Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

Wojciech Orłowski

O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce

Need to optimize the legislative process in Poland

Od ponad 10 lat w literaturze i publicystyce pojawiają się zarzuty dotyczące jakości uchwalanego w Polsce prawa. Problem ten znajduje również odbicie w obecnym życiu politycznym, czego widocznym przykładem stało się powołanie komisji śledczych w sprawie nowelizacji ustawy o Radiofonii i Telewizji czy też w sprawie nowelizacji ustawy o grach losowych. Niniejszy artykuł jest próbą analizy zarówno pojawiających się postulatów racjonalizacji procesu stanowienia prawa, jak i utworzenia katalogu największych problemów w tym obszarze.

Jednym z kluczowych dylematów związanych z tworzeniem prawa był i jest problem związany z określeniem optymalizacji trybu tworzenia prawa. Znajduje on szerokie odbicie w literaturze przedmiotu.[1]

Analizę należy rozpocząć jednak od stwierdzenia, że polska Konstytucja z 1997 r. w sposób wyjątkowo szczegółowy określiła system źródeł prawa, poświęcając im oddzielny rozdział III ustawy zasadniczej. Rozwiązanie takie w konstytucjonalizmie europejskim nie ma precedensu. Jest to zatem najbardziej szczegółowa regulacja, jeśli chodzi o państwa należące do Unii Europejskiej. Co więcej, poza wymienionymi wcześniej przepisami, Konstytucja RP z 1997 r. również w sposób szczegółowy określa w rozdziale IV procedurę ustawodawczą.

Po blisko 20 latach od czasu uchwalenia obowiązującej obecnie ustawy zasadniczej można zatem zadać pytanie, czy spełniły się nadzieje związane z przyjęciem omawianych rozwiązań. Wydaje się, że albo przeceniono znaczenie przyję-

[1] Por. E. Kustra, *Podstawy teorii legislacji*, Toruń 1982; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1983; J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

cia tych rozwiązań w ustawie zasadniczej, albo zakres tych unormowań określono zbyt wąsko.

Jak wynika to z samego tytułu rozdziału III Konstytucji, jego przepisy określają konstytucyjny system źródeł prawa, nie są jednak w stanie optymalizować samego trybu ich wydawania. Z perspektywy czasu można powiedzieć, że twórcy Konstytucji mieli rację, umieszczając w tym rozdziale art. 90 i art. 91, bez których nasza akcesja do Unii Europejskiej byłaby znacznie utrudniona. Z tego powodu można stwierdzić, że przepisy rozdziału spełniły swoje historyczne zadanie.

W pierwszych latach obowiązywania Konstytucji z 1997 r. w doktrynie pojawiło się wiele głosów krytycznych, dotyczących treści konkretnych norm tego rozdziału ustawy zasadniczej. Odnosi się to w szczególności do pojęcia „zamkniętego systemu źródeł prawa". Trudne do stosowania w praktyce okazały się też postanowienia dotyczące zakazu subdelegacji.[2] Zgodnie z regulacją art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Wynika z tego, że podstawowym aktem określającym prawa i obowiązki podmiotów powinna być ustawa. Dotyczy to także naszych zobowiązań jako członka Unii Europejskiej. Implementacja prawa unijnego również wymaga ustawy, chociaż często są to regulacje o charakterze technicznym i mogłyby być uregulowane w aktach o charakterze podustawowym. O ostatecznym kształcie tych norm zadecydowało bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Bez względu na głosy krytyczne, dotyczące normatywnego zakresu unormowań zawartych w rozdziale III, można stwierdzić, że zrealizował on proponowany przez dziesięciolecia w doktrynie prawa konstytucyjnego postulat określenia w konstytucji katalogu aktów powszechnie obowiązujących. Swoistym jednak paradoksem jest to, że nastąpiło to w okresie przygotowań do naszego członkostwa w Unii Europejskiej, której system źródeł prawa w istotny sposób odbiega od klasycznej „normatywistycznej" koncepcji źródeł przyjętej w naszej konstytucji. Z uwagi na ciągle dynamiczny charakter koncepcji Unii Europejskiej może to w przyszłości stworzyć określone problemy konstytucyjne.

Już dzisiaj, w kontekście obowiązku notyfikacji przepisów Unii Europejskiej, można wysunąć określone wątpliwości dotyczące zgodności tej procedury z obowiązującymi obecnie postanowieniami Konstytucji z 1997 r. W prawie Unii Europejskiej konieczność notyfikacji występuje w zakresie: „notyfikacji pomocy

[2] Zgodnie z art. 92 ust. 2 Konstytucji RP organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

państwa”[3], „notyfikacji technicznej”[4], „notyfikacji EBC”[5], notyfikacji wynikającej z art. 95 TWE[6], a także gdy wynika to bezpośrednio z treści wdrażanego aktu prawa wspólnotowego.[7] Należy przy tym mieć na uwadze fakt, że brak notyfikacji może skutkować niemożnością stosowania nienotyfikowanych przepisów krajowych oraz koniecznością powtórzenia procesu legislacyjnego.

W pierwszym rzędzie wpływa to na istotę ustawy jako aktu o charakterze pierwotnym, który może dowolnie uregulować planowaną w niej problematykę prawną.

Ma to również istotne konsekwencje dla trybu ustawodawczego. Przekładając bowiem obowiązek notyfikacji na polską procedurę tworzenia prawa, trzeba stwierdzić, że jeżeli dana materia wymaga notyfikacji, wymóg ten należy spełnić pomiędzy III czytaniem a rozpatrzeniem ustawy przez Senat. Uwzględniając fakt, że oczekiwanie na uzyskanie takiej notyfikacji może zająć nawet kilka miesięcy, wymóg ten nie jest skorelowany z uprawnieniami polskiego Senatu, który na rozpatrzenie ustawy ma jedynie 30 dni.[8] Stanowi to zatem jeszcze jeden argument za przyznaniem władzy wykonawczej kompetencji do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w sprawach związanych z naszym członkostwem w Unii Europejskiej.

---

[3] „Notyfikacja pomocy państwa” wynikająca z regulacji rozporządzeniem Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r., ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz. Urz. WE L 83 z 27.03.1999, s. 1).

[4] Notyfikacja techniczna” została uregulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. nr 239, poz. 2039 oraz Dz U. z 2004 r. nr 65, poz. 597.

[5] „Notyfikacja EBC” dotycząca konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym krajowego aktu prawnego w zakresie zgodnym z decyzją Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. WE L 189 z 03.07.1998, s. 42).

[6] Jeśli po przyjęciu przez Radę lub Komisję środka harmonizującego państwo członkowskie uzna za niezbędne wprowadzenie przepisów krajowych, opartych na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy.

[7] Konieczność dokonania notyfikacji w trakcie prac legislacyjnych może wynikać także bezpośrednio z przepisów wdrażanego aktu prawnego. Dokonywana jest często na zasadach notyfikacji technicznej, jednakże wspólnotowy akt prawny może przewidywać tryb odrębny. Konieczność notyfikacji wyłączającej stosowanie zasady swobodnego przepływu towarów wynika z Decyzji nr 3052/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 1995 r. ustanawiającej procedurę wymiany informacji w sprawie krajowych środków wprowadzających odstępstwa od zasady swobodnego przepływu towarów we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 321 z 30.12.1995, s. 1). Koordynator krajowego systemu, zgodnie z § 16 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. nr 239, poz. 2039 z późn. zm.) dokonuje notyfikacji w terminie 45 dni od daty wydania aktu prawnego, a jeżeli akt prawny podlega ogłoszeniu – w terminie 45 dni od jego ogłoszenia.

[8] Że nie jest to tylko problem czysto teoretyczny, okazać się może, że brak takiej notyfikacji, stanowić może zarzut w postępowaniu przed TSUE w przedmiocie ustawy z dnia 19 listopada 2008 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2009 r. nr 201, poz. 1540).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

Co więcej, procedura notyfikacji dotyka również problematyki zmian konstytucyjnych. Dość wspomnieć, że jedną z opinii co do wprowadzenia do Konstytucji RP rozdziału dotyczącego Unii Europejskiej było stanowisko Europejskiego Banku Centralnego w stosunku do projektu ustawy zmieniającej konstytucję. Podważać to może pozycję Konstytucji wyrażoną w art. 8 ustawy zasadniczej.[9]

Pomimo tych zastrzeżeń można powiedzieć, że funkcjonowanie w Konstytucji rozdziału III wypełnia w jakimś sensie również postulat ustawy o tworzeniu prawa, określając i zawężając krąg podmiotów uprawnionych do wydawania aktów podustawowych. Brak jednak takiej wspomnianej zasady powoduje, że niewiele jest regulacji ustawowych normujących proces tworzenia prawa[10], a co więcej, większość z nich ma charakter przepisów wewnętrznie obowiązujących.[11]

Są też nawet takie przepisy prawne, które występują w aktach o randze podustawowej, lecz w istocie mają charakter norm konstytucyjnych.[12] Natomiast inne istotne w tworzeniu prawa rozwiązania, zawarte w aktach powszechnie obowiązujących, mają ograniczenia dotyczące zakresu ich stosowania. Przykładem takim może być rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej".

Z punktu widzenia jakości uchwalanego prawa istotne znaczenie ma odrobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w zakresie stworzenia

[9] Zob. opinię EBC z dnia 14 lutego 2011, do projektu ustawy zmieniającej Konstytucję RP druk 3598. Opinia ta pokazuje, że obecnie na problem nadrzędności konstytucji należy patrzeć również w kontekście zasady pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego. O tym, że EBC stoi, podobnie jak inne instytucje UE, na stanowisku stosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego nad konstytucją, świadczyć może następujący fragment wspomnianej opinii: „przepisy prawne, których niezgodność z prawem Unii EBC [od 2004 r. – dopisek W.O.] wskazywał w Raportach o konwergencji, są zawarte zarówno w Konstytucji, jak i ustawach zwykłych, a w szczególności w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim", s. 3. http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0FA39CE6B812715AC12577E400489FEF/$file/3598.pdf.

[10] Wyjątkiem są tutaj regulacje dotyczące ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. nr 169, poz. 1414 ze zm.), ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

[11] Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (MP z 2002 r. Nr 13, poz. 221 ze zm.). Dotyczy to również Regulaminu Sejmu oraz Regulaminu Senatu. Część z nich ma również charakter norm niepublikowanych. Dotyczy to takich regulacji, jak: „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych", rekomendowane do stosowania przez Radę Ministrów decyzją z dnia 30 lipca 2009 r., „Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)", przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 r.

[12] Dotyczy to na przykład problemu notyfikacji technicznej, uregulowanego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. nr 65, poz. 597). Przepisy te w sposób istotny wpływają na kompetencje konstytucyjnych organów państwa.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

„zasad przyzwoitej legislacji".[13] Zasady te wypływają, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z podstawowej zasady demokratycznego państwa prawnego. Jak powszechnie wiadomo, składają się na nie szczegółowe zasady, takie jak zasada bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa,[14] ochrony praw nabytych[15], sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej[16] niedziałania prawa wstecz[17] oraz nakazu dochowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*.[18] Częścią składową zasad przyzwoitej legislacji jest również zasada określoności przepisów prawa, która wymaga, aby ustawowa regulacja czyniła zadość dyrektywie dostatecznej określoności i stabilności unormowań prawnych.[19] W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada państwa prawnego wymaga stanowienia norm nienagannych z punktu

[13] Por. S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego,* red. M. Zubik, Warszawa 2006.

[14] Zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zgodnie z którą państwo powinno być lojalne wobec adresatów norm, które stanowi w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa, nie może być pułapką dla obywateli. Zawarte między innymi w orzeczeniach z 3 grudnia 1996 r. oraz wyrokach z: 3 grudnia 1996 r., K 25/95, 25 listopada 1997 r., K 26/97, 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, 5 listopada 2002 r., P 7/01, 11 maja 2004 r., K 4/03, 7 czerwca 2004 r., P 4/03, 15 lutego 2005 r., K 48/04, 29 listopada 2006 r., SK 51/06, 19 marca 2007 r., K 47/05, z 19 grudnia 2008 r., K 19/07, z 20 stycznia 2009 r., P 40/07, 28 lutego 2012 r., K 5/11.

[15] Ochrona praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych *in abstracto*. Zawarte w orzeczeniach z 11 lutego 1992 r., K 14/91 oraz w wyrokach z: 23 listopada 1998 r., SK 7/98, 22 czerwca 1999 r., K 5/99, 30 marca 2005 r., K 19/02, 25 lipca 2006 r., P 24/05, 18 września 2006 r., SK 15/05, 8 grudnia 2011 r., P 31/10.

[16] Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta ma swoje źródło w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wyrok 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, wyrok z dnia 1 lipca 2008 r. sygn. SK 40/07, z 23 lipca 2009 r., K 7/09, wyrok z 20 października 2010 r., P 37/09, wyrok z 12 lipca 2011 r., SK 49/08 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 12 września 2007 r., sygn. SK 99/06.

[17] Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. U podstaw tej zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego. Poglądy na treść tej zasady Trybunał Konstytucyjny zawarł w wyrokach: z 17 grudnia 1997 r., K 22/96, z 7 maja 2001 r., K 19/00, z 3 października 2001 r., K 27/01, z 27 lutego 2002 r., K 47/01, z 5 listopada 2002 r., P 7/01, z 8 marca 2005 r., K 27/03, z 10 grudnia 2007 r., P 43/07, z 20 stycznia 2009 r., P 40/07, z 12 maja 2009 r., P 66/07.

[18] Wyrok z 4 stycznia 2000 r., K 18/99, wyrok z 19 maja 2003 r., K 39/01, wyrok z 3 października 2001 r., K 27/01, wyrok z 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, wyrok z 12 czerwca 2002 r., P 13/01, wyrok z 25 marca 2003 r., U 10/01, wyrok z 18 lutego 2004 r., K 12/03, wyrok z 18 stycznia 2005 r., K 15/03, wyrok z 15 lutego 2005 r., K 48/04, wyrok z 3 listopada 2006 r., wyrok K 31/06, z 28 października 2009 r., K 32/08, wyrok z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09.

[19] Wyrok z 18 lutego 2004 r., P 21/02, wyroki z: 15 września 1999 r., K 11/99, 11 stycznia 2000 r., K 7/99, 21 marca 2001 r., K 24/00, 30 października 2001 r., K 33/00, 22 maja 2002 r., K 6/02, 20 listopada 2002 r., K 41/02, 3 grudnia 2002 r., P 13/02, oraz wyroki z: 24 lutego 2003 r., K 28/02, 29 października 2003 r., K 53/02, 21 lutego 2006 r., K 1/05, 22 września 2009 r., P 46/07, 9 października 2007 r., SK 70/06, 28 października 2009 r., K 32/08, 11 grudnia 2009 r., Kp 8/09, 10 stycznia 2012 r., P 19/10, 14 lipca 2010 r., Kp 9/09.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca, bez ważnych powodów, nie powinien od zasad tam zawartych odstępować, ponieważ w tym akcie prawnym zostały skodyfikowane powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego.[20]

Regulacja rozdziału III jest zatem uzupełniona poprzez ustaloną przez Trybunał Konstytucyjny treść art. 2 Konstytucji, który to przepis, na długo przed uchwaleniem obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej, stanowił skuteczną granicę dla niezgodnych z konstytucją działań podejmowanych przez ustawodawcę.

Z punktu widzenia jakości stanowionego prawa, znaczenie unormowań zawartych w rozdziale III Konstytucji z 1997 r. ma charakter drugorzędny w porównaniu z normatywną treścią art. 2.

Zdecydowanie ważniejsze znaczenie mają unormowania rozdziału IV i X Konstytucji, uzupełnione również o bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał, nie znosząc uprawnień Sejmu do swobodnego – choć uwarunkowanego wymogiem zgodności z konstytucją i umowami międzynarodowymi – kształtowania treści ustaw, ograniczył te uprawnienia przez odpowiednie regulacje proceduralne.[21] W swoich wyrokach Trybunał zwraca szczególną uwagę na zasadę trzech czytań, określoną w art. 119 Konstytucji, dzięki której jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy.[22] Twórcy ustawy zasadniczej, zdaniem Trybunału, stanęli na stanowisku, iż gwarancje odpowiedniego procedowania (zwłaszcza procedura trzech czytań) wchodzą w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem Trybunału, posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z przeznaczeniem czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego zniweczyć może także podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa.[23] Tym samym wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach oznacza konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej.[24] Przekroczenie zakresu przedmiotowego poprawek dopuszczalnych na etapie II czytania projektu ustawy w Sejmie prowadzi, zdaniem Trybunału, do naruszenia art. 119 ust. 2 Konstytucji.[25]

---

[20] Orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K 1/94, 24 października 1995 r., K 14/95, wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02 i 29 października 2003 r., K 53/02.

[21] Por. wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03.

[22] Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarówno wymóg trzech czytań, jak i wymogi dotyczące poprawek związane są ściśle z respektowaniem tożsamości projektu ustawy; por. wyrok z 24 marca 2009 r., K 53/07.

[23] Orzeczenie z 23 listopada 1993 r., K 5/93 oraz wyroki z: 24 czerwca 2002 r., K 14/02, 7 lipca 2003 r., SK 38/01 i 23 marca 2006 r., K 4/06.

[24] Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i niebędących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach (wyrok z 23 lutego 1999 r., K 25/98).

[25] Wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

Tym samym Trybunał stoi na stanowisku, że zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, nie zaś tylko technicznym, i wynika z niej dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek, które mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań proponowane przez inicjatora procesu legislacyjnego, muszą jednak mieścić się w zakresie projektu poddanego pierwszemu czytaniu.[26]

Trybunał Konstytucyjny w swoich licznych orzeczeniach zdefiniował również pojęcie samej poprawki, i to zarówno na etapie sejmowym, jak i senackim procesu ustawodawczego. Zdaniem Trybunału, poprawki, które polegają na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem.[27] Poprawki nie powinny zatem wychodzić poza granice przedmiotowe projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres.[28] Kontynuacją tego poglądu jest wniosek, iż wnoszenie poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej.[29]

Trybunał w swoim orzecznictwie kieruje się też ogólną zasadą, że im bardziej zaawansowany jest proces ustawodawczy, tym mniejsza jest swoboda w określaniu granic poprawek, zwłaszcza w aspekcie ich „szerokości".[30] Znacznie większym ograniczeniom, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podlega możliwość wnoszenia poprawek w Senacie. Według Trybunału, poprawki Senatu muszą być związane z treścią ustawy przekazanej mu przez Marszałka Sejmu.[31]

Przedmiotem prac senackich może być wyłącznie ustawa uchwalona przez Sejm. Zakres, materia i koncepcja prac Senatu jest więc wyznaczana wyłącznie zakresem, materią i koncepcją tej ustawy.[32] Trybunał zauważył również, że poprawki realizowane przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji są wnoszone na końcowym etapie postępowania ustawodawczego, czego szczególnym wyrazem jest to, iż Senat wnosi poprawki nie do projektu ustawy, ale do już uchwalonej ustawy.[33]

---

[26] Wyrok z 21 grudnia 2005 r., K 45/05.

[27] Wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03.

[28] Wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98.

[29] Wyroki z: 24 marca 2004 r., K 37/03, 21 grudnia 2005 r., K 45/05. Wszelkie bowiem treści normatywne, wykraczające poza tak określone ramy poprawki, powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego; wyrok z 24 marca 2009 r., K 53/07. W sytuacjach gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień konstytucji. Tezę tą zawarł w wyrokach z: 24 czerwca 1998 r., K 3/98 i 22 maja 2007 r., K 42/05.

[30] Wyroki z: 23 lutego 1999 r., K 25/98 i 24 czerwca 1998 r., K 3/98.

[31] Wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03.

[32] Orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., K 18/95. Przez ustawę należy rozumieć zarówno akt normatywny uchwalony w odniesieniu do danej materii po raz pierwszy, jak i ustawę nowelizującą tę materię (wyrok z 24 czerwca 2002 r., K 14/02).

[33] Wyrok z 20 lipca 2006 r., K 40/05. Proces legislacyjny nad ustawą kończy się w Sejmie. To,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

Senat ma prawo wnoszenia poprawek tylko do ustawy, która jeszcze nie weszła w życie, lecz została już przegłosowana przez Sejm. Mają one wyraźnie ograniczony zakres. Mogą mieć charakter zarówno formalnolegislacyjny jak i merytoryczny; dotyczyć jednak muszą wprost materii będącej przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi[34]. Obejmowanie „przy okazji" zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami uchwalanymi w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji materii niewyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji.[35] Zdaniem Trybunału, Senat jest uprawniony do wysuwania takich przedłożeń, ale tylko w formie inicjatywy ustawodawczej, a nie w formie poprawki.[36]

Wydaje się, że w wyniku tak szczegółowej regulacji konstytucyjnej i równie drobiazgowej jej analizy dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny rozwiązania polskiej ustawy zasadniczej powinny sprzyjać jakości tworzonego prawa.

Praktyka stosowania przepisów obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej pokazała jednak określone mankamenty procesu uchwalania ustaw, które są związane zwłaszcza z ostatnią fazą procedury.

Trudności te należy widzieć w szczegółowych kompetencjach Prezydenta i Trybunału Konstytucyjnego. Artykuł 122 ust. 3 pozwala Prezydentowi RP wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z konstytucją. Rozpatrzenie takiego wniosku przez Trybunał nie jest ograniczone czasowo. Zdarza się więc, że wydaje on swój wyrok po kilku latach od złożenia takiego wniosku.

Przepis art. 122 ust. 4. stanowi, że jeżeli niezgodność z konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Bez wątpliwości jest to przepis konstytucyjny wadliwie

---

co się dzieje poza Sejmem, nie stanowi działalności prowadzącej do uchwalenia ustawy, lecz jest dokonywaniem operacji na tekście ustawy już uchwalonej. Istotą art. 120 i 121 Konstytucji jest to, że późniejsze prace legislacyjne dotyczą uchwalonej już ustawy – wyrok z 24 czerwca 2002 r., K 14/02.

[34] Orzeczenie z 23 listopada 1993 r., K 5/93.

[35] Wyrok z 20 lipca 2006 r., K 40/05. Zgodnie ze stanowiskiem TK poprawka może być przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm i że nie może prowadzić do omijania wcześniejszych stadiów postępowania ustawodawczego, dotyczy w istocie zgłaszanych przez Senat poprawek do każdej ustawy (orzeczenie z 22 września 1997 r., K 25/97).

[36] Jeżeli zaś takie nowe treści zostaną ujęte w formę poprawki, a nie inicjatywy ustawodawczej, to naruszone zostaną konstytucyjne postanowienia o trybie ustawodawczym, a w szczególności art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2. Powyższe argumenty wskazują, że nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy inicjatywą ustawodawczą a poprawką wynika bezpośrednio z konstytucji (wyroki z: 23 lutego 1999 r., K 25/98, 20 lipca 2006 r., K 40/05 i 19 września 2008 r., K 5/07).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

skonstruowany. Pozwala bowiem Sejmowi tylko na zmiany „w zakresie wyroku" Trybunału Konstytucyjnego. Twórcy tego przepisu nie przewidzieli jednak, że od czasu złożenia wniosku do jego rozpatrzenia, może upłynąć nawet kilka lat, w którym to czasie mogą nastąpić zmiany systemu prawa, wpływające na rozwiązania zaskarżonej ustawy. Najbardziej jaskrawym tego przykładem może tu być ustawa o SKOK.[37]

Nie do końca zgodna z intencją twórców ustawy zasadniczej wydaje się także praktyka Prezydenta RP podpisywania ustawy z jednoczesną zapowiedzią skierowania jej do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności jej rozwiązań z Konstytucją RP.

Analogiczne postulaty dotyczące kompetencji Trybunału Konstytucyjnego sformułować można w odniesieniu do następczej kontroli konstytucyjności prawa. Również i tu przewlekłość postępowania powoduje trudności związane z wymiarem sprawiedliwości. Najlepiej zaobserwować to można na przykładzie realizacji przez sądy kompetencji do zadawania pytań prawnych.

Paradoksem jest zatem to, że Trybunał Konstytucyjny, który powołany jest do ochrony konstytucyjności prawa, i który sam stworzył katalog „zasad przyzwoitej legislacji", przez swoją praktykę w zakresie rozpatrywania niektórych spraw przyczynia się do zaistnienia stanu „niepewności prawa", tym bardziej że jego wyroki mają określone reperkusje w stosunku do naszych obowiązków jako członka Unii Europejskiej[38] – zwłaszcza kompetencja do odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w kontekście naszych obowiązków wynikających z zobowiązań prawnomiędzynarodowych zaczęła stwarzać wiele kłopotów.

Można zatem wysunąć tezę, że w celu uzyskania dobrych rezultatów ustawodawczych nie wystarczy tylko odpowiednie uregulowanie wszystkich etapów drogi ustawodawczej, ale również systemu rządów. Tworzenie prawa nie polega bowiem jedynie na kształtowaniu kompetencji samego Sejmu i Senatu, ale również odpowiednich relacji pomiędzy Radą Ministrów i Sejmem. Relacje te nie ograniczają się tylko do stosunków pomiędzy większością a opozycją, ale przede wszystkim do stosunków pomiędzy siłami politycznymi tworzącymi koalicję rządową.

Oczywiste jest bowiem, że jeżeli zauważamy, iż projekty wpływające do Sejmu są nadmiernie zmieniane w toku prowadzonych nad nimi prac, to dzieje się tak nie dlatego, iż nadmiernie aktywna jest w tym zakresie opozycja parlamentarna,

[37] Por. wyrok TK z 12 stycznia 2012 r. Kp 10/09, który dotyczył kontroli prewencyjnej z wniosku Prezydenta RP złożonego 30 listopada 2009 r. dotyczącego ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Kontynuując poprzedni przykład, należy stwierdzić, że nastąpiło w systemie tak dużo zmian, że wpływają one na spójność rozwiązań całej ustawy. W efekcie Prezydent, zgodnie z opisaną procedurą, dostanie do podpisania regulację prawną, która jest nieaktualna i będzie wymagać dalszych nowelizacji.

[38] Zobacz wyrok C-313/05 Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

lecz że nadmiernie aktywni są w tym przypadku posłowie mający z definicji popierać politykę legislacyjną Rady Ministrów. Istotne jest to, aby doskonalić proces tworzenia prawa w ramach rządu, ale ograniczanie postulatów do tych jedynie projektów ustaw czyni cały proces dysfunkcyjnym.

W zakresie pozostałych kategorii ustaw Rada Ministrów dysponuje jedynie dwoma instrumentami prawnymi, tj. prawem określania uchwalonego przez siebie projektu ustawy za pilny i prawem wnoszenia poprawek do projektu ustawy (art. 119 ust. 1 Konstytucji RP). W przypadku jednak funkcjonowania rządu jako gabinetu mniejszościowego nie ma on wystarczających instrumentów, pozwalających na wpływanie na działalność ustawodawczą parlamentu. Wspomnieć tu można chociażby znaną w konstytucjonalizmie niemieckim instytucję ustawodawczego stanu wyjątkowego (art. 81 ustawy zasadniczej RFN). Podobne szerokie kompetencje ma też rząd we Francji.

W obecnych regulacjach konstytucyjnych szczególną rolę w procesie ustawodawczym odgrywa Sejm. Dlatego też przez blisko dziesięć ostatnich lat przeprowadzono w Regulaminie Sejmu wiele zmian, które miały przynieść „racjonalizację procesu tworzenia prawa" w postępowaniu sejmowym.[39] Należy zwrócić uwagę, że niemała była w tym zasługa środowisk naukowych. Już w 2001 r. postanowiono o przywróceniu Komisji Ustawodawczej ze szczególnymi jej uprawnieniami w procesie uchwalania ustaw. Przywrócono jej też kompetencje do opiniowania projektów ustaw. Komisji tej również przyznano uprawnienia do uczestniczenia w pracach nad każdym projektem rozpatrywanym w Sejmie przez komisje.[40] W tym samym też czasie wprowadzono również do procedury sejmowej instytucję określaną mianem „poprawionego sprawozdania", pozwalającą na to, iż po zgłoszeniu poprawek w drugim czytaniu istnieje możliwość ponownego powrotu do fazy prac nad projektem ustawy w komisji.[41] Wprowadzono ponadto

[39] J. Góral, *Regulamin Sejmu a praktyka,* „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 2, s. 47 i n. M. Kudej, *Zmiany w Regulaminie Sejmu uchwalone na początku IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy" 2002, nr 5, s. 66 i n.

[40] Przedstawiciele Komisji Ustawodawczej mają, zgodnie z regulaminem Sejmu, prawo zgłaszania wniosków legislacyjnym dotyczących rozpatrywanych przez inne komisje projektów ustaw. Nieuwzględnienie takich wniosków miało być odnotowane w sprawozdaniu komisji. Wydaje się jednak, że w praktyce instytucja ta jest rzadko wykorzystywana.

[41] Art. 47 ust. 1 stanowi, iż projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków, o ile Sejm nie postanowi inaczej, lub w celu sporządzenia poprawionego sprawozdania. Zgodnie natomiast z art. 47 ust. 2 pkt 2 komisja, kierując się przeprowadzoną dotychczas debatą, zgłoszonymi poprawkami i wnioskami, wnioskami Komisji Ustawodawczej, wnioskami mniejszości, przedkłada wówczas Sejmowi poprawione sprawozdanie w formie tekstu jednolitego projektu. Szerzej zob. W. Czapla, *Drugie czytanie projektu ustawy w Regulaminie Sejmu i praktyce parlamentarnej (II–V kadencja)*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 3.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

konieczność zamieszczania w poprawkach zgłaszanych w trakcie drugiego czytania informacji o ich konsekwencjach płynących dla całości ustawy.[42]

W 2004 r. wprowadzono kolejne zmiany mające na celu zmniejszenie liczby wnoszonych poprawek w drugim czytaniu. Wprowadzono wówczas w art. 45 ust. 1 Regulaminu Sejmu postanowienie dające możliwość zgłaszania takich poprawek przez grupę 15 posłów. Równocześnie jednak osłabiono to rozwiązanie, przyznając prawa do zgłaszania poprawek przewodniczącym klubów parlamentarnych. Dodano również kompetencje Marszałkowi Sejmu do przerwania odbywanego trzeciego czytania, jeżeli poweźmie wątpliwość co do tego, czy poprzez przyjęcie poprawek w projekcie nie doszło do sprzeczności.[43] Jednak również i ta forma sprawozdania pozostała instytucją martwą.

Kluczem do oceny racjonalności przyjmowanych w Sejmie rozwiązań wydaje się przepis art. 43 ust. 2 pkt 3 Regulaminu Sejmu, który przewiduje, że w sprawozdaniu komisje przedstawiają wniosek o przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu. Tym samym Sejm pozbawia się oceny, czy przyjęte przez komisje poprawki do pierwotnego przedłożenia są rzeczywiście konieczne. Nie wykorzystuje się też w praktyce możliwości art. 93 Regulaminu Sejmu, która daje możliwość komisji nadzwyczajnej do przedstawienia izbie sprawozdania w formie zestawienia przyjętych przez nią poprawek odnoszących się do projektu wniesionego przez wnioskodawców.

Chociaż zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w Sejmie dokonać można większej ingerencji w pierwotny projekt ustawy, to nie powinno to być miejsce, w którym dokonuje się zmiany podstawowych założeń uchwalanych aktów prawnych. Tymczasem brak faktycznego dialogu w ramach koalicji powoduje zjawisko inicjowania w Sejmie takich właśnie zmian w projekcie ustawy przez słabszego partnera politycznego. Następuje to właśnie w trakcie prac nad projektem w komisjach Sejmu. Brak natomiast dialogu politycznego z grupami interesu i opozycją parlamentarną powoduje, że walka o ostateczny kształt przyjmowanych rozwiązań ustawowych przenosi się do Trybunału Konstytucyjnego. Mniejsze znaczenie w procesie ustawodawczym odgrywa Senat. Również i w praktyce funkcjonowania tego organu wskazać można działania służące racjonalizacji procesu ustawodawczego. Przykładami takich prac mogą być zmiany

[42] Zgodnie z art. 44 ust. 2. poprawki, o których mowa, po ustnym zgłoszeniu przedstawia się na piśmie Marszałkowi Sejmu. Poprawki powinny zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu ustawy.

[43] Zgodnie z art. 50 ust. 4–5 Marszałek Sejmu może odroczyć głosowanie nad całością projektu ustawy na czas potrzebny do stwierdzenia, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami. Ma on wówczas możliwość skierowania takiego projektu do komisji, które go rozpatrywały, lub do Komisji Ustawodawczej w celu przedstawienia opinii, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami. Opinia taka zawiera stanowisko komisji w sprawie przyjęcia albo odrzucenia projektu ustawy przez Sejm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

Regulaminu Senatu dotyczące inicjatywy ustawodawczej Senatu, zwłaszcza zaś dział IXA dotyczący wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz regulacje art. 69 ust. 1, które określają postępowanie izby w przypadku dostrzeżenia potrzeby wprowadzenia zmian legislacyjnych, wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy.

Z punktu widzenia procesów rządzenia zdecydowanie najważniejszym elementem procesu tworzenia prawa powinien być etap prac nad projektami ustaw w Radzie Ministrów. W zakresie zmian dotyczących tworzenia projektów ustaw w Radzie Ministrów wypada zauważyć dwa wydarzenia. Pierwszym było utworzenie w 1999 r. Rządowego Centrum Legislacji, jako instytucji mającej na celu usprawnienie procedur związanych z przygotowywaniem rządowych projektów ustaw, koordynującej przebieg uzgodnień ministerialnych i wzmacniającej kontrolne i koordynacyjne uprawnienia premiera w zakresie rządowego prawotwórstwa.[44] Miało to spowodować odchodzenie od resortowości na rzecz scentralizowanego postępowania dotyczącego przygotowania projektów ustaw. Kolejną próbą reform w styczniu 2009 r. była nowelizacją ustawy o Radzie Ministrów i towarzysząca im zmiana w Regulaminie pracy Rady Ministrów.[45]

Zmiana ta nie stanowiła jednak całkowitego odejścia od resortowego modelu przygotowywania rządowych projektów ustaw. W dalszym ciągu brakuje jednolitej procedury opracowania projektów w rządzie.[46] Nadal jest możliwe opracowywanie projektu ustawy przez poszczególnych ministrów, co podważa istotę realizowanej reformy.[47] Tym samym w ograniczonym tylko zakresie Rządowe Centrum Legislacji pełni rolę głównego organu odpowiadającego za jakość legislacyjną przygotowywanych tekstów normatywnych.

Przełomu nie przyniosło wprowadzenie rozbudowanej treści instytucji oceny skutków regulacji. Zamiast zmiany filozofii w podejściu do tworzenia projektu ustawy, ocena skutków regulacji zaczęła być traktowana jako „uciążliwy wymóg formalny" stojący na drodze szybkiego przygotowania projektu.

Nie dostrzega się również, że dla jakości tworzonego prawa ważne są nie tylko rozwiązania konstytucji dotyczące samego procesu ustawodawczego, lecz również i te, które odnoszą się do systemu rządów. To one decydują nie tylko

[44] S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 174.

[45] *Ibidem*.

[46] Nadal możliwe jest opracowywanie projektów ustaw w oparciu o 4 procedury: 1) na podstawie założeń, 2) bez założeń, 3) przez RCL, 4) przez organ wnioskujący *etc*.

[47] Na gruncie obowiązujących przepisów możliwe jest to w sytuacji, gdy opracowanie określonego rodzaju projektu należy – na podstawie odrębnych przepisów – do właściwości innego podmiotu bądź gdy Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów, na wniosek organu wnioskującego lub Prezesa RCL, postanowi o opracowaniu projektu ustawy przez organ wnioskujący.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

o relacjach pomiędzy rządem a opozycją, lecz również o relacjach koalicyjnych wewnątrz rządu.

Z tego też względu za błąd należy uznać rezygnację z określenia w ustawie zasadniczej zasady kolegialności prac rządu, czego efektem stało się zwiększenie praktyki podejmowania decyzji w trybie obiegowym oraz faktyczne zwiększenie znaczenia stałych komitetów Rady Ministrów. Dyskusję nad strategicznymi kierunkami prac rządu na posiedzeniach Rady Ministrów zastępować też zaczęło funkcjonowanie nowych ciał, takich jak Rada Gospodarcza przy Prezesie Rady Ministrów.[48] Zauważyć również należy zmniejszoną rolę tradycyjnych organów wewnętrznych Rady Ministrów, takich jak np. Rada Legislacyjna.[49]

Wydaje się ponadto, że na jakość tworzonego prawa w Radzie Ministrów mają wpływ nie tylko rozwiązania proceduralne, ale również sposób podejmowania decyzji dotyczących zmian w prawie. W tym zakresie zdumiewa fakt, że decyzje o faktycznym rozpoczęciu prac koncepcyjnych nad zmianami w prawie podejmuje nie Rada Ministrów, ale często urzędnicy niskiego szczebla.[50] Najbardziej jednak istotne jest to, że przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji nie analizuje się skutków obowiązującego dotychczas prawa. Nie prowadzi się też badań poprzedzających proces tworzenia prawa. W konsekwencji sięga się do instrumentów prawnych bez pewności, czy uchwalenie nowej regulacji spełni zakładane wcześniej cele.

Panujące od momentu uchwalenia ustawy o działalności lobbingowej przekonanie o konieczności „odpolitycznienia" procesu tworzenia prawa powoduje, że w Sejmie brak jest faktycznego „projektodawcy", który w toku postępowania reprezentuje interes rządu. Postulować zatem można, szczególnie w obliczu szerokich kompetencji prawotwórczych Sejmu i Senatu, aby wzorem innych państw

[48] Por. zarządzenie nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie utworzenia Rady Gospodarczej. O jej rzeczywistej roli świadczyć może analiza treści dokumentu pod tytułem „Podsumowanie prac Rady Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów" z dnia 6 października 2011, który pokazuje, iż Rada analizowała i inicjowała prace nad takimi problemami, jak: nadzór nad spółkami Skarbu Państwa, reforma systemu ochrony zdrowia, reforma Otwartych Funduszy Emerytalnych czy konsolidacja finansów publicznych.

[49] Jej rzeczywista rola nie wydaje się do końca taka, jak wynikałoby to z formalnego uregulowania tej kwestii w obowiązujących przepisach. Rada nie była bowiem często proszona o wyrażenie opinii co do „projektów ustaw o szczególnej doniosłości społecznej ekonomicznej i prawnej", a stosowany przez organy rządowe dobór spraw do zaopiniowania był dość chaotyczny i nie zawsze zrozumiały. Z przeprowadzonej analizy wynika, że uwagi RL nie zawsze są też terminowo umieszczane na stronie BIP „Rządowy Proces Legislacyjny".

[50] Często odnieść można również wrażenie, że tworzone przepisy prawa są coraz bardziej szczegółowe, aby ułatwić administracji ich stosowanie. O wpływie urzędników na zmiany w prawie świadczyć też mogą zmiany w dziedzinie prawa finansowego inicjowane w sytuacji, gdy interpretacja sądowa idzie w kierunku niekorzystnym dla finansów państwa.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

za relacje rząd–parlament odpowiadał nie urzędnik w randze podsekretarza stanu, lecz polityk w randze ministra.[51]

Moim zdaniem, nie da się usprawnić procesu ustawodawczego, doskonaląc tylko niektóre jego elementy, takie jak np. uprawnienia legislacyjne rządu. Wielokrotnie wcześniej podejmowano takie próby, dokonując nowelizacji przepisów Regulaminu Sejmu czy regulaminów pracy Rady Ministrów, lecz ich wpływ na jakość tworzonego prawa był mocno ograniczony.

Moim zdaniem, na proces legislacyjny należy patrzeć jako na całość. Nie można dokonać jego optymalizacji, dzieląc go na pewne etapy, takie jak etap pracy nad projektem w Radzie Ministrów[52], procedurę uchwalania ustaw w Sejmie, rozpatrywania ustawy w Senacie, podpisywania ustawy przez Prezydenta, i dokonywać ich reformy oddzielnie.

Co więcej, działania takie mogą przynieść wyniki zgoła odmienne. Nie tylko nie poprawiają one racjonalności procesu tworzenia prawa, ale czynią go jeszcze mniej racjonalnym. Jak pokazały dotychczasowe doświadczenia, nie można „uszczelniać" procedury podejmowania inicjatyw ustawodawczych przez Radę Ministrów, nie pamiętając o tym, jak łatwo jest wnieść poselski projekt ustawy w Sejmie.[53] Wszystko to prowadzi do wniosku, że o efektywności przeprowadzonych zmian w procesie ustawodawczym decydują nie tylko przepisy dotyczące *stricte* procedury i źródeł prawa, ale również przepisy dotyczące pozycji ustrojowych i wzajemnych relacji pomiędzy najważniejszymi organami władzy w państwie. W rezultacie nie ma konieczności uprzywilejowania projektów rządowych – jest natomiast konieczność zreformowania całego procesu ustawodawczego.

Nie sposób również nie dostrzec, że na racjonalność procesu ustawodawczego wpływają też rozwiązania dotyczące pozycji ustrojowej poszczególnych organów państwa. Tytułem przykładu wskazać można, że faktyczny brak możliwości skrócenia kadencji Sejmu wpływa na pogłębienie się zjawiska „opozycji niekonstruktywnej", co ma istotne znaczenie dla jakości tworzonego prawa.

Na jakość procesów rządzenia wpływa również tryb powoływania i odwoływania rządu.[54] Brak możliwości rozwiązania Sejmu, przy równoczesnym braku

[51] Wyeliminowałoby to też zjawisko, iż przychodzący na posiedzenia komisji ministrowie reprezentują raczej interesy swojego resortu, a nie stanowisko Rady Ministrów.

[52] Por. S. Patyra, *op. cit.*, s. 254–315.

[53] Najlepszym przykładem są ustawy dotyczące służby zdrowia. Przygotowane w resorcie zdrowia, ale z powodów zawiłości procedury wniesione do Sejmu jako projekty poselskie. Efekt jest taki, że brak jest prawdziwego „gospodarza projektu", utrudniona możliwość zgłaszania poprawek (nie w drodze autopoprawek). Proponowane przepisy takiej ustawy nie są uzgodnione w zakresie rozpatrywanych zmian z Ministerstwem Finansów.

[54] W istocie w Konstytucji RP stworzono model pozwalający na stosunkowo łatwe powołanie rządu, gdyż, co warto przypomnieć, musi on uzyskać – według procedury określonej w art. 155 ust. 1 – wotum zaufania przy poparciu zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Teoretycznie więc do poparcia mniejszościowego rządu wystarczy

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

możliwości powołania alternatywnego rządu, w wyniku uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności, powoduje, że zatarciu ulega różnica pomiędzy opozycją a większością parlamentarną. W rezultacie Sejm staje się miejscem nieustannej negatywnej kampanii wyborczej.

Tworzenie prawa jest również nierozerwalnie związane z koniecznością „współdziałania władz". Tymczasem postulatowi temu nie odpowiadają aktualne relacje pomiędzy Radą Ministrów a Prezydentem. Wyposażenie głowy państwa w kompetencje podpisywania albo odmowy podpisania ustawy, inicjatywy ustawodawczej czy wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, bez konieczności uzyskiwania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, potencjalnie rodzi konflikty w zakresie realizacji polityki ustawodawczej rządu.

W związku z tym, należy poszukiwać w przyszłości takich rozwiązań konstytucyjnych, które stworzą mechanizmy współpracy pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów. Jednocześnie doświadczenia dotychczasowych reform procesu ustawodawczego przekonują, że nie jest możliwe dokonanie zmian bez wprowadzenia do niego nowych instytucji prawnych.

Elementem takim powinny stać się, moim zdaniem, rozporządzenia z mocą ustawy. Chociaż środowisko nauki prawa konstytucyjnego jest tej instytucji raczej przeciwne[55], uważam, że przy odpowiedniej ich regulacji i zapewnieniu kontroli i zatwierdzaniu przez Sejm instytucja ta przyczynić się może do poprawy jakości stanowionego w Polsce prawa.

Podsumowując dotychczasowe próby reform procesu ustawodawczego, można zauważyć, „swoistą inercję", a zarazem wolę kontynuacji dotychczasowych tradycji tworzenia projektów ustaw. Wydaje się zatem, że nie jest możliwa żadna radykalna zmiana w tej materii bez wprowadzenia do istniejącej procedury nowych elementów.

W pierwszym rzędzie w aktualnie obowiązującej Konstytucji RP ograniczono w istotny sposób instytucję rozporządzeń z mocą ustawy.[56] W rezultacie mogą one

116 głosów. Odwołanie zaś gabinetu może mieć miejsce jedynie w przypadku uchwalenia wniosku o wotum nieufności w Sejmie większością ustawowej liczby posłów. Oznacza to, że bez względu na liczbę posłów obecnych na posiedzeniu w trakcie głosowania, za wnioskiem opowiedzieć się musi przynajmniej 231 posłów. Rozwiązania przyjęte w ustawie zasadniczej nie przyniosły zatem spodziewanego wzmocnienia rządu, a co najwyżej stworzyły sytuację, w której rządowi mniejszościowemu łatwiej jest utrzymać się przy władzy. Nie ma bowiem realnych mechanizmów pozwalających odwołać taki rząd przed terminem upływu kadencji parlamentu.

[55] R. Piotrowski, *O potrzebie rozporządzeń z mocą ustawy w polskim systemie tworzenia prawa* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. A. Bałaban, P. Mijała, Szczecin 2011, s. 259 in. J. Jaskiernia, *Przesłanki aksjologiczne postulatów wprowadzenia do systemu ustrojowego RP rozporządzeń z mocą ustawy*, [w:] *op. cit.*, s. 375 in.

[56] K. Działocha, *Komentarz do art. 234*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, t. IV, s. 1. Por. także J. Jaskiernia, *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

być wydawane jedynie w czasie stanu wojennego, jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Rozporządzenia z mocą ustawy, zgodnie z art. 234, wydaje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów. Dodatkowo podlegają one zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym jego posiedzeniu.

Brak jest natomiast w Konstytucji przepisu analogicznego do regulacji zawartej w art. 23 Małej Konstytucji z 1992 r., który pozwalał Sejmowi na uchwalenie ustawy podjętej bezwzględną większością głosów upoważniającej Radę Ministrów, na jej umotywowany wniosek, do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Rozwiązania takie dawały szerokie, aczkolwiek niewykorzystane, uprawnienia Radzie Ministrów[57], istotnie ograniczając uprawnienia Sejmu. Z tego też powodu nie tylko nie doszło przez cały okres obowiązywania wspomnianej ustawy konstytucyjnej do uchwalenia takiej ustawy upoważniającej, ale również w toku prac nad projektem aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej zrezygnowano z jej uregulowania.[58]

Za wprowadzeniem instytucji rozporządzeń z mocą ustawy przemawiają szczegółowe argumenty związane zarówno z etapem prac nad projektami ustaw w Radzie Ministrów, jak i w Sejmie i Senacie. Istniejący obecnie skomplikowany

---

2005, s. 136 i n.; M. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy" 2005, nr 3; K. Prokop, *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w razie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy", 2002, nr 3.

[57] Ustawa taka określać miała przedmiot regulacji oraz okres obowiązywania upoważnienia przyznanego Radzie Ministrów. Z upoważnienia tego konstytucyjnie wyłączone miały być materie ustaw o zmianie Konstytucji, wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, budżetu Państwa, wolności i praw osobistych obywateli, ich wolności i praw politycznych oraz praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, a także zgody na ratyfikację umów międzynarodowych. Przyjęcie takiego aktu powodować też miało, że inicjatywa ustawodawcza w zakresie objętym upoważnieniem przysługiwać miała wyłącznie Radzie Ministrów. Akty takie, po ich przedstawieniu przez Radę Ministrów, miał podpisywać Prezydent. Miał on też kompetencje do zarządzania ich ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Przed podpisaniem rozporządzeń, Prezydent mógł także wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności rozporządzenia z mocą ustawy z konstytucją. Mógł także odmówić podpisania rozporządzenia z mocą ustawy i w ciągu 14 dni zwrócić je Radzie Ministrów. Zwrócone przez Prezydenta rozporządzenie z mocą ustawy Rada Ministrów może wnieść do Sejmu w postaci projektu ustawy. Szerzej zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 23 Małej Konstytucji*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995, K. Działocha, *Ustawodawstwo delegowane*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, Warszawa 1994, K. Działocha, *Rozporządzenia z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 1, s. 43 i n.; P. Sarnecki, *Rozporządzenie z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z 17 X1992*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 3, s. 3 i n, B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Rozporządzenie z mocą ustawy w polskim systemie kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy" 1995, nr 3, s. 35 i n.

[58] Wskazywano wówczas na brak kontroli parlamentarnej nad wspomnianymi źródłami prawa. F. Siemieński, *Kontrola Sejmu nad rozporządzeniami z mocą ustawy*, [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 136–142.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 20/11/2026 02:18:00

proces uzgadniania i konsultacji rządowych projektów ustaw, wzorowanych na rozwiązaniach innych państw OECD, w pełni odpowiada standardom związanym ze stanowieniem aktów o randze ustawy. Dałoby to również możliwość podjęcia współpracy pomiędzy głową państwa a rządem, gdyż wzorem regulacji art. 230 ust. 1 Konstytucji, prawo wydawania rozporządzeń należy przyznać Prezydentowi, działającemu na wniosek Rady Ministrów.

Pozwoli to na skupienie się Sejmu i Senatu nad projektami ustaw o szczególnym znaczeniu dla państwa. Odciążenie Sejmu od prac nad projektami ustaw o niewielkim ciężarze gatunkowym umożliwi mu też realizację w szerszym zakresie funkcji kontrolnej.

Wpłynie to również, moim zdaniem, na wewnętrzną spójność rozwiązań projektów ustawy. Co więcej, przezwycięży niepokojące zjawisko twórców projektów, iż ewentualne błędy w projekcie ustawy zostaną poprawione na kolejnych etapach procedury ustawodawczej.

SUMMARY

For over 10 years now in the literature on the subject of law and in relevant publications there have been allegations concerning the quality of the enacted law in Poland. This paper is an attempt to analyze both appearing demands to rationalize the process of making law as well as those concerning the creating of the catalogue of the biggest problems in this area. The Polish Constitution of 1997 defined in detail the system of the sources of law in its separate Chapter three, which is not common in the European constitutionalism. It took place when Poland was preparing for the accession to the European Union, whose system of the sources of law significantly differs from the classical, "normative" concept of the sources of law adopted in the Polish Constitution.

The concept of making law accepted in the Polish Constitution seems to not fully correspond to the duties regarding EU notification of the changes in the Polish legal regulations. It affects the legislation act itself as well as the procedure of its enacting. It particularly influences the actual restriction of the Senate legislative competences, giving it only 30 days for reviewing a given act.

The paper states that the regulation of Chapter three of the Constitution supplemented by the Constitutional Tribunal rulings based on the analysis of Art. 2 of the Constitution make an effective limit for the activities undertaken by the legislator which are inconsistent with the Constitution. The paper also analyses the practice of application of the rules concerning the legislative process comprised in Chapter four of the Constitution. Finally, the conclusion is drawn that to reach good legislative results it is not enough only to properly regulate all the legislative stages, but also to regulate the political system itself.