

Michał Mistygacz

Rządowa inicjatywa ustawodawcza po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

SŁOWA KLUCZOWE:

Rada Ministrów, inicjatywa, projekt, przygotowanie, ustawa

Z WARSZTATÓW DOKTORANCKICH

Prawo inicjatywy ustawodawczej

Przygotowanie projektu ustawy stanowi pierwszą fazę wieloetapowego postępowania ustawodawczego. Determinuje wykonywanie przez parlament funkcji ustawodawczej, prowadzi do wydania ustawy – źródła prawa powszechnie obowiązującego o zasadniczym charakterze w demokratycznym państwie prawnym¹. Inicjatywa ustawodawcza pełni więc funkcję rozpoczynającą, wszczyna postępowanie i programuje cały proces ustawodawczy dotyczący konkretnej ustawy².

W świetle art. 118 Konstytucji³ inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 tysięcy obywateli mających prawo wybierania

¹ Zob. K. Działocha, *Konstytucyjne cechy ustawy*, [w:] J. Trzcíński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 23–39.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., K. 37/03, OTK ZU 2004, Nr 3A.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483 ze zm.

do Sejmu. Jest to wyczerpująco określony katalog podmiotów uprawnionych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej⁴.

Prawo inicjatywy ustawodawczej rządu jest uznawane za nieredukowalną zasadę systemu parlamentarno-gabinetowego⁵. Poza modelem prezydenckim w swej klasycznej postaci, prawo inicjatywy ustawodawczej rządu jest powszechnie występującym uprawnieniem tego organu⁶. W dotychczasowej historii polskiego konstytucjonalizmu rząd był podmiotem zawsze wyposażonym w prawo inicjatywy ustawodawczej.

Zagadnienie prawa inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do rządu w zasadniczych zrębach normatywnych zostało określone w ustawie zasadniczej. Jej uzupełnieniem są postanowienia *Regulaminu Sejmu*⁷ oraz *Regulaminu pracy Rady Ministrów*⁸.

Obowiązujące przepisy prawa nie wprowadzają legalnej definicji inicjatywy ustawodawczej. Ustrojodawca ograniczył się do określenia podmiotów, którym przysługuje to prawo, uznając pojęcie inicjatywy ustawodawczej za zastane. W doktrynie od dawna przyjmuje się, iż inicjatywa

⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., K. 37/03, OTK ZU 2004, Nr 3A.

⁵ M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 1–6 i 155. W państwach o parlamentarnym systemie rządów, gdzie monarcha jest formalnie wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej (np. Holandia, Belgia), to faktycznie rząd przygotowuje projekty ustaw i występuje z inicjatywą ustawodawczą w jego imieniu.

⁶ W systemie rządów prezydenckich (USA) prezydent, jako szef egzekutywy, pozbawiony jest formalnego prawa inicjatywy ustawodawczej, to jednak od czasu prezydentury F.D. Roosevelta to prezydent jest „głównym legislatorem”. Zob. R.M. Małajny, *Postępowanie ustawodawcze w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 1993, s. 184. Odnotować również należy, że w systemie konstytucyjnym Brazylii, który jest uznawany za prezydencki system rządów, głowa państwa posiada prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 84 ust. III Konstytucji Federacyjnej Republiki Brazylii z 1988 r.). Zob. *Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii*, Warszawa 2004. Również w Chile prezydent posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, a w sprawach budżetu, podatków (jak również wysokości kredytów zaciąganych przez państwo), wynagrodzeń i emerytur służb publicznych oraz zasad rokowań i norm opieki społecznej przysługuje mu wyłączne prawo wnoszenia projektów ustaw pod obrady Kongresu (art. 62 Konstytucji Republiki Chile z 1980 r.). Zob. J. Spyra, *System konstytucyjny Chile*, Warszawa 2005, s. 56.

⁷ Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47. Por. postanowienia art. 34 ust. 4-4b Regulaminu Sejmu różnicującego wymagania co do projektu ustawy autorstwa Rady Ministrów oraz pozostałych uprawnionych podmiotów.

⁸ Regulamin pracy Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002, M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.

ustawodawcza to prawo przedkładania uprawnionemu do uchwalania ustaw organowi projektów ustaw, którego skutkiem jest obowiązek ich rozpatrzenia przez parlament⁹. Tym samym rządowa inicjatywa ustawodawcza stanowi skorzystanie przez Radę Ministrów z prawa wniesienia projektu ustawy, czego skutkiem jest obowiązek po stronie parlamentu (Sejmu) rozpatrzenia projektu (poddania pod obrady) w szczególnym postępowaniu, zwanym procedurą ustawodawczą¹⁰.

Na uwagę zasługuje, zaproponowane przez A. Szmyta, rozróżnienie pojęcia inicjatywy ustawodawczej od prawa inicjatywy ustawodawczej. „Inicjatywa ustawodawcza”, wedle tej propozycji, obejmuje działania różnych podmiotów mających na celu inspirowanie prac ustawodawczych, zaś „prawo inicjatywy ustawodawczej” odnosi się do konstytucyjnie upoważnionych podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania legislacyjnego w parlamencie w sposób prawnie wiążący¹¹. Taka dystynkcja umożliwia również rozróżnienie podmiotów formalnie wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej od podmiotów faktycznie przygotowujących projekty ustaw. Uchwały (rezolucje) Sejmu czy Senatu wzywające rząd do podjęcia określonych działań w sferze ustawodawczej nie rodzą obowiązku prawnego po stronie Rady Ministrów. Tego typu akty mają jedynie charakter polityczny i pełnią funkcję inspiracyjną dla rządu. Stanowią wnioski (sugestie) o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Od inicjatywy *sensu stricto* (prawa inicjatywy ustawodawczej) należy odróżniać również inspiracje ustawodawcze takich podmiotów społecznych jak związki zawodowe czy partie polityczne (szerokie rozumienie inicjatywy ustawodawczej)¹². Inicjatywa ustawodawcza *sensu largo* jest więc kategorią socjologiczną,

⁹ J. Repel, *Z zagadnień inicjatywy ustawodawczej w europejskich państwach socjalistycznych*, „Acta Universitatis Vratislaviensis”, Prawo XXXVIII, Wrocław 1972, s. 135 i n., A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, s. 190 oraz A. Patrzalek, A. Szmyt, *Pojęcie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 116 i n.

¹⁰ Zob. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, t. I, Poznań 2002, s. 35 oraz M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 11.

¹¹ A. Szmyt, *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 2, s. 99. Zob. również B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 486.

¹² Zob. A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury ustawodawczej. O trybie uchwalania ustawy przez Sejm PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, nr 1, s. 7, A. Szmyt, *W sprawie...*, s. 97 oraz M. Grzybowski, *Polityczne i konstytucyjne aspekty prawa inicjatywy ustawodawczej w państwie socjalistycznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z nauk politycznych” 1974, nr 6, s. 29.

a nie tylko prawną¹³. Krąg podmiotów, które mogą faktycznie inspirować (czy też tworzyć projekty ustaw) wszczęcie postępowania legislacyjnego jest nieograniczony, a na podmiotach posiadających formalne prawo inicjatywy ciąży obowiązek oceny przygotowanych projektów ustaw¹⁴.

Skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej determinuje podjęcie postępowania przez Sejm. Jest to więc warunek podjęcia prac, konieczny, choć nie wystarczający do powstania końcowego efektu postępowania – ustawy. W art. 118 ust. 1 Konstytucji, określającym podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej, nie dokonano zróżnicowania projektów ustaw przedstawianych przez poszczególne uprawnione podmioty pod względem ich ważności. Redakcja tego artykułu nie pozwala na traktowanie prawa wymienionych tam podmiotów jako zróżnicowanych pod względem pierwszeństwa¹⁵. Ustawa zasadnicza daje tylko podstawę do wyróżnienia dwóch kategorii podmiotów: a) posiadających zinstytucjonalizowane prawo do występowania z inicjatywą oraz b) posiadających charakter obywatelski¹⁶. Podmioty uprawnione do wnoszenia projektów ustaw autonomicznie decydują czy występować samodzielnie czy też łącznie z innymi uprawnionymi podmiotami. Brak jest bowiem zakazu podejmowania wspólnych inicjatyw ustawodawczych.

Rządowy projekt ustawy

Warunkiem prawnej skuteczności inicjatywy ustawodawczej jest obowiązek przedstawienia przez wnioskodawcę projektu ustawy w formie pisem-

¹³ J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 13.

¹⁴ Tamże, s. 11. Należy również rozróżnić pojęcie projektu od założeń. Kategoria projektu odnosi się do propozycji lub zmian, których dążeniem jest osiągnięcie zaplanowanego celu. Natomiast założenia odnoszą się do podstawy, która stanowi bazę do szczegółowego projektu. Założenia są pierwotne względem projektu. Projekt ustawy stanowi więc opracowanie całości zmian zredagowanych w formie wypowiedzi normatywnych (przepisów). Zob. M. Grzybowski, *Polityczne i konstytucyjne...*, s. 33.

¹⁵ Przykładowo w świetle § 25 Konstytucji Republiki Węgierskiej z dnia 18 sierpnia 1949 r. oraz § 85 ust. 2 Regulaminu Zgromadzenia Krajowego Republiki Węgierskiej projekt ustawy wnioskodawcy stojącego wyżej w hierarchii jest rozpatrywany przed projektami innych podmiotów. W przypadku, gdy wnioskodawcy zajmują w hierarchii miejsca równorzędne, projekt wcześniejszy ma pierwszeństwo przed późniejszym (§ 86 Regulaminu Zgromadzenia Krajowego Republiki Węgierskiej). Zob. *Regulamin Zgromadzenia Krajowego Republiki Węgierskiej (z 20 września 1994 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 123–169.

¹⁶ J. Wawrzyniak, *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 1, s. 14.

nej¹⁷. *Regulamin Sejmu* obliguje każdego wnioskodawcę do załączenia do projektu ustawy uzasadnienia, które powinno zawierać: 1) wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy, 2) przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana, 3) wykazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, 4) przedstawienie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych, 5) wskazanie co do źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, 6) przedstawienie założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych, 7) oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej (art. 34). Nadto uzasadnienie powinno zawierać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych¹⁸, co ma zapobiegać opóźnieniom w wydawaniu rozporządzeń po wejściu uchwalonej ustawy w życie¹⁹. Rada Ministrów przesyła, wraz z wniesionym przez siebie projektem ustawy, zgłoszenia podmiotów, które wyraziły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy²⁰. Wszyscy wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy są zobowiązani do przedstawienia skutków finansowych jej wykonania (art. 118 ust. 3 Konstytucji)²¹.

Przed opracowaniem aktu normatywnego, w łonie Rady Ministrów dokonywana jest charakterystyka i ocena przewidywanych skutków społeczno-ekonomicznych związanych z wejściem w życie aktu. Jest to

¹⁷ Zob. art. 34 ust. 1 *Regulamin Sejmu*. W odniesieniu do Rady Ministrów zasady techniki prawodawczej określają również formę, budowę i układ postanowień merytorycznych ustawy. Zob. § 1–§ 97 *zasad techniki prawodawczej* z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz.U. Nr 100, poz. 908.

¹⁸ Inne podmioty wyposażone w konstytucyjne prawo inicjatywy ustawodawczej są zobowiązane do przedstawienia założeń aktów wykonawczych (rozporządzeń).

¹⁹ Zob. M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego...*, s. 22.

²⁰ Zob. ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

²¹ Już w Konstytucji Marcowej znalazło się zastrzeżenie, że wnioski i projekty ustaw pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia (art. 10). W. Komarnicki wskazywał, iż redakcja art. 10 Konstytucji Marcowej odnosi się do wydatków ze skarbu Państwa, które powodują skutek bezpośredni, a nie tylko wywołują wydatki, jako skutek pośredni. Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008, s. 480.

tak zwana ocena skutków regulacji (OSR), a więc ukazanie dodatnich i ujemnych stron zamierzonych zmian²². Rezultaty oceny skutków projektowanej regulacji stanowią odrębną i stałą część uzasadnienia projektu ustawy, przedstawiając adresatów projektowanej regulacji (zakres podmiotowy) oraz wyniki przeprowadzonych konsultacji. Ponadto do oceny skutków regulacji powinny być dołączone wyniki analizy wpływu projektu ustawy na: dochody i wydatki budżetu i sektora publicznego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki (zarówno w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej), rozwój regionalny oraz wskazanie z jakich środków ma być finansowany projekt²³.

Prawo inicjatywy ustawodawczej jest prawem wnioskodawcy, stanowiącym jego uprawnienie do rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm. Nakłada na adresata (Sejm) obowiązek „zajęcia się” projektem. Po stronie parlamentu powstaje więc obowiązek przeprowadzenia poszczególnych etapów postępowania albo odrzucenia projektu. W przypadku inicjatywy Rady Ministrów zasadne jest pytanie czy występowanie z inicjatywą jest uprawnieniem czy obowiązkiem podjęcia takiej czynności. W systemie parlamentarno-gabinetowym podmiotem, który w najszerszym zakresie korzysta z prawa inicjatywy ustawodawczej powinien być rząd, do którego

²² W dniu 4 września 2001 r. Rada Ministrów przyjęła również dokument „System oceny skutków regulacji (OSR)”. Propozycja systemu OSR została opracowana przez Zespół do spraw jakości regulacji prawnych, powołany na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 25 września 2000 r. Założenia przyjęte na posiedzeniu w dniu 4 września 2001 r. uwzględnione zostały w *Regulaminie pracy Rady Ministrów* z 19 marca 2002 r., M.P. Nr 13, poz. 221.

²³ Do podstawowych metod dokonywania oceny skutków społeczno-gospodarczych należy: analiza relacji korzyści do kosztów (wprowadzenie regulacji jest pożądane, jeżeli korzyści przewyższają koszty), analiza efektywności kosztów (spośród alternatywnych regulacji preferuje się te, które przyniosą większe korzyści przy tych samych kosztach lub pozwolą osiągnąć tę samą korzyść przy mniejszych kosztach), szacowanie kosztów (określa się koszty, jakie powoduje regulacja z punktu widzenia różnych podmiotów, np. przedsiębiorców, pracowników, konsumentów), szacowanie korzyści (określa się korzyści, jakie powoduje regulacja z punktu widzenia różnych podmiotów, np. przedsiębiorców, pracowników, konsumentów), szacowanie ryzyka (zapewnia ilościowe oszacowanie obszarów i poziomu ryzyka, na które wpływa dana regulacja), analiza ryzyka (ocena wpływu danej regulacji na poziom ryzyka, na które wpływa dana regulacja wraz z oceną kosztów redukcji tego ryzyka), analiza pełnych kosztów i korzyści (analiza bezpośrednich i pośrednich kosztów oraz korzyści przy wykorzystywaniu modeli równowagi ogólnej gospodarki i macierzy rachunków społecznych – SAM (ang. *Social Accounting Matrix* – Macierz Rachunkowości Społecznej wykorzystywana w modelowaniu oraz analizach ekonomicznych na poziomie gospodarki narodowej i regionów). Zob. „Przegląd rządowy” 2003, nr 8, s. 47.

należy przeciw prowadzenie polityki państwa. Rada Ministrów, będąc odpowiedzialna za stan spraw w państwie, pozostaje głównym inicjatorem zmian i innowacji. Rząd jest zobowiązany do wnoszenia projektów, które uznaje za najtrafniejsze i służące realizacji polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa. Obowiązek rządu w zakresie inicjowania postępowania ustawodawczego jest funkcjonalnie podporządkowany zadaniom, do których jest powołany.

W Polsce inicjatywy ustawodawcze rządu są, co do zasady, równouprawnione z inicjatywami pozostałych podmiotów²⁴. W pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nie uzyskał poparcia wniosek S. Gebethnera przewidujący priorytet projektów rządowych²⁵. Wydaje się, że na przeszkodzie pierwszeństwu inicjatyw rządowych nie stała ani pozycja ustrojowa Sejmu, ani obniżenie efektywności i intensywności poselskich inicjatyw ustawodawczych²⁶. Takie rozwiązanie ograniczałoby jedynie projekty poselskie, będące w dużej części polityczną manifestacją. Oczywiście równość pomiędzy poszczególnymi podmiotami możemy odnosić do obowiązku po stronie Sejmu do rozpatrzenia projektu ustawy. Brak już równości w odniesieniu do trybu postępowania, bowiem jedynie Radzie Ministrów przysługuje prawo do wystąpienia z projektem ustawy w trybie pilnym. Formalnie przedmiotowe ramy inicjatywy ustawodawczej rządu ograniczone są jedynie pozbawieniem inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany Konstytucji. Radzie Ministrów zostało natomiast przyznane wyłączne prawo inicjatywy w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, ustawy o zaciąganiu długu publicz-

²⁴ W Wielkiej Brytanii wyróżnia się projekty wnoszone przez rząd (*government bills*) oraz projekty wnoszone przez posłów i parów (*private members' bills*). We Francji rząd inicjując procedurę ustawodawczą przedkłada jednej z izb projekt ustawy (*project de loi*), zaś projekty parlamentarne nazywane są propozycjami (*proposition de loi*). Porządek dzienny posiedzeń izb parlamentu francuskiego jest określany przez rząd. Pierwszeństwo mają projekty rządowe oraz projekty zaproponowane przez rząd. Również we Włoszech, Szwecji, Finlandii czy Austrii następuje zróżnicowanie terminologiczne w stosunku do projektów podejmowanych z inicjatywy rządu i innych podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą.

²⁵ R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 177. Wśród projektów konstytucji rozpatrywanych podczas przygotowywania obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej jedynie projekt Sojuszu Lewicy Demokratycznej przewidywał rozpatrywanie projektów rządowych w pierwszej kolejności (art. 86). Zob. R. Chruściak, *Projekty konstytucji 1993–1997. Część I*, Warszawa 1997, s. 111.

²⁶ Brak uprzywilejowania inicjatyw rządowych nie znajduje ani zdecydowanego poparcia, ani sprzeciwu w doktrynie. Zob. A. Proksa, *Miejsce i rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 1, s. 64.

nego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Dodatkowo, moim zdaniem, można wyróżnić wyłączność inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów realizowanej w zakresie inicjatywy dotyczącej ustaw upoważniających do ratyfikacji umów międzynarodowych oraz ustaw regulujących relacje pomiędzy państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi („ustawy wyznaniowe”²⁷).

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje rządowi jako organowi kolegialnemu²⁸, a nie samemu premierowi, jak to ma miejsce we Francji²⁹. Wykonanie inicjatywy ustawodawczej zawsze przyjmuje formę uchwały Rady Ministrów, bowiem rząd jest organem kolegialnym. Pomimo dekonstytucjonalizacji zasady kolegierności, ustawa o *Radzie Ministrów*³⁰ w art. 1 deklaruje kolegierność Rady Ministrów jako podstawę jej funkcjonowania. Inicjatywa ustawodawcza nie może być również wykonywana przez organ wewnętrzny Rady Ministrów. Cały rząd jest inicjatorem projektu ustawy, wpływa na przebieg postępowania oraz partycypuje w nadawaniu kształtu ustawie w trakcie postępowania legislacyjnego w Sejmie.

Prawo inicjatywy ustawodawczej rządu ma szczególnie charakter, bowiem rząd może określić projekt swego autorstwa jako „pilny” i poprzez tę instytucję wpływać na procedurę legislacyjną, wprowadzając odpowiednie modyfikacje. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów³¹. Niewątpliwie również projekt ustawy budżetowej nie może być uchwalony w szczególnym try-

²⁷ L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 50.

²⁸ Dla przyjęcia projektu ustawy nie jest wymagane posiedzenie Rady Ministrów, istnieje możliwość podejmowania decyzji w drodze kurendy (korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk – tryb obiegowy). Zob. art. 2 ust. 2 ustawy o *Radzie Ministrów*. Tryb kurendy ma swoje ugruntowane miejsce w praktyce podejmowania decyzji rządowych. Kolegierność pracy rządu odnosi się do wspólnego podejmowania decyzji, ale nie oznacza obligatoryjności podejmowania rozstrzygnięć na posiedzeniu. Zob. S. Gebethner, *Nowe elementy organizacji pracy rządu*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 6, s. 899.

²⁹ We Francji prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje jedynie premierowi i członkom parlamentu (art. 39 Konstytucji Republiki Francuskiej). Premier wykonuje inicjatywę indywidualnie, ale projekt jest uprzednio rozpatrywany przez Radę Ministrów, której konstytucyjnym przewodniczącym jest prezydent.

³⁰ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r., t. j. Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.

³¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K. 4/06, OTK ZU 2006, Nr 3A.

bie ustawodawczym, jakim jest tryb pilny, bowiem znajduje zastosowanie jedynie w odniesieniu do ustaw „zwykłych”.

Tryb pilny polega na uprzywilejowanym traktowaniu rządowego projektu ustawy w porównaniu z projektami ustaw wniesionymi przez inne uprawnione podmioty i jednocześnie na przyspieszeniu postępowania legislacyjnego³². Stanowi instytucję rangi konstytucyjnej, mającą szczególny charakter w stosunku do zwykłego postępowania legislacyjnego (toczącego się na zasadach ogólnych)³³. Nadanie klauzuli pilności projektowi ustawy jest uprawnieniem Rady Ministrów uzasadnione swobodnym uznaniem członków gabinetu i odnosi się tylko do projektów rządowych³⁴. Niedopuszczalne jest nałożenie klauzuli pilności w odniesieniu do projektów ustaw wnoszonych przez pozostałe podmioty posiadające zinstytucjonalizowane prawo inicjatywy ustawodawczej.

Arbitralność w zakresie uznania przez rząd projektu swojego autorstwa za pilny powoduje, że Sejm nie ma możliwości przeciwstawienia się

³² M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego...*, s. 82.

³³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r., K. 18/95, OTK ZU 1996, Nr 1.

³⁴ Obecna Konstytucja nie wymaga, aby zaistniał uzasadniony wypadek jako warunek nadania projektowi ustawy klauzuli pilności. Na gruncie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r. (Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym – Dz.U. Nr 84, poz. 426) Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, mogła określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny. Następnie na mocy art. 1 pkt 3 ustawy konstytucyjnej z 17 marca 1995 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 184) art. 16 ust. 1 Małej Konstytucji otrzymał następujące brzmienie: „Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, może określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny, z wyjątkiem projektów ustaw konstytucyjnych, ustawy budżetowej, ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój, właściwość i zasady funkcjonowania organów Państwa oraz samorządu terytorialnego, a także kodeksów”. Wprowadzenie materialnego kryterium ograniczającego dowolność w zakresie pojęcia „uzasadnionego przypadku” było odpowiedzią parlamentu na inflację projektów rządowych opatrzonej klauzulą pilności. Otóż, w okresie od 19 września 1993 r. do 30 czerwca 1995 r. wśród 109 ustaw uchwalonych z inicjatywy rządu, aż 49 ustaw zostało uchwalonych w trybie pilnym (45% ogółu inicjatyw rządowych). Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. II Kadencja. Informacja o działalności Sejmu (19 września 1993 r. – 30 czerwca 1995 r.)*, Warszawa 1995, s. 19 i n. oraz W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle przepisów Małej Konstytucji i regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2. Wprowadzone zmiany zahamowały intensywność w zakresie zaopatrywania projektu ustawy w klauzulę pilności. W okresie całej II kadencji Sejmu uchwalono 71 ustaw w trybie pilnym. Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. II Kadencja. Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (14 października 1993 r. – 20 października 1997 r.)*, cz. I, Warszawa 1998, s. 28–29.

decyzji Rady Ministrów. Sejm ma jednak prawo dokonać oceny pilności projektu ustawy z punktu widzenia wymogów formalnych³⁵.

Przedmiot rządowej inicjatywy ustawodawczej

Szczegółowy tryb przygotowania projektów ustaw przez Radę Ministrów został określony w *Regulaminie pracy Rady Ministrów*. Zawiera on regulacje dotyczące opracowania, uzgadniania i wnoszenia projektów dokumentów rządowych. Określa sposób wyjaśniania i usuwania rozbieżności stanowisk oraz rozstrzygania sporów, wnoszenia projektów dokumentów rządowych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, a także procedurę podejmowania decyzji.

Rada Ministrów wykonuje inicjatywę ustawodawczą samodzielnie, nie korzystając z poselsko (czy senacko) – rządowych inicjatyw. W łonie egzekutywy nie zdarzają się również wspólne inicjatywy rządowo-prezydenckie³⁶.

Wyłączność inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów

Konstytucja przyznaje Radzie Ministrów prawo wyłącznej inicjatywy ustawodawczej w zakresie przedstawienia projektów: ustawy budżetowej³⁷, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych. Uzasadnieniem przypisania rządowi wyłącznej inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie jest dysponowanie przez Radę

³⁵ K. Działocha, *W sprawie dopuszczalności kontroli Sejmu nad pilnymi projektami ustaw (art. 16 Małej Konstytucji i art. 123 Konstytucji RP)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 162–163.

³⁶ Niedopuszczalne jest również skorzystanie z inicjatywy ustawodawczej przez Radę Gabinetową, a więc Radę Ministrów obradującą pod przewodnictwem Prezydenta. Takie posiedzenie rządu ma jedynie charakter opiniodawczy (art. 141 ust. 2 Konstytucji). Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów, a więc nie może przyjąć założeń do projektu ustawy czy też skorzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej. Pełni jedynie funkcję inspiracyjną dla podejmowanych decyzji w łonie rządu. Na marginesie można wskazać, iż w okresie PRL-u Rada Ministrów wielokrotnie wykonywała inicjatywę ustawodawczą wspólnie z Radą Państwa.

³⁷ Wyłączność rządowej inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej przewidują m. in. konstytucje: Włoch, Szwecji, Francji, Australii, Bułgarii, Austrii, Holandii, Hiszpanii, Portugalii, Czech, Słowacji, Węgier, Litwy, Łotwy, Estonii czy też Rosji.

Ministrów odpowiednimi informacjami niezbędnymi do skonstruowania budżetu oraz posiadania wyspecjalizowanego zaplecza instytucjonalnego. Ustawa budżetowa jest aktem o szczególnym charakterze ze względu na przedmiot regulacji. W swej treści wykracza poza typowe ramy ustawodawstwa, stanowi plan finansowy państwa³⁸. Jej częścią składową jest budżet państwa, a więc liczbowe określenie prognozowanych dochodów oraz limit wydatków budżetu państwa na dany rok. Ustrojodawca wyposażając rząd w wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej kierował się troską o wyłączenie spod bieżących sporów politycznych ustawy regulującej podstawę gospodarki finansowej państwa. Zachował jednak władztwo parlamentu nad ostatecznym określeniem kształtu ustawy budżetowej³⁹.

W praktyce wyłącznie rząd korzysta z inicjatyw w zakresie ustaw regulujących stosunki pomiędzy państwem a innymi (niż Kościół Katolicki) kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ustaw upoważniających do ratyfikacji umów międzynarodowych⁴⁰. W świetle art. 25 ust. 5 Konstytucji stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Z ustawy zasadniczej wynika obowiązek podjęcia rokowań z właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych, które wyrażają taką wolę. Wynegocjowana umowa staje się podstawą projektu ustawy⁴¹. Rada Ministrów jest jedynym uprawnionym podmiotem do występowania

³⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5, s. 26–27.

³⁹ Por. art. 50 ust. 2 Konstytucji Kwietniowej (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227), który stanowił, iż Sejm nie może bez zgody Rządu uchwalić ustawy pociągającej za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, dla których nie ma pokrycia w budżecie. Zob. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 73.

⁴⁰ We wcześniejszych polskich konstytucjach wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej rządu dotyczyło przygotowania projektu ustawy budżetowej, inicjatywy w zakresie spraw kontyngentu rekruta czy ratyfikacji umów międzynarodowych (art. 50 ust. 2 Konstytucji Kwietniowej). Konstytucja PRL (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232) w art. 32 pkt 2 przyznawała Radzie Ministrów bezwzględne prawo przedstawienia Sejmowi projektu budżetu państwa. Mała Konstytucja z 1992 r. w art. 23 przewidywała wyłączność rządowej inicjatywy ustawodawczej w zakresie upoważnienia do wydania rozporządzeń z mocą ustawy.

⁴¹ W literaturze przedmiotu wyrażane są afirmatywne poglądy w odniesieniu do uregulowania jedną ustawą sytuacji prawnej kilku związków wyznaniowych, jeżeli wyraziły taką zgodę i były stroną negocjacji. Zob. Z. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie zakresu kompetencji Rady Ministrów z art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 220.

nia z inicjatywą ustawodawczą w tym zakresie, co jest zasadne w świetle jej roli w procesie negocjowania umowy⁴².

Od momentu wejścia w życie obecnej Konstytucji zmiana ustaw uchwalonych na podstawie umów pomiędzy rządem a właściwym kościołem wymaga renegocjacji porozumienia z właściwymi przedstawicielami kościołów albo związków wyznaniowych. Analogicznie należy postępować z ustawami uchwalonymi do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji. Radzie Ministrów przysługuje wyłączne prawo inicjatywy w zakresie zmian ustaw, o których mowa, co jest pochodną wcześniejszych konstatacji. Otwartą pozostaje kwestia na ile parlament może ingerować w merytoryczną zawartość projektu ustawy. Sejm powinien wziąć pod uwagę rezultat niejednokrotnie trudnych negocjacji. Tryb dojścia i wpływ Sejmu i Senatu na przedstawiony projekt ustawy powinien stanowić wyraz samoograniczenia się parlamentu, w którym wyraża jedynie zgodę lub dezaprobatę wobec zaproponowanego projektu, ponieważ to umowy zawarte przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami stanowią podstawę do ustawowej regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a kościołami oraz związkami wyznaniowym⁴³.

Na uwagę zasługuje również wytworzenie się zwyczaju parlamentarnego akceptującego wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej rządu w zakresie ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych⁴⁴. Zgoda parlamentu na zawarcie umowy wyrażana jest *ex post*, ale przed ratyfikacją umowy przez głowę państwa. Taki tryb ma znaczenie dla hierarchicznego usytuowania umowy w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Stanowi łącznik między umową a krajowym porządkiem prawnym⁴⁵. Natomiast w świetle *Konwencji*

⁴² Zob. szerzej: Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 55, W. Sokolewicz, *Uwaga 10 do art. 123 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 8 oraz P. Sarnecki, *Przemiany kompetencyjne Sejmu i Senatu w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3, s. 113.

⁴³ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach...*, s. 56.

⁴⁴ Konstytucja wyróżnia dwa rodzaje ratyfikowanych umów międzynarodowych: a) umowy międzynarodowe, które dla ich ratyfikacji przez Prezydenta wymagają zgody wyrażonej w ustawie, b) umowy międzynarodowe, które dla ratyfikacji przez Prezydenta nie wymagają zgody parlamentu w formie ustawy. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych, o których mowa art. 89 ust. 1 Konstytucji, podlega zwykłemu tokowi ustawodawczemu.

⁴⁵ R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 1, s. 5.

o prawie traktatów⁴⁶ w sferze stosunków międzynarodowych zobowiązanie jest tak samo wiążące. Mamy więc do czynienia z transformacją szczegółową, której istota polega na wyrażeniu zgody przez organ państwowy, by normy prawa międzynarodowego stały się normami prawa krajowego⁴⁷.

Występowanie z projektem ustawy upoważniającej Prezydenta do ratyfikacji umowy międzynarodowej jest kolejnym przykładem nie dość jasnego określenia zakresu podmiotowego wnioskodawców, którzy z taką inicjatywą mogą wystąpić. W doktrynie dominuje pogląd, który pozostawia Radzie Ministrów wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie⁴⁸. P. Sarnecki uznaje, iż żaden podmiot, poza Radą Ministrów, nie może wystąpić z inicjatywą „ustawy ratyfikacyjnej”, ponieważ to rządowi ustrojodawca przypisał prawo zawierania umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji. Wyłączność inicjatywy ustawodawczej stanowi – wedle tego stanowiska – pochodną monopolu Rady Ministrów na zawieranie umów międzynarodowych⁴⁹. W. Sokolewicz wyłączność rządowej inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej wyprowadza z charakteru „ustaw ratyfikacyjnych” jako odnoszących się do zadań z zakresu polityki zagranicznej. Choć *expressis verbis* nie ma ona określonej podstawy konstytucyjnej, to jednak względ na funkcjonalność i racjonalność takiego rozwiązania jest wystarczającym powodem dla utrzymania praktyki ukształtowanej na gruncie Małej Konstytucji⁵⁰. W doktrynie pojawiają się również zdania dopuszczające inicjację projektu ustawy ratyfikacyjnej pochodzącą od pozarządowego wnioskodawcy⁵¹. J. Ciapała nazywa

⁴⁶ Dz.U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439. Polska przystąpiła do *Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów* w dniu 27 kwietnia 1990 roku.

⁴⁷ R. Kwiecień, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle projektu Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 1, s. 41.

⁴⁸ W niektórych państwach europejskich istnieje jasno określone wyłączne prawo wnoszenia przez rząd projektów ustaw ratyfikacyjnych (Francja, Słowenia, Bułgaria) czy zatwierdzających układy państwowe (Niemcy). W Hiszpanii zaś wyłączono w tym zakresie inicjatywę ludową.

⁴⁹ P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 50.

⁵⁰ W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 108 i 120. Analogiczną argumentację przedstawia M. Kruk. Zob. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 23.

⁵¹ K. Działocha, *Uwaga 5 do artykułu 89 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 5.

przeoczeniem ustrojodawcy brak jasnego określenia wyłączności rządowej inicjatywy ustawodawczej⁵².

Przyglądając się praktyce postępowania z projektami ustaw ratyfikacyjnych zauważyć można nie tylko szczególną rolę Rady Ministrów w tej materii, ale wręcz monopol tej części egzekutywy⁵³.

Wypowiedzenie umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie jest czynnością odwrotną do procedury ratyfikacyjnej. Trudno sobie wyobrazić inicjatywę w tym zakresie wykonaną przez pozarządowe podmioty uprawnione do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. Byłoby to niezgodne z rolą, jaką ma odgrywać rząd w stosunkach międzynarodowych.

Wyłączenie inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów

W świetle obecnie obowiązującej Konstytucji nie ma formalnego ograniczenia przedmiotowego dla projektów ustaw wnoszonych przez Radę Ministrów. Jedyne wyłączenie obejmuje niewyposażenie rządu w prawo wniesienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji⁵⁴. Jest to jednak

⁵² J. Ciapała, *Pozycja Sejmu w dziedzinie polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6, s. 21. Można wyobrazić sobie sytuację, gdy to Prezydent wystąpi z inicjatywą ustawodawczą w przypadku, gdy neguje zasadność wyboru procedury. Z całą jaskrawością problem ten może się ukazać w okresie kohabitacji. Otwarte pozostaje pytanie, czy ograniczenie w zakresie przedmiotowym regulowanej materii może być limitowane tylko wyraźnym przepisem Konstytucji. Równie łatwo może zaistnieć sytuacja, w której Sejm nie zgadza się co do trybu ratyfikacji, a Komisja Spraw Zagranicznych wnosi projekt ustawy ratyfikacyjnej. Analogiczne sytuacje zachodzić będą w stosunku do pozostałych uprawnionych podmiotów. Z drugiej strony należy mieć na uwadze wstrzemięźliwość w posługiwaniu się prawem inicjatywy w opisywanej materii, bo mogłoby dojść do sytuacji, w której z inicjatywą występowałby podmiot pozarządowy w czasie trwania negocjacji. Takie działania mogłyby podejmować ugrupowania opozycyjne dezawuuujące i ośmieszające działania rządu.

⁵³ Wspomnienia wymaga precedens, który miał miejsce jeszcze w okresie obowiązywania Małej Konstytucji. Otóż ówczesny Prezydent L. Wałęsa skierował do Sejmu projekt ustawy dotyczący ratyfikacji Konkordatu. Projekt ustawy upoważniającej Prezydenta (wyrażającej zgodę) do ratyfikacji konkordatu został wycofany przez nowo wybranego Prezydenta A. Kwaśniewskiego.

⁵⁴ Przed 1997 r. Radzie Ministrów nie przysługiwało prawo zgłoszenia projektu nowej Konstytucji. W myśl ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336 ze zm.) prawo inicjatywy posiadały: 1) Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, 2) grupa 56 członków Zgromadzenia Narodowego, 3) Prezydent oraz 4) grupa 500 tysięcy oby-

prawo inicjatywy w zakresie realizacji funkcji ustrojowej, które posiada specyficzne atrybuty⁵⁵. Wyłączenie inicjatywy nie stanowi żadnej przeszkody, gdyż nawet rząd mniejszościowy zazwyczaj cieszy się poparciem nie mniejszym niż dwadzieścia procent konstytucyjnej liczby posłów i z powodzeniem może doprowadzić do zaproponowania projektu przez popierających go posłów.

Rząd, mimo formalnego braku inicjatywy ustrojodawczej, może skutecznie proponować zmiany do wniesionych projektów. Rada Ministrów może wpływać w sposób pozytywny na projekt ustawy do zakończenia postępowania w Sejmie. Wydaje się, że prawo inicjatywy w zakresie zmiany ustrojowej nie należy do realizacji polityki rządu. Wyposażenie Prezydenta, a więc drugiego członu egzekutywy, w prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany ustawy zasadniczej wynika z wykonywanej przez głowę państwa funkcji ustrojowej czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji. Analogiczne rozwiązanie odnajdujemy w konstytucji Estonii z tym zastrzeżeniem, że głowa państwa nie ma prawa inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw zwykłych⁵⁶.

Ograniczenie rządowej inicjatywy ustawodawczej w czasie stanów nadzwyczajnych

Wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej cechuje ekstraordynaryjny charakter. W czasie jednego z trzech stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej) nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa

wateli posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Rada Ministrów brała udział w procesie uchwalania Konstytucji poprzez swoich przedstawicieli. Należy jednak nadmienić, iż Rada Ministrów dysponowała prawem inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany Małej Konstytucji z 1992 r. oraz utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r. Prawo rządu do wystąpienia z inicjatywą w zakresie projektu ustawy zasadniczej było kwestionowane już w okresie międzywojennym. Zob. M. Pietrzak, *Tryb uchwalenia konstytucji marcowej*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, Warszawa 1998, s. 45 i n.

⁵⁵ Jedynie projekty PSL i UP oraz UD/UW przyznawały Radzie Ministrów prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji.

⁵⁶ § 161 Konstytucji Estonii z dnia 28 czerwca 1992 r. Zob. Konstytucja Estonii, Warszawa 2000. W rozwiązaniach ustrojowych współczesnych państw niejednokrotnie rząd jest wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji (np. Słowenia).

o wyborze na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych (art. 228 ust. 6 Konstytucji). Z konstytucyjnego zakazu nie wynika czy uprawnione podmioty nie mogą inicjować zmian w tym zakresie. Dokonując wykładni literalnej niedopuszczalna jest dopiero zmiana któregoś z tych aktów (zmiana w systemie prawa), a więc wejście aktu normatywnego w życie. Takie rozumienie „wypaczaloby” istotę zakazu „majstrowania” przy tak ważnych regulacjach w czasie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czy też w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Skoro nie można dokonywać zmian w określonych sferach ustawodawstwa, to podmioty wyposażone w konstytucyjne prawo inicjatywy ustawodawczej nie mogą z niego korzystać⁵⁷.

Wiążący wynik referendum a inicjatywa ustawodawcza rządu

Instytucją, która powszechnie uznawana jest za najważniejszą w rozstrzygnięciu spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, jest referendum. Wola suwerena wyrażona w referendum uznawana jest za naczelną dyrektywę postępowania rządzących. Rozstrzygnięcia przyjmowane w głosowaniu powszechnym stanowią podstawę legitymizacji działań o najwyższej randze z punktu widzenia państwa⁵⁸. W Polsce w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, które ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Przedmiotem referendum może być każda sprawa, która ma szczególny charakter dla państwa, dotyczy kwestii ogólniejszej, kierunkowej⁵⁹. W zakresie konstrukcji ustrojowej instytucji referendum Konstytucja pomija milczeniem kwestię jego mocy prawnej. Niewątpliwie skutki polityczne i prawne referendum odnoszą się do organów państwa, które mają obowiązek wykonania rozstrzygnięcia podjętego przez suwerena. Właściwe

⁵⁷ Zob. A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 35.

⁵⁸ E. Zieliński, *Wstęp*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński (red.), *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 10.

⁵⁹ L. Garlicki, *Uwaga 7 do art. 125 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 6.

organy państwowe są zobowiązane niezwłocznie podjąć czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁰. Skoro wynik referendum ogólnokrajowego ma wywoływać skutki materialnoprawne, to „rozstrzygnięcie” musi być przełożone na „język” aktów normatywnych. W konsekwencji to na Radzie Ministrów, jako organie prowadzącym politykę wewnętrzną, ciąży obowiązek występowania z projektami ustaw, a więc środkami podejmowanymi dla realizacji wiążących rozstrzygnięć podjętych przez suwerena. W dużej mierze przepisy o wiążącym charakterze referendum pozostają *leges imperfectae*⁶¹. Jedyną gwarancją podjęcia inicjatywy przez rząd w przedmiocie rozstrzygnięć referendalnych stanowi odpowiedzialność polityczna rządu przed Sejmem oraz konstytucyjna przed Trybunałem Stanu.

Rządowe projekty ustaw w praktyce

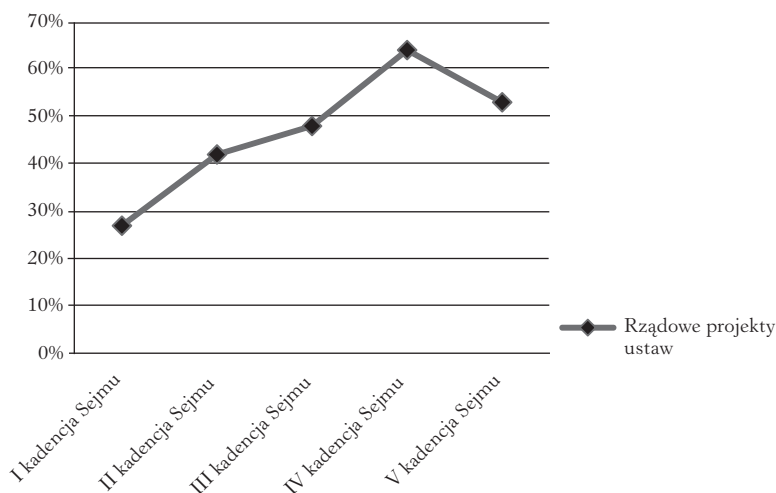
Ilościowy udział rządowych projektów ustaw w stosunku do wszystkich wniesionych projektów ustaw wyznacza faktyczną pozycję Rady Ministrów jako podmiotu uczestniczącego w procesie legislacyjnym. Procentowy oraz nominalny udział projektów ustaw, które przedstawiła Rada Ministrów zwiększał się w okresie od I do IV kadencji Sejmu. Jednak dopiero III kadencja Sejmu zaowocowała preponderancją inicjatyw rządowych w stosunku do projektów ustaw pozostałych podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej. W okresie III kadencji Sejmu Rada Ministrów, korzystając z prawa inicjatywy ustawodawczej, wniosła 553 projekty ustaw. Udział projektów rządowych w stosunku do wszystkich wniesionych projektów ustaw wyniósł 48%. W okresie IV kadencji Sejmu Rada Ministrów przedstawiła aż 808 projektów ustaw, co stanowiło 64% wszystkich projektów ustaw wniesionych do łaski marszałkowskiej. V kadencja Sejmu obfitowała w 377 rządowe projekty ustaw, stanowiące 53% wszystkich przedstawionych projektów ustaw. Wysoki odsetek projektów rządowych, w szczególności w okresie IV kadencji

⁶⁰ Zob. art. 67 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. Nr 57, poz. 507 ze zm.).

⁶¹ L. Garlicki, *Uwaga 15 do art. 125 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 14.

Sejmu, przypadał na okres przygotowania Polski do wejścia do Unii Europejskiej. Wydaje się jednak, iż główną przyczyną zmniejszenia się liczby poselskich projektów ustaw było ograniczenie liczby ugrupowań parlamentarnych, większa stabilność rządów oraz złożoność projektowanych aktów przy jednoczesnym braku zaplecza koncepcyjno-merytorycznego po stronie podmiotów pozarządowych⁶².

Wykres 1. Przyrost liczby rządowych projektów ustaw w stosunku do wszystkich wniesionych projektów ustaw



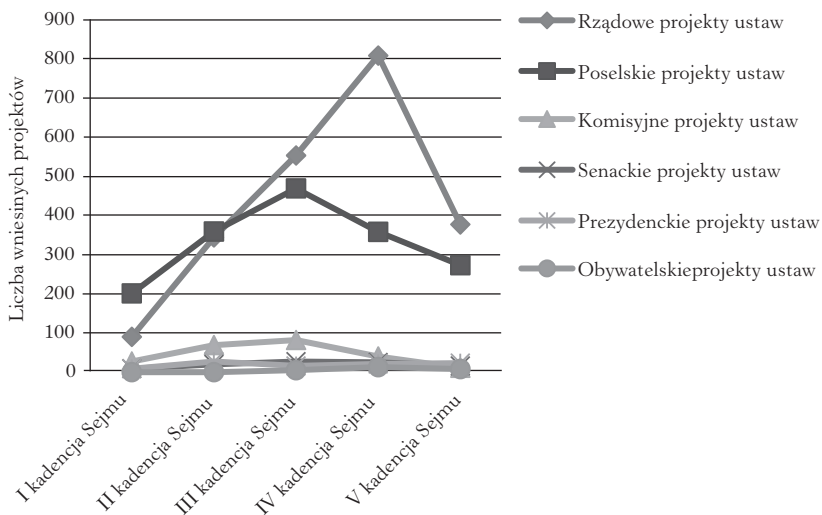
Źródło: opracowanie własne.

Charakterystyczny dla całego okresu transformacji społeczno-politycznej jest realny wzrost projektów autorstwa rządu w stosunku do ogółu projektów (z 27% w I kadencji Sejmu do 64% w IV kadencji Sejmu) i jednocześnie zmniejszenie się liczby projektów poselskich (z 68% w I kadencji Sejmu do 39% w IV kadencji Sejmu). Projekty ustaw pozostałych podmiotów pozostawały na niskim poziomie. Senat oraz Prezydent są podmiotami bardzo wstrzemięźliwie korzystającymi z inicjatywy

⁶² W Sejmie X kadencji rząd wystąpił z inicjatywą ustawodawczą 191 razy, co stanowiło 43% wszystkich projektów. Natomiast spadek procentowy inicjatyw rządowych w Sejmie I kadencji (wpłynęło 91 projektów rządowych – 27% ogółu projektów) spowodowany był brakiem stabilizacji na scenie politycznej w wyniku funkcjonowania wielu partii politycznych w parlamencie. Do Sejmu II kadencji Rada Ministrów wniosła 346 projektów (42% wniesionych projektów), co było wyrazem stabilnych rządów koalicji SLD – PSL.

ustawodawczej, co w konsekwencji ogranicza ich wpływ na merytoryczną zawartość projektowanego aktu ustawodawczego w Sejmie, bowiem nie mają prawa wnoszenia poprawek.

Wykres 2. Wnioskodawcy projektów ustaw – rozkład nominalny

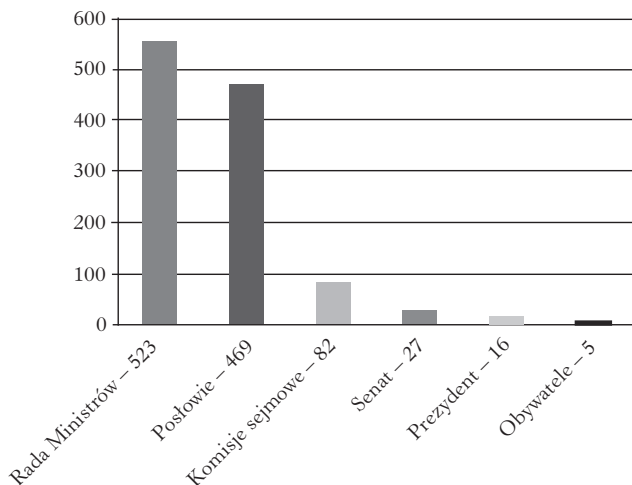


Źródło: opracowanie własne.

W okresie III kadencji Sejmu Rada Ministrów pod kierownictwem Jerzego Buzka (31 października 1997 r. – 10 października 2001 r.) przedstawiła 553 projekty ustaw (48% w odniesieniu do wszystkich projektów ustaw w III kadencji Sejmu)⁶³. Posłowie przedstawili 469 projektów ustaw (41%), a komisje 82 (7%). Senat wystąpił 27 razy z projektami ustaw (2%), Prezydent przedstawił 16 projektów ustaw (1,5%), zaś obywatelskich projektów ustaw wniesionych do łaski marszałkowskiej było 5 (0,5%).

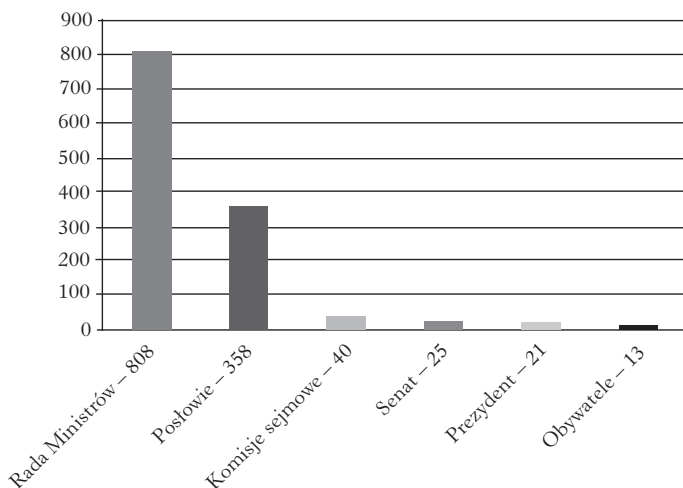
⁶³ Jeśli porównywać liczbę projektów wniesionych przez poszczególne rządy, w okresie X, I i II kadencji Sejmu, to wyglądałaby ona następująco: 128 – rząd T. Mazowieckiego, 72 – rząd J.K. Bieleckiego, 43 – rząd J. Olszewskiego, 35 – rząd H. Suchockiej, 116 – rząd W. Pawlaka, 104 – rząd J. Oleksego, 125 – rząd W. Cimoszewicza. Zob. Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998, s. 49.

Wykres 3. Wnioskodawcy projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji – rozkład nominalny



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 4. Wnioskodawcy projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji – rozkład nominalny



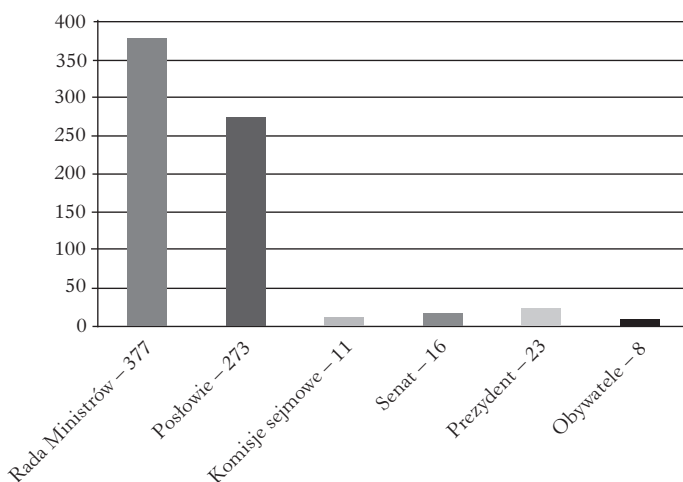
Źródło: opracowanie własne.

Okres IV kadencji Sejmu zaowocował 808 projektami ustaw autorstwa Rady Ministrów (64%), z czego rząd Leszka Millera (19 października 2001 r. – 2 maja 2004 r.) przedstawił 590 projektów (73% projektów ustaw wniesionych przez Radę Ministrów w okresie IV kadencji Sejmu),

a gabinet Marka Belki (2 maja 2004 r. – 31 października 2005 r.) wystąpił z 218 projektami ustaw (27% projektów ustaw wniesionych przez Radę Ministrów w okresie IV kadencji Sejmu). W tym czasie posłowie przedstawili 358 projektów (28%), a komisje sejmowe inicjowały postępowanie ustawodawcze 40 razy (3%). Senat wniósł 25 projektów ustaw (2%), a Prezydent przedstawił 21 projektów ustaw (2%). Do Sejmu IV kadencji wniesiono 13 projektów obywatelskich (1%).

W okresie V kadencji Sejmu Rada Ministrów skorzystała 377 razy z inicjatywy ustawodawczej (53% wniesionych projektów ustaw w stosunku do wszystkich przedstawionych projektów ustaw w V kadencji Sejmu). Gabinet Kazimierza Marcinkiewicza (31 października 2005 r. – 14 lipca 2006 r.) przedstawił 161 projektów ustaw (43% projektów ustaw wniesionych przez Radę Ministrów w okresie V kadencji Sejmu), zaś rząd pod przewodnictwem Jarosława Kaczyńskiego (14 lipca 2006 r. – 16 listopada 2007 r.) zgłosił 216 projektów ustaw (57% projektów ustaw wniesionych przez Radę Ministrów w okresie V kadencji Sejmu). Posłowie przedstawili 273 projekty ustaw (39%), a komisje sejmowe 11 (2%). Senat skorzystał 16 razy z prawa inicjatywy ustawodawczej (2%), a Prezydent 23 razy (3%). Ludowa inicjatywa ustawodawcza była wykorzystana 8 razy (1%) do wszczęcia postępowania ustawodawczego.

Wykres 5. Wnioskodawcy projektów ustaw wniesionych do Sejmu V kadencji – rozkład nominalny



Źródło: opracowanie własne.

Struktura rządowych projektów ustaw

Inicjatywy ustawodawcze rządu w największej liczbie dotyczą spraw z zakresu prawa administracyjnego, gospodarczego i finansowego, administracji i bezpieczeństwa państwa. Najmniej liczną grupę projektów ustaw podjętych z inicjatywy rządu dotyczyło spraw edukacji i kultury. Inicjatywy ustawodawcze w zakresie spraw socjalnych występowały na podobnym poziomie, niezależnie w którym miejscu na osi politycznych podziałów rząd był umiejscowiony.

Projekty rządowe wniesione do Sejmu III kadencji w 46% (wśród ogółu projektów autorstwa Rady Ministrów) odnosiły się do zmian w obowiązującym prawie (nowelizacja ustawy)⁶⁴.

Wykres 6. Struktura rządowych projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji



Źródło: opracowanie własne.

W okresie IV kadencji Sejmu 53% rządowych projektów ustaw (wśród ogółu projektów autorstwa Rady Ministrów) dotyczyło zmian w obowiązującym ustawodawstwie⁶⁵.

⁶⁴ Wśród projektów poselskich 314 (70%) dotyczyło zmian w obowiązującym prawie. W odniesieniu do projektów komisyjnych – 68 (83%), senackich – 18 (67%), prezydenckie 6 (37,5%). Żaden z projektów obywatelskich nie dotyczył zmian w obowiązującym ustawodawstwie.

⁶⁵ Spośród projektów poselskich 258 (72%) dotyczyło zmian w obowiązującym prawie. W odniesieniu do projektów komisyjnych – 37 (92,5%), senackich – 17 (68%), prezydenckie – 8 (38%), obywatelskie – 8 (61,5%).

Wykres 7. Struktura rządowych projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji



Źródło: opracowanie własne.

W okresie V kadencji Sejmu aż 62% projektów rządowych (wśród ogółu projektów autorstwa Rady Ministrów) dotyczyło zmian w obowiązującym ustawodawstwie⁶⁶.

Wykres 8. Struktura rządowych projektów ustaw wniesionych do Sejmu V kadencji



Źródło: opracowanie własne.

⁶⁶ Spośród projektów poselskich 242 (64%) dotyczyło zmian w obowiązującym prawie. W odniesieniu do projektów komisyjnych – 11 (100%), senackich – 16 (100%), prezydenckich – 15 (65%), obywatelski – 4 (50%).

W latach 1997–2007 (III, IV i V kadencja Sejmu) zauważalne jest zmniejszenie się zainteresowanie poszczególnych gabinetów uchwalaniem ustaw w trybie pilnym. W III kadencji Sejmu rząd J. Buzka „zaopatrzył” w klauzulę pilności 80 projektów ustaw. Stanowiły one 14% w odniesieniu do ogółu projektów rządowych (7% w stosunku do wszystkich wniesionych projektów ustaw). W IV kadencji Sejmu Rada Ministrów przedstawiła 32 projekty ustaw w trybie pilnym, obejmując 4% ogółu projektów rządowych (2,5% w stosunku do wszystkich wniesionych projektów ustaw). Gabinet L. Millera przedstawił 8, a rząd M. Belki 4 projekty ustaw opatrzone klauzulą pilności. Okres V kadencji Sejmu obfitował w 11 projektów opatrzonych klauzulą „pilne” (3% w odniesieniu do ogółu projektów rządowych oraz 1,5% w stosunku do wszystkich wniesionych projektów ustaw). Rada Ministrów pod przewodnictwem K. Marcinkiewicza przedstawiła 4, a rząd J. Kaczyńskiego wniósł 7 projektów ustaw opatrzone klauzulą pilności.

Liczba rządowych projektów kierowanych do Sejmu jest zasadniczo determinowana przez zadania, jakie przed sobą stawia rząd. Jeśli celem są reformy o zasadniczym charakterze, to liczba inicjatyw wzrasta⁶⁷.

STRESZCZENIE

Artykuł opisuje inicjatywę ustawodawczą Rady Ministrów jako środek oddziaływania na postępowanie ustawodawcze w Polsce. Prawo inicjatywy ustawodawczej rządu jest rozumiane jako prawo do przedstawienia Sejmowi projektu ustawy skutkujące obowiązkiem jej rozpatrzenia w ramach procedury legislacyjnej. Inicjatywa ustawodawcza pełni funkcję rozpoczynającą, wszczyna postępowanie i programuje cały proces ustawodawczy dotyczący konkretnej ustawy. Ponadto, w artykule omówiono praktykę wykonywania przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej w latach 1997–2007.

⁶⁷ Przykładowo rząd J. Buzka w okresie od 20 kwietnia 1999 do 20 października 1999 r. wniósł 86 projektów ustaw, zaś inicjatywy poselskie w tym czasie były dwukrotnie mniejsze – 43 projekty.

Michał Mistygacz

LEGISLATIVE INITIATIVE OF THE COUNCIL OF MINISTERS AFTER THE ENTRY INTO FORCE OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND OF 2 APRIL 1997

This article describes the legislative initiative of the Council of Ministers as a mean of influence on the legislature in Poland. Legislative initiative of the Government is understood as the right to submit the bill to the Sejm, resulting in the obligation to consider the proposal in the legislative procedure. Legislative initiative is therefore so important because it determines the further legislative procedure. Moreover, this article discusses the problems of the exercise by the Council of Ministers the legislative initiative in the years 1997–2007 in practice.