

NOTY O SENACIE



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Jak powstaje ustawa?

KANCELARIA SENATU
UL. WIEJSKA 6 | 00-902 WARSZAWA
TEL. 22 694 92 84 | FAX 22 694 95 70
WWW.SENAT.GOV.PL

Ustawa jest próbą rozwiązania problemu dotyczącego społeczeństwa, gospodarki, polityki czy kultury. Projektodawcy, którym na mocy konstytucji przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (posłowie, Senat, Rada Ministrów, prezydent RP i 100 tysięcy obywateli mających prawo wyborcze w wyborach do Sejmu, a w wypadku projektu ustawy o zmianie konstytucji – 92 posłów, Senat lub prezydent), uznają za konieczne wprowadzenie do powszechnie obowiązującego prawa nowych reguł albo modyfikację lub zniesienie dotychczasowych. Może się to stać z inspiracji wyborców, pod wpływem organizacji społecznych, ekspertów, mediów lub grup interesów albo wynikać z obowiązku wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, czy też z członkostwa w Unii Europejskiej.

Autorzy projektu ustawy są zwykle przekonani do swoich racji, zawartych w propozycji, zwłaszcza jeśli dopełnili obowiązku konsultacji, wynikającego z konstytucyjnej zasady dialogu społecznego, i projekt odpowiada oczekiwaniom obywatelskim. Nie ma jednak rozwiązań idealnych dla wszystkich w pluralistycznym społeczeństwie. Trudno też o takie, które będą jednocześnie najlepsze z punktu widzenia wartości stanowiących fundament ustroju konstytucyjnego, życzeń obywateli, możliwości gospodarczych, wiedzy fachowej i uwarunkowań politycznych. W demokratycznym państwie prawnym trzeba jednak poszukiwać takich właśnie rozwiązań i w miarę możliwości je znajdować dzięki stosowaniu racjonalnych reguł postępowania ustawodawczego, w którym chodzi o to, by ograniczyć ryzyko jednostronnych rozstrzygnięć.

Tworzenie prawa jest rodzajem procesu poznawczego, prowadzącego do uzyskania wiedzy o rzeczywistości, równie złożonym jak poszukiwanie prawdy. Proces tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza w odniesieniu do prawa powszechnie obowiązującego, powinien sprzyjać urzeczywistnieniu wartości i zasad konstytucyjnych określających kształt prawotwórstwa. Należą do nich: dobro wspólne, dialog, godność człowieka jako fundament demokratycznego państwa prawnego, racjonalność działania podmiotów tworzących prawo w systemie podziału i równowagi władz publicznych. W świetle konstytucji organizacja stanowienia ustawy powinna zatem uwzględniać potrzebę nadania temu procesowi charakteru działania złożonego, wieloetapowego i sekwencyjnego, należycie sformalizowanego i określonego prawnie, jawnego i demokratycznego, a więc opartego na dialogu, współdziałaniu oraz odrzuceniu arbitralizmu przy określaniu celów prawodawcy i formułowaniu przepisów, kontradyktoryjnego, czyli umożliwiającego prezentowanie przeciwstawnych stanowisk dla osiągnięcia kompromisu, a także zorientowanego na stanowienie przepisów zgodnych z ustawą zasadniczą i prawem europejskim.

Postępowanie ustawodawcze rozpoczyna się od **WNIESIENIA PROJEKTU USTAWY DO MARSZAŁKA SEJMU**. Projekt obywatelski powinien być zaopatrzony w – zebrane przez utworzony w tym celu komitet inicjatywy ustawodawczej – podpisy 100 tysięcy obywateli, mających prawo wyborcze do Sejmu. Projekt poselski wymaga poparcia 15 posłów lub komisji sejmowej. Prawo wniesienia projektu ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym oraz ustaw bezpośrednio kształtujących finanse państwa) ma wyłącznie Rada Ministrów. W **UZASADNIENIU** każdego **PROJEKTU USTAWY** należy określić skutki finansowe jego wykonania, a także wyjaśnić potrzebę i cel uchwalenia ustawy, przedstawić stan

Jak powstaje ustawa?



Wyniki głosowania
na tablicy świetlnej
(fot. S. Kaczmarek)

rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana, wskazać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, sprecyzować skutki społeczne, gospodarcze i prawne uchwalenia projektu. Trzeba też wskazać źródła finansowania, jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przedstawić założenia podstawowych aktów wykonawczych, do swojego projektu Rada Ministrów musi załączyć projekty tych aktów. Projektodawca ma także obowiązek stwierdzić, że projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej lub nie objęto nim przedmiotu regulacji. Wnioskodawca powinien też przedstawić wyniki konsultacji. Marszałek Sejmu może zwrócić mu projekt, jeżeli uzasadnienie nie odpowiada tym wymaganiom. Może także do sejmowej Komisji Ustawodawczej skierować projekt, co do którego istnieje wątpliwość, czy nie jest sprzeczny z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej. Projektowi negatywnie zaopiniowanemu przez komisję marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu.

To marszałek Sejmu decyduje o rozpoczęciu **PRAC NAD PROJEKTEM**, które w izbie niższej przebiegają w 3 etapach, nazywanych czytaniem. Pierwsze, zależnie od przedmiotu projektu, odbywa się albo na posiedzeniu Sejmu – wtedy może nastąpić odrzucenie projektu już na tym etapie, albo podczas obrad komisji. **PIERWSZE CZYTANIE** obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, który odpowiada także na pytania posłów, oraz dyskusję nad założeniami projektu. Po zakończeniu pierwszego czytania, a przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu może zostać przeprowadzone wysłuchanie publiczne. Następnie odpowiednie komisje lub podkomisje sejmowe – pracując z udziałem przedstawicieli zainteresowanych organów i instytucji, organizacji pozarządowych, lobbyistów i ekspertów, zwykle w obecności reprezentantów mediów – przygotowują sprawozdanie dotyczące projektu, niekiedy wprowadzają w nim istotne zmiany lub proponują jego odrzucenie. Następnie, na posiedzeniu Sejmu, odbywa się **DRUGIE CZYTANIE**, obejmujące przedstawienie sprawozdania dotyczącego projektu i zgłaszanie poprawek, do czego mają prawo grupa: 15 posłów, wnioskodawca i Rada Ministrów. Poprawki nie powinny zawierać treści wykraczających poza pierwotny projekt. Zwykle zgłoszenie poprawek powoduje skierowanie projektu do komisji, która przedstawia swoje stanowisko.

Kolejnym etapem jest **TRZECIE CZYTANIE**, obejmujące przedstawienie stanowiska komisji lub posła sprawozdawcy wobec zgłoszonych poprawek i głosowanie nad poprawkami oraz nad projektem ustawy w całości. Do uchwalenia ustawy potrzebna jest zwykła większość głosów (więcej głosów za projektem niż przeciw niemu), w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W momencie uchwalenia projekt staje się ustawą, którą marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.

ROZPATRZENIE USTAWY PRZEZ SENAT polega na tym, że właściwa komisja, do której marszałek Senatu skierował ustawę, proponuje sposób ustosunkowania się do ustawy przez Senat. Izba wyższa na posiedzeniu, po debacie i głosowaniu, może podjąć **UCHWAŁĘ O PRZYJĘCIU USTAWY BEZ POPRAWEK, O JEJ ODRZUCENIU** (nie jest to możliwe w wypadku ustawy budżetowej) albo o **WPROWADZENIU POPRAWEK**, które nie mogą jednak wykraczać poza zakres ustawy przekazanej Senatowi.

Jak powstaje ustawa?

Sejm ma 30 dni na zajęcie stanowiska. Jeżeli Senat zaproponuje odrzucenie ustawy lub zgłosi poprawki, uchwałę Senatu w tej sprawie rozpatruje komisja sejmowa, która pracowała nad projektem ustawy. Komisja przygotowuje dla Sejmu sprawozdanie dotyczące stanowiska Senatu. **SEJM** – bezwzględną większością głosów (głosów za ma być więcej niż przeciw i wstrzymujących się), w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – **MOŻE ODRZUCIĆ ZARÓWNO POPRAWKI ZGŁOSZONE PRZEZ SENAT, JAK I WNIOSEK O ODRZUCENIE USTAWY**. Bez zgody Senatu nie można jednak zmienić konstytucji ani uchwalić ustawy zezwalającej na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której następuje przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organu międzynarodowego lub organizacji międzynarodowej.

MARSZAŁEK SEJMU PRZEDSTAWIA uchwaloną w ten sposób **USTAWĘ PREZYDENTOWI RP DO PODPISU**, na którego złożenie ma on 21 dni. Po podpisaniu ustawy **PREZYDENT ZARZĄDZA JEJ OGŁOSZENIE**, którego dokonuje prezes Rady Ministrów.

PRZED PODPISANIEM USTAWY PREZYDENT MOŻE WYSTĄPIĆ DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z WNIOSEM O ZBADANIE JEJ ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ, A JEŚLI TEGO NIE UCZYNI, TO MOŻE PRZEKAZAĆ USTAWĘ SEJMOWI DO PONOWNEGO ROZPATRZENIA. Ustawę ponownie rozpatruje komisja sejmowa, która nad nią pracowała. Komisja (lub komisje) może zaproponować ponowne uchwalenie ustawy. Nie wolno jednak wprowadzać zmian w tekście zawetowanym przez prezydenta. Ponowne uchwalenie, równoznaczne z odrzuceniem weta prezydenckiego, następuje większością 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, i pociąga za sobą obowiązek podpisania ustawy przez prezydenta RP.

Zwykle uchwalenie ustawy zajmuje wiele czasu. Na skrócenie tego procesu pozwala konstytucja, stanowiąc, że **RADA MINISTRÓW MOŻE UZNAĆ WŁASNY PROJEKT USTAWY ZA PILNY** (wyjątki to projekty ustaw: podatkowych, dotyczących wyboru prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów). Oznacza to, że **TERMIN ROZPATRZENIA USTAWY PRZEZ SENAT WYNOŚI 14 DNI, A TERMIN JEJ PODPISANIA PRZEZ PREZYDENTA 7 DNI**. Niezależnie od trybu pilnego Sejm „w szczególnie uzasadnionych wypadkach” może, uchwalając ustawę, działać szybciej niż przewiduje to jego regulamin.

WARUNKIEM WEJŚCIA W ŻYCIE USTAWY JEST JEJ OGŁOSZENIE W „DZIENNIKU USTAW”. Ustawa zaczyna obowiązywać dopiero po 14 dniach od ogłoszenia, chyba że sama określa inny termin jej wejścia w życie.

Ryszard Piotrowski, 2012



Głosowanie (fot. Archiwum Senatu)

PROCES LEGISLACYJNY (UPROSZCZONY)

