

Monika Giżyńska

Procedura legislacyjna w Republice Litewskiej

Studia Prawnoustrojowe nr 9, 109-122

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Monika Giżyńska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

Procedura legislacyjna w Republice Litewskiej

1. Uwagi ogólne

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku w większości państw Europy Środkowo-Wschodniej miały miejsce wydarzenia, które doprowadziły do szeregu przemian polityczno-ustrojowych. W ich wyniku doszło m.in. do utworzenia niepodległego państwa litewskiego (formalnie Litwa odzyskała niepodległość 6 września 1991 r. po decyzji ZSRR unieważniającej postanowienia układu Ribbentrop–Mołotow¹). W nowo powstałym państwie litewskim 25 października 1992 r., w drodze referendum, została przyjęta Konstytucja².

Biorąc pod uwagę historyczne tradycje³ oraz unitarny charakter państwa, ustrojodawca zdecydował o jednoizbowej strukturze parlamentu. Zgodnie z art. 67 Konstytucji Sejm (*Seimas*) jest organem, któremu *expressis verbis* została powierzona władza ustawodawcza. Konstytucja Republiki Litewskiej, podobnie jak ustawy zasadnicze innych państw europejskich, nadała uprawnienia do stanowienia prawa także innym podmiotom. Chodzi tutaj zwłaszcza o władzę wykonawczą (rząd i prezydenta)⁴. W pewnych przypadkach (np. dotyczących zmiany konstytucji) prawo może być stanowione również wolą obywateli wyrażoną w referendum.

¹ Zob. V. S. Vardys, J. B. Sedaitis, *Lithuania. The Rebel Nation*, Boulder, Colorado 1997 oraz J. Krawulski, *Estonia, Litwa, Łotwa. Przeobrażenia polityczne i gospodarcze*, Studia i Materiały CBW UW, Warszawa 1996, s. 15.

² *Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25 października 1992 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

³ Wszystkie konstytucje okresu międzywojennego wprowadzały jednoizbowy parlament w postaci Sejmu: Konstytucja z 1 sierpnia 1922 r. (tekst w przekładzie Perkowskiego, *Konstytucja Państwa Litewskiego* [w:] *Nowe konstytucje*, Warszawa 1925, s. 159 i n.), Konstytucji z 15 maja 1928 r. (tekst w: A. Miller, *Nowa konstytucja państwa litewskiego*, Warszawa 1930, s. 8), Konstytucja z 11 lutego 1938 r. (tekst w: G. Flanz, *Constitutions of the Countries of the World*, New York 1992, s. 57–92).

⁴ Chodzi tu o współdziałanie tych podmiotów w procesie legislacyjnym, nie zaś o kompetencje egzekutywy do wydawania aktów prawnych o mocy prawnej równej ustawie, gdyż takiej nie posiadają.

2. Ustawa w systemie źródeł prawa Republiki Litewskiej

Zgodnie z tradycją litewskiego prawa, która została uwzględniona przy tworzeniu obecnej Konstytucji, w tym przy klasyfikacji aktów prawnych⁵, i powiązaną z nią zasadą wyższości Konstytucji⁶ i podziału władzy w Republice Litewskiej⁷, akty prawne dzielą się na ustawy (konstytucja, ustawy konstytucyjne i ustawy zwykłe), akty wykonawcze (inne akty Sejmu, rozporządzenia, indywidualne akty wykonawcze)⁸ oraz akty stosowania prawa (orzeczenia sądowe)⁹.

Należy zwrócić uwagę, iż tekst Konstytucji Republiki Litewskiej nie wyjaśnia używanego w nim pojęcia „ustawa”. Jego znaczenie jest objaśniane przez naukę prawa i orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego. Należy zaznaczyć również to, że nie wszystkie ustawy są jednakowe i nie mieszczą się na tym samym poziomie z punktu widzenia formalnego i hierarchicznego. Konstytucja bowiem wyróżnia ustawy zwykłe i konstytucyjne.

Na gruncie obowiązującego prawa litewskiego ustawa jest aktem Sejmu o charakterze normatywnym, zajmującym najwyższe miejsce w hierarchii aktów prawnych, podporządkowanym jednak Konstytucji, dochodzącym do skutku w specjalnej procedurze określonej w Konstytucji i regulaminie Sejmu¹⁰. Dlatego też wszystkie inne niższe rangą akty prawne muszą być z nią zgodne. To zaś, że ustawa jest aktem Sejmu, oznacza, iż żaden inny organ państwowy, nie może stanowić ustaw¹¹. Wiąże się z tym także zakaz udzielania przez Sejm pełnomocnictw do wydawania tego rodzaju aktów prawnych. Ustawa jest aktem prawnym zawierającym normy o charakterze generalnym (kierowanym do pewnej klasy adresatów wyróżnionych ze względu na ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (ustanawiającym pewne wzory zachowań)¹². Regulacja prawna zawarta w ustawie musi być jasna i nie może być sprzeczna z regulacjami zawartymi w innych ustawach¹³. Unormowania prawne powinny być stabilne.

⁵ Zaznaczyć należy, iż Konstytucja Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r. nie zawiera ani oddzielnego rozdziału poświęconego źródłom prawa, ani nie wyszczególnia przepisów dotyczących tej problematyki, jak ma to miejsce na przykład w naszej polskiej Konstytucji z 1997 r. (rozdz. III „Źródła prawa”).

⁶ Wyrażoną w art. 7 ust. 1 Konstytucji.

⁷ Zawartą w normach przepisu art. 5 ust. 1 Konstytucji.

⁸ V. Sinkevičius, *The law and the subsatutory act in the jurisprudence of the Constitutional Court*, [w:] *Constitutional justice in Lithuania*, Vilnius 2003, s. 322.

⁹ Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 1994 r., „Valstybės žinios” 1994, nr 7–116.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Należy jednak pamiętać, iż na gruncie litewskiego prawa (art. 69 ust. 4 Konstytucji) możliwe jest uchwalenie ustawy w drodze referendum (zob. także część piąta regulaminu Sejmu „Procedura uchwalania ustaw”), co nie umniejsza jednak roli Sejmu jako organu władzy ustawodawczej.

¹² Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 1994 r., „Valstybės žinios” 1994, nr 7–116.

¹³ Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2000 r., „Valstybės žinios” 2000, nr 14–370.

Zmiana, uchylenie lub zawieszenie ustawy (norm w niej zawartych) jest możliwe tylko przez inną ustawę (jej normy), a nigdy przez normę niższego rzędu¹⁴.

Należy zaznaczyć, iż ustawa jest aktem prawnym o nieograniczonym zakresie przedmiotowym, co oznacza, że za pośrednictwem ustawy można regulować wszelkie materie, byle tylko zachować ogólny charakter jej postanowień i pozostawić je w zgodzie z treściami zawartymi w konstytucji. Przy czym niektóre materie mogą być regulowane tylko w drodze ustawy¹⁵ lub z jej wyraźnego upoważnienia.

Sąd Konstytucyjny podniósł, iż Konstytucja Republiki Litewskiej zawiera dwa rodzaje pojęć: „ustawa” i „ustawa konstytucyjna”, przyznając w art. 69 ust. 3 Konstytucji specjalne warunki uchwalania tej drugiej¹⁶. O miejscu ustawy konstytucyjnej w systemie prawnym Litwy i jej wyższej mocy prawnej, w porównaniu do ustawy zwykłej, zdecydował więc sam ustrojodawca. Intencją było wprowadzenie ustaw o wyższej mocy prawnej niż ta, która przysługuje ustawom zwykłym. Gdyby zamiar był inny, treść ustawy konstytucyjnej mogłaby być zmieniona ustawą zwykłą, a tak się dziać nie może, albowiem ustawa konstytucyjna może być zmieniona, uchylona lub zawieszona tylko przez inną ustawę konstytucyjną.

Wprowadzenie przez ustrojodawcę tego typu aktów prawnych wydaje się zapewniać większą stabilność materiom regulowanym przez te akty, gdyż przedmiotem tychże jest regulacja dalszych kwestii, nie objętych ramami właściwej konstytucji, poza tym – o czym już wspomniano – są one ustanawiane w procedurze przewidzianej dla zmiany konstytucji. Nie należy zapominać, iż ustawa konstytucyjna jest aktem normatywnym funkcjonującym obok konstytucji, ale o równorzędnej z nią mocy prawnej i tym samym zajmującą ten szczebel w hierarchii aktów prawnych¹⁷. Z całokształtu uregu-

¹⁴ Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2001 r., „Valstybės žinios” 2001, nr 102–3636.

¹⁵ Między innymi materia, która jest powiązana z fundamentalnymi prawami i wolnościami człowieka, musi być uregulowana w ustawie – Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 26 października 1995 r., „Valstybės žinios” 1995, nr 89–2007.

¹⁶ Ustawy konstytucyjne uważa się za uchwalone, jeżeli głosowała za nimi więcej niż połowa ogólnej liczby członków Sejmu. Ustawy zwykłe zaś uważa się za uchwalone, jeżeli głosowała za nimi większość członków Sejmu uczestniczących w posiedzeniu.

¹⁷ Regulamin Sejmu w art. 168, wskazuje, iż za ustawy konstytucyjne uważane są: 1) ustawy wymienione w art. 150 Konstytucji, a są to: ustawa konstytucyjna O państwie litewskim z 11 lutego 1991 r. oraz akt konstytucyjny O nieprzystępowaniu Republiki Litewskiej do postradzieckich Związków Wschodnich z 8 czerwca 1992 r. (akty te zostały zaliczone przez konstytucję do jej części składowych); 2) ustawy nazwane bezpośrednio konstytucyjnymi, jak również te, które konkretyzują normy konstytucyjne, a zawarte zostały w ustawie o wykazie ustaw konstytucyjnych. Wykaz ustaw konstytucyjnych ustala Sejm większością 3/5 wszystkich członków Sejmu. Obecnie wykaz ten obejmuje 5 aktów. Oprócz dwóch wyżej już wspomnianych: 1) Ustawę o trybie wejścia w życie Konstytucji Republiki Litewskiej; 2) Ustawę konstytucyjną o poprawkach w przedmiocie, procedurze, warunkach i ograniczeniach nabywania prawa do własności działek ziemi zagwarantowanego w art. 47 ust. 2 Konstytucji Republiki Litewskiej; 3) Ustawę konstytucyjną o członkostwie Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej.

lowań konstytucyjnych Sąd Konstytucyjny wyprowadził konkluzję, iż ustawom konstytucyjnym została przyznana wyższa moc prawna niż ustawom zwykłym.

3. Fazy procesu ustawodawczego

Podstawowe rozstrzygnięcia dotyczące procedury ustawodawczej zawiera Konstytucja Republiki Litewskiej, wskazując na podmioty inicjatywy ustawodawczej i zasadnicze warunki jej wykonania. Ustala ona zasadę rozpatrywania projektów ustawodawczych przez Sejm i jego prawo podejmowania ostatecznych decyzji. Konstytucja przesądza także o udziale prezydenta w procedurze tworzenia prawa (promulgacja). Bliżej procedurę ustawodawczą określa regulamin Sejmu¹⁸.

Stanowienie ustaw jest procesem złożonym. Na procedurę tę składa się wiele różnorodnych i w określony sposób powiązanych ze sobą czynności, dokonywanych przez wyznaczone podmioty w stosownym czasie. Na podstawie przepisów regulujących procedurę legislacyjną w Republice Litewskiej wyodrębnić można następujące podstawowe stadia tegoż procesu:

- 1) wykonywanie inicjatywy ustawodawczej,
- 2) procedura rozpatrywania projektu ustawy:
 - rozpatrywanie w Komitecie Głównym (prowadzącym),
 - rozpatrywanie i przyjęcie projektu na posiedzeniu Sejmu,
- 3) promulgacja i ogłoszenie ustawy przez prezydenta.

3.1. Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej i rejestracja projektów ustaw

Prawo inicjatywy ustawodawczej uznawane jest za uprawnienie (przywilej) wskazanego w Konstytucji Republiki Litewskiej podmiotu do wniesienia przez niego do Sejmu projektu ustawy, z tym skutkiem, że parlament powinien uczynić go przedmiotem swych prac. Krąg podmiotów uprawnionych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej został określony w art. 68 Konstytucji. Prawo to przysługuje: członkom Sejmu, prezydentowi, rządowi. Projekt

¹⁸ *Regulamin Sejmu Republiki Litewskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 125 i n. Należy zwrócić uwagę, że na Litwie została przewidziana ustawowa forma regulaminu Sejmu. Jak zauważa W. Sokolewicz (*Komentarz do Rozdziału IV „Sejm i Senat”*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 23–24), w Europie zachowały się dwa regiony wykazujące przywiązanie do tej formy. Pierwszym z nich jest obszar dawnej monarchii austro-węgierskiej (Austria, Republika Czeska, Słowacja). Drugim regionem jest Skandynawia (Islandia, Finlandia, Szwecja). Uregulowania skandynawskie, na co zwraca uwagę W. Sokolewicz, nie pozostają bez wpływu na pobliskie kraje bałtyckie, w tym Litwę, gdzie już konstytucja z 1922 r. nadawała regulaminowi moc ustawy. Również w Estonii obecna konstytucja z 1992 r. nakazuje uchylać regulamin parlamentu jako ustawę.

ustawy może być również zgłoszony w postaci tzw. inicjatywy ustawodawczej przez grupę co najmniej 50 tys. obywateli¹⁹ mających prawa wyborcze (mających skończone 18 lat i nie będących ubezwłasnowolnionymi orzeczeniem sądu)²⁰.

Należy zauważyć, iż inicjatywa ustawodawcza przyznana została obu podmiotom władzy wykonawczej niezależnie od siebie. Jest to dość nietypowe rozwiązanie dla współczesnych państw²¹. Ani Konstytucja, ani regulamin Sejmu nie podają wprost konkretnej liczby członków Sejmu, jaka byłaby wymagana przy wnoszeniu projektu ustawy „zwykłej”. Zarówno w jednym, jak i drugim akcie prawnym przepisy mówiące o podmiotach, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, ograniczają się do stwierdzenia, że zostało ono przyznane członkom Sejmu²². W związku z powyższym należałoby domniemywać, że nie chodzi w tym wypadku o Sejm jako całą izbę, gdyż wówczas ustrojodawca posłużyłby się – prawdopodobnie – zwrotem „Sejm”, a nie użyłby – jak ma to miejsce obecnie – wyrażenia „członkowie Sejmu”. Zastosowana fraza nie pozwala także na przyjęcie rozwiązania, w którym to prawo zgłoszenia projektu ustawy posiadałby każdy członek Sejmu osobno. Analizując jednak rozwiązania regulaminowe, należy zauważyć, że w art. 49 pkt 2 wśród uprawnień komitetów sejmowych wymieniona została kompetencja do przygotowywania projektów ustaw. Zgodnie więc z przyjętymi rozwiązaniami wnioskować można, że prawo to przysługuje grupie członków Sejmu liczącej od 7 do 17 osób, gdyż taki wymóg ilościowy przewidziany jest przy tworzeniu komitetów sejmowych. Jedyne uszczegółowienie liczby członków Sejmu pojawia się w przypadku wnoszenia projektu ustawy o zmianie konstytucji²³, kiedy to inicjatorem projektu może być m.in. grupa licząca nie mniej niż 1/4 posłów²⁴.

¹⁹ Mając na uwadze polskie rozwiązania dotyczące inicjatywy ustawodawczej, gdzie prawo przedłożenia Sejmowi projektu posiada 100 tys. obywateli mających prawo wyborcze przy liczbie 38 mln mieszkańców kraju, wymóg uzyskania w Republice Litewskiej 50 tys. podpisów obywateli korzystających z praw wyborczych wydaje się stanowić dość wysoką „poprzeczkę” z uwagi na to, iż Republikę Litewską zamieszkuje niespełna 3,5 mln ludności.

²⁰ Ograniczonej grupie podmiotów zostało zaś przyznane prawo składania projektu ustawy o zmianie Konstytucji oraz projektów ustaw konstytucyjnych. W tych wypadkach z projektem ustawy w sprawie zmiany lub uzupełnienia Konstytucji bądź ustawy konstytucyjnej mogą wystąpić tylko dwa podmioty, mianowicie grupa członków Sejmu licząca co najmniej 1/4 ogólnej liczby członków Sejmu oraz grupa co najmniej 300 tys. wyborców.

²¹ Analogii do tego typu rozwiązania należy doszukiwać się jedynie w konstytucjach państw byłego bloku komunistycznego (np. Polska, Estonia, Węgry).

²² Art. 68 Konstytucji.

²³ Art. 169 regulaminu Sejmu.

²⁴ Na uwagę zasługują normy art. 139 ust. 3 regulaminu Sejmu, które dopuszczają do składania projektów inne podmioty niż te, którym przysługuje wyłącznie inicjatywa ustawodawcza. Projekty takie nie podlegają jednak zgłoszeniu do rozpatrzenia przez parlament. Są one jedynie rejestrowane przez sekretariat i przekazywane do wiadomości właściwym komitetom.

Ograniczenie prawa inicjatywy ustawodawczej ze względu na przedmiot regulacji przyjęte zostało w przypadku projektu budżetu państwa, gdzie jedynie rządowi została przyznana inicjatywa ustawodawcza²⁵.

Projekt przedkładany do rozpatrzenia Sejmowi przez uprawnione do tego podmioty powinien spełniać szereg wymogów formalnych, przewidzianych w przepisach regulaminu Sejmu. Do każdego projektu musi być dołączone uzasadnienie zawierające: cel przyszłej ustawy, aktualny stan prawny do poszczególnych zagadnień projektu, przewidywane nowe regulacje prawne w dziedzinie, która ma być unormowana, spodziewane korzyści projektu, ewentualne negatywne skutki przyjętego projektu ustawy i sposoby zapobieżenia im, inkorporacja ustawy w system prawny z załączeniem spisu obowiązujących aktów prawnych w tej dziedzinie oraz wskazówki, jakie obowiązujące akty prawne należałoby zmienić lub uchylić po przyjęciu przedstawianego projektu. Do uzasadnienia należy dołączyć również opinię, czy przedkładany projekt jest zgodny z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁶.

Wszystkie zgłaszane projekty wpisywane są do rejestru otrzymanych projektów ustaw w sekretariacie posiedzeń Sejmu²⁷. Z sekretariatu projekt ustawy kierowany jest do Departamentu Prawnego, który w terminie 7 dni²⁸ przygotowuje wnioski co do zgodności projektu z Konstytucją oraz obowiązującymi przepisami prawa. Stwierdza także, czy projekt spełnia wymogi formalne przewidziane w regulaminie.

Następnie projekt ustawy – wraz z uzasadnieniem – w terminie 3 dni roboczych przekazywany jest przewodniczącemu Sejmu, komitetom, klubom, rządowi, kancelarii prezydenta, a w razie potrzeby odpowiednim samorządom²⁹. W przypadku, gdy projekt ustawy zgłaszają: członkowie Sejmu, prezydent lub obywatele, jest on dodatkowo przesyłany do Biura Prawa Europejskiego przy rządzie, które ma 10 dni od otrzymania³⁰ na przygotowanie wniosków co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Na tym etapie projekt może zostać przekazany przez przewodniczącego Sejmu lub Prezydium Sejmu jednemu z komitetów sejmowych do wstępnej oceny i przygotowania wniosków. Jeżeli zachodzi również potrzeba zwrócenia się z wnioskiem o dokonanie oceny rozpatrywanego projektu przez rząd, to zobowiązany jest on do przedstawienia swojej opinii w terminie 2 tygodni³¹.

²⁵ Art. 94 Konstytucji.

²⁶ Art. 135 ust. 3 regulaminu Sejmu.

²⁷ Art. 136 ust. 1 regulaminu Sejmu.

²⁸ Jeżeli projekt jest obszerny i zachodzi taka potrzeba, przewodniczący Sejmu zwraca się z wnioskiem do Konwentu Seniorów o przedłużenie tego terminu.

²⁹ Art. 136 ust. 2 regulaminu Sejmu.

³⁰ Czas ten może zostać przez przewodniczącego Sejmu wydłużony do 1 miesiąca ze względu na obszerność projektu.

³¹ W przypadku, gdy do wprowadzenia w życie ustawy będą potrzebne środki finansowe związane z korektą budżetu państwa, obok propozycji wnioskodawców i Komitetu Budżetu i Finansów, rząd przedstawia wnioski o możliwościach i źródłach środków finansowych.

W takiej postaci projekt ustawy doręczany jest członkom Sejmu z wyprzedzeniem 1 dnia roboczego przed planowanym przedstawieniem projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu. Projekt podawany jest również do wiadomości publicznej poprzez opublikowanie go w „Seimo kronika” („Kronice Sejmowej”) i „Valstybės žinios” („Wiadomościach Państwowych”)³².

Należy pamiętać, że przewodniczący Sejmu nie zgłasza projektu ustawy do rozpatrzenia w Sejmie w przypadku, gdy Komitet Prawa i Praworządności stwierdzi sprzeczność projektu ustawy z Konstytucją, a poprawki konstytucyjne nie zostaną zgłoszone w przewidzianym regulaminowo trybie. Dzieje się tak także wtedy, gdy przedstawiony projekt ustawy o analogicznej treści był w ciągu ostatnich 6 miesięcy odrzucony przez Sejm. We wszystkich tych przypadkach, po uzgodnieniu z odpowiednim komitetem, projekt zadekretowany przez przewodniczącego Sejmu wraca do sekretariatu posiedzeń, zostaje wpisany do rejestru odrzuconych projektów i wniosków oraz przekazany do archiwum Sejmu³³.

3.2. Procedura rozpatrywania projektu ustawy

Kolejny etap stanowi procedura rozpatrywania projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu. Rozpoczyna ją wnioskodawca, przedstawiając projekt. Następnie zgłaszane są opinie i wnioski Departamentu Prawnego, Biura Prawa Europejskiego i komitetów sejmowych, które wstępnie były zaangażowane w rozpatrywanie projektu. Po tej części przewodniczący Sejmu poddaje projekt pod głosowanie³⁴. Podejmowane uchwały zapadają zwykłą większością głosów obecnych na sali. Wyjątek stanowią decyzje o odrzuceniu projektu lub o ogłoszeniu go i poddaniu pod ocenę społeczeństwa. Mogą być one podjęte większością głosów nie mniejszą niż 1/4 wszystkich członków Sejmu.

W związku z przedstawionym projektem Sejm może:

- 1) odroczyć procedurę przedłożenia projektu i wskazać wnioskodawcom, jakich czynności powinni dokonać przed ponownym przedłożeniem projektu w Sejmie,
- 2) projekt odrzucić, podając motywy,
- 3) rozpocząć procedurę rozpatrywania projektu³⁵.

Jeżeli Sejm podejmie decyzję o rozpoczęciu procedury rozpatrywania projektu, to powinien ustalić – na tym samym posiedzeniu – wstępną datę dalszego rozpatrywania (nie wcześniej niż za tydzień i nie później niż ostat-

³² Art. 136 ust. 5 i 6 regulaminu Sejmu.

³³ Sytuacja taka nie ma miejsca, jeżeli projekt ustawy zgłaszają obywatele. Wówczas przewodniczący Sejmu jest zobowiązany przedstawić projekt do rozpatrzenia w Sejmie bez względu na ww. warunki.

³⁴ Art. 141 regulaminu Sejmu.

³⁵ Art. 143 ust. 1 regulaminu Sejmu. W tym miejscu Sejm może także podjąć decyzję, czy wobec projektu zastosować tryb pilny bądź szczególnie pilny.

niego dnia sesji) oraz wyznaczyć komitet główny i komitety pomocnicze (zaproponowane przez Konwent Seniorów) do dalszego rozpatrzenia projektu³⁶.

Przepis art. 140 regulaminu Sejmu przewiduje możliwość wycofania projektu przez wnioskodawcę. Jacek Zieliński³⁷ zauważa, że regulamin nie jest w tym względzie precyzyjny, stanowiąc, iż wycofanie jest możliwe do „czasu jego rozpatrywania”. Domniemywać należy, co sugeruje Zieliński, że chodzi o moment podjęcia decyzji o przyjęciu projektu i wskazaniu komitetu. Wycofanie projektu przez wnioskodawcę nie oznacza bynajmniej, na gruncie obowiązujących przepisów prawa, końca proponowanych rozstrzygnięć. Przewidują one bowiem możliwość poparcia wycofywanego projektu przez którykolwiek z podmiotów, któremu przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Są jednak dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, projekt musi być oficjalnie poparty nie później niż następnego dnia. Po drugie, kontynuacja projektu nie dotyczy projektów ustaw zgłaszanych przez prezydenta lub rząd.

Jak wyżej wspomniano, procedurę rozpatrywania projektu stanowi: rozpatrywanie w Komitecie Głównym, rozpatrywanie na posiedzeniu Sejmu oraz przyjęcie projektu.

3.2.1. Rozpatrywanie w Komitecie Głównym³⁸

Wyznaczony przez Sejm do rozpatrzenia projektu ustawy komitet główny powinien nie później niż w ciągu tygodnia (od chwili wyznaczenia), zwołać posiedzenie i omówić zakres wymaganych działań potrzebnych do rozpatrzenia projektu ustawy w Komitecie³⁹.

W celu oceny i opracowania materiałów członkowie komitetu głównego wyznaczają spośród siebie osoby odpowiedzialne za sporządzenie wniosków. Komitet główny powinien także wysłać projekt do zainteresowanych instytucji państwowych, a w razie potrzeby do organizacji społecznych, samorządów i partii politycznych. Zasięga on ponadto opinii ekspertów oraz podejmuje inne decyzje przygotowawcze. W związku z powyższym publikuje w prasie informację, do kiedy oczekuje na uwagi i wnioski. Jeżeli projekt ustawy był wcześniej poddany pod referendum, to jego wyniki również zostają przekazane komitetowi głównemu. Swoje uwagi i wnioski uprawnione są wносить także podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Podmiotom tym przy-

³⁶ Art. 144 ust. 2 regulaminu Sejmu.

³⁷ J. Zieliński, *Seimas jako parlament Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 29.

³⁸ Jednym z organów Sejmu są komitety. Ich liczba (14) zawarta jest w regulaminie Sejmu (art. 43). Podstawowym zadaniem komitetów jest opiniowanie projektów ustaw. Uczestniczą one także w pełnieniu funkcji kontrolnej Sejmu (żądadają od instytucji państwowych pisemnych sprawozdań oraz innych materiałów). Komitety liczą od 7 do 17 członków, a ich skład odzwierciedla polityczny układ izby. W systemie organów wewnętrznych izby działają również komisje. Mogą one mieć charakter stały (dla rozpatrzenia konkretnych zagadnień – mają więc przedmiotowy zakres działania) lub nadzwyczajny.

³⁹ Art. 147 ust. 1 regulaminu Sejmu.

znane zostało również prawo zgłaszania propozycji poprawek w sytuacji, kiedy komitet główny postanowi zwrócić projekt wnioskodawcy do poprawienia. Jednocześnie komitet główny może wystąpić do innych komitetów lub instytucji państwowych o dodatkowe wnioski, a także jeżeli zamierza dokonać poprawek w projekcie ustawy – powołać w tym celu specjalną grupę⁴⁰.

Projekt ustawy oraz projekt wniosków komitetu powinny być rozpatrzone w komitecie głównym co najmniej na 3 dni robocze przed terminem rozpatrzenia na posiedzeniu Sejmu. O terminie i miejscu takiego rozpatrzenia powinni być powiadomieni członkowie Sejmu, rząd i kancelaria prezydenta z wyprzedzeniem nie krótszym niż dwa dni robocze przed posiedzeniem komitetu⁴¹. Jeżeli komitet ma do rozpatrzenia kilka projektów alternatywnych, powinien zdecydować, który z alternatywnych projektów będzie popierać.

Komitet główny podczas rozpatrywania projektu podejmuje jedną z następujących decyzji:

- 1) akceptuje przedłożony przez wnioskodawców lub poprawiony przez komitet projekt ustawy i wnioski komitetu,
- 2) akceptuje opinię pozytywną lub negatywną co do poprawek wniesionych przez osoby posiadające inicjatywę ustawodawczą,
- 3) zarządza przerwę w rozpatrywaniu przez komitet i może zwrócić projekt ustawy oraz projekt wniosków członkom komitetu, którzy je przygotowali, z zaleceniem podjęcia określonych przez komitet działań,
- 4) przedstawia projekt do oceny opinii publicznej,
- 5) zwraca projekt wnioskodawcom w celu poprawienia go,
- 6) odrzuca projekt⁴².

Po rozpatrzeniu projektu w komitecie głównym zostaje on przekazany razem z wnioskami do Działu Dokumentów Kancelarii Sejmu celem zredagowania. Po zredagowaniu projekt powinien być uzgodniony z wnioskodawcami i członkami komitetu, którzy przygotowali wnioski. Jeżeli podczas omawiania projektu co najmniej trzech członkowie komitetu nie zgadzają się ze zdaniem większości, mogą przedstawić Sejmowi swoją odrębną opinię, która powinna być wpisana do wniosku komitetu i rozpatrzona jako alternatywna opinia na posiedzeniu Sejmu⁴³.

⁴⁰ Art. 147 regulaminu Sejmu.

⁴¹ W tym samym terminie w sekretariacie posiedzeń powinien być złożony przez osoby przygotowujące wnioski komitetu poprawiony zgodnie z wynikami rozpatrzenia i podpisany projekt ustawy oraz projekt wniosków komitetu. Wymienia się w nim poprawki i wnioski zgłoszone przez inne komitety, ekspertów, osoby zainteresowane oraz osoby posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej, których uwagi i propozycje dotyczące zmian projektu zostały uwzględnione lub nie zostały uwzględnione, podając przy tym z jakich powodów.

⁴² Jeżeli komitet wybierze piątą lub szóstą alternatywę, to zobowiązany jest przedstawić Sejmowi w tym zakresie swoje wnioski.

⁴³ Art. 150 ust. 4 i 6 regulaminu Sejmu.

3.2.2. Rozpatrywanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu

Kolejnym etapem jest rozpatrywanie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu⁴⁴. Regulamin szczegółowo określa przedmiot debaty i porządek rozpatrywania poszczególnych zagadnień. W pierwszej kolejności przedstawiane są wnioski komitetu głównego o wynikach rozpatrywania projektu. W momencie, gdy komitet główny proponuje odrzucenie lub zwrot projektu wnioskodawcom⁴⁵, przeprowadza się głosowanie⁴⁶.

W późniejszej fazie rozpatruje się komunikaty wnioskodawców alternatywnych projektów, jeśli takie są, a potem komunikaty uzupełniające innych komitetów. Następnie odbywa się dyskusja ogólna omawiająca wnioski zasadnicze, tj. wypowiedzi członków rządu, innych komitetów, klubów i poszczególnych członków Sejmu⁴⁷. Po zakończeniu dyskusji ogólnej, w przypadku gdy autorzy alternatywnego projektu nie zgadzają się z decyzją komitetu głównego o odrzuceniu alternatywnego projektu, zarządza się głosowanie nad decyzją komitetu⁴⁸.

W późniejszym etapie rozpatruje się i podejmuje uchwały o poprawkach i uzupełnieniach projektu ustawy przedstawionych przez osoby, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, a których nie poparł komitet główny. Kolejno następuje rozpatrywanie i podejmowanie uchwał o poprawkach i uzupełnieniach projektu ustawy, które w terminie nie krótszym niż 24 godziny przed rozpoczęciem rozpatrzenia na posiedzeniu Sejmu zgłosił prezydent, rząd lub członek Sejmu, jeżeli jego wniosek lub uzupełnienie popiera co najmniej 10 członków Sejmu obecnych na posiedzeniu. W czasie rozpatrywania poprawek i uzupełnień głos jest udzielany wyłącznie ich autorom. Przemawiający autor poprawki nie może mówić na temat motywów głosowania.

Po rozpatrzeniu projektu Sejm dysponuje możliwością podjęcia następujących decyzji⁴⁹:

⁴⁴ Projekt ustawy i wnioski komitetu powinny być doręczone członkom Sejmu nie później niż na 2 dni robocze przed posiedzeniem, na którym będzie rozpatrywany.

⁴⁵ Jeżeli Sejm nie zgadza się na proponowane przez komitet wnioski, może wyznaczyć inny komitet główny lub utworzyć specjalną komisję do poprawienia projektu. Taka komisja pełni rolę komitetu głównego i pracuje w takim samym trybie. Jeżeli Sejm postanawia wyznaczyć drugi komitet lub utworzyć specjalną komisję, powinien jednocześnie podjąć protokolaną uchwałę zawierającą podstawowe wskazówki, jakie poprawki komitet główny lub komisja specjalna powinny wnieść do projektu. Projekt takiej uchwały winien przedstawić członek Sejmu wnioskujący o poprawienie projektu i przekazanie go innemu komitetowi.

⁴⁶ Art. 151 ust. 3 regulaminu Sejmu.

⁴⁷ Czas przeznaczony na dyskusje w porządku dziennym posiedzenia Sejmu jest dzielony proporcjonalnie pomiędzy członków klubów.

⁴⁸ Należy pamiętać, że jeżeli Sejm nie zgadza się z przedstawionym przez komitet główny projektem lub jeżeli akceptuje projekt alternatywny, który odrzucił komitet, zarządza się przerwę w rozpatrywaniu i projekt albo zostaje zwrócony temu samemu komitetowi w celu poprawienia go, albo Sejm wyznacza inny komitet główny, albo też tworzy specjalną komisję do zredagowania projektu ustawy – w tym przypadku taka komisja pełni funkcję komitetu głównego i pracuje w takim samym trybie, jak komitet.

⁴⁹ Art. 153 regulaminu Sejmu.

- 1) akceptuje zatwierdzony przez komitet projekt ustawy wraz z przyjętymi podczas posiedzenia Sejmu poprawkami i wyznacza datę przyjęcia ustawy,
- 2) publikuje projekt i poddaje go pod ocenę opinii publicznej⁵⁰,
- 3) zwraca projekt do poprawienia w Komitecie Głównym⁵¹,
- 4) ogłasza przerwę w rozpatrywaniu projektu, jeżeli nie można go zakończyć na tym posiedzeniu lub jeżeli są potrzebne dodatkowe informacje,
- 5) zwraca projekt inicjatorom do zasadniczego poprawienia⁵²,
- 6) odrzuca projekt i jeśli zachodzi taka potrzeba, zleca opracowanie nowego⁵³.

3.2.3. Uchwalenie ustawy

Dalsze postępowanie to procedura uchwalania projektu ustawy. Rozpoczyna się ona od krótkiego omówienia przez sprawozdawcę otrzymanych wniosków i poprawek. Następnie odbywa się głosowanie nad poszczególnymi częściami projektu ustawy. Artykuły, do których nie zostały zgłoszone żadne zmiany, mogą być przyjęte bez głosowania, oczywiście jeżeli nie sprzeciwi się temu żaden członek Sejmu. Jeżeli zaś chodzi o poprawki, uzupełnienia i skreślenia, to Sejm rozpatruje tylko te z nich, które po ogłoszeniu przez przewodniczącego popiera nie mniej niż 1/5 członków Sejmu. Podczas uchwalania projektu głos mogą zabierać jedynie autorzy zmian i uzupełnień. Nie wypowiadają się oni jednak w kwestii uzasadnienia motywów głosowania. Regulamin precyzyjnie określa też przerwy, jakie są możliwe w czasie uchwalania projektu ustawy⁵⁴.

Po rozpatrzeniu wszystkich artykułów projektu ustawy kolejnym etapem jest głosowanie nad całością ustawy. Ustawę uważa się za uchwaloną, jeżeli głosowała za nią większość członków Sejmu uczestniczących w posiedzeniu⁵⁵.

⁵⁰ W takiej sytuacji procedura rozpoczyna się od ponownego rozpatrzenia w Komitecie Głównym.

⁵¹ Wraz z przyjęciem takiego postanowienia powinno być podjęte postanowienie, co komitet główny ma poprawić. W tym wypadku procedurę powtarza się, poczynając od momentu rozpatrzenia w Komitecie Głównym. Takie postanowienie może być przyjęte tylko raz podczas rozpatrywania projektu.

⁵² W tym przypadku procedura rozpatrywania rozpoczyna się od złożenia go na posiedzeniu Sejmu.

⁵³ Jeżeli projekt ustawy w dowolnym stadium jego rozpatrywania zostanie odrzucony, może być wniesiony ponownie, lecz nie wcześniej niż po 6 miesiącach od dnia odrzucenia.

⁵⁴ Zgodnie z nim sprawozdawca może wnosić o zarządzenie przerwy po głosowaniu nad wszystkimi artykułami jeżeli uzna, że dla uzgodnienia wniesionych zmian jest potrzebne jeszcze jedno posiedzenie komitetu głównego. Również z żądaniem wprowadzenia przerwy może wystąpić członek rządu lub upoważniona osoba, gdy głosowanie dotyczy artykułów ustawy podatkowej, innych artykułów ustaw związanych z regulacją podatków lub ustaw, które mogłyby w znacznym stopniu wpłynąć na dochód państwa. Przerwa przewidziana jest również przed głosowaniem nad całością ustawy, jeżeli nie zostały wniesione i rozpatrzone przez Sejm projekty o wprowadzeniu w życie ustawy oraz ustawy o zmianie innych ustaw lub ich części czy aktów prawnych z nimi związanych.

Do chwili przekazania przyjętej ustawy do podpisu prezydentowi przewodniczący Sejmu, komitet lub nie mniej niż 1/5 członków Sejmu mogą zwrócić się do Sejmu z oświadczeniem, że ich zdaniem przyjęcie ustawy stanowiłoby naruszenie regulaminu Sejmu. W takim wypadku ustawa trafia do Komisji Etyki i Procedur, która w ciągu 5 dni przedstawia Sejmowi swoje wnioski i propozycje. W sytuacji, gdy ta komisja stwierdzi, że w rażący sposób naruszona została procedura legislacyjna lub inne przepisy regulaminu, Sejm głosuje, czy ustawę uznać za nieważną.

3.3. Promulgacja i ogłoszenie ustawy przez prezydenta

Następnie ustawa przekazywana jest do podpisu prezydentowi, któremu w tym momencie przysługują dwie możliwości: podpisać ustawę w ciągu 10 dni od jej otrzymania i zarządzić jej urzędową publikację⁵⁶ albo ustawę wraz z umotywowanym wnioskiem zwrócić Sejmowi do ponownego rozpatrzenia⁵⁷. Zwróconą ustawę Sejm może ponownie rozpatrzyć i uchwalić. Wynika z tego, że ustawodawcze weto prezydenta ma charakter jedynie zawieszający. Ustawę uważa się za ponownie uchwaloną przez Sejm, jeżeli głosowała za nią więcej niż połowa ogólnej liczby posłów⁵⁸ pod warunkiem, że proponowane przez prezydenta poprawki i uzupełnienia zostaną przez Sejm przyjęte.

W pierwszej kolejności głosuje się nad tekstem ustawy w brzmieniu pierwotnym. Jeżeli Sejm ponownie ustawy nie uchwali, to dochodzi do głosowania nad ustawą w brzmieniu proponowanym przez głowę państwa. Jak zauważa Dariusz Górecki⁵⁹, weto litewskiego prezydenta nie jest ultimatywne: utrzymać dotychczasowe brzmienie ustawy bądź ją odrzucić, lecz przypomina postępowanie z poprawkami zgłaszanymi przez izby wyższe w parlamentach dwuizbowych (np. w Polsce). Ustawę uchwaloną pomimo zgłoszenia przez prezydenta weta ustawodawczego ma on obowiązek podpisać w ciągu 3 dni i niezwłocznie opublikować.

Jeśli jednak w przewidzianym konstytucyjnie terminie prezydent ani nie podpisze ustawy, ani nie zastosuje weta ustawodawczego, wówczas przewodniczący Sejmu podpisuje ustawę i zarządza jej urzędową publikację⁶⁰. Sądzić należy, iż w przypadku zaistnienia takiej sytuacji prezydent zostanie pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej za tzw. delikt konstytucyjny,

⁵⁵ W czasie uchwalania ustawy wnioski o odrzucenie projektu nie są przyjmowane. Projekt zaś uważa się za odrzucony, jeśli nie uzyska odpowiedniej liczby głosów.

⁵⁶ Jeżeli ustawa lub inny akt zostanie przyjęty w referendum, Prezydent zobowiązany jest do podpisania i publikacji w ciągu 5 dni.

⁵⁷ Art. 71 ust. 1 Konstytucji.

⁵⁸ W przypadku ustawy konstytucyjnej nie mniej niż 3/5 ogólnej liczby posłów.

⁵⁹ D. Górecki, *Republika Litewska*, [w:] W. Brodziński, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry)*, Łódź 1996, s. 96.

⁶⁰ Art. 71 ust. 4 Konstytucji.

związany z naruszeniem przepisów Konstytucji nakładających na głowę państwa w określonym terminie dokonanie odpowiednich czynności, w tym wypadku kończących procedurę wejścia w życie ustawy.

4. Rozpatrywanie projektów ustaw w trybie pilnym i szczególnie pilnym

Poza podstawowym trybem uchwalania ustaw regulamin Sejmu przewiduje odrębne postępowania. Zgodnie z przepisami możliwe jest zastosowanie trybu pilnego dla projektów ustaw Sejmu, jeżeli zadecyduje o tym sam Sejm⁶¹. O rozpatrzenie projektu ustawy w trybie pilnym mogą zwrócić się do Sejmu: prezydent, przewodniczący Sejmu, lider opozycji sejmowej, Prezydium Sejmu, komitet główny, klub parlamentarny lub rząd⁶². Decyzja w tej sprawie podejmowana jest na posiedzeniu Sejmu podczas przedstawiania lub rozpatrywania projektu ustawy. Projekt jest rozpatrywany w trybie pilnym, jeżeli opowie się za nim większość uczestniczących w głosowaniu członków Sejmu. Został tu jednak postawiony dodatkowy wymóg, gdyż chodzi w tym przypadku o większość kwalifikowaną, która w tym wypadku musi stanowić 1/5 wszystkich członków Sejmu⁶³.

Specyfika rozpatrywania projektu w trybie pilnym przejawia się w tym, że ulega wówczas skróceniu czas pomiędzy poszczególnymi etapami rozpatrywania, a więc pomiędzy rozpatrywaniem w Komitecie Głównym, na posiedzeniu Sejmu a przyjęciem⁶⁴. Przepisy regulaminu wskazują, iż w tej sytuacji konkretne terminy ustala każdorazowo Sejm. Rozpatrywany projekt powinien być jednak doręczony członkom Sejmu nie później niż z jednodniowym wyprzedzeniem przed posiedzeniem, na którym będzie przyjmowany.

Jeżeli chodzi o tryb szczególnie pilny, jaki przewiduje regulamin Sejmu, to należy pamiętać, że decyzje w sprawie zastosowania go podejmowane są większością głosów członków obecnych na sali, stanowiącą w tym wypadku 1/4 wszystkich członków Sejmu. W trybie tym mogą być rozpatrywane projekty ustaw i uchwał Sejmu wniesione przez prezydenta, przewodniczącego Sejmu lub rząd. Decyzja o zastosowaniu trybu szczególnie pilnego może być podjęta przy wnoszeniu projektu lub w czasie rozpatrywania projektu na posiedzeniu Sejmu. Specyfika zastosowania tego rodzaju trybu polega na tym, że po wniesieniu projektu (gdy jego kopie zostały rozdane członkom Sejmu i gdy spełnia on wszystkie wymogi formalne) może być od razu rozpoczęta procedura przyjmowania. Natomiast wszystkie poprawki do projektu

⁶¹ Art. 162 ust. 1 regulaminu Sejmu.

⁶² Art. 162 ust. 2 regulaminu Sejmu.

⁶³ Art. 162 ust. 3 regulaminu Sejmu.

⁶⁴ Okresy te nie mogą być jednak krótsze niż 1 dzień roboczy.

zgłaszane przez osoby, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, powinny być przedstawione na piśmie nie później niż na 2 godziny przed rozpoczęciem procedury przyjęcia⁶⁵.

Wnioski

Przedstawiona charakterystyka trybu legislacyjnego w litewskim systemie prawa pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków:

1. Ustawy uchwalane są przez jednoizbowy parlament (*Seimas*).
2. Proces parlamentarnego stanowienia prawa w Republice Litewskiej powiązany jest z instytucjami demokracji bezpośredniej (referendum, inicjatywa ustawodawcza).
3. Nie istnieje możliwość pozaprawnego zablokowania ustawy przez głowę państwa. W sytuacji, gdy prezydent nie podpisze i nie opublikuje ustawy w przewidzianym terminie, czynności tych dokona przewodniczący Sejmu.
4. Prezydenckie weto zawieszające nie ma charakteru ultymatywnego. Przypomina zaś postępowanie z poprawkami zgłaszanymi przez izby wyższe w parlamentach dwuizbowych.
5. Prezydent przed podpisaniem ustawy nie ma prawnych możliwości skierowania jej do Sądu Konstytucyjnego w celu zbadania jej konstytucyjności.

Summary

The article concerns the procedure of passing the law in Lithuania. On early 90's XX century had place of event in majority state of Europe Middle-Eastern, which have caused range of conversion politically-structural. It has come to their results between other for creation of independent Lithuanian state. Constitution of the Republic of Lithuania has been accepted in recently created Lithuanian state in way of referendum by citizens 25 October 1992. Seimas is organ according to article 67 of Constitution of the Republic of Lithuania Seimas, legislative authority has been entrusted which *expressis verbis*. Issue was expressed in five chapters. The author characterizes place of the law in the system of sources of law at the Republic of Lithuania, discusses kind of Lithuanian acts and describes course of legislative process. The text resists about regulations of currently Constitutions and regulations of parliament (Seimas).

⁶⁵ Art. 164 regulaminu Sejmu.