

Arkadiusz Myrcha*

POSELSKA INICJATYWA USTAWODAWCZA

Streszczenie

Artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na zagadnienie inicjatywy ustawodawczej w kontekście uprawnień nadanych posłom. W niniejszej pracy zawarto rozważania dotyczące istoty inicjatywy ustawodawczej, jak i poselskiej inicjatywy ustawodawczej, w szczególności poprzez inicjatywę grup poselskich oraz inicjatywę przyznaną komisją sejmowym, a także możliwości wycofania złożonego projektu. Autor skupia uwagę przede wszystkim na analizie regulacji dotyczących przedmiotowego problemu, poszerzoną o liczny pogląd doktryny.

Słowa kluczowe: inicjatywa ustawodawcza, poseł, sejm, komisja sejmowa

Wstęp

Inicjatywa ustawodawcza jest bezspornie pierwszym, a zarazem niezbędnym elementem na drodze do uchwalenia ustawy¹. Pełni funkcję inicjującą (z łac. *initium* – początek, rozpoczęcie) i determinuje cały proces ustawodawczy dotyczący realizacji jednej z najważniejszych funkcji Sejmu². Stanowi ona wręcz warunek niezbędny postępowania ustawodawczego, gdyż jej brak oznacza *de facto* brak możliwości procedowania nad projektem ustawy. Konieczne pozostaje tym samym zadanie pytania, w jaki sposób prawodawca postanowił ją uregulować, a tym samym jak kształtuje się poselskie prawo inicjatywy ustawodawczej.

Podstawową metodą wykorzystywaną w trakcie prowadzonych rozważań jest metoda teoretyczno-prawna oraz dogmatyczno-prawna. Przy ich pomocy przeprowadzono analizę źródeł prawa dotyczącą problematyki przedmiotowych zagadnień.

* Poseł na Sejm RP, e-mail: arkadiusz.myrcha@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6961-2572.

¹ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce. Prawo, zwyczaj, praktyka*, Sosnowiec 2015, s. 47.

² Por. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r.*, K. 37/03. Szerzej: M. Chmaj, A. Rakowska-Trela, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 95, 96*, Warszawa 2020, s. 44 i nast.

Pojęcie inicjatywy ustawodawczej

W *Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku* problematyka inicjatywy ustawodawczej nie została uregulowana w jednym jej przepisie, lecz w treści trzech odrębnych artykułów³. Mimo to ani ustawa zasadnicza, ani żaden inny akt prawny nie wprowadza legalnej definicji tego pojęcia. W doktrynie prawa konstytucyjnego pojawiają się zatem różnego rodzaju określenia, które, co do meritum, są do siebie zbliżone. Inicjatywa ustawodawcza definiowana jest jako prawo wskazanego w Konstytucji podmiotu wniesienia do parlamentu projektu ustawy z takim skutkiem prawnym, że parlament projekt ten powinien uczynić przedmiotem swych prac w przewidzianym trybie⁴. Inna definicja stanowi, że inicjatywa ustawodawcza oznacza prawo wnoszenia pod obrady parlamentu projektów ustaw przez określone podmioty ze skutkiem prawnym polegającym na formalnym wszczęciu postępowania ustawodawczego⁵.

Ustrojodawca zakotwiczył prawo inicjatywy ustawodawczej w Konstytucji. Oznacza to potwierdzenie wagi tej instytucji i znaczenia dla demokratycznego ustroju Rzeczypospolitej. Stanowi także gwarancję dla wszystkich podmiotów, którym to prawo przysługuje, trwałości i należytej prawnej ochrony. Istotą realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej jest uruchomienie procesu mającego na celu przyjęcie powszechnie obowiązującego prawa. Jej wniesienie uruchamia bowiem postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej, zanim dojdzie do ich uchwalenia⁶.

W literaturze pojawiło się rozróżnienie pojęcia inicjatywy ustawodawczej od prawa inicjatywy ustawodawczej. „Inicjatywa ustawodawcza”, według propozycji A. Szmyta, obejmuje działania różnych podmiotów mających na celu inspirowanie prac ustawodawczych, zaś

³ Art. 118 określa katalog podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Artykuły 221 i 222 określają ogólne zasady wykonywania inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej. Art. 235 wskazuje podmioty dysponujące prawem przedkładania projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP. Szerzej o tym: S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2018, t. XL, s. 430.

⁴ M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 115, 118, 119*, Warszawa 2022, s. 86–87; E. Gdulewicz, *Funkcja ustawodawcza [w:] Polskie prawo konstytucyjne*, rozdz. XI: *Sejm i Senat*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 270.

⁵ A. Patrzalek, A. Szmyt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 117.

⁶ Por. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 roku*, K 25/98.

„prawo inicjatywy ustawodawczej” odnosi się do konstytucyjnie upoważnionych podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania legislacyjnego w parlamencie w sposób prawnie wiążący⁷. To prawo polega na przedłożeniu parlamentowi projektu ustawy z tym skutkiem prawnym, że parlament zobowiązany jest ten projekt rozpatrzyć w przewidzianym trybie. Wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej stanowi pierwszą fazę postępowania ustawodawczego⁸.

Istota poselskiej inicjatywy ustawodawczej

Poselskie prawo inicjatywy ustawodawczej nie stanowiło nigdy przedmiotu krytyki lub wątpliwości podnoszonych przez przedstawicieli doktryny. Każda z uchwalonych w XX wieku polskich konstytucji zawierała stosowne regulacje w tym zakresie. Podobnie jest w przypadku Konstytucji RP z 1997 roku. Spośród wszystkich podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, art. 118 ust. 1 Konstytucji RP wymienia posłów w pierwszej kolejności. Fakt ten nie wpływa na uprzywilejowanie tej grupy. Wszystkie te podmioty są sobie równe z formalnego punktu widzenia.

Ustawa zasadnicza stanowi jedynie o ogólnej zasadzie, że prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje posłom. Należy zatem przyjąć, stosując reguły wykładni językowej, że uprawnienie to nie przysługuje Sejmowi jako instytucji, a właśnie posłom. Ze sformułowania tego przepisu nie wynika jednak, czy jest to indywidualne uprawnienie posłów (jak w Konstytucji kwietniowej z 1935 roku), czy też mogą oni korzystać z niego tylko w ramach określonej grupy deputowanych⁹. Dominuje słuszny pogląd, iż poselskie prawo wykonania inicjatywy ustawodawczej należy rozumieć jako prawo „współuczestniczenia” w przedkładaniu projektu ustawy. Oznacza to, że posłowie nie mogą występować z inicjatywami ustawodawczymi indywidualnie¹⁰. Oczywiście nie przesądza to, że posłowie nie mogą w indywidualny sposób podejmować działań w toku procesu legislacyjnego. Wynika to chociażby z treści art. 119 ust. 2 Konstytucji, który przyznaje posłom prawo zgłaszania popra-

⁷ M. Mistygacz, *Rządowa inicjatywa ustawodawcza po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Studia Politologiczne”, 2020, vol. 18, s. 263.

⁸ Por. M. Kudej, *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 31–32.

⁹ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 431.

¹⁰ Por. A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy”, 1998, nr 3, s. 32 i nast.

wek. W literaturze przedmiotu nie ma podnoszonych zaś wątpliwości odnośnie do indywidualnego charakteru tego uprawnienia¹¹.

Powyższy przykład to niejedyna wątpliwość interpretacyjna wynikająca z tak lakonicznej regulacji konstytucyjnej. Wprowadzone przez ustrojodawcę sformułowanie jest określeniem na tyle nieostry, że w celu zapewnienia prawidłowej interpretacji niezbędna okazała się jego konkretyzacja, dokonana w przepisach *Regulaminu Sejmu*¹². Kluczowe znaczenie ma art. 32 ust. 2, który stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Warto dodać, że regulamin nie nakłada obowiązku, by między tymi posłami występowały jakieś więzy organizacyjne. Dlatego pod jednym projektem ustawy mogą zostać złożone podpisy posłów reprezentujących różne siły polityczne lub posłów niezrzeszonych. Rozwiązanie to, konkretyzujące – rzecz jasna – normę konstytucyjną, nie budzi wątpliwości w nauce i literaturze przedmiotu.

Regulamin Sejmu stanowi, że projekty poselskie, w przeciwieństwie do rządowych, nie podlegają obowiązkom przeprowadzania konsultacji przed skierowaniem projektu ustawy do prac parlamentarnych. Niemniej jednak, zgodnie z art. 34 ust. 3 zdanie 2 *Regulaminu Sejmu*, w wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje taki projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Z uwagi na zakres obowiązków rządu, jakimi są prowadzenie polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, można przyjąć założenie, że to właśnie Rada Ministrów powinna być autorem większości projektów ustaw kierowanych do Sejmu. W kontekście takiego założenia należałoby chyba poselskie i senackie projekty ustaw traktować jako swoiste uzupełnienie aktywności legislacyjnej rządu, mające na celu wyrażenie odmiennych, nierzadko alternatywnych koncepcji wobec projektów rządowych.

Niemniej jednak od pewnego czasu można zaobserwować nie dobrą tendencję składania przez posłów projektów ustaw przygotowanych w ramach Rady Ministrów, co ma na celu omijanie żmudnych i pracochłonnych procesów prawotwórczych obowiązkowych dla rządowych projektów, w tym konsultacji społecznych. Są to w istocie „ukryte projekty rządowe”.

¹¹ Por. L. Garlicki, *Uwaga 14. do art. 118 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 15.

¹² M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, 1998, nr 2. Szerzej o regulaminie: M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 112, 113, 114*, Warszawa 2021, s. 29 i nast.

Projekt grupy posłów

Z przywołanym art. 32 ust. 2 koresponduje art. 8 ust. 2 *Regulaminu Sejmu*, który stanowi, że grupa 15 posłów tworzy klub parlamentarny. W konsekwencji więc przyznanie prawa zgłoszenia do Sejmu projektu ustawy przez grupę co najmniej 15 posłów oznacza, że z inicjatywą taką może wystąpić samodzielnie każdy klub poselski. Tym samym z formalnymi inicjatywami ustawodawczymi mogą występować także ugrupowania tworzące opozycję parlamentarną, ale pod warunkiem, iż zgłoszony przez nich projekt ustawy będzie podpisany przez minimum 15 posłów¹³.

Z prawem złożenia projektu ustawy nierozdzielnie wiąże się również prawo jego wycofania. Zagadnienie to było już, co prawda, przedmiotem analizy, niemniej jednak wymaga ono w tym miejscu pewnego uzupełnienia. Otóż zgodnie z art. 36 ust. 3 *Regulaminu Sejmu* projekt poselski uważa się za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem. Regulacja ta stanowi konsekwencję generalnej zasady opisanej w art. 119 ust. 4 Konstytucji RP, która takie uprawnienie przyznaje każdemu wnioskodawcy projektowanej ustawy.

Instytucji wycofania poparcia pod poselskim projektem ustawy nie należy rozumieć wąsko, wyłącznie jako brak woli dalszego merytorycznego popierania projektu. Instytucję tę należy interpretować szerzej, uwzględniając także okoliczności związane z wygaśnięciem mandatu posła. Nie można bowiem korzystać z poselskiej inicjatywy ustawodawczej, nie mając statusu posła. To wygaśnięcie może mieć oczywiście różne podstawy. Po pierwsze, może nastąpić w przypadkach opisanych w art. 247 § 1 *Kodeksu wyborczego*¹⁴, do których zaliczamy śmierć posła, utratę prawa wybieralności, zrzeczenie się mandatu czy też objęcie funkcji publicznej, której nie można łączyć z mandatem posła. Wygaśnięcie może także nastąpić w wyniku objęcia mandatów przez posłów w wyborach samorządowych czy wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego.

Analiza stanu prawnego określającego realizację przez posłów prawa inicjatywy ustawodawczej nie może pominąć jej szczególnej formuły, jaką jest inicjowanie zmian w ustawie zasadniczej. Zgodnie z art. 235 ust. 1 Konstytucji projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów. Ustrojodawca wyróżnił zatem ten szczególnie podmiot grupowy, jakim są posłowie.

¹³ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 431.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21 poz. 112).

Inicjatywa komisyjna

W ramach poselskiej inicjatywy ustawodawczej specjalne znaczenie można przypisać projektom ustaw wnoszonym przez komisje sejmowe¹⁵. Te projekty przygotowywane są bowiem przez posłów szczególnie zainteresowanych daną problematyką publiczną (i zajmujących się nią systematycznie), niejednokrotnie we współpracy z przedstawicielami poszczególnych resortów i z gronem ekspertów¹⁶. Jednak z tej formuły posłowie korzystają stosunkowo rzadko, co wynika z pewnej praktyki sejmowej. Do skutecznego podjęcia przez komisję inicjatywy wymagana jest stosowna uchwała. Jednak większość posłów w każdej komisji stanowią przedstawiciele koalicji rządzącej. W jej imieniu natomiast projekty ustaw składa zazwyczaj rząd lub klub parlamentarny. Zatem komisyjne projekty ustaw mogą dotyczyć raczej tych kwestii, co do których istnieje szersza polityczna zgoda lub spraw drobnych wymagających niewielkiej nowelizacji.

Choć komisyjne projekty ustaw w każdej kadencji Sejmu stanowią przedmiot prac parlamentarnych, to jednak ta forma realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej nadal wzbudza pewne wątpliwości przedstawicieli doktryny. Twierdzenie to wynika z przekonania, że nie jest możliwy swego rodzaju automatyzm w przenoszeniu uprawnień poselskich do organów Sejmu, jakimi są komisje. Te bowiem, choć składają się z posłów, nie są ich zrzeszeniami. Potwierdzeniem tego ma być wykładnia językowa pojęć: „posłowie” z art. 118 ust. 1 Konstytucji i „Senat”. Inicjatywa grupy senatorów nie jest oczywiście dopuszczalna, co w doktrynie jest aprobowane. Autor zatem wskazuje na pewną niekonsekwencję interpretacyjną w automatycznym przenoszeniu prawa inicjatywy ustawodawczej¹⁷.

Pogląd przeciwny, z którym należy się zgodzić, prezentuje prof. L. Garlicki. Twierdzi, że jest możliwa podmiotowa konkretyzacja, na gruncie *Regulaminu Sejmu*, konstytucyjnego uprawnienia posłów do występowania z projektami ustaw. Jest to dopuszczalne w ramach przyznanej Sejmowi autonomii. Konsekwentnie można by zatem przyjąć, że nie ma przeszkód, by *Regulamin Sejmu* przyznawał takie prawo innym kolegialnemu organom Sejmu¹⁸. Konstytucja przyznaje prawo inicjatywy

¹⁵ Zob. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020, s. 107 i nast.

¹⁶ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 1998, s. 28.

¹⁷ Por. P. Chybalski, *Komentarz do art. 118 [w:] Konstytucja, t. II: Komentarz Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 470.

¹⁸ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 16.

posłom, a *Regulamin Sejmu* jedynie je formalizuje. Ponadto takie rozwiązanie w systemie prawa funkcjonuje od dawna, dlatego trzeba je przyjąć za utrwaloną praktykę¹⁹.

Spośród stałych komisji sejmowych szczególną rolę w tym zakresie odgrywa Komisja do Spraw Petycji, której głównym zadaniem jest rozpatrywanie petycji kierowanych przez obywateli do Sejmu. Uwzględnienie bowiem takiej obywatelskiej propozycji zmian w prawie przybiera postać komisyjnego projektu ustawy. Tym samym zapewnia się realizację prawa wynikającego z art. 63 Konstytucji RP. Stanowi on, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Szczegółowe zaś zasady realizacji tego obywatelskiego prawa określa *Ustawa o petycjach*²⁰. O szczególnym statusie komisji ds. petycji stanowi również fakt, że zwyczajowo jej przewodnictwo powierza się przedstawicielowi opozycyjnego klubu parlamentarnego.

Zakończenie

Inicjatywa ustawodawcza bez wątpienia stanowi kluczowy element na drodze do uchwalenia ustawy, co jednoznacznie podkreślił ustrojodawca, zamieszczając prawo inicjatywy ustawodawczej bezpośrednio w Konstytucji. Art. 118 ust. 1 wymienia podmioty posiadające powyższe uprawnienia. Podkreślenia wymaga, iż niniejsze prawo zostało dookreślone w przepisach *Regulaminu Sejmu*, które to wskazują, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Znaczącą różnicą pozostaje fakt, iż projekty poselskie, w przeciwieństwie do tych rządowych, nie są związane obowiązkiem przeprowadzenia konsultacji przed skierowaniem projektu ustawy do prac parlamentarnych.

Nierozzerwalna z tematem inicjatywy ustawodawczej pozostaje analiza możliwości wycofania złożonego projektu nie tylko jako brak woli dalszego popierania go, ale również jako wygaśnięcie mandatu posła. Konieczna do podkreślenia pozostaje także istota roli komisji sejmowych w ramach kształtowania przedmiotowego zagadnienia.

¹⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2017.

²⁰ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2018, poz. 870 z późn. zm.).

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Borski M., Glajcar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce. Prawo, zwyczaj, praktyka*, Sosnowiec 2015.
- Bożyk S., *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w Parlamencie Rzeczypospolitej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2018, t. XL.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 112, 113, 114*, Warszawa 2021.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 115, 118, 119*, Warszawa 2022.
- Chmaj M., Rakowska-Trela A., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 95, 96*, Warszawa 2020.
- Chybalski P., *Komentarz do art. 118 [w:] Konstytucja, t. II: Komentarz Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Uwaga 14. do art. 118 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001.
- Gdulewicz E., *Funkcja ustawodawcza [w:] Polskie prawo konstytucyjne, rozdz. XI: Sejm i Senat*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008.
- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, 1998, nr 2.
- Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 1998.
- Kudej M., *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993.
- Mistygać M., *Rządowa inicjatywa ustawodawcza po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Studia Politologiczne”, 2020, vol. 18.
- Patrzałek A., Szmyt A., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.
- Szmyt A., *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy”, 1998, nr 5.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21 poz. 112).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 roku, K. 37/03.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 roku, K 25/98.

Parliamentary legislative initiative

Abstract

This article aims to draw attention to the issue of legislative initiative concerning the powers conferred on Members. This work includes consideration of the substance of the legislative initiative as well as the parliamentary legislative initiative, in particular through the initiative of the parliamentary groups and the initiative given to the Sejm committee and the possibility of withdrawing a complex project. The author focuses primarily on the analysis of the regulations concerning the problem, which have been extended to include a broad doctrine.

Keywords: the legislative initiative, member, Sejm, parliamentary committee