

Część I. Zagadnienia ogólnoteoretyczne

Rozdział I. Tryb pilny w procedurze ustawodawczej – zagadnienia historycznoprawne i porównawczoprawne

§ 1. Uwagi wstępne

Celem pierwszego rozdziału jest wprowadzenie w problematykę postępowania ustawodawczego w zakresie rządowych projektów ustaw rozpatrywanych w trybie pilnym. Stąd też dokonano w nim syntetycznego przedstawienia uwarunkowań historycznoprawnych tworzenia rządowych projektów ustaw w trybie pilnym.

Na wstępie, z uwagi na tematykę pracy, zostały wyjaśnione pojęcia „ustawy” oraz „procedury ustawodawczej”. Zasadne było także zasygnalizowanie i zilustrowanie rozwiązań porównawczych w zakresie tworzenia projektów pilnych w konstytucjach współczesnych.

§ 2. Zagadnienia wprowadzające

Konstytucja RP nie uregulowała w sposób całościowy procedury ustawodawczej rozpatrywania ustaw przez Sejm i Senat. Regulacje dotyczące procesu ustawodawczego zostały w niej określone w sposób ogólny. Dotyczy to przepisów art. 119–123 Konstytucji RP. Natomiast szczegółowo doprecyzowuje procedurę ustawodawczą w zakresie rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm Regulamin Sejmu¹, a w zakresie rozpatrywania ustaw przez Senat Regulamin Senatu².

¹ Uchw. Sejmu RP z 30.7.1992 r. – Regulamin Sejmu RP (t.j. M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.).

² Regulamin Senatu z 23.11.1990 r. (t.j. M.P. z 2024 r. poz. 10 ze zm.).

Z kolei proces przedustawodawczy rządu dotyczący opracowania rządowych projektów ustaw, który jest najbardziej skomplikowaną procedurą w tworzeniu ustaw, został określony zarówno w ustawach, jak i aktach podustawowych. Ustawa z 8.8.1996 r. o Radzie Ministrów³ oraz RpRM⁴ są jednymi z podstawowych aktów, które regulują kwestie tworzenia projektów ustaw na poziomie rządowym.

Przy wprowadzeniu do problematyki rządowych projektów ustaw konieczne było uwypuklenie zagadnień dotyczących ustaw oraz procedury ustawodawczej, które miały istotne znaczenie z uwagi na tematykę pracy. Tym samym, przechodząc do omówienia uwarunkowań historycznoprawnych tworzenia rządowych projektów ustaw w trybie pilnym, w pierwszej kolejności należy odnieść się do pojęć „ustawa” oraz „procedura ustawodawcza”.

Należy zauważyć, że pojęcie „ustawa” nie zostało ustawowo zdefiniowane, co przyczyniło się do powstania licznych opracowań w przedmiocie omawianego pojęcia⁵. Konstytucja RP nie formułuje ogólnego pojęcia ustawy, co oznacza, iż nawiązała ona do „zastanego” rozumienia tego pojęcia, jakie od dawna uformowało się w Polsce na tle poglądów doktryny i orzecznictwa. Stąd też przedstawiciele doktryny, definiując ustawę, poddali ją analizie na kilku płaszczyznach. Definiując to pojęcie, należy uwzględnić znaczenie ustawy w rozumieniu formalnym i materialnym, określającym materię ustawy oraz jej hierarchię w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, a także w rozumieniu sposobu i trybu stanowienia ustawy.

Jak wskazał S. Rozmaryn, ustalenie konstytucyjnego pojęcia „ustawy” było niezmiernie ważne, bowiem stanowiło jeden z czynników determinujących właściwe wykonywanie funkcji ustawodawczej⁶. Według zaś K. Składkow-

³ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1050.

⁴ T.j. M.P. z 2022 r. poz. 348 ze zm.

⁵ W piśmiennictwie np.: Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1933, s. 7; S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 112; K. Działocha, *Konstytucyjne cechy ustawy*, w: J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994; S. Wronkowska, *Problematyka racjonalnego tworzenia*, s. 224; E. Gdulewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, w: W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 194; T. Stawewski, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1998, s. 118; E. Kustra, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Toruń 1997, s. 89; A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, *Prz.Sejm.* 1998, Nr 3, s. 29; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 133; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 200; M. Dobrowolski, *O pojęciu „ustawy” w procesie legislacyjnym*, *Prz.Sejm.* 2003, Nr 2, s. 25.

⁶ Zob. S. Rozmaryn, *Ustawa*, s. 17.

skiego, za ustawę w znaczeniu formalnym przyjmuje się każdy akt nazwany ustawą. Z kolei w znaczeniu materialnym za ustawę uważa się akt sformułowany w formie przepisów prawnych regulujących sferę praw i wolności podmiotów prawa oraz sferę wolnej od ingerencji państwa działalności⁷.

Regulacje prawne cechujące ustawę to według S. Wronkowskiej takie, które wyczerpująco regulują określone dziedziny życia społecznego⁸. Również ustawa powinna zawierać tylko wypowiedzi normatywne wynikające nie tylko z ZTP⁹, ale przede wszystkim z charakteru normatywnego ustawy w znaczeniu materialnym, co wymusza zamieszczanie w ustawie tylko postanowień mających normatywny charakter¹⁰. K. Działocha dodatkowo wskazuje, że ustawa ustanawia obowiązki i przyznaje prawa w stosunku do państwa oraz w stosunkach między obywatelami a państwem¹¹. Prawo to jednak musi uwzględniać i gwarantować poszanowanie praw i wolności człowieka i obywatela oraz zapewniać społeczeństwu udział w podejmowaniu decyzji państwowych¹². Z kolei L. Garlicki¹³, omawiając pojęcie ustawy, określał ją również jako akt normatywny o nieograniczonym zakresie przedmiotowym, przy czym zaznaczył, iż niektóre materie mogą być regulowane tylko w drodze ustawy lub jej wyraźnego upoważnienia.

Na temat materii, jaką powinna regulować ustawa, wypowiedział się także TK, który stwierdził, że Konstytucja RP nie zawiera żadnych postanowień nakładających na Sejm obowiązek ujmowania określonej materii w jednym akcie prawnym, regulującym ją w sposób wyczerpujący¹⁴. Dlatego też praktyka umieszczania w ustawach innej materii, obok materii, która stanowi zasadniczy przedmiot konkretnego aktu normatywnego, pomimo że budzi niekiedy zastrzeżenia z punktu widzenia techniki legislacyjnej¹⁵, nie może być oceniona

⁷ Zob. K. Składkowski, Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego – Ustawa, w: D. Górecki (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2007, s. 39.

⁸ S. Wronkowska, Problematyka racjonalnego tworzenia, s. 224.

⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

¹⁰ Zob. K. Składkowski, Konstytucja i pozostałe źródła, s. 39.

¹¹ K. Działocha, Konstytucyjne cechy, s. 36.

¹² J. Sobczak, Konstytucyjne zasady ustroju – Zasada demokratycznego państwa prawnego, w: W. Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2010, s. 106–107.

¹³ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2005, s. 135–136.

¹⁴ Orz. TK z 26.9.1989 r., K 3/89, OTK ZU 1989, poz. 5.

¹⁵ Zgodnie z § 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.

jako naruszająca przepisy Konstytucji RP. Ustawa zasadnicza dla pewnych rodzajów ustaw, określiła materię, jaka powinna być uregulowana. Do ustaw ze zdefiniowaną materią podlegającą regulacji zostały zaliczone: ustawy budżetowe i ustawy o prowizorium budżetowym (art. 219 ust. 1 i 3 Konstytucji RP), ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2 Konstytucji RP), ustawy uchwalane na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z nierzymskokatolickimi kościołami i związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 5 Konstytucji RP)¹⁶.

Natomiast materia, która nie powinna być uregulowana, dotyczy ustaw określonych w art. 123 ust. 1 oraz w art. 228 ust. 6 Konstytucji RP. Przepisy te – odpowiednio – zakazują nadawania pewnym kategoriom ustaw trybu pilnego (ustawy podatkowe, ustawy dotyczące wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu i organów j.s.t., ustawy regulujące ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksy) albo wykluczają w czasie trwania stanu nadzwyczajnego możliwość nowelizacji konstytucji, ordynacji wyborczej do Sejmu, Senatu i organów j.s.t., ustawy o wyborze Prezydenta RP, ustawy o stanach nadzwyczajnych.

Wymieniając cechy ustawy odniesiono się również do znajdującego się w Konstytucji RP katalogu zamkniętego¹⁷ źródeł prawa. Konstytucja RP umocniła zasadę prymatu ustawy i jej wyłączności¹⁸. W katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego ustawę zaszerzegowano na drugim miejscu. Wskazano, że przez zamknięty katalog aktów powszechnie obowiązujących w ujęciu przedmiotowym nie należy rozumieć jako wyczerpujące wyliczenie źródeł prawa zgodnie z art. 87 Konstytucji RP¹⁹. Rozważając umiejscowienie ustaw w źródłach prawa, wskazano, że zajmuje ona, po Konstytucji RP, najwyższe

¹⁶ Zob. uzupełniająco: W. Białogłowski, „Konstytucyjna” moc Konkordatu?, w: B. Przywora, A. Rogacka-Lukasik, K. Skotnicki (red.), Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej, Częstochowa 2022, s. 845 i n. oraz powołana tam literatura. W aspekcie historycznym zob. też: Z. Cybichowski, hasło „Wyznania”, w: Z. Cybichowski (red.), Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego), t. 2, Warszawa 1930, s. 1171 i n.

¹⁷ K. Działocha, Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i praktyce, w: A. Szmyt (red.), Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce, Warszawa 2005, s. 9–13; M. Olszówka, Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozwiązanie efektywne czy efektowne?, PL 2022, Nr 2, s. 134–155.

¹⁸ Zob. A. Szmyt, Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce, w: K. Działocha (red.), Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny, Warszawa 2004, s. 169–170.

¹⁹ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 426.

miejsce²⁰. Nie zmienia to jednak faktu, jak wskazał *L. Garlicki*²¹, że jest ona podporządkowana Konstytucji RP. Dodać należy, że według *P. Sarneckiego* „wszystkie ustawy, niezależnie od przyjmowanych tytułów (zwłaszcza »kodeksów«) lub też szczególnej procedury stanowienia, posiadają formalnie taką samą moc prawną”²².

Źródłem prawa w Polsce nie jest projekt ustawy, mimo że zarówno przepisy Konstytucji RP, jak i praktyka przypisują projektom ustaw pewne znaczenie prawne. Dotyczy to przede wszystkim projektu ustawy budżetowej²³. Poza tym treść projektów ustaw ma często znaczenie dla oceny konstytucyjności²⁴ uchwalonych ustaw. Należy nadmienić, że istotnym elementem projektu ustawy jest uzasadnienie projektu ustawy. Obowiązek opracowania uzasadnienia projektu ustawy nie wynika wprost z Konstytucji RP. Przyjmuje się jednak, że pośrednio taki obowiązek można odczytać z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP, w którym określono obowiązek wnioskodawcy projektu ustawy do przedstawienia skutków finansowych jej wykonania. Obowiązek ten dotyczy wszystkich podmiotów inicjatywy ustawodawczej^{25,26} (art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

²⁰ *M. Dobrowolski*, O pojęciu „ustawy” w procesie legislacyjnym, *Prz.Sejm.* 2003, Nr 2, s. 25.

²¹ *L. Garlicki*, *Polskie prawo*, s. 135–136.

²² *P. Sarnecki*, Konstytucyjny system źródła prawa o charakterze powszechnym, w: *E. Gdulewicz, H. Zięba-Załuśka* (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 263.

²³ Zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji RP rząd powinien prowadzić gospodarkę finansową państwa na podstawie przedłożonego projektu ustawy budżetowej w sytuacji, gdy w dniu rozpoczęcia roku budżetowego nie weszła w życie ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym.

²⁴ Przykładowo oceny konstytucyjności dokonuje się w związku z brakiem możliwości zidentyfikowania *ratio legis* określonego przepisu ustawowego na podstawie materiałów legislacyjnych, w szczególności projektu ustawy. Ocena ta może prowadzić do uznania działania ustawodawcy za arbitralne i przez to uzasadniać stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu (por. wyr. TK z 23.11.2010 r., K 5/10, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 106). Poza tym analiza materiałów legislacyjnych, w szczególności projektu ustawy pozwala też niekiedy ustalić, czy nieuwzględnienie określonych podmiotów lub sytuacji w treści przepisu jest zaniechaniem czy tzw. pominięciem ustawodawczym, co ma z kolei znaczenie z punktu widzenia kognicji TK (por. wyr. TK z 22.10.2013 r., SK 14/13, OTK-A 2013, Nr 7, poz. 100).

²⁵ Zob. *A. Szmyt*, Wybrane zagadnienia konstytucyjnoprawne problematyki budżetowej, w: *M. Kruk, J. Trzciński, J. Wawrzyniak* (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, Warszawa 2002.

²⁶ *S. Patyra*, Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce; *M. Mistygacz*, Rząd w procesie ustawodawczym; *E. Tkaczyk*, Realizacja prawa inicjatywy; *P. Chybalski*, Komentarz do art. 118; *P. Chybalski*, Komentarz do art. 32 oraz do art. 34; *M. Berek*, Rada Ministrów.

Na temat usytuowania ustaw w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego wypowiadał się także w swoich orzeczeniach zarówno TK, jak i SN. Ten pierwszy stwierdził²⁷, że „polskie prawo konstytucyjne nie zna – poza ustawami konstytucyjnymi – żadnej innej kategorii ustaw, usytuowanych w hierarchii źródeł prawa ponad ustawami zwykłymi. Nie zna ono w szczególności kategorii „ustaw organicznych”, występujących w systemach prawnych innych krajów. Takie, jednolite, rozumienie pojęcia ustawy uważano za oczywiste zarówno pod rządem Konstytucji Marcowej, jak w całym okresie powojennym, można więc przyjąć, iż Mała Konstytucja [z 1992 r.] potraktowała je jako »pojęcie zastane« (...)”. Poza tym TK stwierdził, że „w polskim systemie prawa wszystkie ustawy mają tę samą rangę prawną, a więc ustawa późniejsza może zarówno uchylać ustawę wcześniejszą, jak też ustanawiać trwałe bądź czasowe wyjątki od jej postanowień. Wszelkie inne usytuowanie poszczególnych typów ustaw wymagałoby wyraźnej podstawy konstytucyjnej”. Natomiast SN stwierdził, że „wyższości jednych ustaw w stosunku do drugich nie można domniemywać, taka hierarchia musiałaby wynikać z Konstytucji”²⁸.

Według S. Rozmaryna stanowienie prawa jest istotną cechą, jaką posiada ustawa²⁹. Zapewnienie tego wymaga odpowiedniego procedowania. Zgodnie z Konstytucją RP ustawa zostaje uchwalona przez Sejm z udziałem Senatu w konstytucyjnie określonej procedurze ustawodawczej. Ustawa to akt parlamentu i – jak wskazał L. Garlicki – „żaden inny organ państwowy nie może stanowić »ustaw«, co jest oczywistą konsekwencją zarówno zasady podziału władz, jak i zasady demokratycznego państwa prawnego. W obecnym stanie prawnym w Polsce oznacza to też wykluczenie możliwości stanowienia ustaw w drodze referendum. Wykluczenie stanowienia »ustaw« przez inne organy państwowe jest w wielu krajach rozumiane wąsko, bo konstytucje dopuszczają, by inne organy (w praktyce głowa państwa lub rząd) stanowiły akty o mocy ustawy, określane zwykle mianem dekretów lub rozporządzeń z mocą ustawy. Konstytucja z 1997 r. wykluczyła jednak i taką możliwość (jedeny wyjątek przewiduje art. 234), a tym samym nadała ustawie charakter wyłącznego źródła prawa na tym poziomie systemu aktów normatywnych”³⁰.

²⁷ Orz. TK z 21.11.1994 r., K 6/94, OTK ZU 1994, poz. 39.

²⁸ Wyr. SN z 3.2.1995 r., I PRN 87/94, OSNAPiUS 1995, Nr 12, poz. 147.

²⁹ Zob. S. Rozmaryn, Ustawa, s. 25.

³⁰ Zob. L. Garlicki, Polskie prawo, s. 135–136.

Rozważając charakterystykę ustaw, których stanowienie to złożony proces³¹, należy wyjaśnić pojęcie „procedura ustawodawcza”. Tak jak w przypadku pojęcia „ustawa” Konstytucja RP nie tworzy definicji pojęcia „procedura ustawodawcza”. Potocznie procedurą ustawodawczą określa się proces ustawodawczy, w którym ustawę uchwała Sejm przy udziale Senatu, a Prezydent RP ją podpisuje. Według *L. Garlickiego* „tryb ustawodawczy jest to całokształt parlamentarnych i pozaparlamentarnych etapów dochodzenia ustawy do skutku, tak jak określa je Konstytucja”³². W ramach procedury ustawodawczej kompetencje do tworzenia prawa wykonuje Sejm i Senat będący władzą ustawodawczą. Z kolei rząd będący władzą wykonawczą wykonuje swoje kompetencje w ramach procedury przedustawodawczej określonej dla rządowych projektów ustaw. Proces ustawodawczy, który składa się z wielu etapów, „w istocie swojej jest współdziałaniem władzy ustawodawczej i wykonawczej”³³.

Wprawdzie Konstytucja RP nie definiuje procedury ustawodawczej, ale reguluje tryb dla poszczególnych rodzajów ustaw.

Konstytucja RP podzieliła tryby procedury ustawodawczej dla ustaw podkonstytucyjnych³⁴ na procedurę ustawodawczą zwykłą i procedurę ustawodawczą szczególną, co w zależności od rodzaju ustawy wpływa na jej sposób stanowienia. Podział ten dotyczy przede wszystkim odmiennego określenia dla tych procedur ram czasowych, w których ustawy są rozpatrywane.

W przypadku postępowania ustawodawczego zwykłego dotyczącego ustaw, dla których Konstytucja RP nie zastrzega innego trybu postępowania ustawodawczego, określono, że Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie zostanie ona uchwalona przez Senat, ustawa zostaje uznana za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm (art. 121 ust. 2 Konstytucji RP). Uchwalona ustawa zostaje przesłana do Prezydenta RP, który zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji RP ma 21 dni na jej podpisanie, a po podpisaniu ustawa zostaje przesłana do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP.

³¹ Zob. W. Orłowski, Sejm i Senat, w: W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010, s. 273.

³² Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo*, s. 236.

³³ Zob. Z. Cybichowski, w: *Encyklopedia podręczna prawa*, s. 1088.

³⁴ Ustawy o zmianie Konstytucji nie wymieniam, ponieważ ingeruje ona w materię Konstytucji RP.

Z kolei w przypadku postępowania ustawodawczego szczególnego³⁵, jakim jest tryb pilny, określono, że Senat rozpatruje ustawę w ciągu 14 dni (art. 123 ust. 3 Konstytucji RP), a termin podpisania ustawy przez Prezydenta RP wynosi 7 dni. Zauważenia wymaga, że Konstytucja RP, regulując tryb pilny, określa jednoznacznie, że tryb pilny dotyczy jedynie rządowych projektów ustaw, oraz określa materię ustaw (art. 123 ust. 1 Konstytucji RP), które nie mogą być procedowane w trybie pilnym. Odnosząc się do trybu pilnego, należy zwrócić uwagę na dyskusję w doktrynie na temat stosowania trybu pilnego do prac nad projektem ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

Według *L. Garlickiego* tryb pilny nie może zostać zastosowany do prac nad projektem ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, tj. zakładającej przekazanie przez RP organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach³⁶. Stanowisko to wynika z tego, że skoro w odróżnieniu od innych ustaw zwykłych Senat nie odnosi się do ustawy uchwalonej przez Sejm, lecz uczestniczy w jej uchwalaniu, to taka odmienność proceduralna wyklucza zastosowanie trybu pilnego. Natomiast według *P. Chybalskiego*³⁷ stanowisko to może budzić wątpliwości, pomimo że pogląd ten jest uzasadniony *de facto* równoprawną pozycją Sejmu i Senatu w tym postępowaniu – co mogłoby wykluczać narzucanie Senatowi w trybie art. 123 ust. 3 krótkiego, 14-dniowego terminu na rozpatrzenie ustawy. „Konieczność zastosowania się do tego terminu stanowi bowiem jedyny konstytucyjny wymóg, jaki Senat musiałby spełnić, uczestnicząc w procedurze uchwalania wspomnianej wyżej ustawy, a regulujący tę procedurę art. 90 ust. 3 Konstytucji RP nie narzuca Senatowi jakichkolwiek terminów. Oznacza to, że teoretycznie możliwe byłoby współstosowanie art. 90 ust. 3 i art. 123 Konstytucji RP”³⁸.

³⁵ Poza trybem pilnym dla rządowych projektów ustaw Konstytucja RP określa tryb dla ustawy budżetowej (art. 219 i następne Konstytucji RP), ustaw ratyfikujących umowy międzynarodowe (art. 90 Konstytucji RP). W literaturze przedmiotu omawia ją *R. Mastalski*, Postępowanie Sejmu z projektem ustawy budżetowej, *M. Masternak-Kubiak*, Udział Senatu w procesie uchwalania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa, *M. Mastalska-Kubiak*, Skutki prawne nieuchwalenia ustawy budżetowej przez Sejm, w: *J. Trzeciński* (red.), Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 1994.

³⁶ *L. Garlicki*, Artykuł 123, w: *L. Garlicki* (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 1999–2007, s. 8.

³⁷ *P. Chybalski*, Artykuł 123, w: *M. Safjan, L. Bosek* (red.), Konstytucja RP. Komentarz, t. 2, s. 9.

³⁸ *Ibidem*, s. 5.

Rozważając szczególny tryb postępowania ustawodawczego, jakim jest tryb pilny, należy odczytać go jako „faktyczne uprzywilejowanie danego projektu ustawy, polegające na priorytetowym traktowaniu go w porównaniu z innymi projektami, a także znaczne przyspieszenie całego postępowania ustawodawczego”³⁹. Stanowisko to nie było kwestionowane przez przedstawicieli doktryny, która dostrzegała przydatność pilnego trybu ustawodawczego⁴⁰. Jednak niemal zawsze formułowano pewne obawy co do jego stosowania⁴¹.

§ 3. Tryb pilny w procedurze ustawodawczej – rys historyczny

I. Uregulowania konstytucyjne

Pilny projekt ustawy określony w Małej Konstytucji z 1992 r. to szczególne „*novum proceduralne*”⁴² między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Powstanie szybkiej procedury ustawodawczej kształtowało się latami. Potrzebę uregulowania szybkiej procedury ustawodawczej można upatrywać w tym, jak S. Postner⁴³ opisał proces ustawodawczy w okresie międzywojennym, tj., że „ustawy są pilne «nieodzownie» potrzebne, rząd prosi, zabiega, nęka albo i błaga, aby ustawę jak najprędzej uchwalić”.

Niewątpliwie pilność projektów ustaw związana była z pilnością osiągnięcia założonych celów. Podejmowane decyzje dotyczące celów, które powinny służyć realizacji państwa, w tym także działalności prawotwórczej, są decyzjami politycznymi⁴⁴. To jednak przy osiąganiu tych celów, jakie stawia sobie rząd, stosowanie szybkiej ścieżki legislacyjnej dla projektów ustaw nie może pozbawić tych postępowań zasadniczych elementów proceduralnych⁴⁵ (etapów postępowań, uczestnictwa podmiotów w tworzeniu projektów ustaw).

³⁹ M. Kudej, Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji, Katowice 1995, s. 82.

⁴⁰ P. Chybalski, Artykuł 123, s. 5.

⁴¹ J. Jaskiernia, Zasady demokratycznego państwa, s. 170; A. Gwiżdż, Pilny projekt ustawy, w: J. Trzciniński (red.), Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 1994, s. 184.

⁴² A. Gwiżdż, Pilny projekt, s. 184.

⁴³ S. Postner, Rada Prawnicza przy Ministerstwie Sprawiedliwości, RPEiS 1925, Nr 4, s. 998.

⁴⁴ S. Wronkowska, Problemy racjonalnego tworzenia, s. 152.

⁴⁵ A. Gwiżdż, Pilny projekt, s. 182.

Dążąc do spowodowania lub utrwalania pożądanego stanu w życiu społecznym (celu)⁴⁶ za pomocą prawa, należy pamiętać, że prawo to powinno charakteryzować się określonymi właściwościami zapewniającymi jego prestiż oraz sprawność jako instrumentu oddziaływania. Szybkość postępowania nie może być traktowana jako wartość nadrzędna; wartością tą jest efekt jakości tego postępowania⁴⁷. S. Patyra wskazał, że z pola widzenia nie można stracić wartości demokratycznego procesu, do którego należy ustalenie kształtu decyzji prawotwórczej⁴⁸.

Na temat stosowania trybu pilnego również wypowiedział się J. Jaskiernia⁴⁹, uznając, że postępowanie uproszczone może być traktowane jako „typ postępowania «awaryjnego», będącego wyjątkiem od reguły, stosowanym w rzeczywistej konieczności państwowej (parlamentarnej), gdy zastosowanie trybu zwykłego mogłoby prowadzić do nieodwracalnych skutków i strat społecznych”. Ze stanowiskiem tym koresponduje postulat przywołanego wcześniej A. Gwiżdża⁵⁰, aby z trybu pilnego korzystano jedynie wyjątkowo, bez nadużywania możliwości prowadzenia przyspieszonych prac ustawodawczych. W przypadku nadużywania korzystania z trybu pilnego tworzenie prawa związanego z tymi projektami powodować będzie zarzuty nierzetelności tworzenia prawa.

Analizując konstytucje w zakresie procedury ustawodawczej, w tym instytucji trybu pilnego, należy zauważyć, że konstytucje międzywojenne ustawa z 17.3.1921 r. – Konstytucja RP⁵¹, Ustawa Konstytucyjna z 23.4.1935 r.⁵², Ustawa Konstytucyjna z 19.2.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁵³ oraz Konstytucja z 1952 r. nie regulowały trybu pilnego ani procedury ustawodawczej dotyczącej rozpatrywania projektu ustawy. W dwudziestoleciu międzywojennym nie było przy tym spójności odnośnie do rangi formalnej aktów kształtujących ustrój państwa oraz funkcjonowanie jego organów. W okresie pierwszego prowizorium ustrojowego, gdy w Polsce formalnie była ustanowiona monarchia, obowiązywał

⁴⁶ S. Wronkowska, Problemy racjonalnego tworzenia, s. 31.

⁴⁷ A. Gwiżdż, Pilny projekt, s. 188.

⁴⁸ Szerzej zob. S. Patyra, Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2011.

⁴⁹ J. Jaskiernia, Zasady demokratycznego państwa, s. 170.

⁵⁰ A. Gwiżdż, Pilny projekt, s. 184.

⁵¹ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

⁵² Dz.U. Nr 30, poz. 227.

⁵³ Dz.U. Nr 18, poz. 71.

twz. system blokowy, na który składały się patent z 12.9.1917 r. o ustanowieniu władzy państwowej w Królestwie Polskiem⁵⁴, dekret Rady Regencyjnej z 3.1.1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem⁵⁵ oraz ustawa z 4.2.1918 r. o Radzie Stanu Królestwa Polskiego⁵⁶. Z kolei w okresie prowizorium konstytucyjnego ustanowionego w 1919 r. głównym aktem ustrojowym była uchwała Sejmu z 20.2.1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa⁵⁷. Dopiero Konstytucja Marcowa w sposób jednolity, na poziomie *stricte* konstytucyjnym ustawy zasadniczej, uregulowała zasady funkcjonowania państwa, w tym wyznaczyła ramy funkcjonowania organów konstytucyjnych.

Dopiero po raz pierwszy instytucja trybu pilnego została uregulowana w tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. Następnie została zmieniona nowelizacją z 17.3.1995 r.⁵⁸

Przepisy art. 13 oraz art. 17 Małej Konstytucji z 1992 r. określały tryb uchwalenia ustawy w parlamencie (procedura ustawodawcza), z tym że art. 17 ust. 3 i 4 dodatkowo regulował materię dotyczącą poprawek. Zgodnie z art. 13 Sejm uchwalał ustawy większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, chyba że ustawa konstytucyjna stanowiła inaczej. W tym samym trybie Sejm podejmował inne uchwały, jeżeli przepisy ustaw i uchwał Sejmu nie stanowiły inaczej. Natomiast zgodnie z art. 17 Małej Konstytucji z 1992 r. ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazywał Senatowi, który mógł w ciągu 30 dni ustawę przyjąć lub wprowadzić do jej tekstu poprawki albo ją odrzucić. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania nie podjął stosownej uchwały, ustawę uważało się za przyjętą. Poprawki Senatu, które pociągały za sobą obciążenie budżetu Państwa, wymagały wskazania źródeł pokrycia. Natomiast uchwałę Senatu odrzucającą ustawę lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważało się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzucił jej bezwzględną większością głosów.

Z kolei art. 18 Małej Konstytucji z 1992 r. regulował kwestie dotyczące podpisu ustawy przez Prezydenta RP, w tym terminu podpisania ustawy oraz odmowy jej podpisania. Zgodnie z tym przepisem przyjętą przez Sejm i Senat

⁵⁴ Dz.Urz.Dep.Spr.T.R.S.K.P. Nr 5, s. 235.

⁵⁵ Dz.Pr.K.P. Nr 1, poz. 1.

⁵⁶ Dz.Pr.K.P. Nr 2, poz. 2.

⁵⁷ Dz.Pr.P.P. Nr 19, poz. 226.

⁵⁸ Ustawa Konstytucyjna z 9.11.1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 38, poz. 184).

ustawę Marszałek Sejmu przedstawiał Prezydentowi RP do podpisu, z kolei Prezydent RP podpisywał ustawę w ciągu 30 dni, a ustawę budżetową w ciągu 20 dni, od dnia przedstawienia i zarządzał jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Należy wskazać, że Prezydent RP mógł odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 2/3 głosów Prezydent RP w terminie 7 dni podpisywał ustawę i zarządzał jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że zgodnie z ust. 4 wystąpił do TK. Przed podpisaniem ustawy Prezydent RP mógł wystąpić do TK z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Wystąpienie Prezydenta RP do TK wstrzymywało bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. Prezydent RP nie mógł odmówić podpisania ustawy, którą TK uznawał za zgodną z Konstytucją.

Poza tym art. 15 ust. 4 Małej Konstytucji z 1992 r. po raz pierwszy wprowadził instytucję czytania na poziomie konstytucyjnym, określając, iż wnioskodawca mógł wycofać projekt ustawy w toku postępowania legislacyjnego w Sejmie do czasu zakończenia procedury pierwszego czytania. W przypadku wycofania projektu Sejm podejmował decyzję o dalszym toku postępowania. Przepis ten nie określał liczby czytań, co powodowało, że nie ograniczał autonomii Sejmu.

Natomiast art. 15 ust. 3 Małej Konstytucji z 1992 r. określał, że prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w trakcie ich rozpatrywania przez Sejm przysługiwało wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów. Marszałek Sejmu mógł z własnej inicjatywy, a także na wniosek Rady Ministrów odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji. Instytucja poprawek na poziomie konstytucyjnym została również określona po raz pierwszy w Małej Konstytucji z 1992 r., która ograniczała możliwość wnoszenia poprawek dotyczących projektu pilnego, w przypadku, kiedy uprzednio nie były przedłożone komisji (oznacza to, że przepis ten wprowadził zakaz wprowadzania nowych poprawek w drugim czytaniu).

Obok wyżej omówionej procedury ustawodawczej Mała Konstytucja z 1992 r. uregulowała po raz pierwszy w art. 16 tryb pilny będący szczególną procedurą ustawodawczą. Należy wskazać, iż inspiracją do określenia w Małej Konstytucji z 1992 r. trybu pilnego był raport Rady Legislacyjnej z 1991 r., w którym dostrzeżono potrzebę zapewnienia warunków ustrojowo-organizacyjnych dla przyspieszenia tworzenia prawa⁵⁹. Zgodnie z tym przepisem Rada

⁵⁹ A. Gwiżdż, *Pilny projekt*, s. 185.

Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, mogła określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny. Poza tym Marszałek Sejmu odmawiał poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej projektu pilnego, która uprzednio nie była przedłożona komisji (art. 16 ust. 3). Terminy do uchwalenia ustawy przez Sejm i podpisania przez Prezydenta RP, w postępowaniu w sprawie ustawy pilnej, skrócono z 30 dni do 7 dni. Omówiony przepis regulujący tryb pilny został zmieniony ustawą konstytucyjną z 17.3.1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁶⁰.

Odnosząc się do zakresu przedmiotowego regulacji, zauważenia wymaga, że zgodnie z art. 16 ust. 1 Małej Konstytucji z 1992 r. brak było ograniczeń dotyczących rodzajów wnoszonych w trybie pilnym rządowych projektów ustaw. Rada Ministrów, w uzasadnionych przypadkach, mogła określić praktycznie każdy projekt jako pilny, który nie był przeznaczony do procedowania w innej procedurze szczegółowej. Brak ograniczeń dotyczących klauzuli pilności w zakresie rodzajów wnoszonych przez rząd projektów ustaw pozwolił na bardzo szerokie korzystanie z tej klauzuli, co skutkowało, że niemalże połowa rządowych projektów ustaw była uznana za pilny projekt⁶¹. Nowelizacja z 17.3.1995 r.⁶² dotycząca trybu pilnego zmieniała brzmienie tego przepisu, wprowadzając katalog wyłączeń z trybu pilnego rządowych projektów ustaw. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów, w uzasadnionych przypadkach, mogła określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny, z wyjątkiem projektów ustaw konstytucyjnych, ustawy budżetowej, ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój, właściwość i zasady funkcjonowania organów Państwa oraz samorządu terytorialnego, a także kodeksów. W przypadku projektów ustaw o zmianie ustawy budżetowej zauważenia wymaga, że na podstawie nowelizacji do Małej Konstytucji z 1992 r. za dopuszczalne uznawano rozpatrywanie projektów nowelizacji ustawy budżetowej w trybie pilnym. Należy zauważyć, że nadanie trybu pilnego rządowemu projektowi ustawy nie było i nie jest obowiązkiem Rady Ministrów. Zgodnie z nowelizacją Małej Konstytucji z 1992 r. przywilej ten dotyczył tylko

⁶⁰ Dz.U. Nr 38, poz. 184.

⁶¹ W. Odrowąż-Sypniewski, Tryb pilny w świetle Małej konstytucji i Regulaminu Sejmu, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz 1996, raport Nr 87.

⁶² Dz.U. Nr 38, poz. 184.