



Jak powstaje ustawa? Projekt

- Wprowadzenie
- Przeczytaj
- Schemat
- Sprawdź się
- Dla nauczyciela

Bibliografia:

- Źródło: Wiktor Ferfecki, *Prezydent i rzecznik praw obywatelskich chcą, by inicjatywa była dla ludzi*, dostępny w internecie: rp.pl [dostęp 22.09.2019 r.].
- Źródło: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, dostępny w internecie: sejm.gov.pl [dostęp 28.02.2020 r.].
- Źródło: oprac. własne.



Jak powstaje ustawa? Projekt

Budynek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, widok od ulicy Wiejskiej
Źródło: Piotr Waglowski, domena publiczna.



Laska marszałka sejmu używana w latach 1989–1993

Źródło: VaGla, domena publiczna.

Czy znasz wyrażenie „wnieść projekt do laski marszałkowskiej”? To potoczne określenie oznaczające przekazanie projektu ustawy przez wnioskodawców marszałkowi sejmu, czyli dokonanie inicjatywy ustawodawczej.

Inicjatywa ustawodawcza to uprawnienie wskazanych w Konstytucji RP podmiotów do przedkładania władzy ustawodawczej projektów aktów normatywnych. Skorzystanie z tego uprawnienia oznacza, że sejm zobowiązany jest zająć się projektem i rozpatrzyć go w przewidzianym w konstytucji trybie.

Kiedyś sądzono, że w dawnych laskach marszałkowskich istniały specjalne otwory, w które można było włożyć spisane projekty aktów prawnych, ten pogląd nie znalazł jednak potwierdzenia. Laska marszałkowska

to symbol władzy i godności marszałka. Używana jest przy otwieraniu i zamykaniu sesji, jej obecność na sali plenarnej świadczy o trwających obradach. Dawniej służyła również do uciszania burzliwie obradujących posłów, dziś służą do tego bardziej skuteczne metody.

Twoje cele

- Poznasz podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej.
- Przeanalizujesz zasady związane z wnoszeniem projektu ustawy przez każdy z uprawnionych podmiotów.
- Scharakteryzujesz elementy wniosku składanego w ramach inicjatywy ustawodawczej.

Przeczytaj

Konstytucja RP wskazuje podmioty, które są uprawnione do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą.

W zależności od tego, który z tych podmiotów wystąpił z inicjatywą ustawodawczą, projekt ustawy określany jest jako odpowiednio prezydencki, rządowy, senacki, poselski lub obywatelski (obywatelska inicjatywa ustawodawcza lub tzw. inicjatywa ludowa).

W dwóch przypadkach prawo inicjatywy ustawodawczej ulega ograniczeniu. Dotyczy to ustaw o wyjątkowo dużym znaczeniu dla funkcjonowania państwa - projektu [ustawy budżetowej](#) oraz projektu ustawy o zmianie konstytucji. W przypadku projektu ustawy budżetowej oraz ustaw, które bezpośrednio wyznaczają sytuację finansów państwowych, mamy do czynienia z tzw. [monopolem inicjatywy ustawodawczej](#) przysługującym Radzie Ministrów. Oznacza to, że tylko rząd może wnioskować o uchwalenie takich ustaw. Projekt ustawy zmieniającej konstytucję natomiast przedłożyć mogą wyłącznie:

- co najmniej $\frac{1}{5}$ ustawowej liczby posłów;
- senat;
- Prezydent RP.

Projekt może dotyczyć nowelizacji istniejącej ustawy, czyli proponować zmiany w istniejącej ustawie lub stanowić propozycję uchwalenia zupełnie nowej ustawy w kwestii dotychczas nieregulowanej. Sposób postępowania z wniesionym do łaski marszałkowskiej projektem, czyli procedurę legislacyjną (ustawodawczą), określa Konstytucja RP i Regulamin Sejmu RP.

Projekt ustawy w formie pisemnej składa się na ręce marszałka sejmu, który zarządza jego drukowanie i doręczenie posłom. Jednego problemu może dotyczyć wiele projektów, dlatego każdy wniesiony projekt otrzymuje indywidualny numer druku

sejmowego. Wnioskodawca powinien wskazać swojego przedstawiciela, czyli osobę, którą upoważnia do reprezentowania go w pracach nad projektem ustawy, a także dołączyć uzasadnienie projektu.

W uzasadnieniu wnioskodawca:

Ławy rządowe w sali posiedzeń sejmu

Źródło: Adrian Grycuk, licencja: CC BY-SA 3.0.

Jeśli uzasadnienie dołączone do projektu ustawy nie spełnia tych wymogów, marszałek sejmu może zwrócić go wnioskodawcy.

Oprócz uzasadnienia, rządowe projekty ustaw powinny zostać wcześniej poddane [konsultacjom społecznym](#). Pozostałe, zwłaszcza poselskie projekty ustaw, w stosunku do których konsultacji nie przeprowadzono, do konsultacji społecznych kieruje marszałek sejmu, jeżeli jest to wymagane w odrębnych ustawach.

Projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, marszałek sejmu, po zasięgnięciu opinii [Prezydium Sejmu](#), może skierować celem wyrażenia opinii do [Komisji Ustawodawczej](#). Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny marszałek sejmu może nie nadać dalszego biegu.

Słownik

ustawa budżetowa

akt prawny będący podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym

konsultacje społeczne

forma dialogu, którą prowadzą organy władzy z obywatelami, by zasięgnąć ich opinii na temat różnych istotnych kwestii

Komisja Ustawodawcza

stała komisja sejmowa zajmująca się m.in. problematyką legislacji i spójności prawa oraz współdziałaniem w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnieniem jego prawidłowości

monopol inicjatywy ustawodawczej

prawo wyłączności wnioskowania ustawy zmieniającej konstytucję lub projektu budżetu, jakie przysługuje Radzie Ministrów

Prezydium Sejmu

naczelny organ kierowniczy Sejmu; w skład Prezydium Sejmu wchodzi marszałek sejmu wraz z wicemarszałkami

Schemat

Polecenie 1

Zapoznaj się z materiałami źródłowymi dotyczącymi różnych rodzajów projektów ustaw. Następnie przeanalizuj zasady, wg których można składać poszczególne projekty. Dodatkowo poszukaj informacji w dostępnych źródłach na temat obywatelskich projektów ustaw, które trafiły do sejmu. Czy zostały poddane pod głosowanie? Czy je uchwalono, czy też odrzucono? Opisz ścieżkę legislacyjną wybranego projektu.

Sprawdź się

Pokaż ćwiczenia:   

Tekst źródłowy do zadań 1-3.

” Wiktor Ferfecki

Prezydent i rzecznik praw obywatelskich chcą, by inicjatywa była dla ludzi

Prezydent i rzecznik praw obywatelskich popierają pomysł, by obywatele mogli wносить projekty do Sejmu, podpisując się pod nimi w internecie.

Estonia, Łotwa i Hiszpania – to tylko kilka państw, których mieszkańcy mogą drogą elektroniczną składać podpisy pod projektami, które trafiają do parlamentu. Łódzki Instytut Spraw Obywatelskich chce, żeby podobnie było w Polsce.

Instytut od 2012 r. zajmuje się obywatelską inicjatywą ustawodawczą, a w styczniu z Uniwersytetem Gdańskim i Uniwersytetem Łódzkim rozpoczął nowy projekt poświęcony temu tematowi. – Chcemy zbadać, jak inicjatywa obywatelska funkcjonowała na przestrzeni ostatnich 20 lat, sprawdzić, które wymogi były najbardziej problematyczne, i przeprowadzić wywiady z osobami, które składały takie projekty w Sejmie. W kolejnym roku chcemy napisać ustawę o inicjatywie ustawodawczej z rozporządzeniami i przeprowadzić jej konsultacje społeczne – mówi Maria Jaraszek z Instytutu.

Inicjatywie przychylny jest Prezydent Andrzej Duda. Zwolennikiem pomysłu jest też rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar, który w tej od kilku lat wysyła pisma do premiera i ministra cyfryzacji. Rząd odpowiada, że propozycja „jest możliwa do realizacji i zasługuje na poparcie”, ale w celu realizacji propozycji należałoby zastosować środki identyfikacji elektronicznej, np. podpis elektroniczny albo profil zaufany.

Zdaniem Instytutu do Sejmu trafia zaskakująco niska liczba takich inicjatyw. W latach 1997–2015 do Sejmu wpłynęło blisko 6 tys. projektów ustaw. Były wśród nich 53 projekty złożone przez obywateli, z których Sejm uchwalił tylko 11.

Często się zdarza, że Sejm projektów nawet nie odrzuca, tylko latami trzyma w zamrażarce. We wtorek pisaliśmy w „Rzeczpospolitej”, że z końcem kadencji do kosza trafi sześć projektów, pod którymi podpisało się niemal milion osób. Były wniesione w latach 2011–2015, a zgodnie z prawem projekty obywatelskie obowiązuje tzw. zasada dyskontynuacji, jednak działa tylko jedną kadencję do przodu.

By zmusić posłów do poważniejszego traktowania inicjatyw ludowych, łódzki instytut chciałby też m.in. zakazu odrzucania ich w pierwszym czytaniu i wprowadzenia sztywnych terminów kolejnych czytań, by zlikwidować zamrażarkę.

– Projekt ustawy w Sejmie może wnieść 15 posłów. Jeżeli jest jakaś sprawa wymagająca uregulowania, zawsze tak niewielka grupa polityków się znajdzie – uważa Marek Borowski, były marszałek Sejmu, a dziś senator niezrzeszony. – Inicjatywy obywatelskie siłą rzeczy ograniczone są więc do spraw światopoglądowych oraz

pomysłów niemożliwych do realizacji. W dodatku od kilku lat obywatele mogą w łatwy sposób wnosić petycje, które już wielokrotnie zamieniły się w uchwalone ustawy.

Źródło: Wiktor Ferfecki, *Prezydent i rzecznik praw obywatelskich chcą, by inicjatywa była dla ludzi*, dostępny w internecie: rp.pl [dostęp 22.09.2019 r.].

Ćwiczenie 1



Ćwiczenie 2



Ćwiczenie 3



Ćwiczenie 4



Zapoznaj się z materiałem i wykonaj ćwiczenie.

Trwa wczytywanie danych ..



Film dostępny pod adresem <https://zpe.gov.pl/a/D5IW2Zfcg>

Karol Okoński - wiceminister cyfryzacji - projekt ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa

Źródło: Ministerstwo Cyfryzacji, tylko do użytku edukacyjnego.

Film z nagraniem wystąpienia Karola Okońskiego - wiceministra cyfryzacji - z projektem ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa

Ćwiczenie 5



Ćwiczenie 6



Zapoznaj się z tekstem i wykonaj ćwiczenie.

” Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Art. 221

Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

Źródło: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, dostępny w internecie: sejm.gov.pl [dostęp 28.02.2020 r.].

Ćwiczenie 7



Zapoznaj się z tekstem i wykonaj ćwiczenie.

” Raport „*Jakość procesu stanowienia prawa*” to opracowanie Fundacji Batorego poświęcone jakości procesu legislacyjnego. Raport opracowany przez Obywatelskie Forum Legislacji przygotowany został na podstawie obserwacji prowadzonych od 16 listopada 2016 do 15 listopada 2017 roku.

Za niepokojące zjawisko eksperci uznali prezentowanie projektów rządowych jako poselskie. W raporcie zwraca się uwagę na to, że wiele z nich reguluje na tyle ważne dziedziny życia publicznego, że powinny być tworzone w rządzie, aby mogły przejść normalną procedurę opiniowania i konsultacji. Zdarza się jednak, że projekt w rzeczywistości powstaje w rządzie, ale jako własny przedstawia go grupa posłów wnioskodawców, aby uniknąć wymaganych w przypadku projektu rządowego uzgodnień i konsultacji.

Eksperti krytycznie ocenili również nieprzestrzeganie przysługującego terminu na skonsultowanie projektów ustaw rządowych. Na skonsultowanie rządowych projektów ustaw – nawet tych bardzo skomplikowanych – zazwyczaj ministerstwa dają najkrótszy możliwy termin (14 dni). Nie brak jednak przykładów wyznaczania jeszcze krótszych terminów. Niezgodnie z Regulaminem pracy RM jest również traktowanie przez niektóre ministerstwa braku przesłania uwag przez organizacje pozarządowe jako akceptacji projektu.

Źródło: oprac. własne.

Ćwiczenie 8



Zapoznaj się z materiałami i wykonaj ćwiczenie.

Trwa wczytywanie danych ..



Film dostępny pod adresem <https://zpe.gov.pl/a/D5IW2Zfcg>

Źródło: 75. posiedzenie Senatu RP IX kadencji – ustawa o godle, barwach i hymnie, PRESS.WARSZAWA, tylko do użytku edukacyjnego.

Film z 75 posiedzenia Senatu RP IX kadencji dotyczący ustawy o godle, barwach i hymnie.

Trwa wczytywanie danych ..



Film dostępny pod adresem <https://zpe.gov.pl/a/D5IW2Zfcg>

Źródło: 5G - Ustawa o wspieraniu rozwoju sieci telekomunikacyjnych - Rozpatrzenie przez Senat - 2019.08.01, Co Tam w Sejmie, tylko do użytku edukacyjnego.

Film z nagraniem obrad Senatu RP dotyczących 5G - Ustawy o wspieraniu rozwoju sieci telekomunikacyjnych.

Dla nauczyciela

Autorka: Anna Rabięga

Przedmiot: wiedza o społeczeństwie

Temat: Jak powstaje ustawa? – projekt

Grupa docelowa: III etap edukacyjny, liceum, technikum, zakres podstawowy, zakres rozszerzony

Podstawa programowa:

zakres podstawowy

III. Organy władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej.

Uczeń:

4) przedstawia strukturę oraz organizację pracy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (prezydium, komisje, kluby i koła; kworum, rodzaje większości) oraz status posła, w tym instytucje mandatu wolnego i immunitetu; wymienia kompetencje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Zgromadzenia Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

zakres rozszerzony

XI. System prawa w Rzeczypospolitej Polskiej.

Uczeń:

3) porównuje ścieżkę legislacyjną wymaganą do zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tworzenia ustaw, ustawy budżetowej i projektów uznanych za pilne.

Kształtowane kompetencje kluczowe:

- kompetencje w zakresie rozumienia i tworzenia informacji;
- kompetencje cyfrowe;
- kompetencje osobiste, społeczne i w zakresie umiejętności uczenia się;
- kompetencje obywatelskie.

Cele operacyjne:

Uczeń:

- przedstawia podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej;

- analizuje zasady związane z wnoszeniem projektu ustawy przez każdy z uprawnionych podmiotów;
- charakteryzuje elementy wniosku składanego w ramach inicjatywy ustawodawczej.

Strategie nauczania:

- konstruktywizm.

Metody i techniki nauczania:

- dyskusja;
- analiza tekstu literackiego;
- rybi szkielet;
- ćwiczenia interaktywne;
- analiza materiałów źródłowych.

Formy zajęć:

- praca indywidualna;
- praca w grupach;
- praca całego zespołu klasowego.

Środki dydaktyczne:

- komputery z głośnikami i dostępem do internetu, słuchawki;
- zasoby multimedialne zawarte w e-materiale;
- tablica interaktywna/tablica, pisak/kreda.

Przebieg zajęć:

Faza wstępna

1. Przedstawienie tematu i celów zajęć.

2. Nauczyciel rysuje na tablicy schemat rybiego szkieletu, w jego głowie umieszcza napis „Inicjatywa ustawodawcza”. Uczniowie proponują, w jaki sposób uzupełnić większe ości ryby, podając podmioty, które ich zdaniem mają w RP inicjatywę ustawodawczą. Prawidłowe sugestie uczniów nauczyciel umieszcza na tablicy.

Faza realizacyjna

1. Uczniowie dzielą się na pięć grup. Zadaniem każdej z nich jest przeanalizowanie schematu interaktywnego pod kątem jednego z wariantów inicjatywy ustawodawczej (projekt poselski, prezydencki, rządowy, senacki, obywatelski) z uwzględnieniem analizy załączonych materiałów źródłowych. Po upływie wyznaczonego czasu reprezentanci grup przedstawiają rezultaty swojej pracy. Pozostali uczniowie proponują, jakie najważniejsze

informacje na temat poszczególnych podmiotów inicjatywy ustawodawczej warto dopisać na rybim szkielecie.

2. Ćwiczenia 1–3 z bloku ćwiczeń interaktywnych. Chętni/wybrani uczniowie przedstawiają swoje rozwiązania, pozostali uczniowie weryfikują ich poprawność i je uzupełniają.

3. Dyskusja: Czy możliwość podpisywania się pod obywatelskim projektem ustawy w internecie to dobre rozwiązanie? Jakie inne rozwiązania dotyczące obywatelskich projektów ustaw warto byłoby wprowadzić i dlaczego?

4. Ćwiczenie 7 z bloku ćwiczeń interaktywnych. Chętni/wybrani uczniowie przedstawiają swoje rozwiązanie, pozostali uczniowie weryfikują ich poprawność i je uzupełniają.

5. Dyskusja: Znaczenie konsultacji społecznych w procesie legislacyjnym.

Faza podsumowująca

1. Gdyby na kolejnej lekcji miała zostać przeprowadzona kartkówka z omawianego dziś materiału, jakie pytania mogłyby się na niej pojawić? Uczniowie przedstawiają swoje propozycje.

Praca domowa:

1. Ćwiczenia interaktywne 4-6 i 8.

2. Obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej należy nadać większą rangę w porównaniu do innych projektów ustaw. Przedstaw argumenty przemawiające za i przeciwko przedstawionej tezie oraz propozycje rozwiązań, które mogłyby zadecydować o nadaniu obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej większej rangi niż ta, którą ma obecnie.

Materiały pomocnicze:

Internetowe zasoby umieszczone na stronie Sejmu RP w zakładce Prace Sejmu.

Wskazówki metodyczne opisujące różne zastosowania multimediu:

Schemat może być wykorzystany przez uczniów do przygotowania lekcji odwróconej.