



Tryb pilny w świetle przepisów Małej Konstytucji i Regulaminu Sejmu

Maj 1996

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Raport

Nr 87

W okresie transformacji ustrojowej szczególnie wyraźnie widoczna staje się konieczność istnienia w systemie postępowania parlamentarnego procedur legislacyjnych, które zaspokajałyby potrzebę szybkich zmian ustawodawstwa. Zwykła procedura tworzenia prawa, nie daje wystarczających gwarancji, które umożliwiłyby efektywne przeprowadzenie inicjatyw zmierzających do reformy systemu prawnego.

Autor poddaje krytyce pogląd, iż decyzja Rady Ministrów określająca wniesiony projekt jako pilny jest wiążąca dla Sejmu i innych podmiotów postępowania ustawodawczego. Zdaniem autora "pilność" projektu nie może być postrzegana jako cecha subiektywna, której istnienie zależy całkowicie od arbitralnej decyzji Rady Ministrów. "Pilność" projektu musi być zatem pilnością z punktu widzenia prawnego. Możliwość kontroli decyzji Rady Ministrów istnieje w oparciu o art. 31 ust. 6 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym Prezydium Sejmu dysponuje prawem zwrotu wnioskodawcy projektu ustawy sprzecznego z prawem.

W okresie transformacji ustrojowej szczególnie wyraźnie widoczna staje się konieczność istnienia w systemie postępowania parlamentarnego procedur legislacyjnych, które zaspokajałyby potrzebę szybkich zmian ustawodawstwa. Ukształtowany w przeszłości tryb ustawodawczy okazuje się nieefektywny w warunkach ustrojowych demokratycznego państwa. Reforma całych działów prawa związana jest z koniecznością równoległego rozpatrywania wielu projektów ustaw, co w konsekwencji prowadzi do piętrzenia się prac legislacyjnych. Kolejno wnoszone projekty mogą - co najwyżej - wydłużyć uprzednio istniejącą kolejkę czekających na rozpatrzenie.

Możliwości "przyspieszenia" postępowania legislacyjnego znane są w polskiej tradycji parlamentarnej od dawna. Tymczasowy Regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 1919 r. przewidywał w art. 44 kilka wariantów "skrócenia postępowania formalnego". Możliwości takie przewidywały wszystkie regulaminy parlamentarne zarówno przed II wojną światową, jak również w okresie powojennym.

Regulamin Sejmu uchwalony uchwałą z dnia 30 lipca 1992 r. (M. P. z 1992 r. nr 26, poz. 185 z późn.zm.), adaptując do nowych warunków ustrojowych instytucje odziedziczone po Tymczasowym Regulaminie Sejmu, przejął, wśród wielu innych, również rozwiązania zawarte w obecnym art. 47.¹ Przewidziane w nim możliwości uproszczenia postępowania z projektem ustawy w niemal niezmienionym kształcie obowiązywały od 1957 r. (M. P. z 1957 r. nr 19 poz. 145 z późn.zm.). Obecnie obok tej regulacji, Regulamin Sejmu zawiera także inne przepisy pozwalające na skrócenie procedury legislacyjnej (np. art. 34 ust. 2, art. 41 ust. 3).

Wydaje się jednak, iż zwykła procedura tworzenia prawa, mimo możliwości jej uproszczenia, nie daje wystarczających gwarancji, które umożliwiałyby szybkie przeprowadzenie inicjatyw zmierzających do synchronizacji poszczególnych aktów tworzących system.

Zupełnie inny charakter "przyśpieszenia" procedury ustawodawczej wyraża idea "pilnych projektów ustawy". Idea ta przyjmując różne formy instytucjonalne znana jest wielu systemom parlamentarnym.²

Rozwiązaniem niekiedy stosowanym jest regulaminowe odróżnienie projektów ustaw rządowych od innych inicjatyw ustawodawczych. Projekty rządowe korzystają, w takich przypadkach z preferencji proceduralnych w postaci możliwości zastosowania do ich rozpatrywania "szybkiej ścieżki legislacyjnej".

¹ Art. 47 zawiera tzw. "przepisy pożarowe" pozwalające, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, skrócić postępowanie z projektami ustaw przez pominięcie terminów, które w "zwykłej" procedurze upłynąć muszą pomiędzy: (1) dniem doręczenia posłom druku projektu, a jego pierwszym czytaniem, (2) dniem doręczenia posłom sprawozdania komisji, a drugim czytaniem projektu. Przepis ten pozwala również na (3) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego, bez odsyłania projektu do komisji.

² A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, Warszawa 1994, s. 183 - 184.

Jakkolwiek pilny tryb uchwalania ustaw stwarza uprawnionym podmiotom możliwość szybkich interwencji w system ustawodawczy, jednak nieuchronnie wiąże się z niebezpieczeństwem takiej organizacji prac parlamentu, która uchybia jakości tworzonego prawa. Podstawowym kryterium, warunkującym dopuszczalność istnienia "procedury pilnej" musi być zatem stworzenie gwarancji proceduralnych, które zapewniłyby właściwe wyważenie, konkurencyjnych z natury wartości - efektywności tempa prac legislacyjnych i wysokiej jakości tworzonego prawa.

Jedną z pierwszych publicznie sformułowanych propozycji, którą zaowocowała prowadzona po roku 1989 r. dyskusja nad usprawnieniem procedury legislacyjnej, było stanowisko Zespołu Prawa Konstytucyjnego Rady Legislacyjnej sformułowane w odpowiedzi na wystąpienie Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych Senatu RP w czerwcu 1991 r.³ Przedstawiona propozycja nie miała charakteru skonkretyzowanego legislacyjnie projektu regulacji, lecz zawierała postulaty, które powinno spełniać zdaniem Rady, przyszłe unormowanie. W stanowisku proponowano m.in., aby instytucję trybu pilnego wprowadzić do systemu postępowania ustawodawczego po przez odpowiednie zmiany regulaminów obu izb, tak by zapewnić możliwość rozpatrywania określonych rządowych projektów ustaw w szczególnym trybie, gwarantującym pierwszeństwo proceduralne przed wszystkimi innymi projektami. Prezydium Sejmu na wniosek Prezesa Rady Ministrów miało oceniać, czy przedłożony projekt może być formalnie uznany za "szczególnie pilny". Warunkiem takiego uznania miałyby być stwierdzenie, że również w organach rządowych projekt powstał w trybie szczególnej pilności. Drugi warunek stanowiłoby uprzednie wyjednanie aprobaty zainteresowanych komisji Sejmu i Senatu dla podstawowych założeń projektu. Proponowano wreszcie by szczególny tryb rozpatrywania ustaw obejmował:

- powołanie w obu izbach komisji nadzwyczajnych do rozpatrywania pilnych projektów,
- kierowanie tych projektów wprost do komisji,
- rozpatrywanie projektu przez wspólną komisję Sejmu i Senatu,
- skrócenie wymaganych regulaminowo terminów proceduralnych,
- zakaz zgłaszania nowych poprawek przez poszczególnych posłów w toku ostatniego czytania,
- zsynchronizowanie terminów posiedzeń Sejmu i Senatu tak, aby zapewnić ostateczne rozpatrzenie projektu przez obie Izby w tym samym dniu,
- nałożenie na Prezesa Rady Ministrów obowiązku zapewnienia, że wszystkie akty wykonawcze, przewidziane uchwaloną w tym trybie ustawą wydane zostaną w określonym, szczególnie krótkim czasie.

³ "Biuletyn Rady Legislacyjnej" Nr 6/1991, s. 3 - 16.

Rada sformułowała ponadto drugą, znacznie dalej idącą propozycję, która jednak wiązała się z koniecznością zmiany Konstytucji. Zgodnie z propozycją Prezydent RP otrzymałby prawo podpisania i ogłoszenia ustawy w brzmieniu przedłożenia rządowego, jeśli jej projekt uznany wcześniej za szczególnie pilny nie zostałby przez obie Izby uchwalony (lub odrzucony) w konstytucyjnie określonych terminach. Sugerując możliwość takiej regulacji Rada wskazywała na precedensowy w tym względzie charakter art. 44 Konstytucji Marcowej (po noweli z 1926 r.), który przewidywał podobną możliwość w odniesieniu do projektu budżetu państwa.

Znamiennym jest, że podstawową ideą, której hołdowało przedstawione stanowisko, było powierzenie organowi Sejmu odpowiedzialnemu za kierowanie jego pracami, decyzji o zastosowaniu w konkretnym przypadku "szybkiej ścieżki" legislacyjnej. Sejm pozostawałby autonomiczny w zakresie wyboru właściwej do rozpatrzenia przedłożonego projektu procedury. Jakkolwiek konsekwencją takiej decyzji byłyby daleko idącą reorganizacją procesu ustawodawczego, a nawet, w przypadku realizacji drugiej propozycji, poważne ograniczenie kompetencji władzy ustawodawczej, to jednak Sejm dysponowałby nieograniczoną autonomią w zakresie wyboru odpowiedniej procedury w danym przypadku. Zwraca również uwagę określenie (w drugiej propozycji) sankcji, na wypadek, gdyby Sejm nie podporządkował się własnej decyzji.

Przywołana koncepcja ma już dzisiaj znaczenie przede wszystkim historyczne, może jednak również stanowić punkt odniesienia dla krytycznej analizy ostatecznie przyjętej regulacji.

Prace nad koncepcją normatywną "szybkiej ścieżki" legislacyjnej uzyskały swój konkretny kształt dopiero w momencie wniesienia do Sejmu poselskiego projektu Ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej.⁴

Projekt przewidywał w art. 16 m.in., że Rada Ministrów mogłaby "określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny" (ust. 1). Sejm byłby zobowiązany do podjęcia niezwłocznie czynności w sprawie takiego projektu (ust. 2). Poprawki mogłyby być uchwalone jedynie na wniosek właściwej komisji (ust. 3). Wreszcie "pilny" charakter ustawy powodował skrócenie do siedmiu dni, przewidzianych w innych przepisach projektu ustawy konstytucyjnej, terminów w których ustawa powinna być rozpatrzona przez Sejm i Prezydenta (ust. 4). Wnioskodawcy proponowali również, by Regulamin Sejmu określił czynności, które zostałyby w takim przypadku "zaniechane" w toku postępowania ustawodawczego.

Proponowane rozwiązanie od samego początku prac nad projektem budziło kontrowersje. Wątpliwości związane były zwłaszcza z formułą ustępu pierwszego, w

⁴ Zob. Druk Sejmowy nr 126/I kad.(1.02.1992).

świetle której Izba nie miała żadnego wpływu na decyzję Rządu kwalifikującą wnoszony projekt jako pilny. Podnoszono, że "akceptacja takiego rozwiązania może sprowadzić Sejm do roli biernego wykonawcy zaleceń formułowanych przez władzę wykonawczą".⁵ W dyskusji nad projektem pojawiły się głosy, wskazujące na konieczność ograniczenia uprawnień Rady Ministrów. Proponowano zatem by Prezydium Sejmu dysponowało prawem kontroli trafności decyzji Rządu odnośnie kwalifikacji przedkładanego projektu. Posłowie biorący udział w pracach komisji zajmującej się projektem⁶ wskazywali, że konsekwencją proponowanej przez wnioskodawców regulacji, będzie sytuacja, w której Rada Ministrów bardzo szybko dojdzie do wniosku, że większość wnoszonych przez nią inicjatyw powinna być przez Sejm rozpatrzona w trybie pilnym. Przestrzegano przed naruszeniem równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą i egzekutywą.

Pojawiły się także głosy sugerujące potrzebę rozszerzenia zakresu podmiotów uprawnionych do określania wnoszonych inicjatyw jako pilne. Postulowano przyznanie takiego prawa "grupie posłów" i Senatowi, a przedstawiciel Prezydenta zaproszony do udziału w pracach komisji apelował o przyznanie takiego uprawnienia Prezydentowi.

Wnioskodawcy w odpowiedzi na zarzuty, podkreślali, że uzasadnieniem art. 16 jest "chęć wprowadzenia ... rozróżnienia na projekty rządowe i poselskie".⁷ Ograniczenie zakresu podmiotów uprawnionych do korzystania z "szybkiej ścieżki" wyłącznie do Rady Ministrów, miało wynikać z faktu, że żaden inny organ państwowy nie prowadzi bieżącej polityki państwa.

W przypadku, gdyby organem rozstrzygającym o pilności uczynić Prezydium Sejmu, cała instytucja - zdaniem wnioskodawców - utraciłaby swój sens. Prezydium Sejmu, z natury rzeczy organ o pluralistycznym składzie, mogłoby nie posiadać wystarczającej zdolności uzgodnienia stosownej decyzji. Wówczas o uznaniu projektu jako pilny decydowałaby Izba, co nieuchronnie musiałoby spowodować, że "pilna" procedura byłaby przedłużona o dyskusję nad pilnym charakterem zgłoszonego projektu. Zdaniem autorów projektu, w większości przypadków dyskusja "kończyłaby się stwierdzeniem, że projekt nie jest pilny".⁸

Ostateczny tekst art. 16 uchwalony został w brzmieniu zaproponowanym przez komisję:

"1. Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, może określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny.

⁵ Por. stenogram 12 posiedzenia Sejmu w dniu 2 kwietnia 1992 r., s. 20 - 21.

⁶ Por. Biuletyn Komisji Nazwyczejnej do rozpatrzenia projektu Ustawy Konstytucyjnej BIS/421/ I kad.

⁷ Ibidem, s. 7.

⁸ Ibidem, s. 6.

2. Regulamin Sejmu określa odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.

3. Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej projektu pilnego, która uprzednio nie była przedłożona komisji.

4. W postępowaniu w sprawie ustawy pilnej terminy określone w art. 17 ust. 2 oraz w art. 18 ust. 2 ulegają skróceniu do 7 dni."

Posel sprawozdawca prezentując Izbie sprawozdanie komisji podkreślał, że komisja, uznając potrzebę wprowadzenia dla projektów rządowych szybkiej ścieżki legislacyjnej, "nie podzieliła poglądu wnioskodawców - by decyzja w tym zakresie należała do Rady Ministrów i wiązała Sejm niejako automatycznie". Dyspozycja art. 16 ust. 2 miała zgodnie z intencją komisji oznaczać, "że wprowadzona zostanie zasada, zgodnie z którą Marszałek Sejmu, bądź Prezydium Sejmu będą uznawali zasadność - bądź nie - stwierdzenia, że projekt należy do pilnych i wtedy uruchomią stosowną odrębną procedurę, której istotą jest skrócenie terminów - także w postępowaniu w sprawie poprawek Senatu - oraz skierowany do Marszałka Sejmu obligatoryjny nakaz nie dopuszczania w czasie obrad plenarnych do głosowania nad poprawkami, których nie zgłoszono w czasie obrad komisji".⁹ Art. 16 obowiązywał w niezmienionym brzmieniu aż do uchwalenia noweli konstytucyjnej z 17 marca 1995 r.

Dopiero 6 marca 1993 r. Sejm uchwalił zmianę, która dostosowywała Regulamin Sejmu do wymogów Małej Konstytucji, a więc zawierała regulację określającą szczególny tryb postępowania z projektami pilnymi, przewidziany w art. 16 ust. 2 MK. Do zakończenia I kadencji Rada Ministrów korzystała z przysługującego jej uprawnienia w bardzo ograniczonym zakresie. Spośród trzech projektów zgłoszonych trybie pilnym, pod koniec I kadencji, żaden przed jej upływem, nie został ostatecznie rozpatrzony.¹⁰

Sytuacja radykalnie uległa zmianie po rozpoczęciu II kadencji. Praktyka Rady Ministrów, w zakresie korzystania z przywileju określonego w art. 16, doprowadziła do stanu, w którym blisko połowa projektów rządowych zgłoszonych od początku kadencji, kwalifikowanych było jako pilne.¹¹ W tej grupie znalazły się tak obszerne kodyfikacje, jak nowe Prawo geologiczne i górnicze, Prawo autorskie, czy Prawo dewizowe.

⁹ Zob. stenogram 22 posiedzenia Sejmu w dniu 31 lipca 1992 r., s. 185 - 186.

¹⁰ Rządowy projekt ustawy o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Druki Sejmowe nr 728, 728-A, 728-B/I kad.) oczekiwał na I czytanie na posiedzeniu Sejmu; Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (Druki Sejmowe nr 871, 922/I kad. rządowy projekt ustawy o podziale zysku w niektórych spółkach Skarbu Państwa (Druki Sejmowe nr 887, 955/I kad.) oczekiwały na rozpatrzenie sprawozdań komisji.

¹¹ W okresie od początku II kadencji do 17.03.1995 r. z pośród 120 zgłoszonych przez Radę Ministrów projektów 54 określonych było jako pilne (projekty pilne stanowiły zatem 45% inicjatyw rządowych), natomiast w okresie między 17.03.1995 a 19.09.1995 r. na 71 projektów RM 8 oznaczonych zostało klauzulą pilności (11%).

Procedura pilna, która w myśl intencji autorów Małej Konstytucji miała znajdować zastosowanie w "uzasadnionych wypadkach", a zatem miała stanowić tryb szczególny w stosunku do zasad zwykłej procedury ustawodawczej, stała się w przypadku inicjatyw Rady Ministrów niemal alternatywną ścieżką legislacyjną. Praktyka taka w szczególnie trudnej sytuacji stawiała Senat i Prezydenta, bowiem organy te wielokrotnie stawały przed koniecznością rozpatrywania obszernych aktów ustawodawczych w krótkich terminach trybu pilnego.

Zdaniem projektodawców Noweli Marcowej konieczne stało się "wyłączenie najważniejszych kategorii projektów spod rygorów trybu pilnego".¹² Pierwotnie proponowana nowelizacja zawierała katalog wyłączeń będący niemal dosłownym powtórzeniem katalogu projektów ustaw, których pierwsze czytanie przeprowadza się obligatoryjnie na posiedzeniu plenarnym Sejmu (art. 34 ust. 1 RS).¹³ W toku prac komisji uznano, że przeniesienie określonego w Regulaminie katalogu, z uwagi na nieostrość niektórych sformułowań, mogłoby spowodować trudności interpretacyjne (zwłaszcza w zakresie "projektów ustaw dotyczących praw i wolności").

W efekcie tych prac Sejm, uchwalając 17 marca 1995 r. Ustawę konstytucyjną nowelizującą Małą Konstytucję,¹⁴ przyjął nowe, obowiązujące dziś brzmienie art. 16 ust. 1 (Senat nie wniósł do ustawy poprawek, a Sejm odrzucił zgłoszone przez Prezydenta weto):

"1. Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, może określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny, z wyjątkiem projektów ustaw konstytucyjnych, ustawy budżetowej, ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój, właściwość i zasady funkcjonowania organów Państwa oraz samorządu terytorialnego, a także kodeksów."¹⁵

I. Inicjatywa ustawodawcza w trybie pilnym

1. Dyspozycja art. 16 ust. 1 określa dwa warunki, które muszą być spełnione łącznie, aby możliwe było określenie wniesionego przez Radę Ministrów projektu ja-

¹² Zob. stenogram z 41 posiedzenia Sejmu z dnia 20 stycznia 1995 r. - wypowiedź przedstawiciela wnioskodawców pos. J. Szymańskiego.

¹³ Por. Druk Sejmowy nr 822/II kad. z dnia 17 stycznia 1995 r.

¹⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie Ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1995 r. Nr 38, poz. 184).

¹⁵ Procedura pilna ma szansę stać się trwałą instytucją polskiego prawa parlamentarnego. Art. 105 projektu Konstytucji RP przygotowywanego przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego przewiduje:

"1. Rada Ministrów może wystąpić do Sejmu z wnioskiem o uznanie projektu ustawy jako pilny.

2. Regulamin Sejmu określa odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.

3. W postępowaniu w sprawie ustawy pilnej termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a dla podpisania ustawy przez Prezydenta 7 dni."

ko pilny (zgodnie z terminologią ustanowioną przez nowelę do Regulaminu Sejmu z 6 marca 1993 r. formuła "określenie projektu jako pilny" jest równoznaczna z formułą "opatrzenie projektu klauzulą pilności" - art. 56g RS). Pierwszą przesłanką jest konieczność zaistnienia okoliczności uzasadniających zastosowanie w danym przypadku procedury pilnej. Warunek drugi ma charakter negatywny - wniesiony projekt nie może należeć do żadnej kategorii projektów wymienionych w katalogu wyłączeń.

W doktrynie utrwalił się pogląd, że poza przypadkami, które mieszczą się w katalogu wyłączeń, decyzja Rady Ministrów określająca wniesiony projekt jako pilny jest, dla Sejmu i innych podmiotów postępowania ustawodawczego wiążąca.¹⁶ Stanowisko takie jest tożsame z uznaniem, że norma zawarta w art. 16 ust. 1 w części, w której ustanawia ograniczenie możliwości skorzystania z przysługującego RM uprawnienia do "uzasadnionych wypadków" ma charakter *lex imperfecti*. Argumentem, który wspiera taką wykładnię jest teza, iż żaden inny podmiot poza Rządem "nie ma prawnej możliwości dokonywania oceny, czy konkretna klauzula pilności jest zasadna".¹⁷ W konsekwencji więc, "ani Sejm, ani tym bardziej Senat, nawet jeśli nie zostaną przekonane argumentami o pilności materii poddanej danej regulacji ustawowej, nie mogą skutecznie przeciwstawić uchwale RM swojego żądania rozpatrzenia projektu ustawy w zwykłym trybie regulaminowym".¹⁸

Taką interpretację art. 16 ust. 1 potwierdza dotychczasowa praktyka. Jak dotychczas, żaden spośród podmiotów biorących udział w postępowaniu ustawodawczym w żadnym przypadku nie zakwestionował sposobu, w jakim Rada Ministrów skorzystała z przysługującego jej uprawnienia.

Jakkolwiek tworzący się zwyczaj konstytucyjny być może ostatecznie rozstrzyga wątpliwości, to jednak warto rozważyć, czy nie jest on jedynym zasadnym argumentem na poparcie takiej wykładni.

W doktrynie istnieje *consensus* co do tego, że art. 16 ustanawia procedurę specjalną, której zastosowanie powinno mieć miejsce jedynie w sytuacjach wyjątkowych, gdy istnieją okoliczności obiektywnie to uzasadniające. Nie podlega zatem kontrowersji, że Rada Ministrów powinna stosować klauzulę pilności jedynie w przypadku projektów, w stosunku do których kwalifikacja taka jest rzeczywiście uzasadniona. Przedmiotem sporu jest natomiast pytanie, czy istnieją mechanizmy pozwalające na kontrolę takiej decyzji.

¹⁶ Por. A. Gwiżdż, *Pilny projekt ...*, s. 186, M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego. Z zakresu legislacji*, s. 82, A. Patrzalek, A. Szymt, *Warunku prawne wniesienia projektu ustawy [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, s. 154.

¹⁷ M. Kudej, *Instytucje ...*, s. 82.

¹⁸ Por. A. Gwiżdż, *Pilny projekt ...*, s. 186

Nie bez znaczenia dla rekonstrukcji intencji ustawodawcy jest przytoczona wyżej wypowiedź posła sprawozdawcy relacjonującego stanowisko Komisji Nadzwyczajnej pracującej nad Małą Konstytucją.

"Pilność" projektu nie może być postrzegana jako cecha subiektywna, której istnienie zależy całkowicie od arbitralnej decyzji Rady Ministrów. "Pilność" projektu musi być zatem pilnością z punktu widzenia prawnego. Sens prawny tego pojęcia wyraża np. sytuacja, w której jakiś przepis musi wejść w życie w określonym czasie ("1 stycznia", "w miesiąc po uchwaleniu ustawy"). Jakkolwiek wydaje się, że Rząd dysponuje w tym zakresie szerokim marginesem swobody, to jednak brak jest wystarczających podstaw by uznać, że norma art. 16 ust. 1 nie pozwala na żadną kontrolę.¹⁹

Przepisy Regulaminu Sejmu konkretyzujące normę konstytucyjną nakładają na Radę Ministrów obowiązek uzasadnienia decyzji kwalifikującej projekt jako pilny. Dyspozycja art. 56a ust. 2 Regulaminu Sejmu stanowi, że Prezydium Sejmu może zwrócić Radzie Ministrów przedłożony projekt "w celu uzupełnienia, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu jest niekompletne". Ponadto przepis ten określa zarazem, że zasady art. 31 RS stosuje się w tym przypadku odpowiednio.

W przypadku projektu poddanego procedurze zwykłej, Prezydium Sejmu dysponuje prawem oceny, czy uzasadnienie projektu spełnienia wymagania określone w art. 31 ust. 2 i 3 (uzasadnienie powinno m.in. wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, wskazywać źródła finansowania, etc.). Prezydium może stwierdzić formalny brak spełnienia tych wymagań i zwrócić projekt wnioskodawcy (art. 31 ust. 5). Zakres kontroli "uzasadnienia" projektu nie obejmuje jednak prawa weryfikacji projektu z punktu widzenia jego celowości, a zatem nie obejmuje prawa oceny projektu na płaszczyźnie pozaprawnej.²⁰ *Ratio* takiej interpretacji stanowi idea, że Prezydium nie może orzekać o materialnych przesłankach, które stanowią uzasadnienie konkretnego projektu. Ocena taka formułowana jest w toku procedury ustawodawczej, a podejmowana jest ostatecznie przez Sejm. Interpretacja przeciwna uchybiałaby kompetencjom ustawodawczym Izby.

Dyspozycja art. 31 ust. 6 określa sytuację, w której zaistnieją wątpliwości, czy projekt "nie jest sprzeczny z prawem". W takim przypadku Prezydium Sejmu dysponuje prawem wstępnej kontroli formalnej. Prezydium może, po zasięgnięciu opinii

¹⁹ Por. L. Garlicki, *Opinia w sprawie dopuszczalności zastosowania pilnego ustawodawczego do uchwalania ustawy nowelizującej ustawę budżetową*, "Przegląd Sejmowy" z. 3/1994, s. 148 - 149.

²⁰ Por. A. Patrzalek, A. Szmyt, *Skutki prawne wniesienia projektu ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzczeński, Warszawa 1994, s. 156.

Komisji Ustawodawczej, uznać projekt za "niedopuszczalny" i nie nadać mu biegu.²¹ Nie ulega jednak wątpliwości, że przedmiotem kontroli w trybie art. 31 ust. 6 jest **projekt**, nie zaś jego uzasadnienie. Prezydium również w tym trybie nie może badać merytorycznie uzasadnienia, tzn. nie może poddawać weryfikacji racji celowościowych powołanych przez projektodawcę w "uzasadnieniu".

Wydaje się jednak, że w wypadku projektu pilnego, należy dopuścić możliwość takiej kontroli uzasadnienia w zakresie, w jakim odnosi się ono do klauzuli pilności. Dopuszczalność takiej kontroli wynika z faktu, że jakkolwiek uzasadnienie "pilności" zawarte jest w "uzasadnieniu", o jakim mówi art. 31 ust. 2 i 3, to jednak odnosi się ono nie do materialnych cech projektu (jego celowości), lecz do przesłanki formalnej - jaką stanowi możliwość zastosowania specjalnej procedury ustawodawczej.

W takim kontekście zrozumiała staje się formuła art. 56a ust. 2 RS mówiąca o "odpowiednim" stosowaniu art. 31. Wydaje się bowiem, że zastosowanie zasad określonych w tym przepisie, powinno uwzględniać obowiązek zbadania, czy klauzula pilności w danym przypadku jest dopuszczalna (w kontekście przedstawionego uzasadnienia). Można zatem uznać, iż Prezydium Sejmu jest władne ocenić, czy określenie wniesionego projektu jako pilny, znajduje uzasadnienie w istniejących w danym przypadku okolicznościach. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że w tym samym trybie Prezydium może badać, czy przepisy oznaczonego klauzulą pilności projektu nie naruszają materii wyłączonej spod zakresu art. 16 ust. 1 MK.

Warto zauważyć, że konstrukcja tego przepisu w tym zakresie (negatywny katalog materii wyłączonych spod zakresu procedury pilnej) nie jest w Małej Konstytucji przypadkiem odosobnionym. Podobne wyliczenie zawiera art. 4 ust. 6 oraz art. 23 ust. 4 MK.²² We wszystkich tych przypadkach ustawodawca zastosował konstrukcję tzw. negatywnych klauzul materialnych.²³

Wydaje się, że zarówno w przypadku art. 16 ust. 1, jak również w przypadku art. 23 ust. 4, ograniczenia w nich zawarte wiążą wszystkie podmioty uczestniczące w

²¹ Por. A. Patrzalek, A. Szmyt, *Skutki prawne wniesienia projektu ustawy*, s. 158; inaczej M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego. Z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 26. Autor uznaje, że Prezydium Sejmu nie dysponuje samodzielnie prawem wstępnej kontroli formalnej, opinia Komisji Ustawodawczej miałaby być dla Prezydium wiążąca. Wykładnia taka wydaje się błędna w świetle semantyczno-logicznej interpretacji tego przepisu ("Prezydium **może** skierować (projekt), celem wyrażenia opinii, do Komisji Ustawodawczej", (Komisja) "może większością 3/5 głosów **zaopiniować projekt jako niedopuszczalny**").

²² Art. 4 ust. 6 zawiera wyliczenie materii, które nie mogą być przedmiotem ustaw uchwalanych przez Sejm po jego rozwiązaniu (ustawy zmieniające ustawy konstytucyjne, ustawy "zmieniające ustawy wyborcze", ustawy o zmianie ustawy budżetowej oraz ustawy "wywołujące zasadnicze skutki finansowe dla budżetu państwa"). Art. 23 ust. 4 określa natomiast katalog materii, które nie mogą stać się przedmiotem upoważnienia Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (ustawy dotyczące zmiany konstytucji, wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, budżetu Państwa, wolności i praw osobistych obywateli, ich wolności i praw politycznych oraz praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, a także zgody na ratyfikację umów międzynarodowych, o których mowa w art. 33 ust. 2 niniejszej ustawy).

²³ K. Działocha, *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku*, "Przegląd Sejmowy" nr 1/1993, s. 55.

postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego lub w sprawie projektu ustawy upoważniającej RM do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. W przypadkach tych negatywne klauzule materialne wiążą zatem zarówno Radę Ministrów wykonującą inicjatywę ustawodawczą (art. 23 ust. 1 gwarantuje wyłączność inicjatywy RM w przypadku projektów ustaw upoważniających), jak również Sejm, Senat i Prezydenta.

Inaczej rysuje się sytuacja w przypadku negatywnej klauzuli materialnej zawartej w art. 4 ust. 6 MK. W tym przypadku przepis konstytucyjny mówi jedynie, iż (*rozwiązany*) "Sejm nie może uchwalać" ustaw obejmujących określone materie. Jeśli przyjmując, że wyrażenie "uchwalanie ustaw" obejmuje jedynie sejmowy etap postępowania ustawodawczego, wówczas konsekwencją będzie pogląd, że ograniczenia art. 4 ust. 6 wiążą jedynie Sejm, nie dotyczą natomiast pozostałych faz procedury legislacyjnej. Dopuszczalny wydaje się więc pogląd, że w stosunku do ustaw obejmujących "wyłączone materie", które uchwalone zostały przez Sejm przed jego rozwiązaniem, możliwe jest kontynuowanie procedury ustawodawczej (rozpatrywanie przez Senat, "odrzucanie" przez Sejm poprawek Senatu do takiej ustawy, wreszcie podpisanie przez Prezydenta) z wyjątkiem "ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm" w przypadku weta Prezydenta (art. 18 ust. 3 MK).²⁴

Przedmiotem postępowania legislacyjnego nie może być projekt ustawy naruszający normy konstytucyjne. Zasada taka wynika z art. 3 ust. 2 Przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy utrzymanych w mocy. We wszystkich przypadkach, gdy projekt ustawy narusza ograniczenia zawarte zarówno w art. 4 ust. 6, art. 16 ust. 1 oraz art. 23 ust. 4 MK na Prezydium Sejmu ciąży obowiązek odmowy nadania biegu takiej inicjatywie w trybie art. 31 ust. 6.

2. Drugą przesłanką konieczną dla oznaczenia projektu klauzulą pilności jest negatywny warunek wyrażony w postaci listy wyjątków, które nie podlegają takiej procedurze. Tryb pilny nie może być zastosowany wobec "projektów ustaw konstytucyjnych, ustawy budżetowej, ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój, właściwość i zasady funkcjonowania organów Państwa oraz samorządu terytorialnego, a także kodeksów" (art. 16 ust. 1 *in fine* MK).

Podstawowym problemem, jaki wiąże się z tą regulacją, jest zagadnienie zakresu tak określonego katalogu wyłączeń. Wydaje się, że z uwagi na szczególny charakter trybu postępowania określonego w art. 16 MK, wyjątki w nim określone powinny być w razie wątpliwości interpretowane raczej "szeroko" niż "wąsko". Procedura pilna stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnych zasad procedury ustawodawczej,

²⁴ Por. L. Garlicki - *Komentarz do art. 4 MK*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 23 - 24.

nie jest więc dopuszczalna rozszerzająca wykładnia zakresu, w którym tryb ten znajduje zastosowanie. Konsekwencją takiego poglądu jest teza o konieczności rozstrzygnięcia dylematów związanych z przypadkami "granicznymi" na korzyść zasady wyłączenia. Należy więc na przykład przyjąć, że ustawy mające charakter nowelizacji w stosunku do ustaw wymienionych w tym katalogu, nie mogą być rozpatrywane w ramach procedury pilnej.

Zasadę taką należy zastosować także w przypadku projektów, które w niewielkim stopniu ingerują w zakres "materii wyłączonej", bowiem również w takim przypadku zmianie ulegają przepisy ustaw nie podlegających pilnemu postępowaniu.

Wyjątek stanowi w tym zakresie ustawa budżetowa. Za znamienne bowiem należy uznać fakt, że Ustawodawca określając zestaw wyłączeń posłużył się tym terminem w liczbie pojedynczej, w odróżnieniu od innych terminów występujących w analizowanej formule w liczbie mnogiej. Takie rozwiązanie oznacza, że intencją było wykluczenie możliwości zastosowania klauzuli pilności jedynie w stosunku do projektu ustawy budżetowej w sensie art. 21 MK. Rada Ministrów nie może więc określić tą klauzulą projektu ustawy budżetowej wnoszonego w ramach obowiązku z art. 21 ust. 1 MK, może natomiast wnieść w takim trybie projekt ustawy nowelizującej.

Przyjęte przez Ustawodawcę w noweli konstytucyjnej z 17 marca 1995 r. rozwiązanie rozstrzyga ostatecznie problem, który po raz pierwszy powstał w listopadzie 1993 r., w związku z zastosowaniem przez Radę Ministrów klauzuli pilności do projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 1993 r (Druk Sejmowy nr 45). W obowiązującym wówczas stanie prawnym nie było do końca jasne, czy w kontekście konstytucyjnie określonego, specjalnego trybu uchwalania ustawy budżetowej dopuszczalne jest zastosowanie procedury art. 16 do uchwalenia ustawy nowelizującej budżet, bądź samego budżetu. Wątpliwości wywoływał fakt, że poprzednie brzmienie art. 16 ust. 1 nie zawierało żadnych przedmiotowych ograniczeń w odniesieniu do możliwości zastosowania przewidzianego w nim trybu.

W zaprezentowanym w związku z tą kwestią stanowisku doktryny²⁵ konstatuje się, że ustawa zmieniająca ustawę budżetową należy do kategorii ustaw zwykłych, które generalnie podlegają rozpatrzeniu w trybie zwykłym, a nie w trybie przewidzianym w art. 21 MK. W konsekwencji nie istnieją powody, dla których nie można by zastosować w stosunku do niej zasad postępowania pilnego. Jednocześnie prezentowane wówczas stanowisko wykluczało możliwość wykorzystania procedury art. 16 do uchwalenia budżetu. Podnoszono, że określony w art. 21 tryb rozpatrywania ustawy budżetowej, ma charakter normy szczególnej wobec wszystkich innych postanowień konstytucyjnych dotyczących procedury ustawodawczej.

²⁵ Zob. L. Garlicki, *Opinia w sprawie ...*, s. 147 - 149.

Innym problemem wynikającym z wykładni zakresu katalogu wyłączeń jest zagadnienie interpretacji terminu "kodeks".²⁶ "Kodeksy" nie stanowią szczególnej kategorii aktów prawnych, są bowiem z punktu widzenia zasad sytemu prawa, ustawami zwykłymi. Termin "kodeks" stosowany jest zazwyczaj w tytułach ustaw, które wyczerpująco normują obszerną dziedzinę spraw.²⁷

Jakkolwiek może się wydawać, że wykładnię tego pojęcia mogłaby wspierać teoria pojęć zastanych,²⁸ to jednak wątpliwości może budzić fakt, czy w przypadku tego terminu istnieje wystarczająco trwale ukształtowana praktyka. Można bowiem wskazać przykłady aktów, które zwyczajowo określane były mianem "kodeksu" mimo, że nie były ustawą [ustawa z dnia 1 lutego 1983 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 6 poz. 35 z późn.zm.) zastąpiła rozporządzenie Ministra Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 20 lipca 1968 r. w sprawie ruchu na drogach publicznych (Dz. U. Nr 27, poz. 183 z późn.zm.) nazywane popularnie "Kodeksem drogowym"]].

Hipotetycznie możliwa jest sytuacja, że Rada Ministrów składa na ręce Marszałka Sejmu opatrzony klauzulą pilności projekt, który nosi wszystkie cechy kodeksu, ale jednocześnie nie zawiera tego terminu w tytule. W takim przypadku, rozstrzygnięcie wątpliwości, czy projekt takiej regulacji jest kodeksem, czy też nim nie jest i czy w konsekwencji może być on rozpatrywany w reżymie procedury pilnej, będzie należało do kompetencji Prezydium Sejmu. Jak już bowiem zostało powiedziane, zgodnie z art. 56a ust. 2 w związku z art. 31 Regulaminu Sejmu organem uprawnionym do badania zgodności projektu z prawem (a zatem w szczególności z Konstytucją) jest Prezydium Sejmu. Prawo oceny, czy projekt jest kodeksem wynika obecnie również z art. 56l ust. 2, wprowadzonego do Regulaminu nowelą z dnia 22 grudnia 1995 r. ustanawiającą specjalny tryb rozpatrywania projektów kodeksów.

Ostatnią kwestią związaną z zagadnieniem zakresu przedmiotowego art. 16 ust. 1. jest problem "zupełności" określonych w tym przepisie wyłączeń. Powstaje bowiem pytanie, czy w kontekście art. 23 ust. 1 MK i art. 33 ust. 2 MK dopuszczalne jest wniesienie przez Radę Ministrów określonego jako pilny projektu ustawy upoważniającej Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy lub oznaczonych taką klauzulą projektów ustaw zawierających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych, o których mowa w art. 33 ust. 2.

Regulacja zawarta w art. 23 nie określa specjalnego trybu dla stanowienia ustaw zawierających upoważnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Modyfika-

²⁶ Analizowany w tym miejscu problem powstaje również w przypadku art. 34 ust. 1 RS. Wówczas jednak, jego znaczenie osłabia sens uprawnienia, przysługującego Prezydium Sejmu na podstawie art. 34 ust. 1a.

²⁷ Zob. § 15 ust. 2 pkt 2 uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M. P. nr 44μ poz. 310)¶

²⁸ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 115¶

cje w stosunku do zwykłego postępowania ustawodawczego dotyczą trzech aspektów:

- ograniczenia zakresu podmiotów uprawnionych do takiej inicjatywy ustawodawczej (art. 23 ust. 1),
- "większości" głosów jaką Sejm uchwała taką ustawę, musi to być bowiem bezwzględna większość głosów (art. 23 ust. 1 MK *lex specialis* wobec art. 13 MK),
- warunków, jakie musi spełniać projekt zawierający taką inicjatywę ustawodawczą (art. 23 ust. 1, 2, 4).

Zbiór warunków, jakim musi odpowiadać projekt, otwiera konieczność przedstawienia "umotywowanego wniosku", który uzasadnia przyznanie RM takiego uprawnienia. Projekt powinien poza tym zawierać określenie przedmiotu rozporządzeń wydawanych na podstawie ustawy. Ponadto, musi być oznaczony okres obowiązywania upoważnienia. Wreszcie postulowane upoważnienie nie może swoim zakresem obejmować materii wyłączonej przez ust. 4.²⁹

Żaden z przywołanych warunków nie może być uważany za przyczynę wyłączenia możliwości zastosowania procedury pilnej do uchwalania ustawy zawierającej "upoważnienie".³⁰

Wydaje się jednak bezsporne, że zastosowanie trybu pilnego do rozpatrzenia takiego projektu wymaga by spełnione były łącznie obie przesłanki zawarte w art. 16 ust. 1 (por. wyżej) oraz wszystkie przywołane warunki z art. 23.

Pogląd o możliwości zastosowania trybu pilnego wydaje się prawdziwy, również w odniesieniu do projektów ustaw zawierających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych, o których mowa w art. 33 ust. 2.³¹ Również w tym przypadku, w "normalnych okolicznościach", projekt taki podlega procedurze zwykłej. Mimo braku przeszkód formalnych, które uniemożliwiałyby nadanie klauzuli pilności projektom ustaw, o których mowa w art. 33 ust. 2, jest chyba mało prawdopodobne, żeby projekt taki nie naruszał wyłączeń określonych w art. 16 ust. 1.

W przypadku zastosowania procedury pilnej do rozpatrywania takiego projektu, należy przyjąć, że weryfikacji w odniesieniu do katalogu wyłączeń podlega również sama umowa międzynarodowa, która jest przedmiotem upoważnienia.

3. Uprawnienie do określenia wniesionego projektu jako pilny przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. Żaden inny podmiot, który na mocy art. 15 ust. 1 dysponuje prawem inicjowania procedury ustawodawczej, nie może nadać zgłaszanemu przez siebie projektowi klauzuli pilności. Zasada ta wynikająca wprost z art. 16 ust. 1

²⁹ Por. przypis 21¶

³⁰ Por. L. Garlicki - *Komentarz do art. 23 MK*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 9.

³¹ Chodzi o umowy międzynarodowe dotyczące granic Państwa, sojuszków obronnych oraz umów pociągających za sobą obciążenia finansowe Państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie.

stała się podstawą określenia przez Trybunał Konstytucyjny zakresu dopuszczalnych poprawek do projektu pilnego. W orzeczeniu z dnia 9 stycznia 1996 r. (K. 18/95) Trybunał uznał, że nastąpiło przekroczenie wynikających z art. 16 ust. 1 granic dopuszczalności postępowania ustawodawczego zainicjowanego pilnym projektem ustawy wniesionym przez Radę Ministrów.

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał stwierdza, "że w pilnym trybie ustawodawczym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w projekcie pilnym ustawy pochodzącym od Rady Ministrów". Pogląd taki uzasadnia argument, że "takie rozszerzenie zakresu regulacji byłoby sprzeczne z wyłącznością inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w pilnym trybie ustawodawczym (byłoby to równoznaczne z podjęciem inicjatywy ustawodawczej przez posłów w trybie, w którym im ta inicjatywa nie przysługuje), a zarazem stanowiłoby przekroczenie konstytucyjnego upoważnienia do działania w sposób odmienny od trybu zwykłego w sprawach, które mogą być unormowane tylko w trybie zwykłym".

Nie oznacza to, "że w toku prac parlamentarnych nie mogą być wprowadzane żadne nowości w stosunku do propozycji zawartych w projekcie rządowym (...). Na gruncie trybu pilnego trzeba (...) odróżnić nowości dowolne - naruszające wyłączność inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w tym trybie - od dopuszczalnych nowości koniecznych ze względu na poprawność czy efektywność regulacji proponowanej przez rząd. Te drugie to poprawki formalnie wykraczające wprawdzie poza zakres regulacji wyznaczony przedłożeniem rządowym, ale służące udoskonaleniu czy modyfikacji projektu rządowego w granicach zasadniczo wyznaczonych celem i przedmiotem przedłożenia rządowego" (orzeczenie TK sygn. K. 18/95 kopia, s. 23 - 24).

4. W praktyce parlamentarnej pojawia się niejednokrotnie problem konieczności rozpatrzenia projektów, wnoszonych jednocześnie przez różnych wnioskodawców, które dotyczą tej samej materii. Jakkolwiek problemu tego nie normuje Regulamin Sejmu jednak panujący zwyczaj konstytucyjny przesądził o łącznym, w zakresie prac komisji, rozpatrywaniu takich projektów.

Zagadnienie to do momentu, ustanowienia trybu pilnego nie budziło poważniejszych wątpliwości. Problem powstał dopiero w momencie, gdy do Prezydium Sejmu w tym samym czasie znalazły się projekt podlegający procedurze zwykłej i projekt oznaczony klauzulą pilności.

Pierwszy taki przypadek stanowiły prace nad trzema projektami poselskimi i projektem rządowym oznaczonym klauzulą pilności prowadzone w marcu 1994 r. w Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o ustroju samorządowym War-

szawy. Aprobując przedstawione w tym względzie stanowisko doktryny³² Prezydium Sejmu nadało łączny bieg wszystkim projektom.

Problem wyboru właściwej procedury ustawodawczej w takim przypadku musi uwzględniać podstawowy sens instytucji trybu pilnego jakim jest zagwarantowanie inicjatywom ustawodawczym Rady Ministrów, w przypadkach gdy są one związane ze szczególnymi okolicznościami możliwości, znacznego przyspieszenia prac legislacyjnych.

Wydaje się, że wiązanie projektów pilnych z inicjatywami, dla których właściwym trybem rozpatrywania jest procedura zwykła, z konieczności musi prowadzić do wydłużenia toku legislacyjnego inicjatywy pilnej. Ponadto rozpatrywanie w trybie pilnym inicjatyw innych niż rządowe narusza wyłączny charakter uprawnienia określonego w art. 16 ust. 1. Określona w tym przepisie procedura ma charakter wyjątku od ogólnych zasad postępowania ustawodawczego, a aprobata analizowanej praktyki sankcjonowałaby wykładnię rozszerzającą.

W kontekście tych uwag, należy przyjąć że stosowana praktyka jest sprzeczna z funkcją procedury pilnej i nie znajduje uzasadnienia w przepisach Regulaminu. Wydaje się również, że prezentowany w tym miejscu pogląd znajduje uzasadnienie w analizowanym wyżej stanowisku Trybunału.

II. Tryb pilny w Regulaminie Sejmu

1. Jednym z podstawowych dylematów związanych z wykładnią art. 16 jest problem interpretacji ust. 2, który - przypomnijmy - stanowi, że "Regulamin Sejmu określa odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego". Zagadnienie to wiąże się z analizowanym wielokrotnie w doktrynie prawa konstytucyjnego problemem statusu Regulaminu Sejmu w systemie źródeł prawa. Utrwalona w tym zakresie tradycja³³ każe traktować Regulamin Sejmu jako szczególną uchwałę Sejmu opartą bezpośrednio na Konstytucji i posiadającą walor normatywności. Stanowisko to, ukształtowane w zupełnie innej niż obecna rzeczywistości ustrojowej, potwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 26 stycznia 1992 r. (U 10/92, OTK 1993, cz. I 25 - 26), stanowiąc zarazem, że "Regulamin Sejmu ... należy traktować również jako akt wykonawczy do Konstytucji".

³² Por. B. Szepietowska, *W sprawie trybu postępowania z projektami ustaw: rządowego z klauzulą "pilny" oraz poselskiego jeżeli regulują (identycznie bądź odmiennie) materię rodzajowo taką samą*, "Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne" nr 2/94, s. 9 - 12.

³³ Zob. A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu ...*, s. 111; J. Repel, *Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław 1978, s. 150 - 172; także prace współczesne - L. Garlicki, *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, "Przegląd Sejmowy" 4/1994, s. 9 - 18; W. Sokolewicz, *Regulamin Sejmu w świetle "Małej Konstytucji"*, "Studia Iuridica" XXVIII/1995, s. 157 - 173.

Przewidziane w art. 14 Małej Konstytucji upoważnienie do uchwalania Regulaminu należy traktować jako generalną podstawę dla, zastrzeżonego również w innych przepisach, obowiązku konkretyzacji jej zasad. Obowiązek taki przewidziany jest obok art. 14, również w art. 25 ust. 4 ("szczegółowe zasady składania interpelacji i zapytań oraz udzielania odpowiedzi na nie"), a także w przypadku analizowanego w tym miejscu upoważnienia do "określenia odrębności w postępowaniu ustawodawczym" w odniesieniu do projektu pilnego.

W przepisach konstytucyjnych, które zakładają regulaminową konkretyzację, zawarte jest postanowienie, że Regulamin ma normować określoną materię "szczegółowo". Termin taki, będący swoistym *novum* w przepisach konstytucyjnych, oznacza, że regulacje regulaminowe powinny uszczegóławiać ogólniejsze postanowienia samej Konstytucji.

W tym kontekście podnoszony jest³⁴ szczególny charakter upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2. Przepis ten przewiduje bowiem, nie tyle obowiązek konkretyzacji, co konieczność "uzupełnienia" zawartych w art. 16 norm konstytucyjnych. Bez wątplenia, przepis ten stanowi normę blankietową, która zagadnienie określenia "odrębności" trybu pilnego od zwykłego trybu ustawodawczego deleguje do rozstrzygnięcia w Regulaminie Sejmu. Z istoty rzeczy regulamin nie może zmieniać Konstytucji. Niedopuszczalne jest,³⁵ "by to `określenie odrębności' mogło w jakiegokolwiek mierze naruszać normy konstytucyjne odnoszące się do postępowania pilnego" (a więc art. 16 ust. 1, 3 i 4). Zgodzić się również trzeba z poglądem, że modyfikacja innych postanowień Małej Konstytucji regulujących tryb uchwalania ustaw (np. art. 13) może nastąpić jedynie w przypadkach przewidzianych w tych przepisach. Nie jest również możliwe wprowadzenie, za pośrednictwem regulaminowych "odrębności trybu pilnego", jakichkolwiek zmian odnoszących się do tych faz procedury ustawodawczej, które przebiegają poza Sejmem (por. art. 17 i 18).

Generalną zasadą wynikającą z istoty aktu jakim jest Regulamin jest dopuszczalność wkraczania w stosunki parlamentu i innych organów państwowych jedynie w tym zakresie, w jakim stwarza on ramy proceduralne dla tych kontaktów. Regulamin Sejmu określając obowiązki innych organów konstytucyjnych musi się ograniczać jedynie do konkretyzacji postanowień konstytucyjnych bądź ustawowych.³⁶

Należy więc przyjąć, że "odrębności", które ma określać Regulamin mogą dotyczyć jedynie tych elementów postępowania ustawodawczego, które nie zostały jednoznacznie określone przez przepisy rangi konstytucyjnej.

³⁴ Zob. W. Sokolewicz, *Regulamin Sejmu ...*, s. 160.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Por. L. Garlicki, *Regulamin Sejmu ...*, s. 18.

2. Uchwała Sejmu dostosowująca Regulaminu Sejmu do nowych wymogów konstytucyjnych uchwalona została 6 marca 1993 r., a więc dopiero w pięć miesięcy po uchwaleniu Małej Konstytucji. W ciągu tego okresu możliwość zastosowania przewidzianej w art. 16 procedury miała charakter potencjalny, w zasadzie bowiem przepis konstytucyjny wobec braku przepisów wykonawczych stanowił regulację "zawieszoną".

Jedną z najbardziej znaczących zmian, które wprowadzała do Regulaminu nowela, był rozdział 1a działu II (dalej jako "rozdział 1a") zawierający przepisy określające tryb postępowania z pilnymi projektami ustaw. Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 16 ust. 2 określają one "odrębności" w stosunku do zwykłej procedury stanowienia ustaw. Część z postanowień zawartych w tym rozdziale ma charakter całkowicie nowych regulacji, które zastępują zasady stosowane w postępowaniu zwykłym, pozostałe stanowią modyfikację przepisów zwykłych.

W kontekście formuły zastosowanej w art. 16 ust. 2 ("odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego") dopuszczalne zdają się dwa rozwiązania. Po pierwsze, Regulamin może ustanawiać instytucję trybu pilnego w postaci regulacji mającej charakter zupełny - całkowicie odrębny, od przepisów normujących zwykły tryb postępowania. W takim przypadku istniałyby w gruncie rzeczy dwa tryby legislacyjne (pomijając specyfikę postępowania z projektem ustawy budżetowej), w granicach określonych przez konstytucyjne zasady postępowania ustawodawczego.

Możliwe jest również określenie w Regulaminie jedynie modyfikacji, które znajdują zastosowanie w przypadku postępowania z projektem pilnym. Przepisy trybu zwykłego mają wówczas zawsze zastosowanie, gdy nie są wyraźnie uchylone przez przepis określający postępowanie "pilne".³⁷

W tym kontekście rozważyć należy status całego "rozdziału 1a", będącego konkretyzacją upoważnienia konstytucyjnego. Mogą powstać wątpliwości, czy określa on procedurę, która "w całości" stanowi *lex specialis* w stosunku do zwykłego trybu postępowania, czy też poszczególne regulacje w nim zawarte należy traktować jako określenie "odrębności" w stosunku do odpowiadających im postanowień rozdziału 1. Konsekwencją pierwszej możliwości jest wykluczenie dopuszczalności zastosowanie w ramach procedury pilnej, tych przepisów rozdziału 1, które nie zostały wyraźnie przywołane w rozdziale 1a.

Jednym z głównych argumentów na rzecz drugiego stanowiska wydaje się być fakt, że tryb postępowania określony w rozdziale 1a, nie może być traktowany jako

³⁷ Taki charakter miała propozycja przedstawiona przez Z. Jarosza, *W sprawie niezbędnych zmian w regulaminie Sejmu w związku z wejściem w życie ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r.*, "Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne" 3/1992, s. 8 - 9.

procedura zupełna (tzn. jako procedura, określająca w stopniu wystarczającym wszystkie konieczne elementy postępowania legislacyjnego). Bez wątplenia bowiem, porządek postępowania z projektami, wobec braku stosownych regulacji musi uwzględniać te spośród elementów trybu ustawodawczego, które określone są w przepisach regulujących tryb posiedzeń komisji sejmowych (art. 75 - 94), czy też tryb posiedzeń Sejmu (art. 95 - 116).

Ponadto, sposób sformułowania przepisów rozdziału 1a modyfikujących stosowne regulacje trybu zwykłego, może być traktowany jako argument na rzecz tezy o dopuszczalności zastosowania innych przepisów normujących postępowanie w tym trybie. Powtarzająca się w przepisach tego rozdziału formuła "art. x stosuje się odpowiednio", nie oznacza, że powołany przepis znajduje zastosowanie w określonej fazie procedury pilnej, lecz jedynie, że stosowanie określonej w nim zasady musi uwzględniać uwarunkowania trybu pilnego. Przepisy mówiące o odpowiednim stosowaniu innych przepisów w istocie zawierają normy mówiące o normach (w literaturze nazywane są przepisami drugiego rzędu³⁸). Można więc przyjąć, że zawarte w rozdziale 1a przepisy drugiego rzędu oraz przepisy, które ustanawiają rozwiązania specyficzne dla trybu pilnego, stanowią razem "odrębności" przewidziane przez art. 16 ust. 2 MK. "Odrębności" te nie wykluczają dopuszczalności zastosowania innych niezmodyfikowanych przepisów normujących zwykły tryb ustawodawczy.³⁹

Przeciwko prezentowanemu stanowisku podnieść można, że nie uwzględnia ono konsekwencji związanych z sensem tytułu rozdziału zawierającego tryb pilny i z faktem "szczególnego" położenia tego rozdziału w strukturze Regulaminu. Wydaje się, że można uznać za nieprzypadkowe, iż ustawodawca umieścił rozdział zawierający przepisy specjalne w sąsiedztwie rozdziału regulującego tryb zwykły. Porównanie tytułów obu rozdziałów jest w tym kontekście znaczące. Rozdział 1 nosi tytuł "Postępowanie z projektami ustaw i uchwał", zaś rozdział 1a "Postępowanie z pilnymi projektami ustaw". Konsekwencją takiego porównania wydaje się być, posiadające sens prawny, wyodrębnienie procedury postępowania z projektami pilnymi. Można racjonalnie utrzymywać, że gdyby intencją ustawodawcy było określenie w tym rozdziale przepisów, które miałyby jedynie charakter modyfikacji postępowania zwykłego to zastosowałyby tytuł adekwatny wobec tej intencji (np. "Odrębności w postępowaniu z pilnymi projektami ustawy"), a systematyka rozdziału miałaby inny kształt.

Przywołany wyżej argument "niezupełności" rozdziału 1a, ma o tyle ograniczony sens, że obie procedury, zwykła i pilna, są w tym samym stopniu niezupełne.

³⁸ Zob. J. Nowacki, "Odpowiednie" stosowanie przepisów prawa, PiP nr 3/1964, s. 373.

³⁹ Zdaje się o tym świadczyć również sens przepisu art. 56d ust. 1 zd. drugie: "Prezydium Sejmu może zarządzić przeprowadzenie pierwszego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 34 ust. 2."

Inaczej M. Kudej, *Instytucje ...*, s. 86 - 87.

Wobec braku wystarczającej jasności obowiązującej regulacji, wydaje się, że o charakterze przepisów rozdziału 1a rozstrzygnie praktyka (ew. wykładnia Prezydium Sejmu) dopuszczająca lub nie, zastosowanie przepisów Regulaminu spoza rozdziału 1a, innych niż w nim powołane.

3. Podstawową różnicą, w stosunku do zwykłego trybu legislacyjnego, stanowi skrócenie procedury rozpatrywania pilnych projektów do dwóch czytań (art. 56c RS). Pierwsze czytanie pilnego projektu ustawy przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub na posiedzeniu komisji. Prezydium Sejmu kierując projekt do I czytania w komisjach, może zarazem wyznaczyć im termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy jednak niż 30 dni (art. 56d ust. 1 i 2). Bez wątplenia tak określony termin ma charakter instrukcyjny. Przepisy Regulaminu nie określają żadnej sankcji za niezachowanie przez komisje ustalonego przez Prezydium Sejmu terminu.

W trakcie prac nad nowelą Regulaminu wprowadzającą tryb pilny, część posłów postulowała ograniczenie prac komisji terminem zawitym. Upływ tego terminu, w przypadku braku sprawozdania, miał powodować sytuację, że projekt wchodziłby do drugiego czytania w brzmieniu zaproponowanym przez Rząd, a poprawki przedłożone komisjom prezentowałby Izbie poseł sprawozdawca.⁴⁰ Jednak komisja nie poparła tej propozycji uznając, "że byłby to w znacznym stopniu zamach na prawo Sejmu do uchwalania ustaw, a co za tym idzie na prawo wnoszenia do nich wszelkich poprawek i uzupełnień".⁴¹ Wydaje się jednak, że sugerowane rozwiązanie wyprowadzało z pojęcia "pilności" projektu konsekwencje mieszczące się całkowicie w granicach kompetencji ustawodawczej Sejmu. Okazją rozpatrzenia zgłoszonych poprawek byłoby przecież drugie czytanie.

Tryb pierwszego czytania, zarówno jeśli jest przeprowadzane na posiedzeniu Sejmu, jak i w przypadku gdy odbywa się na posiedzeniu komisji, określony jest przez "stosowane odpowiednio" przepisy regulujące tą fazę w postępowaniu zwykłym (art. 56d ust. 3).

Po zakończeniu prac komisji nad projektem Prezydium ma obowiązek wprowadzenia go do porządku dziennego najbliższego posiedzenia Sejmu po zakończeniu prac komisji (art. 56e).

Przed rozpoczęciem drugiego czytania Rada Ministrów może wycofać klauzulę pilności (art. 56f). *Ratio legis* tej regulacji jest dość oczywiste, Rząd może dojść do wniosku, że w wyniku prac komisji, projekt nie spełnia założeń, które na początku stanowiły uzasadnienie dla klauzuli pilności. Możliwość wycofania tej klauzuli, nie jest obwarowana żadnymi warunkami. Rada Ministrów może z niego skorzystać bez przedstawiania jakiegokolwiek uzasadnienia.

⁴⁰ Zob. Druk Sejmowy nr 738/II kad. - sprawozdanie z prac komisji z dnia 3 lutego 1993 r.

⁴¹ Wypowiedź posła sprawozdawcy w trakcie 39 posiedzenia Sejmu w dniu 5 marca 1993 r. (stenogram, s. 91).

W takim przypadku, w dalszej części postępowania, projekt powinien być rozpatrywany w trybie zwykłym. Oznacza to, że po zakończeniu drugiego czytania projekt może ponownie wrócić do komisji, a ostatnim etapem postępowania jest czytanie trzecie.

Drugie czytanie projektu pilnego obejmuje (art. 56g ust. 1):

- 1) przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy,
- 2) przeprowadzenie debaty i zgłaszanie poprawek,
- 3) głosowanie.

Marszałek Sejmu jest zobowiązany do odmowy poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej pilnego projektu ustawy, która uprzednio nie była przedstawiona komisji w formie pisemnej (art. 16 ust. 3 MK oraz art. 56g ust. 2). Ważną różnicą, w tym zakresie, pomiędzy procedurą pilną i zwykłą jest obligatoryjny charakter realizacji uprawnienia Marszałka w przypadku trybu pilnego.

W kontekście braku możliwości odesłania na tym etapie projektu do komisji, takie postanowienie powoduje, że jedynymi poprawkami, które można wnieść w trakcie drugiego czytania, są poprawki zgłoszone w trakcie I czytania. Czyli poprawki, które wniesione w pierwszym czytaniu do komisji nie znalazły się w sprawozdaniu z jej prac. Porządek, jak również ogólne zasady głosowania określone są przez przepis regulujący te kwestie w postępowaniu zwykłym (art. 56g ust. 4).

W odniesieniu do fazy rozpatrzenia przez Sejm poprawek Senatu, Regulamin stanowi, że stosowną uchwałę Senatu (propozycje zmian lub odrzucenie) Sejm powinien rozpatrzyć na posiedzeniu najbliższym po jej doręczeniu (art. 56i ust. 1). Zasada ta nie wiąże się jednak z żadną sankcją w przypadku, gdyby nie została zastosowana. Można bowiem uznać, że przepis art. 56i ust. 1 stanowi podstawę obowiązku Prezydium Sejmu umieszczenia stosownego punktu w porządku dziennym odpowiedniego posiedzenia. Nie umieszczenie takiego punktu mogłoby być uznane za naruszenie Regulaminu przez Prezydium Sejmu (art. 56i ust. 1 w związku z art. 99 ust. 2). Trudno jest jednak wskazać jakiegokolwiek konsekwencje w przypadku, gdyby Sejm odrzucił proponowany przez Prezydium porządek posiedzenia i nie rozpatrzył stanowiska Senatu.

W przypadku, gdy propozycje Senatu mają "złożony charakter" Prezydium Sejmu dysponuje uprawnieniem skierowania uchwały Senatu, przed jej ostatecznym rozpatrzeniem przez Sejm, do komisji, które zajmowały się wcześniej projektem. W pracach na tym etapie, komisje powinny "odpowiednio" stosować zasady określone w przepisach, które regulują sposób postępowania w tej fazie trybie zwykłym (art. 56i ust. 2).

Tekst ustawy uchwalonej w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu, Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu trzech dni

od dnia jej uchwalenia (art. 56j). Określony w tym przepisie termin, podobnie jak termin określony w art. 56h ma charakter zawity, a nie instrukcyjny. Wydaje się zatem, że przekroczenie go przez Marszałka stanowiłoby naruszenie Regulaminu Sejmu. Jediną istniejącą w tej sytuacji sankcją jest możliwość odwołania Marszałka przez Izbę. Niemniej możliwość realizacji takiej procedury w tym przypadku wydaje się dość absurdalna.

Jeśli Prezydent odmówi podpisania ustawy uchwalonej w trybie pilnym, Prezydium Sejmu ma obowiązek tak określić tok prac nad wnioskiem Prezydenta, aby od dnia wpłynięcia wniosku do momentu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy upłynęło nie więcej niż siedem dni (art. 53).

Institucja trybu pilnego, wprowadzona przez przepis ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., od samego początku swojego istnienia związana była z licznymi wątpliwościami. Podnoszone kontrowersje miały charakter nie tyle aksjologiczny, co przede wszystkim prawny. Rozwiązanie przyjęte przez twórców Małej Konstytucji bardzo szybko okazało swoją niejednoznaczność. Prace nad nowelą dostosowującą Regulamin Sejmu do wymogów nowych przepisów konstytucyjnych, były okazją do rozstrzygnięcia "konstytucyjnych wątpliwości", jednak zaowocowały regulacją, która w znacznym stopniu zaciemniła obraz. Prezentowane w tym miejscu uwagi mają na celu analizę niektórych dylematów na jakie napotyka wykładnia przepisów rozdziału 1a Regulaminu Sejmu.

Wykładnia wyrażenia "wniesiony projekt" (art. 16 ust. 1)

Problemem, który nie został dotychczas zanalizowany jest zagadnienie interpretacji art. 16 ust. 1 w odniesieniu do występującego w nim wyrażenia "wniesiony projekt".

Analiza brzmienia formuły art. 16 ust. 1 może stanowić podstawę poglądu, że dopuszczalna jest możliwość nadania przez Radę Ministrów klauzuli pilności projektowi uprzednio wniesionemu w ramach zwykłej inicjatywy ustawodawczej. Można uznać, że termin "wniesiony" oznacza, że czynność "wnoszenia projektu" poprzedza "określenie projektu jako pilny".⁴² Drugą możliwą interpretacją tej formuły jest pogląd, że określenie to odnosi się do samej czynności wniesienia, bowiem skutki nadania klauzuli pilności mogą dotyczyć tylko projektu wniesionego, a nie wnoszonego. O istocie kontrowersji stanowi zatem relacja czasowa pomiędzy momentem wniesienia, a momentem nadania projektowi klauzuli pilności.

⁴² Por. J. Mordwiłko, *Opinia prawna w przedmiocie dotyczącym nadania uprzednio wniesionemu projektowi ustawy klauzuli pilności*, [w:] "Przegląd Sejmowy", 3/1994, s. 151.

Wydaje się, że autorzy noweli regulaminowej, której celem było dostosowanie Regulaminu do wymogów Małej Konstytucji, nie przewidzieli pierwszej możliwości interpretacyjnej. Stosowne przepisy rozdziału 1a, są skonstruowane w sposób, który zdaje się wykluczać możliwość "oderwania" decyzji o nadaniu projektowi klauzuli pilności od aktu wykonania inicjatywy ustawodawczej. Świadczy o tym art. 56a ust. 1, który mówi o obowiązku nadania biegu pilnemu projektowi ustawy, oraz ust. 2 stanowiący o uprawnieniu Prezydium Sejmu do zwrócenia projektu w przypadku, gdyby załączone uzasadnienie nie było kompletne. Regulaminowe przepisy dość dokładnie określają okres, w ciągu którego możliwe jest wycofanie klauzuli pilności. Za znaczący może być uznany fakt, braku analogicznej regulacji w odniesieniu do momentu, nadania tej klauzuli po wniesieniu projektu do Sejmu.

Odpowiednio - gdyby przyjąć, że dopuszczalna jest tylko pierwsza interpretacja, konieczne byłoby wówczas określenie okresu w jakim "zmieścić się" musi decyzja kwalifikująca projekt jako pilny. Nie ulega wątpliwości, że zasadą w tym przypadku, powinna być spójna wykładnia obu przepisów. Należy założyć, że intencja ustawodawcy piszącego art. 16 ust. 1 MK jest zarazem intencją, która mu przyświecała w pracy nad Regulaminem. Nie ulega również wątpliwości, że to Regulamin powinien być interpretowany w kontekście przepisu konstytucyjnego, a nie odwrotnie. W pierwszym rzędzie trzeba zatem starać się określić sens normy konstytucyjnej, a dopiero potem odnieść, ją do przepisów Regulaminu.

Wykładnia formuły "wniesiony projekt" nie powinna być dokonywana w oderwaniu od tradycyjnego sposobu rozumienia "pojęć pierwotnych" Konstytucji. Doktryna prawa konstytucyjnego nie zna instytucji "wnoszenia" projektu, która posiadałaby odmienny sens prawny od pojęcia "wniesienia projektu". Realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na wniesieniu projektu, a nie na jego (kilkakrotnym ?) wnoszeniu. Jakkolwiek jest to pewien proces, to w sensie prawnym jest to jednorazowy akt. Wydaje się zatem, że argument stanowiący uzasadnienie interpretacji drugiej nie posiada racji bytu. W tym kontekście wykładnia ograniczająca do momentu wniesienia możliwość nadania projektowi klauzuli pilności, miałaby charakter ewidentnie zawężający.

Konkretyzacja regulaminowa przepisów konstytucyjnych nie powinna mieć charakteru zawężającego (Regulamin nie może zmieniać Konstytucji). Konsekwencją tej zasady jest konieczność takiej interpretacji norm Regulaminu, która zapewniłaby pełną realizację możliwości jakie stwarza przepis Konstytucji. W tym kontekście oznacza to konieczność poszukiwania zasad, które pozwoliłyby na wyznaczenie w toku postępowania okresu, w trakcie którego RM może nadać klauzulę pilności. Wydaje się, że granice takie wyznaczają art. 56f RS oraz art. 15 ust. 4 MK (art. 33 ust. 2 RS).⁴³

⁴³ Por. J. Mordwiłko, *Opinia prawna w przedmiocie ...*, s. 152.

Pierwszy określa, że ostatecznym terminem wycofania klauzuli pilności - jest moment rozpoczęcia drugiego czytania. Art. 15 ust. 4 MK stanowi o możliwości wycofania projektu przez wnioskodawcę do czasu zakończenia procedury pierwszego czytania. Łączna interpretacja obu przepisów pozwala stwierdzić, że do momentu zakończenia procedury pierwszego czytania Rząd całkowicie dysponuje projektem, może bowiem wycofać klauzulę pilności, może wycofać projekt, może wreszcie wycofać projekt i wnieść go ponownie już jako pilny.

Konsekwencją tych rozważań jest pogląd, że do czasu zakończenia procedury pierwszego czytania, Rada Ministrów może wnosząc odpowiednie (zob. wyżej) uzasadnienie nadać projektowi klauzulę pilności.

Stosunek art. 56d RS do art. 34 ust. 1 RS

Analizowany wcześniej problem sensu jaki należy nadać rozdziałowi 1a w stosunku do przepisów normujących postępowanie zwykle ujawnia swoją ostrość m.in. w przypadku dylematu, czy w odniesieniu do projektów określonych jako pilne należy zastosować zasadę określoną w art. 34 ust. 1.⁴⁴ Przepis ten określa kategorię projektów, których pierwsze czytanie obligatoryjnie przeprowadzane jest na posiedzeniu plenarnym Izby.

Porównanie katalogu wyjątków zawartego w art. 16 ust. 1 MK z listą określoną w art. 34 ust. 1 pozwala stwierdzić, że oba zbiory zawierają w dużej mierze te same "elementy".

Problem istnieje jedynie w stosunku do projektów ustaw dotyczących praw i wolności, obywatelskich oraz obowiązków obywatelskich, a także w stosunku do projektów ustaw pociągających za sobą istotne skutki finansowe dla budżetu państwa.

Dyspozycja art. 56d ust. 1 zd. 1 określa, że pierwsze czytanie pilnego projektu ustawy przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji.⁴⁵ Jednocześnie ani ten przepis, ani inne ustępy art. 56d nie zawierają żadnej przesłanki, która mówiłaby, czym powinno kierować się Prezydium Sejmu dokonując w konkretnym przypadku wyboru jednej z opcji.

Jeżeli uznać, że całość regulacji rozdziału 1a stanowi *lex specialis* w stosunku do trybu zwykłego, wówczas konsekwencją stanie się zasada, zgodnie z którą przepisy nie powołane w tym rozdziale nie znajdują zastosowania w postępowaniu z projektem pilnym. W takim przypadku jedyną możliwą interpretacją zd. 1 ust. 1 jest pogląd, że decyzja Prezydium Sejmu kierująca projekt do komisji lub na posiedzenie

⁴⁴ Możliwość zastosowania art. 34 ust. 1 w procedurze pilnej, wobec braku powołania tego przepisu w rozdziale 1a, wyklucza M. Kudej, *Instytucje ...*, s. 86 - 87.

⁴⁵ Nie prawdziwy jest zatem pogląd głoszący, że pierwsze czytanie projektu pilnego przeprowadza się na posiedzeniu komisji - tak: A. Gwiżdż, *Pilny projekt ...*, s. 188.

Sejmu nie podlega żadnym ograniczeniom. Prezydium podejmując takie rozstrzygnięcie powinno kierować się ogólnymi zasadami określonymi w art. 13 ust. 1 pkt 2, 4, 4a.

Jeśli jednak uznać, że przepisy rozdziału 1a nie mają nie określają w całości procedury "zupełnej", wówczas można przyjąć że istnieje domniemanie zastosowania nie powołanych przepisów zwykłych. Oznacza to, że stosowne unormowania procedury zwykłej mają zastosowanie w przypadkach:

- gdy przepis rozdziału 1a nie wyłącza zastosowania odpowiadającego tej fazie przepisu procedury zwykłej (art. 56d ust. 1 zd. ostatnie), lub
- gdy odpowiednia regulacja postępowania zwykłego nie jest "zastąpiona" specjalną regulacją trybu pilnego (np. art. 56c, art. 56g ust. 2 i 3).

W takim przypadku można by przyjąć, że wyjątki z art. 34 ust. 1 stanowią warunek, który ogranicza decyzję Prezydium dotyczącą "miejsca" pierwszego czytania.

Wydaje się jednak, że możliwa jest również taka interpretacja dyspozycji ust. 1 art. 56d, która uznaje ten przepis za regulację, która "zastępuje" art. 34 ust. 1. Wówczas art. 56d ust.1 ustanawiałby zamiast zasady procedury zwykłej, zgodnie z którą "pierwsze czytanie projektów przeprowadzane jest na posiedzeniu komisji z wyjątkiem projektów ...", zasadę, że pierwsze czytanie można przeprowadzić, albo na posiedzeniu Sejmu, albo na posiedzeniu komisji.

Analizowany problem został częściowo rozstrzygnięty przez "praktykę". Prezydium Sejmu podjęło w dniu 3.11.1993 r. decyzję o przeprowadzeniu pierwszego czytania w komisjach pilnych projektów, które ewidentnie mieściły się w zakresie określonym w art. 34 ust. 1.⁴⁶

Możliwości skrócenia postępowania pilnego

Analizę problemu dopuszczalnych skróceń procedury pilnej trzeba rozpocząć od rozpatrzenia tych możliwości, które *explicite* zawarte są w przepisach rozdziału 1a.

Pierwszą możliwość stanowi analizowana wyżej regulacja pozwalająca Prezydium Sejmu podjąć decyzję o przeprowadzeniu pierwszego czytania w komisjach. Inną ewentualność przewiduje art. 56d ust. 1 *in fine* stanowiący, że Prezydium Sejmu "może zarządzić przeprowadzenie pierwszego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 34 ust. 2". Należy chyba przyjąć, że jakkolwiek generalną zasadą pozostaje możliwość rozpoczęcia pierwszego czytania dopiero siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, to jednak każdorazowo od decyzji Prezydium Sejmu zależy czy obowiązuje ona w danym przypadku. Analizowany przepis nie

⁴⁶ Projekt ustawy o terminach przedłożenia projektu ustawy budżetowej oraz projektów uchwał budżetowych gmin na rok 1994 r. (Druk Sejmowy nr 44/II kad.) oraz projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 1993 (Druk Sejmowy nr 45/II kad.).

określa żadnego warunku, który wiązałyby Prezydium w zakresie takiego rozstrzygnięcia. Wydaje się, że w świetle obowiązującej regulacji nie jest możliwa rekonstrukcja przesłanek, którymi powinno kierować się Prezydium podejmując taką decyzję. Tryb postępowania określony w rozdziale 1a nie odróżnia projektów bardziej "pilnych" od mniej "pilnych". Należy więc przyjąć, że wobec braku generalnej zasady, Prezydium podejmując stosowną decyzję każdorazowo musi wziąć pod uwagę konkretne okoliczności związane z projektem. Zasada, że o skróceniu terminu decyduje Prezydium, a nie cały Sejm, jak ma to miejsce w przypadku procedury zwykłej, może być uznana za znaczącą w kontekście art. 16 ust. 1 MK w związku z art. 56a RS. Unormowanie zawarte w art. 56d ust.1 *in fine* można bowiem uznać za konsekwencję generalnej zasady (wynikającej z art. 56a), że Prezydium dysponuje prawem kontroli, czy zastosowanie trybu pilnego w odniesieniu do konkretnego, opatrzonego taką klauzulą projektu, znajduje wystarczające uzasadnienie. Jeśli bowiem przyjąć, że taka kontrola jest dopuszczalna, to nie ulega wątpliwości, że jej realizacja wymaga analizy wiążących się z projektem okoliczności. W rezultacie, w szczególnym przypadku Prezydium może uznać, nie tylko dopuszczalność takiej procedury, ale również, z uwagi na okoliczności, konieczność jej skrócenia.

Szczególna możliwość przyspieszenia postępowania z projektem pilnym przewidziana jest w art. 56b ust. 2. Stanowi on, że "doręczenie projektu posłom może być - w uzasadnionych wypadkach - zastąpione podaniem do wiadomości, że druki projektu są wyłożone do odbioru w Kancelarii Sejmu". Ponieważ ust. 1, który poprzedza ten przepis nakłada na Marszałka Sejmu jedynie obowiązek zarządzenia drukowania pilnych projektów⁴⁷ teoretycznie może powstać wątpliwość, kto jest odpowiedzialny za doręczenie projektu posłom. Nie ulega wątpliwości, że obowiązek ten tak samo spoczywa na Marszałku Sejmu. Jednak jedyną podstawą dla takiego domniemania jest nie powołany w tym przepisie stosowny przepis procedury zwykłej (art. 32 ust. 1). Konstatacja taka, stanowiłaby argument na rzecz tezy o dopuszczalności stosowania w procedurze pilnej przepisów postępowania zwykłego, innych niż powołane w rozdziale 1a.

Przeciwstawić temu można jedynie hipotezę, że obowiązek zarządzenia drukowania projektów tradycyjnie wiąże się z dostarczeniem ich posłom, *ergo* domniemanie, że oba obowiązki ciążą na Marszałku Sejmu oparte jest na zwyczaju parlamentarnym, a nie na przepisie procedury zwykłej. Jednak nawet jeśli przyjąć, że taki zwyczaj obowiązuje, to nie ulega wątpliwości, że ukształtowała go praktyka postępowania zwykłego. Wydaje się zatem, że wątpliwe byłoby rozciągnięcie zakresu przedmiotowego tak wywiedzionej normy na tryb procedury pilnej.

⁴⁷ Art. 56b ust. 1: "Marszałek Sejmu zarządza drukowanie pilnych projektów ustaw niezwłocznie po ich otrzymaniu."

Problemem kluczowym w odniesieniu do możliwości skrócenia postępowania pilnego jest zagadnienie dopuszczalności zastosowania przepisów art. 47.

Odpowiedź na to pytanie wymaga przede wszystkim rozstrzygnięcia, czy możliwe jest stosowanie w ramach procedury pilnej przepisów "zwykłych" nie powołanych w rozdziale 1a. Ponieważ zagadnienie to było rozważane już kilkakrotnie w tej pracy, w tym miejscu wystarczy jedynie stwierdzić, że założeniem poniższych rozważań jest teza, że rozdział 1a nie stanowi regulacji "zupełnej" ergo możliwe jest "uzupełnienie" zawartych w nim regulacji nie przywołanymi w nim normami postępowania zwykłego (teza przeciwna wyklucza możliwość zastosowania art. 47).

Przypomnijmy, że art. 47 przewiduje, iż Sejm, w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami ustaw przez:

- 1) przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu,
- 2) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego, bez odsyłania projektu do komisji,
- 3) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druków sprawozdania komisji.

W postępowaniu z projektem pilnym "odpowiednikiem" pkt 1 jest art. 56d ust. 1 *in fine* (por. wyżej). Należy więc uznać, że regulacja zawarta w rozdziale 1a wyklucza możliwość zastosowania tego przepisu. Nawet, gdyby pierwsze czytanie miało się rozpocząć niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu, to i tak wystarczającą podstawę stanowiłaby stosowna decyzja Prezydium. Pozostaje zatem do rozważenia możliwość zastosowania pkt 2 lub pkt 3.

Realizacja możliwości przewidzianej w pkt 2 może dotyczyć jedynie przypadku, gdy pierwsze czytanie pilnego projektu odbywa się na posiedzeniu Sejmu. Pytanie o dopuszczalność wykorzystania tego przepisu w ramach postępowania pilnego jest tożsame z pytaniem, czy etap prac komisji stanowi konieczny element tej procedury.

Możliwość wykorzystania tego przepisu wydaje się wyłączona w świetle art. 16 ust. 3 MK i art. 56g ust. 2, który jest jego konkretyzacją (art. 16 ust. 3: "Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej projektu pilnego, która uprzednio nie była przedłożona komisji"). W kontekście art. 15 ust. 3, nie ulega wątpliwości, że założeniem tych przepisów jest obligatoryjność fazy prac komisji w postępowaniu pilnym. Pogląd dopuszczający eliminację tej fazy oznaczałby, że posłowie nie mieliby możliwości realizacji konstytucyjnego prawa zgłaszania poprawek.

Problem zastosowania art. 47 pkt 3 w procedurze pilnej, wymaga odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest skrócenie terminu określonego w art. 56g ust. 3 ("Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż trzeciego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji").

Argumentem "przeciwko" jest okoliczność, że w cyt. przepisie brak formuły, która przewidywałaby możliwość zastosowania wyjątków. Stanowisko takie uzasadnia fakt, że w procedurze zwykłej stosowny przepis (art. 41 ust. 3), który określa analogiczny termin, stanowi zarazem, że "Sejm może postanowić inaczej". Można zatem przyjąć, że brak takiej formuły wskazuje na niedopuszczalność skrócenia terminu określonego w art. 56g ust. 3. Trzeba mieć jednak świadomość, że takie stanowisko prowadzi, w pewnych sytuacjach, do sprzeczności pomiędzy art. 56g ust. 3 i dyspozycją art. 56e. Ten ostatni stanowi, że Prezydium Sejmu ma obowiązek wprowadzić pilny projekt ustawy do porządku dziennego najbliższego po zakończeniu prac komisji posiedzenia. Sprzeczność powstaje zatem na przykład w sytuacji, gdy komisja zakończyła prace i sporządziła sprawozdanie na dwa dni przed posiedzeniem. W takim przypadku Prezydium powinno wprowadzić projekt będący przedmiotem prac komisji do porządku dziennego "najbliższego posiedzenia, a zarazem Prezydium jest związane dyspozycją art. 56g ust. 3 - ustanawiającą trzydniowy termin. Nie ulega wątpliwości, że taką sytuację "pokrywa" art. 47 pkt 3. Można więc być może uznać, że sprzeczność jest pozorna, ponieważ Ustawodawca przewidział w takim przypadku możliwość skrócenia trzydniowego terminu przez zastosowanie art. 47 pkt 3.

W analizowanym przypadku Prezydium Sejmu antycypując decyzję Izby powinno wprowadzić projekt do porządku dziennego posiedzenia odbywającego się za dwa dni informując jednocześnie posłów o ograniczeniach związanych z terminem art. 56g ust. 3. Sejm podejmując w takim przypadku decyzję o akceptacji przedstawionego porządku rozstrzygałby o skróceniu postępowania. Można więc przyjąć, że w kontekście istniejącej "sprzeczności" możliwe, a nawet konieczne jest zastosowanie art. 47 pkt 3. W konsekwencji uzasadniona wydaje się akceptacja tezy o dopuszczalności zastosowania tego przepisu we wszystkich przypadkach, które Sejm uzna za "szczególnie uzasadnione".

Z analizy dotychczasowej praktyki wynika, że w przypadkach, gdy zachodził konflikt pomiędzy art. 56e i art. 56g ust. 3, Prezydium Sejmu "pierwszeństwo" przyznawało normie zawartej w art. 56g ust. 3. Jeśli komisja kończyła prace w momencie, który powodował, że umieszczenie projektu w porządku dziennym "najbliższego posiedzenia" nie było możliwe bez naruszenia trzydniowego terminu, wówczas Prezydium, mimo obowiązku z art. 56e, umieszczało rozpatrzenie sprawozdania w porządku dziennym następnego posiedzenia.

III. Senat i Prezydent a tryb pilny

1. Dyspozycja art. 17 ust. 2 MK stanowi, że Senat, w ciągu 30 dni od dnia przekazania mu ustawy przez Marszałka Sejmu, może ustawę uchwaloną przez Sejm

przyjąć, wprowadzić do jej tekstu poprawki albo ją odrzucić. Jeżeli Senat nie podejmie w ciągu 30 dni stosownej uchwały, ustawę uważa się za przyjętą.

W przypadku postępowania w sprawie ustawy pilnej termin 30 dniowy ulega skróceniu do 7 dni (art. 16 ust. 4 MK). Jeżeli Senat nie podejmie w tym okresie uchwały określającej jego stanowisko wobec ustawy, ustawa powinna być traktowana tak, jak gdyby została przez Senat przyjęta.⁴⁸ Zarówno termin 30 dniowy, jak i termin "skrócony", jest terminem zawitym. Swój bieg rozpoczyna następnego dnia po przekazaniu ustawy przez Marszałka Sejmu, a kończy wraz z upływem 30 dnia (7 - w przypadku trybu pilnego). Taki sposób liczenia biegu terminu zdaje się wynikać z formuły zawartej w drugim zdaniu ust. 2 w art. 17 - "w ciągu 30 dni od dnia przekazania".

Przyjęta regulacja oznacza, że tryb posiedzeń Senatu, w przypadku częstego korzystania przez Radę Ministrów z możliwości zawartej w art. 16 MK, jest w wysokim stopniu determinowany przez sejmowe postępowanie z pilnymi projektami.

W kontekście mniejszych możliwości Senatu w zakresie tempa prowadzonych prac (mniejsza liczba komisji itp), nie ulega raczej wątpliwości, że okres, w którym w stosunku do połowy uchwalonych ustaw, postępowanie prowadzone było w trybie pilnym, z konieczności musi się odbić negatywnie na jakości stanowionego prawa.⁴⁹

Wydaje się, że nawet w okolicznościach, gdy Rada Ministrów korzysta z instytucji projektu pilnego w sposób umiarkowany, to i tak 7- dniowy termin praktycznie nie pozwala na poważne i odpowiedzialne rozpatrzenie jakiegokolwiek ustawy. Problemem okazuje się być dostarczenie senatorom "na czas" tekstu uchwalonej przez Sejm ustawy. Powoduje to, że zastrzeżona dla "przypadków wyjątkowych" możliwość skrócenia stosownego terminu poprzedzającego posiedzenie Senatu (art. 31 ust. 2 Regulaminu Senatu) staje się regułą.

Istniejąca praktyka spowodowała, że Senat, uznając brak możliwości wypełniania konstytucyjnej roli organu ustawodawczego, wystąpił w dniu 22 grudnia 1994 r. z inicjatywą zmiany dotychczasowego 7- dniowego terminu procedury pilnej na termin 14- dniowy.⁵⁰

2. Prezydent, podobnie jak Senat dysponuje 7 - dniowym terminem (art. 16 ust. 4 MK w związku z art. 18 ust. 2 MK), w trakcie którego powinien wykonać wszystkie ciężące na nim w fazie "podpisu" obowiązki. Może zatem odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia

⁴⁸ Por. A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze Rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992)*, [w:] *"Mała Konstytucja" w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 116.

⁴⁹ Por. wypowiedź przedstawiciela wnioskodawców projektu ustawy konstytucyjnej z 17 marca 1995 r. - stenogram z 41 posiedzenia Sejmu w dniu 20 stycznia 1995 r., s. 215.

⁵⁰ Zob. Druk Sejmowy nr 783/II kad. z dnia 22 grudnia 1994 r. (w momencie pisania tego raportu projekt senacki, skierowany przez Prezydium Sejmu do I czytania na posiedzeniu Sejmu oczekiwał na rozpatrzenie).

(art. 18 ust. 3 MK), bądź też może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją przedłożonej mu do podpisu ustawy (art. 18 ust. 4 MK). Wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego wstrzymuje bieg terminu.

Tak samo jak w przypadku Senatu, termin ma charakter zawity, a jego bieg rozpoczyna się w dniu następnym po przekazaniu ustawy przez Marszałka (por. argumentację zawartą w rozdz. poprzednim).

Jedyną sankcją za niezachowanie przez Prezydenta siedmiodniowego terminu, jest, przewidziana w art. 50, możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Charakter sankcji powoduje, że wydaje się mało prawdopodobne, by została zrealizowana w przypadku, gdy Prezydent winny jest niewielkiego opóźnienia.

"Pilność" ustawy ogranicza Prezydenta w pewnym sensie, bowiem wiąże się z krótszym okresem czasu, w trakcie którego możliwa jest analiza przedłożonej ustawy. Jednak, jak już zostało powiedziane, jest ona cechą formalną ustawy, która, podobnie jak zwykły tryb uchwalenia ustawy podlega kontroli formalnej "strażnika konstytucji". Wydaje się zatem, że Prezydent może badać regulaminowy tryb uchwalenia projektu pilnego, a tym bardziej zasadność jego zastosowania.

Przypomnijmy - przepis konstytucyjny (art. 16 ust. 1) określa dwie przesłanki zastosowania trybu pilnego. Muszą one zaistnieć łącznie, aby Rada Ministrów mogła określić wniesiony, przez siebie projekt ustawy jako pilny. Pierwszą przesłanką jest zaistnienie okoliczności uzasadniających nadanie inicjatywie charakteru pilnego ("w uzasadnionych wypadkach"). Druga, ma charakter negatywny bowiem projekt nie może należeć do żadnej z kategorii zawartych w obszerny katalog wyłączeń.

Mimo kontrowersji na jakie narażone jest prezentowane w tym miejscu stanowisko, wydaje się, że Prezydent może badać zaistnienie obu przesłanek. Brak jest racjonalnych podstaw, aby zakładać, że celem ustawodawcy było pozostawienie Radzie Ministrów niczym nie ograniczonego prawa kwalifikowania projektów jako pilne (por. wyżej).

Wydaje się zatem, że Prezydent może zakwestionować zastosowanie trybu pilnego w konkretnym przypadku:

1. poprzez wskazanie, na uchybienia w postępowaniu z projektem (zarzut naruszenia przepisów Regulaminu) albo,
2. podważając dopuszczalność zastosowania trybu pilnego z uwagi na brak "uzasadnionych" (bądź nie wystarczająco uzasadnionych) okoliczności, jak również
3. z powodu zastosowania procedury pilnej do uchwalenia projektu należącego do jednej z wyłączonych kategorii.

Negatywny efekt kontroli może być podstawą zarówno weta, jak i wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał, w przypadku, gdy stwierdzi, że w postępowania-

niu legislacyjnym nastąpiło naruszenie konstytucyjnych zasad postępowania z projektem pilnym, w szczególności nie wystąpiły przesłanki uzasadniające zastosowanie procedury pilnej, powinien orzec, że ustawa jest sprzeczna z Konstytucją.

Nie wydaje się jednak by trafna była interpretacja,⁵¹ zgodnie z którą Prezydent uznając, że dany projekt nie mógł być poddany trybowi pilnemu, mógłby traktować 7 - dniowy termin jako nie wiążący. Do momentu rozstrzygnięcia sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym Prezydent jest związany tym terminem.

Konsekwencją tych rozważań jest pogląd, że decyzja Rady Ministrów kwalifikująca projekt jako pilny, może podlegać kontroli Prezydenta, jak i Prezydium Sejmu. Ostatecznie należy uznać, że spośród podmiotów zaangażowanych w proces ustawodawczy procedura pilna skutecznie wiąże jedynie Senat.

⁵¹ Zob. L. Garlicki, *Opinia w sprawie dopuszczalności ...*, s. 149.