

Andrzej Szmyt

Tryb uchwalania ustaw Model postępowania u progu IV kadencji Sejmu RP

Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji ustawa ma charakter aktu pochodzącego od parlamentu: *"Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat"*.

Podstawy normatywne postępowania ustawodawczego stanowi Konstytucja oraz Regulamin Sejmu. Unormowanie problematyki postępowania ustawodawczego w Regulaminie Sejmu znajduje swą podstawę w art. 112 Konstytucji, przewidującym, iż *"organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalność jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm"*. Z założenia przepisy konstytucyjne i regulaminowe są w zakresie postępowania ustawodawczego merytorycznie komplementarne.

Zasadniczy kształt proceduralny uchwalania ustawy przez Sejm składa się z kilku faz postępowania.

Prawo inicjatywy ustawodawczej

Art. 118 Konstytucji jest przepisem wprost poświęconym trybowi ustawodawczemu. Reguluje zagadnienie inicjatywy ustawodawczej, stanowiąc, iż:

„ust. 1 inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów.

ust. 2. inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100.000 obywateli mającym prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.”

Prezydenckie prawo inicjatywy ustawodawczej

Ta kompetencja przyznana została temu organowi po przywróceniu prezydentury w 1989 r. Prawo inicjatywy ustawodawczej nie przysługiwało Prezydentowi w Polsce okresu międzywojennego i wśród rozwiązań przyjmowanych we współczesnych państwach jest także dość nietypowe. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 4 Konstytucji prezydencka inicjatywa ustawodawcza nie wymaga kontrasygnaty ze strony Prezesa Rady Ministrów.

Inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów

W systemie podziału władzy rząd nie może być prawnie zobowiązany - w drodze rezolucji Sejmu - do przedłożenia Izbie określonego projektu ustawy. Działania takie mogą być podejmowane w płaszczyźnie politycznej, włącznie z ewentualną odpowiedzialnością przed Sejmem w trybie art. 157 ust. 1 Konstytucji.

Polska regulacja konstytucyjna ma natomiast szeroki zakres określający wyłączność inicjatyw rządowych w sprawach ustaw finansowych (art. 221 *"inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez Państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów."*).

Wyłączność inicjatyw rządowych w odniesieniu do ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych funkcjonuje w praktyce mimo braku *expressis verbis* stosownego przepisu w Konstytucji.

Tylko Rada Ministrów może niektóre z uchwalonych przez siebie projektów ustaw uznać za "pilne" (art. 123).

Inicjatywa ludowa

W wykonaniu art. 118 ust. 2 Konstytucji, Sejm uchwalił w dniu 24 czerwca 1999 r. ustawę o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnieniem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, wykonuje *"komitet inicjatywy ustawodawczej"*, który może być utworzony przez grupę co najmniej 15 obywateli (art. 5). Gdy komitet zbierze 1000 podpisów obywateli, pełnomocnik komitetu zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu, załączając projekt ustawy. Postanowienie Marszałka o przyjęciu zawiadomienia oznacza nabycie przez komitet osobowości prawnej. Od tego dnia, do dnia wniesienia projektu ustawy, treść projektu nie może być zmieniona (art. 7 ust. 2). Ustawa wprost przewiduje też, że wycofanie przez obywatela poparcia udzielonego projektowi ustawy jest nieskuteczne (art. 9 ust. 3). Sam projekt ustawy - wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt - nie może zostać wniesiony później niż 3 miesiące od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu. W przypadku stwierdzenia, że treść projektu ustawy lub uzasadnienia jest zmieniona, Marszałek odmawia jego przyjęcia.

Wniesiony prawidłowo projekt ustawy Marszałek kieruje do pierwszego czytania. Odbywa się ono na posiedzeniu Sejmu w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu; jeśli odbywa się ono dopiero w następnej kadencji, to nie później niż w terminie 6 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu (art. 13). W pracach nad projektem ustawy komitet reprezentuje jego przedstawiciel, który uprawniony jest do udziału w pracach Sejmu i Senatu. Wydatki związane z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej przez obywateli pokrywa komitet tej inicjatywy, finansowanie jej jest jawne i wiąże się ze sprawozdaniem finansowym.

Inicjatywa poselska

Konstytucyjne sformułowanie z art. 118 ust. 1, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje *"posłom"*, rodzi pytanie czy jest to uprawnienie indywidualnego posła, czy też uprawnienie grupowe. Także art. 14 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi, iż poseł w wykonywaniu swych obowiązków w szczególności ma m.in. prawo *"uczestniczyć w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych"*.

Konkretyzacji przepisu konstytucyjnego dokonuje Regulamin Sejmu przewidując, iż *"poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisję sejmową lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt"* (art. 29 ust. 2).

Brzmienie przepisu konstytucyjnego umożliwia też takie jego regulaminowe skonkretyzowanie, które uprawnienie to czyniłoby indywidualnym, bądź prawo inicjatywy ustawodawczej przyznawałoby także innym - poza komisjami - organom wewnętrznym Izby. Możliwe byłoby też złożenie tego prawa w ręce inaczej zorganizowanych grup posłów, np. klubów wyodrębnionych na zasadzie politycznej.

Konstytucyjne ograniczenia prawa do inicjatywy ustawodawczej

Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej jest z mocy Konstytucji ograniczone w zakresie przedmiotowym w okresie stanów nadzwyczajnych. Ograniczenie to obejmuje wszystkie podmioty mające prawo inicjatywy. Przepis art. 228 ust. 6 Konstytucji przesądza, że w czasie stanu nadzwyczajnego (a więc stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej) **"nie mogą być zmienione"**: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Konstytucyjne sformułowanie, że wymienione akty nie mogą być "zmienione", rozumieć należy zarów-

no jako zakaz dokonywania ich nowelizacji, jak też jako zakaz uchwalania w tych materiałach ustaw całkowicie nowych, w tym i uchylających poprzednie. Zakaz zmiany ustawy - jeśli ograniczenie to traktować racjonalnie powinien być interpretowany także jako zakaz prowadzenia w tym kierunku prac ustawodawczych, a więc także przedkładania w tym zakresie projektów ustaw; prace "w toku" winny zaś ulec przerwaniu w fazie w jakiej się aktualnie znajdowałyby.

Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej

W stosunku do wszystkich podmiotów inicjatywy ustawodawczej Konstytucja stanowi, iż *"wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania"* (art. 118 ust. 3). Wymieniony w przepisie obowiązek obejmuje wszystkie podmioty dysponujące prawem inicjatywy ustawodawczej.

Przepis Konstytucji nie przewiduje natomiast obowiązku - obciążającego tylko Radę Ministrów - załączenia do zgłoszonego projektu ustawy projektów podstawowych aktów wykonawczych. Sprawę szczegółowo normuje Regulamin Sejmu. Zawiera on - w tym zakresie - dwa różne przepisy:

- art. 31 ust. 3a przewidujący, iż do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych,
- art. 31 ust. 2 pkt 6 nakazujący, co istotne jest zwłaszcza wobec innych niż rząd podmiotów inicjatywy ustawodawczej, by uzasadnienie projektu przedstawiało "założenia" projektów podstawowych aktów wykonawczych.

W przepisach tych zawarte zostało przekonanie, iż pełniejsza ocena przez posłów rozpatrywanego projektu ustawy możliwa jest dopiero przy łącznym uwzględnieniu treści ustawowych oraz tych odesłanych do aktu wykonawczego.

Warunki prawne wniesienia projektu

Konstytucyjna regulacja inicjatywy ustawodawczej nie wyczerpuje całego zakresu problematyki, jej uzupełnienie stanowią unormowania regulaminowe.

Regulamin Sejmu przesądza, że:

- projekty ustaw składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu,
- wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem (art. 31 ust. 1),
- art. 31 ust. 2-3 ustanawia generalny obowiązek przedkładania Sejmowi "uzasadnienia" do projektu ustawy, co w części pokrywa się z konstytucyjnym wymogiem z art. 118, nakładającym obowiązek przedstawienia skutków finansowych wykonania przedkładanego Sejmowi projektu ustawy. Potrzeby odpowiednio przygotowanego uzasadnienia nie sposób przecenić. Jest to dokumentem, który powinien pozwolić posłom zapoznać się z całokształtem okoliczności, związanych z konkretną inicjatywą ustawodawczą.

Skutki prawne wniesienia projektu

Przedłożenie Sejmowi projektu ustawy rodzi po stronie Sejmu obowiązek jego rozpatrzenia. Etapowi rozpatrywania projektu poświęcony jest art. 119 Konstytucji, a obszernym uzupełnieniem regulacji konstytucyjnej są przepisy Regulaminu Sejmu.

Art. 119 ust. 1 Konstytucji dotyczy instytucji "czytań" projektu.

Ten etap nie następuje bezpośrednio po wniesieniu projektu. Z punktu widzenia wnioskodawcy projektu istotne jest czy projektowi zostanie "nadany bieg", innymi słowy, czy np. możliwe jest, by w skutek kontroli wstępnej zostało uznane, iż projekt nie został "skutecznie" wniesiony. W tym zakresie mamy do czynienia jedynie z unormowaniem regulaminowym. Zgodnie z Regulaminem Sejmu - od czasu jego nowelizacji z dnia 28 października 1997 r. - *"nadanie biegu inicjaty-*

wom ustawodawczym" jest kompetencją Marszałka Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu.

Wspomnianą kwestię kontroli wstępnej projektu ustawy reguluje art. 31 ust. 5-6 Regulaminu Sejmu. Marszałek Sejmu może:

- zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom regulaminowo określonym,
- po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu może skierować do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, celem wyrażenia opinii. Komisja może większością 3/5 głosów zaopiniować projekt jako niedopuszczalny.
- Projekty sprzeczne z prawem, o jakich mowa w art. 31 ust. 6 Regulaminu Sejmu są niedopuszczalne, skoro oznacza to w przypadku tych projektów ustaw ich sprzeczność z Konstytucją.

Umieszczanie projektów ustaw w porządku dziennym posiedzenia Sejmu

Zgodnie z brzmieniem art. 99 Regulaminu Sejmu, porządek dzienny posiedzenia ustala Marszałek Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów (ust. 2). W przypadku braku jednolitej opinii Konwentu Seniorów w sprawie porządku dziennego posiedzenia w spornych punktach porządku rozstrzyga Sejm, po przedstawieniu sprawy przez Marszałka Sejmu. Głosowanie nie jest poprzedzone debatą ani zadawaniem pytań (ust. 4). Wnioski o uzupełnienie porządku dziennego mogą zgłaszać kluby, koła oraz grupy co najmniej 15 posłów, przedstawiając je Marszałkowi Sejmu w formie pisemnej, nie później niż na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia (ust. 3). Wnioski nie uwzględnione przez Marszałka Sejmu, stają się przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sejm w terminie nie przekraczającym 6 miesięcy od dnia ich złożenia (ust. 5). Treść art. 99 ust. 5 pozwala na tymczasowe blokowanie pewnych prac, zawiera w sobie jednak gwarancję, iż nie może to trwać dłużej niż 6 miesięcy, co chroni przed sytuacją blokady bezterminowej.

Sejmowe postępowanie ustawodawcze

Art. 119 Konstytucji przesądzając *expressis verbis*, że Sejm rozpatruje projekty ustaw w trzech czytaniach stanowi nową jakość normatywną, eliminując możliwość regulaminowego odejścia od tego systemu. System trzech czytań sprzyja wnikliwemu rozpatrzeniu projektu poprzez rozłożenie w czasie i uporządkowanie trybu postępowania. Konkretnie czynności, składające się na dane (pierwsze, drugie, trzecie) czytanie projektu ustawy określa regulamin sejmowy.

Pierwsze czytanie projektu ustawy

Nowelizacja Regulaminu Sejmu z 30 września 1998 r. wprowadziła przepis, który określa, że pierwsze czytanie projektu ustawy przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji. Widać w tym pewne "dowartościowanie" na rzecz posiedzenia plenarnego jako drogi, która nie jest tylko wyjątkiem. W określonym zakresie przedmiotowym obowiązuje obligatoryjność drogi plenarnej w pierwszym czytaniu. Nadto istnieje możliwość skierowania przez Marszałka Sejmu do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu również innych projektów ustaw, gdy przemawiają za tym ważne względy (art. 34 ust. 1 - 3).

Pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje:

- uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę,
- pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy,
- debatę w sprawie ogólnych zasad projektu (art. 36 ust. 1 Regulaminu).

Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm - w związku ze zgłoszonym wnioskiem - odrzuci projekt w całości; kierując projekt do komisji, Sejm może wyznaczyć im również termin przedstawienia sprawozdania (art. 36 ust 2 - 3).

Z przepisów wynika, iż założeniem jest zróżnicowany model debaty. W pierwszym czytaniu debata winna ograniczać się do ogólnych zasad projektu, co niewątpliwie służyć ma ukierunkowaniu dalszych prac nad projektem w komisjach.

Istniejące unormowania regulaminowe pierwszego czytania nie są w pełni konsekwentne:

- W przypadkach pierwszego czytania plenarnego kończy się ono podjęciem przez Sejm uchwały o skierowaniu projektu do komisji lub o odrzuceniu projektu w całości.
- W przypadku pierwszego czytania komisyjnego prace merytoryczne komisji nad projektem są po debacie "ogólnej" kontynuowane raczej bez wyraźnej cezur. W przypadku czytania komisyjnego nie może też zakończyć się ono odrzuceniem projektu w całości, co wynika z art. 36 ust. 2 regulaminu. Komisja może w sprawozdaniu wnioskować o odrzucenie projektu (art. 40 ust. 2 pkt 3) a Sejm może wniosek komisji przyjąć, jednak będzie to miało miejsce dopiero w drugim czytaniu projektu.

Zgodnie z Regulaminem Sejmu, o posiedzeniu komisji, na którym ma się odbyć pierwsze czytanie projektu ustawy, zawiadamia się wszystkich posłów. Każdy poseł może wziąć udział w tym posiedzeniu albo pisemnie złożyć uwagi lub propozycje poprawek (art. 35).

Prace komisyjne nad projektem ustawy

Niezależnie od tego, czy chodzi o prace komisji nad projektem po pierwszym czytaniu na plenum Sejmu czy też o komisyjne pierwsze czytanie, projekty ustaw kieruje się - zgodnie z regulaminem - "do właściwych komisji" (art. 37 ust. 1). Komisje właściwe do rozpatrzenia danego projektu ustawy określa Sejm jeśli miało miejsce pierwsze czytanie plenarne (art. 36 ust. 2 - 3).

W unormowaniu regulaminowym, dotyczącym uczestnictwa przedstawiciela służby prawnej Kancelarii Sejmu w procesie ustawodawczym znajduje się stwierdzenie, że wnioski lub uwagi dotyczące istotnych problemów legislacyjnych, które nie zostały uwzględnione na etapie wstępnego opiniowania przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Kancelaria Sejmu przekazuje Marszałkowi Sejmu, zaś Marszałek Sejmu może zwrócić się do komisji rozpatrujących projekt o ustosunkowanie się do nieuwzględnionych wniosków lub uwag służby prawnej Kancelarii Sejmu (art. 56 ust. 2 - 3).

- Komisje wyznaczone do rozpatrzenia projektu ustalają, na wniosek prezydium, tok prac nad projektem (art. 37 ust. 5).
- Komisje mogą zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części (art. 37 ust. 2 in fine).
- Do szczegółowego rozpatrzenia projektu komisje mogą powołać podkomisję, która przedstawia im sprawozdanie o rozpatrzonym projekcie (art. 38).
- Przy rozpatrywaniu projektów ustaw komisje i podkomisja biorą pod uwagę opinie przedstawione przez inne komisje sejmowe i posłów, mogą one także wysłuchiwać opinii zaproszonych ekspertów.
- W posiedzeniach komisji i podkomisji ma obowiązek uczestniczyć upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy.
- Sprawę redakcyjnego opracowania przyjętych poprawek komisje mogą przekazać prezydium lub powołanemu w tym celu zespołowi poselskiemu, które przedstawiają komisjom - do zatwierdzenia - wyniki swoich prac (art. 39 ust. 1 - 3).

Komisja nadzwyczajna d/s projektów ustawy

Art. 20 ust. 1 Regulaminu Sejmu brzmi: "*Sejm może powoływać i odwoływać komisje nadzwyczajne; powołując takie komisje Sejm określa cel, zasady i tryb ich działania*".

Dodać należy, iż art. 110 ust. 3 Konstytucji także *expressis verbis* stwierdza, iż Sejm "*może powoływać komisje nadzwyczajne*".

Na wspomniany przepis regulaminowy zwrócić należy uwagę m.in. dlatego, że na jego podstawie kształtuje się praktyka odsyłania projektów ustaw do powoływanych ad hoc komisji nadzwyczajnych, choć - rozbudowane i szczegółowe - unormowanie postępowania z projektami ustaw (dział II, rozdz. 1, zwł. art. 37 Regulaminu Sejmu) sytuacji takiej nie przewiduje. Winno to nakazywać wyjątkową ostrożność w sięganiu po instytucję komisji nadzwyczajnej dla spraw legislacyjnych. Podkreślić przy tym należy, że art. 37 i 39 Regulaminu stwarzają dostateczne podstawy prawne dla zorganizowania w sposób właściwy i efektywny prac także nad unormowaniami kompleksowymi. Istniejącej jednak praktyki, powołującej się na art. 20 Regulaminu, nie sposób nie dostrzegać.

Poprawki do projektu ustawy

Problematyka poprawek jest przede wszystkim przedmiotem regulacji konstytucyjnej. Zgodnie z art. 119 Konstytucji:

- *"prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów"* (ust. 2),
- *"Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji"* (ust. 3).

Z brzmienia przepisów konstytucyjnych - także z brzmienia przepisów regulaminowych - nie wynika materialne pojęcie poprawki. W praktyce nie budzi zastrzeżeń definicja doktrynalna, określająca poprawkę jako taki wniosek legislacyjny, który ma prawo prowadzić do zmian merytorycznej treści projektu poprzez wykreślenie, dopisanie lub zastąpienie w nim określonych wyrazów.

Prawem wnoszenia poprawek do projektu dysponuje - zgodnie z przepisem konstytucyjnym - wnioskodawca projektu, poseł i Rada Ministrów. Prawo to nie przysługuje Prezydentowi i Senatowi - podmiotom dysponującym prawem inicjatywy ustawodawczej - chyba, że któryś z tych organów wniósł projekt ustawy, a więc jest wnioskodawcą. Posłowie i rząd mogą wnosić poprawki do każdego projektu, niezależnie od tego kto wniósł projekt ustawy do Sejmu. Użyta w konstytucyjnym przepisie liczba mnoga w odniesieniu do posłów, zgodnie z przepisami regulaminowymi i długotrwałą praktyką, wyrażającą określone rozumienie "prawa do poprawek" oznacza, że uprawnieniem tym może dysponować indywidualnie każdy poseł. Przepisy konstytucyjne nie różnicują przy tym poprawek w zależności od tego, który podmiot uprawniony wniósł daną poprawkę.

Istotne jest zwrócenie uwagi na - funkcjonującą w praktyce - kategorię poprawek określonych mianem "autopoprawek", tj. poprawek zgłoszonych do projektu ustawy przez ten podmiot, który wykonał daną inicjatywę ustawodawczą. Podstawę regulaminową do szczególnego traktowania autopoprawek - choć bez użycia tego określenia - stanowi art. 39 ust. 4 Regulaminu Sejmu, przewidując że: *"Prezydium Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych zmian; wniesiony projekt Prezydium Sejmu kieruje wprost do komisji"*.

Granice czasowe wnoszenia poprawek do projektu ustawy przepis konstytucyjny określa w stwierdzeniu, że możliwe jest to *"w czasie rozpatrywania go przez Sejm"* (art. 119 ust. 2). Sformułowanie to zostało uściślone w treści art. 45 regulaminu Sejmu, który nie dopuszcza zgłaszania poprawek w III czytaniu.

Regulaminowe unormowanie stwarza podstawę dla dokonania podziału poprawek na dwa ich rodzaje:

- poprawki wniesione do projektu w trakcie prac komisyjnych i będące - formalnie biorąc - poprawkami "komisji" (art. 40 ust. 2 pkt 2),
- poprawki zgłoszone w trakcie drugiego czytania (art. 41 ust. 1 pkt 2), będące poprawkami "indywidualnymi".

Z przepisu art. 40 wynika że, komisje, do których skierowany został projekt ustawy, przedstawiają Sejmowi wspólne sprawozdanie o tym projekcie; sprawozdanie określa stanowisko komisji w odniesieniu do projektu. W sprawozdaniu komisje wnioskuje:

- przyjęcie projektu bez poprawek,
- przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie "tekstu jednolitego" projektu,
- odrzucenie projektu.

Zgodnie z przepisami Regulaminu Sejmu każdy poseł ma prawo zgłosić "propozycje poprawek" w ramach komisyjnego pierwszego czytania projektu (art. 35 in fine). Merytoryczne prace komisji obejmują "przyjęcie poprawek" (art. 39 ust. 3) lub "odrzucenie propozycji poprawek" (art. 40 ust. 2 - 3).

Wnioski zgłoszone indywidualnie są tylko "propozycjami poprawek" (art. 35 in fine), zaś rezultaty rekomendowane na plenum Sejmu są stanowiskiem komisji. Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisję, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się - zgodnie z art. 40 ust. 3 Regulaminu - w sprawozdaniu komisji jako "wnioski mniejszości"; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy, zaś w głosowaniu na posiedzeniu plenarnym traktowany jest jak inne poprawki. Marszałek Sejmu zarządza oczywiście drukowanie sprawozdań komisji oraz doręczenie ich posłom (art. 40 ust. 4).

Z powyższego wynika, że "propozycje poprawek" zgłoszone nawet indywidualnie w toku prac komisji, a odrzucone przez komisję, mają szansę oddziaływać proceduralnie w dalszej fazie prac ustawodawczych tylko pod warunkiem, że na żądanie wnioskodawcy znajdują się w komisyjnym sprawozdaniu jako wnioski mniejszości lub wtedy, gdy ponownie, zostaną zgłoszone jako poprawki do projektu w toku drugiego czytania projektu ustawy. Podkreślny, że - zgodnie z brzmieniem art. 40 ust. 3 - z żądaniem zamieszczenia "wniosku mniejszości" może wystąpić jedynie wnioskodawca danej propozycji poprawki, odrzuconej przez komisję, a także, iż prawo to przysługuje indywidualnie, nawet jednemu posłowi.

Na marginesie zarówno konstytucyjnych, jak i regulaminowych przepisów dotyczących poprawek można zauważyć, iż nie ustalają one - jasno i wyraźnie - granic treściowych poprawek, choć, jak się wydaje, kwestia ta ma istotne znaczenie ustrojowe, co wielokroć już uwidaczniało się w praktyce i byłoby pożądane, aby kwestia ta została unormowana.

Należy wyraźnie rozgraniczać prawo wnoszenia poprawek od prawa inicjatywy ustawodawczej, co może skłaniać do wniosku, iż w drodze poprawek nie należy wprowadzać treści nie mieszczących się w zakresie wniesionego projektu. Wskazówką jest też dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie którego można stwierdzić, że poprawki winny dotyczyć wprost tej materii, jaka jest przedmiotem regulacji we wniesionym projekcie ustawy. Uwagi te w równym stopniu winny odnosić się do poprawek zgłaszanych przez każdy z podmiotów, uprawnionych do ich wnoszenia i do obu etapów procedury, w trakcie których ich zgłaszanie jest dopuszczalne.

Drugie czytanie i możliwość wycofania projektu ustawy

Drugie czytanie projektu ustawy określone jest - co do jego kształtu - tylko przez przepisy regulaminowe. Zgodnie z art. 41 Regulaminu obejmuje ono:

- przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji - w kształcie określonym przez powołany już art. 40 ust. 2 - o projekcie ustawy,
- przeprowadzenie debaty,
- zgłaszanie poprawek i wniosków (poprawki, o których tu mowa, po ustnym zgłoszeniu przedstawia się Marszałkowi Sejmu na piśmie w odpowiedniej formie).

Drugie czytanie projektu ustawy może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej (ust. 1 - 3). Sprawozdanie

komisji przedstawia na posiedzeniu Sejmu poseł sprawozdawca. Nie może on w swoim sprawozdaniu przedstawiać innych wniosków, niż zamieszczone w sprawozdaniu komisji (art. 40 ust. 5 - 6). W założeniu drugie czytanie projektu pomyślane jest jako etap poświęcony głównie "konkretnym i szczegółowym rozwiązaniom legislacyjnym". Nie wyklucza to debat o zasadniczym charakterze, zwłaszcza że trwałym elementem praktyki są tu wystąpienia w imieniu klubów poselskich, a nie tylko wystąpienia indywidualnych posłów. Podkreślmy, że jest to ten etap rozpatrywania projektu, w którym każdy poseł ma prawo zgłoszenia poprawki do projektu, a poprawka ta uzyskuje samodzielny byt proceduralny w tym sensie, że musi być poddana pod odrębne głosowanie na plenum Sejmu. Poseł może zgłoszoną poprawkę także wycofać.

Drugie czytanie jest także tym etapem postępowania ustawodawczego w Sejmie, do czasu zakończenia którego - zgodnie z przepisem art. 119 ust. 4 Konstytucji - *"wnioskodawca może wycofać projekt ustawy"*.

Zgodnie z art. 43 Regulaminu, w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków, projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, chyba że Sejm postanowi inaczej. Komisje, po rozpatrzeniu z udziałem wnioskodawców zgłoszonych poprawek i wniosków, przedstawiają Sejmowi dodatkowe sprawozdanie, w którym wnioskuje ich przyjęcie lub odrzucenie; w razie nieobecności wnioskodawcy, komisja może nie rozpatrywać zgłoszonej przez niego poprawki. Jak się przyjmuje, rolą tego etapu prac jest merytoryczno - robocze (bez politycznej atmosfery publicznej debaty), rozpatrzenie zgłoszonych w drugim czytaniu poprawek, przeanalizowanie ich relacji i uporządkowanie. Efekt pracy komisji w postaci sprawozdania ułatwić ma racjonalne głosowanie w trzecim czytaniu projektu.

Trzecie czytanie projektu ustawy

Zgodnie z Regulaminem, trzecie czytanie projektu może się odbyć niezwłocznie, o ile w drugim czytaniu, projekt nie został skierowany ponownie do komisji (art. 44). Rozpatrzenie przez Sejm sprawozdania komisji po "ponownym" (po drugim czytaniu) komisyjnym rozpatrzeniu projektu odbywa się po jego doręczeniu posłom (art. 43 ust. 5).

Trzecie czytanie projektu obejmuje:

- przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji,
- lub - jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji - przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania,
- głosowanie (art. 45).

Trzecie czytanie jest etapem prac bez debaty. Jego racją jest właśnie oddzielenie debaty i głosowania. Niedopuszczalne jest także zgłaszanie dalszych lub ponawianie zgłoszonych wcześniej poprawek.

Faza głosowania jest właściwym momentem "stanowienia" (uchwalania) ustawy. Dotyczy jej art. 120 Konstytucji: *"Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość"*. Konstytucyjnie określona w art. 120 większość zwykła, to wymóg uzyskania liczby głosów za przyjęciem aktu większej niż liczba głosujących przeciw. Nie ma znaczenia w tej sytuacji liczba głosów wstrzymujących się. Wymagana obecność co najmniej "połowy ustawowej liczby" posłów (tzw. kworum) wynosi 230 posłów, skoro - zgodnie z art. 96 ust. 1 Konstytucji, a więc "ustawowo" - "Sejm składa się z 460 posłów".

Gdy chodzi o przewidzianą konstytucyjnie "inną większość", to - pomijając ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 4) dotyczy ona ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach; ustawę taką Sejm uchwała większością 2/3 głosów (art. 90 ust. 2). Większość 2/3 jest tzw. większością kwalifikowaną

Porządek głosowania uszczegółowiony został w przepisach Regulaminu (art. 46) i jest on następujący:

- głosowanie wniosku o odrzucenie projektu ustawy w całości jeżeli wniosek taki został postawiony,
- głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach (tzw. dalej idące),
- głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek (ust 1).

Warto przypomnieć w tym miejscu przywołany wcześniej przepis art. 119 ust 3 nowej Konstytucji, zgodnie z którym Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji. Marszałek Sejmu może też odroczyć głosowanie nad całością projektu ustawy na czas potrzebny do stwierdzenia, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami.

Sejm może postanowić o poddaniu projektu ustawy pod głosowanie w całości, jeżeli nie zgłoszono w tym zakresie sprzeciwu (art. 46 ust 3-4 Regulaminu).

W praktyce, przy dużej liczbie poprawek, głosowanie może stanowić istotny - nie tylko dla swego znaczenia prawnego- etap trybu ustawodawczego. Zwyczajowo Marszałkowi Sejmu w przeprowadzeniu głosowania pomaga poseł sprawozdawca; pomoc ta *"polegać może na kwalifikowaniu wniosków legislacyjnych jako najdalej idących, na ustalaniu kolejności głosowania poszczególnych poprawek lub na grupowaniu poprawek poddawanych łącznemu głosowaniu. Przed poddaniem pod głosowanie konkretnych poprawek i wniosków poseł sprawozdawca wyjaśnia także konsekwencje, jakie spowoduje ich ewentualne przyjęcie lub odrzucenie"* (por. M. Kudej: *Institucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 64).

Od momentu ogłoszenia przez Marszałka Sejmu, że Sejm przystępuje do głosowania, głos zabierać można tylko dla zgłoszenia lub uzasadnienia wniosku formalnego o sposobie lub porządku głosowania i to jedynie przed wezwaniem posłów przez Marszałka do głosowania (art. 113 ust. 1 Regulaminu).

Wyniki głosowania ogłasza Marszałek Sejmu i są one ostateczne; jedynie wyjątkowo Sejm może dokonać reasumpcji głosowania (art. 113 ust. 6 i art. 114).

Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi potwierdzone swoim podpisem tekst uchwalonej przez Sejm ustawy; tekst taki dostarcza się także posłom (art. 48 Regulaminu).

Regulaminowe możliwości skrócenia postępowania ustawodawczego

Praktyka ustrojowa potwierdza, że od przedstawionego modelu trybu ustawodawczego w Sejmie potrzebne są czasem odstępstwa, których głównym celem ma być przyśpieszenie trybu prac. Podstawową możliwością regulaminową jest wtedy skrócenie przez Sejm - w szczególnie uzasadnionych wypadkach - postępowania z projektami ustaw poprzez:

- przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu,
- przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania do komisji,
- przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji (art. 47).

Decyzja należy tu do samego Sejmu, ale zapaść powinna po starannym rozważeniu potrzeby, skoro chodzi o "szczególnie uzasadnione wypadki". Z przepisów regulaminowych wynika, że chodzi albo o skrócenie terminów między elementami procedury, co ogranicza poselskie szanse zapoznania się z projektem i jego przemyślenia, ale nie jest sprzeczne z przepisami konstytucyjnymi, albo też o pominięcie fazy prac komisyjnych, co nie tylko zmniejsza szanse racjonalizacji projektu,

ale rodzi wątpliwości co do zgodności tego rozwiązania z art. 119 Konstytucji, z którego to przepisu można wywodzić obligatoryjność etapu prac komisyjnych nad projektem ustawy.

Postępowanie ustawodawcze z pilnym projektem ustawy

Zgodnie z art. 123 Konstytucji:

• *"ust. 1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.*

• *ust. 2. Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.*

• *ust. 3. W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni".*

Zgodnie z poglądami doktryny prawa określenie projektu jako pilnego należy do Rady Ministrów. Sejm ma jedynie obowiązek regulaminowego określenia odrębności postępowania; kształt i zakres tych odrębności jest jednak autonomicznym rozstrzygnięciem Sejmu. Pojęcie "odrębności" w postępowaniu pozwala uznać ten tryb za szczególny, ale odrębności te - jako tylko regulaminowe - pozostawać muszą w zgodzie z tymi elementami trybu ustawodawczego, które mają konstytucyjną rangę. Wprost z przepisu konstytucyjnego wynika, że Rada Ministrów nie może nadać klauzuli pilności projektom wniesionym do Sejmu przez inne podmioty inicjatywy ustawodawczej, nie może też nadać jej swoim projektom z zakresu wyraźnie wyłączonego konstytucyjnym przepisem. Kontrola wstępna dochowania konstytucyjnych ograniczeń należy do Marszałka Sejmu po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu (art. 31 ust. 6).

Wśród rozstrzygnięć regulaminowych, określających odrębności trybu, zasygnalizować należy przynajmniej niektóre:

• Marszałek Sejmu nadając bieg projektowi pilnemu ustala jednocześnie orientacyjny kalendarz prac w Sejmie nad projektem (art. 56a ust. 1),

• doręczenie projektu posłom może być zastąpione podaniem do wiadomości, że druki projektu są wyłożone do odbioru w Kancelarii Sejmu (art. 56b ust. 2),

• termin przedstawienia sprawozdania przez komisję nie może być dłuższy niż 30 dni (art. 56d ust. 2),

• projekt wprowadzony zostaje do porządku dziennego posiedzenia Sejmu, najbliższego po zakończeniu prac komisji (art. 56e).

W Konstytucji art. 119 ust. 1 wyraźnie przesądza zasadę trzech czytań projektów ustaw i nie ma wyłączenia konstytucyjnego od tej zasady wobec pilnych projektów ustaw. Zgodnie z Regulaminem (art. 56f) przed rozpoczęciem drugiego czytania Rada Ministrów może wycofać klauzulę pilności. Inaczej niż w zwykłym trybie, w przypadku projektów pilnych Marszałek Sejmu - obligatoryjnie - odmawia poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedstawiona komisji w formie pisemnej (art. 56g ust. 2). Przesłania Marszałkowi Senatu i Prezydentowi uchwalonej przez Sejm ustawy pilnej, jako tekstu potwierdzonego swoim podpisem, dokonuje Marszałek Sejmu niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu trzech dni (art. 56h).

Postępowanie z projektami kodeksów

Wśród projektów ustaw, których - z uwagi na wyraźny zakaz konstytucyjny - nie można rozpatrywać w trybie pilnym, mieszczą się projekty kodeksów (art. 123 ust 1 in fine).

Doświadczenia praktyki i analizy doktrynalne wskazują na konieczność wyraźnie wolniejszego i bardziej kompleksowego podejścia do takich prac ustawodawczych. Normatywnym wyrazem takiego modelu prac jest regulaminowe określenie "postępowania z projektami kodeksów" (art. 56l

- 56t). W ujęciu regulaminowym postępowanie to obejmuje projekty kodeksów, projekty zmian kodeksów, projekty przepisów wprowadzających i ich zmian; Marszałek Sejmu nadając bieg projektowi rozstrzyga ostatecznie, czy jest on jednym z projektów ustaw, do którego mieć zastosowanie przepisy określające to postępowanie. Jeśli projekty takie wniesione zostały łącznie i połączone są tematycznie, to Sejm rozpatruje je "w tym samym postępowaniu legislacyjnym" (art. 56f), co jest wyraźnym odstępstwem od ogólnej reguły rozpatrywania każdego wniesionego projektu ustawy w osobnym postępowaniu.

Wydłużeniu ulegają regulaminowe terminy, gwarantowane posłom na zapoznanie się z projektami. Pierwsze czytanie:

- projektu kodeksu lub projektu przepisów wprowadzających kodeks odbyć się może nie wcześniej niż trzydziestego dnia od doręczenia posłom druku projektu,
- projektu zmian takich aktów nie wcześniej niż czternastego dnia (art. 56m).

W odniesieniu do takich projektów obligatoryjne jest powołanie Komisji Nadzwyczajnej, co może nastąpić jeszcze nawet przed pierwszym czytaniem projektu. Z uwagi na znaczenie materii regulowanych kodeksami, Komisja Nadzwyczajna może - zgodnie z Regulaminem - w każdym czasie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu kodeksu. Może ona tworzyć także stałe - co wskazuje na raczej dłuższy czas planowanych prac - podkomisje i zespoły robocze, a zobligowana jest powołać zespół stałych ekspertów, z których jedną trzecią wskazuje wnioskodawca projektu kodeksu; rozwiązanie to wskazuje na dostrzeżalną potrzebę szczególnego wsparcia merytorycznego toczących się prac (art. 56o - 56p). Sprawozdanie może Komisja przedstawić Sejmowi w formie zestawienia przyjętych przez nią poprawek odnoszących się do projektu wniesionego przez wnioskodawców (art. 56r ust. 1), a więc nie - jak w myśl reguł ogólnych - tekstu jednolitego przyjętego przez siebie tekstu. Regulamin gwarantuje zamieszczenie w sprawozdaniu także "wniosków mniejszości", jednakże na żądanie co najmniej pięciu posłów - z wyraźnym też zastrzeżeniem, że chodzi jedynie o posłów będących członkami Komisji Nadzwyczajnej; do wniosku mniejszości wnioskodawcy mają obowiązek dołączenia uzasadnienia, które powinno wskazać różnice między sprawozdaniem Komisji a proponowaną zmianą (a także jej cel i przewidywane skutki prawne i finansowe). Obowiązkiem Komisji jest poddać analizie końcowej wnioski mniejszości pod względem ich wzajemnej zależności, wskazanych przez wnioskodawców skutków oraz konsekwencji dla tekstu projektu kodeksu, a także innych projektów oraz ustaw i kodeksów z nim związanych (art. 56r ust. 2 - 3).

Należy zwrócić szczególną uwagę na przepis art. 56s ust. 2, z którego wynika, iż w drugim czytaniu projektu prawo zgłaszania poprawek przysługuje m.in. "grupie co najmniej piętnastu posłów", co istotnie odbiega od reguły w ogólnym trybie ustawodawczym, gdzie prawem tym dysponuje indywidualny poseł. Drugie czytanie może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej, co jest zagwarantowaniem dłuższego terminu. W razie zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki lub wniosku odesłanie projektu ponownie do Komisji Nadzwyczajnej jest obligatoryjne (art. 56t). Regulaminowy tryb postępowania z projektami kodeksów daje podstawy dla pogłębionego, wnikliwego rozpatrzenia takich projektów.

Postępowanie z projektami ustaw dostosowujących polskie ustawodawstwo do prawa Unii Europejskiej

Nowelizacja Regulaminu Sejmu w zakresie trybu ustawodawczego, której dokonał Sejm w dniu 13 lipca 2000 r. objęła dodanie w dziale II całego rozdziału 1c, regulującego postępowanie z projektami ustaw dostosowujących polskie ustawodawstwo do prawa Unii Europejskiej. Poza nowym rozdziałem 1c, nowelizacja wprowadziła wymóg (nowy ust 3b w art. 31 regulaminu) dołączania - przez wnioskodawcę projektu ustawy dostosowawczej - przetłumaczonego na język polski tekstu aktów Unii Europejskiej, do których ma być dostosowane polskie prawo. Wymóg ten nie ciąży na grupie posłów inicjujących taki projekt, obejmuje Prezydenta, rząd, Senat lub komisję

sejmową. Przedłożone polskie tłumaczenie faktycznie umożliwi posłom ocenę potrzeby dostosowawczej.

Kluczowy przepis art. 56u w nowym rozdziale Regulaminu Sejmu przewiduje, że do postępowania z projektami ustaw zwanymi dalej "projektami ustaw dostosowawczych", stosuje się przepisy działu II rozdziału 1, 1a i b, chyba że przepisy rozdziału 1c stanowią inaczej. Zatem:

- ogólne reguły postępowania ustawodawczego, postępowania z projektami pilnymi i reguły rządzące posiedzeniami komisji sejmowych mają w postępowaniu z projektami ustaw dostosowawczych zastosowanie jedynie wtedy, gdy dotyczą zagadnień innych niż uregulowane w nowym rozdziale 1c Regulaminu,

- nadzwyczaj istotne znaczenie w przytoczonym przepisie ma przesądzenie, iż zastosowanie nowego trybu prac wywołuje jedynie deklaracja Rady Ministrów, nie zaś innych podmiotów inicjatywy ustawodawczej.

Kolejnym, istotnym rozstrzygnięciem zawartym w nowelizacji jest przesądzenie (art. 56w), że komisją właściwą do rozpatrywania projektów ustaw dostosowawczych jest komisja nadzwyczajna - Komisja Prawa Europejskiego. Komisja ta jest właściwa także, gdy projekt ustawy dostosowawczej jest równocześnie projektem kodeksu (projektem zmiany kodeksu, projektem ustawy wprowadzającej kodeks albo projektem zmiany takiej ustawy).

Marszałek Sejmu może, w uzasadnionych wypadkach i po zasięgnięciu opinii prezydium tej Komisji, skierować projekt ustawy dostosowawczej do odpowiedniej stałej komisji sejmowej lub też - jeżeli projekt ma cechy "kodeksowe" - do Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach. W takim to przypadku do ustawy dostosowawczej nie będą miały zastosowania przepisy nowego trybu z rozdz. 1c regulaminu, lecz stosowane będą przepisy rozdz. 1b (postępowanie z projektami kodeksów). W zakresie spraw kodeksowych ścierać się więc będą wymogi przyspieszania prac dostosowawczych i wymogi szczególnej ostrożności postępowania z projektami kodeksów.

Omawiane tu przepisy wprowadzają wyraźne odstępstwa od zwykłego trybu ustawodawczego, upraszczając bądź przyspieszając tok prac:

- Pierwsze czytanie projektu ustawy dostosowawczej może więc odbyć się wcześniej niż w zwykłym trybie, ale nie wcześniej niż trzeciego dnia od dnia doręczenia posłom druku projektu, przy czym doręczenie może być zastąpione podaniem do wiadomości, że druki projektu są wyłożone do odbioru w Kancelarii Sejmu oraz przekazaniem druku projektu w formie zapisu elektronicznego z jednoczesnym powiadomieniem o tym pocztą elektroniczną.

- Postępowanie nie może być podjęte, jeżeli najpóźniej w dniu doręczenia projektu ustawy dostosowawczej nie zostaną doręczone posłom polskie tłumaczenia odpowiednich przepisów prawa europejskiego.

- Komisja Prawa Europejskiego może zwrócić się o przedstawienie - w terminie oznaczonym harmonogramem - opinii o projekcie ustawy dostosowawczej przez inne komisje, przy czym jedynie stała Komisja Integracji Europejskiej może przedstawić opinię na piśmie o każdym projekcie z własnej inicjatywy.

Istotnym novum jest uregulowanie prawa zgłaszania poprawek do projektów ustaw dostosowawczych. Poprawkę na posiedzeniu Komisji Prawa Europejskiego zgłosić może - w formie pisemnej - grupa co najmniej 3 posłów i to tylko posłów będących członkami tej Komisji. Także grupa co najmniej 3 posłów, będących wnioskodawcami odrzuconej poprawki, może zażądać umieszczenia w sprawozdaniu komisyjnym wniosku mniejszości - na piśmie, wraz z wynikającymi z tego wniosku konsekwencjami dla tekstu projektu ustawy dostosowawczej. Wymogi te stosuje się odpowiednio do zgłaszania wniosku o odrzucenie projektu ustawy dostosowawczej, przy czym przyjęcie takiego wniosku przez Komisję następować ma bezwzględną większością głosów (art. 56 z d).

Odrębności dotyczą także drugiego czytania projektu ustawy dostosowawczej. Odbywać się ma ono na posiedzeniu Sejmu, najbliższym po doręczeniu posłom sprawozdania Komisji, chyba że

Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Komisji, postanowi inaczej. Poprawki do projektu ustawy dostosowawczej może w drugim czytaniu zgłosić grupa co najmniej 5 posłów (art. 56 ze). Dodajmy, że również rozpatrzenie w późniejszym etapie prac poprawek Senatu następuje na posiedzeniu Sejmu, najbliższym po doręczeniu sprawozdania Komisji, co przyspieszyć ma tok prac ustawodawczych.

Udział Senatu w procesie stanowienia ustawy

Uchwaloną przez Sejm ustawę Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w tym terminie nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 121 Konstytucji).

Głosowanie w Sejmie w tej sprawie poprzedza postępowanie określone w art. 50 - 53 Regulaminu Sejmu. Istotna rola Senatu zastrzeżona jest w procesie uchwalania ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych, które - zgodnie z art. 90 ust. 2 Konstytucji - przekazują organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Wola Sejmu nie może tu zastąpić braku zgody Senatu na taką ustawę, a zgodę swą uchwała Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Udział Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym

Po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Konstytucji:

- Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej.
- Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw (art. 122 ust. 2 Konstytucji).

W tym zakresie przepis Konstytucji ogranicza dotychczasowe możliwości Prezydenta, bowiem skraca termin, który pod rządami Małej Konstytucji wynosił 30 dni. Łącznie też z art. 122 ust. 2 trzeba dziś widzieć art. 88 ust. 1 Konstytucji, który do godności konstytucyjnej podnosi zasadę wcześniej tylko ustawową, że ogłoszenie ustawy jest jej warunkiem wejścia w życie.

Przed podpisaniem ustawy Prezydent może jednak wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją, przy czym nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją (art. 122 ust. 3). Nowością normatywną stanowi określenie *explicite* skutków uznania ustawy przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją. W zasadzie Prezydent Rzeczypospolitej odmawia wówczas podpisania ustawy (art. 123 ust. 4 zd. 1). Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent - po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu - podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122 ust. 4 zd. 2). *Novum*, jakie stanowi "podpis selektywny", stanowi zapewne wyraz pragmatyzmu, chęci niedopuszczenia do "zmarowania się" ustawy uchwalonej przez Parlament. Choć w założeniu chodzić ma o przepisy, które nie są "nierozdzielnie" związane z resztą ustawy, to trudno przewidzieć, jakie praktyczne trudności może zrodzić taka praktyka. Wydaje się, że z tego przepisu Prezydent winien korzystać szczególnie ostrożnie, zwłaszcza że ma w ręku instrument zwrócenia się do Sejmu "celem usunięcia niezgodności" w trybie art. 122 ust. 4 *in fine*. Wykładnia systematyczna tego przepisu Konstytucji wskazywałaby, że taką "poprawioną" ustawę Prezydent winien już podpisać.

Jeżeli Prezydent przed podpisaniem ustawy nie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym jednak uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów i w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Prezydent w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Nie przysługuje mu już wtedy prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego - przed podpisaniem ustawy - z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Zarówno wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego, jak i z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg 3 - tygodniowego terminu do podpisania ustawy.

Z przepisu tego wynikają przede wszystkim istotne ograniczenia dla Prezydenta. Prezydent, chcąc odmówić podpisania ustawy, wybrać musi między dwoma środkami, stojącymi do jego dyspozycji. Użyć może bowiem tylko jednego z nich - albo wniosku do Trybunału Konstytucyjnego albo tzw. weta (zwrotu ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia). Użycie jednego środka wyklucza zastosowanie drugiego.

Zgodnie z przepisami Regulaminu Sejmu wystąpienie Prezydenta o przedstawienie opinii w sprawie ustawy, której poszczególne przepisy Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją, Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm, przekazując im jednocześnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący tej ustawy, wraz z uzasadnieniem.

Komisje najpóźniej w ciągu 14 dni przedstawiają Marszałkowi stanowisko co do celowości zwrócenia ustawy Sejmowi albo podpisania jej przez Prezydenta z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją. Regulamin przesądza istotną kwestię stwierdzeniem (art. 52b), że usunięciem niezgodności, w wypadku zwrócenia ustawy Sejmowi przez Prezydenta, jest uchwalenie tekstu odpowiednich zmian przepisów, które Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją, z zachowaniem ich dotychczasowego zakresu przedmiotowego (ust 1). Usunięcie niezgodności może dotyczyć również niezbędnych zmian redakcyjnych, mających na celu dostosowanie innych przepisów ustawy do przepisów zmienionych, z zachowaniem wspomnianego zakresu przedmiotowego (ust 2).

Zwróconą ustawę Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które rozpatrywały jej projekt przed uchwaleniem ustawy przez Sejm, zaś pierwsze czytanie obejmuje wtedy przedstawienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz wystąpienie Prezydenta w sprawie zwrócenia ustawy Sejmowi, a także debatę w sprawie założeń koniecznych zmian w ustawie. W debacie nad sprawozdaniem komisji niedopuszczalne jest zgłaszanie poprawek wykraczających poza dotychczasowy zakres przedmiotowy, a Marszałek Sejmu ma obowiązek odmowy poddania pod głosowanie poprawek wykraczających poza wspomniany zakres, w razie potrzeby mogąc zasięgnąć w tej materii opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Uchwałę Sejmu w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia Marszałek Sejmu przesyła Marszałkowi Senatu i Prezydentowi, przy czym (art. 52f ust 2) w sprawach nie uregulowanych znajdujemy odesłanie do m.in. art. 50 - 51 Regulaminu, co stanowi potwierdzenie reguły, iż po uchwaleniu zmian przez Sejm, podlegają one rozpatrzeniu przez Senat, który może proponować swoje poprawki a Sejm może je odrzucać stosownie do ogólnych zasad określonych w art. 121 Konstytucji. Tkwi w tym założenie, że postępowanie polega tu na wprowadzeniu poprawek do tekstu ustawy (uchwalonej, lecz nie podpisanej), a więc musi przebiegać wg ogólnych reguł procesu ustawodawczego. Marszałek Sejmu przesyła następnie Prezydentowi tekst ustawy ze wskazaniem zmian wynikających z usunięcia niezgodności, ustalonych w wyniku rozpatrzenia jej przez Sejm i Senat oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia (art. 52g ust 1).

Przy rozpatrywaniu tzw. weta prezydenckiego sam schemat postępowania w Sejmie jest analogiczny, jak przy rozpatrywaniu propozycji Senatu:

- odesłanie ustawy, której podpisania Prezydent odmówił - przekazując ją wraz z umotywowanym wnioskiem Sejmowi do ponownego rozpatrzenia - do komisji, które rozpatrywały jej projekt,

- sprawozdanie komisji.

Przełamanie tzw. weta prezydenckiego nastąpić musi większością 3/5 głosów. Wyraźnie też Regulamin Sejmu stwierdza (art. 53 ust. 5), że jeżeli Sejm ponownie nie uchwali ustawy w brzmieniu dotychczasowym, postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu.