

Jarosław Szymanek

O potrzebie optymalizacji modelu prawotwórstwa

SŁOWA KLUCZOWE:

proces ustawodawczy, racjonalizacja, uspołecznienie procesu ustawodawczego, kontrola procesu ustawodawczego, opozycja parlamentarna

Wprowadzenie

Przedmiotem przedkładanego tekstu jest zagadnienie optymalizacji prawotwórstwa. Na podstawie ustaleń doktryny polskiego i zagranicznego prawa konstytucyjnego oraz analizy praktyki diagnozuje się w nim obszary dysfunkcyjności przyjętego w Polsce modelu tworzenia prawa i stawia się postulaty służące wzrostowi jego efektywności.

Podjęcie ewentualnych prac zmierzających do optymalizacji modelu prawotwórstwa¹ (szczególnie na poziomie ustawy², ale też pożądanym zmian regulaminowych³) winno zawierać się w pięciu zasadniczych hasłach czy też kierunkowych postulatach, które wyznaczać powinny działalność racjonalizatorską w tym względzie. Mianowicie:

¹ Który to model w polskich warunkach ustrojowych spotyka się od dawna z krytyką i formułowaniem rozmaitego rodzaju uwag o charakterze *de lege ferenda*. Szerzej na ten temat zob.: W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa*, [w:] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007, s. 123 i n.; W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa w pierwszym okresie rządów PO-PSL*, [w:] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk (red.), *Demokracja w Polsce 2007–2009*, Warszawa 2009, s. 55 i n.

² I od dawna postulowanej ustawy o tworzeniu prawa.

³ Który to poziom należy uznać za podstawowy dla wszystkich ewentualnych modyfikacji procesu legislacyjnego.

- 1) proces ustawodawczy powinien być bardziej racjonalny;
- 2) proces ustawodawczy powinien być bardziej profesjonalny;
- 3) proces ustawodawczy powinien być bardziej uspołeczniony;
- 4) proces ustawodawczy powinien być bardziej kontrolowany i wreszcie, co stanowić ma puentę wszystkich zabiegów modernizacyjnych;
- 5) proces ustawodawczy bardziej powinien być efektywny.

Spełnienie poszczególnych postulatów, a przynajmniej części z nich, odpowiada generalnemu modelowi racjonalnego tworzenia prawa, który to model pozostaje pewnym, wyidealizowanym abstraktem⁴, do którego demokratyczny prawodawca działający w oparciu o reguły państwa prawa, przyzwoitej legislacji oraz sprawnego i rzetelnego działania instytucji publicznych powinien za wszelką cenę dążyć⁵.

Racjonalizacja procesu ustawodawczego

Zacząć należy od postulatu: „proces ustawodawczy bardziej racjonalny”. Przez racjonalność należy w tym przypadku rozumieć zbieg trzech zasadniczych wartości (stanów rzeczy), tj.:

- 1) celu jaki przyświecał ustrojodawcy (autorowi konstytucji) wprowadzającemu konkretne rozwiązania, instytucje bądź procedury;
- 2) funkcji, jakie dane rozwiązania (instytucje, procedury) mają spełniać albo spełniają w ramach systemu prawnego i – szerzej – systemu politycznego; i w końcu
- 3) instrumentów, jakie wprowadzono (bądź właśnie nie wprowadzono choć należało tego oczekiwać), aby dany cel i skorelowane z nim funkcje w możliwie maksymalny sposób zrealizować⁶.

Chodzi więc o racjonalizację uwzględniającą płaszczyznę teleologiczną, funkcjonalną i instrumentalną. Konstruując w przepisach regulaminowych (a w idealnym stanie rzeczy w przyszłej ustawie o tworzeniu prawa⁷) poszczególne rozwiązania proceduralne należy korelować

⁴ L. Nowak, *Próba metodologicznej charakterystyki prawnoznawstwa*, Poznań 1968, s. 77.

⁵ H. Rot, *Wartości proceduralne tworzenia prawa. Studium legislacji porównawczej*, Wrocław 1992, s. 129 i n.

⁶ Szerzej na temat postulatów racjonalnego tworzenia prawa zob. J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1985, s. 132 i n.

⁷ Której powstanie jest od bez mała czterdziestu lat postulatem doktryny prawa. Szerzej na ten temat zob.: J. Wróblewski, *Ustawa o tworzeniu prawa a pojęcie prawa i prawnoznawstwa*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 8/9, s. 17 i n.; S. Wronkowska, J. Wróblewski, *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 6, s. 3 i n.; S. Wronkowska,

wskazane wyżej trzy płaszczyzny i tak budować nowe rozwiązania, ewentualnie modyfikować istniejące, aby osiągnąć efekt możliwie daleko posuniętej maksymalizacji wszystkich trzech płaszczyzn (aspektów) racjonalności⁸. Tytułem przykładu można wskazać rozgraniczenie, na poziomie konstytucyjnym, różnych rodzajów ustaw. Z konstytucji da się bowiem wyraźnie wyprowadzić różne (odrębne) kategorie (rodzaje) ustaw albo na podstawie kryterium formalnego (sposobu dochodzenia danej ustawy do skutku) albo kryterium materialnego (zakresu przedmiotowego danej ustawy), przy czym oba kryteria są (i powinny być) zawsze ze sobą łączone, ale wówczas jedno z nich uzyskuje najczęściej status dominujący. Obok ustawy „zwykłej”, która dochodzi do skutku według „normalnej” procedury ustawodawczej, określonej w sekwencji art. 118–122 konstytucji, wskazać można w związku z tym ustawę o zmianie konstytucji, odrębnie potraktowaną w art. 235; ustawę „pilną”, której reżim proceduralny określa art. 123; ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89), zwaną popularnie ustawą ratyfikacyjną bądź akceptującą; ustawę budżetową i powiązaną z nią ustawę o prowizorium budżetowym (art. 219); czy w końcu tzw. ustawę „wyznaniową” (przewidzianą w art. 25 ust. 5 konstytucji)⁹.

Regulamin Sejmu, w oparciu o art. 112 konstytucji i odesłaną w nim do unormowania regulaminowego, materię regulaminu jaką jest „porządek prac Sejmu” rzeczywiście dokonał rozgraniczenia procedur na okoliczność przyjmowania różnych ustaw. Regulamin, choć nie ma ku temu podstaw w samej konstytucji (aczkolwiek jest to jak najbardziej dopuszczalne), wyodrębnił dodatkowo kategorię ustaw kodeksowych (kodeksów)¹⁰. Zwraca jednak uwagę, że nie wszystkie konstytucyjnie wyodrębnione kategorie ustaw mają swój odrębny, specyficzny tryb postępowania, mimo że logika niektórych z nich takiego odrębnego trybu co najmniej oczekuje, jeśli wręcz nie wymaga. W innych zaś przypadkach procedura

Z historii ustawy o tworzeniu prawa, [w:] M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian. Przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016, s. 210 i n.

⁸ Por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 388 i n.

⁹ O rozmaitych wariantach ustaw występujących na gruncie polskiego porządku konstytucyjnego zob. szerzej L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] A. Szymt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 46 i n.

¹⁰ Tworząc odrębne reżimy proceduralne w przepisach regulaminowych parlament, z jednej strony realizuje swoje podstawowe zadanie, jakim jest stanowienie prawa, z drugiej, w prawidłowy sposób określa zasady proceduralne i prakseologiczne, które muszą uwzględniać także materię regulowaną przez parlament. Szerzej na ten temat zob. A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmy w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, s. 100 i n.

dochodzenia odrębnych, innych niż ustawy zwykłe, ustaw jest – jak się zdaje – zbyt słabo zaznaczona albo nie wykorzystuje potencjału odmienności danej kategorii ustawy.

Warto więc przypomnieć, że regulamin Sejmu, choć są ku temu wyraźne podstawy w Konstytucji RP, nie wprowadza (a powinien) dwóch szczególnych postępowań ustawodawczych. Chodzi mianowicie o postępowanie ratyfikacyjne, prowadzone na podstawie dyspozycji przepisu art. 89 konstytucji i o postępowanie w sprawie dojścia do skutku tzw. ustawy wyznaniowej z art. 25 ust. 5. W obu przypadkach szczególnie cel i funkcje ustanowienia odrębnej kategorii ustaw przemawiają za ustanowieniem (w regulaminie Sejmu) odrębnych trybów ustawodawczych, tj. trybu ratyfikacyjnego i – odpowiednio – trybu wyznaniowego. W pierwszym przypadku (tj. trybu ratyfikacyjnego) należałoby wyraźnie zastrzec, że inicjatywa ustawodawcza w sprawie przedłożenia Sejmowi projektu ustawy akceptującej należy wyłącznie do Rady Ministrów (jako organu prowadzącego politykę międzynarodową i zawierającego umowy międzynarodowe). W konsekwencji inicjatywa ustawodawcza innych podmiotów wymienionych w art. 118 konstytucji powinna być w tym przypadku regulaminowo wyłączona, tym bardziej, że wyłączenie takie, choć tylko *tacite*, czyni zresztą sama konstytucja. Należałoby je jednak przeprowadzić w sposób wyraźny, a nie tylko dorozumiany.

Innym elementem różnicowania trybu ratyfikacyjnego powinno być ograniczenie możliwości zgłaszania poprawek, tym bardziej, że treść takiej ustawy jest wyjątkowo lakoniczna. Przypomnieć się godzi, że ustawa ratyfikacyjna składa się najczęściej zaledwie z dwóch przepisów, tj. przepisu akceptującego (czyli zawierającego zgodę na ratyfikację przez prezydenta konkretnej umowy) oraz przepisu temporalnego (określającego moment wejścia ustawy w życie). Z tych względów autor regulaminu powinien również, działając racjonalnie, skrepić prawo wnoszenia poprawek wyłącznie do pewnego etapu prac legislacyjnych (w stanie *de lege lata* nie może być mowy o całkowitym wyłączeniu tego prawa z racji jego konstytucjonalizacji – por. art. 119 ust. 2 konstytucji). To samo odnosi się do pożądanego (choć pod rządami obecnego przepisu art. 119 Konstytucji RP) niemożliwego do wyeliminowania na poziomie regulaminowym ograniczenia liczby czytań w przypadku ustawy ratyfikacyjnej. Z racjonalnego punktu widzenia nie ma bowiem najmniejszego sensu procedować w trzech czytaniach nad dwuartykułową ustawą. Przykład ten potwierdza *nota bene* już wcześniej postawioną tezę o zbyt daleko idącej – jak się zdaje – ingerencji konstytucji w materię regulaminową. Wydaje się, że podniesienie do rangi przepisu konstytucyjnego zasady

trzech czytań (art. 119 ust. 1) nie jest do końca zasadne i nadmiernie usztywnia proces ustawodawczy, co dotyczy zwłaszcza tych przypadków, kiedy takie usztywnienie jest zupełnie zbędne (to samo dotyczy również dyspozycji przepisu art. 119 ust. 2 konstytucjonalizującego zasady zgłaszania poprawek na etapie prac sejmowych).

Regulamin Sejmu, co należy uznać za swoiste zaniechanie legislacyjne, nie wyodrębnia również osobnego reżimu proceduralnego odnoszonego do tzw. ustawy „wyznaniowej” (co jest tym bardziej naganne, że konstytucja obowiązuje już 20 lat!). Tymczasem dla wprowadzenia odrębnego „postępowania wyznaniowego” istnieją mocne, konstytucyjne podstawy i wymóg jego wprowadzania postuluje od lat nauka prawa wyznaniowego (rzadziej, choć także, konstytucyjnego)¹¹. Przypomnieć się więc godzi, że kategoria ustaw wyznaniowych jest w polskim systemie prawa substytutem konkordatu, a dzięki temu formą gwarantowania innym niż Kościół katolicki kościołom i związkom wyznaniowym poszanowania zasady równouprawnienia (art. 25 ust. 1 konstytucji). Chodzi o to żeby, podobnie jak to ma miejsce w przypadku umowy międzynarodowej mającej zastosowanie wobec Kościoła katolickiego, zagwarantować innym kościołom i związkom wyznaniowym poszanowanie zasady bilateralizmu (art. 25 ust. 4, 5 konstytucji). Jej celem jest umowne określenie treści aktu prawnego regulującego stosunki państwa z danym związkiem wyznaniowym i wykluczenie możliwości jednostronnego (przez państwo) narzucenia pewnych rozstrzygnięć legislacyjnych. Żeby osiągnąć ten pożądany stan rzeczy konstytucja ustanowiła specjalny tryb umowy zawierania odpowiednich porozumień z władzami poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych, a następnie ich transformowania w ustawę (bo tylko ustawa, a nie partykularna umowa ma moc prawa powszechnie obowiązującego). W rezultacie, konstytucja przewiduje, że jedna ze stron tej umowy, która posiada inicjatywę ustawodawczą, czyli Rada Ministrów, przedkłada Sejmowi projekt ustawy, który *de facto* ma być treściowym odpowiednikiem wcześniej zawartej umowy z władzami danego związku wyznaniowego.

Rolą Sejmu, co wynika z logiki procedur określonych w art. 25 ust. 4 i 5 konstytucji, jest więc jedynie akceptacja danej umowy (podobnie jak w przypadku konkordatu) i jej przekształcenie w prawo powszechnie obowiązujące, tj. ustawę. W efekcie, stosowne do założonej w konstytucji procedury postępowanie ustawodawcze (regulaminowo zdefiniowane)

¹¹ Por. M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 66 i n.

powinno przewidywać przynajmniej dwie rzeczy obligatoryjne i zarazem odrębne w stosunku do postępowania z ustawą „zwykłą”. Chodzi mianowicie o, po pierwsze, ograniczenie kręgu podmiotów inicjatywy ustawodawczej wyłącznie do Rady Ministrów (tj. strony negocjującej umowę z władzami związku wyznaniowego) oraz o ograniczenie możliwości zmiany treści ustawy w stosunku do wynegocjowanej wcześniej treści umowy, bo to z kolei stanowi dopiero gwarancję konstytucyjnie zadeklarowanej zasady bilateralizmu. Oczywiście w obecnym stanie konstytucyjnym nie jest możliwe, choć znowu wielce pożądane, ograniczenie liczby czytań ustawy wyznaniowej, bo ona znowu przypomina nieco ustawę akceptującą (czyli ustawę, w której bez zgody drugiej strony umowy nie jest możliwe wprowadzenie nowych, niezgodzonych wcześniej treści).

Wreszcie uwagi krytyczne należy zgłosić do, co prawda wyodrębnionego, ale, jak się zdaje, zupełnie niefunkcjonalnego postępowania z pilnymi projektami ustaw (których podstawą konstytucyjną jest art. 123, a regulaminową sekwencja art. 71–80). Tryb pilny, co wypada przypomnieć, nie jest przy tym rozwiązaniem właściwym jedynie dla Polski. Tego rodzaju postępowanie (najczęściej zwane „nagłym”) jest pewnym standardem w systemach realizujących parlamentarną formę rządów. Wynika to z sygnalizowanego już wcześniej preferencyjnego traktowania rządu w całym procesie ustawodawczym, *ergo* stwarzania mu ułatwień w forsowaniu własnych przedłożeń legislacyjnych.

W Polsce tryb pilny jest co najwyżej nie najlepszą protezą, a nie efektywnym narzędziem ułatwiającym rządowi oddziaływanie legislacyjne na parlament. Trzeba to szczególnie mocno podkreślić, gdyż nie ma jednocześnie w Polsce, typowego dla większości państw europejskich, ustawodawstwa dekretowego scedowanego na kolegialny organ egzekutywy. W rezultacie Rada Ministrów nie ma wystarczających środków prowadzenia polityki państwa, w myśl znanego stwierdzenia H. Portelliego, że rządzić to móc realizować własne koncepcje legislacyjne. Mamy więc do czynienia z sytuacją, gdzie Rada Ministrów nie ma możliwości wydawania (choćby w ograniczonej postaci) rozporządzeń z mocą ustawy¹², a zarazem tryb pilny zupełnie nie spełnia pokładanych w nim nadziei. Jest tak dlatego, że tryb ten – na mocy samej konstytucji – limituje

¹² Co było stanem postulowanym przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 roku, natomiast już po jej uchwaleniu i wejściu w życie często podnoszone są głosy, że takie uprawnienie (na różnych zasadach) powinno jednak być przyznane Radzie Ministrów. Por. R. Piotrowski, *O potrzebie rozporządzeń z mocą ustawy w polskim systemie tworzenia prawa*, [w:] A. Bałaban, P. Mijal (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011, s. 259 i n.

proces ustawodawczy tam, gdzie jest on i tak z założenia ograniczony (tj. w Senacie i na poziomie Prezydenta RP). Tymczasem miejscem, gdzie proces ustawodawczy statystycznie trwa najdłużej i gdzie napotyka najwięcej barier jest Sejm, który konstytucyjnie w żaden sposób nie został „dotknięty” reżimem trybu pilnego. W konsekwencji przepisy regulaminu Sejmu jako jedyne właściwie przyspieszenie prac z projektami ustaw pilnych ustanawiają, po pierwsze, brak konieczności dochowania siedmiodniowego terminu na przedstawienie projektu w pierwszym czytaniu licząc od momentu doręczenia druku inicjatywy ustawodawczej posłom (art. 73 ust. 1), po drugie, wprowadzenie instruktazowego terminu 30 dni na przygotowanie przez komisję sejmową odpowiedniego sprawozdania (art. 73 ust. 2) oraz, po trzecie, zasadę niepoddawania pod głosowanie w drugim czytaniu poprawki, która wcześniej nie została przedstawiona komisji w formie pisemnej (art. 76 ust. 3).

W rezultacie postępowanie z pilnymi projektami ustaw jest najczęściej i tak czaso- i pracochłonne, w związku z czym Rada Ministrów, mając na uwadze małą skuteczność tego narzędzia legislacji, a jednocześnie jego wysoką rezonansowość i fakt, że pilny projekt ustawy jest zazwyczaj wodą na młyn opozycji parlamentarnej (która retorycznie pyta o powód przyspieszenia prac rządowych) najczęściej nie korzysta z tej możliwości przyspieszenia postępowania ustawodawczego. Wskazać przy tym trzeba, że znowu w dużej części nieefektywność trybu pilnego jest skutkiem konstytucjonalizacji zasady trzech czytań. W poprzednim stanie prawnym (na gruncie postanowień „małej konstytucji” z 1992 roku) regulaminową istotą trybu pilnego było ograniczenie liczby czytań z trzech (właściwych dla trybu „zwykłego”) do dwóch. Dzisiaj to zasadnicze przyspieszenie prac sejmowych nie wchodzi w grę. Należy więc, postępując racjonalnie, poszukać innych możliwości przyznania Radzie Ministrów efektywnych narzędzi przyspieszenia prac ustawodawczych w ramach trybu pilnego. Repertuar tych narzędzi jest ograniczony, ale, mimo wszystko, warty rozważenia.

Utrzymując istniejącą dzisiaj zasadę niedochowania siedmiodniowego terminu potrzebnego do zaprezentowania projektu ustawy na pierwszym czytaniu oraz zasadę skrępowania komisji terminem maksymalnie 30-dniowym dla zaprezentowania sprawozdania, można jeszcze dodać np. wyłączenie w ogóle możliwości wnoszenia poprawek na etapie drugiego czytania (wówczas poprawki byłyby dopuszczalne jedynie w pierwszym czytaniu oraz w pracach komisyjnych poprzedzających drugie czytanie) albo – opcjonalnie – wprowadzenie rozwiązania uzależniającego możliwość skutecznego zgłoszenia poprawki (co odnosiłoby się

i do pierwszego i – ewentualnie – do drugiego czytania) od wyrażenia na nią zgody przez Radę Ministrów, czyli inicjatora projektu ustawy, która dzięki temu zachowałaby kontrolę nad koncepcją regulacyjną projektu pilnego (jednocześnie nie ograniczałoby to praw posłów, bowiem ci mieliby zawsze możliwość wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w tej materii; uchwalenie ustawy zainicjowanej w trybie pilnym nie konsumuje bowiem w żaden razie prawa do wystąpienia z inicjatywą w tej samej czy podobnej materii przez inne podmioty). Tego rodzaju rozwiązanie wydaje się być szczególnie atrakcyjne, gdyż, po pierwsze, rzeczywiście dawałoby Radzie Ministrów sposobność pilotowania projektu pilnego, czyli z jakichś powodów ważnego dla rządu, po drugie zaś, mogłoby być postrzegane jako niedoskonały co prawda, ale jednak substytut rządowego ustawodawstwa dekretowego (którego wprowadzenie wymaga bezwzględnie zmiany konstytucji). Do rozważenia pozostaje również możliwość wprowadzania regulaminowego przepisu wyłączającego, w przypadku trybu pilnego, możliwość przekazania projektu ustawy po drugim czytaniu ponownie do komisji w celu przygotowania dodatkowego sprawozdania. Da się jeszcze wprowadzić, w odniesieniu do trybu pilnego, jedno rozwiązanie, które może się okazać i efektywne i efektywne. Chodzi mianowicie o przemodelowanie trzeciego czytania i ustanowienie w tym przypadku ograniczonej formy głosowania nad ustawą¹³. Chodzi o to, że w ostatecznym głosowaniu nad przyjęciem ustawy zainicjowanej w trybie pilnym Sejm mógłby głosować albo 1) nad odrzuceniem ustawy w całości, jeśli taki wniosek byłby złożony, albo 2) nad jej przyjęciem w wersji przedłożenia rządowego (co oznacza, że bez poprawek) albo wreszcie 3) nad jej przyjęciem w wersji zaproponowanej przez izbę z uwzględnieniem poprawek ale głosowanych łącznie a nie każda oddzielnie (co też miałoby swój sens, gdyż wprowadzenie poprawek *en bloc* a nie w sposób wybiórczy pozwoliłoby zachować spójność ustawy).

À propos czytań proces ustawodawczy, na etapie prac sejmowych, byłby z pewnością bardziej racjonalny, gdyby wprowadzić jeszcze jedno rozwiązanie. Chodzi o uprawnienia komisji sejmowych na etapie pierwszego czytania. Jak wiadomo, pierwsze czytanie zgłoszonego projektu ustawy odbywa się albo na posiedzeniu Sejmu *in pleno* albo na posiedzeniu komisyjnym. O ile w razie czytania mającego miejsce na plenarnym posiedzeniu Sejmu można projekt odrzucić w całości, (jeśli uzna się za przedmiotowość bądź niecelowość prowadzenia dalszych prac), o tyle

¹³ Por. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 85 i n.

komisyjne pierwsze czytanie musi się zawsze, niezależnie od stanowiska posłów, zakończyć skierowaniem projektu do dalszych prac sejmowych, a następnym momentem odrzucenia projektu jest dopiero finalne głosowanie na etapie trzeciego czytania. Oznacza to, że „niechciany” projekt ustawy, w momencie kiedy jego pierwsze czytanie odbyło się „na komisji”, musi przejść przez całą ścieżkę legislacyjną, aby definitywnie można go było odrzucić. Inną ewentualnością jest „utopienie” projektu w komisji, co z proceduralnego punktu widzenia jest zawsze dyskusyjne. Powyższe rozwiązanie wzbudza zastrzeżenia zwłaszcza, jeśli uwzględni się jego *ratio legis*. Otóż historycznie rzecz biorąc komisyjne pierwsze czytanie było wyjątkiem, zaś regułą pierwsze czytanie przeprowadzane na plenarnym posiedzeniu izby.

W latach 90. XX wieku zasadę tę odwrócono, co miało przyspieszyć proces ustawodawczy. W rezultacie komisyjne pierwsze czytanie stało się regułą, podczas gdy plenarne wyjątkiem odniesionym wprost do niektórych kategorii ustaw (np. budżetu, ustaw podatkowych czy ustawy o zmianie konstytucji). Wspomniane odwrócenie było motywowane przede wszystkim chęcią przyspieszenia prac ustawodawczych. Optymistycznie zakładano, że to istotnie zracjonalizuje i zakceleruje proces legislacyjny. Niemniej pokładane nadzieje nie do końca udało się zrealizować, a to za sprawą dyspozycji przepisu art. 39 ust. 2 regulaminu. Artykuł ten *expressis verbis* przewiduje, że „pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości”. *A contrario* oznacza to, że prawem odrzucenia projektu ustawy już na początku, bo w pierwszym czytaniu nie dysponuje komisja. Wydaje się, że racjonalnie skrojona procedura ustawodawcza, biorąc pod uwagę *ratio legis* przekazania komisjom projektu ustawy do pierwszego czytania, powinna dopuszczać możliwość odrzucenia projektu także przez komisję. Są państwa (np. Hiszpania¹⁴, Włochy¹⁵) w których uprawnienia komisji idą dalej, gdyż mogą one uchylać ustawy, zastępując w tym zakresie plena izb, zgodnie zresztą ze znanym założeniem, że komisje to nic innego jak „miniatury parlamentów”. Zgłoszona tutaj możliwość aż tak daleko nie idzie. Konstytucja RP bowiem wprost stwierdza, że to Sejm uchyla ustawy – por. art. 120, co jednak – wbrew pozorom – nie eliminuje wcale możliwości decydowania w tej sprawie przez organy Sejmu,

¹⁴ T. Mołdawa, *Procedura legislacyjna w Hiszpanii*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 71, 72.

¹⁵ Z. Witkowski, *Postępowanie ustawodawcze we Włoszech*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 1993, 249 i n.

gdyż dla nich i dla określenia ich roli legislacyjnej przewidziana jest pełnia władzy regulacyjnej regulaminu Sejmu, stosownie do postanowień art. 112 Konstytucji RP). Niemniej można chyba dopuścić sytuację przyznania komisjom prawa odrzucenia projektu już w pierwszym czytaniu, analogicznie jak to ma miejsce w Sejmie *in pleno*. Oczywiście pojawia się w tym miejscu pytanie o konstytucyjną dopuszczalność tego rodzaju rozwiązania. Wydaje się jednak, że mimo wszystko, obowiązująca konstytucja nie stwarza wyraźnych przeszkód w jego ustanowieniu. Niemniej, z racji ostrożności procesowej, regulamin Sejmu mógłby dopuścić, i to byłoby już bez żadnych wątpliwości zgodne z konstytucją, że ewentualna decyzja komisji w sprawie odrzucenia zgłoszonego projektu ustawy nie byłaby ostateczną i albo wymagałaby zawsze odpowiedniej zgody izby *in pleno* albo – opcjonalnie – mogłaby być wzruszona na wniosek zgłoszony przez kwantytatywnie określoną grupę posłów (np. co najmniej 15 albo, co byłoby chyba jeszcze lepsze, przez dwukrotność liczby posłów niezbędnych do założenia klubu poselskiego, co eliminowałoby obstrukcję parlamentarną ze strony najmniejszych klubów).

Do pomyslenia byłyby również sytuacja, w której to nie Sejm, w każdym przypadku lub na wniosek złożony przez odpowiednią liczbę posłów, byłby władny odrzucić uchwałę komisji w sprawie odrzucenia projektu ustawy już w pierwszym czytaniu. Równie dobrze prawo takie można bowiem przyznać Prezydium Sejmu. Można by było ustanowić w związku z tym przepis regulaminowy, który dawałby Prezydium Sejmu możliwość uchylenia takiej uchwały komisji. Byłoby to rozwiązanie o tyle uzasadnione, że po pierwsze, wzmocniałoby Prezydium (mocno zdewaluowane na skutek jego dekonstytucjonalizacji przeprowadzonej w roku 1997 i przyjętych w wyniku tego nowelizacji regulaminu sejmowego), po drugie zaś, byłoby formą wzmocnienia praw opozycji parlamentarnej, zawsze przecież – w jakiejś formie – reprezentowanej w Prezydium Sejmu¹⁶. Jak widać, wariantów możliwego uczynienia procesu ustawodawczego bardziej racjonalnym jest co najmniej kilka i tylko od woli Sejmu zależy czy sięgnie po nie czy nie.

¹⁶ A której to opozycji formalnie nie ma przewidzianej w przepisach regulaminowych, co uznać wypada za istotny mankament tych przepisów. Dzisiaj bowiem już pewnym standardem jest nie tylko uznania w praktyce działania opozycji, ale również jej prawna instytucjonalizacja (jurydyzacja). Szerzej na ten temat zob.: S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 56 i n.; S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 178 i n.

Profesjonalizacja procesu ustawodawczego

Kolejnym postulatem mającym doprowadzić do pożądanej optymalizacji procesu legislacyjnego jest, aby proces ustawodawczy był bardziej profesjonalny¹⁷. Wskazuje się, że profesjonalizm jest warunkiem *sine qua non* racjonalnego modelu tworzenia prawa¹⁸. Bez stworzenia warunków do właściwej selekcji, ustrukturyzowania i przekazywania fachowej, możliwie pełnej, obiektywnej i aktualnej wiedzy nie ma w ogóle mowy o racjonalnym ustawodawcy, jak i szerzej, o racjonalnym sposobie podejmowania jakichkolwiek decyzji¹⁹. Dysponowanie merytoryczną wiedzą (informacją) na określony temat jest wobec tego warunkiem progowym racjonalnego działania, w tym również działania, którego skutkiem ma być ustanowienie normy prawnej (zwłaszcza o randze ustawy)²⁰. Co więcej, waga czynnika profesjonalnego (merytorycznego) sukcesywnie wzrasta²¹. Jest to funkcją m.in. inflacji prawa i obejmowania gorsetem regulacyjnym coraz to nowych obszarów życia; coraz większego skomplikowania i zdetalizowania materii ustawowej; naturalnego skądinąd rozwoju stanu wiedzy oraz informacji na określony temat; ogólnego postępu cywilizacyjnego we wszystkich niemal sferach życia człowieka. Dlatego istnieje potrzeba tworzenia rozbudowanego, profesjonalnie działającego zaplecza eksperckiego, obejmującego nie tylko parlament (Sejm i Senat), ale i wszystkie pozostałe podmioty zaangażowane (na różnych etapach i z różną mocą decyzyjną) w proces prawotwórczy (Rada Ministrów i poszczególne ministerstwa, Prezydent RP, Trybunał Konstytucyjny)²². Niemniej, uwzględniając założenia praktyki tworzenia prawa w ramach systemu parlamentarnego, kluczowe znaczenie dla należytej fachowości

¹⁷ J. Karp, J. Szymanek, *Profesjonalizacja parlamentarnych prac ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 111 i n.

¹⁸ H. Rot, *Wartości proceduralne...*, s. 81 i n.

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. S. Zawadzki, J. Mazur, R. Piotrowski, *Kryteria optymalizacji decyzji państwowych*, [w:] A. Bodnar, W.J. Szczepański (red.), *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, Warszawa 1987, s. 110 i n.

²⁰ Por. D. Merten, *Ustawodawstwo w państwie prawnym. Możliwości, wyzwania, zobowiązania*, [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 1992, s. 31 i n.

²¹ Z. Bauman, *Prawodawcy i tłumacze*, Warszawa 1998, s. 61 i n.

²² Por. J. Szymanek, *Udział czynnika eksperckiego w procesie ustawodawczym*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń (red.), *Leges ab annibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego centrum Legislacji*, Warszawa 2015, s. 419 i n.

procesu ustawodawczego mają właściwe służby parlamentarne²³ oraz rządowe²⁴.

Pożądaną profesjonalizm prac ustawodawczych wymaga patrzenia na proces ustawodawczy jak na szczególnego rodzaju proces informacyjny²⁵, w którym dochodzi do pojawiania się całej gamy informacji i takiego zorganizowania kanałów jej przepływu, aby pozwoliło ono koniec końców podjąć możliwe najlepszą decyzją prawodawczą²⁶.

Postrzeżenie procesu legislacyjnego jako szczególnej postaci procesu informacyjnego można opisać językiem analizy systemowej, gdzie na wejściu do systemu pojawia się inicjatywa ustawodawcza, czyli jakaś informacja, następnie wewnątrz tego systemu (w ramach procesu ustawodawczego przebiegającego w parlamencie) pojawia się wiele innych informacji (pod postacią opinii, ekspertyz, raportów, stanowisk posłów, komisji oraz podmiotów opiniujących), w wyniku czego następuje konwersja czyli wymiana wielu, różnych informacji i ich przekształcenie, a w rezultacie wygenerowanie na tzw. wyjściu z systemu komunikatu zwrotnego (informacji), którą – w tym przypadku – jest ostatecznie przyjętą ustawą²⁷. Oczywiście proces konwersji jest najważniejszym elementem postrzeżenia legislacji jako procesu komunikacyjnego²⁸. Niemniej zaznaczyć trzeba, że dysponowanie fachową wiedzą nie ogranicza się jedynie do stadium parlamentarnego prac ustawodawczych.

Eksperska diagnoza stanu rzeczy jest niezbędna już na wejściu do systemu (parlamentu), w odniesieniu do inicjatywy ustawodawczej, która także wymaga niezbędnych prac studyjno-ekspersko-przygotowawczych, jak i po wyjściu z systemu, gdzie potrzebna jest również merytoryczna ocena skutków regulacji (tzw. OSR *ex post*). Niemniej węzłowym punk-

²³ Parlamentarne dlatego, że to do parlamentów należy kompetencja prawotwórcza, co oznacza, że decydenci parlamentarni muszą dysponować możliwie pełną, fachową i we właściwy sposób ustrukturyzowaną wiedzą na dany temat.

²⁴ Rządowe dlatego, że w systemie parlamentarnym to rząd jest podmiotem szczególnym w całym procesie ustawodawczym, choćby dlatego, że to rząd (gabinet) w praktyce jest zasadniczym wykonawcą inicjatywy ustawodawczej, która choćby z tego powodu powinna być przygotowana w sposób kompletny.

²⁵ Por. E. Kustra, *Proces ustawodawczy jako proces informacyjny*, [w:] K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywateli*, Sopot 2006, s. 119 i n.

²⁶ Por. P. Radziejewicz, *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5, s. 33 i n.

²⁷ Szerzej na temat modelu analizy systemowej zob. T. Langer, *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Warszawa 1977, s. 155 i n.

²⁸ Por. W. Cyruł, *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2012, s. 234 i n.

tem eksperckiego zaangażowania w proces ustawodawczy jest niewątpliwie stadium prac parlamentarnych²⁹.

To stadium jest kluczowe zarówno jeśli idzie o uzgodnienia polityczne, jak i merytoryczne i w dużym stopniu decyduje o powodzeniu uruchomianych prac nad ustawą. Wynika to zresztą z faktu, że to parlament jest dysponentem władzy ustawodawczej i to on podejmuje ostateczne rozstrzygnięcia dotyczące dojścia bądź nie dojścia ustawy do skutku. Stąd bierze się waga odpowiedniego oprzyrządowania eksperckiego na etapie parlamentarnych prac ustawodawczych oraz, wyraźnie dostrzegalna, dwutorowość wykorzystywanej wiedzy i informacji. Wiedza ta musi być bowiem w pełni fachowa, możliwie kompletna i obiektywna, z jednej strony, z drugiej zaś powinna być wiedzą, którą warunkuje zajmowane miejsce w przestrzeni rywalizacji polityczno-partyjnej. Nie sposób bowiem ignorować politycznego kontekstu prac parlamentarnych³⁰, stąd wskazuje się, że decydenci parlamentarni, żeby w racjonalny sposób mogli podejmować decyzję legislacyjną, powinni dysponować dwojakiego rodzaju wiedzą i informacją. Po pierwsze, muszą oni dysponować wiedzą obiektywną, pełną, naświetlającą badany problem z różnych punktów widzenia, a przez to niezbędną do podjęcia rozstrzygnięć merytorycznych. Po drugie, muszą oni sięgać również po wiedzę wykorzystywaną na użytek przetargów politycznych, jakie w każdym parlamencie mają, bo i muszą mieć miejsce³¹.

W efekcie, na etapie prac parlamentarnych dochodzi (powinno dochodzić) do wyraźnego rozdwojenia zaplecza eksperckiego. Obejmować ono powinno merytoryczne, obiektywne, fachowe i możliwie zróżnicowane pod względem przedmiotowym zaplecze pozostające w dyspozycji parlamentu jako takiego oraz zaplecze frakcyjne, pozostające na usługach klubów parlamentarnych, które oprócz koniecznego elementu merytorycznej oceny przedłożeń legislacyjnych wnoszą również niezbędny w parlamentarnym procesie decyzyjnym element oceny politycznej (wartościującej). Tego ostatniego nie da się zignorować i pominąć w procesie ustawodawczym. Nie zawsze zresztą musi on mieć – jak się sądzi – pejoratywne znaczenie. Często element polityczny w ocenie eksperckiej wnosi bowiem istotne treści do podejmowanych rozstrzygnięć merytorycznych,

²⁹ A. Szmyt, *Opiniodawczo-doradcza obsługa sejmowych prac ustawodawczych*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999, s. 154 i n.

³⁰ Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Funkcja ustawodawcza parlamentu (w ujęciu analizy politologicznej)*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2, s. 35 i n.

³¹ Por. R. Stohanzl, *W sprawie organizacji naukowych służb doradczych parlamentu*, [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa...*, s. 203 i n.

a w finalnym kształcie jest zawsze czynnikiem decydującym o dojściu ustawy do skutku i jej konkretnym kształcie.

Optymalny proces dochodzenia ustawy do skutku, na etapie prac parlamentarnych, winien więc obejmować zarówno wiedzę ekspercką uwolnioną od politycznych wpływów, presji i nacisków, jak i wiedzą zabarwioną elementem polityczno-partyjnego zaangażowania (wartościowania)³². Dopiero łączne ujęciu obu aspektów oceny eksperckiej stwarza należytą rękojmię rzetelności procesu ustawodawczego i jego pełnej racjonalności (w tym dysponowania rozległą i wielowątkową wiedzą), a co za tym idzie i profesjonalizmu. Odrębność i wielosektorowość eksperckiego oprzyrządowania parlamentarnych prac ustawodawczych jest więc jednym z podstawowych warunków racjonalnego procesu ustawodawczego. Podobnie jest z oddzielnością i niezależnością parlamentarnego zaplecza eksperckiego (w jego obu pionach tj. merytorycznym i politycznym) od zaplecza rządowego.

Istnienie różnych źródeł pozyskiwania wiedzy i informacji, ergo różnych form eksperckiej obsługi prac ustawodawczych jest wszak – co zrozumiacie – jednym z warunków minimum racjonalności rzeczowej, czyli dysponowania wiedzą obiektywną jako podstawową przesłanką podejmowania decyzji legislacyjnych. W konsekwencji poseł powinien dysponować tzw. „informacją merytoryczną”, czyli obiektywną, możliwie pełną i aktualną informacją o stanie spraw będących przedmiotem postępowania legislacyjnego, jak i tzw. „informacją wartościującą”, czyli oceną danej sprawy uwzględniającą szerokie *spectrum* spojrzenia politycznego, ideologicznego i światopoglądowego. O ile przy tym pierwszy rodzaj informacji powinna zapewniać i dostarczać Kancelaria Sejmu (pracująca na użytek wszystkich posłów bez podziałów, sympatii czy antypatii politycznych), o tyle drugi rodzaj informacji, ze swej istoty, powinien być zabezpieczony przez kluby i koła poselskie (frakcje parlamentarne), które winny wobec tego posiadać zdolności przede wszystkim budżetowe do zapewnienia przynajmniej minimalnego poziomu obsługi eksperckiej³³.

Prawidłowo zorganizowane oprzyrządowanie eksperckie, mające zastosowanie na użytek parlamentarnych prac nad ustawą powinno jeszcze obejmować jeden aspekt związany z właściwym ulokowaniem ośrodka eksperckiego. Chodzi mianowicie o to aby ośrodek, szczególnie w jego pionie generującym „informację merytoryczną”, nie był ośrodkiem

³² Por. J. Szymanek, *Udział czynnika eksperckiego...*, s. 419 i n.

³³ P. Radziejewicz, *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5, s. 46 i n.

wylącznie wewnątrzparlamentarnym. Ekspert zaangażowany w proces ustawodawczy powinien bowiem pochodzić zarówno z Kancelarii Sejmu i właściwej komórki odpowiedzialnej za informację (tj. Biura Analiz Sejmowych³⁴), jak i spoza Kancelarii i, szerzej, spoza Sejmu³⁵. Racjonalna, a przede wszystkim profesjonalnie przygotowana „informacja merytoryczna” powinna być więc znowu dwutorowa, tzn. obejmować „informację merytoryczną” wewnętrzną (a zatem przygotowaną w ramach Kancelarii Sejmu), jak i „informację merytoryczną” pochodzącą z zewnątrz.

W efekcie optymalny model eksperckiej obsługi parlamentarnych prac zmierzających do uchwalenia ustawy powinien być modelem „2x2”, tj. zakładać „informację merytoryczną” i „informację wartościującą”, a obok tego „informację wewnętrzną” i „informację zewnętrzną”. Zaznaczyć trzeba przy tym, że ewentualna egzageracja informacji nie jest (nie powinna być) problemem. Doświadczenia procesu ustawodawczego wskazują bowiem, że problemem jest zawsze nie nadmiar, a niedobór informacji, ewentualnie jej selektywność, którą minimalizuje – przynajmniej w jakimś stopniu – wielość źródeł pozyskiwania informacji (wiedzy). Dlatego tak ważne jest zapewnienie maksymalnej dostępności informacji oraz jej obiegu wewnątrzparlamentarnego.

Z tego punktu widzenia należy jeszcze wskazać na mankamenty dotychczasowej praktyki, które to mankamenty wzięte razem składają się na obraz mniej profesjonalnych, a przez to i mniej racjonalnych działań ustawodawczych (a niekiedy również działań budzących wątpliwości na gruncie etyki). Chodzi tutaj przede wszystkim o: 1) zbyt rzadkie odwoływanie się do ekspertyzy zewnętrznej; 2) zbyt rzadkie odwoływanie się do „informacji wartościującej”, jak i dyskredytowanie tego rodzaju informacji jakoby zupełnie nieprzydatnej dla procesu legislacyjnego; 3) często spotykana niekonkluzywność ekspertyzy czy opinii, co ma miejsce

³⁴ Biuro Analiz Sejmowych, wcześniej Biuro Studiów i Ekspertyz to jednostka organizacyjna Kancelarii Sejmu istniejąca od 1990 roku. Do jej zadań należy: opiniowanie projektów aktów prawnych, podczas prac legislacyjnych, dostarczanie informacji oraz opracowywanie opinii na potrzeby posłów, organów Sejmu, szefa Kancelarii Sejmu i jego zastępców, wykonywanie ekspertyz dotyczących szeroko rozumianych zagadnień prawnych, politycznych i ekonomicznych oraz realizacja innych zadań zleconych przez Sejm. W Biurze powołany jest też zespół zajmujący się bezpośrednią współpracą z posłami i organami Sejmu, który pełni stały dyżur w tzw. starym domu poselskim, udzielając na bieżąco odpowiedzi na pytania oraz udostępniając materiały opracowane w Biurze. Por. A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001, s. 17, 18.

³⁵ Dzięki temu realizowany jest istotny dla całego procesu legislacyjnego postulat obiektywności prawotwórczej. Por. J. Szymanek, *Udział czynnika eksperckiego...*, s. 435 i n.

szczególnie w odniesieniu do „informacji merytorycznej”³⁶; 4) niejasne powiązania formalne, a zwłaszcza nieformalne między Sejmem (posłem) a osobami z zewnątrz wykonującymi ekspertyzy i w rezultacie 5) występująca niekiedy zamiana ról eksperta i lobbysty; 6) korzystanie z ekspertów (fachowców) polifonicznych, tj. takich, którzy znają się na wszystkim i są w stanie napisać każdą ekspertyzę, tzn. i na dowolny temat i z dowolnym wnioskiem, a często też z wnioskiem pisanym w celu uzyskania przychylności bądź zadowolenia osoby, która ekspertyzę zamawiała (tzw. wniosek na zamówienie).

Szczególnie nagannie należy ocenić cztery ostatnie wymienione praktyki i zjawiska. Po pierwsze nie może być tak, że ekspert (z założenia dysponujący fachową wiedzą na dany temat) nie umie (albo co gorsza nie chce) udzielić jednoznacznej konkluzji. Opinia eksperta jest potrzebna po to właśnie, żeby taką konkluzję sformułować. Jeśli więc opinia nie daje jednoznacznego rozstrzygnięcia (nawet jeśli ekspert się myli albo konkluzja nie jest zgodna z oczekiwaniami podmiotu zamawiającego opinię) to ekspertyza nie spełnia swojej prakseologicznej funkcji i jest, mówiąc najzwyczajniej, zupełnie nieprzydatna. Rozważenia w takiej sytuacji wymagałoby wprowadzenie możliwości wypłaty jedynie częściowego wynagrodzenia (np. w wysokości 25% kwoty bazowej). Po drugie, nie można akceptować rozmaitego rodzaju, najczęściej nieformalnych powiązań między zewnętrznymi ekspertami a Sejmem bądź parlamentarzystami.

Rzeczą naganną jest np. korzystanie przez Kancelarię Sejmu czy Kancelarię Senatu z usług wybranych, najczęściej stale jednych i tych samych prywatnych kancelarii prawniczych bądź osób w nich zatrudnionych. Przypadki takich działań niestety się zdarzają, a niektóre kancelarie prawnicze bądź osoby w nich zatrudnione stają się prawie że etatowymi usługodawcami Sejmu (Senatu). Po trzecie, ogół wskazanych wyżej zjawisk doprowadza często do sytuacji, w której mieszają się legislacyjne role, a ekspert „wchodzi w buty lobbysty” (jeszcze gorzej jest wówczas, kiedy lobbystą staje się sam parlamentarzysta). Zaznaczyć jednocześnie trzeba, że lobbing nie jest w żadnym razie zjawiskiem nagannym czy zasługującym na potępienie. Nagannym staje się on wówczas, kiedy dochodzi do sytuacji niejasnych, wątpliwych, mało przejrzystych i czytelnych i kiedy to osoby z założenia spełniające inne role (posła bądź

³⁶ Przy czym taka niekonkluzywność występuje zarówno w ekspertyzach wewnętrznych, jak i w ekspertyzach zewnętrznych, w obu przypadkach czyniąc takie ekspertyzy zupełnie nieprzydatnymi dla decydentów.

eksperta) zamieniają się w lobbystę. Po czwarte rzeczą naganną, a przynajmniej niewskazaną z profesjonalnego punktu widzenia jest korzystanie z usług „życzliwych” ekspertów, którzy są w stanie napisać każdą ekspertyzę i poprzeć bądź odrzucić każdą propozycję legislacyjną. Tutaj jednak dochodzimy do problemu tzw. etyki eksperta, której – jak dobrze wiadomo – nie da się w żaden prawny sposób narzucić ani wyegzekwować.

Żeby, z jednej strony, wzmocnić dążenie do profesjonalizmu procesu ustawodawczego, z drugiej zaś wyeliminować wadliwą praktykę, można zasugerować kilka rozwiązań szczegółowych, przy czym większość z nich powinna się znaleźć w przepisach Statutu Kancelarii Sejmu, a niektóre mogą się znaleźć w regulaminie izby (w najgorszym razie w wytycznych sporządzonych przez Prezydium Sejmu jako organu regulaminowo odpowiedzialnego za ustalanie zasad obsługi eksperckiej).

Zaczynając od regulaminu Sejmu, można pomyśleć o wprowadzeniu przepisu, który wprost dawałby klubom i kołom poselskim prawo prowadzenia ograniczonego zaplecza eksperckiego, wykorzystywanego na potrzeby sporządzania „informacji wartościującej”, co oczywiście wiązałoby się z wyodrębnieniem w budżecie Sejmu odpowiedniego funduszu eksperckiego. Z kolei w Statucie Kancelarii (bądź wytycznych Prezydium Sejmu) należałoby pomyśleć o wprowadzeniu takich m.in. rozwiązań jak: 1) wyraźnym rozróżnieniu eksperta wewnętrznego i zewnętrznego; 2) wprowadzeniu mechanizmu ustalającego listę ekspertów zewnętrznych, co zabezpieczałoby przed praktyką sięgania po ekspertów na zasadzie „przyjaciół królika”. Listę taką można by było co jakiś czas weryfikować, a jej akceptację można powierzyć np. Prezydium Sejmu (co zgodne by było z art. 12 regulaminu, który precyzując kompetencje Prezydium Sejmu powierza mu ustalanie zasad organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z opinii i ekspertyz); 3) wprowadzaniu mechanizmu weryfikującego poprawność opinii z punktu widzenia jej użyteczności prakseologicznej i ustanowieniu sankcji za ekspertyzy niespełniające wymagań (w postaci np. wskazanego wcześniej procederu wypłaty jedynie 25% wynagrodzenia w sytuacji ekspertyzy bezkonkluzywnej); 4) wprowadzaniu wyraźnego zakazu instytucjonalnych powiązań Kancelarii Sejmu (Senatu) z prywatnymi kancelariami prawnymi. W sytuacjach bowiem, kiedy gros zadań powierza się prywatnym kancelariom prawniczym (przy czym nie chodzi tu jedynie o działania eksperckie, ale również o działania *stricte* legislacyjne) to podważa się sens obecności Kancelarii Sejmu (Senatu), a obok tego rodzi się naturalne podejrzenie działań co najmniej *quasi*-lobbingowych.

Większa profesjonalizacja prac ustawodawczych powinna oznaczać jednak nie tylko wzmocnienie roli eksperta, ale także ewentualną zmianę tych przepisów, które dotyczą – generalnie rzecz ujmując – obiegu informacji³⁷. Dlatego też rozważyć trzeba korektę tych przepisów, które pozwalają Marszałkowi Sejmu np. dopuścić do nadania biegu projektom ustawy, których uzasadnienie nie spełnia określonych wymogów z art. 34. I tak np. korekty wymaga art. 34 ust. 7, który daje Marszałkowi Sejmu możliwość zwrócenia wnioskodawcy projektu ustawy lub uchwały, jeśli uzasadnienie do projektu nie odpowiada wymaganiom regulaminowym. Wydaje się, że w tym przypadku stosowny przepis powinien brzmieć nie – jak ma to miejsce obecnie – „Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy” tylko „Marszałek Sejmu zwraca wnioskodawcy” (postępowanie Marszałka Sejmu musi być tutaj jednoznaczne i nie może stwarzać marginesu dowolności). Istniejąca dzisiaj alternatywa działania Marszałka (może zwrócić albo może nie zwrócić) stwarza ryzyko możliwości nadania biegu projektowi, który nie daje posłom pełnej informacji o powodach i celu jego zainicjowania, co kłóci się z wymogami profesjonalnie prowadzonego procesu legislacyjnego. Z jeszcze dziwniejszym i niezrozumiałym, uwzględniając dyrektywę racjonalnego i profesjonalnego działania, stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku art. 34 ust. 8 regulaminu³⁸. W tym przypadku wątpliwości Marszałka Sejmu co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej albo zasadami techniki prawodawczej (ale już, przynajmniej wprost, nie z Konstytucją RP *sic!*), jeśli zostaną podzielone przez Prezydium Sejmu dają Marszałkowi możliwość zwrócenia się do Komisji Ustawodawczej i w sytuacji, kiedy ta podzieli pogląd o niezgodności projektu z wzorcem i uzna go za niedopuszczalny Marszałek Sejmu dostaje możliwość nienadania projektowi biegu³⁹. W przepisie tym zwraca uwagę alternatywa niemalże każdego działania Marszałka Sejmu. Jedyne obowiązki dotyczą zasięgnięcia opinii Prezydium Sejmu (wymóg formalny), natomiast wszystkie pozostałe działania Marszałka są jedynie możliwością, a nie koniecznością. W konsekwencji, co godzi w zasadę profesjonalizmu, art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu dopuszcza do sytuacji, w której Marszałek nie podzieli zdania Komisji Ustawodawczej i nada bieg inicjatywie wywołującej uzasadnione wątpliwości prawne, albo – jeszcze wcześniej – nie podzieli opinii Prezydium Sejmu i nie zwróci

³⁷ E. Kustra, *Proces ustawodawczy jako proces informacyjny...*, s. 120.

³⁸ Szerzej na ten temat zob. A. Szmyt, *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 9 i n.

³⁹ Szerzej na ten temat zob. K. Kubuj, *Rola Marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 12 i n.

się do Komisji Ustawodawczej o zajęcie przez nią stanowiska. Oba przytoczone tu przepisy art. 34 (tj. ust. 7 i ust. 8) podważają profesjonalizm działania Sejmu. W pierwszym przypadku, dlatego że dopuszczają rozpoczęcie prac legislacyjnych w stosunku do ustawy, wobec której posłowie nie posiadają właściwej (kompletnej) wiedzy na dany temat, *ergo* nie są w stanie podjąć racjonalnej decyzji. W drugim przypadku, dlatego że dopuszczają do nadania biegu w stosunku do projektu, który wzbudza poważne wątpliwości prawne, co godzi nie tylko w fachowość pracy izb i jej organów, ale również w zasadę zakazującą parlamentowi stanowienia prawa nielegalnego i niekonstytucyjnego (tzw. negatywny obowiązek ustawodawcy zwykłego).

3. Proces ustawodawczy powinien być również, i to jest następny postulat w zakresie korekt w istniejącym *de lege lata* stanie prawnym, bardziej uspołeczniony⁴⁰. Jak wiemy, włączenie społeczeństwa w mechanizm dochodzenia ustawy do skutku jest przejawem uznania dla demokratycznego modelu prawotwórstwa⁴¹. Jego współczesną odsłoną jest zaś model prawotwórstwa deliberatywnego (negocyjacyjnego), gdzie norma prawna traktowana jest jako efekt zderzenia różnych racji i kontracji, prezentowanych przez możliwie rozległą rzeszę podmiotów, zaangażowanych w mechanizm legislacyjny na różnych jego etapach, z różnymi możliwościami działania i oddziaływania⁴².

Uspołecznienie procesu tworzenia prawa jest dzisiaj faktem obiektywnym, któremu nie można zaprzeczyć ani któremu nie można postawić skutecznej tamy, choć pośród adherentów autokratycznego modelu prawotwórstwa nie cieszy się ono poważaniem⁴³. Prawda jest taka, że owo uspołecznienie, choć rzeczywiście niesie ze sobą wartości budowania społeczeństwa obywatelskiego (którego przecenić się nie da), zawiera też w sobie niesłychanie wiele zjawisk niebezpiecznych i groźnych.

Po pierwsze, co jest rzeczą najbardziej oczywistą, ale też i stosunkowo najłatwiejszą do jakiegoś zorganizowania, komplikuje ono proces ustawodawczy. Wspomniana komplikacja ma wymiar podmiotowy (włącza

⁴⁰ Szerzej na ten temat zob. K. Działocha, J. Trzcíński, K. Wójtowicz, *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*, Wrocław 1978, *passim*.

⁴¹ Por. R. Piotrowski, *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1988, s. 34 i n.

⁴² Jest tak, gdyż każdy prawodawca internalizuje preferencje określonych grup społecznych i staje się jednocześnie ich reprezentantem, a tworząc prawo stara się łączyć, często sprzeczne i kolidujące ze sobą wartości. Por. J. Wróblewski, *Polityka tworzenia prawa a hierarchia wartości*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 9, s. 27–29.

⁴³ H. Groszyk, A. Korybski, *Instytucje prawne uspołecznienia procesów prawotwórczych*, [w:] H. Rot (red.), *Państwo, Prawo, Społeczeństwo. Zbór studiów*, Wrocław 1992, s. 57 i n.

się przecież coraz to nowe podmioty w mechanizm prawotwórstwa⁴⁴); ma też wymiar temporalny (siłą rzeczy wydłuża to czas potrzebny na przyjęcie prawa, w tym ustawy); ma w końcu wymiar proceduralny (gdyż wymaga stworzenia odpowiednich procedur, przy użyciu których owo uspołecznienie będzie się realizować).

Po drugie, uspołecznienie procesu legislacyjnego stwarza poważne ryzyko otwarcia dyskursu prawotwórczego na argumenty mało merytoryczne, bardziej polityczne czy światopoglądowe, a niekiedy wręcz populistyczne⁴⁵. Dlatego wskazuje się, nie bez racji, że uspołecznienie procesu ustawodawczego *per se* obniża stopień jego profesjonalizmu, a to dlatego, że prowadzi do multiplikacji, a w konsekwencji do egzageracji „informacji wartościującej”. Ta, jak powiedziano wcześniej, jest co prawda niezbędna w racjonalnie zorganizowanym procesie dochodzenia ustawy do skutku, ale nie może nigdy uzyskać statusu informacji dominującej, a tym bardziej rozstrzygającej. To z kolei dowodzi tego, że wiele wartości i stanów rzeczy, jakie winno się kojarzyć w procesie ustawodawczym, jest względem siebie kolizyjnych, a nawet wzajemnie się wykluczających. Trudno bowiem, z jednej strony, zrealizować nakaz profesjonalizacji prac ustawodawczych, z drugiej zaś ich otwarcia na społecznych uczestników mechanizmu prawotwórczego.

Prawidłowo zorganizowany proces legislacyjny winien tak korelować poszczególne wartości składające się na konkretny model prawotwórstwa, aby maksymalizować ich wszystkie możliwe awantaże, a zarazem minimalizować mankamenty i ich skutki uboczne.

Po trzecie, niekontrolowane formy uspołecznienia prac ustawodawczych mogą generować zjawiska negatywne, a wręcz patologiczne, do których należy zaliczyć m.in. korupcję parlamentarną czy lobbying, szczególnie, jeśli nie podlega on jasnym i czytelnym mechanizmom instytucjonalizacji⁴⁶.

Po czwarte wreszcie, uspołecznienie procesu ustawodawczego, zwłaszcza kiedy przybiera zbyt duże rozmiary, może popaść w konflikt z kon-

⁴⁴ Które to podmioty należy rozumieć szeroko, obejmując tym pojęciem również adresatów procesu legislacyjnego, jego użytkowników, a zwłaszcza jego beneficjentów. P. Chmielnicki, *Podmioty objęte procesem normotwórczym*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, Warszawa 2014, s. 135 i n.

⁴⁵ Niemniej należy mieć na uwadze, że sam dyskurs prawodawczy jest wartością *per se*. Por. L. Morawski, *Spór o model polityki prawa – ujęcie systemowe*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9, s. 35 i n.

⁴⁶ Por. W.J. Wołpiuk, *Lobbying a demokratyczne formy wpływu na stanowienie prawa*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy...*, s. 235 i n.

stytucyjnie założonymi zasadami i regułami legislacji. Przejawem tego jest (może być) podważenie podstawowej formy sprawowania władzy przez suverena, jaką jest tzw. demokracja pośrednia (przedstawicielska). Ta pozostaje wszakże niewątpliwie zasadniczym mechanizmem sprawowania władzy przez naród (por. art. 4 ust. 2 Konstytucji RP). Demokracja bezpośrednia, i będące jej konsekwencją uspołecznienie procesu tworzenia ustawy, może w efekcie podważyć pierwszorzędne znaczenie demokracji przedstawicielskiej (czego doskonale dowodzą te wszystkie przykłady, kiedy ludowe inicjatywy ustawodawcze próbuje się traktować jako ważniejsze wobec inicjatyw pozostałych podmiotów korzystających z prawa początkowania ustawodawstwa i kiedy formułuje się wręcz postulaty jedynie próbującego sposobu odniesienia się do nich przez Sejm).

Tymczasem konstytucyjna precedencja różnych form demokracji jest jasna i nie budzi wątpliwości. Na pierwszym miejscu pozostaje zawsze demokracja pośrednia (realizowana za sprawą wybieralnych organów tj. Sejmu i Senatu), na drugim zaś miejscu, i to w charakterze formy z definicji komplementarnej, jest postawiona demokracja bezpośrednia (realizowana nie tylko za sprawą referendum, obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ale też uspołeczniania procesu legislacyjnego). Pamiętać też trzeba, że nadmierne otwarcie procesu ustawodawczego na różnych społecznych jego uczestników może zachwiać tymi zasadami tego procesu, które ustalił już dawno Trybunał Konstytucyjny, a które dzisiaj wyznaczają standard prawidłowej (przyzwoitej) legislacji. Grozi przy tym, przede wszystkim, nadmierną polityzacją prawa rozumianą w tym przypadku jako preferencja dla argumentu politycznego, przedkładanego ponad wszystkie inne, zarówno racjonalne, jak i mniej racjonalne argumenty.

Biorąc powyższe pod uwagę trzeba stwierdzić, że uspołecznienie procesu ustawodawczego jest dzisiaj koniecznością, ale powinno być dokonywane ostrożnie i racjonalnie żeby nie wyrócić „do góry nogami” całego zestawu norm, zasad i wartości składających się na mechanizm dochodzenia ustawy do skutku. Próbując sformułować uwagi *de lege ferenda* wydaje się, że pożądane (oczekiwane) zmiany powinny objąć przynajmniej trzy akty normatywne, tj. ustawę z 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli; ustawę z 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym i w końcu regulamin Sejmu.

W pierwszym rządzie warte rozważenia są zmiany ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (detalizującej art. 118 ust. 2 Konstytucji RP). Zmianie powinien ulec przede wszystkim przepis art. 4 ust. 1 nakładający na projekt obywatelski wymóg złożenia pro-

jektu ustawy wraz z jego uzasadnieniem stosownie do wymogów określonych w regulaminie Sejmu. Godzi się przypomnieć, że w ten sposób akt powszechnie obowiązujący, jakim jest ustawa, odsyła do aktu „tylko” wewnętrznego, który w żaden sposób nie wiąże obywateli. Oczywiście nikt nie postuluje tutaj uwolnienia projektu obywatelskiego spod rygorów formalnych, których istnienie sprzyja realizacji zasady prakseologii i profesjonalizmu prac sejmowych. Powinno się jednak w tym przypadku przeniść wymogi, których spełniania oczekuje się od projektu zainicjowanego przez obywateli, do ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, tym bardziej, że przepis art. 34 różnicuje – jak wiadomo – określone tam wymagania w zależności od rodzaju (charakteru) podmiotu wykonującego inicjatywę. Przepisem, który powinien się również znaleźć w ewentualnie znowelizowanej ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, jest ustanowienie okresu karencji na wnoszenie projektów ustaw dotyczących tej samej materii.

W obecnym stanie prawnym materialnie identyczne projekty ustaw, wnoszone w trybie art. 118 ust. 2 Konstytucji RP, mogą być wszak wnoszone permanentnie. W praktyce jest to sposobność, również i dla partii politycznych, do prowadzenia swoistej kampanii reklamowej, która częstokroć jest ważniejsza nawet aniżeli sam projekt ustawy. Trzeba zaznaczyć, że taki „kampanijny” charakter ludowej inicjatywy ustawodawczej podpowiada wykładnia historyczna instytucji umocowanej w art. 118 ust. 2 Konstytucji RP. Pokazuje ona niedwuznacznie, że w bardzo dużym stopniu była ona pomyślana jako „boczna furтка” dla wnoszenia inicjatyw ustawodawczych przez partie polityczne, które znalazły się poza parlamentem (a w praktyce, jak wiadomo, korzystają z niej również ugrupowania parlamentarne). Dlatego, nie chcąc w żadnej mierze nadmiernie krępować obywateli w wykonywaniu ich konstytucyjnych uprawnień, powinno się jednak zracjonalizować model ludowej inicjatywy ustawodawczej i wyraźnie zastrzec, że projekty materialnie identyczne mogą być wnoszone np. po upływie dwunastu miesięcy od poprzedniego zaprezentowania Sejmowi danego projektu (jest to ważne zwłaszcza w momencie, kiedy Sejm nie uchwała ostatecznie ustawy, bowiem wówczas permanentne wnoszenie projektów w tych samych sprawach niepotrzebnie tylko angażuje izbę, a często ma sens jedynie polityczny, a nie merytoryczny).

Inną, w praktyce jeszcze poważniejszą sprawą, jest precyzyjne określenie uprawnień reprezentanta komitetu inicjatywy ustawodawczej. Tutaj jednak, bez stosownej zmiany konstytucji nie można niczego uczynić. Przypomnieć więc się godzi, że konstytucja w art. 119 ust. 4 pozwala wnioskodawcy na wycofanie zgłoszonego przez siebie projektu ustawy

najpóźniej do zakończenia drugiego czytania. Z kolei art. 119 ust. 2 daje wnioskodawcy prawo wnoszenia poprawek do zgłoszonego przez siebie projektu. Jednocześnie art. 118 ust. 2 nie czyni żadnego wyłączenia stosowania art. 119 ust. 2 i 4. W rezultacie ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli uprawnienia wnioskodawcy ceduje na pełnomocnika komitetu inicjatywy ustawodawczej (o którym mówi art. 5 ust. 3 ustawy). Pojawia się jednak w tym miejscu uzasadniona wątpliwość czy z wszystkich uprawnień „wnioskodawcy” może i powinien korzystać „jedynie” pełnomocnik wnioskodawcy. Wydaje się, że projekt obywatelski, jako projekt firmowany nie tylko przez pełnomocnika komitetu inicjatywy ustawodawczej, ale przez grupę co najmniej 100 tys. obywateli, powinien – na zasadzie wyjątku – nie podlegać „zwykłym” procedurom sejmowym, ergo nie powinny mieć do niego zastosowania przepisy art. 119 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji RP (tym bardziej, że językowo patrząc na problem, uprawnienia w wnioskodawcy z art. 119 ust. 2 i 4 nie mogą być tożsame z uprawnieniami „pełnomocnika wnioskodawcy”).

Ustawą, która mogłaby również podlegać nowelizacji, przeprowadzonej pod ogólnym hasłem uspołeczniania procesu ustawodawczego, jest ustawa o referendum ogólnokrajowym. *Prima facie* ustawa ta nie ma związku z procesem legislacyjnym, w praktyce jednak referendum ogólnokrajowe, szczególnie w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125 Konstytucji RP) ma postać referendum ustawodawczego, gdyż sprawy takie są regulowane na poziomie ustawy. Określenie reżimu proceduralnego postępowania z takim referendum, *nolens volens*, dotyczy więc procesu legislacyjnego. Tutaj elementem, który wymaga korekty jest postępowanie Sejmu w sprawie zarządzenia referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Art. 63 ust. 1 ustawy mówi bowiem wyraźnie, że „Sejm może postanowić o poddaniu określonej sprawy pod referendum z inicjatywy obywateli, którzy dla swojego wniosku uzyskają poparcie co najmniej 500 000 osób mających prawo udziału w referendum”. Istotą regulacji jest więc, stosownie do brzmienia art. 125 Konstytucji RP, pozostawienie w wyłącznej gestii Sejmu podjęcia decyzji o zarządzeniu referendum. Wniosek obywateli w żadnym razie nie wiąże bowiem Sejmu, który dysponuje pełną swobodą w zakresie wyrażenia bądź niewyrażenia zgody na jego przeprowadzenie. Trzeba przyznać, że obecna regulacja jest racjonalna. Referendum jest bowiem, z jednej strony super-demokratyczną formą działania samego suwerena, czyli narodu. Jest jednak także, narzędziem, które może być (i w praktyce jest) używane i nadużywane z pobudek politycznych i populistycznych. W związku z powyższym wprowadzenie rozwiązania stwarzającego Sej-

mowi oblig zarządzenia referendum na wniosek obywateli byłoby nadmiernie niebezpieczne, gdyż w praktyce mogłoby skutkować ciągłym „festiwalem referendalnym”. Z drugiej strony również krytycznie należy ocenić dotychczasową praktykę, w której Sejm w sposób stały odmawia zarządzenia referendum na wniosek złożony przez grupę co najmniej pół miliona obywateli, nawet jeśli grupa ta znacznie przewyższa minimum określone w ustawie. Dlatego wydaje się, że rozwiązaniem optymalnym, przy pozostawieniu co do zasady obecnych rozwiązań ustawowych w tej sprawie, jest wprowadzenie dodatkowego przepisu, który nakładałby na Sejm obowiązek zarządzenia referendum o ile liczba podpisów pod wnioskiem przekroczyłaby np. trzy- bądź czterokrotność minimum przewidzianego w art. 63 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Wydaje się, że tego rodzaju rozwiązanie zapewniałoby minimum racjonalności i sprawności działania całej procedury, a jednocześnie odpowiadałoby art. 4 Konstytucji RP, w którym przecież demokracja bezpośrednia została potraktowana jako komplementarna, ale nie marginalna forma demokracji.

Wreszcie pewnych korekt wymagałyby przepisy regulaminu Sejmu. Co prawda zrobiono już sporo w celu uspołecznienia procesu ustawodawczego, ale nie zawsze wprowadzone rozwiązania okazały się być zadawalające. Wydaje się przy tym, że oczekiwań nie spełnia przede wszystkim instytucja wysłuchania publicznego (art. 70a-70i regulaminu Sejmu). Jej zasadniczym mankamentem jest procedura dotycząca wnioskowania w przedmiocie podjęcia uchwały komisji sejmowej w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego. W istniejącym stanie prawnym wniosek taki może zgłosić wyłącznie poseł (art. 70a, ust. 3). Z kolei prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym mają podmioty wskazane w art. 70b, ust. 1 i ust. 2. Wydaje się, że pożądanym rozwiązaniem byłoby tutaj poszerzenie kręgu wnioskodawców przeprowadzenia wysłuchania publicznego, jak i inne określenie podmiotów, które mogą wziąć udział w wysłuchaniu (bez oczywiście naruszania obecnej zasady, że uchwałę w sprawie przeprowadzenia wysłuchania podejmuje komisja).

Po pierwsze, wniosek w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego powinny móc zgłosić, poza posłami, organizacje społeczne, fundacje, stowarzyszenia oraz organizacje pracodawców i pracobiorców o uregulowanej sytuacji prawnej. Z logicznego punktu widzenia to one bowiem, a nie posłowie, są najbardziej zainteresowane wysłuchaniem publicznym. Po drugie, można by było rozważyć dopuszczenie zgłaszania wniosków przez *ad hoc* zorganizowane grupy obywateli, co usprawiedliwione by było wnioskowaniem *a maiori ad minus* w stosunku do obywa-

telskiej inicjatywy ustawodawczej. Mówiąc krótko, skoro obywatele mogą więcej (tzn. złożyć w Sejmie projekt ustawy) to powinni też móc mniej, co w tym przypadku oznacza złożenie wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego w odniesieniu do procedowanego w Sejmie projektu ustawy. Oczywiście kwestią do ustalenia pozostałoby wówczas określenie liczby osób (podpisów) niezbędnych do skutecznego złożenia wniosku w tej sprawie. Z kolei określenie uczestników wysłuchania publicznego powinno nastąpić w sposób zbliżony do tego, w jaki to uczynił regulamin Senatu. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym ma każdy, kto zgłosił komisjom taką wolę co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania publicznego, w formie pisemnej wskazując: 1) imię (imiona) i nazwisko oraz miejsce zamieszkania i adres – w odniesieniu do osób fizycznych, 2) nazwę, siedzibę i adres, a także imię (imiona) i nazwisko oraz miejsce zamieszkania i adres osoby reprezentującej na wysłuchaniu publicznym – w odniesieniu do osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, 3) interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, lub rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać.

Wreszcie, czego ciągle nie ma w Polsce, a co występuje w niektórych państwach europejskich (np. w Wielkiej Brytanii) uspołecznienie procesu ustawodawczego powinno następować w formach właściwych dla tzw. e-rządzenia⁴⁷. Wydaje się, że rozwiązaniem minimalnym jest dopuszczenie możliwości zgłaszania przez obywateli i ich organizacje uwag do zainicjowanych projektów ustaw. Można tutaj pomyśleć o wprowadzeniu rozwiązania zakładającego, że od momentu podania projektu do publicznej wiadomości na stronach internetowych Sejmu do czasu zakończenia pierwszego czytania każda osoba fizyczna i prawna (oczywiście nie anonimowa) może zgłosić do ogłoszonego projektu swoje uwagi, postulaty i propozycje poprawek. Komisja sejmowa, zajmująca się szczegółowym rozpatrzeniem projektu musiałaby wówczas w swoim sprawozdaniu zamieścić informację o tym czy takie uwagi obywatelskie wpłynęły, jeśli tak, to jaki miały charakter i co w odniesieniu do nich rekomenduje komisja Sejmowi. Wydaje się, że tego rodzaju rozwiązanie byłoby szczególnie pożądane. Ze społecznego i politycznego punktu widzenia dałoby ono obywatelom autentyczne poczucie nie tylko bycia poinformowanymi, ale bycia realnym uczestnikami sejmowego procesu ustawodawczego co dla budowania społeczeństwa obywatelskiego, rze-

⁴⁷ Szerzej na ten temat zob. J. Rzucidło, *Rząd elektroniczny. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2015, s. 59 i n.

czywiście partycypującego w sprawach publicznych ma wręcz kapitalne znaczenie. Z drugiej strony nie naraziłoby w niczym praw Sejmu, ani nie spowolniłoby jego prac. Nie uszczuplałby też w niczym Sejmu jako konstytucyjnego nośnika władzy ustawodawczej. Z kolei z marketingowego punktu widzenia lokowałoby Sejm w popularnej i atrakcyjnej dzisiaj formule rządzenia elektronicznego.

Kontrola procesu ustawodawczego

Rozważając ewentualne zmiany, których celem miałyby być doskonalenie procesu ustawodawczego, nie można pominąć zagadnienia kontroli tego procesu. Stąd czwartym hasłem, wskazującym grupę problemów do rozważenia, jest hasło „proces ustawodawczy bardziej kontrolowany”. Pierwszym jest kontrola prawna, której istotą jest przestrzeganie zarówno pozytywnego, jak i negatywnego obowiązku ustawodawcy zwykłego. W pierwszym przypadku chodzi o to, że parlament jest zobowiązany do wydawania ustaw zgodnych z konstytucją oraz, co należy podkreślić, rozwijających konstytucję i pozwalających na jej pełną aplikację w obrocie prawnym. W tym drugim przypadku, określanym mianem negatywnego obowiązku ustawodawcy zwykłego, chodzi z kolei o to, żeby parlament powstrzymał się od stanowienia prawa niezgodnego z konstytucją. Realizacja obu wskazanych wyżej obowiązków ustawodawcy zwykłego w niczym nie uszczupla praw, ani idei sądownictwa konstytucyjnego. W stosunku do tego ostatniego, zarówno pozytywny, jak i negatywny obowiązek Sejmu mają charakter uzupełniający.

System kontroli konstytucyjności prawa jest systemem złożonym, system, który Trybunał Konstytucyjny wieńczy, a nie wypełnia w sposób całkowity. Powinnością Sejmu i odpowiednio Senatu (tego ostatniego zwłaszcza jako „izby refleksji i rozważań”), jest więc dołożenie należytej staranności w wydawaniu ustawy. Powinność taka wynika nie tylko z ogólnych zasad prakseologii procesu prawotwórczego, ale również z konstytucyjnych zasad, których podmioty władzy ustawodawczej zobowiązane są bezwzględnie przestrzegać. Chodzi tutaj przede wszystkim o zasady: rzetelnego i sprawnego działania instytucji (preambuła); demokratycznego państwa prawnego (art. 2); legalności (art. 7) oraz prawidłowej legislacji (którą Trybunał Konstytucyjny odkodował z zasady państwa prawnego⁴⁸).

⁴⁸ A która w procesie ustawodawczym, ze zrozumiałych względów, odgrywa szczególną rolę. Por. J. Zalesny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. XIII,

Wydaje się, że regulaminowe warunki prowadzenia kontroli konstytucyjności i legalności ustawodawstwa przez Sejm i jego organy są uregulowane w sposób prawidłowy. Trudno jest mówić o tym, że któryś z organów Sejmu czy też któryś z etapów procesu legislacyjnego jest szczególnie odpowiedzialny za badanie konstytucyjności (legalności) tworzonego prawa⁴⁹. Wydaje się, że wszystkie momenty parlamentarnego postępowania ustawodawczego mają tutaj równie ważne znaczenie. Niemniej rola wyjątkowa przypada z pewnością Marszałkowi Sejmu i Komisji Ustawodawczej. Poza tym odpowiedniego działania, sprofilowanego na badania ustawy pod kątem jej zgodności z konstytucją, należy oczekiwać od Senatu, który przecież – już standardowo – spełnia rolę izby rewizyjnej bądź – jak niektórzy mówią – izby zadumy ustawodawczej bądź powściągliwości ustawodawczej⁵⁰.

Niemniej warto wskazać parę spraw, które są dzisiaj albo dyskusyjne i nie do końca racjonalne albo takie, których nie ma, a o których można by było ewentualnie pomyśleć. Sprawą ciągle wątpliwą (sygnalizowaną już przez doktrynę prawa konstytucyjnego) są procedury przewidziane w art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu. O pewnych wątpliwościach w tej sprawie była już mowa wcześniej. Tutaj trzeba zwrócić uwagę na inne zagadnienia. Po pierwsze, na to, że w brzmieniu art. 34 ust. 8 nie ma w ogóle mowy o zgodności projektu z Konstytucją; po drugie, że jest tam z kolei mowa o zgodności z „podstawowymi zasadami techniki prawodawczej”. W tym przypadku pojawia się problem, co konkretnie autor regulaminu miał na myśli. Czy miał on na myśli rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej, czyli konkretny akt normatywny, czy też raczej miał on na myśli ogólne wzorce, według których powinno się konstruować przepisy (popularnie także przecież zwane zasadami techniki prawodawczej). Po trzecie, nie do końca jasne jest określanie „sprzeczności z prawem”, którym posługuje się art. 34 ust. 8 regulaminu. Pojęcie sprzeczności z prawem można bowiem interpretować zarówno wąsko, jak i szeroko. Można ono oznaczać jedynie sprzeczność z Konstytucją RP, jak i sprzeczność (w szerszym tego słowa

s. 11 i n. Zob. też M. Ziółkowski, *Standard legalności stanowienia ustawy w orzecznictwie konstytucyjnym*, [w:] P. Radziejewicz (red.), *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, Warszawa 2015, s. 239 i n.

⁴⁹ Cały ten proces podlega również kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Szerzej na ten temat zob. A. Syryt, *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, *passim*.

⁵⁰ E. Popławska, *Lepsze prawo – wyzwanie dla Senatu*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy...*, s. 113 i n.

znaczeniu) z całym porządkiem prawnym, a także (jeszcze szerzej) sprzeczność z wartościami i zasadami określającymi tożsamość systemu prawnego w stopniu wykluczającym modyfikację zarówno tego systemu, jak i projektu. Przez sprzeczność z prawem można też rozumieć przypadki oczywistej sprzeczności projektów z prawem, które mają cechą nieusuwalnych i oczywistych wad. Wydaje się, że posługiwanie się przez autora regulaminu tak nieostрым, a przez to różnie interpretowanym pojęciem jest niedopuszczalne, zwłaszcza, że w zależności od przyjętej interpretacji może ono skutkować dopuszczeniem bądź też niedopuszczeniem projektu do dalszych prac parlamentarnych. Korekty wymaga wreszcie, wskazana już wcześniej, możliwość alternatywnego działania Marszałka Sejmu. Wydaje się, że uchwała Komisji Ustawodawczej, podjęta szczególną większością, bo większością trzech piątych głosów, powinna zamykać postępowanie w tej sprawie, a nie ciągle pozwalać Marszałkowi na nadanie biegu projektowi zdyskwalifikowanemu przez komisję.

Rzeczą wartą rozważenia jest też uczynienie z Komisji Ustawodawczej w większym stopniu niż ma to miejsce obecnie organu sejmowego kontrolującego konstytucyjność tworzonego przez parlament prawa⁵¹. Wydaje się, że warte rozważenia byłoby np. dopuszczenie możliwości zgłoszenia przez każdy klub poselski (bądź kwantytatywnie wskazaną grupę posłów) wniosku do Komisji Ustawodawczej (np. do czasu zakończenia drugiego czytania) w sprawie zaopiniowania każdego rozpatrywanego przez Sejm projektu ustawy pod kątem jego zgodności z konstytucją⁵². W ten sposób sejmowa Komisja Ustawodawcza stałaby się *de facto* pilotem kontroli konstytucyjności ustawy w Sejmie, a jednocześnie istotne narzędzie wpływu na przebieg postępowania ustawodawczego uzyskiwałyby opozycyjne kluby parlamentarne (o czym dalej)⁵³.

⁵¹ Por. R. Piotrowski, *Parlamentarna kontrola konstytucyjności aktów prawnych*, [w:] E. Zwierchowski (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997, s. 108 i n.

⁵² Co odpowiadało by w możliwie pełny sposób postulatowi rzetelności procesu ustawodawczego i czyniło by samych posłów (poprzez kluby i koła poselskie) w jeszcze większym stopniu odpowiedzialnymi za jakość stanowionego w państwie prawa i jego zgodność z konstytucją. Co więcej, chroniłoby to w większym stopniu prawa Sejmu, który w oczywistych przypadkach sam powinien nie dopuszczać do przyjmowania ustaw wadliwych, które później i tak zdyskredytuje Trybunał Konstytucyjny.

⁵³ Należy bowiem pamiętać, że ustanowienie organów pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa nie zdejmuje bynajmniej obowiązku takiej kontroli po stronie parlamentu. Co więcej, zauważa się, że w toku realizowanej przez parlament funkcji ustawodawczej musi on przestrzegać dwóch obowiązków, tzn. pozytywnego obowiązku ustawodawcy zwykłego, który zawiera się w konieczności wydawania wszystkich niezbęd-

Dochodzimy tutaj do drugiego wymiaru (aspektu) kontroli procesu ustawodawczego, jakim jest kontrola polityczna, czyli o zagwarantowanie minimalnego i przyzwoitego statusu opozycji parlamentarnej. W obecnych przepisach regulaminowych statusu takiego ona *de iure* nie ma. Są poszczególne uprawnienia, przysługujące np. grupie 15 posłów⁵⁴, a więc faktycznie również i grupom opozycyjnym, ale *ex officio* opozycja nie jest ujęta w ramy przepisów regulaminowych, bo i sam termin „opozycja” ani razu nie pojawia się w regulaminie Sejmu. Wydaje się, że czas najwyższy, aby ten stan rzeczy zmienić. Dzisiaj jednym z kryteriów demokratyczności rozwiązań ustrojowych jest instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej, której sprawne działanie jest ważnym elementem demokratycznego państwa prawnego. Dlatego należy rozważyć wprowadzenie do regulaminu Sejmu postanowień, które wprost odnoszą się do opozycji, i które opozycji zapewnią swobodę działania i krytyki rządu (bo to przecież jest kwintesencja funkcjonowania opozycji).

Sprawą najważniejszą jest rozstrzygnięcie kwestii, komu przyznać regulaminowy status opozycji (ewentualnie Oficjalnej Opozycji). Można bowiem przyjąć, jak to ma miejsce *tacite* dzisiaj, że opozycją są wszystkie kluby poselskie, które nie wchodzi w skład rządu bądź koalicji rządowej. Przyjęcie takiego założenia powoduje jednak najczęściej, czego ilustracją jest obecny regulamin, że opozycją są właściwie wszyscy inni, co nie wymaga odrębnej regulacji działania owej opozycji. Dlatego wydaje się, że potencjalna jurydyzacja opozycji w regulaminie Sejmu⁵⁵ powinna wyglądać w ten sposób, że status opozycji (Oficjalnej Opozycji) przyznaje się albo największemu klubowi poselskiemu, który nie tworzy aktualnie rządu ani koalicji rządowej albo – opcjonalnie – klubom, które w określonym czasie po zaprzysiężeniu nowego rządu (np. 7 dni) zgłoszą (np. Marszałkowi Sejmu) chęć pozostawania w opozycji. W tym drugim przypadku wymóg

nych ustaw, które uczynią konstytucję aktem w pełni stosownym oraz tzn. negatywnego obowiązku ustawodawcy zwykłego, który formułuje pod adresem parlamentu wyraźny zakaz wydawania ustaw niezgodnych z konstytucją. W efekcie, obowiązkiem parlamentu jest stworzenie procedur, które mogłyby mieć zastosowanie na okoliczność kontrolowania zgodności prawa z konstytucją już na etapie procesu ustawodawczego przebiegającego w parlamencie. Szerzej na ten temat zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 398 i n.

⁵⁴ Co niekiedy postrzegane jest jako pośrednia forma zainstalowania praw opozycji parlamentarnej, Por. S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 86, 87.

⁵⁵ Która to jurydyzacja (instytucjonalizacja) jest już w świecie pewnym uznanym standardem, do tego stopnia, że opozycję parlamentarną podnosi się wręcz do rangi instytucji konstytucyjnej. Szerzej na temat sposobów instytucjonalizacji opozycji zob. E. Zwierchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, *passim*.

notyfikacji faktu pozostawania w opozycji jest wskazany, gdyż równie dobrze można sobie wyobrazić sytuację, w której klub poselski co prawda nie wchodzi w skład rządu (koalicji rządowej), ale zarazem nie jest wobec niego ustosunkowany opozycyjnie, i przynajmniej okazjonalnie może popierać rząd. Poza tym można sobie wyobrazić sytuację (co potwierdza praktyka), że klub poselski choć oficjalnie nie wchodzi w skład koalicji rządowej to jednak tworzy tzw. koalicję parlamentarną, a w rezultacie popiera w głosowaniach sejmowych stanowisko rządu. Z wyżej przedstawionych powodów najlepszą formą regulaminowego określenia, kto tworzy opozycję jest albo: 1) przyznanie niejako z automatu statusu opozycji największemu klubowi, który pozostaje poza składem rządu (koalicji rządowej) albo 2) zawiadomienia w określonym terminie przez klub bądź kluby poselskie, że chce on (chcą one) pozostawać w stosunku do rządu w opozycji. Wydaje się przy tym, że zdecydowanie lepszym i prostszym rozwiązaniem jest pierwsza ze wskazanych sytuacji.

Przyznanie w regulaminie Sejmu konkretnie wskazanemu klubowi (ewentualnie klubom) oficjalnego statusu opozycji powinno pociągnąć za sobą przyznanie praw opozycji, tak aby była ona realną instytucją prawa parlamentarnego. Pamiętać však trzeba, że opozycja nie jest czymś złym, czymś, co niepotrzebnie przeszkadza rządowi i podkłada mu przysłowiową „nogę”, ale wręcz odwrotnie, opozycja – w demokratycznie zorganizowanym państwie – spełnia ożywczą rolę, realizując trzy kluczowe funkcje⁵⁶. Mianowicie funkcję kontrolną (mówiąc krótko patrzy rządowi na ręce); funkcję deliberacyjną (ewokuje debatę publiczną) i wreszcie spełnia niezwykle istotną funkcję kształtowania alternatywy programowej (poprzez składanie własnych propozycji i krytykę programu rządowego). Wydaje się, że pożądane zmiany regulaminu sejmowego powinny być tak przeprowadzone, aby umożliwić opozycji w miarę sprawną i pełną realizację tych trzech, przedstawionych wyżej funkcji. Oczywiście w szerszym ujęciu, regulaminowa regulacja statusu opozycji parlamentarnej powinna być skorelowana z tymi postanowieniami regulaminu, które zapewnią pluralistyczny obraz składu Sejmu i jego organów⁵⁷. Stąd propozycje instytucjonalnego zakotwiczenia opozycji będą tutaj przedstawione razem z tymi możliwymi (preferowanymi) rozwiązaniami, które ów pluralizm politycznopartyjnego oblicza Sejmu mogłyby zagwarantować.

⁵⁶ Szerzej na ten temat zob. Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Warszawa 2001, s. 36 i n.

⁵⁷ A docelowo z szerszym, ustrojowym mechanizmem aranżacji opozycji. Por. K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 27 i n.

Do rozważenia można przedstawić tu m.in.: 1) wyraźne wprowadzenie do regulaminu Sejmu normy, która gwarantuje reprezentację w Prezydium Sejmu wszystkim klubom poselskim (co oznacza przyznanie prawa posiadania wicemarszałka Sejmu każdemu klubowi); 2) idąc dalej tym tropem można w ogóle powiązać funkcję wicemarszałka Sejmu z klubem co gwarantowałoby, że osoba wicemarszałka Sejmu, która porzuca klub parlamentarny, z którym stanowisko wicemarszałka jest powiązane, traci to stanowisko (jak wiadomo wątpliwie przypadki innego ukształtowania praktyki w tym względzie znamy z doświadczenia); 3) opcjonalnie, jeśli uchwałodawca nie zdecydowałby się na pierwsze ze wskazanych rozwiązań, należy bezwzględnie wprowadzić przepis, który prawo do wicemarszałka przyznaje np. klubom liczącym co najmniej dwukrotność minimalnego składu klubu (co znowu zabezpieczałoby przed naganną praktyką, kiedy to duże kuby poselskie nie miały swojego reprezentanta w Prezydium Sejmu); 4) należałoby wprowadzić przepis, który *expressis verbis* potwierdzi, że składy osobowe komisji sejmowych muszą w swoim składzie politycznym odzwierciedlać proporcję składu Sejmu; 5) instytucjonalizując opozycję powinno się również zagwarantować jej prawo do powoływania przewodniczących określonej liczby stałych komisji sejmowych (np. co najmniej jednej czwartej komisji); 6) wydaje się, że sensownym rozwiązaniem byłoby, konsekwentnie do wcześniej zgłoszonego wniosku, zagwarantowanie opozycji przewodnictwa w kilku, z góry wskazanych komisji np. komisji etyki polskiej czy komisji regulaminowej i spraw poselskich, 7) powinno się również wprowadzić przepis, który wyeliminuje możliwość powoływania przewodniczącego i wiceprzewodniczącego stałej komisji z jednego klubu poselskiego; 8) opozycja parlamentarna (posiadająca taki status regulaminowy) powinna wreszcie otrzymać prawo do określania porządku dziennego jednego z posiedzeń Sejmu (np. co piątego posiedzenia). To rozwiązanie, znane z praktyki innych państw (np. Wielkiej Brytanii), jest bowiem jednym z najważniejszych uprawnień opozycji parlamentarnej, które, z jednej strony pozwala jej skutecznie działać, z drugiej zaś, nie wywołuje destabilizacji rządu ani prac rządowych. Wreszcie 9) regulamin Sejmu powinien „odbudować” zdewastowaną instytucję interpelacji, tym bardziej, że ma ona swoje mocne, bo konstytucyjne zakotwiczenie (por. art. 115 – w żadnym razie nie naprawiła tego regulaminowa instytucja żądania informacji przyznana klubom i grupom liczącym co najmniej 15 posłów).

Interpelacja jest tradycyjną instytucją prawa parlamentarnego, której sensem jest: a) zadanie pytania w sprawach o szczególnym znaczeniu; b) przez to zwrócenie uwagi opinii publicznej na sprawę będącą przedmio-

tem interpelacji; c) i w końcu wywołanie debaty plenarnej (co odpowiada funkcji deliberacyjnej jaką spełnia opozycja parlamentarna). Tymczasem w obecnym stanie prawnym sens interpelacji został zaprzepaszczony, zwłaszcza że odpowiedź na nią nie może być powodem wszczęcia debaty parlamentarnej (a o to przecież zawsze chodzi opozycji, bo to naświetla potknięcia i słabe punkty rządu, a zarazem pokazuje kontrolne nachylenie działania opozycji)⁵⁸. Wydaje się więc, że pożądanym stanem byłaby restytucja interpelacji w jej oryginalnym wydaniu (tzn. z możliwością przeprowadzania debaty sejmowej), ale jednocześnie z zastrzeżeniem, że prawo interpelowania członków Rady Ministrów miałby klub (kluby) mający status oficjalnej opozycji. W ten sposób z żądania informacji korzystałyby wszystkie pozostałe kluby i grupy minimum 15 posłów, podczas gdy interpelacja byłaby instrumentem pozostającym w rękach opozycji (co niewątpliwie podnosiłoby jej ustrojową rangę). Można w końcu pomyśleć o tym, że 10 wniosków do komisji ustawodawczej (proponowany wcześniej), który byłby formą kontroli legalności i konstytucyjności procesu legislacyjnego mogłaby złożyć wyłącznie opozycja. Dzięki temu prawo żądania od komisji ustawodawczej przygotowania opinii o zgodności procedowanego projektu z konstytucją pozostawałoby w dyspozycji nie wszystkich klubów poselskich, ale klubu (klubów) mających formalny status oficjalnej opozycji parlamentarnej. Taka ewentualność również podkreślałaby znaczenie opozycji i jej ustrojową rangę⁵⁹.

Efektywność procesu ustawodawczego

Wszystkie przedstawione propozycje mają w sumie spełnić ostatni, w gruncie rzeczy najważniejszy postulat optymalizacji prac legislacyjnych, jakim jest zwiększenie efektywności procesu ustawodawczego. Każda ze zgłoszonych propozycji, w swoim finalnym skutku, ma przecież doprowadzić do zwiększenia skuteczności i jakości procesu dochodzenia ustawy do skutku. Wydaje się jednak, że mówiąc o procesie ustawodawczym bardziej efektywnym można jeszcze wskazać (zapropionować) co

⁵⁸ Szerzej na ten temat zob. M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 63 i n. Zob. także J. Zalesny, *Dynamika procedur interpelacyjnych. Doświadczenia okresu transformacji w wymiarze wertykalnym*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce. 1989-2009*, Warszawa 2011, s. 97 i n.

⁵⁹ Która to rola ciągle w polskim Sejmie jest niedoceniana, a w rzeczywistości stanowi oś napędową jego pracy. Por. M. Kruk, *Parlament w dobie transformacji*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Transformacja ustrojowa...*, s. 77, 78.

najmniej dwa rozwiązania, które będą temu sprzyjały. Oba dotyczą przy tym relacji Sejmu z otoczeniem, jakim jest Rada Ministrów z jednej strony oraz Senat, z drugiej strony.

Jeśli idzie o Radę Ministrów, to nie ulega wątpliwości, że obok Sejmu stanowi ona zasadniczy podmiot prac ustawodawczych⁶⁰. Raz jeszcze podkreślić wypada, że nie jest to żaden defekt systemu, ale efekt tego, że wpisany jest on w ramy parlamentaryzmu, a te wymagają współdziałania rządu i parlamentu w procesie prawotwórczym, szczególnie w przypadku tworzenia ustawy. Z tego punktu widzenia patrząc należy żałować, że liczne nowelizacje ustawy o Radzie Ministrów nie zapewniły dostatecznej instytucjonalizacji właściwiej komórki Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zajmującej się kontaktami z Sejmem (Senatem) na etapie postępowania ustawodawczego. Zadania Rządowego Centrum Legislacji mimo wszystko są nico inne, a samo Centrum nie jest podmiotem, który monitoruje przebieg rządowych przedłożeń legislacyjnych na etapie ich parlamentarnego rozpatrywania (a dzisiaj z oczywistych powodów robi to w bardzo ograniczonym stopniu). Patrząc na doświadczenia innych państw wypada żałować, a zarazem wnioskować, o powoływanie w składzie Rady Ministrów (najlepiej w randzie podsekretarza stanu) osoby odpowiedzialnej za kontakty z Sejmem (Senatem), której zasadniczym zadaniem byłoby pilotowanie rządowych projektów ustaw w parlamencie oraz gwarantowanie uwzględniania przez parlament stanowiska rządu w tej sprawie (bo to jest sensem obecności tego podmiotu⁶¹). Odpowiednia komórka, w postaci departamentu czy biura np. ds. kontaktów z parlamentem jest więc najzwyczajszym wymogiem prakseologii procesu legislacyjnego.

Innym problemem, w przypadku parlamentu dwuizbowego niejako naturalnym, jest określenie zasad współdziałania obu izb (Sejmu i Senatu), szczególnie w tych przypadkach, kiedy izby różnią się między sobą co do *meritum* procedowanej ustawy. Jak wiadomo polska konstytucja przewiduje, typowy zresztą dla większości państw europejskich, model dwuizbowości asymetrycznej (nierównorzędnej), w której izba pierwsza (Sejm) odgrywa rolę dominującą, zaś izba druga (Senat) jest izbą korekcyjną⁶².

⁶⁰ M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 111 i n.

⁶¹ Por. R. Chruściak, *Przygotowywanie rządowych projektów ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 70 i n.

⁶² Szerzej na ten temat zob. m.in.: M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 135 i n.; T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016, s. 42 i n.

Brak równorzędności Sejmu i Senatu, w zakresie trybu ustawodawczego potwierdza najlepiej art. 121 Konstytucji RP, przyznający Sejmowi „prawo ostatniego słowa”, jeśli idzie o treść i kształt uchwalanej ustawy. Jednocześnie Konstytucja RP ustanawia *expressis verbis* dwa wyjątki od tego normalnego stanu asymetryczności izb. Pierwszym jest tryb zmiany samej konstytucji (art. 235), drugim natomiast parlamentarny sposób wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji bądź organowi międzynarodowemu kompetencje władz państwa w niektórych sprawach (art. 90).

Co ważne, w żadnym przepisie Konstytucji RP, dotyczącym zarówno trybu „zwykłego”, gdzie izby są asymetryczne, jak i dwóch trybów „wyjątkowych”, gdzie rola Senatu jest zrównana (w jakimś sensie) z rolą Sejmu nie przewidziano żadnych mechanizmów koncyliacyjnych między izbami. Polski model dwuizbowości cechuje więc zdecydowana asymetryczność (z dwoma wyjątkami) oraz swoista „akoncyliacyjność” (czyli absencja procedur, które doprowadzić by miały do uzgadniania stanowisk obu izb w razie zaistnienia różnicy zdań). To rozwiązanie, choć jak najbardziej odpuszczane, może jednak godzić w racjonalny proces tworzenia prawa, zwłaszcza jeśli uzupełnimy go popularną dzisiaj koncepcją „negocyjnego prawotwórstwa”, zakładającego, że finalny produkt procesu ustawodawczego, tj. ustawa jest wynikiem permanentnych uzgodnień i negocjacji prowadzonych między różnymi podmiotami⁶³.

Pojawia się więc pytanie czy w obecnych granicach konstytucyjnych jest możliwe wprowadzenie pewnych procedur koncyliacyjnych, np. w postaci komisji wspólnej Sejmu i Senatu, funkcjonującej bądź to w sposób stały, bądź też angażowanej *ad hoc*, w przypadku zaistnienia różnicy zdań. Jak wiadomo z ograniczoną praktyką w tym względzie mieliśmy do czynienia na początku lat 90-tych⁶⁴. Później jednak praktyka poszła w innym kierunku, tzn. braku mechanizmów koncyliacyjnych. Niemniej zdawać sobie trzeba sprawę z tego, że zwłaszcza po roku 1997 mechanizmy tego rodzaju były niepotrzebne i w jakimś sensie zastępowane polityczną zbieżnością Sejmu i Senatu, która *per se* minimalizowała odmienności stanowisk obu izb⁶⁵.

⁶³ E. Kustra, *Władczy i negocyjny typ tworzenia prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994, nr 4, s. 24.

⁶⁴ Por. P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)*, Warszawa 1995 s. 63 i n.

⁶⁵ Zbieżności tego rodzaju w praktyce bardzo często w ogóle eliminują potrzebę ustanawiania mechanizmów porozumiewawczych między izbami, niemniej poddają w wątpliwość zasadniczy sens utrzymywania dwuizbowości. Wskazuje się bowiem, że niejako natu-

Argumentem przeciwko istnieniu wspólnej, poselsko-senatorskiej komisji był również ogólny model nierównorzędności izb zawarty w Konstytucji RP, a także brak wyraźnego dopuszczenia takiej możliwości przez konstytucję. Dzisiaj kwestią sporną pozostaje czy przy istniejącym *de lege fundamentalis* stanie prawnym powołanie tego rodzaju komisji jest dopuszczalne. Wydaje się, że pomimo bardzo czytelnego określenia roli izb parlamentarnych w procesie ustawodawczym i tego, że co do zasady rola Senatu jest rolą wtórną, można ustanowić jakiś mechanizm porozumiewawczy. Z pewnością nie mogłaby to być (śladem np. Niemiec⁶⁶) stała komisja złożona z członków obu izb (co wymagałoby stosownej podstawy konstytucyjnej). Do pomyslenia jest jednak wariant tworzenia komisji *ad hoc* (a więc jeśli pojawi się spór między izbami) albo powoływania, również *ad hoc*, delegacji obu izb, bez przyznawania im równoczesnego statusu komisji (co byłoby najbardziej „bezpieczne”). Wreszcie nie ma przeszkód regulaminowych, a tym bardziej konstytucyjnych, odbywania wspólnych posiedzeń komisji sejmowych i senackich, które procedowały nad danym projektem (ustawą)⁶⁷. Jeszcze inną formą dialogu między izbami mogłyby być (np. wprost dopuszczone przez regulaminy obu izb) wspólne posiedzenia Prezydium Sejmu i Senatu. Podkreślić bowiem trzeba, że konstytucyjna absencja pewnych rozwiązań absolutnie nie przeszkadza w ich ustanowieniu na niższych szczeblach procedury prawotwórczej czy nawet jedynie w praktyce, bez rejestrowania tego faktu w przepisach prawa. Zasadniczym motywem tworzenia procedur parlamentarnych powinna być bowiem zawsze ich efektywność⁶⁸.

ralnym środowiskiem dwuizbowości jest różnica w polityczno-partyjnych składach obu izb, skąd *nomen omen* bierze się potrzeba konstruowania prawa wyborczego na innych zasadach w pierwszej i w drugiej izbie parlamentu. Jeśli zbieżność polityczna obu izb utrzymuje się w dłuższym okresie to sama zasada dwuizbowości jest kwestionowana i często określana mianem dwuizbowości pozornej czy sztucznej. Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005, s. 97 i n.

⁶⁶ Szerzej na ten temat zob. A. Szmyt, *Komisja mediacyjna w RFN*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 42 i n.

⁶⁷ Praktyka taka pojawiała się zresztą sporadycznie na początku lat 90. XX wieku. Niemniej warto zaznaczyć, że część przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, że praktyka taka, bez wyraźnego zezwolenia w Konstytucji, jest niedopuszczalna (np. Sławomir Patyra), co jednak wydaje się być poglądem nazbyt ostrym.

⁶⁸ A tej sprzyjają wszelkiego rodzaju procedury koncyliacyjne ustanawiane w parlamencie dwuizbowym, bez względu na ich podstawę i na to, czy są jedynie przejawem praktyki, czy też formalnymi instytucjami prawnymi. Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Postępowanie mediacyjne w parlamencie dwuizbowym*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5 i n.

Zakończenie

Zaproponowane tutaj rozwiązania⁶⁹, sprowadzające się do punktów: 1) proces ustawodawczy bardziej racjonalny; 2) proces ustawodawczy bardziej profesjonalny; 3) proces ustawodawczy bardziej uspołeczniony; 4) proces ustawodawczy bardziej kontrolowany i wreszcie 5) proces ustawodawczy bardziej efektywny, są propozycjami, które mają wyjść naprzeciw różnym dysfunkcjom obecnego modelu legislacji w Polsce. Każdy przyjęty ostatecznie sposób tworzenia prawa, a zwłaszcza ustawy, musi korelować ze sobą często sprzeczne wartości i stany rzeczy. Ustanowienie hurra-demokratycznych procedur może się okazać efektywne, ale zupełnie nieefektywne. Z kolei nawiązanie do wzorców autokratycznego modelu prawa, choć często skutecznego, zwłaszcza jeśli idzie o poziom merytorycznej i aksjologicznej spójności prawa, dyskredytuje prawo i prawodawcę, pozbawiając go społeczno-politycznej legitymizacji. Racjonalny prawodawca musi więc kojarzyć ze sobą różne wartości i wybierać sprawdzoną metodę „złotego środka”, tzn. demokratyzować procedury ustawodawcze ale zarazem gwarantować ich skuteczność. Nawet najlepiej skrojone procedury, nawet najbardziej optymalne rozwiązania na nic się zdadzą, jeśli nie ma odpowiedniej kultury tworzenia prawa i wykreowanych przez nią zwyczajów i obyczajów politycznych, które tworzyć będą „społeczny klimat” dobrego prawotwórstwa.

STRESZCZENIE

Artykuł podejmuje temat ewentualnych korekt w procesie ustawodawczym, jaki przebiega w polskim parlamencie. Punktem wyjścia jest diagnoza obecnego stanu rzeczy ze wskazaniem mankamentów i dysfunkcji procesu ustawodawczego. Najważniejszymi problemami są obecnie: inflacja uchwalanego prawa, niejasność przepisów; zbyt częste zmiany prawa, a przede wszystkim nadmierna instrumentalizacja tworzonego w parlamencie prawa. Dlatego istnieje potrzeba usprawnienia procesu ustawodawczego. Zdaniem autora, zmiany powinny odpowiadać kilku kierunkowym wskazaniom: 1) proces ustawodawczy powinien być bardziej racjonalny; 2) proces ustawodawczy powinien być bardziej profesjonalny;

⁶⁹ Nie są to zresztą pierwsze propozycje, gdyż dyskusja nad optymalizacją kształtu procesu stanowienia prawa trwa w Polsce nieprzerwanie od wielu lat. Por. S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce: ocena i proponowane kierunki zmian*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 7 i n.

3) proces ustawodawczy powinien być bardziej uspołeczniony; 4) proces ustawodawczy powinien być bardziej kontrolowany i 5) proces ustawodawczy powinien być bardziej efektywny.

Jarosław Szymanek

ABOUT THE NEED TO OPTIMIZE THE LAW-MAKING MODEL

This article makes a novel contribution to knowledge and the Polish literature on the processes of law-making and proposes original adjustments to the legislative process which takes place in the Polish parliament. It starts from diagnosing the current state of affairs and highlighting areas and specific processes, which can be perceived as dysfunctional, such as frequent changes to the law, or law being unclear. It argues that improvements to the legislative process should be guided by the following imperatives: 1) the legislative process should be more rational; 2) the legislative process should be more professional; 3) the legislative process should be more socialized; 4) the legislative process should be more controlled and 5) legislative process should be more effective.

KEY WORDS: *the legislative process, rationalization, socialization of the legislative process, control of the legislative process, parliamentary opposition*

Bibliografia

- S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- P. Chmielnicki, *Podmioty objęte procesem normotwórczym*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, Warszawa 2014.
- R. Chruściak, *Przygotowywanie rządowych projektów ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2.
- W. Cyrul, *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2012.
- M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.
- J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.

- Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005.
- J. Karp, J. Szymanek, *Profesjonalizacja parlamentarnych prac ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5.
- M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.
- M. Kruk, *Parlament w dobie transformacji*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce. 1989-2009*, Warszawa 2011.
- K. Kubuj, *Rola Marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2.
- E. Kustra, *Proces ustawodawczy jako proces informacyjny*, [w:] K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywateli*, Sopot 2006.
- T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016.
- Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Warszawa 2001.
- M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012.
- T. Mołdawa, *Procedura legislacyjna w Hiszpanii*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4.
- M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Próba interpretacji*, Warszawa 2010.
- R. Piotrowski, *O potrzebie rozporządzeń z mocą ustawy w polskim systemie tworzenia prawa*, [w:] A. Bałaban, P. Mijal (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011.
- P. Radziewicz, *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5.
- J. Rzucidło, *Rząd elektroniczny. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2015.
- W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa w pierwszym okresie rządów PO-PSL*, [w:] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk (red.), *Demokracja w Polsce 2007–2009*, Warszawa 2009.
- A. Syryt, *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014.
- J. Szymanek, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005.
- J. Szymanek, *Funkcja ustawodawcza parlamentu (w ujęciu analizy politologicznej)*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2.
- J. Szymanek, *Postępowanie mediacyjne w parlamencie dwuizbowym*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5.

- J. Szymanek, *Udział czynnika eksperckiego w procesie ustawodawczym*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń (red.), *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego centrum Legislacji*, Warszawa 2015.
- A. Szmyt, *Opiniodawczo-doradcza obsługa sejmowych prac ustawodawczych*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999.
- S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce: ocena i proponowane kierunki zmian*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- S. Wronkowska, *Z historii ustawy o tworzeniu prawa*, [w:] M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian. Przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016.
- J. Zaleśny, *Dynamika procedur interpelacyjnych. Doświadczenia okresu transformacji w wymiarze wertykalnym*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce. 1989-2009*, Warszawa 2011.
- J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. XIII.
- E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.
- M. Ziółkowski, *Standard legalności stanowienia ustawy w orzecznictwie konstytucyjnym*, [w:] P. Radziejewicz (red.), *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, Warszawa 2015.