



Ewelina Gierach

*Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego*

## PARLAMENTARNA KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PROJEKTÓW UCHWAŁ SEJMU

1. Z zasady nadrzędności konstytucji wynika obowiązek organów państwowych, w zakresie wszystkich ich kompetencji, działania zgodnego z konstytucją i eliminacji z porządku prawnego aktów sprzecznych z ustawą zasadniczą<sup>1</sup>. Rodzi to po stronie Sejmu zobowiązanie zarówno do przestrzegania norm konstytucji, jak również do tworzenia warunków pełnej realizacji tych norm. Ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego jest ponadto zasada legalizmu, zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Jednym z aspektów tej zasady jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego<sup>2</sup>.

Sejm jako organ kolegialny podejmuje różnego rodzaju decyzje. Pojęcie „uchwała Sejmu” nie posiada definicji legalnej. Przepisy poszczególnych aktów prawnych wskazują jedynie na tę formę wyrażania woli przez Sejm. Podstawowy charakter uchwał Sejmu oraz zróżnicowanie norm, jakie tego rodzaju akty zawierają, powodują, iż sądowa kontrola konstytucyjności ma w ich przypadku ograniczony zakres. Ze względu na ograniczoną kognicję sądów w przypadku uchwał Sejmu szczególne znaczenie ma właśnie parlamentarna kontrola konstytucyjności. Chociaż nigdy nie była ona wprost przewidziana przepisami konstytucji, to niewątpliwie w Polsce ta forma kontroli konstytucyjności jest najstarsza. Podkreślano jej istotne znaczenie zarówno w okresie dwudziestolecia międzywojennego, jak również w okresie państwa komunistycznego. Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji Trybunału Konstytucyjnego nie spowodowało, że dotychczasowe formy kontroli konstytucyjności uległy z mocy prawa anulowaniu. Tym samym nie zwolniło Sejmu z obowiązku strzeżenia konstytucyjności.

<sup>1</sup> Por. E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 20.

<sup>2</sup> Wyroki TK: z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01, OTK ZU z 2002 r., Seria A, nr 3, poz. 34; z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU z 2006 r., Seria A, nr 3, poz. 32.

2. Proces uchwałodawczy składa się z sukcesywnie następujących po sobie etapów, które mają wpływ na ostateczną treść podjętej przez Sejm uchwały. W Sejmie nie istnieje żaden organ wewnętrzny, ani jednostka organizacyjna, które stale i wyłącznie zajmowałyby się analizą konstytucyjności wszystkich projektów stanowiących przedmiot prac izby oraz aktów już uchwalonych. Nie oznacza to jednak, że posłowie, a także Sejm *in pleno* i jego organy wewnętrzne, nie posiadają narzędzi, za pomocą których mogliby taką zgodność kontrolować. Każde ze stadiów tego procesu zawiera wiele mechanizmów służących kontroli konstytucyjności projektów uchwał oraz eliminacji projektowanych regulacji obarczonych wadą niekonstytucyjności. Mechanizmy te nazywam parlamentarnymi gwarancjami konstytucyjności.

Przez parlamentarną kontrolę konstytucyjności (parlamentarne gwarancje konstytucyjności) projektu uchwały rozumiem kontrolę konstytucyjności dokonywaną przez Sejm *in pleno*, bądź przez podmioty „wewnątrzsejmowe” – organy wewnętrzne Sejmu, posłów, pracowników Kancelarii Sejmu; mającą miejsce zarówno podczas toczącego się postępowania uchwałodawczego, jak również poza tym postępowaniem, o ile jest ona związana z wykonywaniem kompetencji tego podmiotu bądź wykonywaniem mandatu poselskiego. Stwierdzenie przez wskazane podmioty niekonstytucyjności badanej regulacji może prowadzić do podjęcia przez nie określonych kroków w celu zlikwidowania stanu sprzeczności z ustawą zasadniczą (np. dokonanie odpowiednich zmian w projekcie na dalszych etapach postępowania uchwałodawczego).

Parlamentarne gwarancje konstytucyjności mogą być analizowane na dwóch płaszczyznach: instytucjonalnej i proceduralnej. Pierwsza z nich dotyczy instytucji, które w toku postępowania uchwałodawczego w sposób szczególny są zobowiązane do czuwania nad zgodnością projektowanych regulacji z ustawą zasadniczą. Obok tego typu gwarancji na kolejnych etapach postępowania uchwałodawczego można wskazać wiele procedur służących ochronie konstytucyjności projektu. Te procedury określam pojęciem proceduralnych gwarancji konstytucyjności. Wskazane powyżej gwarancje służą kontroli konstytucyjności projektów uchwał w aspekcie materialnym, formalnym oraz proceduralnym. Jak już bowiem wspominałam, Sejm ma obowiązek dążyć do tego, aby prawo uchwalano zgodnie z przepisami regulującymi procedurę prawodawczą. Z drugiej strony, pracując nad projektami, izba musi dbać, aby uchwalone przepisy były zgodne z treścią norm aktów wyższego rzędu.

Dbłość o zgodność z ustawą zasadniczą projektu uchwały rozpoczyna się jeszcze przed złożeniem projektu na ręce Marszałka Sejmu. W myśl art. 33 regulaminu Sejmu<sup>3</sup>, inicjatywa uchwałodawcza co do zasady przysługuje Prezydium Sejmu, komisjom sejmowym (z wyjątkiem komisji śledczej), a także grupie co najmniej 15 posłów. Tak ujęty krąg podmiotów uprawnionych do przedłożenia

<sup>3</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. 2012, poz. 32 ze zm.).

projektów uchwał odzwierciedla autonomiczny charakter tych aktów. Fakt, że prawo przygotowania projektu uchwały mają wyłącznie podmioty wewnętrzsejmowe sprawia, iż proces przygotowania projektu, a wcześniej również jego założeń, ma miejsce wyłącznie w Sejmie albo w ramach wykonywania przez posłów ich mandatów. Nie ma możliwości przedłożenia projektu uchwały przez podmiot wobec Sejmu zewnętrzny. Żaden podmiot zewnętrzny nie ma również możliwości uczestniczenia w pracach nad uchwałą izby. Z tego powodu stoję na stanowisku, iż parlamentarna kontrola konstytucyjności projektów uchwał obejmuje również etap przygotowywania projektu, poprzedzający jego złożenie do łaski marszałkowskiej<sup>4</sup>. Ma następnie miejsce na kolejnych etapach postępowania uchwałodawczego. Zatem przedmiotem kontroli parlamentarnej w przypadku uchwał Sejmu będą: założenia projektu uchwały, sam projekt, aż w końcu podjęta przez izbę uchwała.

Cechą parlamentarnej kontroli konstytucyjności jest jej „rozproszenie” w strukturze postępowania uchwałodawczego. Zarzut niekonstytucyjności z reguły nie powoduje uruchomienia specjalnej procedury mającej na celu zbadanie jego zgodności z ustawą zasadniczą. Kontrola konstytucyjności dokonuje się w tym samym trybie, w jakim rozstrzygane są pozostałe zastrzeżenia do projektu aktu zarówno o charakterze prawnym, jak też politycznym. Decyzja o sprzeczności z Konstytucją projektu jest podejmowana w drodze głosowania, najczęściej po odbyciu pogłębionej ekspertyzami prawnymi dyskusji. Najczęściej decyzja ta nie przybiera postaci aktu stwierdzającego niezgodność z ustawą zasadniczą projektowanej regulacji. Ma ona bowiem postać decyzji merytorycznej, odnoszącej się do treści projektu w postaci przyjęcia bądź odrzucenia określonych rozwiązań prawnych. Wyjątkiem jest tu jedynie postępowanie w ramach wstępnej kontroli projektu przed Komisją Ustawodawczą<sup>5</sup>.

Fakt, iż obowiązujące przepisy przewidują wiele mechanizmów służących weryfikacji zgodności z Konstytucją nie świadczy o jej skuteczności. Kontrola ta sprawowana jest bowiem przez polityków i ma miejsce w trakcie procesu tworzenia prawa, który ze swej natury jest procesem politycznym. W konsekwencji jej skuteczność zależy wyłącznie od woli posłów i od ich poczucia odpowiedzialności za zgodność tworzonych aktów z ustawą zasadniczą. Istotną cechą, a zarazem wadą parlamentarnej kontroli konstytucyjności projektów aktów oraz aktów Sejmu jest bowiem jej polityczny charakter. Rozstrzyganie o zgodności projektowanych regulacji z ustawą zasadniczą odbywa się na forum izby parlamentu

<sup>4</sup> Konieczne jest przy tym podkreślenie, iż przed wejściem w życie uchwały Sejmu z dnia 30 września 1998 r. krąg podmiotów legitymowanych do przedłożenia projektu uchwały wykraczał poza Sejm. Moim zdaniem, przy tak sformułowanym stanie prawnym etap przygotowania projektu uchwały przez podmioty wobec izby zewnętrzne był wyłączony spod parlamentarnej kontroli konstytucyjności.

<sup>5</sup> R. Piotrowski, *Parlamentarna kontrola konstytucyjności projektów aktów prawnych*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 113; J. Ciemniński, *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 1, s. 226–227.

i jest dokonywane przez parlamentarzystów, a zatem przez gremia niefachowe. Decyzje posłów, jakie zapadają na poszczególnych jego etapach, nierzadko są podejmowane w oparciu o racje polityczne, ideologiczne, bądź w wyniku nacisku określonych grup społecznych, frakcji politycznych, mediów czy wyników badań opinii publicznej. Nie oznacza to natomiast, że w przypadku każdej analizy konstytucyjności w Sejmie przeważają argumenty natury politycznej. Wszak działania posłów są kierowane także troską o dobro wspólne, potrzebą działania zgodnie z Konstytucją czy choćby racją uwzględniania stanowiska ekspertów. Niezależnie od argumentów przesądzających o konkretnych rozstrzygnięciach parlamentarzystów, decyzje te są weryfikowane przez wyborców, którzy mogą rozliczyć swoich reprezentantów<sup>6</sup>. Brak niezawisłości i stronnicy charakter parlamentarnej kontroli konstytucyjności sprawia, że parlament nie może być jedynym gwarantem konstytucyjności prawa<sup>7</sup>.

3. Przepisy Konstytucji i regulaminu Sejmu wprost przewidują wobec niektórych uczestników postępowania uchwałodawczego obowiązek kontroli zgodności projektowanych regulacji z prawem. Nie budzi wątpliwości fakt, iż zgodność z prawem obejmuje przede wszystkim zgodność z ustawą zasadniczą. Obowiązek ten dotyczy zarówno wybranych organów wewnętrznych izby, jak też podmiotów, które uczestniczą w procedurze podejmowania uchwał, a organami Sejmu nie są. Niezależnie od tego, czy dany podmiot jest organem wewnętrznym izby, czy też nim nie jest, szczególna rola w postępowaniu uchwałodawczym, polegająca na kontroli zgodności z prawem projektów uchwał, nigdy nie stanowi wyłącznej jego kompetencji.

Jako organy wewnętrzne Sejmu w sposób szczególny zobowiązane do strzeżenia zgodności z prawem, a zatem konstytucyjności projektów uchwał, przepisy prawa wskazują Marszałka Sejmu, Prezydium Sejmu oraz Komisję Ustawodawczą. Obok organów Sejmu, instytucją wypowiadającą się w kwestii konstytucyjności opracowywanych projektów aktów jest Kancelaria Sejmu. Należy jednak podkreślić, że fakt, iż przepisy wprost zobowiązują określone podmioty do dokonywania kontroli zgodności projektu z prawem, nie oznacza, że pozostali uczestnicy postępowania uchwałodawczego są zwolnieni z obowiązku czuwania nad zgodnością projektowanych regulacji z ustawą zasadniczą. Obowiązek ten ciąży bowiem na wszystkich podmiotach biorących udział w procesie podejmowania uchwały. Dlatego, omawiając gwarancje konstytucyjności, nie można pominąć roli indywidualnych posłów, którzy zarówno na etapie procesu uchwałodawczego, jak również już po wejściu w życie przepisów, mogą podjąć działania w celu skutecznej kontroli konstytucyjności aktów parlamentu.

Marszałek Sejmu jest jednoosobowym organem kierowniczym izby. Jego szczególna pozycja ustrojowa wyraża się przede wszystkim w tym, że będąc po-

<sup>6</sup> Por. E. Zwierchowski, *Sądownictwo...*, s. 23; R. Piotrowski, *Parlamentarna kontrola...*, s. 110–111.

<sup>7</sup> Por. R. Piotrowski, *Parlamentarna kontrola...*, s. 112.

słem, jest on równocześnie uważany za samodzielny organ państwa<sup>8</sup>. W myśl art. 110 ust. 2 Konstytucji „Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz”. Ze sformułowania „strzeże praw Sejmu” wywodzi się w szczególności kompetencję Marszałka w zakresie czuwania nad prawidłowym – zgodnym z wartościami demokratycznego państwa prawnego – wykonywaniem funkcji przez Sejm, zwłaszcza funkcji związanych ze stanowieniem prawa<sup>9</sup>. Jednocześnie art. 10 ust. 1 pkt 1 regulaminu Sejmu stanowi, iż Marszałek „stoi na straży praw i godności Sejmu”, a także „czuwa nad tokiem i prawidłowością prac Sejmu i jego organów” (pkt 5). Regulacje te czynią z Marszałka swoistego arbitra. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, iż pojęcie „czuwanie” ma charakter nieostry. Jego granice są trudne do sprecyzowania, a treść jest kształtowana w drodze praktyki parlamentarnej<sup>10</sup>.

Wszystkie przygotowane przez legitymowane podmioty projekty uchwał są składane na ręce Marszałka Sejmu (do łaski marszałkowskiej). To właśnie Marszałek dokonuje wstępnej kontroli projektów. Jeżeli przedłożone przez wnioskodawcę uzasadnienie projektu ustawy nie odpowiada wymogom sformułowanym w regulaminie Sejmu, Marszałek może zwrócić projekt. Może on również zainicjować procedurę z art. 34 ust. 8 regulaminu. Jego obowiązkiem jest także zlecenie sporządzenia opinii w kwestii zgodności projektu z prawem UE. W ramach postępowania uchwałodawczego Marszałek Sejmu może także podejmować nieformalne działania prowadzące do usunięcia niekonstytucyjności w przedłożonym projekcie, bądź do rezygnacji z inicjatywy uchwałodawczej. Działania takie, mimo że nieformalne, charakteryzują się znaczną skutecznością. Szczególnie gdy są poparte opiniami ekspertów. Wykonując swoje kompetencje Marszałek Sejmu ma prawo stanowienia aktów prawnych o charakterze ogólnym (przepisów prawnych), a więc wydawania zarządzeń i postanowień. Szerokie uprawnienia Marszałka Sejmu, szczególnie na wstępnym etapie postępowania prawodawczego, są przedmiotem krytyki przedstawicieli doktryny. Sugerują oni, iż Marszałek, jako przedstawiciel większości rządzącej, nie jest w stanie odciąć się od swoich przekonań politycznych i obiektywnie ocenić projektu pod kątem prawnym. W konsekwencji może to powodować „blokowanie” przez niego projektów opozycyjnych. Jako skuteczniejszy środek kontroli, w większym stopniu pozbawiony motywacji politycznej, wskazuje się kolegialne organy Sejmu – Prezydium Sejmu oraz Konwent Seniorów<sup>11</sup>.

Analiza przepisów regulaminu Sejmu skłania do stwierdzenia, że wśród organów Sejmu w sposób szczególny zobowiązanych do kontroli konstytucyjności

<sup>8</sup> Zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 55.

<sup>9</sup> Zob. J. Mordwiłko, *O dwóch przypadkach interpretacji Konstytucji w świetle praktyki parlamentarnej*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 213.

<sup>10</sup> A. Szmyt, *W sprawie przekroczenia przez komisję śledczą mandatu uzyskanego uchwałą Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 121.

<sup>11</sup> Por. S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 124.

należy wskazać także Prezydium Sejmu. Na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>12</sup>, Prezydium Sejmu m.in. udziela posłom pomocy w wykonywaniu przez nich mandatów oraz czuwa nad wykonywaniem przez nich obowiązków parlamentarnych. W ramach kompetencji regulaminowych Prezydium „ustala zasady doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z opinii i eksperytyz” (art. 12 pkt 6 regulaminu Sejmu). Ponadto to właśnie ten organ uczestniczy w procedurze opiniowania w kwestii dopuszczalności projektu ze względu na sprzeczność z prawem. Jego opinii zasięga Marszałek Sejmu zanim skieruje projekt do Komisji Ustawodawczej (art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu).

W kontekście ochrony konstytucyjności przedmiotu prac Sejmu wśród organów izby szczególną pozycję zajmuje Komisja Ustawodawcza. Jest ona jedną ze stałych komisji sejmowych, do których powołania zobowiązuje Sejm art. 110 ust. 3 Konstytucji: „Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne”. Zakres przedmiotowy jej działania określa pkt 24 załącznika do regulaminu Sejmu – „Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych” – „Do zakresu działania Komisji Ustawodawczej należą sprawy problematyki legislacyjnej i spójności prawa, współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości, rozpatrywania projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej, sprawy związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także współdziałanie w przeprowadzaniu kontroli wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu oraz koordynacja tych działań”. Na tle przywołanego przepisu kompetencje Komisji Ustawodawczej można podzielić na dwie podstawowe grupy. Po pierwsze, należy wskazać typowe kompetencje komisyjne, tj. takie które posiadają wszystkie inne komisje sejmowe. Po drugie, komisja ta posiada kompetencje, które przysługują jedynie jej „na wyłączność” i które przesądzają o jej szczególnym charakterze. Jednym z podstawowych zadań, jakie na Komisję Ustawodawczą nakłada regulamin Sejmu jest zatem czuwanie, by na kolejnych etapach postępowania prawodawczego w Sejmie nie pojawiły się rozwiązania niekonstytucyjne. Dla rangi tej komisji wśród pozostałych organów wewnętrznych Sejmu istotne znaczenie ma fakt, iż jej członkami z założenia są posłowie-prawnicy oraz posłowie o dużym doświadczeniu legislacyjnym.

Obok organów Sejmu, instytucją, z pomocą której Sejm oraz parlamentarzyści mogą podejmować kwestie związane z kontrolą konstytucyjności opracowywanych projektów bądź podjętych już uchwał, jest Kancelaria Sejmu. Zgodnie z art. 199 ust. 1 regulaminu Sejmu, „Kancelaria Sejmu wykonuje zadania organizacyjno-techniczne i doradcze związane z działalnością Sejmu i jego organów”. Zapewnia ona zatem izbie nie tylko zaplecze techniczno-biurowe, bez którego

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.).



w praktyce niemożliwa byłaby działalność parlamentu, ale także – w ramach realizowania zadań doradczych – zespół wykwalifikowanych pracowników, w tym doradców i ekspertów. Ustęp 2 przywołanego artykułu precyzuje, iż: „Kancelaria Sejmu stwarza posłom warunki do wykonywania mandatu poselskiego, a w szczególności przekazuje druki sejmowe oraz inne opracowania i materiały związane z pracami Sejmu, w tym teksty ujednolicone projektów ustaw; umożliwia korzystanie z opracowań fachowych, literatury i ekspertyz; stwarza posłom warunki uczestniczenia w pracach Sejmu i jego organów, a także zapewnia techniczno-organizacyjne i finansowe warunki działalności biur poselskich lub innych jednostek organizacyjnych do obsługi terenowej działalności posłów”. Ponadto art. 46 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi, że Kancelaria Sejmu zapewnia i organizuje obsługę posłów „[...] niezbędną do wykonywania przez nich obowiązków oraz pomoc merytoryczną, zwłaszcza w zakresie dostępu do opracowań specjalistycznych, literatury i ekspertyz”. Pracowników Kancelarii Sejmu bez względu na stanowiska, jakie zajmują, cechuje niezależność. Gwarantuje ją m.in. art. 103 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że mandatu posła nie można łączyć z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu. Szczegółową organizację Kancelarii Sejmu określa statut nadawany w formie zarządzenia Marszałka Sejmu<sup>13</sup>.

W Kancelarii Sejmu w doradztwo eksperckie zaangażowane są dwie jednostki – Biuro Analiz Sejmowych oraz Biuro Legislacyjne. Szczegółowe zasady dotyczące zadań prawników sejmowych w pracach organów Sejmu są określone w kilku aktach prawnych. Zalicza się do nich: regulamin Sejmu, zarządzenie nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu, precyzujące zadania poszczególnych jednostek organizacyjnych Kancelarii Sejmu, uchwałę nr 28 Prezydium Sejmu z dnia 19 kwietnia 1995 r. w sprawie organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z ekspertyz i opinii, a także zarządzenie nr 9 Szefa Kancelarii Sejmu z 27 kwietnia 1995 r. w sprawie szczegółowego trybu zamawiania ekspertyz i opinii, formy zawierania umów ze stałymi doradcami sejmowymi oraz dokonywania rozliczeń z tego tytułu.

Podstawową rolę w systemie doradztwa prawnego w Sejmie pełni Biuro Analiz Sejmowych, będące jedną z jednostek wewnętrznych Kancelarii Sejmu. Zostało ono powołane w dniu 1 kwietnia 2006 r., w miejsce kończącego działalność Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Istota obu Biur pozostała taka sama, dlatego BAS jest uznawane za następcę BSiE. Zgodnie z § 17 Regulaminu Organizacyjnego Kancelarii Sejmu do głównych zadań BAS należy: 1) wykonywanie i organizowanie doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, posłów, klubów parlamentarnych, kół poselskich oraz Kancelarii Sejmu, 2) analiza skutków prawnych, ekonomicznych i społecznych funkcjonowania uchwalonych

<sup>13</sup> Zarządzenie nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie nadania Statutu Kancelarii Sejmu.

ustaw, 3) działalność doradcza i opiniodawcza w zakresie spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Najważniejszą cechą działalności Biura jest zasada działania na zlecenie uprawnionych podmiotów (organów Sejmu, Kancelarii Sejmu lub indywidualnych posłów). Wykluczone jest więc dokonywane z urzędu doradztwo prawników Biura Analiz Sejmowych w odniesieniu do projektów aktów prawnych. Eksperti BAS realizują zlecenia w formie pisemnych opinii. Ponadto mogą oni w razie potrzeby, służyć pomocą w trakcie prac komisji sejmowych, np. w formie ustnych odpowiedzi na pytania postawione przez członków komisji.

Drugim z biur służących poradą prawną jest Biuro Legislacyjne, którego zadania obejmują: 1) opiniowanie wstępne – ze szczególnym uwzględnieniem przepisów konstytucyjnych i regulaminu Sejmu, wniesionych do Sejmu projektów ustaw, uchwał, rezolucji, deklaracji, apeli, oświadczeń Sejmu, przed ich skierowaniem do pierwszego czytania; 2) obsługiwanie komisji i podkomisji sejmowych w zakresie redagowania rozpatrywanych przez te organy projektów aktów prawnych poprzez przedstawianie uwag, propozycji i zastrzeżeń – ze szczególnym uwzględnieniem przepisów konstytucyjnych odnośnie do tekstów tych aktów i zgłoszonych poprawek. Przedstawiony zakres głównych kompetencji Biura Legislacyjnego wskazuje, iż jego zasadniczym celem jest dbanie o jakość stanowionego przez Sejm prawa, a także prawidłowe stosowanie przepisów dotyczących procedury legislacyjnej. Pracownicy Biura monitorują proces legislacyjny w tej jego części, która odbywa się w Sejmie. W toku prac nad nowymi aktami normatywnymi starają się na bieżąco wskazywać na pojawiające się problemy, np. na zagrożenie co do zgodności przygotowywanych przepisów z Konstytucją lub z zasadami techniki legislacyjnej. Przygotowują oni pisemne opinie w zakresie swoich kompetencji, ale przede wszystkim uczestniczą w posiedzeniach komisji sejmowych z głosem doradczym.

Także regulamin Sejmu przewiduje obowiązek uczestniczenia przedstawicieli Kancelarii Sejmu w postępowaniu dotyczącym projektów uchwał: „1. W postępowaniu dotyczącym projektów ustaw i uchwał uczestniczy przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu, przedstawiając wnioski lub uwagi w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej, w tym w sprawie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej. 2. Marszałek Sejmu może zwrócić się do komisji o ustosunkowanie się do nieuwzględnionych wniosków lub uwag służby prawnej Kancelarii Sejmu dotyczących istotnych problemów legislacyjnych, a także zgodności z prawem Unii Europejskiej” (art. 70 ust. 1). „Uczestnictwo” służby prawnych w pracach nad projektami ustaw i uchwał polega m.in. na zgłaszaniu przez ekspertów wniosków lub uwag w zakresie problematyki prawnolegislacyjnej, w tym w sprawie zgodności projektów uchwał z Konstytucją. Wnioski i uwagi ekspertów mają charakter doradczy, nie wiążą posłów, jednak powinny być



brane pod uwagę jako głos pochodzący od osób profesjonalnie przygotowanych do wykonywania zadań legislacyjnych<sup>14</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe regulacje należy stwierdzić, że obecnie w procesie stanowienia prawa, obok polityków, udział biorą legislatorzy oraz eksperci i doradcy. W praktyce są oni nazywani „czynnikiem fachowym” tworzącym aparat pomocniczo-eksperski Kancelarii Sejmu i zapewniającym pomoc przygotowanych służb legislacyjnych<sup>15</sup>. Istotną cechą zaplecza eksperckiego jest jego bezstronność, świadomość pluralizmu poglądów i stanowisk naukowych oraz unikanie politycznego zaangażowania<sup>16</sup>. Z przedstawionej analizy wynika ponadto wniosek, że Kancelaria pełni nie tylko funkcje o charakterze usługowym czy technicznym, ale także inspiruje do przemyśleń i dyskusji przez przygotowywanie posłom odpowiednich materiałów, bądź przez wsparcie merytoryczne w toku postępowania prawodawczego<sup>17</sup>.

4. Analiza przepisów regulujących postępowanie uchwałodawcze prowadzi, w mojej ocenie, do wniosku, że proceduralne gwarancje konstytucyjności można podzielić na takie, które są przewidziane przepisami prawa, i takie, które wykształciły się wyłącznie dzięki praktyce parlamentarnej. Wśród gwarancji przewidzianych przepisami prawa można, moim zdaniem, natomiast wyróżnić takie, które służą wprost ochronie konstytucyjności oraz takie, które w procesie uchwałodawczym pełnią wprawdzie inne funkcje, ale w sposób pośredni przyczyniają się do refleksji nad konstytucyjnością projektowanych regulacji. Te ostatnie gwarancje proceduralne tworzą najliczniejszą grupę.

Jak nadmieniałam, uważam, że w przypadku projektów uchwał Sejmu, parlamentarna kontrola konstytucyjności powinna mieć miejsce jeszcze przed wniesieniem projektu do łaski marszałkowskiej. Z natury tych aktów kwestia postępowania, zarówno jeżeli chodzi o tryb uchwalenia, ale także przygotowania projektu i realizacji inicjatywy uchwałodawczej, ogranicza się do Sejmu. Regulamin Sejmu nie określa odrębnej procedury, w której podmioty posiadające inicjatywę uchwałodawczą przygotowują projekt. Dlatego też w przypadku podmiotów kolegialnych procedura ta nie odbiega od zwykłego trybu pracy, przewidzianego przepisami regulaminu. Sposób organizacji pracy Prezydium Sejmu określa art. 13 regulaminu, z którego wynika, że kieruje nim Marszałek Sejmu, który ustala terminarz i porządek dzienny posiedzeń oraz przewodniczy obra-

<sup>14</sup> P. Radziejewicz, *Status podkomisji w świetle regulaminu Sejmu i praktyki*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 57.

<sup>15</sup> Zob. M. Graniecki, *Proces prawotwórczy pod rządami nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1, s. 10; S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 12; A. Bierć, *Racjonalna procedura prawodawcza jako podstawa dobrego prawa*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 92.

<sup>16</sup> M. Królikowski, *Rola doradztwa eksperckiego w procesie legislacyjnym*, [w:] *Praworządność i jej gwarancje*, red. D. Kala, Warszawa 2009, s. 196.

<sup>17</sup> Por. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002., s. 103.

dom. Uchwały Prezydium zapadają większością głosów. Tryb pracy komisji sejmowych określają z kolei przepisy rozdziału 14 regulaminu Sejmu – „Posiedzenia komisji sejmowych”. W myśl art. 151 ust. 1 pkt 3 regulaminu Sejmu, komisje na posiedzeniach rozpatrują i opiniują założenia projektów ustaw i uchwał. W celu opracowania projektu aktu, komisja, na podstawie art. 165 regulaminu Sejmu, może powołać podkomisję. W pracach nad założeniami projektu, komisja może korzystać z pomocy służby prawnej Kancelarii Sejmu oraz ekspertów komisji (art. 70 regulaminu Sejmu). Podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez komisję jest w istocie jej uchwałą, która zapada większością głosów w obecności co najmniej 1/3 liczby członków komisji, chyba że ustawa lub uchwała stanowi inaczej (art. 163a ust. 1 regulaminu Sejmu). Nie ma natomiast w unormowaniach regulaminowych przepisów dotyczących procedury przygotowania projektu uchwały przez grupę posłów. Postępowanie to nie jest więc sformalizowane. W praktyce kwestii inicjatywy prawodawczej dotyczą przepisy regulaminów poszczególnych klubów parlamentarnych.

Problem zgodności projektu z Konstytucją bywa niejednokrotnie podnoszony w toku prac parlamentarnych zarówno w debatach na forum izby, jak i w pracach komisji i podkomisji. Już sam fakt rozbudowania procesu ustawodawczego i nadania mu charakteru sekwencyjnego służy zabezpieczeniu racjonalnej decyzji i uchwaleniu dobrego prawa. Podejmowane przez poszczególne podmioty kolejne czynności legislacyjne są rozłożone w czasie, co przyczynia się do przemyślenia proponowanych rozwiązań<sup>18</sup>. Gwarantem takim jest też jawność postępowania w Sejmie<sup>19</sup>.

Zasadnicze znaczenie dla ochrony konstytucyjności projektów aktów parlamentu ma wstępny etap prac w Sejmie, mający miejsce tuż po wniesieniu projektu do łaski marszałkowskiej. Znaczenie kontroli projektów na tym etapie postępowania w Sejmie podkreślił Trybunał Konstytucyjny, uznając tę fazę za istotną z punktu widzenia oceny zgodności projektu ustawy z prawem (Konstytucją)<sup>20</sup>. Wniesienie projektu uchwały do łaski marszałkowskiej rodzi po stronie Marszałka Sejmu obowiązek podjęcia wstępnej kontroli tego projektu. Marszałek dokonuje jej jeszcze przed nadaniem projektowi numeru druku sejmowego oraz przed zarządzeniem wydrukowania i doręczenia projektu posłom. Kontrola ta jest dokonywana w dwóch aspektach – formalnym oraz materialnym. Aspekt formalny odnosi się do obowiązku badania dopełnienia wymogów regulaminowych, szczególnie z punktu widzenia elementów składowych uzasadnienia do

<sup>18</sup> M. Kudej, *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 33.

<sup>19</sup> Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 15.

<sup>20</sup> Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; Trybunał Konstytucyjny odnosił się wprawdzie do projektu ustawy, uważam jednak, że ustalenia te w pełni dotyczą również projektów uchwał i postępowania uchwałodawczego.

projektu. Analiza materialna dotyczy kontroli treści projektu z punktu widzenia jego materialnej zgodności z prawem<sup>21</sup>.

Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych aspektów, należy wskazać, że kontrola formalna jest dokonywana na podstawie art. 34 ust. 7 regulaminu Sejmu, w myśl którego, w sytuacji gdy uzasadnienie projektu uchwały nie spełnia wymogów regulaminowych, Marszałek Sejmu może zwrócić projekt wnioskodawcy. Z przepisu tego wynikają następujące wnioski. Po pierwsze, stwierdzenie braków w uzasadnieniu wniesionego projektu nie obliguje Marszałka do jego zwrotu. Treść art. 34 ust. 7 regulaminu Sejmu przesądza bowiem o fakultatywności, nie o obligatoryjności dokonania tej czynności. Po drugie, zwrócenie projektu wnioskodawcy może mieć miejsce wyłącznie ze względu na braki formalne uzasadnienia, a dokładnie ze względu na brak elementów uzasadnienia projektu wskazanych w art. 34 ust. 2 i 3 regulaminu. Nie może natomiast w żadnym stopniu mieć na to wpływu ocena treści przedłożenia<sup>22</sup>. Należy przy tym podkreślić, że nie każdy brak w uzasadnieniu projektu powoduje jego zwrot wnioskodawcy. Nieskuteczność wykonanej inicjatywy uchwałodawczej w praktyce zależy bowiem od stopnia niezgodności uzasadnienia z wymogami prawnymi. Określenie tego stopnia jest kwestią oceną i należy do Marszałka. Uznaje się, że skorzystanie z możliwości zwrócenia projektu jest zasadne, gdy „braki uzasadnienia mogłyby w ogóle uniemożliwić posłom merytoryczne ustosunkowanie się do danego projektu w pierwszym czytaniu”. W sytuacji gdy podczas pierwszego czytania wnioskodawca ma możliwość uzupełnienia uzasadnienia, np. poprzez odpowiedzi na zadane przez posłów pytania, zwrócenie projektu wydaje się środkiem zbyt daleko idącym<sup>23</sup>. Rozpatrując ten aspekt dokonywanej przez Marszałka Sejmu kontroli, należy mieć jednak na względzie brak obowiązku sporządzania uzasadnień do projektów uchwał. Zatem zaprezentowane powyżej ustalenia odnoszą się wyłącznie do tych projektów, w stosunku do których Marszałek zarządził sporządzenie uzasadnienia.

Dla kontroli konstytucyjności wniesionych do łaski marszałkowskiej projektów uchwał dużo większe znaczenie ma kontrola dokonywana w aspekcie materialnym, której podstawę prawną stanowi art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu. Zgodnie z tym przepisem, projekty uchwał „[...] co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny”. Nie ma podstawy

<sup>21</sup> Zob. K. Kubuj, *Marszałek Sejmu na straży jakości ustaw*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 63.

<sup>22</sup> *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, red. A. Malinowski Warszawa 2009, s. 163.

<sup>23</sup> Tak w odniesieniu do projektów ustaw M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 24.

prawnej do zwrotu projektu, jeżeli Marszałek dostrzeże oczywistą niekonstytucyjność proponowanych rozwiązań.

Instytucja wstępnej kontroli konstytucyjności projektów aktów prawnych dokonywanej przez Komisję Ustawodawczą została wprowadzona do porządku prawnego wraz z wejściem w życie regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r.<sup>24</sup> Przyczyną podjęcia prac nad tą instytucją był fakt podjęcia w dniu 28 maja 1992 r. przez Sejm tzw. uchwały lustracyjnej<sup>25</sup>, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją orzeczeniem z dnia 19 czerwca 1992 r.<sup>26</sup> Z inicjatywą uchwałodawczą w tym zakresie wystąpiło Prezydium Sejmu<sup>27</sup>. „Sprzecznosc z prawem” odnosi się do treści projektu uchwały – komisja bada merytoryczną treść projektu, poza zakresem jej kontroli pozostaje zaś uzasadnienie do projektu oraz inne wymogi formalne, jakie musi spełniać projekt. Badanie tych elementów należy bowiem do Marszałka we wstępnej fazie zapoznawania się z projektem<sup>28</sup>. Uznanie przez Komisję projektu jako niedopuszczalnego nie skutkuje jednak zakończeniem postępowania z tym projektem. Od nowelizacji regulaminu z dnia 19 grudnia 2008 r. projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu. Jest to sankcja fakultatywna. Ocena Komisji ma znaczenie wyłącznie opiniodawcze. Komisja podejmuje uchwałę zarówno w przypadku, gdy uznaje projekt za dopuszczalny, jak też wtedy, gdy uznaje projekt za sprzeczny z prawem. Według J. Mordwilko Komisja w uchwale powinna wskazać, jakie zasady lub przepisy konstytucyjne, albo przepisy ustawowe zostały naruszone<sup>29</sup>. Zatem zarówno opinia Prezydium Sejmu co do zasadności zasięgnięcia opinii Komisji Ustawodawczej, jak i sama opinia tej komisji nie mają charakteru wiążącego, a jedynie doradczy<sup>30</sup>. Jednak są one koniecznym elementem procedury. Marszałek nie może dokonać oceny zgodności z prawem projektu bez zasięgnięcia opinii tych organów<sup>31</sup>. Podejmuje on decyzję w kwestii nadania biegu projektowi autonomicznie. W przypadku uznania projektu za niedopuszczalny Marszałek powinien odmówić nadania mu biegu i poinformo-

<sup>24</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2012, poz. 32).

<sup>25</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1992 r. zobowiązująca Ministra Spraw Wewnętrznych do podania pełnej informacji na temat urzędników państwowych od szczebla wojewody wzwyż, posłów, senatorów, prokuratorów, adwokatów, radnych gmin i członków zarządów gmin będących współpracownikami UB i SB w latach 1945–1990 (M.P. Nr 16 poz. 116).

<sup>26</sup> Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U 6/92, OTK ZU z 1992 r., poz. 13.

<sup>27</sup> Zob. wystąpienie Wicemarszałka Sejmu RP posła J. Zycha, sprawozdanie stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej I kadencji z dnia 22 lipca 1992 r., s. 30.

<sup>28</sup> J. Mordwilko, *Możliwość zbadania zgodności projektu ustawy i uchwały z prawem w świetle regulaminu Sejmu*, Biuro Studiów i Ekspertyz 2004, opinia niepubl.

<sup>29</sup> Tamże.

<sup>30</sup> Por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 211.

<sup>31</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *Postępowanie z poselskim projektem ustawy, który Komisja Ustawodawcza uznała w trybie art. 31 ust. 6 Regulaminu Sejmu za niedopuszczalny*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, t. I, Warszawa 2010, s. 210.

wać o tym wnioskodawcę. Przyznanie Marszałkowi uprawnień do pomijania opinii Komisji spowodowałoby marginalizację roli Komisji Ustawodawczej oraz uniemożliwiłoby realizowanie przez Komisję funkcji, wynikającej z art. 34 ust. 8 regulaminu.

Istotny jest fakt, iż Komisja na posiedzeniu w trybie art. 34 ust. 8 nie może rozpatrywać projektu. Może ona jedynie zaopiniować projekt jako dopuszczalny lub niedopuszczalny. Projekt niedopuszczalny to taki projekt, który nie może stać się przedmiotem merytorycznych prac w Sejmie. Nadanie biegu projektowi pozwala przyjąć, że dany projekt jest dopuszczalny. Zatem procedura przewidziana w art. 34 ust. 8 może zostać wszczęta przez Marszałka wyłącznie jeszcze przed nadaniem projektowi biegu<sup>32</sup>.

Wstępny etap postępowania kończy nadanie biegu inicjatywie ustawodawczej – zarządzenie drukowania projektu ustawy, nadanie numeru druku sejmowego oraz doręczenie druku posłom i skierowanie do pierwszego czytania. Do momentu rozpoczęcia pierwszego czytania wnioskodawca może przedłożyć autopoprawkę, która będzie niwelowała niekonstytucyjność projektu (art. 36 1a-c regulaminu Sejmu). Autopoprawka jest to propozycja zmian do przedłożonego projektu. Powinna ona wypełniać wymagania przewidziane co do formy projektu ustawy i jego uzasadnienia, podlega kontroli wstępnej i może być skierowana do Komisji Ustawodawczej. Autopoprawki są najczęściej przedkładane na skutek zapoznania się przez wnioskodawców z opinią prawną sporządzoną przez ekspertów Kancelarii Sejmu. Uwagi zawarte w tych opiniach dotyczą poszczególnych aspektów niekonstytucyjności i pozwalają na dokonanie odpowiednich zmian w treści projektu. Od strony proceduralnej wygląda to tak, że wnioskodawcy składają autopoprawkę do Marszałka Sejmu. Jeżeli projekt trafił na posiedzenie Komisji Ustawodawczej w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu, to do komisji trafia już poprawiony projekt uchwały. Sama komisja nie jest władna przyjąć autopoprawki. Nie wystarczy również sama deklaracja o tym, że projekt we wskazanym zakresie zostanie zmieniony. Procedurą możliwą w tej sytuacji jest wycofanie wniosku i przedłożenie do łaski marszałkowskiej nowego projektu, uwzględniającego uwagi prawników<sup>33</sup>.

Kolejnymi proceduralnymi gwarancjami konstytucyjności projektowanych regulacji jest instytucja czytania. Każde z czytań projektu składa się z określonych elementów i pełni zróżnicowane funkcje w postępowaniu ustawodawczym. Według Trybunału Konstytucyjnego, celem czytań jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedoprecyzowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań<sup>34</sup>. Istotnym elementem czytania jest nie tylko roz-

<sup>32</sup> Zob. M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 25.

<sup>33</sup> Tak np. posiedzenie Komisji Ustawodawczej w dniu 18 sierpnia 2011 r.; Biuletyn z posiedzenia Komisji Ustawodawczej nr 157 z dnia 18 sierpnia 2011 r. nr 5467/VI.

<sup>34</sup> Zob. Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06.

patrywanie projektu na forum Sejmu lub komisji sejmowej, ale także wszystko to, co się z tym łączy, w szczególności możliwość zapoznania się z pracami izby przez opinię publiczną<sup>35</sup>. Pierwsze czytanie projektu może mieć miejsce na posiedzeniu plenarnym izby bądź na forum komisji sejmowej. W pierwszym przypadku czytanie kończy przekazanie projektu do komisji, chyba że Sejm, zgodnie ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości. Nie jest wykluczone, że wniosek taki może zostać wniesiony na skutek istnienia przekonania o niekonstytucyjności projektu.

Dla jakości tworzonych przepisów duże znaczenie mają komisyjne prace nad projektem. Udział komisji w rozpatrywaniu projektów uchwał w pierwszym czytaniu określają szczegółowo przepisy regulaminu Sejmu. Projekty kierowane są do komisji przez Marszałka Sejmu po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu. Zasadniczy etap prac nad projektem odbywa się właśnie w komisjach, służy on pogłębionej analizie i szczegółowemu zapoznaniu się przez posłów i inne osoby uczestniczące w posiedzeniach komisji z projektem. Komisja może powołać podkomisję, w celu szczegółowego rozpatrzenia projektu. Prace w komisjach umożliwiają posłom skupienie się w danym etapie prac legislacyjnych na konkretnych zagadnieniach. Istotna jest także procedura uwzględniająca szczególną rolę ekspertów i legislatorów uczestniczących w toku prac uchwałodawczych. W sytuacji gdy komisja nie zaakceptuje stanowiska służb prawnych, wówczas sprawa przekazywana jest Marszałkowi Sejmu. Zgodnie z brzmieniem art. 42 ust. 2a regulaminu Sejmu, poprawki na posiedzeniu komisji i podkomisji, po ich ustnym zgłoszeniu, powinny zostać przedstawione na piśmie przewodniczącemu komisji lub podkomisji oraz powinny zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu. Rozwiązanie to powinno wpłynąć na wyeliminowanie pośpiesznego zamieszczania w projekcie nieprzemyślanych poprawek. Wymóg ten powinien również umożliwić służbom prawnym Kancelarii Sejmu pełniejsze odniesienie się do aspektów prawnolegislacyjnych zgłaszanych propozycji. Samo wydłużenie czasu postępowania może mieć pozytywne konsekwencje dla jakości stanowionego prawa<sup>36</sup>.

Regulacja przepisami prawa wszystkich bez wyjątku czynności składających się na tworzenie prawa nie jest możliwa. „Proces prawodawczy jest bowiem procesem politycznym. Racjonalizować go można tak dalece, jak dalece możliwe jest racjonalizowanie procesów podejmowania decyzji politycznych. Na proces prawodawczy mają wpływ regulujące go normy prawne, ale także całe polityczne, kulturowe i intelektualne otoczenie, w jakim się on toczy, zwłaszcza żywione wartości, kultura polityczna i prawna elit decydujących, dobre obyczaje w życiu publicznym i gotowość ich respektowania oraz wiedza, jaką te elity dysponują”<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> J. Mordwiłko, *Komisje sejmowe w świetle zmian w regulaminie Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 7, s. 74.

<sup>36</sup> Zob. *Zarys metodyki...*, s. 177.

<sup>37</sup> S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką*, „Ius et lex” 2005, nr 1, s. 197.



Środki nieformalne mają służyć wymuszeniu określonych zmian lub utrudnieniu wprowadzenia w życie niekonstytucyjnych regulacji prawnych. Spośród mechanizmów nieformalnych wskazać można, typowe głównie dla działalności opozycyjnej, demonstracyjne opuszczanie sali posiedzeń izby na czas głosowania, czy nieuczestniczenie w głosowaniu, mimo obecności w tym czasie na sali obrad. Zapisywanie się do głosu podczas debaty na forum izby i sugerowanie w wypowiedziach niekonstytucyjności projektu.

5. Powyższa analiza skłania mnie do postawienia pytania o sposoby zabezpieczenia efektywności parlamentarnej kontroli konstytucyjności projektów uchwał. Jakość stanowionego przez Sejm prawa była już wielokrotnie przedmiotem dyskusji przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. W dyskusji postuluje się m.in. wzmocnienie sejmowych służb obsługujących proces prawodawczy. Obecnie nawet pozytywna opinia prawna sporządzona na wstępnym etapie postępowania nie gwarantuje uchwalenia przez izbę zgodnego z ustawą zasadniczą aktu. Przede wszystkim jednak postuluje się zrygoryzowanie procesu przygotowywania projektów poselskich, tak by nie powstawały pochopnie, jako wyraz bezpośredniej reakcji na zawirowania polityczne, ale były skutkiem przemyśleń i konsultacji z ekspertami. Sformalizowanie procedury, a przede wszystkim zapewnienie obligatoryjnego opiniowania projektów przez służby prawne, w mojej ocenie, skutecznie zapobiegałoby wnoszeniu do laski marszałkowskiej niekonstytucyjnych projektów.

**Ewelina Gierach**

## **PARLIAMENTARY CONTROL OF THE CONSTITUTIONALITY OF THE DRAFT RESOLUTIONS OF THE SEJM**

The Sejm as a collegial body makes decisions in the form of resolutions. At the same time it is required to comply with the standards of the Constitution as well as to create conditions for the full implementation of these standards. The under statutory nature of Sejm's resolutions and the diversity of norms included in such acts, cause that judicial review of constitutionality is limited. In case of resolutions, the parliamentary control of their constitutionality is of particular importance.

Each of the stages of the resolution making process contains a number of mechanisms to control the constitutionality of the draft resolution and to eliminate the proposed regulations affected by the deficiency of unconstitutionality. Parliamentary constitutional guarantees are analyzed on two levels: institutional and procedural. The first relates to the institution, which in the course of the resolution making process are particularly committed to ensure the compliance of these regulations with the Constitution. This obligation applies both to the elected bodies of the Sejm and other entities that participate in the procedure for making resolutions. In addition to this type of guarantee, at the subsequent stages of

the resolution making process a set of procedures designed to protect the constitutionality of a proposal can be identified. The procedural guaranties can be divided into those that are directly designed to protect the constitutionality of the proposal and those which serve other functions, but in an indirect way contribute to the reflection on the constitutionality of the proposed regulation. The latter ones make up the largest group. The characteristic feature of the parliamentary control of constitutionality is that it is „scattered” in the process of resolution making. The attention to the compliance of a draft resolution with the Constitution starts before submitting the proposal to the Marshal of the Sejm. Then it takes place at the next stages of the resolution making process. The parliamentary control of the resolutions focuses on: the assumptions of the draft resolution, the draft itself, and finally the resolution adopted by the Sejm.