



Ryszard Piotrowski

Uniwersytet Warszawski

UWAGI O ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ BADANIA DOPUSZCZALNOŚCI INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

1. Artykuł 34 ust. 8 regulaminu Sejmu stanowi, że projekty ustaw lub 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. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu”. Przepis ten, w zakresie, w jakim pomija określenie skutków prawnych opinii Komisji Ustawodawczej w przedmiocie projektu ustawy skierowanego przez Marszałka Sejmu do tej Komisji celem wyrażenia opinii, jest niezgodny z preambułą i art. 2 Konstytucji RP. Ponadto, w zakresie, w jakim stanowi podstawę prawną dla Marszałka Sejmu do odmowy skierowania projektu ustawy do pierwszego czytania, jest niezgodny z art. 2, art. 11 ust. 1, art. 110 ust. 2, art. 118 ust. 1 i 2, art. 119 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP.

Powyższy przepis – moim zdaniem¹ – stwarza Marszałkowi Sejmu pozakonstytucyjną podstawę kompetencyjną do pozbawienia podmiotów inicjatywy ustawodawczej prawa skorzystania z tej inicjatywy, przysługującego im na mocy art. 118 Konstytucji RP. Przepis art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu budzi także wątpliwości konstytucyjne w odniesieniu do postępowania z uchwałami Sejmu, których znaczenie wykracza poza wewnętrzne sprawy Izby (np. regulamin Sejmu, uchwała o referendum ogólnokrajowym, uchwała o powołaniu komisji śledczej). Może się zdarzyć, że inicjatywy mniejszościowej opozycji w tym przedmiocie

¹ Tak w opinii z dnia 26 listopada 2012 r. dla Biura Analiz Sejmowych „w sprawie interpretacji art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu”, na której oparte jest niniejsze opracowanie. Inaczej zwłaszcza A. Szmyt, *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012. nr 5, s. 9.

– podobnie, jak w przypadku ustaw, będą blokowane przy zastosowaniu tego właśnie rozwiązania².

Pluralizm polityczny jest wartością o podstawowym znaczeniu w ustroju demokracji konstytucyjnej w świetle ustawy zasadniczej, a zwłaszcza jej art. 11 ust. 1, zgodnie z którym Rzeczpospolita zapewnia wolność działania partii politycznych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że „przepis ten wyraża zasadę pluralizmu politycznego, uważaną za nienaruszalną zasadę ustrojową, która jest ściśle powiązana z zasadą demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji, zasadą zwierzchnictwa narodu – art. 4 Konstytucji i legalności art. 7 Konstytucji”³. Wolność działania partii politycznych, przysługująca im niezależnie od liczebności reprezentacji w Sejmie, może doznać istotnego ograniczenia w praktyce sejmowej, jeśli większość parlamentarna dysponuje – wbrew ustanowionej w preambule do Konstytucji zasadzie dialogu społecznego – prawem zablokowania projektu ustawy wniesionego przez uprawnione podmioty i spełniającego wymagania formalne. Wolność działania partii politycznych przejawia się w możliwości korzystania przez parlamentarne reprezentacje tych partii z prawa inicjatywy ustawodawczej, którego Konstytucja nie ogranicza do projektów uznawanych za zgodne z prawem i dopuszczalne przez stosowną większość w Komisji Ustawodawczej i reprezentującego tę samą większość Marszałka Sejmu. Regulamin Sejmu, jako uchwała większości sejmowej, nie powinien wprowadzać rozwiązań proceduralnych stwarzających ryzyko wykluczenia projektów mniejszości bez skierowania ich do pierwszego czytania. Ocena – ostateczna i nieodwołalna (wobec braku procedury kwestionowania stanowiska Marszałka Sejmu) – zgodności projektów z prawem pozostaje w bezpośredniej zależności od wyniku wyborów. Tego rodzaju system wydaje się trudny do pogodzenia z zasadą konstytucjonalizmu, rozumianego jako fundamentalna gwarancja dla praw człowieka i jego godności, także dla praw mniejszości parlamentarnej, niezależna od wyniku wyborów. Wymóg podjęcia stosownej uchwały przez Komisję Ustawodawczą większością 3/5 głosów implikuje współdziałanie większości i opozycji w przedmiocie owej uchwały, co jednak nie eliminuje ryzyka marginalizacji mniejszości parlamentarnej. Mamy w tym wypadku do czynienia z charakterystycznym dla praktyki parlamentarnej upolitycznieniem kontroli konstytucyjności – oceny prawne podporządkowane są, ze względu na uczestników postępowania i jego strukturę, racjom politycznym⁴. To właśnie stanowi zasadniczą słabość parlamentarnej kontroli konstytucyjności stanowiącego prawa, czego potwierdzeniem jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

² Por. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przeгляд Sejmowy” 1998, nr 2, s. 29 i n.

³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Pp 1/99.

⁴ Por. R. Piotrowski, *Parlamentarna kontrola konstytucyjności aktów prawnych*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 116.

Możliwość blokowania projektów ustaw przed rozpoczęciem pierwszego czytania została wprowadzona w regulaminie Sejmu w 1992 r., przed ustanowieniem obowiązującej Konstytucji, w okresie kształtowania podstaw demokratycznego państwa prawnego, pod wpływem negatywnych doświadczeń związanych z przyjęciem przez Sejm sprzecznej z prawem uchwały lustracyjnej⁵. Punktem wyjścia do stworzenia tego rodzaju procedury był problem uchwały Sejmu, nie zaś ustawy. Jednak regulamin Sejmu rozszerzył mechanizm stworzony z powodu uchwały Sejmu także na ustawy.

Przedmiotowe uprawnienie Komisji Ustawodawczej nie było przewidziane ani w projekcie regulaminu⁶ przygotowanym przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich, ani w sprawozdaniu o tym projekcie Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich⁷. Poprawkę, dotyczącą przyznania Prezydium Sejmu prawa do kierowania projektów ustaw i uchwał do odpowiedniej komisji sejmowej w razie wątpliwości co do ich zgodności z prawem w celu wyrażenia opinii na ten temat, zgłosiło Prezydium Sejmu, dopiero podczas drugiego czytania projektu regulaminu Sejmu⁸. Wspominając przypadek uchwały lustracyjnej Sejmu z dnia 28 czerwca 1992 r., zgłaszający poprawkę wicemarszałek J. Kurczewski, stwierdził: „miałem wątpliwości, czy projekt uchwały nie jest sprzeczny z prawem, ale jak dotychczas, Prezydium Sejmu nie ma żadnej prawnej podstawy regulaminowej, aby na tym właśnie etapie zatrzymać na chwilę proces, który z tych czy innych powodów już się rozwija – wydaje się, że jest to jakby nieodwracalne – i właśnie skierować projekt do komisji, która mogłaby wyrazić opinię, ocenić. Oczywiście, że nie rozwiąże to wszystkich problemów, bo Wysoka Izba może w najlepszej wierze z takich czy innych powodów podjąć uchwałę, o której Trybunał Konstytucyjny powie – później, bo nie może wcześniej – że jest ona sprzeczna z prawem. Myślę jednak, że ta poprawka wśród tych kilkudziesięciu propozycji poprawek Prezydium Sejmu jest niesłychanie istotna i apeluję do Wysokiej Izby na podstawie naszych wspólnych, myślę, bolesnych doświadczeń, żeby przyjęła tę poprawkę, abyśmy mogli pracować we właściwy sposób”⁹. Opiniowana instytucja regulaminowa została ustanowiona przed ustanowieniem obowiązującej Konstytucji RP, pod wpływem „bolesnych doświadczeń”, a nie racjonalnej refleksji. Jest następstwem wątpliwej praktyki, utrwalającej w istocie negatywne doświadczenia. Rozwiązanie, być może stosowne dla projektów uchwał (akt Sejmu, inicjowany w Sejmie i stanowiący przejaw jego autonomii), w sposób mechaniczny (bez uzasadnienia nawiązującego do przesłanek konstytucyjnych) zastosowano także do projektów ustaw, zajmujących zasadniczo inne miejsce w systemie źródeł prawa i różniących się od uchwał Sejmu, także jeśli chodzi o inicjatywę

⁵ Por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 240.

⁶ Por. druk nr 116 z dnia 22 stycznia 1992 r., I kadencja.

⁷ Por. druk nr 360 z dnia 3 lipca 1992 r., I kadencja.

⁸ Por. Sprawozdanie stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu I kadencji w dniu 22 lipca 1992 r., s. 69.

⁹ Tamże.

ich stanowienia. Propozycja Prezydium nie była przedmiotem dyskusji w Izbie i została przyjęta większością 149 głosów „za”, przy 74 „przeciw” i 39 „wstrzymujących się”. W ten sposób praktyka uchwałodawcza oceniana jako wadliwa stała się źródłem rozwiązań kształtujących postępowanie ustawodawcze.

Rozwiązanie to spotkało się jednak z zasadniczą akceptacją doktryny¹⁰, aczkolwiek wskazywano, że przepis ten nie może dotyczyć nowelizacji obowiązujących ustaw, ale powinien znaleźć zastosowanie do projektów ustaw naruszających zasady wynikające z obowiązujących ustaw lub umów międzynarodowych¹¹, a skierowanie projektu do Komisji Ustawodawczej powinno pociągać za sobą jego wydrukowanie i doręczenie wszystkim posłom, by umożliwić zainteresowanym posłom udział w posiedzeniu tej Komisji¹². W doktrynie znalazł jednak również wyraz pogląd, że nie jest konieczne „tak szerokie upowszechnienie projektu”¹³, skoro „nie cała izba jest w tej procedurze zaangażowana w proces decyzyjny”¹⁴. Zdaniem doktryny ustrojowy sens przedmiotowej instytucji polega na tym, że „modyfikacji ulega rozumienie inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej): podmiot uprawniony może skorzystać z prawa do wniesienia projektu ustawy (uchwały) pod warunkiem, że jest ona „zgodna z prawem” (prawnie dopuszczalna)”¹⁵. Należy jednak odróżniać inicjatywę ustawodawczą od uchwałodawczej. Rozumienie inicjatywy ustawodawczej może podlegać modyfikacji na poziomie regulacji konstytucyjnej, rozumienie inicjatywy uchwałodawczej może być kształtowane w regulaminie Sejmu.

Wątpliwości podnoszone w doktrynie dotyczą również skutków prawnych uznania projektu za niedopuszczalny w stosownej uchwale Komisji Ustawodawczej. Zdaniem jednych pogląd Komisji nie jest prawnie wiążący¹⁶; inni uznają stanowisko Komisji za merytoryczne rozstrzygnięcie wątpliwości, co nie przesądza jednak o prawnym znaczeniu stanowiska Komisji¹⁷, względnie stwierdzają, że „nie bardzo jednak wiadomo, jaki byłby prawny skutek takiej opinii i czy upo-

¹⁰ Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *Postępowanie z projektem ustawy, który Komisja Ustawodawcza uznała w trybie art. 31 ust. 6 regulaminu Sejmu za niedopuszczalny*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, t. I, s. 208 i powołana tam literatura. Por. jednak J. Ciemniński, *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 225 i n. oraz K. Kubuj, *Marszałek Sejmu na straży jakości ustaw*, [w:] *Tryb ustawodawczy...*, red. J. Wawrzyniak, s. 65 i n. Por. także A. Szymt, *Badanie...*, s. 23.

¹¹ Tak M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 23 i n.

¹² Tamże.

¹³ Tak J. Jaskiernia, *Zasady...*, s. 241.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Tak A. Patrzałek, A. Szymt, *Skutki prawne wniesienia projektu ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 158. Por. także J. Mordwiłko, *Możliwość zbadania zgodności projektu ustawy i uchwały z prawem w świetle regulaminu Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, t. I, s. 194 oraz W. Odrowąż-Sypniewski, *Postępowanie...*, s. 210.

¹⁷ Tak M. Kudej, *Marszałek Sejmu...*, s. 25.

ważniałaby ona Marszałka do zwrotu projektu wnioskodawcy¹⁸, lub też relatywizując znaczenie własnego przekonania, pisząc: „jak się wydaje” projekt ustawy uznany za sprzeczny z prawem przez Komisję Ustawodawczą „nie mógłby być przedmiotem dalszego postępowania”¹⁹. Zdaniem J. Jaskierni przedmiotowe rozwiązanie „de facto sytuuje ważny proces ustrojowy w schemacie proceduralnym, którego reguły nie są precyzyjnie określone, a niewątpliwie dotyczy on zagadnień konstytucyjnie regulowanych”²⁰, co może skłaniać do podniesienia problemu zgodności tego rozwiązania z ustawą zasadniczą. Autor ten odróżnia niedopuszczalność względną projektu (może być wyeliminowana przy spełnieniu określonych warunków) od niedopuszczalności bezwzględnej (sprzeczności z prawem nie da się usunąć)²¹.

W orzecznictwie znalazł wyraz pogląd, że ustanowienie instytucji Trybunału Konstytucyjnego „nie zwolniło organów prawotwórczych, a w szczególności Sejmu, od obowiązku kontroli zgodności z Konstytucją tworzonego przez nie prawa. O istnieniu takiego obowiązku kontroli po stronie Sejmu świadczą także przepisy jego Regulaminu, które stanowią o kierowaniu [...] projektów ustaw czy uchwał, co do których istnieje wątpliwość czy nie są sprzeczne z prawem, do Komisji Ustawodawczej w celu wyrażenia opinii”²². O ile jednak wyrażenie opinii – w istocie wstępnej, poprzedzającej skierowanie projektu do pierwszego czytania, nie budzi wątpliwości natury konstytucyjnej, to dopuszczenie w związku z tym możliwości odrzucenia projektu bez poddania go pierwszemu czytaniu jest niezgodne z Konstytucją RP. Sejm ma obowiązek przestrzegania prawa, ale – w konstytucyjnych granicach – może je zmieniać²³. Na tym właśnie polega funkcja ustawodawcza, którą posłowie wykonują ponosząc odpowiedzialność przed wyborcami. Uznanie projektu za niedopuszczalny z powodu sprzeczności z prawem oznacza, że projekt jest niezgodny z wartościami i zasadami określającymi tożsamość systemu prawnego w stopniu wykluczającym modyfikacje tak owego systemu, jak i projektu. Tego rodzaju rozstrzygnięcie, tyleż doniosłe, co złożone, może zostać podjęte przez Sejm, ale nie poza procedurą ustawodawczą, a ta może się zakończyć nie wcześniej niż w wyniku pierwszego czytania. Artykuł 34 ust. 8 regulaminu Sejmu powierza dokonanie tego rodzaju oceny – równoznacznej co do skutków z odrzuceniem projektu – Marszałkowi Sejmu dysponującemu opinią Komisji Ustawodawczej, zawartej w uchwale podejmowanej w obecności co najmniej połowy członków, większością 3/5 głosów; jeśli Komisja liczyłaby 30 członków, to do podjęcia uchwały wystarczy zatem poparcie 9 posłów. Może się zatem zdarzyć, że o projekcie zdecyduje 9 posłów i Marszałek Sejmu. Opinio-

¹⁸ Tak L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 238.

¹⁹ Tak Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 228.

²⁰ Por. J. Jaskiernia, *Zasady...*, s. 243.

²¹ Tamże, s. 244.

²² Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/93.

²³ Por. w szczególności R. Piotrowski, *Zagadnienie granic zmiany konstytucji w państwie demokratycznym*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 275.

wany przepis regulaminu Sejmu pozwala na uznanie za niedopuszczalne także projektów ustaw, w odniesieniu do których pierwsze czytanie powinno być przeprowadzone na posiedzeniu Izby. Oznacza to, że w przypadku tych projektów o szczególnej doniosłości Sejm nie będzie mógł zająć stanowiska wbrew własnemu regulaminowi. Artykuł 34 ust. 8 regulaminu Sejmu stwarza możliwość dyskredytowania projektów pozbawionych akceptacji większości sejmowej jeszcze przed poddaniem ich pierwszemu czytaniu, nawet jeśli Marszałek Sejmu nie podzieli negatywnej opinii Komisji Ustawodawczej, przez swoistą stygmatyzację, wynikającą ze sprzeczności z prawem i niedopuszczalności projektu. Może to zakłócić relacje między większością a mniejszością w stopniu naruszającym zasady demokracji konstytucyjnej, stworzonej – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – w celu uniknięcia „uproszczonego rozumienia demokracji – głównie, jeśli nie wyłącznie – do wszechwładzy większości parlamentarnej”²⁴.

2. Przepisy regulujące postępowanie ustawodawcze powinny charakteryzować się zgodnością z Konstytucją w największym możliwym stopniu, przede wszystkim ze względu na potrzebę zagwarantowania należytej legitymizacji zarówno prawa powszechnie obowiązującego, stanowionemu przez parlament, jak też instytucjom demokracji przedstawicielskiej. Nie spełnia tego wymagania prawo parlamentarne tworzące rozwiązania, których skuteczność może być różnie rozumiana i ostatecznie „nie bardzo jednak wiadomo”²⁵ jak te przepisy regulaminowe rozumieć.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, który jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te wymagają, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Przestrzeganie zasad poprawnej legislacji „ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności”²⁶. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych „stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych

²⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie U 4/06.

²⁵ Tak L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 238.

²⁶ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 33/00.

przepisów²⁷. Przepisy dotyczące postępowania ustawodawczego powinny być szczególnie jednoznaczne, skoro normują funkcjonowanie przedstawicielskiego mechanizmu realizacji zasady suwerenności Narodu, o której mowa w art. 4 Konstytucji RP.

Artykuł 34 ust. 8 regulaminu Sejmu pozwala na eliminację projektów w razie „istnienia wątpliwości” co do ich zgodności z prawem. Tego rodzaju wątpliwości istnieją w przypadku wielu obowiązujących przepisów, a tym bardziej towarzyszą projektom. Regulamin nie precyzuje, czyje wątpliwości są miarodajne dla Komisji Ustawodawczej i Marszałka Sejmu ani nie określa, w jaki sposób mają się one przejawiać. Nie zostało też określone pojęcie prawa, o którym mowa w opiniowanym przepisie, co oznacza przyznanie większości parlamentarnej kompetencji do wyznaczania granicy zmian w prawie niepodlegającej dyskusji w toku pierwszego czytania.

Artykuł 34 ust. 8 regulaminu Sejmu jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ narusza zasadę określoności prawa w takim zakresie, w jakim pomija określenie skutków prawnych stanowiska Komisji Ustawodawczej w przedmiocie projektu skierowanego do tej Komisji przez Marszałka Sejmu, tworząc „nieodokreślony prawnie system proceduralny”²⁸. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z zasadą określoności prawa przepisy, które umożliwiają „dowolną interpretację”²⁹. Na mocy przedmiotowego przepisu Marszałek Sejmu może zarówno postąpić według opinii Komisji Ustawodawczej, jak i wbrew tej opinii, co wskazuje, że mamy do czynienia z przekroczeniem poziomu niejasności przepisów prawnych, uzasadniającym stwierdzenie ich niezgodności z „wyrażoną w art. 2 zasadą państwa prawnego”³⁰. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji” należy wymagać „zwłaszcza przy reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę”³¹. Taki właśnie charakter ma procedura legislacyjna, skoro jest ona przedmiotem regulacji konstytucyjnej w zakresie dotyczącym inicjatywy ustawodawczej.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pominięcie prawodawcze polega na tym, że prawodawca normuje w danym akcie normatywnym jakieś zagadnienie, ale dokonuje tego w sposób niepełny, regulując je tylko fragmentarycznie³². W akcie normatywnym brakuje zatem unormowań, bez których jest on niezgodny z Konstytucją. Przepis art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu jest przykładem pominięcia prawodawczego prowadzącego do naruszenia Konstytucji.

²⁷ Tamże.

²⁸ Tak J. Jaskiernia, *Zasady...*, s. 245.

²⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/00.

³⁰ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/08. Por także L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 64 i powołane tam orzecznictwo.

³¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 50/07.

³² Tak w uzasadnieniach wyroków w sprawach o sygn. K 37/97, K 37/98, P 17/04, P 29/07, SK 39/03.

Zarazem też przedmiotowy przepis regulaminu Sejmu pozwala Marszałkowi Sejmu na działanie arbitralne, oparte na dyskrejonalnym uznaniu, że opinia Komisji jest lub nie jest dla niego wiążąca. Dopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym poziom dyskrejonalnych uprawnień władzy publicznej został w tym przypadku przekroczony, ponieważ art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu legitymizuje arbitralne działania Marszałka Sejmu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że w demokratycznym państwie prawnym „unikanie arbitralności w działaniu władz” należy do „fundamentów tego państwa”³³. Artykuł 34 ust. 8 regulaminu Sejmu tworzy instytucję pozwalającą na uznaniowe eliminowanie przez Marszałka Sejmu wniesionych do niego projektów ustaw, a więc nadaje rozwiązaniom prawnym taki kształt, że ich stosowanie sprowadza immanentne ryzyko arbitralizmu w działaniu władzy publicznej, naruszającego art. 2 Konstytucji RP. Podmiot, którego projekt zostanie uznany za niedopuszczalny, nie ma żadnej możliwości kwestionowania stanowiska Marszałka Sejmu wobec braku ustanowienia trybu postępowania w tej sprawie. Regulamin Sejmu zawiera więc rozwiązanie prawne, które może uniemożliwić rzetelne i sprawne działanie władzy ustawodawczej, co – w myśl wstępu do ustawy zasadniczej – jest wartością konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną”³⁴. Zdaniem Trybunału „wynika to jasno z tekstu” preambuły, w którym „jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”. Trybunał może zatem oceniać, „czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”³⁵. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powoływał się na postanowienia preambuły w swym orzecznictwie, w szczególności kontrolując zgodność określonych przepisów z jej postanowieniami w zakresie wynikających z preambuły zasad: suwerenności, współdziałania władz i dialogu społecznego, pomocniczości oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych³⁶. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie kilkakrotnie „odniósł się do zasady rzetelności i sprawności działalności instytucji publicznych”³⁷, traktując tę zasadę bezpośrednio jako wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów³⁸, jak

³³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

³⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

³⁵ Tamże. Podobnie w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 20/00.

³⁶ Por. przykładowo uzasadnienia wyroków w sprawach o sygn. K 32/09 i Kp 5/08.

³⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 5/08.

³⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06.

i odwołując się do niej jedynie pośrednio, dla uzupełnienia argumentacji w zakresie oceny unormowań z innymi wzorcami wyrażonymi w części artykułowej Konstytucji³⁹.

Przepis regulaminu Sejmu przewidujący badanie dopuszczalności projektu ustawy, ze względu na brak określoności i arbitralizm ukształtowanych w tym przepisie kompetencji Marszałka Sejmu, jest niezgodny z preambułą do Konstytucji RP.

3. Konstytucja stanowi w art. 118 ust. 1 i 2, komu przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Pojęcie inicjatywy ustawodawczej nie zostało w Konstytucji określone. Należy ono zatem do kategorii pojęć zastanych⁴⁰, a więc takich, których znaczenie determinuje kultura konstytucyjna, a w szczególności doktryna i orzecznictwo, a także prawo międzynarodowe i europejskie oraz ustawodawstwo, przy czym akty normatywne nie są wiążące dla ustalania znaczenia przepisów ustawy zasadniczej⁴¹. W świetle tradycyjnej interpretacji inicjatywa ustawodawcza to „prawo do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu z tym skutkiem, że Sejm staje się zobowiązany do rozpatrzenia tych projektów w szczególnej procedurze”⁴². Uprawnionym do wykonania inicjatywy ustawodawczej służy więc swego rodzaju publiczne prawo podmiotowe⁴³ do żądania, by wniesiony przez nich projekt, spełniający wymagania formalne, stał się przedmiotem postępowania legislacyjnego, a więc co najmniej pierwszego czytania. Wykonanie inicjatywy ustawodawczej rodzi – po stronie Sejmu i jego organów – konstytucyjny obowiązek rozpatrzenia projektu, a więc wszczęcia postępowania ustawodawczego, które – w myśl art. 119 ust. 1 Konstytucji – polega na poddaniu projektu trzem czytaniom. Trybunał Konstytucyjny „wielokrotnie zwracał uwagę, że władza ustawodawcza parlamentu (jego izb) i związane z nią uprawnienia innych podmiotów realizują się za pomocą sformalizowanej procedury ustawodawczej, składającej się z poszczególnych stadiów (faz), w ramach których poszczególnym uczestnikom tego procesu przysługuje prawo podejmowania określonych działań mających wpływ na treść lub formę ustawy”⁴⁴. Niezależnie od tego, czy za wszczęcie postępowania ustawodawczego uznaje się nadanie projektowi ustawy odpowiedniego numeru i zarządzenie drukowania projektu, czy też pierwsze czytanie, wykonanie inicjatywy ustawodawczej rozpoczyna to postępowanie. Marszałek Sejmu nie jest podmiotem uprawnionym do weryfikowania inicjatywy ustawodawczej i nie uchwała ustaw. Jego konstytucyjnym zadaniem pozostaje strzeżenie praw Sejmu, a zatem także prawa posłów do decydowania o wniesionych projektach ustaw. Przyznanie Marszałkowi Sejmu prawa do

³⁹ Tak przykładowo w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

⁴⁰ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 24/02.

⁴¹ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/98.

⁴² Tak L. Garlicki, uwagi do art. 118, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, t. II, s. 12.

⁴³ Por. W. Jakimowicz, *Publiczne prawo podmiotowe*, Kraków 2002, s. 258 i n.

⁴⁴ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/06.

merytorycznej weryfikacji wniesionych projektów ustaw wydaje się trudne do zaakceptowania, ponieważ ogranicza to zarówno prawa Izby, jak i podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza⁴⁵.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, w myśl którego „prawo inicjatywy ustawodawczej wymaga współdziałania grupy posłów”, a jej istotą „jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej zanim dojdzie do ich uchwalenia”⁴⁶. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „istotą prac parlamentarnych jest wieloetapowość – każda decyzja ustawodawcza, zanim dojdzie do skutku, musi przebyć szereg kolejnych etapów postępowania. Chodzi o zapewnienie wystarczającego czasu dla refleksji i przemyśleń, tak aby ostatecznie przyjmowany tekst stanowił wynik jego rozważenia przez różne gremia parlamentarne w określonych prawem odstępach czasu”⁴⁷. Artykuł 34 ust. 8 regulaminu Sejmu pozbawia prace parlamentarne tak rozumianego sensu ustrojowego – wieloetapowe i sekwencyjne postępowanie ustawodawcze, rozpoczęte na skutek wykonania inicjatywy przez uprawniony podmiot zostaje ograniczone do aprobowanego przez Marszałka Sejmu rozstrzygnięcia Komisji Ustawodawczej, która zyskuje w ten sposób status nie tyle organu Sejmu, co jego zastępcy, występującego wspólnie z Marszałkiem w roli „negatywnego ustawodawcy”. Artykuł 120 konstytucji stanowi, że „Sejm uchwała ustawy”. Przepis regulaminu Sejmu nie może zatem pozbawiać Izby prawa nieuchwalenia ustawy, skoro wniesiono jej projekt do Marszałka Sejmu.

Rozpatrzenie projektu nie jest równoznaczne z jego uchwaleniem i może zakończyć się już w pierwszym czytaniu odrzuceniem projektu. Prawo odrzucenia projektu przysługuje jednak Sejmowi – Izbie (w pierwszym czytaniu) lub komisji i Sejmowi (jeżeli wniosek o odrzucenie projektu zostanie przedstawiony w sprawozdaniu komisji i Izba tego wniosku nie odrzuci), a nie Marszałkowi Sejmu, który „strzeże praw Sejmu” (art. 110 ust. 2 Konstytucji), przede wszystkim określonych w ustawie zasadniczej⁴⁸. Nie może zatem zastępować Sejmu i odbierać Sejmowi konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia projektu, a więc co najmniej prawa do poddania go pierwszemu czytaniu. Sejm musi „bezwzględnie przestrzegać norm konstytucyjnych”⁴⁹, a normy regulaminowe nie mogą zmieniać ustawy zasadniczej.

W myśl art. 10 ust. 2 Konstytucji organem władzy ustawodawczej jest Sejm nie zaś Marszałek Sejmu lub Komisja Ustawodawcza.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy Konstytucji nie regulują w sposób całościowy postępowania ustawodawczego. Stosownie do zasady au-

⁴⁵ Por. jednak A. Szmyt, *Badanie...*, s. 27.

⁴⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 25/98.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Por. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 132 i n.

⁴⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 2.

tonomii Sejmu, „kwestie te zostały pozostawione do unormowania w regulaminie, a Konstytucja formułuje tylko pewne zasady ogólne i przesądza rozwiązania w kwestiach uznanych za szczególnie istotne. Do tych zasad należy zaliczyć zasadę trzech czytań, sformułowaną w art. 119 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wyznacza konstytucyjny model wewnątrzsejmowego postępowania, ale nie reguluje wszystkich jego elementów. Konstytucyjnym nakazem jest to, by każdy projekt ustawy był uchwalany przez Sejm po przeprowadzeniu trzech czytań, i niedopuszczalne byłoby regulaminowe zmniejszenie ich liczby”⁵⁰. Przepis regulaminu przewidujący badanie dopuszczalności projektu ustawy stanowi podstawę do naruszania tej zasady – projekt ustawy może być odrzucony bez przeprowadzenia nawet jednego czytania, a odrzucenie jest równoznaczne z odmową uchwalenia, co narusza art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

Konstytucja przyznaje w art. 10 ust. 2 kompetencje ustawodawcze organom kolegialnym i pluralistycznym – Sejmowi i Senatowi – a nie organowi powołanemu do reprezentowania Izby „na zewnątrz”, przewodniczenia jej obradom i strzeżenia jej praw. Obecny kształt art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu jest zatem niezgodny z art. 110 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP.

Problem ukształtowania uprawnień Marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym wymaga rozwiązania zgodnego z Konstytucją RP rozumianą tak, jak nakazuje wstęp do ustawy zasadniczej. Ze wstępu do Konstytucji wynika uznanie wolności i sprawiedliwości za podstawę prawa, a umacnianie uprawnień – a więc poszerzanie przestrzeni wolności – za cel istnienia Konstytucji. Stosowanie Konstytucji, a zatem także jej wykładnia jako przesłanka stosowania, wymaga zachowania „przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi”, przy czym „poszanowanie tych zasad” stanowi „niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”. W świetle postanowień preambuły wykładnia Konstytucji nie może prowadzić do ograniczania praw posłów i powinna respektować obowiązek solidarności z „innymi” – także z tymi, którzy należą do mniejszości. Prawo wykonywania inicjatywy ustawodawczej przyznane posłom w Konstytucji nie może być im odebrane w regulaminie Sejmu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog – to niektóre z wyraźnie wysłowionych w preambule Konstytucji z 1997 r. wartości, które stanowiąc muszą kryteria oceny wszelkich działań władz publicznych, w tym ustawodawstwa mającego realizować zasadę demokratycznego i społecznie sprawiedliwego państwa prawnego. Powołane wymogi jednoznacznie nawiązują zatem do tzw. materialnego rozumienia praworządności i w kategoriyczny sposób wykluczają arbitralne stanowienie prawa”⁵¹. Przyznanie Marszałkowi Sejmu uprawnienia do zablokowania prac ustawodawczych przed pierwszym czytaniem w zgodzie z opinią Komisji Ustawodawczej lub wbrew tej

⁵⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/06.

⁵¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 34/97.

opinii jest przykładem arbitralizmu w stanowieniu prawa i może sprzyjać procesowi deformacji władzy ustawodawczej polegającemu na upartyjnieniu prawotwórstwa w stopniu wykluczającym niezależność ustawodawcy od doraźnych decyzji partii politycznych. Ponadczasową tożsamość parlamentu wyznacza przecież funkcja wykonawcy i gwaranta kompromisu między różnymi większościami i mniejszościami⁵². W ustroju demokracji konstytucyjnej rola władzy publicznej nie polega na przekształcaniu mniejszości według wartości uznawanych przez większość, stanowiącą polityczne zaplecze władzy. Przeciwnie, mniejszości mają prawo do zachowania i rozwijania własnej tożsamości, a obowiązkiem prawodawcy jest poszanowanie praw mniejszości – w granicach konstytucyjnie zdefiniowanej aksjologicznej tożsamości państwa⁵³, której określanie w sposób wyznaczony w Konstytucji nie należy jednak do Marszałka tej Izby.

Ryszard Piotrowski

REMARKS ON THE CONSTITUTIONALITY OF THE CONTROL OF THE ADMISSIBILITY OF LEGISLATIVE INITIATIVES

The provision of Art. 34 p. 8 of the Standing Order of the Sejm, which allows for testing the constitutionality of the bill before the first reading, grants the Marshall of the Sejm a non-constitutional basis to prevent entities authorized to introduce legislative initiatives from benefiting from this right. For this reason it is questionable from the point of view of the constitutional principles of legislative proceedings. In light of these principles the draft of a statutory act may be rejected by the parliament following the procedure of three readings, but not at the stage preceding this procedure. The above mentioned provision is inconsistent with the principle of the specificity of law, because it contains ambiguous wording concerning the conditions, criteria and impact of the assessments made in this mode. What is more, the analyzed provision introduces a procedural solution which poses the risk of precluding the drafts of minority without referring them to the first reading, which is a threat to the principle of pluralism and the freedom of political parties, especially the parliamentary opposition.

⁵² Por. R. Piotrowski, *Legislatywa w systemie parlamentarnym – zagrożenia i nadzieje*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 202.

⁵³ Por. R. Piotrowski, *Wykładnia Konstytucji a zagadnienie ustawowej regulacji związków partnerskich*, [w:] *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, red. T. Giaro, Warszawa 2012, s. 240 i n.