



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Inicjatywa ustawodawcza w Polsce Ludowej

Author: Kazimierz Nowak

Citation style: Nowak Kazimierz. (1972). Inicjatywa ustawodawcza w Polsce Ludowej. "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" (1972, z. 3, s. 19-34).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

KAZIMIERZ NOWAK

INICJATYWA USTAWODAWCZA W POLSCE LUDOWEJ

W czasach Krajowej Rady Narodowej posłowie występowali bardzo często z inicjatywą ustawodawczą¹. Z czasem jednak projekty ustaw były coraz częściej wnoszone przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej lub przez rząd. Takie rozwiązanie przewidywał uchwalony na VII sesji Regulamin Obrad Krajowej Rady Narodowej². Od czasu uchwalenia go posłowie nie mogli zgłaszać projektów ustaw indywidualnie, lecz tylko zbiorowo; każdy wniosek poselski powinien być poparty podpisami co najmniej 10 posłów.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało naturalnie Polskiemu Komitetowi Wyzwolenia Narodowego (Rządowi Tymczasowemu). Wynikało ono z przepisu art. 10 Konstytucji Marcowej, który obowiązywał nadal w okresie Krajowej Rady Narodowej³. Stopniowo rząd coraz częściej występował z inicjatywą ustawodawczą.

W praktyce powstała jeszcze jedna forma inicjatywy nie przewidziana regulaminem, lecz stosowana w praktyce inicjatywa Komisji Krajowej Rady Narodowej. Zrodziła się ona w zasadzie w związku z powstaniem instytucji dekretów z mocy ustawy, które były rozpatrywane przez Komisję. W toku rozpatrywania dekretu, Komisja dochodziła do przeświadczenia o potrzebie zmiany przepisów dekretowych i wystąpienia z projektem ustawy, który by czy to zastąpił uchylony dekret, czy też znowelizował dekret zatwierdzony⁴.

¹ Z. Jarosz, J. Zakrzewska, *Krajowa Rada Narodowa. Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu*. Czasopismo Prawno-Historyczne, t. XVI, 1964 nr 1.

² Regulamin Obrad Krajowej Rady Narodowej, art. 12 pkt a i b, art. 14 ust. 1.

³ Rząd wystąpił m. in. z projektem ustawy o przyjęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej oraz o zakładaniu nowych przedsiębiorstw i popieraniu prywatnej inicjatywy w przemyśle i handlu (Spraw. sten. z IX sesji KRN łam 393), z projektem ustawy o głosowaniu ludowym czyli referendum (Spraw. sten. z X sesji KRN łam 36), projektem ustawy o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarach Ziem Zachodnich (Spraw. sten. z X sesji KRN, łamy 414 - 416).

⁴ np. Komisja Skarbowo-Budżetowa rozpatrując na posiedzeniu w dniu 7 VI 1946 r. dekret z dnia 20 III 1946 r. o zmianie ustawy z 1 VI 1926 r. (Dz. U. nr 14

Zgodnie z przepisem Małej Konstytucji prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało Radzie Państwa, rządowi i sejmowi (art. 5). Pierwszym przypadkiem wykonania inicjatywy ustawodawczej przez Radę Państwa był projekt ustawy o Samorządowym Funduszu Wyrównawczym wniesiony przez Radę Państwa na sesję jesienną 1947/48 i uchwalony na tej sesji⁵. Poza tym Rada Państwa wystąpiła wspólnie z Radą Ministrów lub prezydium rządu z projektem inicjatywy ustawodawczej w sprawie powołania — zgodnie z przepisem art. 21 ust. 2 Małej Konstytucji — Najwyższej Izby Kontroli, wprowadzenia zmiany Małej Konstytucji o zmianie składu Rady Państwa oraz w sprawie obywatelstwa. W sześciu przypadkach Rada Państwa współdziałała w inicjatywie z Rządem (lub Prezydium Rządu). Chodzi tu o projekt ustawy konstytucyjnej zmieniającej tę ustawę o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej oraz inicjatywę o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁶ wniesione pod obrady 76 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 7 III 1950 r.; projekt ustawy o Prokuraturze RP oraz zmianie dekretu o Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym⁷ wniesione pod obrady na 83 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 18 III 1950 r.; projekt ustawy o zniesieniu Samorządowego Funduszu Wyrównawczego⁸ wniesionego na 91 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 26 II 1951 r. oraz projekt ustawy konstytucyjnej o przepisach wprowadzających Konstytucję PRL⁹ na 106 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 10 III 1952 r. Rada Państwa inicjowała projekt jedynie wówczas, gdy dotyczył on w jakiś szczególny sposób jej organizacji lub zakresu działania: uczestniczyła w inicjatywie wówczas, gdy projekt ustawy wykroczył poza sferę problematyki działania władzy wykonawczej. Słaba inicjatywa ustawodawcza Rady Państwa odpowiadała tradycji z okresu KRN.

Zgodnie z postanowieniem art. 22 regulaminu Sejmu Ustawodawczego projekty ustaw i wnioski zgłaszane przez posłów wymagają co najmniej dziesięciu podpisów. Za wnioskodawcę uważa się posła podpisanego na pierwszym miejscu. Projekty ustaw powinny zawierać uzasadnienie. W okresie Sejmu Ustawodawczego posłowie zgłosili 18 projektów, z których 13 zostało uchwalonych. Z nich trzy mają charakter swoisty, pochodząc z Komisji Konstytucyjnej¹⁰ oraz specjalnej Komisji Sejmowej

poz. 100) o opłatach stemplowych postanowiła wystąpić z wnioskiem do KRN, aby wezwała ona rząd do jak najszybszego opracowania nowej ustawy o opłatach stemplowych. Druk sejmowy nr 127.

⁵ Ustawa z dnia 9 III 1948 r. Dz. U. R. P. nr 16 poz. 111.

⁶ Druk sejmowy nry 665 i 666.

⁷ Druk sejmowy nr 774 i 775.

⁸ Druk sejmowy nr 887.

⁹ Druk sejmowy nr 1086.

¹⁰ Ustawa konstytucyjna o zmianie terminu opracowania projektu konstytucji i przedłużeniu kadencji Sejmu Ustawodawczego — wniesiona na 99 posiedzeniu

dla opracowania projektu ordynacji wyborczej. Tym samym w zakresie „normalnej” inicjatywy poselskiej powstaje 15 wniosków ustawodawczych¹¹.

Najczęściej inicjatywa ustawodawcza była wykonywana przez Radę Ministrów. Rząd zgłosił bowiem prawie 400 projektów ustaw. Inicjatywa rządowa w rozumieniu konstytucyjnym powinna była być dokonywana przez Radę Ministrów. W tej formie była też najczęściej wykonywaną. Niemniej w drugiej połowie kadencji pojawiają się projekty przedstawione Sejmowi nie przez Radę Ministrów, lecz przez prezydium rządu. Komisje sejmowe rozpatrując projekty ustaw akceptowały taką formę inicjatywy rządu. To stanowisko komisji wywołuje formalno-prawne zastrzeżenia. Tryb prac związanych z przygotowywaniem, uzgadnianiem i uchwalaniem przez Radę Ministrów projektów ustaw oraz innych aktów prawotwórczych określała nie opublikowana uchwała Rady Ministrów z 11 XI 1948 r.

Inicjatywa ustawodawcza w swoich głównych założeniach ustalona jest w konstytucji i w tym zakresie nie może być przez ustawy zwykłe, regulamin sejmowy lub uchwały, zmieniona. Żaden z tych aktów nie może sam ani rozszerzyć, ani ograniczyć kręgu organów uprawnionych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej.

Pojęcie inicjatywy ustawodawczej rozumiane jest aktualnie w dwójaki sposób: w szerokim sensie jako zainicjowanie potrzeby uregulowania ustawowego określonego zagadnienia i jako prawo wnoszenia projektu ustawy z tym skutkiem, że parlament obowiązany jest wszcząć nad nim obrady¹² (pojęcie wyższe). Prawo inicjatywy ustawodawczej jest prawem wniesienia projektu ustawy z tym skutkiem prawnym, iż sejm wszczyna obrady nad projektem w trybie ustawodawczym. Sejm może wykonywać swoją funkcję ustawodawczą dopiero wtedy, gdy zgłoszony zostanie projekt ustawy. W ten sposób organy uprawnione do wnoszenia projek-

Sejmu Ustawodawczego (druk sejmowy nr 1010), Konstytucja PRL wniesiona na 105 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego (druk sejmowy nr 1072), Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL wniesiona na 108 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego (druki sejmowe nr 1098 i 1099).

¹¹ Wśród tych wniosków poselskich był wniosek Klubu Poselskiego PZPR o zmianie ustawy z dnia 23 VII 1945 r. o zasiłkach i pomocy dla osób pozostałych po uczestnikach ruchu podziemnego i partyzanckiego poległych w walce o wyzwolenie Polski spod najazdu hitlerowskiego (druk sejmowy nr 606), tegoż Klubu w sprawie Funduszu Wczasów Pracowniczych KCZZ (druki sejmowe nr 402 i 415), wniosek posła Aleksandra Zawadzkiego i towarzyszy w sprawie ustawy o związkach zawodowych (druki sejmowe nr 521 i 530), wniosek Klubu Poselskiego SD w sprawie zmiany przepisów prawa małżeńskiego i prawach o aktach stanu cywilnego (druk sejmowy nr 177), wniosek posła Oskara Langego i towarzyszy w sprawie zmiany ustawy o spółdzielniach oraz o Centralnym Związku Spółdzielczym i centralach spółdzielni (druki sejmowe nr 578 i 605).

¹² N. Adrianow, *O zakonodatelnoy inicjatiwie*, *Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo* 1964, nr 4.

tów ustaw uzyskały możliwość istotnego wpływu na kierunek i zakres realizowanej wyłącznie przez sejm funkcji ustawodawczej. Przedstawianie projektu ustawy sejmowi umożliwia konfrontację stanowisk wobec tego projektu różnych środowisk, różnych warstw, różnych części kraju itd. Zgodnie z przepisem Konstytucji PRL prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Radzie Państwa, rządowi i posłom (art. 20 ust. 1). Pozostawienie inicjatywy ustawodawczej tak szerokiemu kręgowi podmiotów ma na celu stworzenie jak najszerszych możliwości ujawnienia się woli mas pracujących. Byłoby pożądane dalsze rozszerzenie tego kręgu podmiotów.

Nadanie prawa inicjatywy ustawodawczej zorganizowanym ośrodkom działalności politycznej i społecznej ludu pracującego byłoby z pewnością krokiem na drodze do zwiększenia wpływu mas pracujących na te funkcje i z punktu widzenia dalszej demokratyzacji procesu ustawodawczego przedsięwzięciem korzystnym. Nie można zapominać, że inicjatywa ustawodawcza ma istotne znaczenie z punktu widzenia mas pracujących na sprawowanie funkcji ustawodawczych. Inicjatywa ustawodawcza to przecież wszczęcie procesu ustawodawczego, a tym samym niezbędny warunek, od którego zaistnienia zależy możliwość uchwalenia ustawy. Rozszerzenie kręgu podmiotów inicjatywy ustawodawczej na związki zawodowe, spółdzielczość i masowe organizacje społeczne wymagałoby oczywiście odpowiedniej zmiany art. 20 ust. 1 konstytucji. Trzeba tu dodać, że w innych państwach socjalistycznych prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje związkom zawodowym. Takie prawo przyznaje Federacji Wolnych Niemieckich Związków Zawodowych art. 65 ust. 1 konstytucji NRD z 1968 r.

Inicjatywa ustawodawcza w swoich zasadniczych podstawach ustalona jest w konstytucji i w tym zakresie nie może być zmieniona przez ustawy zwykłe, regulamin sejmowy lub uchwały¹³. Żaden z tych aktów nie może sam ani rozszerzyć, ani ograniczyć kręgu organów uprawnionych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej, choć może konkretyzować warunki jej wykonania. W Związku Radzieckim jedni uprawnieni wykonują prawo inicjatywy ustawodawczej na podstawie przepisów konstytucji, inni na podstawie ustawodawstwa zwykłego lub uchwał o charakterze regulaminowym, jeszcze inni bez wyraźnych podstaw zawartych w aktach normatywnych. Ani konstytucja, ani regulamin sejmu nie zajmują się trybem, jaki powinien być przestrzegany przy kształtowaniu się projektów ustaw. Inicjatywę ustawodawczą wykonywać może tylko kolektywnie rząd, nie zaś poszczególni ministrowie. Sejm nie może więc przyznać inicjatywy ustawodawczej poszczególnym ministrom. Regulamin sejmowy może natomiast określać porządek wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez posłów.

¹³ S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 26 - 27.

Projekt ustawy musi być opracowany przez odpowiednią komórkę rządową. Proces opracowania rządowych projektów ustaw uregulowała nie opublikowana uchwała nr 283 Rady Ministrów z 31 VII 1957 r. w sprawie opracowywania i uzgodnienia aktów normatywnych¹⁴. Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały nr 113 Rady Ministrów z 30 VI 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i jej Prezydium, Rada uchwała i przedkłada sejmowi projekty ustaw oraz projekty narodowych planów gospodarczych (rocznych i wieloletnich) i budżetu państwa¹⁵. W swoim piśmie z 24 IV 1970 r. do ministrów, kierowników urzędów centralnych i przewodniczących prezydiów wojewódzkich rad narodowych w sprawie doskonalenia metod i form pracy nad projektami ustaw i aktami wykonawczymi prezes Rady Ministrów zwraca uwagę na potrzebę starszego niż dotąd uzasadnienia projektów ustaw i dostarczenia sejmowi wraz z projektami ustaw związanych z nimi projektowanych aktów wykonawczych¹⁶.

Rządowe projekty ustaw są wstępnie opracowywane przez zainteresowany resort lub kilka resortów albo też przez specjalną komisję powołaną przez Radę Ministrów, prezydium rządu lub prezesa Rady Ministrów. Wnioskodawcy są zobowiązani do zgłoszenia projektów ustaw wraz z uzasadnieniem ilustrującym istniejący stan faktyczny i prawny omawianej sprawy, cele do jakich się zmierza przez wydanie nowej ustawy, wreszcie obraz następstw finansowych i gospodarczych, jakie pociągnie za sobą fakt wydania nowej ustawy. Resort, który występuje z wnioskiem ustawodawczym, uzgadnia projekt bezpośrednio lub pośrednio z zainteresowanymi ministrami, urzędami i instytucjami. Różnice poglądów, które mogą powstać co do projektu ustawy rozpatruje się na konferencji porozumiewawczej, zwoływanej przez ministra-wnioskodawcę, a ewentualnie przez jednego spośród wiceprezesów Rady Ministrów.

Z kolei prace nad projektem ustawy prowadzi Komisja Prawnicza Rady Ministrów, działająca dawniej w Ministerstwie Sprawiedliwości. Komisja ta nie jest organem stałym, rozpatruje tylko przedłożone jej projekty ustaw. Do komisji są delegowani każdorazowo przedstawiciele zainteresowanych ministerstw i urzędów centralnych, komisji, przedstawiciel Biura Prawnego Urzędu Rady Ministrów. Głównym zadaniem Komisji Prawniczej jest nadanie projektowi odpowiedniej formy, zagwarantowanie zgodności jego przepisów z Konstytucją PRL oraz z systemem obowiązujących przepisów prawnych.

Następnie projekt ustawy rozpatruje Rada Ministrów, która potem podejmuje uchwałę o przyjęciu projektu bez zmian, przyjęciu po wprowadzeniu odpowiednich zmian, odrzuceniu lub odrzuceniu z ewentual-

¹⁴ A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 254.

¹⁵ Dz. U. 1969 r. nr 30, poz. 223 - 224.

¹⁶ J. Stembrowicz, *Rada Ministrów w PRL naczelny wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej*, Państwo i Prawo 1970, nr 8-9.

nym wskazaniem kierunków rozwiązań, jakie powinien uwzględnić nowo redagowany projekt ustawy. Projekt obleka się w określoną formę kodyfikacyjną, która ustaliła się w praktyce ustawodawczej. Inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów ma charakter kolegialny, dlatego też rządowe projekty ustaw wnoszone są na podstawie uchwały Rady Ministrów i podpisywane przez prezesa Rady Ministrów.

Rada Państwa wykonuje inicjatywę ustawodawczą na podstawie własnej uchwały, która nie wymaga zasięgnięcia ani opinii, ani zgody rządu. Rada Państwa występowała rzadko z inicjatywą ustawodawczą: w okresie sejmu II kadencji tylko jeden raz, w okresie sejmu III kadencji także raz, a w okresie sejmu IV kadencji ani razu. Ustawa o orderach i odznaczeniach z dnia 17 II 1960 r., została uchwalona z inicjatywy Rady Państwa. Rada Państwa wystąpiła z wnioskiem ustawodawczym co do podwyższenia liczby jej członków ze względu na liczne nowe zadania, przekazane temu organowi przez bieżące ustawodawstwo¹⁷.

Przygniatająca większość projektów ustawodawczych pochodzi od rządu. W okresie sejmu I kadencji inicjatywa ustawodawcza była prawie całkowicie wykonywana przez rząd. W okresie sejmu II kadencji na 174 uchwalonych ustaw 166 pochodziło z inicjatywy rządowej¹⁸, w okresie sejmu III kadencji na 93 uchwalonych 86, w okresie sejmu IV kadencji na 60 uchwalonych ustaw 56, a w okresie V kadencji na 36 uchwalonych ustaw 35. Podane liczby wskazują, że inicjatywa ustawodawcza pochodzi przeważnie od rządu. Nic w tym dziwnego skoro właśnie rząd ponosi przed Sejmem odpowiedzialność za kierowanie całością działalności państwowej. Obowiązkiem jego jest więc we właściwym czasie występować do sejmu z projektem ustaw potrzebnych dla zapewnienia należytych warunków prawnych życiu gospodarczemu, państwowemu i społecznemu. Żaden inny organ państwowy nie jest tak zorientowany, jak rząd co do potrzeby wydania nowych przepisów prawnych lub zmiany istniejących. Jest to organ bezpośrednio wykonujący ustawy oraz kierujący na co dzień administracją państwową. W łonie administracji rządowej najszybciej też dojrzewa świadomość, że konieczna jest nowa regulacja prawna jakiegoś zagadnienia. Stąd też najszybciej dochodzi tam do sformułowania skonkretyzowanych postulatów w postaci projektu ustawy.

Tylko rządowi przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej odnośnie do budżetów i narodowych planów gospodarczych na okresy kilkuletnie. Dzieje się to dlatego, że opracowanie tych projektów wymaga nie tylko znajomości gospodarczej, społecznej, ale również rozporządzania materiałem kontrolnym i sprawozdawczym, stanowiącym podstawę do

¹⁷ Ustawa z 15 V 1961 o zmianie liczby członków Rady Państwa, Dz. U. nr 25, poz. 120, druk nr 10.

¹⁸ Cyfra podana przez marszałka Cz. Wycecha w sprawozdaniu z 59 posiedzenia sejmu VI kadencji, łam 64.

opracowania tych aktów. Coroczne przedstawienie sejmowi projektu budżetu państwa należy do obowiązków rządu (art. 32 ust. 2). Inicjatywa budżetu należy zatem do Rady Ministrów. Nie ogranicza to jednak praw budżetowych sejmu: posłowie mogą składać, a sejm może uchwalać wnioski zmieniające projekt budżetu i to zarówno po stronie dochodów, jak i po stronie wydatków.

Wpływ sejmu na gospodarkę budżetową zaznacza się już w fazie opracowywania projektu budżetu, chociaż opracowanie preliminarza budżetowego należy do organów administracji¹⁹. W państwach socjalistycznych parlamenty włączają się do prac nad przygotowaniem projektu budżetu, zwłaszcza poprzez bieżącą kontrolę gospodarki budżetowej sprawowaną przez komisje parlamentarne, które często biorą bezpośredni udział w pracy nad projektem budżetu. Najważniejszą rolę odgrywa sejm w fazie uchwalania budżetu. Kompetencje sejmu w tym zakresie są w istocie nie ograniczone i wynikają z wyłączności jego uprawnień do ostatecznej autoryzacji budżetu. Ogólna zasada opracowywania projektu budżetu i Narodowego Planu Gospodarczego przez organ administracji bynajmniej ani nie narusza, ani nie pomniejsza praw budżetowych Sejmu, jeżeli nie ma ograniczeń co do inicjatywy i kompetencji sejmu przy uchwalaniu budżetu i Narodowego Planu Gospodarczego. Posłowie mogą składać, a sejm może uchwalać wszelkie wnioski zmieniające rządowy projekt budżetu państwa i to zarówno po stronie dochodów, jak i po stronie wydatków. Parlament socjalistyczny nie tylko może zatwierdzić lub odrzucić przedstawiony mu projekt budżetu, ale — także może ten projekt gruntownie zmienić.

Inicjatywa opracowania projektu ustaw może pochodzić od partii, powstać w aparacie rządowym lub może być powzięta przez taką organizację, jak Centralna Rada Związków Zawodowych. Ustawa o związkach zawodowych uchwalona przez sejm 20 II 1958 r. powstała z inicjatywy CRZZ. Rządowa inicjatywa ustawodawcza stanowi często niezbędny element kierowniczej roli partii w zakresie realizacji przez sejm funkcji ustawodawczej. W sprawach o zasadniczym znaczeniu inspiracja dla podjęcia prac legislacyjnych pochodzi z reguły od naczelnych władz politycznych.

Założenia polityczne najważniejszych projektów ustawodawczych kryształizują się i przyoblekają formę ogólnych wytycznych w uchwałach partii, a także w toku działalności stronnictw politycznych, organizacji społecznych i związków zawodowych. Ustalenie najważniejszych kroków dla realizacji dyrektywy politycznej wymaga niekiedy badań środowiskowych lub specjalistycznych, bądź też obserwacji skutków prawnych nowej polityki w terenie.

W sprawach o szczególnym znaczeniu odegrała inspiracja i badania

¹⁹ J. Harasimowicz, *Zagadnienie uchwalania budżetu socjalistycznego*, Warszawa 1965, s. 79 - 80.

przeprowadzone przez masowe organizacje w odniesieniu do nowej ustawy. Rząd przygotowując projekty ważniejszych ustaw, coraz częściej stosuje metodę poddawania ich przed wniesieniem ich do sejmu — pod dyskusję publiczną. Jest to jedna z form udziału mas pracujących w sprawowaniu władzy państwowej. Partia podejmując inicjatywę mas pracujących formułuje ich poglądy polityczno-prawne i pomaga im przyoblec się w formę woli państwowej. Dyskusja publiczna toczyła się np. nad projektem kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i kodeksu karnego. Dyskusja publiczna nad projektami ustawodawczymi umożliwić ma wypowiedzenie się samych obywateli. Nie musi być ogólna, może mieć również charakter środowiskowy, tj. odbywać się tylko wśród obywateli należących do określonych środowisk, np. zawodowych. Istota dyskusji publicznej — bez względu na jej zasięg polega jednak zawsze na tym, że obywatele wypowiadać się w niej mogą o ogłoszonym projekcie ustawodawczym. Często również, gdy problemy regulowane przez ustawy nie mają tak szerokiego zasięgu, że dotyczą tylko określonej grupy zawodowej, organizuje się dyskusje w zainteresowanych środowiskach: taki charakter miała np. dyskusja poprzedzająca opracowanie ostatecznej wersji kodeksu postępowania cywilnego, kodeksu morskiego.

Praktyka powinna iść w kierunku coraz częstszego poddawania projektów ustawodawczych pod dyskusję publiczną. Ten tryb umożliwi rządowi i sejmowi zorientować się, jak opinia publiczna przyjmuje dany projekt ustawy. Formą bezpośredniego włączenia związków zawodowych, masowych organizacji społecznych oraz organizacji spółdzielczych w prace sejmu nad projektami ustawodawczymi może być w pierwszym rzędzie szerokie zasięganie przez sejm opinii tych organizacji w rozpatrywanych przez sejm projektach. Chodziło by więc o opiniowanie na żądanie sejmu konkretnych projektów ustaw, wniesionych pod obrady sejmu przez jakikolwiek z podmiotów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej.

Warto tutaj dodać, że w myśl postanowień konstytucji NRD z kwietnia 1968 r. (art. 65 ust. 4) projekty ważnych ustaw przed ich uchwaleniem powinny być przedłożone ludności do dyskusji. Wyniki dyskusji publicznej należy uwzględniać w ostatecznym opracowaniu, o publicznej dyskusji nad projektem ustawy, o ile sama Izba Ludowa nie podjęła uchwały, decyduje Rada Państwa. W NRD ustaliła się praktyka, że ważniejsze projekty uchwał poddaje się pod dyskusję publiczną, celem uzyskania o nich opinii mas pracujących.

Obok wykonywania inicjatywy ustawodawczej oddzielnie przez rząd i oddzielnie przez Radę Państwa wytworzyła się praktyka łącznej inicjatywy tych dwu organów²⁰. Występuje to z zasady wtedy, gdy projekty dotyczą ważnych zagadnień państwowych i przyczyniają się do zmiany

²⁰ W. Zamkowski, *Sejm, najwyższy organ zwierzchniej władzy narodu*, Warszawa 1956, s. 147 - 148.

konstytucji, jej rozwinięcia lub gdy współudział Rady Państwa jest konieczny ze względu na to, że zagadnienia normowane w projekcie ustawy wchodzi bezpośrednio w zakres jej działania. Rada Państwa i Rada Ministrów występowały parokrotnie z projektami ustaw, m. in. o zwalczaniu alkoholizmu, warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, o Sądzie Najwyższym, Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Jeśli chodzi o projekty ustaw wnoszone przez posłów, to wymagają one do swej ważności co najmniej 15 podpisów (art. 49 ust. 2 regulaminu). Taka zmiana wymogów inicjatywy poselskiej w porównaniu do regulaminu KRN (art. 18) oraz sejmu ustawodawczego (art. 22) zdaje się mieć na celu utrudnienie posłom nie zorganizowanym w kluby partyjne korzystanie z prawa inicjatywy. Trzeba tu dodać, że uprawnienia posłów do zgłaszania projektów ustaw występują w europejskich krajach socjalistycznych w jednej z trzech postaci: 1) jako uprawnienie każdego posła, 2) jako uprawnienie każdego posła połączone jednak z pewnymi utrudnieniami natury proceduralnej, 3) jako uprawnienie grup posłów. W praktyce prawo inicjatywy ustawodawczej posłów jest wykonywane nie przez przypadkowo dobrane grupy, lecz przez posłów należących bądź do jednej partii bądź też reprezentujących określone środowisko lub zawód. Jest to więc grupa szczególnie zainteresowana projektem wniesionej ustawy. W polskiej praktyce parlamentarnej nie znane jest natomiast wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez grupy utworzone na zasadzie regionalnej.

Do IX sesji sejmu I kadencji posłowie nie korzystali ze służącego im prawa inicjatywy ustawodawczej. Był to niewątpliwie jeden z przejawów powolnego dorastania sejmu do jego konstytucyjnej roli. Dla podniesienia roli i znaczenia sejmu posłowie powinni występować z inicjatywą ustawodawczą. Dopiero na IX sesji sejm rozpatrzył i uchwalił dwa projekty ustaw pochodzące z inicjatywy posłów. Są nimi ustawa z 11 IX 1956 r. o zmianie prawa o aktach stanu cywilnego²¹ uchwalona z inicjatywy posłów wchodzących w skład Komisji Spraw Ustawodawczych oraz ustawa z 11 IX 1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych²², uchwalona z inicjatywy posłów będących członkami Stronnictwa Demokratycznego.

W dniu 20 X 1956 r. grupa posłów wystąpiła z projektem ustawy wyborczej do sejmu²³. W okresie sejmu II kadencji uchwalono osiem ustaw z inicjatywy posłów; w okresie III kadencji — cztery ustawy; w okresie IV kadencji — trzy, a w okresie V kadencji — jedna. Z inicjatywy poselskiej zostały uchwalone m. in. w II kadencji sejmu ustawa o spółdzielniach i ich związkach, o samorządzie robotniczym; w III kadencji prawo wynalazcze, ustawa o sądach społecznych.

²¹ Dz. U. nr 41, poz. 189, druk sejmowy nr 100.

²² Dz. U. nr 41, poz. 290, druk sejmowy nr 83 i 98.

²³ Druk sejmowy nr 107.

Regulacja ustawowa niektórych zagadnień o szczególnym znaczeniu społecznym i ustrojowym, np. zmiana ordynacji wyborczej do sejmu i rad narodowych, pracowniczych urlopowach wypoczynkowych, następowała z inicjatywy poselskiej, z którą występowali posłowie ze wszystkich klubów wraz z posłami bezpartyjnymi. Ograniczenie inicjatywy poselskiej do przypadków, w których charakter ustawy powoduje, że wykonywanie inicjatywy przez rząd wydaje się politycznie nieuzasadnione albo też do materii, których ustawowe unormowanie nie wymaga doświadczenia administracyjnego, wydaje się ustaloną prawidłowością praktyki.

W imię możliwie najdokładniejszego przygotowania projektów ustaw przedstawionych sejmowi stało się potrzebne w parlamentarystyce socjalistycznym wykształcenie praktyk, które by wiązały wyrażone przez posłów inicjatywy społeczne z opracowaniem projektu przez aparat rządowy. Chociaż bowiem przygniatająca większość projektów ustaw wypływała z inicjatywy rządu, sejm przede wszystkim przez swe komisje w szerokim zakresie inspirował tę działalność wskazując dziedziny, na których prace poszczególnych resortów powinny się koncentrować.

Konstytucja PRL w art. 20 ust. 1 nie wymienia wśród podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą komisji sejmowych. Regulamin sejmu w art. 56 ust. 6 i 7 przewiduje co prawda możliwość występowania przez komisje sejmowe z projektami ustaw, ale jedynie przy okazji rozpatrywania przedstawionych sejmowi do zatwierdzenia dekretów²⁴. Projekty te są według regulaminu ograniczone pod względem przedmiotowym, bowiem mogą zawierać jedynie „nowe uregulowanie spraw będących przedmiotem dekretu” (art. 56 ust. 6), albo częściowo dekrety zmian (art. 56 ust. 7). Ta i tak ograniczona inicjatywa ustawodawcza nie odegrała w praktyce większej roli choćby z tego względu, że po 1957 r. Rada Państwa wydaje bardzo mało dekretów²⁵. W literaturze prawniczej odzywają się głosy, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby komisje sejmowe mogły występować z wnioskami ustawodawczymi²⁶. Pogląd ten jest dyskusyjny.

W przeciwieństwie do komisji wielu parlamentów socjalistycznych, komisje sejmu wyposażone są w prawo inicjatywy ustawodawczej w bardzo ograniczonym zakresie. W rzeczywistości wpływ komisji sejmowych

²⁴ W. Popkowski, *Poprawki komisji sejmowych do projektów ustaw*, Państwo i Prawo 1963, nr 7.

²⁵ W okresie sejmu II kadencji Rada Państwa wydała dwa dekrety, w okresie sejmu III kadencji jeden dekret, w okresie sejmu IV kadencji także jeden dekret.

²⁶ S. Rozmaryn pisze: „Nie widzimy też żadnej konstytucyjnej przeszkody dla ustalania w drodze regulaminowej, że inicjatywa ustawodawcza może być wykonywana także przez komisje jako takie, a więc w drodze uchwały komisji, bez potrzeby zgłaszania projektu w postaci wniosku popartego przez 15 posłów. Komisja jest bowiem organem Sejmu złożonym wyłącznie z posłów, zgłoszenie projektu przez komisje jest więc niewątpliwie zgłoszeniem przez posłów”, S. Rozmaryn, op. cit., s. 28.

w realizacji inicjatywy ustawodawczej może przejawiać się w dwóch formach: w sposób bezpośredni, poprzez samodzielne wykonywanie inicjatywy ustawodawczej oraz w sposób pośredni, poprzez oddziaływanie na inicjatywę ustawodawczą innych organów, w szczególności rządu.

Pewne dążenia w kierunku wykorzystania inicjatywy ustawodawczej przejawiały poszczególne komisje w latach 1957 - 1958. Na przykład Nadzwyczajna Komisja Ziem Zachodnich podjęła pracę nad projektem ustawy o Społecznym Funduszu Rozwoju Ziem Zachodnich²⁷ oraz o ulgach podatkowych z tytułu inwestycji²⁸. Sejm, poza jedynym przypadkiem, również nie zlecał komisjom opracowania projektów ustaw²⁹. Tak więc udział komisji sejmowej w bezpośrednim realizowaniu inicjatywy ustawodawczej z istoty rzeczy był bardzo ograniczony. W Sejmie ujawniła się natomiast w szerokim zakresie rola komisji sejmowych w oddziaływaniu na rządową inicjatywę ustawodawczą.

Zasadniczą formą oddziaływania ze strony komisji sejmowych na rządową inicjatywę ustawodawczą były dezyderaty komisji. Szereg dezyderatów komisji zawierało sugestie komisyjne co do opracowania i wniesienia przez rząd do sejmu nowych projektów ustaw lub sugestie przyspieszenia prac, jakie toczyły się w resortach nad projektami ustawodawczymi³⁰. Dezyderaty komisji sejmowych często wzywały rząd do przedłożenia określonego projektu ustawy. Opracowanie projektu ustawy o ustroju adwokatury poprzedzone zostało posiedzeniem Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, na którym kompleksowo omawiano to zagadnienie³¹. Kodeks postępowania niespornego został opracowany przez rząd m. in. w wyniku dezyderatu Komisji Spraw Wewnętrznych, która wielokrotnie wskazywała na konieczność szybkiego opracowania projektu. Ustawa z 1961 r. o prawie budowlanym³², o planowaniu przestrzennym³³, o terenach budowlanych na wsi³⁴, porządkując w zasadniczy sposób ustawodawstwo dotyczące budownictwa, stanowiły rezultat m. in. dezyderatów Komisji Budownictwa i Gospodarki Komunalnej³⁵.

Resorty w swej działalności uwzględniają wnioski zawarte w dezyderatach, te zaś stanowią doniosły instrument wpływania przez organ przedstawicielski na działalność organów wykonawczych. Stały się one od czasu ukonstytuowania się Sejmu II kadencji tak istotnym elemen-

²⁷ Por. Posiedzenie 16 IV, 13, 20 i 24 V 1957.

²⁸ Por. Posiedzenie 20 i 24 V 1957.

²⁹ Por. Powołanie Nadzwyczajnej Komisji do opracowania projektu ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Spraw. z 8 posiedzenia Sejmu 13 VII 1957, łam 356).

³⁰ W. Popkowski, *Kilka uwag o komisjach sejmowych; Kariera dezyderatów*, Prawo i życie 1966, nr 3.

³¹ Na 12 posiedzeniu komisji w dniu 22 III 1963.

³² Dz. U. nr 7, poz. 46.

³³ Dz. U. nr 7, poz. 47.

³⁴ Dz. U. nr 5, poz. 30.

³⁵ Spraw. sten. z 53 posiedzenia sejmu 31 I 1961. łam 30.

tem oddziaływania komisji sejmowych na pracę organów rządowych, że nie można ich pomijać przy ocenie jakichkolwiek zagadnień wiążących się ze wzajemnymi stosunkami między sejmem i rządem. Poprzez dezyderaty komisje nie tylko zwracają uwagę rządu lub poszczególnych ministrów na określone problemy, ale w istotnej mierze inspirują działalność aparatu państwowego.

Słusznie chyba uważa W. Zakrzewski, że bez dokładnego zbadania treści wszystkich dezyderatów nie jest możliwe ustalenie ilości przypadków, w których posłowie posługiwali się nimi dla oddziaływania na prace ustawodawcze aparatu rządowego³⁶. Zadania takie utrudnia jednak brak odpowiednich materiałów źródłowych. Dlatego też może zbyt pochopnie postępują ci, którzy podają liczbę dezyderatów, które, ich zdaniem, wpłynęły na inicjatywę ustawodawczą rządu³⁷. Niemniej w pewnych przypadkach można bez większych trudności ustalić wpływ dezyderatów na rządowy projekt ustawy. Nie zawsze jednak dezyderat, nawet wówczas gdy stanie się podstawą prac przygotowawczych, prowadzi do zniesienia przez rząd projektu ustawy. Czasem w toku prac przygotowawczych ujawnią się trudności tego rodzaju, że rząd ostatecznie nie wystąpi z projektem ustawy.

Komisje uchwały dezyderaty zawierające sugestie co do opracowania i wniesienia przez rząd do sejmu nowych projektów ustaw, znowelizowania już wydanych lub sugestie przyspieszenia prac nad opracowywanymi w resortach projektami ustaw. Szereg komisji podkreślało w swych sprawozdaniach z działalności, że rozpatrywanie na posiedzeniach komisji ważniejszych problemów stanowiło czynnik wywołujący inicjatywę ustawodawczą. Dezyderaty dotyczące inicjatywy ustawodawczej były często przez organy rządowe uznawane za słuszne i przyjmowane do realizacji. Wydaje się, że znaczna część projektów ustaw opracowana została pod wpływem dezyderatów i wniosków komisji inspirujących ich pojawienia się.

W niektórych przypadkach komisje sejmowe wpływały bezpośrednio na zasadnicze kierunki rozwiązania projektów ustawodawczych powstających w łonie rządu, jeszcze przed uchwaleniem ich przez Radę Ministrów. Na przykład na posiedzeniu Komisji Spraw Wewnętrznych rząd dwukrotnie składał informacje o przebiegu prac specjalnej komisji rządowej nad projektem kodeksu postępowania administracyjnego, przez co umożliwił komisji sejmowej wypowiedzenie się co do zasad projektu³⁸. Rząd informował również o stanie prac nad projektem prawa wynalazczego Komisję Przemysłu Ciężkiego, Chemicznego i Górnictwa na

³⁶ W. Zakrzewski, *Działalność prawotwórcza o mocy ustawy w Polsce Ludowej*, Zeszyty Naukowe UJ 1963, nr 10.

³⁷ W. Popkowski, *Rola komisji Sejmu PRL II i III kadencji (1957 - 1965) w realizacji inicjatywy ustawodawczej*, Państwo i Prawo 1966 nr 10.

³⁸ Spraw. sten. z 46 posiedzenia sejmu 14 VI 1960, łam 1 i nast.

posiedzeniu 23 VI 1959 r.³⁹. Tak więc inicjatywa ustawodawcza rządu zrodziła się nie tylko na skutek żądań sejmu (rezolucja) czy z inspiracji komisji (dezyderaty), ale w niektórych przypadkach wręcz przy współudziale komisji sejmowych. Natomiast wystąpienia przez komisje z inicjatywą zamieszczania w ustawie przepisu zobowiązującego rząd do przedłożenia określonych projektów ustawy były bardzo rzadkie.

Faktycznie prace komisji wpływały na działalność ustawodawczą rządu, a tym samym działalność poselska miała realny wpływ w pracach przygotowujących opracowanie projektu. W toku prac komisji mogły być konfrontowane różne zastrzeżenia i wątpliwości z uzasadniającą ich bezpodstawność argumentacją i upowszechnienie tej argumentacji w świadomości społecznej musiało osłabić opory i ułatwić realizowanie zaprojektowanych ustaw w procesie ich późniejszego stosowania w praktyce. Niekiedy w toku prac komisji nad jakimś problemem ujawni się potrzeba wydania nowej ustawy, a dyskusja nie tylko prowadzi do ustalenia tej potrzeby, lecz również do skryształowania poglądów w odniesieniu do treści, jaką ustawa ta powinna zawierać. Jeśliby skontrolować treść uchwalonych przez komisje dezyderatów oraz treść wystąpień poselskich w plenarnych debatach sejmowych z treścią wielu projektów ustaw, znaleźć można liczne dowody inspiratorskiej roli sejmu. W toku bieżących systematycznych kontroli z przedstawicielami resortów, przez wysłuchiwanie informacji przedstawicieli rządu o przeszłej i zamierzonej działalności, komisje zyskują możliwość — w ramach ogólnego oddziaływania na działalność rządu — oddziaływania również i na prace w zakresie przygotowania projektów ustaw.

Jedną z form najściślejszego współdziałania komisji w opracowywaniu projektów ustaw było odbywanie łącznych posiedzeń komisji. Taka forma współpracy dotyczy jednak tylko przypadków, gdy stopień zainteresowania projektem posłów jest wysoki, gdy problematyka projektu wymaga równoczesnego uwzględnienia opinii różnokierunkowo zorientowanych. Na podstawie prac podkomisji i zespołów, nierzadko wyjeżdżających w teren oraz spotkań środowiskowych posłów, komisje podejmowały trudy samodzielnego wypracowania wstępnych zarysów przyszłego aktu ustawodawczego, by następnie w formie sugestii opracowane przez siebie tezy przekazać w obszernej uchwale rządowi. Dla przykładu przytoczyć tu można uchwałę Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, która posłużyła rządowi za podstawę opracowania ustawy z 25 VI 1958 r. o zastrzeżeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo. Dezyderaty w szeregu przypadków inspirowały rządową inicjatywę ustawodawczą oraz oddziaływały na ich przebieg. Doniosłość problematyki wpływu komisji sejmowych na realizację inicjatywy ustawodawczej wiąże się z faktem, że w praktyce inicjatywa ustawodawcza skupiona jest głównie w rękach

³⁹ Biuletyn Biura Sejmu nr 54/310, 26 VI 1959.

rządu. Z pewnością fakt ten w warunkach państwa socjalistycznego ma inne znaczenie polityczne niż w państwach kapitalistycznych. Należy tu dodać, że w toku prac rządu nad projektem ustawy posłowie są informowani o tych pracach. Informacje takie miały różne cele, np. że dezyderaty uprzednio przez posłów wyrażone są realizowane czy też umożliwienie posłom wpływu na treść projektów kształtowanych przez aparat administracyjny.

W atmosferze swobodnej wymiany zdań i poglądów rodzą się w komisjach wspólne myśli, uzupełnienia i poprawki do projektów ustaw, które zostają nierzadko gruntownie przerobione. Stosując taką metodę nad projektami ustaw komisje dokładają wszelkich starań, by ustawa możliwie najbardziej odpowiadała interesom państwa ludowego i obywateli. Wnikliwość prac komisji przejawia się w tym, iż wówczas gdy w toku prac ujawniły się usterki projektu to wtedy komisje wnioskowały poprawki nieraz daleko idące, dotyczące tak formy jak i treści. Niektóre projekty ustaw uległy w pracach komisji tak daleko idącym zmianom, że mogą uchodzić raczej za projekty ustaw powstałych z inicjatywy poselskiej, choć zakresowo jak też odnośnie do zasad z intencji zbieżnych z przedłożeniem rządowych projektów ustaw. Podłożem zastrzeżeń do rządowych projektów ustaw było konfrontowanie zaprojektowanych przepisów z innego rodzaju kręgiem doświadczeń i problemów niż to, które przyciągało uwagę aparatu urzędniczego formułującego projekt rządowy.

W poselskiej praktyce parlamentarnej wykształciło się parę form działania zmierzających do spowodowania aparatu rządowego do opracowania potrzebnych projektów ustaw. Formą najbardziej oficjalną i stanowczą jest uchwalenie przez sejm rezolucji zobowiązującej rząd do przedłożenia określonego projektu ustawy. Na IX sesji w dniu 10 IX 1956 r. sejm uchwalił rezolucję, która aczkolwiek nie formułuje bezpośrednio wniosków dotyczących działalności prawotwórczej, niemniej jednak faktycznie zmierzała do współdziałania sejmu w kształtowaniu ustroju szkolnictwa rolniczego, a więc do ingerencji w działalność prawotwórczą⁴⁰.

W praktyce lat 1957 - 1969 rezolucje sejmu były wykorzystywane stosunkowo rzadko jako forma oddziaływania na rządową inicjatywę ustawodawczą, choć dotyczyły z reguły problemów o dużym ciężarze gatunkowym⁴¹. Wystarczy wskazać, że w okresie sejmu II kadencji na ogólną liczbę 11 rezolucji, tylko 5 dotyczyło rządowej inicjatywy ustawodawczej, a spośród tych pięciu zaledwie 3 uchwalone zostały z inicjatywy komisji sejmowych: dwie pozostałe zgłoszone zostały przez posłów na plenum sejmu. Rząd — poza jednym przypadkiem — z nało-

⁴⁰ Spraw. sten. z X sesji sejmu, łamy 342 - 343. Druk sejmowy nr 92.

⁴¹ E. Zwierzchowski, *Znaczenie prawne uchwał Sejmu*, Państwo i Prawo 1981, nr 2.

zonych na niego w rezolucjach zobowiązań wywiązał się, choć niekiedy z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w rezolucjach⁴². W praktyce rezolucje w okresie III i IV kadencji nie miały wpływu na inicjatywę ustawodawczą, gdyż w tym czasie sejm uchwalił tylko jedną rezolucję, która jednak nie dotyczyła inicjatywy ustawodawczej.

W sejmie wystąpiła wyraźnie zwiększona troska o wszechstronną i głęboką ocenę zasadności projektów i trafności przyjętych w nich rozwiązań o dostosowanie działalności ustawodawczej do najbardziej trafnych potrzeb społeczno-gospodarczych. Nadawanie mocy prawnej przedłożeniom rządowym nie przebiegało w sejmie w sposób mechaniczny. Praca sejmu nad ustawami nie nosiła charakteru formalnego, lecz była merytorycznym wzbogaceniem treści przedłożeń rządowych w wyniku współdziałania wszystkich stronnictw politycznych. Rola sejmu polegała przede wszystkim na krytycznym ustosunkowaniu się do projektów ustaw, na ich wzbogaceniu i rozszerzeniu. Debata na plenum sejmu dotyczyła najczęściej polityki rządu w działalności regulowanej przez rozpatrywaną ustawę i metodę realizacji jej postanowień.

Praktyka sejmu począwszy od drugiej kadencji wskazuje, że uchwalanie projektu ustawy, w brzmieniu przedłożonym przez rząd zdarzało się stosunkowo rzadko. Na 163 ustawy uchwalone przez sejm II kadencji z inicjatywy Rady Ministrów, zaledwie 28 przyjęto bez poprawek. Spośród 86 ustaw uchwalonych przez sejm III kadencji z inicjatywy rządu, tylko 15 parlament przyjął w brzmieniu przedłożeń rządowych. Do wszystkich pozostałych komisje wniosły niezbędne, ich zdaniem, uzupełnienia i poprawki. Na ogólną liczbę 60 ustaw uchwalonych przez sejm IV kadencji do 50 sejm na wniosek komisji wniósł poprawki. Mają one czasem redakcyjny charakter, niekiedy zaś w sposób istotny korygują i rozwijają treść w toku prac komisyjnych. W praktyce sejm nie odrzuca rządowych projektów ustawy. Trafiają się natomiast przypadki, które w istocie rzeczy są czymś pośrednim między odrzuceniem projektu ustawy przez sejm a wycofaniem go przez rząd.

Twórcza rola sejmu w procesie ustawodawczym, polegająca przede wszystkim na przekształcaniu projektów ustaw, a nie ich odrzucaniu, stanowi wyraz prawidłowego realizowania kierownictwa politycznego na terenie sejmu. Oczywiście i niezbędną przesłanką, od której zależy urzeczywistnienie i należyte działanie środków mogących przyczynić się do dalszej demokratyzacji procesu ustawodawczego, jest kierownicza rola klasy robotniczej i jej partii.

⁴² I tak rezolucja z 29 V 1957 r. wzywając rząd do przedłożenia projektu ustawy o budżecie państwa, została zrealizowana w ciągu roku: rezolucja z 29 V 1957 r. w sprawie projektu ustawy o finansowaniu rad narodowych została również zrealizowana mniej więcej w tym samym terminie: rezolucja z 5 XI 1958 r. w sprawie uregulowania stanu prawnego wyższego szkolnictwa artystycznego została zrealizowana dopiero w następnej III kadencji sejmu itd.

L'INITIATIVE LÉGISLATIVE EN POLOGNE

R é s u m é

Du temps du Conseil National (organe possédant les compétences du Parlement entre 1945 et 1947) les députés faisaient souvent preuve d'initiative législative. Cependant depuis qu'on avait adopté le règlement des sessions du Conseil National ils ne pouvaient plus proposer de projets de lois individuellement, mais en groupe. Evidemment le gouvernement provisoire possédait le droit à l'initiative législative. Peu à peu le gouvernement usait de son initiative législative de plus en plus souvent. Il y eut encore une forme d'initiative non prévue par le règlement mais utilisée en pratique: l'initiative des commissions du Conseil National. Conformément à une prescription de la Petite Constitution, avaient droit à l'initiative législative: le Conseil d'Etat, le gouvernement et la Diète. Toutefois le Conseil d'Etat ne proposait que rarement des motions de lois, ce qui résultait de la tradition datant de la période du Conseil National. Du temps de la Diète Législative, les députés ont proposé 18 projets. Le plus souvent c'est le Conseil des Ministres qui faisait preuve d'initiative législative, car le gouvernement a proposé près de 400 projets de lois. Les principes généraux de l'initiative législative sont formulés dans la Constitution de la RPP et ne peuvent être modifiés par aucune loi ordinaire ni par le règlement de la diète. Conformément à une prescription de la RPP, ont droit à l'initiative législative: le Conseil d'Etat, le gouvernement et les députés. Les projets de loi du gouvernement sont proposés sur la base d'une résolution du Conseil des Ministres et signés par le président du Conseil des Ministres. Le Conseil d'Etat use de son initiative législative sur la base de sa propre résolution.

Au cours de quatre cadences il a proposé quatre projets de lois. La majorité des projets de lois provient du gouvernement. Au temps de la Diète de la première cadence, l'initiative législative provenait presque entièrement du gouvernement. Au cours des trois cadences suivantes, le gouvernement a déposé 308 motions de lois. Seul le gouvernement possède le droit à l'initiative législative concernant les budgets et les plans économiques nationaux. L'initiative d'élaboration d'un projet de loi peut provenir du parti ou d'une organisation telle que le Conseil Central des Unions Professionnelles. Mises à part l'initiative législative du gouvernement et celle du Conseil d'Etat, il s'est formé en pratique, une initiative commune de ces deux organes. En ce qui concerne les projets de lois déposés par les députés, ils nécessitent au moins 15 signatures pour être valables. Jusqu'à la IX^{ème} session de la Diète de la 1^{ère} cadence, les députés n'ont pas usé de leur droit à l'initiative législative. La réglementation légale de certaines questions d'importance pour la société et pour le régime était effectuée par l'initiative des députés. Contrairement aux commissions de bon nombre de parlements socialistes, les commissions de la Diète possèdent le droit à l'initiative législative dans des limites très restreintes. Leur principale forme d'activité, sous l'initiative du gouvernement, étaient les desideratas des commissions. Les différents ressorts, dans leur activité prennent en considération les motions contenues dans les desideratas. Les commissions adoptaient des desideratas contenant des suggestions quant à l'élaboration et le dépôt par le gouvernement, devant la Diète, de nouveaux projets de lois ou la rénovation de lois existantes. Dans la pratique parlementaire des députés, il s'est formé plusieurs modes d'action tendant à provoquer l'élaboration par l'appareil gouvernemental de projets de lois nécessaires. La forme la plus officielle et la plus décidée est l'adoption par la Diète d'une résolution obligeant le gouvernement à déposer un projet de loi donné.