

Wstęp

Każde państwo, które przejawia demokratyczne aspiracje, wykryształizowało szeroki zakres reguł dotyczących tworzenia prawa. Wśród nich szczególna rola przypada tym, które odnoszą się do procesów stanowienia przepisów prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Niejako w sposób naturalny uwaga zostaje więc skupiona na ustawach jako tych aktach prawnych, które zarówno pod względem ilościowym, jak również miejsca w hierarchii źródeł prawa oraz wynikającej z tego istotności dla regulowania wielu obszarów aktywności współczesnych społeczeństw, zajmują miejsce wyjątkowo ważne.

Ustawa, będąc aktem normatywnym, nie jest oczywiście powiązana wyłącznie z porządkiem demokratycznym. Polskie doświadczenia sprzed 1989 roku dowodzą, że ustawa była elementem prawno-politycznej przestrzeni państwa zbudowanego na fundamentach stanowiących zaprzeczenie istoty demokratycznego państwa prawa. Tym niemniej trudno sobie wyobrazić, by państwo demokratyczne funkcjonowało bez aktów prawnych stanowiących przez parlament, a więc organ zrzeszający przedstawicieli suwerena i odzwierciedlający rzeczywiste podziały występujące w ramach pluralistycznego społeczeństwa.

Wyjątkowość ustawy nie może przy tym zostać sprowadzona do tego, że po prostu „jest”. Jej rzeczywiste znaczenie dla kształtowania prawnego porządku państwa ma bowiem znaczenie podstawowe. Dlatego uznając istotność kwantytatywnego aspektu analizy znaczenia ustawy, ukazującego wielość spraw regulowanych poprzez tego typu akt prawny, niezbędne jest odwołanie się również do jej jakościowego aspektu. W tym obszarze można uwagę skoncentrować zarówno na efektach legislacyjnej działalności parlamentu, jak i nad przebiegiem procesów prowadzących do powstawania ustawy i jej wejścia w życie. Niniejsze opracowanie jest poświęcone w głównej mierze drugiej z wymienionych kwestii, choć przez wzgląd na konieczność stosowania holistycznych ujęć nie zabrakło w nim również oceny uchwalonych ustaw. Zasadniczym celem publikacji, którą trzymają Państwo teraz w rękach, jest przedstawienie specyfiki postępowania ustawodawczego w Polsce. Jednocześnie zamiarowi temu towarzyszy założenie wyjścia poza *stricte* deskryptywny wymiar analizy. Nie miałoby bowiem głębszego sensu naukowego koncentrowanie się wyłącznie na przybliżaniu kolejnych faz postępowania ustawodawczego w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Oznaczałoby to jedynie nadawanie bardziej „literackiej” formy językowej tymże przepisom. Tymczasem za o wiele bardziej wartościowe uznać należy podejście akcentujące eksplanacyjne i instrumentalne cele badań. Ich uwypuklenie jest możliwe zwłaszcza wówczas, gdy nad konkretnym problemem pochyla się zespół składający się z przedstawicieli więcej niż jednej dyscypliny nauki. Dzięki temu możliwe staje się spojrzenie na analizowane zagadnienie z perspektywy różnych podejść filozoficznych, tradycji teoretycznych czy metod badawczych, stanowiących o wyjątkowości określonych dyscyplin naukowych. Niniejsza publikacja jest efektem współpracy przedstawicieli środowiska prawniczego i politologicznego. Tego typu badania nie należą

do rzadkości, a ich efektem są liczne publikacje zarówno na krajowym, jak i międzynarodowym rynku wydawniczym, dotyczące wielu aspektów funkcjonowania państwa, prawa i polityki. Co więcej, wielu przedstawicieli obydwu dyscyplin działa na ich pograniczu. Sytuacje, gdy prawnicy odwołują się do analiz politologicznych, a politolodzy (zwłaszcza prowadzący badania w tradycji „starego instytucjonalizmu”) sięgają po naukowe dociekania prawników, nie należą do rzadkości.

Postępowanie ustawodawcze oznacza proces, w ramach którego dochodzi do powstania i najczęściej wejścia w życie ustawy. Nierzadko zamiennie do określenia „postępowanie ustawodawcze” stosowane są pojęcia „proces ustawodawczy” czy „proces legislacyjny”. Uwypuklenie procesualnego charakteru postępowania ustawodawczego ma na celu zwrócenie uwagi, że obejmuje ono szereg następujących po sobie zdarzeń, działań i zachowań, zmierzających do powstania ustawy. W ten sposób, niejako przy okazji, zostaje wyeksponowany niezwykle istotny w procesach o charakterze politycznym (a takim niewątpliwie jest postępowanie ustawodawcze) czynnik czasu. Postępowanie ustawodawcze jako proces jest rozciągniętą w czasie sekwencją różnego rodzaju okoliczności, ukazujących dynamiczny aspekt życia politycznego i jego wpływ na kształtowanie prawnych podstaw funkcjonowania wspólnoty państwowej. Już choćby z tego powodu warto przeprowadzić próbę jego analizy w oparciu o metody badawcze charakterystyczne zarówno dla politologii, jak i prawa.

Interdyscyplinarne ujęcie zagadnienia postępowania ustawodawczego po części zostało wyrażone już w tytule książki. Podkreślenie, że analiza obejmuje nie tylko przepisy prawa, ale także zwyczaj i praktykę, ma ściśle określony cel. Nie chodzi przy tym o to, by rozdzielać te trzy kwestie, „prawo” rezerwując prawnikom, a „zwyczaj” i „praktykę” przypisując politologom. Oznaczałoby to, że pierwsi nie odwołują się do praktycznego wymiaru funkcjonowania prawa, a drudzy są obojętni wobec prawnych ram zjawisk i procesów politycznych. Założeniem badań, których efektem jest niniejsza monografia, było to, aby ukazując specyfikę postępowania ustawodawczego, nie przejść zupełnie obojętnie wobec wpływu rywalizacji politycznej na jego przebieg. Oczywiście nie oznacza to symetrycznego rozłożenia akcentów prawniczych i politologicznych. Byłoby to bezcelowe i w zasadzie niemożliwe, biorąc pod uwagę obszar analiz obydwu dyscyplin naukowych.

W odniesieniu do niniejszego opracowania niezbędnym jest zwrócenie uwagi na temporalne ramy analizy. Decyzja o przystąpieniu do jej przygotowania wiązała się z przekonaniem, że jej cel musi łączyć w sobie określoną wartość poznawczą i mieć znaczenie praktyczne, tzn. zawierać oceny, wnioski, sugestie oraz prognozy. Dlatego za podstawę analizy przyjęto stan prawny wyznaczony Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 roku. Weszła ona w życie nieco ponad pół roku później, 17 października. Zbiegło się to mniej więcej w czasie z rozpoczęciem III kadencji Sejmu RP. Wszelkie dane ilościowe, a także informacje dotyczące praktycznego przebiegu postępowań ustawodawczych uwzględnione w niniejszej monografii dotyczą zatem kadencji od III do VII, przy czym w odniesieniu do ostatniej momentem końcowym jest 31 grudnia 2014 roku (o czym w różnych miejscach pracy Czytelnik jest informowany). Zgromadzony materiał, obejmujący ponad siedemnaście lat, stanowi, jak się wydaje, wystarczający materiał dla pogłębionej analizy.

Struktura książki powstała na gruncie przekonania, że najbardziej właściwym podejściem jest opisywanie i wyjaśnianie kolejnych faz (etapów) postępowania ustawodawczego. Dodatkowym uzasadnieniem takiego zabiegu jest wyeksponowany już wcześniej procesualny charakter tytułowego przedmiotu analizy. Treść została podzielona na osiem rozdziałów. Każdy z nich należy traktować jako niezbędną część wywodu.

Rozdział otwierający poświęcony jest przedstawieniu podstawowych zagadnień odnoszących się do ustawy jako źródła powszechnie obowiązującego prawa. Jest on istotny, zwłaszcza że ustawę można traktować zarówno jako przyczynę postępowania ustawodawczego, jak i jego zwieńczenie. Gdyby nie chęć lub obowiązek uregulowania określonej kwestii na poziomie ustawowym, postępowanie ustawodawcze nie doszłoby do skutku. Jednocześnie ustawa jest dowodem pomyślnego zakończenia postępowania ustawodawczego. W rozdziale tym przedstawionych jest także kilka kwestii, których rozwinięcie Czytelnik znajdzie w dalszej części książki. W ten sposób pierwszy rozdział należy postrzekać jako wprowadzenie do analizy.

Podobny charakter ma również rozdział drugi, który dotyczy etapu poprzedzającego wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą. Jak wiadomo, dopiero skuteczne złożenie inicjatywy ustawodawczej daje podstawę uznania, iż rozpoczyna się postępowanie ustawodawcze. W ten sposób zagadnienie dotyczące przygotowania projektu ustawy nie jest w sensie dosłownym etapem tegoż postępowania. Nie zmienia to faktu, że zarówno podstawowe wymogi stawiane projektowi ustawy, jak również obowiązująca w tym względzie praktyka stanowią istotny aspekt pomyślnego rozpoczęcia postępowania ustawodawczego. Z tego powodu pominięcie tak ważnej problematyki w niniejszej publikacji należałoby uznać za nieuprawnione. W rozdziale trzecim uwaga zostanie skoncentrowana na zagadnieniu inicjatywy ustawodawczej. Jej znaczenie jest wielorakie. Jest ona pierwszym, niezbędnym krokiem na drodze do uchwalenia ustawy. Poza tym bywa ważnym sygnałem o potrzebie uregulowania określonej sfery stosunków społecznych. Projekt stanowiący przedmiot inicjatywy ustawodawczej, dotycząc kwestii o różnej wadze i znaczeniu, może być asumptem do współpracy bądź rywalizacji pomiędzy uczestnikami parlamentarnego procesu stanowienia ustawy. Jednocześnie może być ona postrzegana jako element kształtowania agendy parlamentarnej. Warto zatem zwrócić uwagę nie tylko na normatywny aspekt inicjatywy ustawodawczej, ale również przeanalizować dane dotyczące jej wykorzystania przez poszczególne podmioty. Cenne może okazać się zwłaszcza uchwycenie określonych tendencji, wskazujących zarówno na bodźce zachęcające do korzystania z inicjatywy, jak i bariery ograniczające dostęp do niej. Z tego między innymi powodu warto na zagadnienie inicjatywy ustawodawczej spojrzeć z perspektywy podmiotów uprawnionych do korzystania z nich.

Nie sposób rozstrzygnąć w sposób jednoznaczny, który etap prac nad ustawą jest najistotniejszy. Każda ustawa, mimo że doszła do skutku w wyniku realizacji kolejnych części ściśle określonej procedury, stanowi odrębną historię, charakteryzującą się określoną dynamiką, nierzadko okraszona zdarzeniami, zachowaniami bądź okolicznościami, których nie można w pełni przewidzieć. Wyjątkowość i niepowtarzalność każdego postę-

powołania ustawodawczego nie zmienia faktu, że każdy projekt, zanim stanie się ustawą, musi przejść przez kolejne etapy sejmowej procedury. Jej zwieńczeniem jest uchwalenie ustawy. Właśnie o pracach nad projektem ustawy często myśli i mówi się w kategoriach najważniejszej fazy postępowania ustawodawczego. Chodzi o to, że jest to czas, gdy określonej koncepcji, wyrażonej w projekcie, będącym przedmiotem inicjatywy ustawodawczej, nadaje się kształt odzwierciedlający już nie tylko pomysł wnioskodawcy, ale także pomysły podmiotów współuczestniczących w sejmowym etapie postępowania ustawodawczego. Tym zagadnieniom poświęcony zostanie czwarty rozdział niniejszej monografii. Jego struktura wewnętrzna zbudowana jest na założeniu przedstawienia następujących po sobie faz postępowania zmierzającego do uchwalenia ustawy. W związku z konstytucyjnym założeniem, że władzę ustawodawczą w Polsce sprawują Sejm i Senat, w procesie stanowienia ustawy współuczestniczy również druga z wymienionych izb. Przyjęcie koncepcji bikameralizmu asymetrycznego ma oczywiście określone konsekwencje, przejawiające się zróżnicowaniem zakresu kompetencji obydwu izb. Obszarem, w którym jest to szczególnie widoczne, jest ustawodawstwo. W rozdziale piątym przedstawione zostaną kolejne fazy postępowania parlamentarnego z ustawą uchwaloną przez Sejm. Wymaga to zwrócenia uwagi nie tylko na ustawodawczą aktywność Senatu, ale także na ewentualne, ponowne zajęcie się ustawą przez Sejm, jeśli druga izba zgłosi alternatywne propozycje względem „aktu sejmowego”.

Skomplikowany wymiar postępowania ustawodawczego w Polsce dodatkowo podkreśla stosunkowo szeroka gama przypadków określanych mianem odrębności. Na nich zostanie skoncentrowana uwaga w kolejnym rozdziale opracowania, które teraz Państwo czytają. Wyodrębnić można sześć takich obszarów, w ramach których „standardowe procedury” ulegają pewnym modyfikacjom bądź są zbudowane na innych podstawach. Każdemu z nich poświęcony zostanie osobny podrozdział.

Po zakończeniu parlamentarnego etapu prac nad ustawą trafia ona do prezydenta. Jego podpis pod ustawą jest niezbędnym warunkiem jej wejścia w życie. Prezydent dysponuje jednak istotnymi uprawnieniami względem ustawy będącej dziełem Sejmu i Senatu. Uprawnienia te, mając charakter reaktywny, odzwierciedlają stosunek głowy państwa do takiego aktu normatywnego. Bliższe przyjrzenie się specyfice prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw, jak również wetu ustawodawczemu stanowi niezbędną część rozważań o postępowaniu ustawodawczym. O tych kwestiach traktuje siódmy rozdział, w którym skonfrontowane zostaną wcale niejednoznaczne (zwłaszcza w odniesieniu do weta) założenia normatywne z praktyką wykorzystania przez kolejnych prezydentów przysługujących im uprawnień przed podpisaniem ustawy i zarządzeniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

Zwieńczeniem książki jest rozdział poświęcony prawnospołeczno-gospodarczym przesłankom stanowienia prawa w Polsce. W tym celu analizie poddane zostaną 24 ustawy uchwalone w latach 2013–2014. Jej celem będzie sformułowanie wniosków oraz postulatów *de lege ferenda*. Wydaje się to szczególnie istotne w kontekście czynionych częściej bądź rzadziej, bardziej bądź mniej zasadnie zarzutów pod adresem podmiotów

odpowiedzialnych za stanowienie prawa o niskiej jego jakości. Ostatni rozdział ma być swoistym dopełnieniem analizy przebiegu postępowania ustawodawczego prowadzonej we wcześniejszych częściach opracowania.

Przystępując do lektury tej książki, Czytelnik powinien mieć świadomość, że kwestiom poruszonym w kolejnych jej rozdziałach można by w zasadzie poświęcić odrębne monografie. W tym przypadku zamierzeniem było jednak ukazanie specyfiki postępowania ustawodawczego w Polsce, a nie analiza wybranych zagadnień z nim związanych. Licząc na przychylne przyjęcie książki, nie sposób nie wyrazić nadziei, że stanie się ona przyczynkiem do szerokiej dyskusji przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, w tym przede wszystkim prawników i politologów.