadto pochopnie! Postęp — to rzecz rewolucyjna, to rzecz niebezpieczna, a przeto trzeba mu przynajmniej nałożyć mocny hamulec; zanim się zdecydują na uznanie go, muszą się osiem razy<sup>60</sup> nad daną sprawą zastanowić”<sup>61</sup>. W podobnym duchu wypowiadał się i K. Marks, analizując konstytucje 1848<sup>62</sup>.

To słuszne przekonanie klasyków marksizmu o możliwości wykorzystywania przez burżuazję instytucji kilku czytań do przeciwdziałania postępowym projektom ustaw w burżuazyjnych parlamentach<sup>62a</sup>, w dość zaskakujący sposób przeniesione zostało do literatury socjalistycznej traktującej o socjalistycznych parlamentach. W pewnym okresie uznano, że instytucja ta jest z natury rzeczy reakcyjna. I tak na przykład w literaturze bułgarskiej krytykowano m. in. właśnie za propozycję uchwalania ustaw w trzech czytaniach wysunięty w 1945 r. projekt konstytucji, tzw.

<sup>59</sup> K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, Warszawa, t. I, 1960, s. 847.

<sup>60</sup> W każdej z izb trzy czytania na plenum i jedno w komisji.

<sup>61</sup> K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, op. cit., s. 846.

<sup>62</sup> „Usiłowali oni w konstytucyjnie chytry sposób oszukać przeznaczenie za pomocą § 111 konstytucji, głoszącego, że każdy wniosek rewizji konstytucji uchwalony powinien być w trzech kolejnych debatach, między którymi za każdym razem upłynąć musi cały miesiąc” itd., itd. K. Marks, *Dzieła wybrane*, t. I, Warszawa 1949, s. 242—243.

<sup>62a</sup> Zwłaszcza gdy system kilku czytań łączy się z systemem dwuizbowym; w tych przypadkach przez drugie czytanie rozumie się często ponowne rozpatrzenie projektu przez jedną z izb po rozpatrzeniu go przez drugą; tak np. E. Blamont, *La seconde lecture dans la Constitution de 1946*, „Revue Franc. de Science Politique” 1951, nr 3.

projekt Ganewa (zresztą skądinąd istotnie reakcyjny!)<sup>63</sup>, podobnie w literaturze czechosłowackiej z tych samych (między innymi) przyczyn zwalczano także projekty. Zniesienie trzech czytań przez Sejm Ustawodawczy RP w 1951 r. powitane zostało również i w polskiej literaturze — nawiasem mówiąc przez niżej podpisanego<sup>64</sup> — jako uzasadnione ideologicznie wyzbycie się jednej z przestarzałych, niepotrzebnych, a więc reakcyjnych form parlamentaryzmu burżuazyjnego.

Z perspektywy czasu wydaje się jednak, że poglądy te nie były uzasadnione. Szczególnie nieuzasadnione jest zaś mechaniczne przenoszenie wypowiedzi klasyków marksizmu co do parlamentaryzmu burżuazyjnego na grunt parlamentaryzmu socjalistycznego. Głównym gwarantem służenia przez parlament w państwie socjalistycznym sprawom postępu jest skład osobowy tego parlamentu oraz odgrywanie w nim kierowniczej roli przez partię komunistyczną. Dlatego też potrzeba utrzymania w parlamencie socjalistycznym dwóch lub więcej czytań projektu ustawy musi być rozpatrywana z punktu widzenia własnych, wewnętrznych wymogów demokracji socjalistycznej.

Zamykając XI Zjazd RKP(b) Lenin wypowiedział szereg głębokich myśli na temat zasad funkcjonowania najwyższych organów przedstawicielskich typu socjalistycznego. Krytykował m. in. pośpieszne wnoszenie projektów ustaw do Rady Komisarzy Ludowej bez wyraźnej potrzeby; wskazywał, że „lepiej odłożyć sprawę i pozwolić pracownikom z terenu, by wnikliwie ją przemyśleli”; dodawał, że „trzeba... być bardziej wymagającym wobec autorów ustaw”<sup>65</sup>.

Wydaje się właśnie, iż system dwóch lub więcej czytań projektu ustawy ma tę wyższość nad systemem uchwalania ustaw w jednym czytaniu, że:

1. ułatwia posłom głębsze zapoznanie się z projektem ustawy, bardziej wnikliwe rozważenie jego zasadności, konsekwencji, jakie zrodzi, powiązania z innymi ustawami;
2. umożliwia posłom naradzenie się nad projektem z „pracownikami z terenu”: wyborcami, działaczami partii i rad narodowych, pracownikami zainteresowanymi projektem środowisk;
3. uniemożliwia pośpiech nieuzasadniony, niepotrzebny, ku któremu prą jednak niekiedy „bez wyraźnej potrzeby” ci pracownicy admini-

<sup>63</sup> G. Żelew, *Narodnoto Sbranje — wrchowen organ na drżawnata włast w NR Biłgarii*, Sofia 1960, s. 82; por. także N. P. Farbierow, *Gosudarstwiennoje prawo stran narodnoj demokrata*, Moskwa 1949, s. 190—191.

<sup>64</sup> A. Gwiżdż, *Z bieżących zagadnień prawa państwowego. Nowe przepisy regulaminu Sejmu Ustawodawczego*, „Państwo i Prawo” 1951, z. 7, s. 79 i nast.

<sup>65</sup> W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 33, Warszawa 1951, s. 315.

stracji, którzy wyżej cenią umiejętności prawotwórcze organów administracji państwowej od zdolności w tej dziedzinie posłów na Sejm;

4. stwarza naturalne warunki jawności postępowania ustawodawczego, angażuje opinię społeczną w sprawy rozpatrywanego projektu ustawy, stwarza możliwość oddziaływania w tym zakresie społeczeństwa na posłów i posłów na społeczeństwo;

5. w samym Sejmie ułatwia rozdzielenie dyskusji na ogólną (dotyczącą zasad projektu) i szczegółową (dotyczącą poszczególnych jego artykułów), co ma dodatnie znaczenie porządkujące.

Jak w procedurze parlamentarnej Polski Ludowej przedstawiała się sprawa czytań projektów ustaw? Uchwalony w maju 1945 r. regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej ustanowił system uchwalania ustaw w trzech czytaniach. Czerpiąc w zasadzie ze wzorów regulaminu burżuazyjnego sejmiku polskiego z 1921 r., regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej postanawiał, że pierwsze czytanie polega na omówieniu samych tylko zasad projektu ustawy i odesłaniu go do komisji lub odrzuceniu w całości, drugie — które następuje po otrzymaniu przez posłów drukowanego sprawozdania komisji — na omówieniu i przegłosowaniu poszczególnych artykułów projektu (i tylko przy art. 1 projektu Prezydent KRN mógł dopuścić rozprawę nad jego zasadami), wreszcie trzecie — głównie na krótkim omówieniu wniesionych poprawek. *Novum* stanowił w tym regulaminie przepis, według którego poselskie projekty ustaw mogły być w czasie między plenarnymi posiedzeniami KRN wnoszone wprost do komisji, co zastępowało ich pierwsze czytanie<sup>66</sup>. Należy nadmienić, że w praktyce postanowienia dotyczące drugiego czytania nie były w KRN stosowane ściśle, w rzeczywistości więc dyskusje i przy drugim czytaniu miały charakter ogólny, a nie dotyczyły poszczególnych artykułów rozpatrywanych projektów.

W Sejmie Ustawodawczym wyróżnić trzeba trzy okresy:

1. okres od początku kadencji, tj. od 4 II 1947 r. do 25 VI 1948 r., w którym obowiązywał nadal regulamin obrad KRN,

2. okres od 25 VI 1948 r. do 26 II 1951 r., w którym obowiązywał regulamin Sejmu Ustawodawczego w swym pierwotnym brzmieniu,

3. okres od 26 II 1951 r. do końca kadencji, w którym obowiązywał regulamin znowelizowany m. in. w interesującym nas zakresie.

Regulamin Sejmu Ustawodawczego z 25 VI 1948 r. w dwóch istotnych punktach zmienił obowiązującą procedurę uchwalania ustaw. Zmienił się charakter drugiego czytania: miało ono teraz polegać głównie na przeprowadzeniu rozprawy (łącznie nad zasadami i przepisami szczegó-

<sup>66</sup> Art. 13—17 regulaminu obrad KRN (M. P. z 1945 r., nr 4); por. także sprawozd. sten. z VII sesji KRN z dnia 6 V 1945 r., ł. 299—308.

łowymi) nad sprawozdaniem komisji, a nie nad poszczególnymi artykułami projektu. Druga zmiana kazała wszystkie projekty ustaw (poselskie, rządowe i Rady Państwa) składać teraz marszałkowi sejmu, ten zaś projekty zgłoszone w okresach między sesjami kierować mógł wprost do komisji, co także zastępowało ich pierwsze czytanie<sup>67</sup>.

Postawimy jednak pytanie, jak w praktyce przedstawiało się wykorzystanie przez Sejm Ustawodawczy procedury trzech czytań projektów ustaw. Zaczniemy od pierwszego czytania. W pierwszych dwóch okresach (tj. do 1951 r.) w zasadzie wszystkie bez mała projekty ustaw przechodziły przez pierwsze czytanie na plenum Sejmu. Odbyło się więc w tym czasie 320 pierwszych czytań. Ale jak one naprawdę przebiegały? W 272 przypadkach Sejm Ustawodawczy nie wysłuchiwał żadnych wystąpień uzasadniających projekt ani nie przeprowadzał rozprawy nad jego zasadami, lecz ograniczał się do milczącego aprobowania informacji marszałka o odesłaniu projektu do tej lub innej komisji. Takie „milczące” pierwsze czytania miały miejsce nawet przy tak wielkich okazjach, jak rozpatrywanie projektów ustaw skarbowych (wraz z preliminarzem budżetu państwa) lub zmiana tzw. małej konstytucji. W niektórych ważniejszych przypadkach marszałek, nie otwierając rozprawy, powoływał się na decyzję w tym przedmiocie Konwentu Seniorów<sup>68</sup>. W 32 przypadkach pierwsze czytanie polegało w rzeczywistości tylko na wysłuchaniu bez rozprawy wystąpienia uzasadniającego projekt, przy czym były to prawie zawsze projekty rządowe. I tylko nad 16 projektami ustaw odbyły się w tym czasie rzeczywiste, rozwinięte pierwsze czytania, obejmujące wystąpienia wnioskodawców, jak i ogólną rozprawę nad zasadami przedkładanych projektów. Ale i ta liczba nie charakteryzuje sprawy ściśle: bo nad 5 spośród tych 16 projektów ustaw odbyła się łączna dyskusja przy pierwszym czytaniu; bo druga łączna dyskusja odbyła się nad dalszymi czterema projektami; bo raz była to łączna dyskusja nad pierwszym czytaniem projektu ustawy i exposé Premiera; bo dalsze dwa razy pierwsze czytanie było faktycznie jedynym, ponieważ nie odsyłano projektu ustawy do komisji i uchwalono ją faktycznie bez odrębnego drugiego i trzeciego czytania. W ostatecznym rachunku można więc mówić właściwie o ośmiu w pełni rozwiniętych wystąpieniach i rozprawach przy pierwszych czytaniach projektów ustaw w Sejmie

<sup>67</sup> Art. 25–28 regulaminu Sejmu Ustawodawczego (Druk sejmowy nr 523), por. także sprawozd. sten. SU 46/39–48.

<sup>68</sup> Por. np. spr. sten. 9/44: „Marszałek: Zgodnie z postanowieniem Konwentu seniorów projekty ustaw... zostaną odesłane do Komisji Skarbowo-Budżetowej bez rozprawy, która odbędzie się przy drugim czytaniu”; podobnie 28/56 i in.

Ustawodawczym do 1951 r.<sup>69</sup>. Osiem na trzysta dwadzieścia! Do sprawy przyczyn tego stanu rzeczy wrócimy w dalszym ciągu. W tym miejscu dodajmy jeszcze, że trzecie czytanie jako odrębny etap pracy nad projektem ustawy nie rozwinęło się nigdy. Może był jeden lub dwa przypadki, że — wykorzystując przepis art. 28 ust. 2 regulaminu — posłowie po zakończeniu drugiego czytania zapowiadali marszałkowi wniesienie poprawek w trzecim czytaniu, ale to po to tylko, aby uzyskać w ten sposób odroczenie obrad nad projektem ustawy.

W dniu 26 II 1951 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił zmianę swego regulaminu, dokonując zniesienia systemu uchwalania ustaw w trzech czytaniach. Uzasadniając wnioski w tym przedmiocie sprawozdawca Komisji Prawniczej i Regulaminowej poseł S. Gross kładł nacisk przede wszystkim na terminologiczną stronę sprawy (zniesienie określenia „czytanie”)<sup>70</sup>. Istota zmiany polegała jednak nie na tym, lecz na zasadniczej reformie procedury ustawodawczej, tj. na zastąpieniu systemu trzech czytań projektu ustawy przez system jednego czytania. Zmiana była jednym z bardziej oczywistych przejawów rysującego się już wówczas upadku roli najwyższego organu przedstawicielskiego w całokształcie życia państwowego.

W Sejmie PRL pierwszej kadencji obowiązywał ze znanych przyczyn system uchwalania ustaw w jednym czytaniu.

<sup>69</sup> 1) 18 II 1947 r. przy rozpatrywaniu projektu ustawy o ustroju i zakresie działania najwyższych organów RP („mała konstytucja”) z udziałem sprawozdawcy i 8 dyskutantów (sprawozd. sten. 5/17—53); 2) 31 V 1947 r. przy rozpatrywaniu 5 projektów ustaw dotyczących tzw. bitwy o handel — z udziałem ministra przemysłu i handlu i 10 dyskutantów (sprawozd. sten. 12/16—33); 3) 10 I 1949 r. — przy rozpatrywaniu projektu ustawy o NPG na 1949 r. — z udziałem prezesa CUP i dyskutantów, którzy jednocześnie dyskutowali exposé premiera (sprawozd. sten. 52/46 i nast.); 4) 9 III 1949 r. przy rozpatrywaniu projektu ustawy o likwidacji analfabetyzmu — z udziałem wiceministra oświaty i 8 dyskutantów (sprawozd. sten. 53/7—29); 5) 28 X 1950 r. — przy rozpatrywaniu projektu ustawy o ratyfikacji układu zgorzeleckiego — z udziałem wiceministra spraw zagranicznych i 5 dyskutantów; 6) 28 X 1950 r. — przy rozpatrywaniu 2 projektów ustaw dotyczących zmiany systemu pieniężnego — z udziałem ministra skarbu i 2 dyskutantów; drugie i trzecie czytania nastąpiły zaraz po pierwszym, bez odsyłania projektów do komisji (sprawozd. sten. 85/75—103); 7) 29 XII 1950 r. — przy pierwszym czytaniu projektu ustawy o obronie pokoju — z udziałem wnioskodawcy i 4 dyskutantów; drugie i trzecie czytanie nastąpiło zaraz po pierwszym (sprawozd. sten. 86/16—28); 8) 8 I 1951 r. — przy pierwszym czytaniu 4 projektów ustaw dotyczących nacjonalizacji aptek — z wystąpieniem wiceministra zdrowia i 3 posłów; również i w tym przypadku drugie i trzecie czytanie projektu odbyło się zaraz, bez odsyłania projektu do komisji (sprawozd. sten. 88/20—35).

<sup>70</sup> Sprawozd. sten. SU 92/27—30.

U progu drugiej kadencji powrócono do dawnych doświadczeń, ustalając w art. 51 regulaminu uchwalonego 1 III 1957 r.<sup>71</sup>, że rozpatrywanie projektów ustaw odbywać się ma w dwóch czytaniach. Pierwsze czytanie polegać miało — w myśl art. 52 regulaminu — na uzasadnieniu projektu przez wnioskodawcę, dyskusji nad ogólnymi zasadami projektu oraz odesłaniu projektu przez Sejm. do właściwej komisji lub odrzuceniu go w całości; drugie — stosownie do art. 54 — na przedstawieniu Sejmowi sprawozdania komisji, przeprowadzeniu dyskusji i zgłaszaniu poprawek oraz głosowaniu. Na podstawie art. 53 regulaminu prezydium Sejmu uzyskało prawo nadawania projektom ustaw odmiennego biegu, z pominięciem pierwszego czytania. Według przepisów tego artykułu prezydium Sejmu mogło więc w określonych warunkach skierować projekt ustawy wprost do komisji, co zastępowało pierwsze czytanie projektu. Jakież to były warunki? Skierowanie takie mogło mieć miejsce zawsze w okresach między sesjami oraz w wyjątkowych przypadkach w okresach między posiedzeniami Sejmu. Ponadto Prezydium Sejmu mogło kierować bezpośrednio do drugiego czytania projekt ustawy opracowany i rozpatrzony przez komisję.

Zwróćmy uwagę na niektóre problemy prawne powołanych przepisów. Pierwsze czytanie projektu ustawy składać się ma, według regulaminu, z trzech elementów: uzasadnienie przez wnioskodawcę, dyskusja i, jako trzeci element, odesłanie lub odrzucenie. Podobnie i drugie czytanie składa się z trzech elementów: sprawozdanie komisji, dyskusja i głosowanie. Które z tych elementów należy uważać za warunkujące w sposób konieczny legalne odbycie pierwszego albo drugiego czytania? Jest poza sporem, że dyskusja nie może być uznana za element konieczny, ponieważ z samej istoty dyskusji wynika jej fakultatywność. Jest chyba także poza sporem, że elementami koniecznymi są: w pierwszym czytaniu odesłanie lub odrzucenie, a w drugim — tak głosowanie, jak i sprawozdanie komisji. Bez tych elementów nie sposób przebyć odpowiedniego etapu postępowania ustawodawczego. Czy jednak uzasadnienie ze strony wnioskodawców należy w świetle regulaminu sejmowego uznać za fakultatywny czy za konieczny element pierwszego czytania? Autor tych słów nie znajduje wysnutych z regulaminu argumentów, które by pozwoliły na uznanie uzasadnienia za element jedynie fakultatywny, praktyka poszła jednak w innym kierunku, o czym będzie jeszcze mowa oddzielnie.

Jaki charakter ma uchwała Sejmu (lub prezydium Sejmu) o odesłaniu projektu ustawy do właściwej komisji? Czy — skoro następuje to po ewentualnej rozprawie nad ogólnymi zasadami projektu — oznacza aprobatę owych zasad ogólnych, aprobatę, przeciw której nie może się

<sup>71</sup> M. P. z 1957 r., nr 19, poz. 145.



już wypowiedzieć komisja sejmowa? Zbliżona procedura stosowana jest niekiedy w Izbie Gmin, gdzie niektóre projekty ustaw kierowane są do odpowiednich komisji Izby po przeprowadzeniu debaty ogólnej nad zasadami projektu na posiedzeniu plenarnym. W takim przypadku w toku obrad komisji można wносить jedynie poprawki nie naruszające ogólnych, już zdecydowanych, zasad projektu i zazwyczaj tylko w punktach, które nie są kontrowersyjne. Nasz regulamin nie daje tu jednak podstaw do jakichkolwiek analogii. Podjęcie przez Sejm uchwały o odesłaniu projektu ustawy do komisji oznacza oczywiście przede wszystkim, że Sejm nie skorzystał z możliwości odrzucenia projektu w pierwszym czytaniu, ale bynajmniej nie zamyka drogi do odrzucenia, a tym samym i do zmiany podstawowych zasad projektu — w dalszych etapach postępowania ustawodawczego. Podjęcie przez Sejm (lub prezydium Sejmu) uchwały o skierowaniu projektu ustawy do komisji można raczej przyrównać do decyzji szachisty, przesuwającego figurę z jednego pola na inne, bliższe celu, do którego zmierza; i tylko tyle.

W okresach między posiedzeniami Sejmu (a więc, gdy sesja jest otwarta) prezydium Sejmu może samo kierować projekty ustaw wprost do komisji tylko w wyjątkowych przypadkach. Jak jednak rozumieć pojęcie wyjątkowości, które przypadki są, a które nie są wyjątkowe? Regulamin nie daje odpowiedzi na te pytania, pozostawiając w tym zakresie swemu prezydium pełną swobodę. Nie oznacza to oczywiście, aby Sejm nie mógł *ex post* badać, czy w tych lub innych przypadkach okoliczności istotnie uzasadniały skorzystanie przez prezydium Sejmu z przywileju z art. 53 ust. 1; nie czynił jednak tego dotychczas.

Warto zwrócić uwagę, że regulamin Sejmu z 1957 r. (idąc zresztą w tym punkcie za wzorem licznych regulaminów parlamentów burżuazyjnych) uzależnia odbycie każdego z etapów postępowania ustawodawczego od uprzedniego otrzymania przez posłów odpowiednich druków sejmowych. „Celem zapobieżenia praktyce poprzedniego Sejmu — mówił o tej sprawie referując projekt regulaminu sprawozdawca Komisji Mandatowo-Regulaminowej wicemarszałek J. Jodłowski — kiedy to posłowie zbyt późno niekiedy mieli możliwość zaznajomienia się z projektami ustaw, projekt przewiduje, że pierwsze czytanie może się odbyć najwcześniej następnego dnia po otrzymaniu przez posłów druku projektu, a drugie czytanie najwcześniej trzeciego dnia po otrzymaniu przez posłów sprawozdania komisji”<sup>72</sup>.

Nasuwa się teraz pytanie, jak w praktyce Sejm drugiej kadencji realizował postanowienia regulaminowe dotyczące dwóch czytań ustawy, zwłaszcza zaś te postanowienia, które dotyczyły pierwszego czytania.

<sup>72</sup> Sprawozd. sten. Sejmu drugiej kadencji, 3/18.

Trzeba od razu stwierdzić — na co zresztą zwracano już uwagę w literaturze<sup>73</sup> — że prezydium Sejmu szeroko, bardzo szeroko korzystało z prawa kierowania projektów ustaw wprost do komisji, dodajmy zaś od siebie, że z roku na rok korzystało z tego prawa coraz szerzej. Spośród 174 ustaw uchwalonych przez Sejm drugiej kadencji tylko 44 (około 25%) przeszły przez pierwsze czytanie na plenum. Prezydium Sejmu skierowało zaś wprost do komisji:

w 1957 r. — 54%	projektów ustaw (20 projektów),
w 1958 r. — 67%	„ „ (25),
w 1959 r. — 72%	„ „ (21),
w 1960 r. — 94,6%	„ „ (35),
w 1961 r. — 100%	„ „ (19).

Jak zaś w praktyce przedstawiały się owe pierwsze czytania na plenum?

W 32 przypadkach spośród wymienionych 44 pierwsze czytanie odbyło się bez uzasadnienia wnioskodawcy i bez rozprawy. W 7 przypadkach miały miejsce tylko przemówienia uzasadniające projekt<sup>74</sup>; i tylko pięć razy odbyło się w Sejmie drugiej kadencji rzeczywiste rozwinięte drugie czytanie z uzasadnieniem i dyskusją<sup>75</sup>.

Analiza praktyki pierwszych czytań w okresie drugiej kadencji prowadzi zatem do wniosku, że to, co — według wyraźnego brzmienia art. 53 ust 1 regulaminu — miało mieć miejsce „w wyjątkowych przypadkach”, stało się w rzeczywistości regułą: pierwsze czytania na plenum, które miały być zasadą, stawały się zaś z roku na rok coraz bardziej wyjąt-

<sup>73</sup> S. Rozmaryn, *Observations sur le Règlement de la Diète de la Rep. Pop. de Pologne*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique” 1960, IX—X, s. 956—957.

<sup>74</sup> Przy pierwszych czytaniach następujących projektów ustaw: budżetowej na 1957 r., o utworzeniu urzędu ministra żeglugi i gospodarki wodnej, o sprzedaży przez państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych, o zmianie dekretu o lokalach w domach spółdzielni mieszkaniowych i w domach jednorodzinnych, o spółdzielniach i ich związkach, o rentach i zaopatrzeniach oraz projektu ustawy budżetowej na 1961 r.

<sup>75</sup> 1) 30 XII 1957 r. — przy pierwszym czytaniu projektu ustawy o radach narodowych — z wystąpieniem prezesa rady ministrów i 6 posłów (sprawozd. sten. 12/49—104); 2) 21 I 1958 r. — przy pierwszym czytaniu projektu ustawy budżetowej na rok 1958 — z wystąpieniem ministra finansów i 8 posłów (sprawozd. sten. 13/5—88); 3) 2 XII 1958 r. — przy pierwszym czytaniu projektu ustawy o samorządzie robotniczym — z wystąpieniem posła-przedstawiciela grupy wnioskodawców i dalszych 4 posłów (sprawozd. sten. 27/6—29); 4) 21 XII 1958 r. — przy pierwszym czytaniu projektu ustawy budżetowej na rok 1959 — z wystąpieniem ministra finansów i 8 posłów (sprawozd. sten. 29/5—77); 5) 25 XI 1959 r. — przy pierwszym czytaniu projektu ustawy budżetowej na rok 1960 — z wystąpieniem prezesa rady ministrów i 9 posłów.

kiem. Analiza tej praktyki prowadzi też do jeszcze jednego zupełnie nieoczekiwanego wniosku: że w praktyce rządowe projekty ustaw rozpatrywane były w Sejmie drugiej kadencji (a okaże się dalej, że również i w komisjach sejmowych) właściwie w ogóle bez ustnego przedstawienia i uzasadnienia projektu przez przedstawiciela rządu. Nie wydaje się, aby ten stan rzeczy był\* słuszny i uzasadniony. Z przyczyn, o których mowa wyżej, oczekiwać należy, naszym zdaniem, że dalszy rozwój demokracji socjalistycznej w postępowaniu sejmowym przynieść powinien pogłębienie stosowania w praktyce systemu dwóch czytań projektów ustaw.

Rozważając zagadnienie dwóch lub więcej czytań nie sposób jednak nie zauważyć, że jest ono ściśle związane z systemem komisji parlamentarnych, albowiem z reguły między pierwszym a drugim czytaniem (lub, rzadziej, w niektórych krajach między drugim a trzecim) następuje rozpatrzenie projektu ustawy przez komisję. Twierdzi się, że „the principle of the committee is almost as old as parliament itself” i wskazuje się na istnienie komisji parlamentarnych w Anglii już za czasów Tudorów<sup>76</sup>. Uzasadniając ten stan rzeczy cytuje się jednego z osiemnastowiecznych pisarzy, według którego „tout assemblée nombreuse est foute” i dodaje się do tego, że obserwacja współczesnych debat parlamentarnych z całą dokładnością potwierdza tę opinię!<sup>77</sup>. A zatem tylko w komisjach panować może rzeczowa, sprzyjająca konkretnej pracy atmosfera, tylko w komisjach można rzeczywiście wspólnie pracować!

Temat komisji parlamentarnych jest oczywiście bardzo obszerny<sup>78</sup> i oczywiście wykracza daleko poza ramy nakreślone w tytule niniejszego artykułu. Ograniczymy się więc do kilku tylko związanych z tym uwag.

Jak rozumieć przepis art. 52 ust. 1 pkt c regulaminu Sejmu, według którego Sejm odsyła projekt ustawy do właściwej komisji? Zanim odpowiemy na to pytanie, stwierdzić trzeba przede wszystkim, że regulamin Sejmu — ani w ogóle praktyka postępowania sejmowego w Pol-

<sup>76</sup> K. Mackenzie, *The English Parliament*, Londyn 1950, s. 46—47; J. U. Niemcewicz dawał wzór angielski jako przykład godny naśladowania: „...w Anglii i w innych reprezentacyjnych krajach wniesiony projekt do prawa po przeczytaniu i rozdaniu onego członkom powierzony jest deputacji, która nad nim rozważa i, dobrze wytrawiony, całkiem pod decyzję Izby przynosi...” (*Pamiętniki czasów moich*, t. I, Warszawa 1957, s. 277).

<sup>77</sup> H. Labbé, *De la preparation des lois dans les commissions parlementaires*, Paryż 1901, s. 5—6.

<sup>78</sup> Por. o tym klasyczną pracę J. Barthélémy'ego: *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paryż 1934, a z nowszych — R. Pauwelsa: *Les commissions parlementaires*, „Informations Constitutionnelles et Parlementaires” 1955, nr 24, s. 159—270.

scie — nie zna rozpatrywania projektów ustaw przez plenum izby ukonstytuowane jako komisja (tak charakterystyczne dla Anglii, gdzie Izba Gmin obradować może jako Committee of the Whole House). Praktyka nasza nie zna również komisji, których członkowie byliby mianowani przez powoływane w drodze losowania sekcje (jak w Belgii, Luksemburgu, niegdyś we Francji); te ostatnie stały się już zresztą dzisiaj anachronizmem, nie zapewniając bowiem komisjom takiego samego — z punktu widzenia partyjno-politycznego — składu, jaki posiada izba, stwarzają możliwość dezawuowania przez izbę zebraną na posiedzeniu plenarnym decyzji podjętych uprzednio przez komisję.

Pojęcie komisji właściwej dla rozpatrzenia projektu ustawy rozumiane może być w dwojaki sposób. Albo poszukuje się właściwości formalnych, kierując do określonej komisji określone sprawy ze względu na ich formę, ze względu na rodzaj aktu prawnego, jaki rozpatrzyć ma dana komisja, albo też stosuje się kryteria treści, powodując się meritum sprawy, która ma być odesłana. W pierwszym przypadku daje się prymat formie i oddaje się sprawy w ręce ekspertów polityki i techniki legislacyjnej, w drugim — prymat uzyskuje treść, a głos — eksperci spraw, które mają stać się przedmiotem ustawy. W Radzie Najwyższej ZSRR dla rozpatrywania wszystkich bez mała projektów ustaw właściwa jest Komisja Projektów Ustawodawczych; podobne rozwiązanie przyjęte jest też w kilku innych parlamentach socjalistycznych. Podobnie i w Polsce regulamin Sejmu PRL pierwszej kadencji z 21 XI 1952 r. ustanowił Komisję Spraw Ustawodawczych, która w praktyce — zwłaszcza do roku 1955 — stała się jedynym prawie odbiorcą zleceń prezydium Sejmu w zakresie rozpatrywania projektów ustaw. Pod koniec pierwszej kadencji wykształcił się w praktyce inny jeszcze sposób postępowania, niejako „syntetyczny”. Prezydium Sejmu zaczęło bowiem kierować niektóre projekty ustaw do wspólnego rozpatrzenia przez komisję właściwą merytorycznie wraz z Komisją Spraw Ustawodawczych. Sejm drugiej kadencji (tak zresztą, jak i Sejm trzeciej kadencji) nie powołał do życia Komisji Spraw Ustawodawczych, odrzucając tym samym idee, o których była mowa<sup>79</sup>.

Organem, który teraz pod rządem regulaminu z 1957 r. dokonuje wyboru komisji kompetentnej dla rozpatrzenia projektu ustawy (bądź podejmując decyzję o skierowaniu projektu do komisji, bądź przedstawiając odpowiednią propozycję Sejmowi), jest w praktyce prezydium Sejmu. Z punktu widzenia formalnego prezydium Sejmu dokonuje tego

<sup>79</sup> „... działalność ustawodawcza — mówił cytowany już sprawozdawca komisji, wicemarszałek J. Jodłowski — powinna być niewątpliwie rozłożona na wszystkie komisje. Dlatego też projekt nie przewiduje utrzymania Komisji Spraw Ustawodawczych” (sprawozd. sten. 3/15).

wyboru zupełnie swobodnie, w rzeczywistości jednak dwa czynniki determinują decyzję prezydium: przedmiot ustawy i zakres przedmiotowy komisji.

Z każdym z nich wiążą się pewne trudności. Z jednej strony bynajmniej nierzadkie są projekty ustaw, których przedmiot wykracza poza ściśle określoną dziedzinę spraw, jak np. rolnictwo lub wymiar sprawiedliwości, i dotyka szeregu dziedzin pokrewnych, ale jednak różnych. Z drugiej zaś — w Sejmie, który posiada 19 komisji stałych, komisje te, siłą rzeczy, pracują na stosunkowo wąskich odcinkach, są jednostkami bardziej wyspecjalizowanymi niż przy istnieniu np. 7 lub 9 komisji. W konsekwencji tego stanu rzeczy podjęcie decyzji co do wyboru komisji kompetentnej dla rozpatrzenia danego projektu ustawy nasuwało niekiedy istotne trudności, a nawet wywoływało publiczne spory<sup>80</sup>. Okazało się oczywiste, że wybór komisji kompetentnej jest tym trudniejszy, im więcej jest komisji, im pracują one na węższych, bardziej specjalnych odcinkach. Stąd — w konsekwencji — nie tak rzadkie powoływanie przez Sejm drugiej kadencji komisji specjalnych (nadzwyczajnych) dla rozpatrzenia określonych projektów ustaw<sup>81</sup>. Stąd także zwyczaj wykształcony w praktyce Sejmu drugiej kadencji — kierowania projektów ustaw do wspólnego rozpatrzenia przez dwie lub więcej komisji lub do rozpatrzenia przez jedną komisję z udziałem przedstawicieli drugiej.

Rozpatrywanie projektu ustawy przez dwie lub więcej komisji o takich samych lub różnym stopniu uprawnień w stosunku do projektu znane już było i w parlamentarystyce burżuazyjnej. W szczególności francuska procedura parlamentarna od dawna rozróżniała skierowanie projektu ustawy do komisji „głównej” od skierowania do komisji „opiniodawczej”. Komisja „saisie au fond” przedkładała izbie sprawozdanie o projekcie ustawy, podczas gdy komisja „saisie pour avis” składała opinię o tym sprawozdaniu, a nie o projekcie ustawy<sup>82</sup>. W Sejmie drugiej kadencji praktyka odsyłania projektów ustaw do więcej niż jednej komisji zrodziła szereg kwestii prawnych. Potrzeby praktyki zrodziły w rezultacie konieczność ustalenia przez prezydium Sejmu wykładni dotyczącej sprawy art. 53 regulaminu. W zawierającej tę wykładnię uchwałę

<sup>80</sup> Np. na posiedzeniu Sejmu w dniu 28 IV 1957 r. wniosek prezydium Sejmu w sprawie skierowania projektu ustawy o utworzeniu urzędu ministra żeglugi i gospodarki wodnej do Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi z udziałem przedstawicieli Komisji Rolnictwa wywołał dyskusję, w której udział wzięło kilku posłów, proponując różne inne rozwiązania (sprawozd. sten. 6/608—610).

<sup>81</sup> Np. o Najwyższej Izbie Kontroli, o radach narodowych, o samorządzie robotniczym, o spółdzielniach i ich związkach.

<sup>82</sup> H. Cannac, op. cit., s. 21 i nast.; E. Blamont, *Les techniques parlementaires*, Paryż 1958, s. 49 i nast.

Prezydium z dnia 26 marca 1960 r. zawarta została odpowiedź na cztery podstawowe dla sprawy pytania: czy do rozpatrywania projektu ustawy uprawniona jest ta tylko komisja, do której Sejm lub prezydium Sejmu projekt skierowało, czy również i inne komisje sejmowe; czy projekt ustawy może być skierowany do kilku — jeśli tak, to do ilu komisji; w jakich przypadkach Sejm będzie powoływał komisje nadzwyczajne; w jakich przypadkach Sejm będzie kierował projekty ustaw do jednej komisji „z udziałem przedstawicieli” innej i co — z punktu widzenia prawnego — oznacza użycie tej formuły.

Prezydium Sejmu stanęło na stanowisku, że projekt ustawy kierowany jest w zasadzie do jednej komisji i tylko ta komisja zobowiązana jest i uprawniona do rozpatrzenia projektu i przedstawienia sprawozdania Sejmowi. Rozpatrywanie w tym przypadku projektów ustaw przez inne komisje oprócz wymienionej w uchwale Sejmu lub jego prezydium nie znajduje podstaw w regulaminie. Było to jedno z najistotniejszych postanowień omawianej uchwały. Oznacza ono, że bardzo szeroka, jak wiemy, swoboda komisji w zakresie ustalania sobie porządku obrad, w zakresie sięgania po te lub inne sprawy została tu w tej dziedzinie bardzo wyraźnie ograniczona: tylko te komisje sejmowe okazują się uprawnione do formułowania opinii o projekcie ustawy, złożonego już do łaski marszałkowskiej, które zostaną do tego powołane wyraźną uchwałą Sejmu lub jego prezydium. Jest rzeczą oczywistą, że są projekty ustaw, których nie można skierować tylko do jednej komisji — była już o tym mowa wyżej. Prezydium Sejmu, ustalając wykładnię art. 53 regulaminu, postanowiło, że projekty ustaw dotyczące spraw stanowiących w poważnej mierze przedmiot zainteresowania dwóch komisji, kierowane będą i nadal do rozpatrzenia przez dwie komisje; rozpatrzenie projektu ustawy skierowanego do dwóch komisji następuje zaś na łącznym posiedzeniu obu tych komisji, wspólne jest też sprawozdanie, które komisje przedkładają na plenum. Gdy jednak przedstawiony Sejmowi projekt ustawy budzi zainteresowanie, powiedzmy ściślej: równomierne zainteresowanie więcej niż dwóch komisji, wówczas prezydium przedstawiać ma Sejmowi — według brzmienia referowanej uchwały — wniosek o wybór komisji nadzwyczajnej powołanej specjalnie do rozpatrzenia danego projektu ustawy. Ustalenie to oznacza, że komisje nadzwyczajne powoływane mogą być nie tylko „od wielkiego dzwonu”, nie tylko ze względu na ciężar gatunkowy danego projektu ustawy, ale również ze względu na niemożność wyraźnego przyporządkowania projektu którejkolwiek z istniejących komisji. Rozpatrywanie projektów ustaw przez jedną komisję z udziałem przedstawicieli innej wykształciło się w praktyce. Prezydium Sejmu zaaprobowало tę praktykę, postanawiając, że projekt ustawy, w którego całokształcie zainteresowana

jest tylko jedna komisja, ale przy rozpatrzeniu którego pożądanym jest doradczy udział posłów — członków innej komisji, kierowany jest do jednej komisji z zaleceniem rozpatrzenia „z udziałem przedstawicieli” innej określonej komisji. Użycie tej formuły oznacza, że projekt nie jest rozpatrywany na posiedzeniu tej drugiej komisji, a prezydium tej komisji deleguje jedynie przedstawicieli na posiedzenie komisji rozpatrującej głównie projekt ustawy; biorą oni udział w posiedzeniu z głosem doradczym, bez prawa udziału w głosowaniu. Należy dodać, że cała ta instytucja nie znajduje wyraźnych podstaw w regulaminie, ale bynajmniej nie jest z nim sprzeczna. Stosownie bowiem do art. 34 ust. 4 regulaminu każdy poseł może brać udział w posiedzeniu komisji nawet jeżeli nie jest jej członkiem; a więc tym bardziej poseł zaproszony w charakterze przedstawiciela innej komisji. Natomiast ewentualne wyposażenie tych „przedstawicieli” w prawo udziału w głosowaniu byłoby niewątpliwie sprzeczne z regulaminem, ale też prezydium Sejmu bynajmniej w tym kierunku nie poszło.

Tak więc droga projektu ustawy od chwili wykonania przez kogoś uprawnionego inicjatywy ustawodawczej do momentu głosowania jest dość długa, nieco skomplikowana, a posuwanie się po niej rodzi szereg ważniejszych i mniej ważnych kwestii prawnych.

Co się tyczy samego głosowania, to dorzucić tu trzeba dwie tylko uwagi: 1. w Sejmie polskim głosować można — i zawsze tak było — tylko osobiście; nasz regulamin nie zna więc — i nigdy nic takiego nie pojawiło się w praktyce — głosowania przewodniczących poszczególnych klubów czy frakcji imieniem wszystkich jej członków, co przez tak długi czas praktykowano we Francji; 2. w Sejmie polskim nie może być zarządzone głosowanie tajne; każde więc głosowanie posłów jest jawne i może być przedmiotem kontroli ze strony wyborców.

### III

Jakie znaczenie prawno-polityczne przypisać należy problematyce form postępowania ustawodawczego? Wydaje się, że sprawa jest niebłaha.

Sprawa udziału najwyższego organu władzy państwowej i jego poszczególnych ogniw w tworzeniu obowiązującego w państwie prawa — to fragment większej sprawy: sprawy udziału mas w rządzeniu państwem. Jeżeli stoimy na stanowisku, że rozszerzający się i pogłębiający udział mas pracujących w rządzeniu państwem ludowym stanowi obiektywną prawidłowość rozwoju tego państwa, że realne postępy na drodze budownictwa zależą m. in. od coraz pełniejszego wprowadzania w życie idei demokracji socjalistycznej, to przyjąć musimy również — pa-

miętając przy tym, rzecz jasna, o wszystkich zastrzeżeniach co do zależności tempa demokratyzacji od aktualnej sytuacji międzynarodowej, układu sił klasowych wewnątrz kraju i innych czynników — że utrwalanie i pogłębianie demokratycznych form postępowania ustawodawczego stanowi także obiektywną prawidłowość rozwoju<sup>82a</sup>.

Problematyka postępowania ustawodawczego nie jest, oczywiście, samoistna. Istnieje ona — i w praktyce państwowo-politycznej tak jest rozstrzygana — w ścisłym powiązaniu z innymi elementami udziału mas w rządzeniu państwem, jak procedura wyborów do Sejmu i rad narodowych, jak rola rad, której tyle miejsca poświęciło jedno z ostatnich posiedzeń plenarnych KC PZPR i inne.

Problematyka, o której mowa, ma jednak pewne szczególne właściwości i pewne szczególne znaczenie. Dotyczy ona bowiem pewnego szczególnego przypadku udziału mas w rządzeniu państwem, jakim jest tworzenie prawa, ustanawianie powszechnie obowiązujących norm prawnych najwyższego rzędu, norm ujętych w formę ustaw. Można bez przesady stwierdzić, że od ustalenia i stosowania odpowiedniego trybu uchwalania ustaw zależy w dużej mierze stan praworządności ludowej. Im większy jest pośredni lub zwłaszcza bezpośredni wpływ szerokich mas na treść ustaw, tym ustawy te lepiej odzwierciedlają, a jednocześnie i skuteczniej kształtują świadomość prawną społeczeństwa. Masy ludowe mogą w wielkiej mierze uważać „za swoje” takie prawo, którego tworzenie odbywa się jawnie, na oczach całego społeczeństwa, i w którego tworzeniu społeczeństwo bierze udział: bezpośrednio lub przez wybranych przez siebie przedstawicieli. A takie prawo, które uważa się „za swoje”, będzie zawsze przestrzegane bardziej spontanicznie, w większej mierze z poczucia jego słuszności, celowości, niż ze strachu przed sankcją karną.

I jeszcze jedna sprawa. Postawiono pytanie, jaki był realny wkład Sejmu drugiej kadencji, a zwłaszcza jego komisji w ustawodawstwo, którego inicjatorem były przecież w przeważającej mierze organy administracji państwowej. Próba uogólnienia treści poprawek wnoszonych przez Sejm do rządowych projektów ustaw<sup>83</sup> przyniosła niezmiernie interesujące wyniki. Okazało się, że u podstaw bardzo licznych poprawek sejmowych leży ta sama tendencja: tendencja do lepszego zagwarantowa-

<sup>82a</sup> W uchwalonym na XXII Zjeździe programie KPZR chyba po raz pierwszy w dokumencie tego rodzaju znalazła swój wyraz także problematyka postępowania ustawodawczego (patrz wyżej uw. 16a oraz 53); wydaje się, iż pozwala to na wyciągnięcie wniosków co do znaczenia, jakie przywiązują do tej sprawy organy kierownicze KPZR.

<sup>83</sup> Podjęta przez Wojciecha Popkowskiego — cytuję według łaskawie użyczono mi maszynopisu pracy przygotowywanej do druku.



nia praw obywateli, do bardziej ścisłego określania, a więc ograniczania uprawnień organów administracyjnych w stosunku do obywateli, tendencja, którą można byłoby nazwać tendencją praworządności. I to także jest nie bez znaczenia.

W krajach budujących socjalizm proces stopniowego rozszerzania uprawnień organów przedstawicielskich m. in. w zakresie ustawodawstwa jest procesem obiektywnym, w krajach rządzonych przez burżuazję natomiast postępuje, jak wiadomo, proces odwrotny: proces ograniczania roli parlamentu w tworzeniu prawa. Proces ten, uwarunkowany zresztą przemianami w ekonomice współczesnego państwa kapitalistycznego, znajduje swój wyraz w charakterystycznym sceptycyzmie aparatu rządowo-administracyjnego w tych krajach odnośnie do możliwości prawotwórczych ciał parlamentarnych. Zawodowi urzędnicy w Anglii — co stwierdza nie byle jaki świadek, bo Clement Attlee — uważają parlament za „konieczne zło”<sup>84</sup>; ich postawę charakteryzuje „typowo biurokratyczne przecenianie wagi własnych umiejętności i doświadczenia, a lekceważenie wyobrażeń, psychiki, dążeń szerokich mas obywatelskich”<sup>85</sup>.

Takie i tym podobne postawy uwidaczniać się mogą oczywiście i w krajach rządzonych przez lud. Są one jednak sprzeczne z samą istotą ludowładztwa i z obiektywnymi prawidłowościami rozwoju państwa ludowego, a ich oddziaływanie może tylko utrudniać, względnie nawet, jak uczy doświadczenie, hamować postępy budownictwa socjalistycznego, nie może jednak utrzymać się zbyt długo na powierzchni życia publicznego. Partia, prowadząc teraz walkę przeciw wszelkim przejawom dogmatyzmu i sekciarstwa, zwalcza tym samym i pogardliwy, biurokratyczny stosunek do wszelkiego typu ciał przedstawicielskich. Na ogół rozumie się przy tym, że rozszerzanie demokratyzmu w procesie tworzenia ustaw bynajmniej nie musi oznaczać osłabiania kierowniczej roli Partii w tym procesie i w ogóle w życiu społecznym. Okazuje się bowiem, że właśnie szeroki udział mas w tworzeniu ustawodawstwa umożliwia kierownictwu Partii rozpoznanie rzeczywistych nastrojów mas oraz korektę szczegółów, tam gdzie korekta taka okaże się niezbędna, lub wyjście z agitacją, propagandą, wyjaśnianiem i przekonywaniem — tam gdzie potrzebne okażą się te właśnie elementy i czynniki.

W rozważaniach niniejszych wskazywaliśmy kilkakrotnie na perspektywę rozwoju poszczególnych instytucji procesu ustawodawczego w PRL,

Jesteśmy przekonani, że musi to być rozwój w kierunku dalszej demokratyzacji. Rozumiemy przy tym doskonale, powtórzmy to raz je-

<sup>84</sup> C. R. Attlee, *Civil Servants, Ministers, Parliament and the Public*, „Political Quarterly” 1958, s. 308 i nast., cyt. według W. Zakrzewskiego, op. cit., s. 143.

<sup>85</sup> W. Zakrzewski, op. cit., s. 143.

szcze, że jego tempo zależeć będzie od szeregu czynników obiektywnych i subiektywnych. Rozumiemy także, że musi to być rozwój stopniowy i kierowany przez Partię.

Na drodze dalszej demokratyzacji procesu ustawodawczego w PRL chcielibyśmy widzieć przede wszystkim stabilizację i pogłębienie systemu dwóch czytań projektów ustaw. Chcielibyśmy widzieć także regulaminowe unormowanie i szerokie stosowanie w praktyce metody konsultacji projektów ustaw z wyborcami, bądź poprzez zgłaszanie przez Sejm lub komisje sejmowe projektów ustaw pod dyskusje ogólnonarodowe albo środowiskowe, bądź też przez proste omawianie projektów ustaw na spotkaniach posłów, zwłaszcza posłów członków zainteresowanej komisji z wyborcami. Chcielibyśmy również, aby w pracach Komisji sejmowych nad projektami ustaw dostrzec dał się szerszy — i w jakiś sposób instytucjonalnie zagwarantowany — udział przedstawicieli zainteresowanych organizacji społecznych i gospodarczych, działaczy rad narodowych, instytucji naukowych, zaproszonych specjalistów, ekspertów itd. Doświadczenie uczy, że projekt ustawy, która normować ma złożone stosunki społeczne, tym lepiej odpowiadać będzie potrzebom praktyki, im szerszą możliwość wypowiedzenia się o nim stworzy się przedstawicielom szerokich kręgów społeczeństwa<sup>86</sup>. Można byłoby zresztą listę propozycji i postulatów powiększyć bardzo znacznie — zatrzymamy się jednak na tym.

Wydaje nam się, że podjęcie w właściwym czasie tych lub innych (względnie i tych i innych!) środków skierowanych na dalsze rozszerzenie i pogłębienie demokratyzmu w postępowaniu ustawodawczym przyczyniłoby się do podniesienia na wyższy poziom świadomości mas w naszym kraju, tym samym wzmocniło nasze państwo ludowe, a tym samym przyspieszyło nasz marsz ku socjalizmowi.

<sup>86</sup> Podobny postulat wysuwa Dżangir A. Kierimow, *Swoboda, prawo i zakon-nost' w socjalistycznym obszczestwie*, Moskwa 1960, s. 160—161.