

PROCES TWORZENIA PRAWA W POLSCE



Źródło: <https://www.pexels.com/photo/flag-of-poland-5611/>, baza PEXELS, licencja CCO

Proces ustawodawczy, zwany też legislacyjnym, oznacza przebieg stanowienia prawa w Polsce. Proces uchwalania aktów normatywnych został szczegółowo opisany w Konstytucji RP oraz w regulaminie Sejmu. Na drogę, którą musi pokonać projekt aktu prawnego od sporządzenia do opublikowania jego ostatecznej wersji jako prawa powszechnie obowiązującego, składa się kilka etapów.

I. Inicjatywa ustawodawcza

Celem uchwalenia nowego prawa należy stworzyć i wnieść do sejmu projekt proponowanych zmian w formie ustawy. Taką możliwość mają jedynie konkretne osoby. Tzw. inicjatywa ustawodawcza przysługuje:

1. posłom (co najmniej 15) – projekt poselski,
2. Senatowi, jako całej izbie – projekt senacki,
3. Prezydentowi RP – projekt prezydencki,
4. Radzie Ministrów (rząd) – projekt rządowy,
5. grupie minimum 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do sejmu – projekt społeczny (tzw. inicjatywa obywatelska).

Projekt ustawy może dotyczyć nie tylko uchwalenia nowej ustawy w sprawach, które nie były do tej pory uregulowane, ale i zmiany już obowiązującej ustawy (nowelizacja). Projekty ustaw składa się w formie pisemnej Marszałkowi Sejmu.

II. Pierwsze czytanie

W przeszłości czytano cały tekst projektu na sali obrad – stąd wzięła się nazwa „czytanie”. Projekt początkowo może być rozpatrywany na posiedzeniu plenarnym Sejmu lub w ramach odpowiednich komisji sejmowych, powołanych do tego celu w ramach funkcjonowania Sejmu. W praktyce, pierwsze czytanie odbywa się zazwyczaj na posiedzeniu komisji sejmowej właściwej dla danej problematyki wynikającej z projektu, przy czym pierwsze czytanie ustaw o znacznej społecznej doniosłości powinno być przeprowadzone na posiedzeniu plenarnym. W tym czasie zostaje otwarta debata, podczas której można wносить poprawki do projektu i zmieniać jego treść. Reprezentant wnioskodawców uzasadnia projekt wniosku oraz odpowiada na pytania ze strony posłów. Do rozpatrzenia projektu mogą zostać stworzone specjalne podkomisje. Do współpracy zaangażowani mogą zostać także dodatkowi specjaliści z danej dziedziny. Finalnie, przedstawione musi zostać sprawozdanie kończące prace, które rozstrzyga o przyjęciu projektu bez poprawek, przyjęciu projektu z wprowadzonymi poprawkami lub o jego odrzuceniu.

III. Drugie czytanie

Drugie czytanie jest przeprowadzane na posiedzeniu Sejmu, na którym przedstawiane jest sprawozdanie z prac komisji. W toku drugiego czytania prowadzona jest debata, w trakcie której prawo wnoszenia poprawek mają: wnioskodawca (podmiot posiadający inicjatywę ustawodawczą, który wniósł projekt ustawy), grupa minimum 15 posłów, przewodniczący klubu lub koła poselskiego, a także Rada Ministrów (jako całość, a nie poszczególni ministrowie). Zmiany mogą być przedstawiane do chwili zakończenia drugiego czytania. Jeśli zgłoszone zostają kolejne poprawki, projekt cofnięty jest ponownie do komisji, gdzie są one rozpatrywane. Kolejno wnosi się o ich przyjęcie lub odrzucenie poprzez sprawozdanie przedstawiane Sejmowi. Jeśli jednak projekt nie zostanie skierowany do komisji, przechodzi się do czytania trzeciego. Co ważne, do zakończenia drugiego czytania, projekt może zostać wycofany przez wnioskodawcę.

IV. Trzecie czytanie

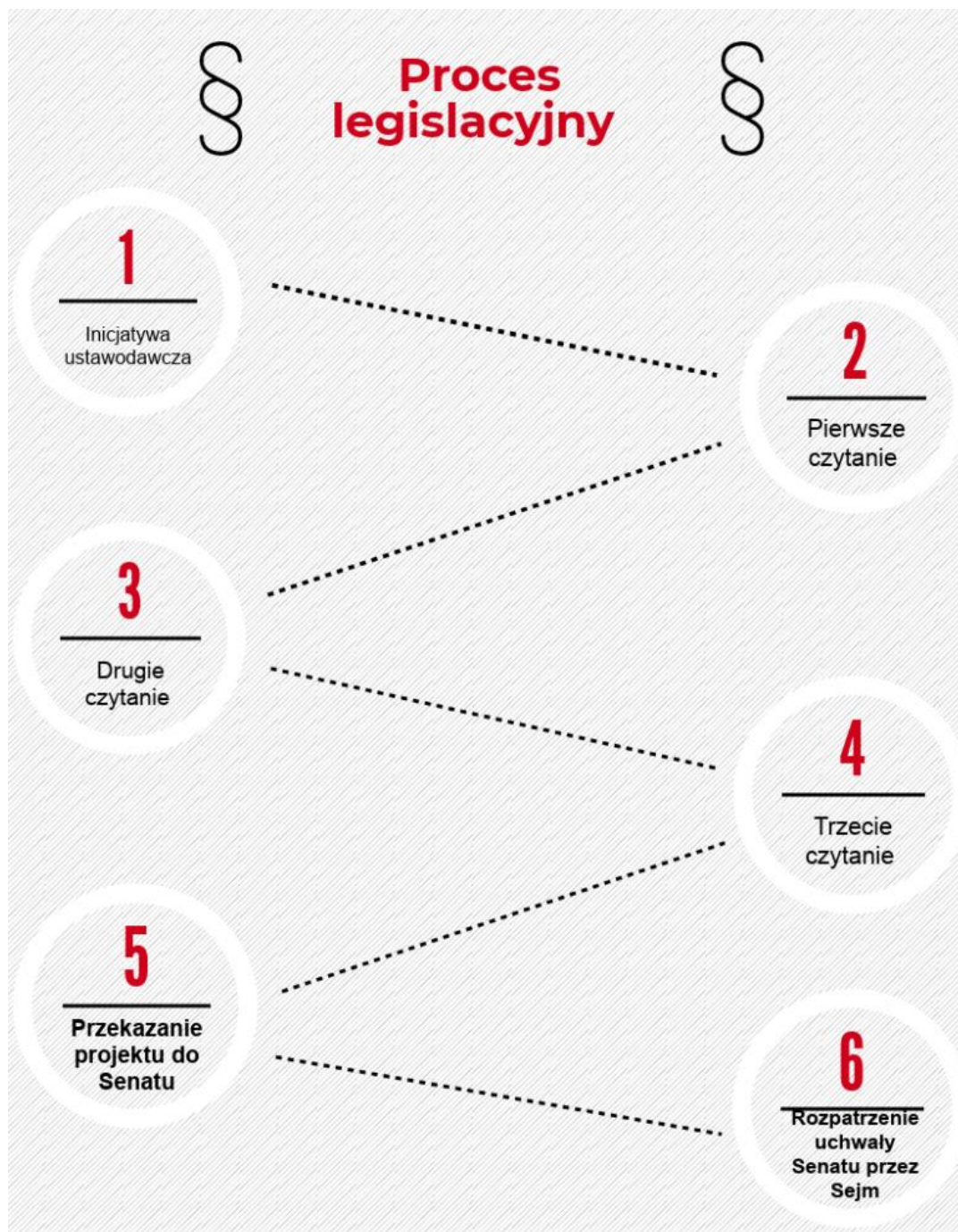
Ostatni element prac Sejmu - posłowie głosują nad wnioskami i poprawkami, które mogą przyjąć lub odrzucić. Ponownie podejmowana jest decyzja, czy projekt podlega odrzuceniu w całości. Następnie rozstrzyga się wprowadzenie poprawek do poszczególnych jednostek redakcyjnych (artykułów). Gdy opracowany zostanie końcowy projekt w całości, pod głosowanie poddaje się tekst proponowanej ustawy łącznie z poprawkami wynikającymi z ustalonych wcześniej zmian. Co do zasady, Sejm uchwała ustawę zwykłą większością głosów (tj. liczba głosów „za” musi być większa niż „przeciw”), w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

V. Przekazanie projektu do Senatu

Marszałek Sejmu przekazuje uchwaloną przez Sejm ustawę do Senatu. W terminie nie dłuższym niż 18 dni Senat musi zaopiniować projekt przedstawionej mu ustawy. W wyniku debaty projekt może po raz kolejny zostać: przyjęty bez zmian, odrzucony w całości lub częściowo zmieniony. Jedną z wyżej wskazanych opcji Senat musi wcielić w życie w następujących terminach: dla ustaw zwykłych jest to 30 dni od jej przekazania, dla ustawy budżetowej – 20 dni, a dla ustaw pilnych maksymalnie 14 dni. Przyjmuje się, że jeśli Senat nie zgłosi uwag do ustawy w określonych prawem terminach, oznacza to, że tekst przyjęto bez żadnych zmian i kieruje się go na biurko Prezydenta.

VI. Rozpatrywanie uchwały Senatu przez Sejm

Zaopiniowana przez Senat ustawa jest powtórnie przekazywana na obrady komisji, która wcześniej zajmowała się pracami nad tą ustawą. Komisja po przeprowadzeniu rozmów nad stanowiskiem Senatu, przedkłada sprawozdanie, w którym opowiada się za przyjęciem poprawek w całości lub części, bądź też ich odrzuceniem. Sejm może odrzucić poprawki Senatu, jak i wniosek o odrzucenie ustawy, bezwzględną większością głosów (tj. liczba głosów „za” musi być większa niż suma „przeciw” i „wstrzymujących się”), w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (230 posłów).



Autor: Julia Ślęzak, współpracownik kancelarii JWMS

VII. Etap prezydencki

Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej, który na decyzję w jej sprawie ma 21 dni. Prezydent może odmówić podpisania ustawy i przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (tzw. *veto* prezydenckie), wtedy sejm większością kwalifikowaną 3/5 głosów może odrzucić veto, a prezydent w ciągu 7 dni musi podpisać ustawę. Przed podpisaniem ustawy Prezydent

może także wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał uznał za zgodną z Konstytucją. Jeśli Trybunał orzekł o częściowej niezgodności przedłożonej ustawy Prezydent, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

VIII. Ogłoszenie ustawy

Po podpisaniu ustawy Prezydent zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ogłoszenie ustawy tzw. promulgacja jest niezbędnym warunkiem, który kończy proces ustawodawczy w Polsce. Od czasu ogłoszenia ustawy obowiązuje tzw. *vacatio legis*, czyli okres pomiędzy publikacją ustawy, a jej wejściem w życie.

ETAP PREZYDENCKI procesu legislacyjnego



Autor: Julia Ślęzak, współpracownik kancelarii JWMS

IX. Słowo na zakończenie

Należy pamiętać, że powyżej opisany proces stanowienia prawa został przedstawiony w znacznym uproszczeniu. Od zaprezentowanych zasad istnieją liczne wyjątki i odstępstwa zarówno w zakresie wymaganej liczby głosów, poszczególnych terminów jak i samej możliwości złożenia projektu ustawy w zakresie danej problematyki (np. projekt ustawy budżetowej przedkłada wyłącznie Rada Ministrów). Świadomość przebiegu uchwalania aktów normatywnych pozwala nie tylko na prawidłowe nadzorowanie prac ustawodawcy, ale i aktywne współtworzenie przez społeczeństwo obywatelskie obowiązującego w Polsce prawa.



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_rp_front_20070103_1.jpg, public domain