Sławomir Patyra¹

**Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego
pod rządami Konstytucji z 1997 r.**

I.

System rządów parlamentarnych, przyjęty w rozwiązaniach ustrojowych większości współczesnych konstytucji europejskich szczególnie nacisk kładzie na współdziałanie trzech najistotniejszych segmentów władzy politycznej, mianowicie parlamentu, rządu i głowy państwa. Udział w procesie decyzyjnym ostatniego z wymienionych organów zdecydowanie wyrażniej akcentowany jest w republikach niż w ustroju monarchicznym. Imperatyw współdziałania legislatywy i egzekutywy szczególnie uwidacznia się w płaszczyźnie ustawodawczej. Ustawa służy rządowi do realizacji programu politycznego, za który ponosi on bieżącą odpowiedzialność przed parlamentem i odroczoną w czasie odpowiedzialność przed wyborcami. Z tego względu, w większości współczesnych demokracji parlamentarnych ustawa jest w pewnym sensie wspólnym dziełem egzekutywy i legislatywy, w ten sposób, że rząd przygotowuje projekty legislacyjne i przedstawia je parlamentowi, a ten na ich podstawie uchwała ustawy umożliwiając gabinetowi realizację funkcji rządzenia i jednocześnie kontrolując prowadzoną przezeń politykę. W kontekście zasady podziału władzy i równowagi władz, inspirując ustawodawstwo parlamentarne rząd wnika w domenę legislatywy, parlament zaś współuczestniczy w kreowaniu polityki państwa za pomocą decyzji ustawodawczych, co niekiedy w istotny sposób ogranicza rząd w możliwości realizowania programu legislacyjnego. Dzieje się tak zwłaszcza tam, gdzie – jak np. w Polsce pod rządami konstytucji z 1997 r. – system ustrojowy nie

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

przewiduje wydawania rządowych aktów o mocy ustawy². Rząd musi dysponować odpowiednim instrumentarium do realizowania tzw. polityki ustawodawczej, gdyż to ona w dużym stopniu warunkuje osiągnięcie założonych przezeń celów programowych³.

Reakcją na potrzeby związane z usprawnieniem procesów decyzyjnych, szczególnie w obszarze prawotwórstwa i prowadzenia polityki państwa stały się procesy modernizacji systemu rządów parlamentarnych, zapoczątkowane w II połowie XX wieku pod hasłem racjonalizacji systemu rządów parlamentarnych. Jednym z podstawowych założeń racjonalizacji systemu była poprawa jakości procesu prawotwórczego poprzez wzmocnienie mechanizmów pozytywnych powiązań pomiędzy rządem i parlamentem. W ramach współpracy obydwu tych organów rządowi przypisana została rola inspirowania prac ustawodawczych, mającego również wymierny wpływ zarówno na tryb, jak i tempo postępowania legislacyjnego w parlamencie, w gestii tego ostatniego zachowany został natomiast decydujący głos w sprawie dojścia ustawy do skutku. Wdrożenie tej idei w większości państw europejskich zaowocowało wyraźnym wzmocnieniem roli rządu w procesie ustawodawczym. Na gruncie normatywnym tendencja ta ujawniła się między innymi w przyznaniu rządowi wyłącznej inicjatywy w określonych sprawach, najczęściej związanych z kształtowaniem finansów publicznych, w pozostałych zaś przypadkach uznaniem priorytetowego statusu rządowych przedłożeń względem projektów pochodzących od innych podmiotów inicjatywy. Istotnym czynnikiem wzmacniającym skuteczność realizowania przez rząd programu legislacyjnego stało się również formalne ograniczenie możliwości ingerowania parlamentarzystów w treść normatywną projektów rządowych za pomocą poprawek, zgłaszanych w toku parlamentarnej drogi ustawodawczej⁴.

² Por. K. Wojtyczek, *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczołowa*, „Państwo i Prawo” nr 12, 2001, s. 54.

³ Chodzi tu o politykę ustawodawczą rozumianą jako projektowanie i tworzenie norm ustawowych, służących wdrażaniu założonych celów społeczno-gospodarczych, por. W. Gromski, *Rola i znaczenie Komisji Ustawodawczej Sejmu*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1994, s. 197.

⁴ Jak wskazuje J. Szymanek, w następstwie głębokich przemian modernizacyjnych w stosunku do klasycznej wersji zrationalizowany parlamentaryzm stał się wręcz osobnym modelem rządów w ramach systemu parlamentarnego – zob. *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów* – „Przegląd Sejmowy” nr 1, 2007, s. 37. W pewnym sensie ubocznym skutkiem tak szeroko zakrojonych zmian w obrębie procesu prawotwórczego stała się również

W zracjonalizowanych demokracjach parlamentarnych szczególnym wyrazem aksjologicznego „przesunięcia” systemu rządów w kierunku pragmatyzmu stało się upowszechnienie instytucji pilnego trybu ustawodawczego, jako proceduralnego wyjątku od normalnego postępowania ustawodawczego, wdrażanego najczęściej względem rządowych projektów ustaw z inicjatywy samego wnioskodawcy⁵. W założeniu, odmiennosc trybu pilnego względem zwykłej procedury ustawodawczej dotyczy przede wszystkim temporalnego wymiaru postępowania legislacyjnego, co sprowadza się do znacznego przyspieszenia parlamentarnej fazy prac nad ustawą⁶. Jak trafnie zauważa W. Gromski, tryb ten stanowi instrument służący pogodzeniu różnych, nierzadko sprzecznych, celów postępowania ustawodawczego. Zmierza on mianowicie do zapewnienia efektywności działań prawotwórczych przy jednoczesnym zachowaniu pierwotnych wartości demokratycznego procesu, do których należy ustalanie ostatecznego kształtu decyzji prawotwórczej w drodze dyskursu parlamentarnego, z poszanowaniem praw mniejszości politycznych i z zachowaniem niezbędnej dozy profesjonalnej refleksji⁷.

modyfikacja charakteru ustawy. Postrzegana dotychczas przede wszystkim jako źródło prawa o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia aksjologii ustroju demokratycznego, zwłaszcza w obszarze gwarantowania wolności i praw suwerena, z czasem ustawa stała się jednym z ważniejszych instrumentów kierowania i rządzenia państwem, technokratycznym narzędziem stymulowania procesów makroekonomicznych i realizowania kompetencji związanych z administrowaniem państwem. Proces ów J. Stembrowicz trafnie określił jako swoiste „odmitologizowanie ustawy” – zob. *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 261.

⁵ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 123, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 1. Odmienne inspiracja ta kształtuje się na gruncie rozwiązań portugalskich, gdzie tryb pilny może być zaordynowany nie tylko z inicjatywy gabinetu ale również deputowanych lub klubu parlamentarnego oraz Regionalnego Zgromadzenia Ustawodawczego Azorów i Madery (art. 170 Konstytucji Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.).

⁶ Na ten temat zob. liczne publikacje M. Kudeja, m. in. *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego*, Katowice 1995, s. 82.

⁷ Zob. W. Gromski, *Cele postępowania ustawodawczego, [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcińskiego, Warszawa 1994, s. 22. W niektórych regulacjach wprowadzenie trybu pilnego wywołuje dodatkowe konsekwencje dla przebiegu postępowania legislacyjnego. Np. na gruncie rozwiązań przyjmowanych w niemieckiej Ustawie Zasadniczej z 23 maja 1949 r., na kanwie odrzucenia rządowego projektu pilnego może dojść do wprowadzenia stanu wyższej konieczności ustawodawczej (art. 81 ust. 1), por. B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 82. Z kolei w przy-

II.

Na gruncie polskiego procesu ustawodawczego wprowadzenie instytucji trybu pilnego w pierwszej połowie lat 90. XX w. podyktowane było potrzebą przyspieszenia procesu tworzenia prawnych podstaw dla reform gospodarczych. Jak wskazuje A. Gwiżdż, tryb pilny był wówczas postrzegany z założenia jako środek doraźny i tymczasowy, swoiste panaceum na przewlekłość procedur sejmowych i obstrukcyjne działania parlamentarnej opozycji wobec programu legislacyjnego rządu⁸. Konstrukcja trybu pilnego w postanowieniach Małej Konstytucji z 1992 r. nadawała tej instytucji charakter wyjątkowy⁹. Znajdowało to potwierdzenie zarówno w poglądach doktryny, jak i orzecznictwie sądowo-konstytucyjnym¹⁰. Jednocześnie, w doktrynie zwracano uwagę na niespójność całościowej koncepcji trybu pilnego, gdzie daleko idącej swobodzie rządu w określaniu projektów jako pilne towarzyszyło równie szeroko ujęte prawo Sejmu do decydowania o faktycznym wdrożeniu tej procedury, a to ze względu na brak regulacji, która określałaby jakiekolwiek prawne sankcje z tytułu niedostosowania się Sejmu do wymogów tego

padku Konstytucji V Republiki Francuskiej, deklaracja pilności projektu rządowego znacząco ogranicza możliwość modyfikowania jego treści przez izbę, rozpatrującą projekt w drugiej kolejności (art. 45 ust. 2).

⁸ Zob. A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1994, s. 185. Podobnie: J. Cierniewski, *Podział władz w „Małej konstytucji”* (Kilka uwag o stosunkach między parlamentem a rządem), [w:] *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 36.

⁹ W pierwotnym brzmieniu, art. 16 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) stanowił, iż Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, może określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny, bez wskazania jakichkolwiek ograniczeń przedmiotowych. W efekcie, w okresie pierwszych siedemnastu miesięcy funkcjonowania Sejmu II kadencji Rada Ministrów zastosowała tryb pilny względem 54 projektów (45% ogółu rządowych inicjatyw ustawodawczych). Po zmianie ustawy konstytucyjnej, przeprowadzonej 17 marca 1995r. (Dz.U. Nr 38, poz. 184), przepis ten uzupełniono o enumeratywne wskazanie tych projektów, którym Rada Ministrów nie może nadawać klauzuli pilności, co w praktyce zredukowało przypadki korzystania z tego trybu – zob. L. Garlicki, op.cit., s. 3.

¹⁰ Np. w wyroku z dnia 9 stycznia 1996 r. (sygn. akt K. 18/95) – OTK ZU 1996, Nr 1, poz. 1 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że tryb ten powinien być powściągliwie wykorzystywany przez Radę Ministrów właśnie jako rozwiązanie wyjątkowe, stąd jego wdrażanie winno ograniczać się wyłącznie do tych projektów, które z istoty kwalifikują się do szybkiego wdrożenia, zaś podstaw jego stosowania nie można interpretować w sposób rozszerzający.

trybu jak również brak prawnych środków oddziaływania na Sejm w tym zakresie ze strony Rady Ministrów¹¹.

W świetle regulacji przyjętej w konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. istota trybu pilnego sprowadza się do uprzywilejowania rządowego projektu ustawy poprzez priorytetowe potraktowanie go w planie pracy Sejmu oraz skrócenie terminu, przewidzianego konstytucyjnie na zajęcie stanowiska przez Senat i prezydenta RP co do uchwalonej na jego podstawie ustawy. W efekcie prowadzić ma to do znacznego przyspieszenia postępowania ustawodawczego¹². W pewnym sensie, tryb pilny jest procedurą komplementarną wobec tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej, której kształt normatywny ujęty jest w art. 51 Regulaminu Sejmu, z tą jednakże różnicą, że druga z wymienionych procedur ma wewnętrzny i *stricte* sejmowy wymiar – jej wdrożenie zależy wyłącznie od w pełni autonomicznej decyzji Izby, która może ją zastosować zarówno do projektów ustaw, jak i uchwał. Tryb pilny jest procedurą konstytucyjną i „zewnętrzną” wobec parlamentu, gdyż o jej uruchomieniu *de iure* przesądza inicjatywa Rady Ministrów, stosowaną wyłącznie w procedurze ustawodawczej i o konsekwencjach daleko wykraczających poza zakres postępowania sejmowego.

W opinii licznych komentatorów obowiązującej konstytucji – instytucja trybu pilnego stanowi ważny instrument racjonalizacji zarówno samego procesu ustawodawczego, jak i systemu rządów, gdyż sprzyja kreowaniu stanu równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą, deklarowanego w ramach (lub obok) konstytucyjnej zasady podziału władzy¹³. Podobnie jak w okresie obowiązywania Małej Konstytucji tak i teraz podkreślany jest pragmatyczny wymiar trybu pilnego, w kontekście opieszałości, czy wręcz niewydolności Sejmu w zakresie odpowiednio szybkiego procedowania nad projektami ustaw, istotnymi z punktu widzenia rządowego programu, w ramach zwykłego trybu legislacyjnego¹⁴. Z drugiej strony, zwraca

¹¹ W efekcie, tworzyło to obraz trybu pilnego jako klasycznej *lex imperfecta* – zob. A. Gwiżdż, op.cit., s. 187.

¹² Por. A. Szmyt, *Jeszcze w sprawie trybu pilnego*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, pod red. L. Garlickiego, A. Szmyta, Warszawa 2003, s. 280.

¹³ Tak np. P. Winczorek, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w sejmowym postępowaniu legislacyjnym*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005, s. 143.

¹⁴ Zob. A. Dumała, *Mechanizmy decyzyjne w demokracji konstytucyjnej*, Lublin 1998, s. 85–86.

się uwagę na to, że tryb pilny stanowi odstępstwo od zasady demokratyzmu postępowania ustawodawczego, gdyż z założenia ogranicza swobodę pracy Sejmu, zwłaszcza w zakresie możliwości konsultowania stanowisk co do proponowanej ustawy z wyborcami i środowiskami społecznymi¹⁵.

Co się tyczy tej ostatniej kwestii wypada zauważyć, że ustawodawca konstytucyjny wyłączył z trybu pilnego pewne materie, szczególnie ważne z punktu widzenia zasad demokracji i demokratyzmu procesu legislacyjnego (art. 123 ust. 1 Konstytucji)¹⁶.

III.

Rada Ministrów posiada wyłączne prawo do inicjowania postępowania ustawodawczego w tym trybie, uznając uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny. Decyzja o opatrzeniu projektu klauzulą pilności ma charakter uznaniowy i nie podlega zewnętrznej względem rządu weryfikacji pod kątem celowościowym. Powody stosowania trybu pilnego przez Radę Ministrów mogą być bardzo zróżnicowane i wynikać zarówno z charakteru projektowanego aktu, jak i jego znaczenia dla rządowego programu legislacyjnego a także nadzwyczajnych okoliczności faktycznych, w ocenie Rady Ministrów wymagających szybkiej reakcji ustawodawcy na zaistniałą sytuację.

Kwalifikacja trybu pilnego ma charakter normatywny, z uwagi na prawne wyłączenie pewnych materii ustawowych spod jego działania. Przedmiotowe granice stosowania trybu pilnego przez Radę Ministrów bezwzględnie wyznacza dyspozycja art. 123 ust. 1 Konstytucji¹⁷. Rolą Sejmu i jego organów jest w tym wypadku kontrolowanie projektu pilnego pod kątem legalności jego zastosowania. Sejm może dokonać analizy propozycji normatywnych,

¹⁵ Tak: J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 110.

¹⁶ Rada Ministrów nie może nadać klauzuli pilności projektom ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

¹⁷ Ograniczenie przedmiotowego zakresu stosowania trybu pilnego zaowocowało wyraźnym spadkiem inicjatyw rządowych, opatrzonych klauzulą pilności, co szczególnie dało się zauważyć w początkowych miesiącach III kadencji Sejmu, w porównaniu do analogicznego okresu poprzedniej kadencji, pod rządami Małej Konstytucji – zob. M. Graniecki, *Proces prawotwórczy pod rządami nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, 1999, s. 13.

ujętych w rządowym przedłożeniu pod kątem ewentualnego wkraczania – choćby w niewielkim zakresie – w materię, enumeratywnie wyłączoną z tego trybu postępowania¹⁸.

Mocą odrębnych postanowień konstytucji, z możliwości zastosowania trybu pilnego wyłączone są również projekty ustawy budżetowej oraz ustawy ją nowelizującej, dla których to ustawodawca konstytucyjny przyjął odmienny od pilnego ale również szczególny tryb postępowania¹⁹. Pomimo tego, że projekt ustawy budżetowej nie został ujęty *expressis verbis* w konstytucyjnym katalogu wyłączeń z tego trybu, to jednak za niedopuszczalnością zastosowania w tym przypadku procedury pilnej przemawiają istotne argumenty zarówno natury formalnej, jak i materialnej. Jak trafnie wskazuje W. Sokolewicz, wyłączenie to wynika, między innymi z samej logiki konstytucyjnych procedur prawotwórczych, w ramach których konstytucja przyjmuje odmienne terminy rozpatrzenia przez Senat ustawy budżetowej i ustaw uchwalanych w trybie pilnym²⁰. Zarówno procedura budżetowa, jak i tryb pilny – każde we własnym zakresie – stanowią *lex specialis* względem zwykłego postępowania ustawodawczego. Istotną przeszkodą dla uznania dopuszczalności uchwalania ustawy budżetowej w trybie pilnym jest również złożona specyfika jej materii. Tryb pilny z założenia przewidziany jest do stosowania w przypadku projektów ustaw o mniej skomplikowanej konstrukcji zarówno pod względem objętości, jak i proponowanych w nim rozwiązań normatywnych. Z powyższego względu, projekt ustawy budżetowej nie może być również rozpatrywany w ramach skróconej procedury, o której mowa w art. 51 Regulaminu Sejmu. Dodatkowa przeszkoda proceduralna

¹⁸ Na ten temat zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *O dopuszczalności rozpatrywania w trybie pilnym projektów ustaw obejmujących „materię wyłączoną”, określonej w art. 123 ust. 1 Konstytucji*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” nr 4, 2000, s. 79–80.

¹⁹ Na gruncie Małej Konstytucji istniała możliwość zastosowania trybu pilnego wobec projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej, gdyż poza zastrzeżeniem wyłączności inicjatywy Rady Ministrów, procedura jej uchwalania nie była poddana odmiennej, szczególnej regulacji – tak np. Z. Szeliga, *Prawotwórcza rola Rady Ministrów RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1997, s. 26.

²⁰ Obszerną argumentację na temat zawiera opracowanie W. Sokolewicza, *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalania*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2, 2004, s. 43. Na temat wyłączenia trybu pilnego w procedurze budżetowej zob. również L. Garlicki, *W sprawie dopuszczalności zastosowania pilnego trybu ustawodawczego do uchwalania ustawy nowelizującej ustawę budżetową*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 1995, s. 147; C. Kosikowski, *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 4, 1998, s. 15 oraz M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 186–187.

w tym zakresie wynika z brzmienia stosownych postanowień Regulaminu. W świetle art. 106 ust. 1 projekt ustawy budżetowej, po pierwszym czytaniu na posiedzeniu plenarnym Sejmu, obligatoryjnie trafia do Komisji Finansów Publicznych. Oznacza to, że w tym przypadku nie może mieć zastosowania jeden z istotnych atrybutów procedury skróconej, w postaci niezwłocznego przystąpienia do drugiego czytania projektu po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji.

Procedura uchwalania ustawy nowelizującej ustawę budżetową także nie została przez ustrojodawcę wyłączona wprost spod działania trybu pilnego. Wydaje się jednak, że skoro nie ma on zastosowania wobec ustawy budżetowej to zakaz ten należy odnosić także do jej nowelizacji, zgodnie z regułą, iż ustawy nowelizujące powinny dochodzić do skutku w takim samym trybie jak ustawy pierwotne²¹. Niezależnie od tego, potrzeba sprawnego i szybkiego procedowania projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej w parlamencie wynika niejako z samej filozofii korygowania tego typu aktów prawnych, gdzie efektywność wprowadzanych zmian determinowana jest wprowadzeniem ich w określonym rygorze czasowym.

Uchwalenie ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej może być z inicjatywy Rady Ministrów poddana rygorom pilnego trybu ustawodawczego, do czego zdają się wręcz skłaniać zarówno względy dyplomatyczne, jak i nieskomplikowana konstrukcja treściowa projektu²². Z powyższych powodów, w razie braku stosownej inicjatywy ze strony projektodawcy w zakresie trybu pilnego, Sejm może również zastosować w tym przypadku tzw. szybką ścieżkę legislacyjną.

Wyłączną podstawę prawną wszczęcia procesu legislacyjnego, zmierzającego do ustawowej regulacji stosunków pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a konkretnym związkiem konfesyjnym stanowi umowa, w której po stronie państwa występować może wyłącznie rząd. Okoliczność ta – podobnie

²¹ Przeciwno dopuszczalności uchwalenia ustawy o zmianie ustawy budżetowej w trybie pilnym opowiada się również M. Zubik, *O możliwości uchwalenia ustawy budżetowej w trybie ustawodawczym określonym w art. 123 konstytucji*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne” nr 4, 2001, s. 54.

²² Przykładowo, w dotychczasowej praktyce Sejmu VI kadencji (stan na dzień 22 grudnia 2010 r.) tryb pilny w toku procedury ratyfikacyjnej wykorzystano zaledwie względem dwóch projektów ustaw o ratyfikacji Protokołu do Traktatu Północnoatlantyckiego o akcesji Republiki Albanii oraz Republiki Chorwacji, sporządzonych w Brukseli, 9 lipca 2008 r. (druk sejmowe odpowiednio Nr 1004 i 1005).

jak w przypadku tzw. ustaw ratyfikacyjnych – czyni Radę Ministrów najbardziej naturalnym inicjatorem procesu ustawodawczego w tej sprawie, także z uwzględnieniem możliwości nadania stosownemu projektowi klauzuli pilności²³.

W myśl art. 95a Regulaminu Sejmu zastosowanie zarówno trybu pilnego, jak i szybkiej ścieżki legislacyjnej dopuszczalne jest także w ramach procedury uchwalania ustaw implementacyjnych, której konstrukcja – notabene – nawiązuje poniekąd do specyfiki trybu pilnego (rozdział 5a). Wiąże się to przede wszystkim z szybszym, niż w postępowaniu zwykłym, przechodzeniem do drugiego czytania projektu ustawy (art. 95e) oraz odpowiednio przyspieszonym trybem rozpatrywania poprawek Senatu do ustawy już przez Sejm uchwalonej (art. 95f). W stosunku do poprzedniej wersji Regulaminu (rozdział 5), w obecnej regulacji odstąpiono od określenia terminu przystąpienia do pierwszego czytania projektu ustawy implementacyjnej²⁴. Istotnym czynnikiem prowadzącym do odformalizowania postępowania w tym zakresie stało się również odstępianie od wymogu doręczenia posłom polskich tłumaczeń stosownych przepisów prawa europejskiego w dniu doręczenia projektu ustawy, co w poprzednim stanie regulaminowym było warunkiem koniecznym podjęcia postępowania ustawodawczego w Sejmie. W praktyce wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów, projekty wykonujące prawo unijne dość rzadko opatrywane są klauzulą pilności²⁵.

²³ Możliwość uchwalenia takiej ustawy w trybie pilnym dopuszcza również A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, pod red. M. Granata, Warszawa 2007, s. 10.

²⁴ Art. 99 ust. 1 Regulaminu, w brzmieniu ustalonym uchwałą z dnia 13 lipca 2000 r. stanowił, iż pierwsze czytanie projektu ustawy dostosowawczej może odbyć się nie wcześniej niż trzeciego dnia od dnia doręczenia posłom druku projektu.

²⁵ W VI kadencji Sejmu (stan na dzień 22 grudnia 2010 r.), sytuacja ta dotyczyła zaledwie sześciu przedłożeń, w tym m.in. projektu ustawy o zmianie ustawy prawo telekomunikacyjne oraz ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym (druk sejmowy Nr 56); projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o cudzoziemcach (druk sejmowy Nr 1966); projektu ustawy o substancjach chemicznych i mieszaninach (druk sejmowy Nr 3737).

IV.

Z punktu widzenia skutków, jakie wywołuje wdrożenie procedury pilnej w fazie sejmowego postępowania ustawodawczego, istotnym zagadnieniem jest ustalenie momentu nadania projektowi ustawy klauzuli pilności. Wykładnia gramatyczna przepisu, ujętego w art. 123 ust. 1 Konstytucji wskazuje, iż klauzula ta powinna być dołączona do projektu już w chwili wykonywania przez rząd inicjatywy ustawodawczej. Uznanie projektu za pilny powinno zatem znaleźć wyraz w treści uchwały Rady Ministrów, dotyczącej skierowania gotowego projektu ustawy do Sejmu²⁶. Dodatkowych argumentów na rzecz takiego określenia momentu nadania projektowi klauzuli pilności dostarcza Regulamin Sejmu, którego art. 71 ust. 1 wskazuje, iż Marszałek Sejmu powinien dysponować wiedzą na temat pilnego charakteru projektu Rady Ministrów już w momencie nadawania mu biegu i ustalania orientacyjnego kalendarza prac sejmowych związanych z tym przedłożeniem. Pośrednio wynika to również ze specyfiki tej procedury, dla której określone skutki regulaminowe pojawiają się jeszcze przed rozpoczęciem pierwszego czytania projektu (art. 72).

Projekty pilne podlegają procedurze trzech czytań sejmowych, co wiąże się z nadaniem jej przez ustawodawcę konstytucyjnego rangi zasady, jednolitej dla wszystkich projektów ustaw, niezależnie od trybu ich procedowania²⁷. Rządowa deklaracja o pilności projektu nie zwalnia Rady Ministrów z obowiązku kompleksowego uzasadnienia swej inicjatywy, zgodnie z wymogami, określonymi w art. 34 Regulaminu Sejmu i pod rygorem zwrotu projektu w celu uzupełnienia, jeśli uzasadnienie to owych wymogów nie spełnia.

²⁶ W okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r., sformułowanie, przyjęte w jej art. 16 ust. 1, zgodnie z którym Rada Ministrów mogła określić mianem pilnego projekt przez siebie w n i e s i o n y (podkr. autora), skutkowało ukształtowaniem się dość powszechne akceptowanego w doktrynie poglądu o możliwości zadeklarowania klauzuli pilności już w toku postępowania sejmowego. Na ten temat zob.: A. Patrzalek, A. Szmyt, *Warunki prawne wniesienia projektu ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1994, s. 154; J. Mordwiłko, *Opinia prawna w przedmiocie dotyczącym nadania uprzednio wniesionemu projektowi ustawy klauzuli pilności*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 1994, s. 150; W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle przepisów Małej Konstytucji i regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” nr 2, 1996, s. 63.

²⁷ Jak wskazuje W. Czapla, skutkiem ujednolicenia zasady trzech czytań dla wszystkich projektów, drugie czytanie w trybie pilnym przestało odróżniać się od zwykłego postępowania ustawodawczego – zob. *Drugie czytanie projektu ustawy w Regulaminie Sejmu i praktyce parlamentarnej (II–V kadencja)*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 2008, s. 277.

Na etapie prac sejmowych, odmienności proceduralne odnoszą się do pierwszego czytania i czynności je poprzedzających. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie projektu pilnego niezwłocznie po jego otrzymaniu, co w kontekście prawa do wstępnej kontroli projektu, określonego w art. 71 ust. 2 Regulaminu, rozumieć należy jako nadanie mu biegu niezwłocznie po stwierdzeniu, iż spełnia on wymogi formalne, ujęte w art. 34 Regulaminu. W uzasadnionych przypadkach, jak należy przypuszczać determinowanych presją czasu, doręczenie posłom projektu parlamentarzystom może być zastąpione wyłożeniem ich do odbioru w Kancelarii Sejmu z uprzednim podaniem tego posłom do wiadomości. Pierwsze czytanie projektu może być zarządzane przez Marszałka Sejmu bez zachowania terminu 7 dni, liczonego od daty doręczenia posłom projektu z uzasadnieniem. W przypadku skierowania projektu do pierwszego czytania w komisji, Marszałek Sejmu może wyznaczyć termin na zakończenie jej prac, nie dłuższy niż 30 dni, a po przedstawieniu przez nią sprawozdania powinien wprowadzić ów projekt do porządku posiedzenia Sejmu, następującego bezpośrednio po zakończeniu prac komisji²⁸.

Rada Ministrów może nadać klauzulę pilności wyłącznie własnym projektom, a w świetle aktualnej regulacji konstytucyjnej Sejm ma dość ograniczone możliwości formalnego kwestionowania zasadności jego stosowania w konkretnym przypadku. Zarówno Marszałek Sejmu, przyjmujący projekt pilny, jak i komisja rozpatrująca go w pierwszym czytaniu nie mogą odmówić uwzględnienia klauzuli pilności z powodów innych, niż nadanie jej projektowi regulującemu materię wyraźnie wyłączone z tego trybu procedowania mocą art. 123 ust. 1 Konstytucji. Wyłącznie w takim przypadku uchwalenie ustawy w trybie pilnym może skutkować zakwestionowaniem jej legalności przed Trybunałem Konstytucyjnym, zarówno w trybie kontroli prewencyjnej, jak i represyjnej. Organy Sejmu nie mogą formalnie odmówić poddania się rygorom trybu pilnego z tego powodu, iż nie podzielają argumentów rządu, ujętych w uzasadnieniu projektu, dotyczących potrzeby wdrożenia trybu pilnego ze względów prakseologicznych. Brak jest również podstaw regulaminowych do tego, by komisja rozpatrująca projekt w pierwszym czytaniu mogła zwrócić się do Marszałka Sejmu o wystąpie-

²⁸ Na temat pozostałych konstrukcji regulaminowych, charakterystycznych dla trybu pilnego szerzej zob. A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 226.

nie do Rady Ministrów z sugestią wycofania klauzuli pilności. Wobec braku prawnej możliwości zdjęcia z projektu owej klauzuli przez posłów mocą ich własnej decyzji, jedynym formalnym wyrazem dezaprobaty komisji dla tego trybu mogłoby być sformułowanie wniosku o odrzucenie projektu i ujęcie go w końcowym sprawozdaniu z jej prac²⁹.

W toku sejmowego postępowania z projektem, uznanym przez Radę Ministrów za pilny ograniczeniu ulega również poselskie prawo do zgłaszania poprawek.

W aspekcie proceduralnym, ograniczenie to wiąże się z normą art. 76 ust. 3 Regulaminu Sejmu, zobowiązującą Marszałka Sejmu do odmowy poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedstawiona komisji w formie pisemnej, podczas gdy w zwykłym postępowaniu, Marszałek Sejmu korzysta z konstytucyjnie przyznanego prawa do takiej odmowy (art. 119 ust. 3)³⁰. Obligatoryjna forma pisemna dla poselskich poprawek, zgłaszanych w toku komisyjnych prac nad projektem służyć ma bardziej szczegółowej ich weryfikacji pod względem zakresu treściowego. Wyłączna właściwość Rady Ministrów do wdrażania pilnego trybu postępowania ustawodawczego w poszczególnych materiach, nieobjętych konstytucyjnym zakazem z art. 123 ust. 1 wyklucza możliwość przyjmowania przez komisję w jej sprawozdaniu nowej wersji projektu, odległej od materialnego zakresu przedłożenia rządowego. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ugruntowanego jeszcze w okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r., z uwagi na przysługującą Radzie Ministrów wyłączność kwalifikowania projektu ustawy jako pilnego, posłowie nie mogą w trybie poprawek do projektu dowolnie rozszerzać zawartej w nim regulacji ustawowej, co oczywiście nie przydaje temu ograniczeniu charakteru bezwzględnego. Zarówno bowiem w toku prac komisji, jak i w ramach debaty, prowadzonej w drugim czytaniu, mogą być do projektu pilnego wprowadzane popraw-

²⁹ Zob. A. Szmyt, *Jeszcze w sprawie...*, s. 284.

³⁰ Inaczej niż Mała Konstytucja z 1992 r. (art. 16 ust. 3), obecna nie formułuje już wprost takiego obowiązku wobec Marszałka Sejmu. W tym względzie – jak trafnie sugeruje K. Kubuj – imperatywny charakter konstrukcji, przyjętej przez Sejm w art. 76 ust. 3 Regulaminu, może budzić wątpliwości co do zgodności z art. 119 ust. 3 Konstytucji, zob. *Marszałek Sejmu na straży jakości ustaw*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, pod red. J. Wawrzyniaka, Warszawa 2005, s. 75.

ki o charakterze nowości koniecznych, zmierzające do jego udoskonalenia, aczkolwiek w granicach przedmiotowych, wyznaczonych przedłożeniem³¹.

Ograniczenie wpływu Sejmu na modyfikację treści rządowego projektu opatrzonego klauzulą pilności – chociażby dokonane li tylko w trybie wykładni sądowo-konstytucyjnej – wydaje się w pełni uzasadnione, w kontekście racjonalizującego charakteru tej szczególnej procedury ustawodawczej. Skoro Rada Ministrów przygotowuje projekt, który kwalifikuje jako pilny, oznacza to, że zawiera on rozwiązania prawne, które w intencji projektodawcy wymagają możliwie najszybszego wdrożenia. Wola szybkiego procedowania nad tym projektem, wyrażona poprzez klauzulę pilności, nie jest zatem celem samym w sobie, lecz determinowana jest treścią proponowanych regulacji. Przyspieszenie tempa prac legislacyjnych w parlamencie, w stosunku do zwykłego postępowania ustawodawczego, jest zatem funkcją osiągnięcia przez Radę Ministrów konkretnego celu normatywnego, ważnego z punktu widzenia realizowanej przez rząd polityki państwa. Swobodna modyfikacja treści proponowanych w projekcie na etapie postępowania parlamentarnego, wykraczająca poza zakres materii wyznaczonej rządowym przedłożeniem może uniemożliwić osiągnięcie tego celu, o ile poprawki poselskie ukształtują treść ustawy wbrew intencjom i potrzebom Rady Ministrów.

W kontekście szczególnego charakteru postępowania ustawodawczego, dotyczącego projektów rządowych opatrzonych klauzulą pilności istotnym zagadnieniem jest możliwość łącznego ich rozpatrywania z projektami pochodzącymi od innych podmiotów inicjatywy, wobec których tryb pilny nie ma zastosowania. Ewentualność ta znajduje ogólne umocowanie w formule równouprawnienia podmiotów inicjatywy ustawodawczej, wywodzonej z treści art. 118 Konstytucji³².

³¹ W przywołanym już uprzednio orzeczeniu z dnia 9 stycznia 1996 r. (sygn. akt K 18/95) Trybunał Konstytucyjny zdefiniował poprawki konieczne jako te, które zmierzają do zwiększenia stopnia poprawności i efektywności regulacji proponowanej przez rząd. Krytyczne stanowisko wobec takiej interpretacji poselskiego prawa do poprawek w toku procedury pilnej zajął J. Jaskiernia, podnosząc m.in., że zawężenie prawa posłów tylko do wnoszenia dopuszczalnych poprawek koniecznych mogłoby godzić w zasadę demokratyzmu postępowania ustawodawczego – zob. *Zasady demokratycznego...*, s. 106.

³² Tak A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami...*, s. 245. Na poziomie postępowania komisyjnego, bezpośrednią podstawę dla wspólnego rozpatrywania projektów połączonych tematycznie stanowi art. 40 ust. 4 Regulaminu.

Z uwagi na ujednolicenie liczby czytań wszystkich projektów, niezależnie od rodzaju stosowanej procedury, w toku postępowania sejmowego formalnie dopuszczalne jest łączne rozpatrywanie projektu pilnego i projektu zgłoszonego przez inny podmiot inicjatywy, o ile dotyczą one tej samej materii, zwłaszcza jeśli wniesione zostały w zbliżonym czasie³³. Łączne rozpatrywanie projektu pilnego i zwykłego nie powinno skutkować opóźnieniem prac nad projektem rządowym. Nie może też prowadzić do zniesienia wyraźnie wskazanej odrębności postępowania pilnego w zakresie, w jakim dla prac sejmowych wynika ona z postanowień regulaminowych, a dla etapów postępowania senackiego i „prezydenckiego” z konstytucji. Dlatego też w przypadku połączenia projektów pilnego i zwykłego celem ich wspólnego rozpatrzenia do prac nad nimi stosuje się procedurę pilną, w oparciu o orientacyjny kalendarz, ustalony przez Marszałka Sejmu dla projektu pilnego³⁴.

Radzie Ministrów przysługuje prawo do wycofania klauzuli pilności do czasu rozpoczęcia drugiego czytania. Niewątpliwie okoliczność ta wiąże się ze specyfiką regulaminowych odrębności proceduralnych w zakresie sejmowego postępowania w trybie pilnym, które w dużej mierze odnoszą się do fazy poprzedzającej pierwsze czytanie projektu oraz do samego pierwszego czytania. Wycofanie deklaracji rządu o pilnym charakterze projektu skutkuje kontynuowaniem prac nad ustawą w zwykłym trybie postępowania ustawodawczego³⁵. Warto zauważyć, że choć wycofanie klauzuli pilności stanowi wyłączenie uprawnienie Rady Ministrów, to jedyną podstawę prawną dla użycia tego środka stanowi Regulamin Sejmu (art. 75)³⁶. Zdecydowanie dalej idące skutki wycofanie klauzuli pilności wywołuje dla senackiego postę-

³³ Por. A. Szmyt, *O łącznym (odrębnym) rozpatrywaniu w pierwszym czytaniu poselskiego i rządowego projektu ustawy wniesionego w trybie pilnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, 1997, s. 54.

³⁴ Z praktyki parlamentarnej wynika, że łączenie do wspólnego rozpatrywania projektów pilnych i zwykłych skutkuje nieznacznym wydłużeniem prac nad ustawą w stosunku do projektów pilnych rozpatrywanych indywidualnie. Np. w okresie Sejmu II kadencji, średni czas pracy nad projektem pilnym wyniósł 36 dni, zaś w przypadku wspólnie rozpatrywanych projektów pilnego i zwykłego – 39 dni – podają za: D. Chrzanowski, W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów wniesionych do Sejmu II kadencji*, „Przegląd Sejmowy” nr 2, 1998, s. 52.

³⁵ Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle...*, s. 60.

³⁶ W praktyce sejmowego postępowania legislacyjnego, Rada Ministrów rzadko ów środek stosuje. Np. w VI kadencji Sejmu (stan na dzień 22 grudnia 2010 r.) dotyczyło to dwóch spośród 30 projektów opatrzonych tą klauzulą, mianowicie projektu ustawy o likwidacji Agencji Mienia Wojskowego (druk sejmowy Nr 1625) a także projektu o gospodarowaniu składnikami mienia ruchomego Skarbu Państwa, ich pozyskiwaniu oraz o Agencji Uzbrojenia (druk sejmowy Nr 1626).

powania nad ustawą, szczególnie w odniesieniu do czasowego wymiaru legislacyjnych prac Senatu.

V.

Podsumowując wątek normatywnej regulacji trybu pilnego można pokusić się o stwierdzenie, że obecna konstytucja nie wprowadziła w tym zakresie istotnych zmian w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego. Nadal bowiem większość skutków proceduralnych, wynikających dla tego postępowania w związku z wniesieniem przez Radę Ministrów projektu pilnego pozostawiona jest Sejmowi do samodzielnej regulacji w drodze postanowień regulaminowych³⁷.

Oceniając obecny kształt procedury pilnej, jako instytucji z założenia służącej zwiększeniu wpływu Rady Ministrów na proces ustawodawczy, należy zwrócić uwagę na to, że aktualna regulacja konstytucyjna, w porównaniu z Małą Konstytucją z 1992 r., stwarza rządowi gorsze warunki dla efektywnego wykorzystywania trybu pilnego, zarówno w odniesieniu do tempa sejmowych prac ustawodawczych, jak i w zakresie ograniczenia możliwości modyfikowania treści rządowych projektów pilnych w trybie poselskich poprawek. Przyjęcie jednolitej reguły trzech czytań projektu ustawy w Sejmie, niezależnie od rodzaju wdrożonej procedury, formalnie wydłużyło postępowanie w trybie pilnym, w stosunku do poprzedniej regulacji, która redukowała postępowanie w trybie pilnym do dwóch czytań. Konstytucja z 1997 r. ujednoliciła również kompetencję Marszałka Sejmu, dotyczącą odmowy poddania pod głosowanie poprawek poselskich niezgłoszonych wcześniej w formie pisemnej na forum właściwej komisji rozpatrującej projekt. Obecnie, jedyną formułą konstytucyjną, która odnosi się do wszystkich postępowań, zatem i do trybu pilnego, jest przyjęta w art. 119 ust. 3 możliwość odmowy ze strony Marszałka. Obowiązująca poprzednio reguła obligatoryjnej odmowy w toku procedury pilnej, na gruncie obecnej konstytucji spadła do rangi normy regulaminowej, której konstytucyjność w tym kontekście bu-

³⁷ W tym względzie, aktualna pozostaje opinia Z. Szeligi, odnosząca się do trybu pilnego w okresie Małej Konstytucji, zgodnie z którą poddanie skutków tej procedury wyłącznej regulacji regulaminowej podważa jej konstytucyjny autorytet – zob. *Prawotwórcza rola...*, s. 24.

dzić może poważne wątpliwości. W aktualnym kształcie, instytucja trybu pilnego skutecznie determinuje tempo procedury ustawodawczej w fazie postępowania senackiego oraz na etapie rozstrzygania o ewentualnym podpisaniu ustawy przez prezydenta. Efektywność jej stosowania w fazie trzech czytań sejmowych warunkuje zaś nie tyle konstrukcja normatywna co zgodny zamiar szybkiego uchwalenia ustawy, wyrażany wspólnie przez jej projektodawcę i większość sejmową, co niewątpliwie dezawuuje ustrojowe znaczenie tej instytucji i odpowiednio wpływa na praktykę korzystania z niej przez Radę Ministrów³⁸.

Brak konstytucyjnych terminów, warunkujących tempo prac sejmowych nad projektem pilnym stwarza Sejmowi sposobność do neutralizowania zamiarów rządu, związanych z relatywnie szybkim wprowadzaniem pożądanej regulacji prawnej. Opierając się wyłącznie na terminach instrukcyjnych, których przekroczenie nie może podważać legalności prac nad ustawą, Sejm może nieformalnie weryfikować zasadność rządowej kwalifikacji projektu³⁹. Możliwość swobodnego dysponowania tempem prac nad projektem pilnym ze strony Sejmu w praktyce upodabnia ów szczególnie, konstytucyjny tryb legislacyjny do regulaminowej instytucji tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej.

Prowadzi to do konstatacji, że brak dopracowania konstrukcji trybu pilnego od strony normatywnej na gruncie konstytucji, uzależnia rzeczywiste tempo rozpatrywania projektów pilnych w Sejmie od woli samej Izby i jej organów kierowniczych⁴⁰. W tym zakresie, daleko idąca swoboda w postępowaniu Marszałka warunkowana jest brakiem ścisłych i zawitych terminów

³⁸ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 123...*, s. 4. Na marginalne wykorzystywanie trybu pilnego w praktyce pierwszych lat obowiązywania konstytucji z 1997 r. zwracał uwagę m.in. A. Proksa, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Radę Ministrów*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005, s. 208–210.

³⁹ Stąd, np. w praktyce Sejmu VI kadencji można odnotować przypadki, w których postępowanie ustawodawcze w zakresie trzech czytań projektu pilnego trwało ponad 50 dni (np. projekt ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw – druk sejmowy Nr 1828), zatem niewiele krócej niż średni czas rozpatrywania projektu rządowego w zwykłym postępowaniu.

⁴⁰ Praktyka kolejnych kadencji Sejmu dostarcza przykładów ustaw, uchwalanych w ekspresowym tempie zarówno z inicjatywy Rady Ministrów, jak i sejmowej większości, niezależnie od tego, czy były opatrzone klauzulą pilności czy też nie. Z drugiej strony, znane są przypadki projektów pilnych, nad którymi Sejm – wobec braku politycznej woli szybkiego ich uchwalenia lub uchwalenia w ogóle – prowadził pozorne prace legislacyjne, doprowadzając do ich upadku w trybie dyskontynuacji – np. rządowy projekt ustawy upoważniającej

konstytucyjnych dla podejmowania przez Izbę określonych czynności proceduralnych w toku uchwalania ustawy oraz w istocie blankietowym charakterem regulacji dotyczącej tzw. „szybkiej ścieżki legislacyjnej” (art. 51 Regulaminu)⁴¹. Nieliczne terminy regulaminowe mają tu wyłącznie charakter instrukcyjny (np. termin określony w art. 57 ust. 2), zatem wydaje się, że ich ewentualne skrócenie lub przedłużenie nie może stanowić podstawy do zakwestionowania legalności ustawy z przyczyn formalnych przez Trybunał Konstytucyjny⁴². Charakterystyczne dla aktualnej regulacji niedookreślenie reguł trybu pilnego, związane z brakiem precyzyjnej limitacji czasowej postępowania sejmowego, skutkuje niemożnością jednoznacznego wyprowadzenia prawnych konsekwencji niepodporządkowania się Sejmowi wymogom szczególnego tempa prac ustawodawczych, wynikającym konkludentnie ze specyfiki tego trybu postępowania. Konstytucja nie wiąże z sejmowymi pracami nad projektem ustawy w trybie pilnym żadnego terminu, w którym Izba miałaby ów projekt uchwalić lub odrzucić. W tej sytuacji, trudno zakładać, że w związku z przebiegiem konkretnego postępowania legislacyjnego udałoby się dla potrzeb formalnej kontroli konstytucyjności uchwalonej przez Sejm ustawy zobiektywizować stan przewlekłości postępowania

do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy z dnia 27 stycznia 1993 r., nad którym blisko półroczne prace Sejmu przerwała decyzja prezydenta L. Wałęsy o rozwiązaniu parlamentu.

⁴¹ Przykładowo, w ciągu pierwszych trzech lat IV kadencji Sejmu „szybka ścieżka legislacyjna” zastosowana została tylko wobec 4 projektów rządowych – zob. J. Lipski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji (w okresie od 19 października 2001 r. do 19 października 2004 r.)*, „Zeszyty Prawnicze” nr 1, 2005, s. 20–21. W sumie, w toku całej IV kadencji procedurą tą objętych zostało niewiele ponad 10 projektów rządowych. Całe postępowanie sejmowe względem tych projektów trwało nie dłużej niż 3 dni. Średni czas rozpatrywania projektów Rady Ministrów w Sejmie IV kadencji, nie uwzględniając projektów poselskich – 163 dni). Najdłużej procedury te trwały w III kadencji, w której Sejm rozpatrywał projekty rządowe średnio przez 144 dni, zaś poselskie aż 259 dni – podaje za: A. Szymt, *Tryb stanowienia...*, s. 111. W kadencji VI (stan na 22 grudnia 2010 r.) średni czas postępowania nad projektami rządowymi w trybie zwykłym od momentu rozpoczęcia pierwszego czytania do końca czytania trzeciego wyniósł 70 dni (dla porównania: przeciętny czas postępowania sejmowego w ramach trzech czytań dla projektów poselskich wyniósł 125 dni, dla komisyjnych – 73, dla senackich – 89, dla projektów przedstawionych przez prezydenta – 159 dni natomiast dla projektów obywatelskich – aż 279 – opracowanie własne, na podstawie danych dostępnych na stronie internetowej www.sejm.gov.pl, (10.02.2011).

⁴² Inaczej – A. Szymt, *Uwagi na marginesie trybu pilnego*, [w:] *Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu* – Informacje i Opinie. Biuro Studiów i Ekspertyz IP-9SP, Warszawa 2001, s. 229–230.

lub przynajmniej sformułować akceptowalny przez Trybunał Konstytucyjny pogląd, iż postępowanie legislacyjne nie toczyło się w tempie stosownym do istoty postępowania pilnego, określonej w art. 123 Konstytucji⁴³.

Praktyka kolejnych kadencji parlamentu wskazuje na to, iż instytucja trybu pilnego jest stosunkowo rzadko stosowana przez Radę Ministrów, mimo tego, że w wymiarze czasowym skutkuje znaczącym skróceniem procedury ustawodawczej⁴⁴. Przyczyn tego stanu rzeczy – oprócz wspomnianych wyżej mankamentów normatywnej konstrukcji trybu pilnego – dopatrywać się można również w fakcie dysponowania przez rząd stabilnym poparciem znaczącej większości sejmowej. Odwołując się do reguł lojalności koalicyjnej, rząd może nakłonić Marszałka do odpowiedniego przyspieszania tempa prac nad niektórymi własnymi projektami, także – a może zwłaszcza – wówczas, gdy formalnie nie można wdrożyć wobec nich trybu pilnego⁴⁵. Silne zaplecze polityczne umożliwia Radzie Ministrów skuteczne stymulowanie tempa sejmowych prac nad projektami ustaw w drodze nacisków politycz-

⁴³ W świetle aktualnego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, tylko takie uchybienia regulaminowe, które prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego mogą skutkować niekonstytucyjnością formalną uchwalonej przez Sejm ustawy. Tak w wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. (K. 31/06), OTK 2006, nr 10A, poz. 147.

⁴⁴ W okresie Sejmu III kadencji 17% projektów rządowych opatrzonych było klauzulą pilności (o 6% mniej niż w okresie Sejmu II kadencji, pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r.). Średni czas pracy Sejmu nad projektami pilnymi wyniósł zaledwie 21 dni, podczas gdy dla innych projektów Rady Ministrów aż 123 dni, zaś średni czas dla wszystkich projektów rozpatrywanych w zwykłym postępowaniu ustawodawczym wyniósł 165 dni. Podaję za G. Rydlewskim, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002, s. 39–40. W okresie IV kadencji Sejmu, procentowy udział projektów pilnych w ogólnej liczbie inicjatyw rządowych uległ dalszemu zmniejszeniu. Rada Ministrów opatrzyła klauzulą pilności tylko 32 projekty, co stanowi niecałe 4% ogółu projektów wniesionych przez Radę Ministrów do Sejmu, przy jednoczesnym skróceniu czasu pracy Sejmu nad tymi projektami przeciętnie do zaledwie 17 dni – zob. A. Szmyt, *Tryb stanowienia...*, s. 110–111. W kadencji V, udział projektów pilnych w ramach rządowej inicjatywy ustawodawczej również nie przekroczył 5% – na ten temat zob. również: P. Sarnecki, *Funkcjonowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” nr 4, 2007, s. 37–38. W VI kadencji Sejmu (stan na dzień 22 grudnia 2010 r.) klauzulą pilności opatrzonych zostało 30 projektów, co stanowi 5,22% ogólnej liczby inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów w tym okresie. Średni czas trwania postępowania sejmowego w tym trybie, liczony od rozpoczęcia pierwszego czytania do zakończenia czytania trzeciego wyniósł 19 dni – opracowanie własne, zob. odnośnik 45.

⁴⁵ W taki sposób, na początku IV kadencji Sejmu, rząd L. Millera przeprowadził przez Izbę jeden z pierwszych swoich projektów, dotyczący wprowadzenia podatku od dochodów z lokat bankowych (tzw. podatek Belki).

nych, bez potrzeby uciekania się do umocowanej wyłącznie regulaminowo i pozbawionej sankcji konstytucyjnej konstrukcji normatywnej w postaci trybu pilnego.

Jak wskazuje A. Proksa, tryb pilny najczęściej wykorzystywany był przez kolejne rządy do nowelizowania ustaw, w związku z bieżącymi potrzebami politycznymi, bądź w ramach dostosowywania stanu prawnego do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Istotną ilościowo grupę stanowiły także pilne projekty ustaw, o wyrażaniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, co wydaje się w pełni uzasadnione, biorąc pod uwagę ich lakoniczność treściową i nieskomplikowany charakter konstrukcyjny⁴⁶. Zdziwienie budzić może fakt, że w okresie dwóch pierwszych lat po wejściu w życie konstytucji z 1997 r., Rada Ministrów ani razu nie wykorzystwała instytucji trybu pilnego przy okazji wykonywania konstytucyjnego obowiązku inicjowania ustaw niezbędnych do stosowania konstytucji, mimo tego, iż to właśnie dysponowanie przez rząd kompetencją do nadawania projektom klauzuli pilności stanowiło dla ustrojodawcy jeden z prawdopodobnych motywów nałożenia na rząd szczególnych obowiązków w tym zakresie⁴⁷.

Z wyżej wymienionych względów, ewentualne zmiany regulacji konstytucyjnej powinny objąć także unormowanie sejmowego etapu prac nad ustawą w trybie pilnym, uwzględniające w szerszym niż obecnie zakresie zarówno istotę tej nadzwyczajnej procedury, jak i kontekst celowościowy, leżący u podstaw decyzji o jej wdrożeniu przez Radę Ministrów. Podobnie jak to ma miejsce w odniesieniu do postępowania ustawodawczego w Senacie konstytucyjna regulacja trybu pilnego powinna określić czasowe rygory sejmowego postępowania ustawodawczego w tym trybie w taki sposób, by wdrożenie procedury z art. 123 Konstytucji realnie gwarantowało Radzie Ministrów odpowiednie tempo prac nad projektem, stosownie do potrzeb, związanych z realizacją rządowego programu legislacyjnego. Być może warto byłoby w tym względzie powrócić do rozważenia niektórych propozycji, zgłaszanych *a propoś* zmian w sejmowej procedurze trybu pilnego w projekcie nowelizacji regulaminu Sejmu z 3 lutego 1993 r., a dotyczących np. ścisłego li-

⁴⁶ Szerzej zob. A. Proksa, op.cit., s. 209.

⁴⁷ W tym względzie trafna wydaje się sugestia M. Laskowskiej, *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2010, s. 219, jak również tej Autorki: *Rola Rady Ministrów w procesie dostosowania prawa do wymogów nowej Konstytucji RP – próba bilansu*, „Przegląd Legislacyjny” nr 3, 2002, s. 40.

mitowania czasu prac komisji sejmowych, opracowujących projekt, któremu Rada Ministrów nadała klauzulę pilności, poprzez określenie zawitego terminu na przedstawienie sprawozdania z jej prac po pierwszym czytaniu, pod rygorem obligatoryjnego przejścia do drugiego czytania projektu w brzmieniu rządowego przedłożenia⁴⁸.

Summary

The Urgent Procedure in Theory and Practice of the Legislative Process under the Rules of the Constitution of 2nd April 1997

Legislative procedure for urgent bills constitutes a crucial prescriptive instrument that is useful to a government in parliamentary system to influence the course of legislative process. In Poland the urgent procedure was introduced by virtue of provisions of the Small Constitution 1992, as a factor that serves to prevent the lengthiness of parliamentary procedures and obstructive actions of parliamentary opposition towards government legislation program.

On the basis of decisions taken by the Constitution adopted on 2nd April 1997 and as in the previous legal situation, The Council of Ministers has the exclusive right to initiate legislative proceeding as a matter of urgency. In accordance with the 123rd article, para 1 of the Constitution, urgency clause cannot be applied against tax bills, bills governing elections, draft laws regulating systems and competence of public authorities and drafts of law codes. What is more, on the basis of separate articles, budget bills are excluded from using the urgency process.

The basic drawback of the urgency process in Polish political solutions is the lack of constitutional deadlines that would indicate the pace of Sejm activities concerning the urgency clause. In such a situation, the actual pace of investigation of urgent bills in the Sejm depends on the lower house's will and its bodies. As a result, in practice of Polish parliamentary law, the urgency process is rarely applied by the Council of Ministers, particularly when the government has stable support of Sejm's majority at its disposal. In such a case, the government may stimulate the pace of parliamentary activities concerning its bills with the use of political pressures and with no need of using the urgency process.

⁴⁸ Propozycje te szeroko omawia W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle...*, s. 59–60.

Therefore, possible changes of constitutional regulation should cover more detailed normalization of the urgency process in the stage of Sejm legislative proceeding, on the pattern of regulation regarding the Senate's working time on a bill.