

Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji

Marzec 2002

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Raport

Nr 204

Niniejsze opracowanie jest kontynuacją badań Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, których wyniki opublikowano w następujących raportach: nr 100 - *Analiza projektów ustaw Sejmu II kadencji - stan na dzień 30 VI 1996 r.*; nr 129 - *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*; nr 153 - *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji (20 października 1997 r. - 20 października 1998 r.)*; nr 169 *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji (20 października 1997 r. - 20 października 1999 r.)*; nr 189 *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji Stan na dzień 20 października 2000 r.*

- W trakcie III kadencji Sejmu zostały wniesione do tej izby 1152 projekty ustaw.
- Największą aktywnością w inicjowaniu postępowania ustawodawczego wykazała się Rada Ministrów, której inicjatywy stanowiły 48% wszystkich projektów, posłowie byli autorami 41% projektów, inicjatywy komisji stanowiły 7%, Senatu – 2%, Prezydenta – 1,5%, zaś inicjatywy obywatelskie to 0,5%.
 - Wśród projektów Rady Ministrów przeważały projekty zwykłe. Jedynie 14% projektów RM oznaczonych zostało klauzulą pilności.
 - W przypadku inicjatyw poselskich zwraca uwagę fakt, iż największą grupę stanowiły projekty popierane przez niewielką liczbę posłów (w sumie 89% projektów poselskich popieranych było przez grupę od 15 do 50 posłów).
 - Projekty pilne stanowiły 7% wszystkich projektów.
 - 18% projektów rozpatrywanych było w procedurze ustawodawczej, w której Sejm rozpatrywał łącznie kilka projektów.
 - W dniu zakończenia III kadencji Sejmu (18 października 2001 r.) Sejm pozytywnie rozpatrzył 68% wszystkich wniesionych projektów, w przypadku 19% - postępowanie ustawodawcze w Sejmie nie zostało zakończone, 8% - zostało odrzucone, a 5% - wycofano.
 - Senat rozpatrzył bez poprawek 42% ustaw, w przypadku 57% zgłosił poprawki, a 1% odrzucił.
 - W III kadencji Sejmu wśród 649 ustaw przesłanych Prezydentowi do podpisu zostało podpisanych (bez zgłaszania weta i bez wniosku do TK) 609 ustaw. Prezydent zgłosił weto w stosunku do 28 ustaw, a wniosek do Trybunału Konstytucyjnego – w stosunku do 12 ustaw.
 - Wśród projektów, które do końca III kadencji nie zostały przez Sejm rozpatrzone 60% stanowią projekty poselskie, 24% projekty Rady Ministrów, 6% - komisji sejmowych, 5% - Senatu, 4% - Prezydenta, 1% - projekty obywatelskie.
 - Średni czas rozpatrywania projektu ustawy (do dnia opublikowania ustawy w Dzienniku Ustaw) wynosił 239 dni.
 - Najbardziej efektywnym podmiotem inicjującym postępowanie ustawodawcze była Rada Ministrów (80%), następnie komisje sejmowe (78%), posłowie (41%), Senat (41%), Prezydent (31%), i obywatele (40%).
 - Wśród 1152 projektów, które w analizowanym okresie podlegały procedurze ustawodawczej – 23% stanowiły projekty regulujące materię, która dotychczas nie podlegała ustawowej regulacji.
 - Z przedstawionej w niniejszym opracowaniu analizy wynika, iż jedynie 62% projektów wskazywało w uzasadnieniu źródła finansowania (w przypadku, gdy wprowadzenia projektowanych regulacji w życie pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego).

Spis treści

Wstęp 1

Część pierwsza - Analiza procesu legislacyjnego	1
1. Wnioskodawcy projektów ustaw	1
1.1. Struktura projektów rządowych	3
1.2. Projekty poselskie z uwzględnieniem liczby posłów wnioskodawców	3
2. Stan prac Sejmu nad projektami ustaw w dniu zakończenia III kadencji	5
3. Sposób rozpatrywania projektu	6
3.1. Procedura rozpatrywania projektu - projekty pilne i projekty zwykłe	6
3.2. Projekty rozpatrywane wspólnie	6
4. Skierowanie projektu do I czytania	7
4.1. Projekty ustaw skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu	8
4.2. Projekty ustaw skierowane do I czytania na posiedzenie komisji	10
4.3 Projekty w stosunku do których Marszałek Sejmu podjął decyzję o skierowaniu do I czytania (w sześciomiesięcznych przedziałach czasowych)	10
5. Prace Sejmu nad projektem ustawy	12
5.1. Pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu	12
5.2. Projekty odrzucone	13
5.3. Drugie czytanie projektu zwykłego	13
5.4. Stanowisko komisji po II czytaniu projektu zwykłego	14
5.5. Trzecie czytanie projektu	15
5.6. Liczba projektów ustaw rozpatrzonych przez Sejm (w dwumiesięcznych przedziałach czasowych)	16
6. Stanowisko Senatu wobec ustawy uchwalonej przez Sejm	18
7. Stanowisko Sejmu wobec propozycji Senatu	20
8. Stanowisko Prezydenta RP wobec ustawy uchwalonej przez parlament	21
9. Średni czas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm	22
9.1. Średni czas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm (do zakończenia III czytania) z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców	22
9.2. Średni okres rozpatrywania projektu (do zakończenia III czytania), ze uwzględnieniem sposobu rozpatrywania	23
10. Efektywność legislacyjna	24
10.1. Projekty, których rozpatrywanie zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy z uwzględnieniem podmiotu występującego z inicjatywa ustawodawczą (efektywność legislacyjna wnioskodawców)	24
10.2. Projekty, których rozpatrywanie zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy z uwzględnieniem kryterium sposobu prac nad projektem	26
11. Średni czas rozpatrywania projektu ustawy (do dnia opublikowania ustawy w Dzienniku Ustaw)	26
11.1. Średni czas procedury ustawodawczej, z uwzględnieniem wnioskodawcy	27
12. Projekty nierozpatrzone przez Sejm (z podziałem na wnioskodawców)	28

Część druga - Analiza jakościowa projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji	30
1. Projekty ustaw z uwzględnieniem kryterium przedmiotu regulacji („nowelizacja-materia nowa”)	30
1.1. Projekty dotyczące materii, która podlegała wcześniej regulacji ustawowej	31
2. Czas obowiązywania ustawy	31
3. Zgodność projektu z wymogami Regulaminu Sejmu	31
3.1. Czy uzasadnienie projektu zawiera wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy?	32
3.2. Czy uzasadnienie projektu przedstawia rzeczywisty stan w dziedzinie normowanej projektem?	32
3.3. Czy uzasadnienie projektu wskazuje różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym?	32
3.4. Czy uzasadnienie projektu przedstawia przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne?	32
3.5. Czy uzasadnienie projektu wskazuje źródła finansowania, jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego?	33
3.6. Czy uzasadnienie projektu zawiera prezentację założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych?	34
3.7. Czy uzasadnienie projektu zawiera oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem UE albo o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem ?	35
4. Upoważnienia do wydania aktów wykonawczych	37
5. Związek projektu ustawy z koniecznością powołania nowych struktur organizacyjnych	37
Spis wykresów	39
Spis tabel	40

WSTĘP

Przedstawione opracowanie zawiera kompleksową analizę projektów ustaw będących przedmiotem prac Sejmu III kadencji.¹

Pierwsza część to analiza procesu legislacyjnego. Można w niej znaleźć m.in. informacje dotyczące udziału poszczególnych podmiotów w inicjowaniu procesu ustawodawczego i dane na temat czasu prac nad projektami oraz udziału w procedurze legislacyjnej Senatu i Prezydenta RP.

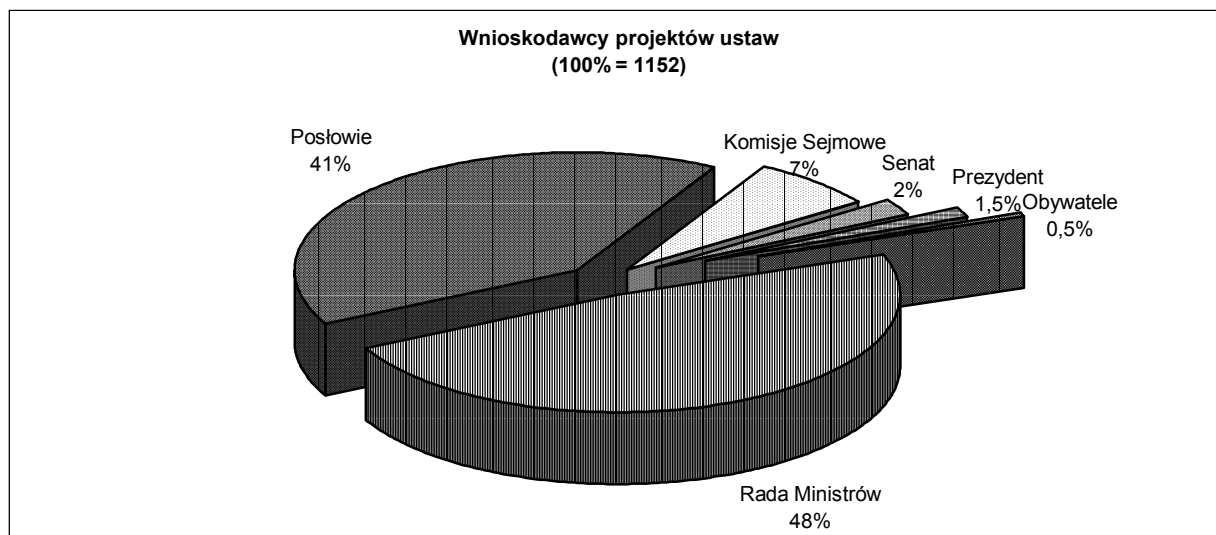
Druga część to analiza merytoryczna projektów. Zamieszczono tutaj m.in. dane obrazujące stopień zgodności projektów z wymogami Regulaminu Sejmu.

Ocena merytoryczna dotyczy projektów w takim kształcie, w jakim wpłynęły one do Sejmu, bez uwzględnienia zmian wprowadzonych do nich w toku procedury legislacyjnej.²

CZĘŚĆ I. ANALIZA PROCESU LEGISLACYJNEGO

1. Wnioskodawcy projektów ustaw

Wykres 1.



W trakcie III kadencji Sejmu (od 20 października 1997 r. do 18 października 2001 r.) zostały wniesione do tej izby 1152 projekty ustaw.

Spośród wszystkich podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej największą aktywnością wykazała się Rada Ministrów, która wniosła 553 projekty (48%). W rozpatrywanym okresie posłowie skorzystali z takiej inicjatywy 469 razy (41%). Liczba ta nie obejmuje drugiej formy, poprzez którą zgodnie z Regulaminem Sejmu realizuje się poselska inicjatywa ustawodawcza — projektów komisji sejmowych. Takie projekty były 82 i stanowiły 7% wszystkich wniesionych projektów. Prezydent zainicjował proces legislacyjny 16 razy (prawie 1,5%), Senat natomiast 27 razy (2%). Ponadto zostało wniesionych do Sejmu 5 projektów będących realizacją obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (niecałe 0,5%).

¹ Bardzo pomocne okazały się wcześniejsze raporty Biura Studiów i Ekspertyz (nr 48 i nr 65), autorstwa Joanny Koneckiej-Dobrowolskiej, z których w dużej mierze skorzystano (mimo nieco odmiennej metodologii) w celu przedstawienia głównych tendencji pojawiających się w działalności Sejmu trzech kolejnych kadencji (I–III).

² Zasadę tę przyjęto w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy uzasadnienia wnoszonych projektów odpowiadają kryteriom określonym w art. 31 Regulaminu Sejmu.

Tabela 1.

Wnioskodawcy projektów ustaw	Liczba projektów	%
Rada Ministrów	553	48
Posłowie	469	41
Komisje sejmowe	82	7
Senat	27	2
Prezydent	16	1,5
Obywatele	5	0,5
Razem	1152	100

Przedstawione dane wskazują, iż w III kadencji Sejmu prymat wśród wnioskodawców użyła Rada Ministrów. Zdarzyło się to po raz pierwszy, od kiedy Biuro Studiów i Ekspertyz prowadzi badania tego rodzaju. Wniosek taki wyływa z zestawienia powyższych liczb z przytoczonymi w raportach BSiE nr 48 (*Ilościowa analiza projektów ustaw. I kadencja Sejmu RP. Stan ma dzień 31 maja 1993 r.*) i nr 129 (zob. przyp. 1). Dominacja projektów rządowych dała się zaobserwować już pod koniec trzeciego roku III kadencji.

Do Sejmu I kadencji w czasie jego nieco ponad półtorarocznej działalności wniesiono łącznie 336 projektów ustaw. Wśród nich projekty poselskie stanowiły blisko 60%, projekty Rady Ministrów — 27%, wniesione przez komisje — 8%, a przez Senat i Prezydenta RP — po niecałe 3%.

W trakcie trwającej cztery lata II kadencji wniesiono 819 projektów. Spośród ich autorów największą aktywnością wykazali się posłowie (44%). Udział Rady Ministrów wynosił wówczas 42%, udział komisji sejmowych — 9%, Prezydenta — 3%, a Senatu — 2%.

W latach 1997–2001 po raz pierwszy łączna liczba projektów poselskich i projektów komisji sejmowych była mniejsza niż liczba projektów Rady Ministrów. Udział tych ostatnich w ogólnej liczbie wszystkich zgłoszonych inicjatyw ustawodawczych zbliżył się do 50%, nie zdołał jednak osiągnąć tej granicy.

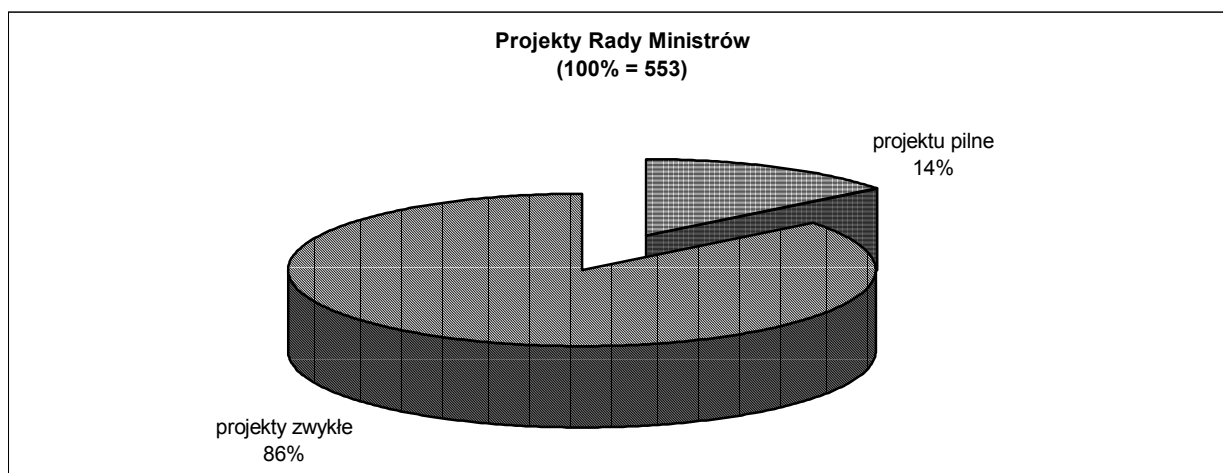
Porównanie danych dotyczących III kadencji z danymi dotyczącymi II kadencji (była ona pierwszą „pełną” kadencją Sejmu po 1989 r.) ujawnia radykalny wzrost ogólnej liczby inicjatyw ustawodawczych (o prawie 41%). Opiswane zjawisko jest związane przede wszystkim ze znaczącym zwiększeniem się liczby projektów rządowych (o 61%) i poselskich (o 31%). Należy natomiast odnotować zmniejszenie się liczby inicjatyw Prezydenta (27 projektów w II kadencji, 16 w III kadencji — spadek o 41%).

Przyczyny takiego stanu rzeczy są, jak się wydaje, związane ze znacznym przyspieszeniem w latach trwania III kadencji reform gospodarczo-ustrojowych, a także z intensyfikacją procesu dostosowywania polskiego prawa do standardów prawnych Unii Europejskiej. Proces ten w fazie koncepcyjnej, na etapie przygotowywania projektów, w znacznie większym stopniu angażuje Radę Ministrów i posłów niż pozostałe podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej.

Zwraca uwagę fakt, iż Prezydent RP i Senat korzystają z przysługującego im na mocy art. 118 ust. 1 konstytucji prawa w bardzo ograniczonym zakresie (podobnie było przed wejściem obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej w życie — Senat w okresie 20 października 1993 r.–20 października 1997 r. wniósł 20 projektów). Jest charakterystyczne, iż w trakcie III kadencji Sejmu Prezydent znacznie częściej korzystał z prawa weta (28 razy) niż z prawa inicjatywy ustawodawczej (16 razy). Bez wątplenia oznacza to, iż bardziej eksponował on w minionym czterolecu posiadane kompetencje „strażnika konstytucji” niż uprawnienia związane z inicjowaniem procesu ustawodawczego. Dopiero czas pokaże, czy taka sytuacja stanowi trwałą cechę ustrojową polskiego modelu prezydentury, czy też wynika z indywidualnego stylu sprawowania urzędu.

1.1. Struktura projektów rządowych

Wykres 2.



Na 553 projekty będące przedmiotem rządowej inicjatywy ustawodawczej 80 (14% wszystkich projektów wniesionych przez rząd) zostało oznaczonych klauzulą pilności. Dla potrzeb niniejszej analizy przyjęto, że projektem pilnym jest tylko taki projekt, w stosunku do którego Rada Ministrów klauzuli pilności nie wycofała.

Pozostałe 473 (86%) projekty rządowe były rozpatrywane w trybie zwykłym. Mając na uwadze fakt, iż państwo polskie w dalszym ciągu znajduje się w okresie zasadniczych reform społecznych, należy uznać, że zakres wykorzystania przez rząd tej możliwości przyspieszenia legislacji jest bardzo ograniczony.

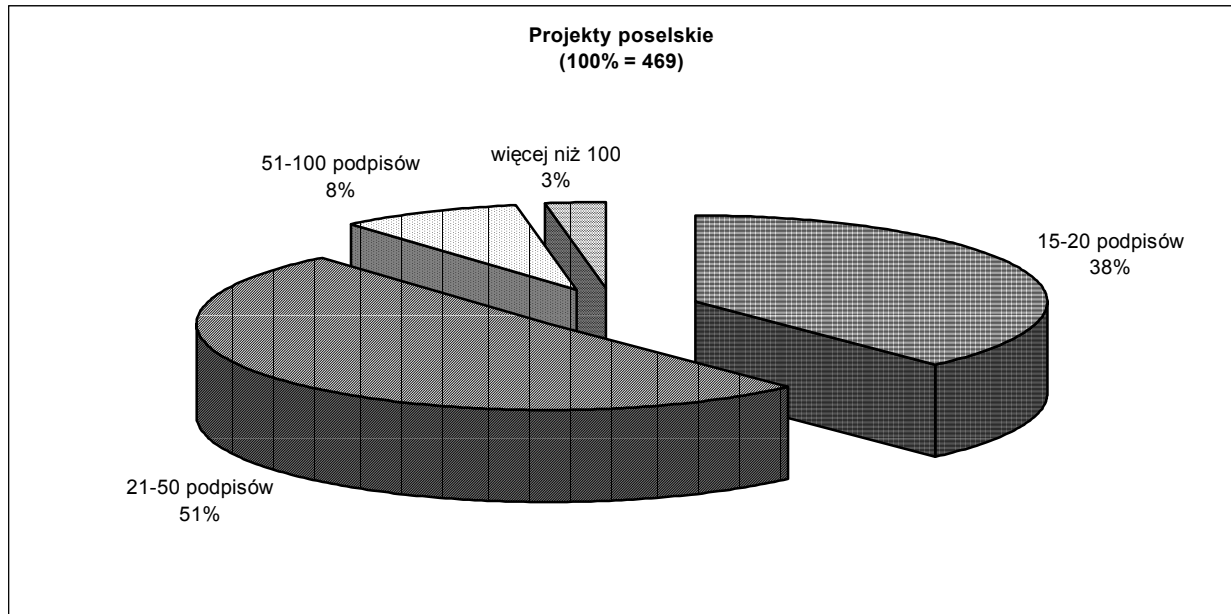
1.2. Projekty poselskie z uwzględnieniem liczby posłów wnioskodawców

Projekt poselski, zanim stanie się przedmiotem postępowania ustawodawczego, musi zostać poparty przez grupę co najmniej 15 posłów.

W liczbie 469 projektów poselskich są projekty, które na początku drogi ustawodawczej były sygnowane przez minimalne grupy deputowanych, inne spotkały się z aprobatą większych grup.

W celu analizy struktury poparcia posłów dla poszczególnych projektów dokonano podziału projektów poselskich na cztery kategorie. Pierwszą stanowią te projekty, którym udzieliło poparcia 15–20 posłów, drugą — projekty popierane przez 21–50 posłów, trzecią — podpisane przez 51–100 posłów, czwartą — sygnowane przez ponad 100 posłów.

Wykres 3.



Najwięcej było projektów należących do kategorii drugiej (21–50 podpisów). Wnieśli ich 239 (51% wszystkich projektów poselskich). W pierwszej kategorii (15–20 podpisów) znalazło się 178 projektów (38%); kategoria trzecia (51–100 podpisów) obejmowała 39 projektów (8%). Najmniej liczną kategorię stanowiły projekty ustaw popierane na początku drogi legislacyjnej przez ponad 100 posłów. W III kadencji było 13 takich projektów (3%).

Przedstawione dane wskazują, iż inicjatywy poselskie najczęściej są popierane przez grupy posłów, których liczebność nieznacznie przekracza minimalny dopuszczalny próg. Rzadko natomiast deputowani konsolidują się wokół zgłaszanego projektu ustawy. Jeśli do tego dochodzi, to z reguły jest to spowodowane wniesieniem przez różne grupy posłów kilku podobnych tematycznie projektów, czego konsekwencją jest wspólne ich rozpatrywanie. W takiej sytuacji czas pracy parlamentu nad projektem wydłuża się.

Wydaje się, iż niewielka liczba podpisów wymagana do wniesienia inicjatywy ustawodawczej sprawia, że jest sporo projektów poselskich mających na celu realizację interesów partykularnych lub tych interesów grupowych, które nie mogą liczyć na szersze poparcie społeczne. Znaczny odsetek projektów popieranych przez grupy liczące 15–20 posłów wskazuje, iż próg 15 podpisów stanowi raczej nieskuteczną barierę przeciwko inicjatywom nieprzemyślanym, pozbawionym szerszego poparcia społecznego lub mającym charakter lobbystyczny.

2. Stan prac Sejmu nad projektami ustaw w dniu zakończenia III kadencji

Przedstawiając informację na temat stanu prac Sejmu nad projektami ustaw w dniu zakończenia kadencji trzeba przypomnieć, że nie każda inicjatywa ustawodawcza kończy się uchwaleniem ustawy. Zgodnie z postanowieniami art. 33 ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu wnioskodawca aż do zakończenia II czytania może wycofać wniesiony przez siebie projekt, a poselski projekt uważa się za wycofany również wówczas, gdy liczba posłów popierających go staje się (przed zakończeniem II czytania) mniejsza niż 15. Ponadto Sejm może odrzucić projekt ustawy — albo w I czytaniu, albo w III.

Na potrzeby analizy przyjęto, że projektami pozytywnie rozpatrzonymi przez Sejm są takie projekty, które nie zostały odrzucone przez izbę najpóźniej w III czytaniu.

Tabela 2.

Sytuacja projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji (stan na ostatni dzień kadencji — 18 października 2001 r.)	Liczba projektów	%
Projekty pozytywnie rozpatrzone przez Sejm	777	68
Projekty, w stosunku do których postępowanie ustawodawcze w Sejmie nie zostało zakończone	223	19
Projekty odrzucone	94	8
Projekty wycofane	58	5
Razem	1152	100

Do ostatniego dnia III kadencji Sejmu (18 października 2001 r.) na 1152 wniesione projekty ustaw 777 (prawie 68%) zostało pozytywnie rozpatrzonych przez tę izbę (III czytanie zakończyło się uchwaleniem ustawy), 94 (8%) zostały odrzucone, a 58 (5%) wycofali wnioskodawcy. W dniu tym 223 projekty (19%) znajdowały się jeszcze w fazie prac legislacyjnych w Sejmie.

Liczba 777 projektów pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm nie oznacza, że w badanym okresie izba uchwaliła tyle ustaw. Uchwalonych ustaw było oczywiście mniej, co wynika z faktu, iż niektóre projekty były rozpatrywane łącznie w ramach wspólnych procedur.

W II kadencji Sejmu 72% wniesionych projektów zostało rozpatrzonych pozytywnie, 9% Sejm odrzucił, 5% wycofano, a prac legislacyjnych nad 14% izba nie zakończyła do ostatniego dnia kadencji.

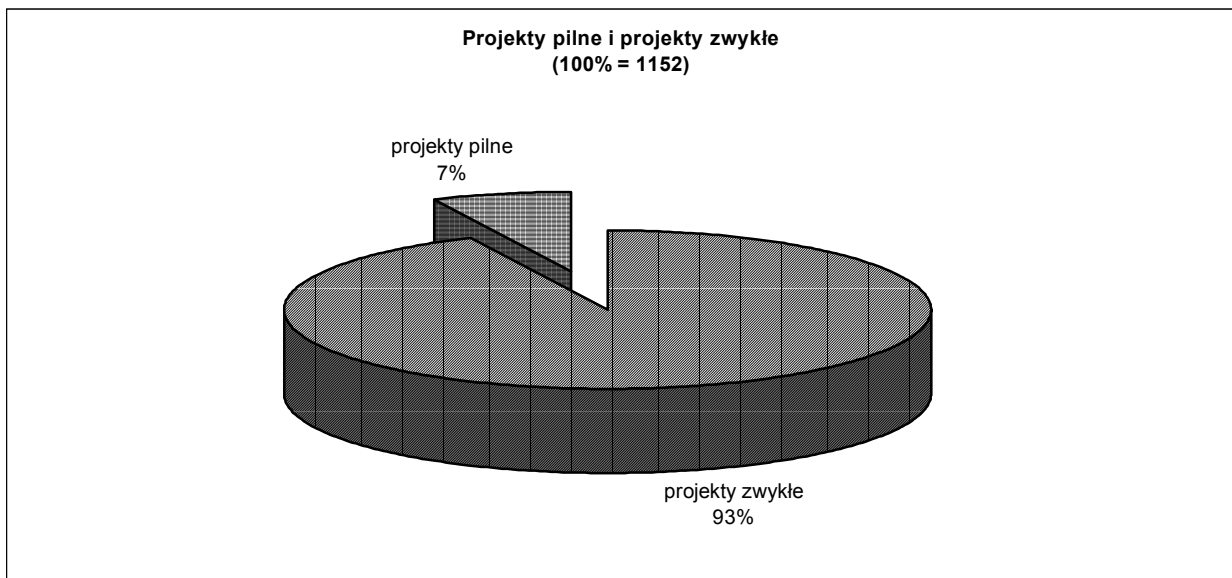
Porównując przedstawione wyżej wyniki łatwo dostrzec, iż w obu kadencjach podobne są odsetki projektów odrzuconych i wycofanych. Dane różnią się natomiast dość wyraźnie w kategoriach „projekty pozytywnie rozpatrzone przez Sejm” i „projekty, w stosunku do których postępowanie ustawodawcze w Sejmie nie zostało zakończone”. Wydaje się, iż przyczyną takiego stanu rzeczy jest zasadniczy wzrost (w stosunku do II kadencji) liczby projektów, którymi zajmował się Sejm III kadencji. Zwiększeniu się liczby inicjatyw ustawodawczych nie towarzyszył adekwatny wzrost efektywności prac Sejmu. W konsekwencji odsetek projektów, w stosunku do których Sejm nie zdążył podjąć merytorycznej decyzji do końca kadencji, istotnie się zwiększył.

Przypomnijmy, iż analiza działalności Sejmu I kadencji w tej dziedzinie wykazała całkowicie odmienny obraz. Wówczas izba ukończyła prace nad 32% projektów, 13% zostało wycofanych lub odrzuconych, a prace nad 55% projektów nie zostały ukończone. Należy jednak pamiętać, iż Sejm zakończył w 1993 r. swoją działalność w szczególnych okolicznościach w wyniku skrócenia kadencji.

3. Sposób rozpatrywania projektu

3.1. Procedura rozpatrywania projektu — projekty pilne i projekty zwykłe

Wykres 4.



Wśród 1152 projektów wniesionych do Sejmu III kadencji znaczną większość — 1072 (93%) — stanowiły projekty zwykłe; projektów pilnych było 80 (7%). Wskazuje to na utrzymywanie się stałej tendencji zaobserwowanej po upływie połowy, a następnie trzech czwartych tej kadencji (po dwóch latach wśród 588 inicjatyw ustawodawczych odsetek projektów zwykłych wynosił 92%; po trzech latach wśród 844 projektów udział projektów zwykłych wzrósł do 93%).

Bardzo podobnie wyglądała sytuacja w II kadencji Sejmu: 91% stanowiły projekty zwykłe, 9% — projekty pilne.

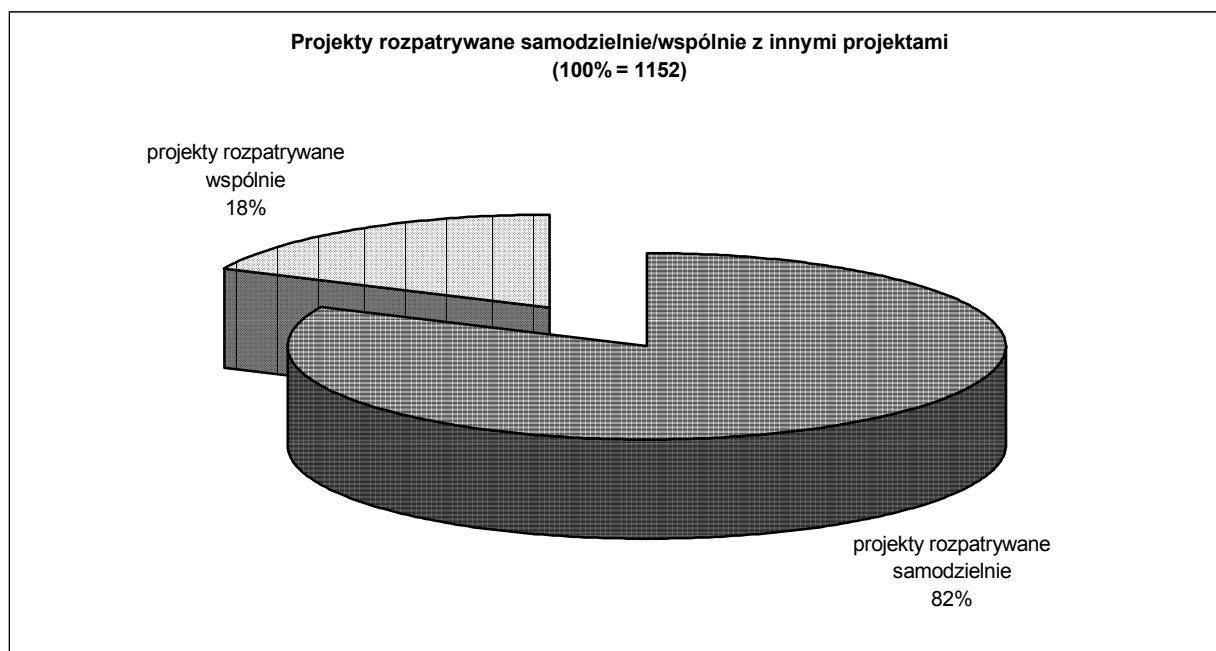
3.2. Projekty rozpatrywane wspólnie

W dotychczasowej praktyce Sejmu został przyjęty zwyczaj, że jeżeli dwa (albo więcej) projekty wniesione w zbliżonym czasie regulują tę samą materię ustawodawczą, to podlegają one wspólnemu rozpatrzeniu.

Wspólne rozpatrywanie projektów powoduje, że procedury ustawodawcze ulegają niejako połączeniu. W takich przypadkach komisje sejmowe z reguły przedstawiają łączne sprawozdanie, obejmujące wnioski dotyczące tych projektów.

W Sejmie III kadencji wśród 1152 projektów ustaw 944 (82%) były rozpatrywane samodzielnie, 208 zaś (18%) podlegało procedurze wspólnego rozpatrzenia. W stosunku do II kadencji jest widoczny zdecydowany wzrost udziału projektów rozpatrywanych samodzielnie (analogiczne odsetki wyniosły bowiem wówczas 75% oraz 25%).

Wykres 5.



Często w ramach jednej procedury Sejm III kadencji rozpatrywał jednocześnie trzy bądź cztery projekty, a niekiedy nawet kilkanaście projektów. Spośród 208 projektów, które były rozpatrywane wspólnie, 106 (51%) podlegało procedurze obejmującej dwa projekty, 42 (20%) — procedurze obejmującej trzy projekty, a 20 (10%) — procedurze obejmującej cztery projekty. Dwukrotnie Sejm rozpatrywał po pięć projektów jednocześnie — w sumie 10 projektów (5%). Ponadto po jednym razie zdarzyło się, że procedura wspólnego rozpatrywania dotyczyła siedmiu (3%), jedenastu (5%) oraz dwunastu (6%) projektów.

W porównaniu do II kadencji wśród projektów podlegających procedurze wspólnego rozpatrywania wyraźnie zmniejszył się (z 68% do 51%) udział projektów rozpatrywanych po dwa.

Wśród 944 projektów rozpatrywanych samodzielnie 506 (54%) zostało wniesionych przez Radę Ministrów, 334 (35%) — przez posłów, 70 (7,5%) — przez komisje, 18 (2%) — przez Senat, 12 (1%) — przez Prezydenta, a 4 projekty (0,5%) były realizacją obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Porównanie powyższych danych z informacją na temat udziału projektów rządowych w ogólnej liczbie wszystkich projektów wskazuje, iż projekty Rady Ministrów są rozpatrywane samodzielnie relatywnie częściej niż projekty innych wnioskodawców. Odwrotny wniosek można sformułować wobec projektów poselskich, które samodzielnie są rozpatrywane rzadziej niż wynikałoby to z ich udziału w ogólnej liczbie wszystkich projektów.

4. Skierowanie projektu do I czytania

Pierwszą decyzję w sprawie każdego projektu podejmuje Marszałek Sejmu, od którego zależy skierowanie projektu do I czytania. Decyzja o takim skierowaniu rozpoczyna procedurę rozpatrywania projektu przez izbę.

W badanym okresie Marszałek Sejmu podjął decyzję o skierowaniu projektu do I czytania w stosunku do 1146 wniesionych projektów ustaw. 607 z nich (53%) zostało skierowanych do I czytania na posiedzenie Sejmu, a 539 (47%) — na posiedzenia komisji.

W porównaniu z Sejmem II kadencji można zaobserwować zmniejszenie się (z 71% do 53%) odsetka projektów, które były kierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu.

Wykres 6.

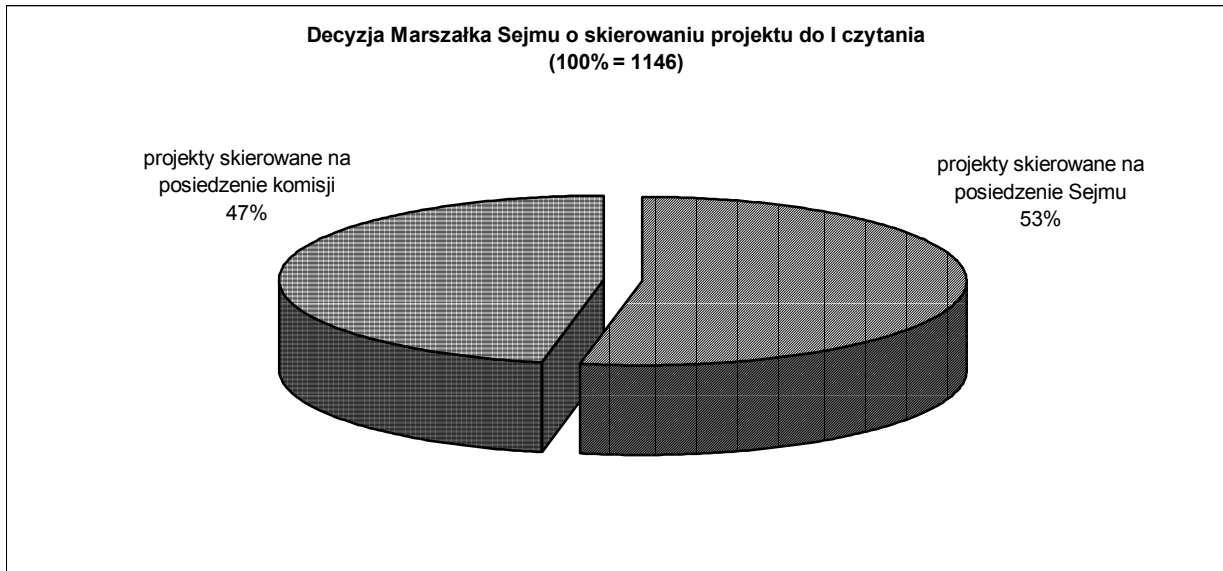


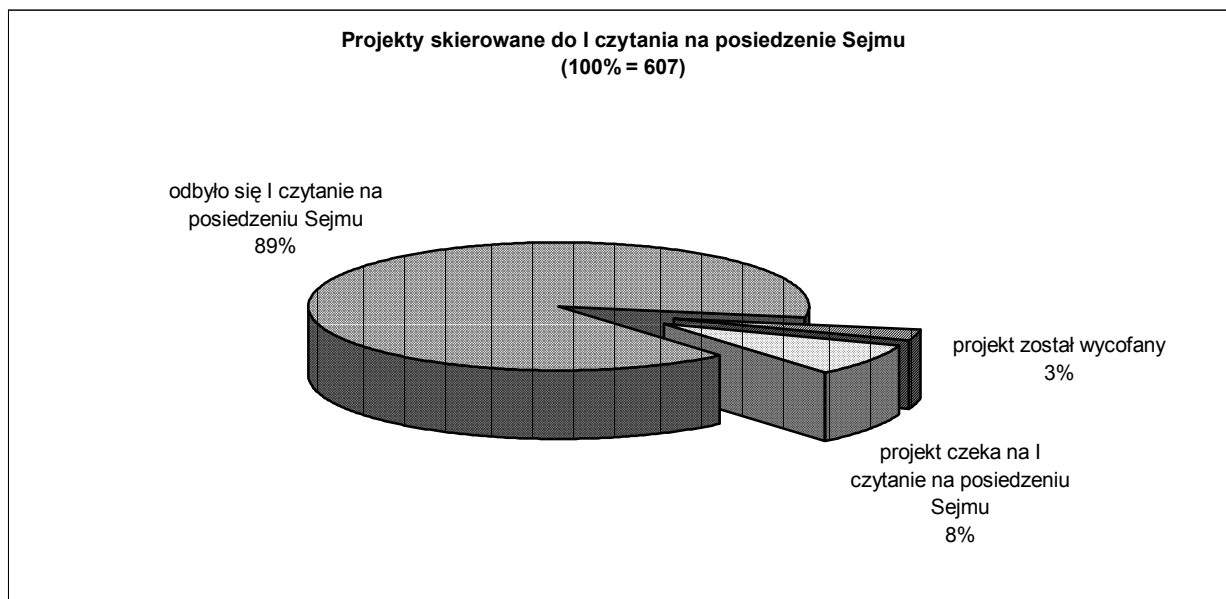
Tabela 3.

Projekty skierowane decyzją Marszałka Sejmu do I czytania	Posiedzenia Sejmu		Posiedzenia komisji	
	liczba projektów	%	liczba projektów	%
Odkonstytuowano I czytanie projektu	540	89	435	81
Projekt czeka na I czytanie	51	8	83	15
Projekt wycofano	16	3	21	4
Razem	607	100	539	100

4.1. Projekty ustaw skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu

Do końca III kadencji Sejmu wśród 607 projektów skierowanych do I czytania na posiedzenie Sejmu znajdowało się 540 projektów (89%), których I czytanie zostało zakończone, 16 projektów (3%) zostało wycofanych, a w przypadku 51 projektów (8%) I czytanie nie odbyło się.

Wykres 7.

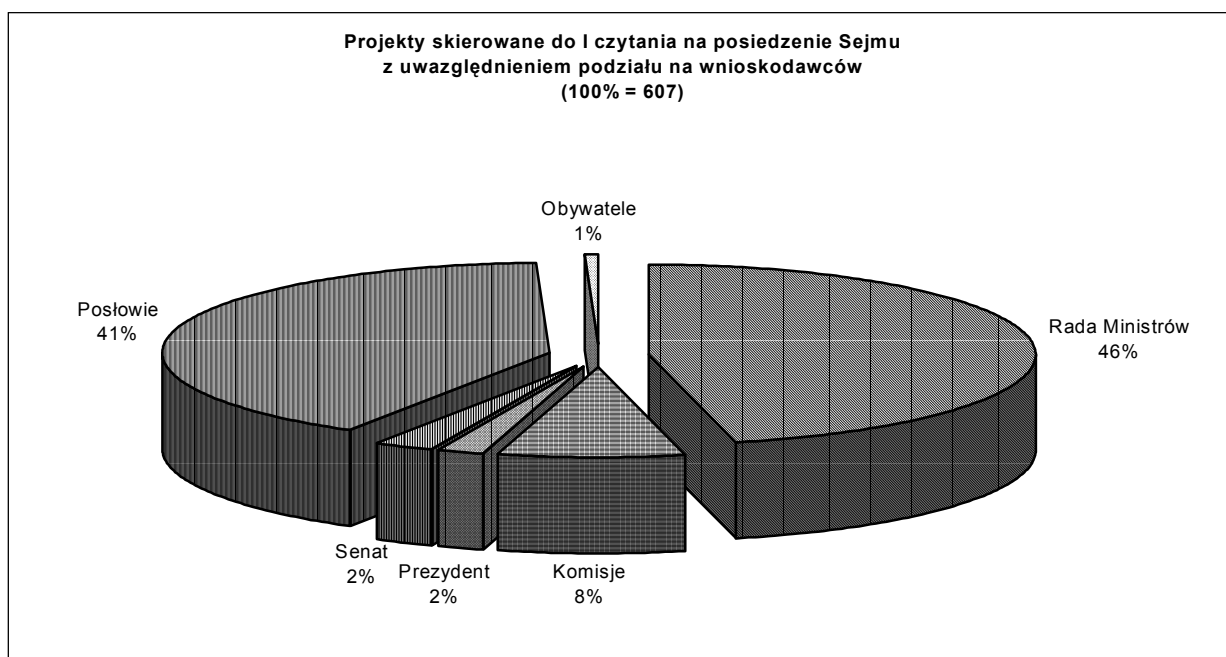


Jeśli chodzi o projekty skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu w II kadencji, to Sejm zakończył wówczas I czytanie w przypadku 92% projektów, 4% projektów wycofano, a również w stosunku do 4% do I czytania nie doszło.

Zestawienie danych dotyczących obu kadencji potwierdza wyrażony wyżej pogląd, iż zwiększeniu się ogólnej liczby projektów, którymi zajmował się Sejm III kadencji (w porównaniu z liczbą projektów wniesionych do Sejmu II kadencji), nie towarzyszył wystarczający wzrost efektywności prac izby. Liczba (a także udział) projektów, w stosunku do których Sejm nie zdążył przed upływem kadencji przeprowadzić I czytania (por. również przedstawione niżej dane dotyczące I czytania na posiedzeniach komisji), znacząco powiększyła się.

Najwięcej spośród 607 wspomnianych projektów wniosła Rada Ministrów — 281 (46%), a w dalszej kolejności inicjatorami byli: posłowie — 247 (41%), komisje sejmowe — 47 (8%), Prezydent RP — 13 (2%), Senat — 15 (2%) i grupy obywateli — 4 (1%).

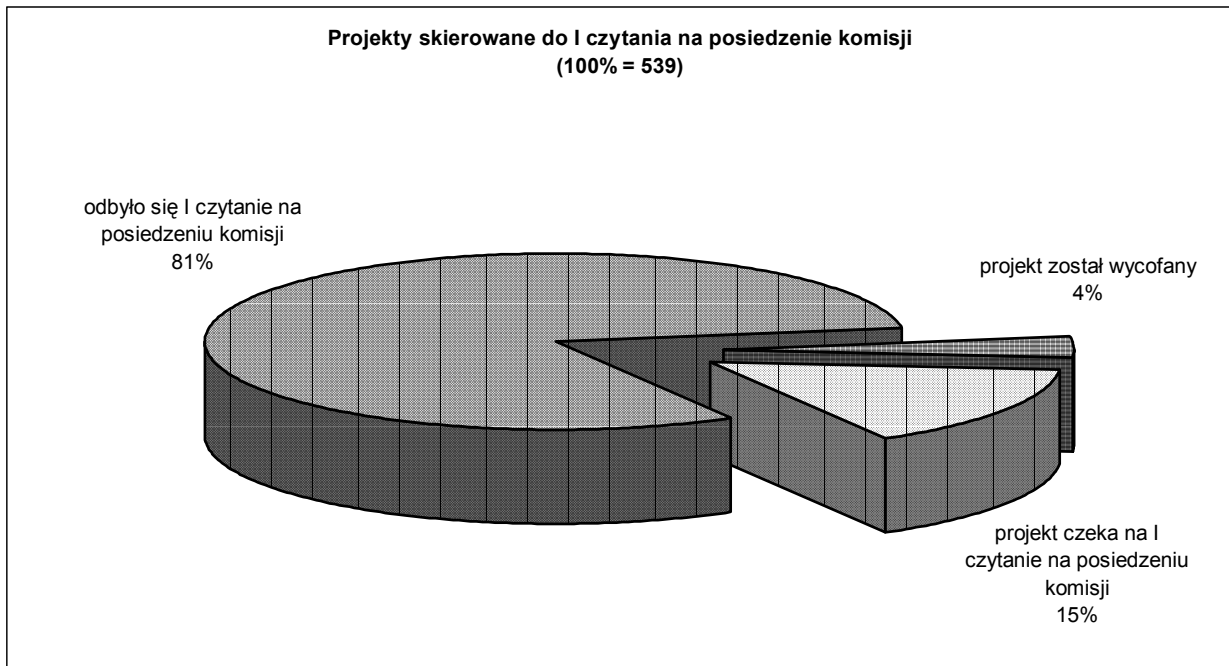
Wykres 8.



4.2. Projekty ustaw skierowane do I czytania na posiedzenia komisji

Wśród 539 projektów ustaw skierowanych do I czytania na posiedzenia komisji w odniesieniu do 435 projektów (81%) I czytanie zostało zakończone, w 21 przypadkach (4%) projekt został wycofany, a w stosunku do 83 projektów (15%) komisje nie przeprowadziły I czytania.

Wykres 9.



W II kadencji Sejmu w przypadku 87% projektów I czytanie w komisjach zostało zakończone, 4% projektów wycofano, a I czytanie 9% projektów nie odbyło się.

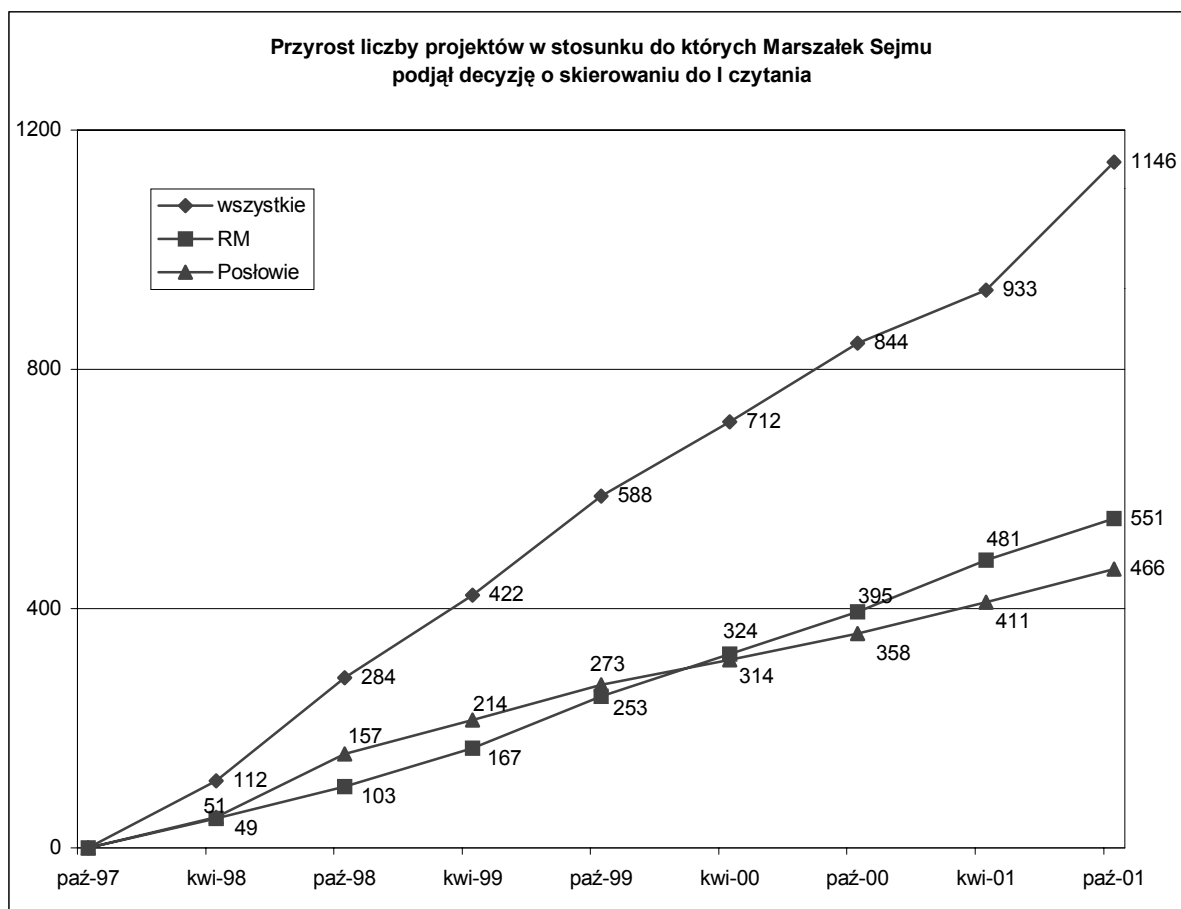
4.3. Projekty, w stosunku do których Marszałek Sejmu podjął decyzję o skierowaniu do I czytania (w sześciomiesięcznych przedziałach czasowych)

Ostatnią kwestią analizowaną w tym fragmencie opracowania jest zagadnienie aktywności poszczególnych wnioskodawców, mierzonej liczbą projektów, w stosunku do których Marszałek Sejmu podjął decyzję o skierowaniu do I czytania (jednostką czasu jest 6 miesięcy).

Powiązanie przedstawionej aktywności z decyzją Marszałka Sejmu znajduje uzasadnienie w fakcie, że jest ona pierwszą uchwytną statystycznie decyzją w sprawie każdego projektu.

Liczba projektów skierowanych do I czytania odpowiada w przybliżeniu liczbie projektów wnoszonych w danej jednostce czasu przez podmioty posiadające prawo do inicjowania procesu ustawodawczego.

Wykres 10.



Przedstawione powyżej dane wskazują, iż w ciągu pierwszych sześciu miesięcy III kadencji zarysowała się, jeśli chodzi o liczbę inicjatyw ustawodawczych, nieznaczna przewaga posłów nad Radą Ministrów (w tym czasie posłowie wnieśli o 2 projekty więcej niż rząd). Sytuacja zmieniła się zasadniczo w następnym półroczu. Nastąpił wówczas bardzo znaczny przyrost liczby projektów ustaw, których wnioskodawcami byli posłowie. Po roku działalności izby udział projektów poselskich i rządowych wśród wszystkich projektów skierowanych do I czytania wynosił odpowiednio 55% i 36%.

Od tego czasu liczba projektów poselskich wzrastała zdecydowanie wolniej niż liczba inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów. Po 18 miesiącach III kadencji projekty poselskie stanowiły 51% wszystkich projektów skierowanych do I czytania, projekty rządowe — 40%.

Faktem, który warto odnotować, jest wniesienie przez Radę Ministrów znacznej liczby projektów w okresie od 20 kwietnia do 20 października 1999 r. W tym czasie bowiem rząd podjął 86 inicjatyw ustawodawczych, podczas gdy posłowie — 59. Dzięki temu na półmetku kadencji różnica między liczbami projektów poselskich i rządowych niemal się zatarła (projekty poselskie stanowiły wówczas 46%, a projekty Rady Ministrów — 43%).

Trzeci rok kadencji Sejmu przyniósł zmianę, jeśli chodzi o podmiot, który zgłosił najwięcej projektów ustaw. Według stanu na dzień 20 października 2000 r. udział rządowych inicjatyw ustawodawczych wynosił 47%, a poselskich — niecałe 43%. Przewagę Radzie Ministrów zapewnił przede wszystkim spoczywający na rządzie obowiązek inicjowania reform mających na celu dostosowywanie polskiego ustawodawstwa do wymogów prawa Unii Europejskiej.

Analiza czwartego roku III kadencji ujawnia bardzo gwałtowny wzrost ogólnej liczby projektów skierowanych do I czytania (widoczny szczególnie w ostatnich sześciu miesiącach). Po raz pierwszy w ciągu jednego półrocza (od 20 kwietnia do 18 października 2001 r.) Marszałek Sejmu skierował do I czytania ponad 200 projektów (dokładnie 213; „średnia” za poprzednie sześciomiesięczne okresy to 133 projekty). Należy przy tym pamiętać, że ostatnia decyzja o skierowaniu projektu do I czytania została podjęta 4 września 2001 r., czyli w istocie Marszałek Sejmu wydał owych 213 decyzji w ciągu zaledwie 4,5 miesiąca.

Wydaje się, iż rosnąca aktywność podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej — charakteryzująca okres ostatnich miesięcy kadencji — daje się wytłumaczyć w głównej mierze „gorączką” kampanii wyborczej. Obawa przed negatywnym werdyktem elektoratu stała się bowiem przyczyną gwałtownych prób realizacji przedwyborczych obietnic złożonych cztery lata wcześniej.

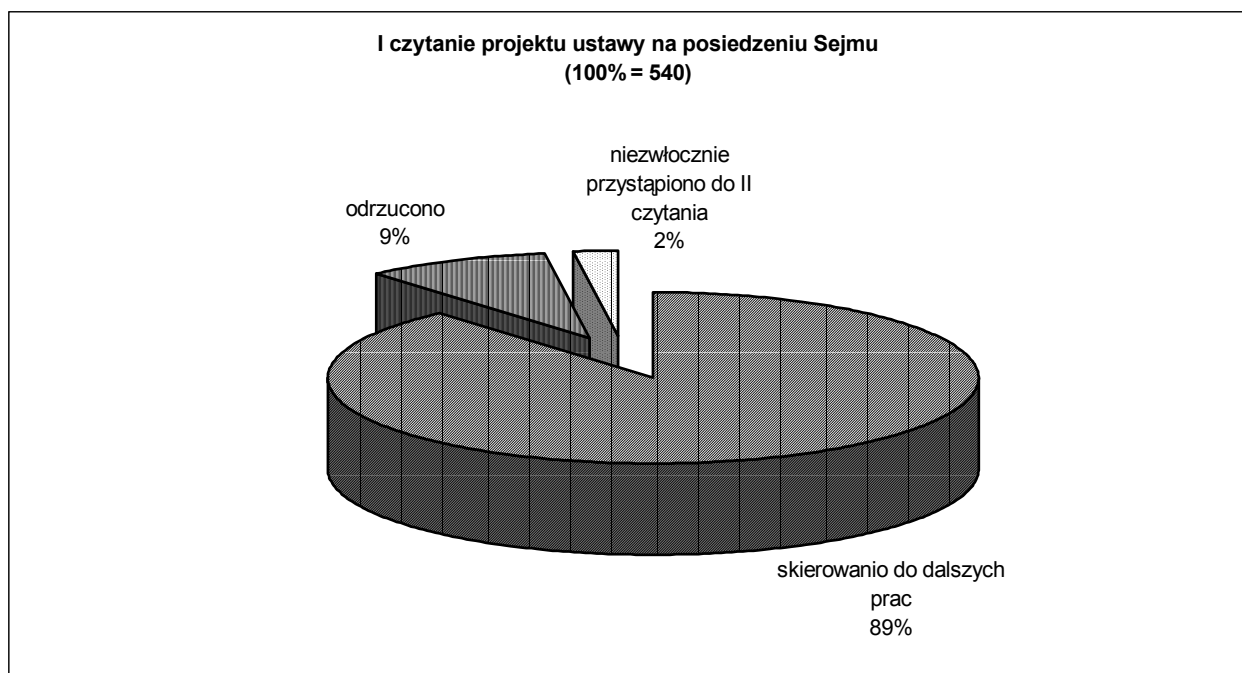
5. Prace Sejmu nad projektem ustawy

5.1. I czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu

Jeżeli I czytanie projektu ustawy odbywa się na posiedzeniu plenarnym, to Sejm może skierować projekt do dalszych prac albo podjąć decyzję o jego odrzuceniu. W pierwszym przypadku (decyzja o skierowaniu do dalszych prac) izba kieruje projekt do komisji w celu szczegółowego rozpatrzenia przez nie regulacji będących przedmiotem postępowania. W wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach można, zgodnie z Regulaminem Sejmu, skrócić procedurę, przystępując do II czytania niezwłocznie po zakończeniu I czytania, bez odsyłania projektu do komisji.

W analizowanym okresie na posiedzeniach Sejmu odbyło się I czytanie 540 projektów ustaw. Spośród nich 478 projektów (89%) zostało — decyzją Sejmu — skierowanych do dalszych prac w komisjach, 50 (9%) izba odrzuciła, w przypadku zaś 12 projektów (2%) — po przeprowadzeniu I czytania niezwłocznie przystąpiła do II czytania.

Wykres 11.



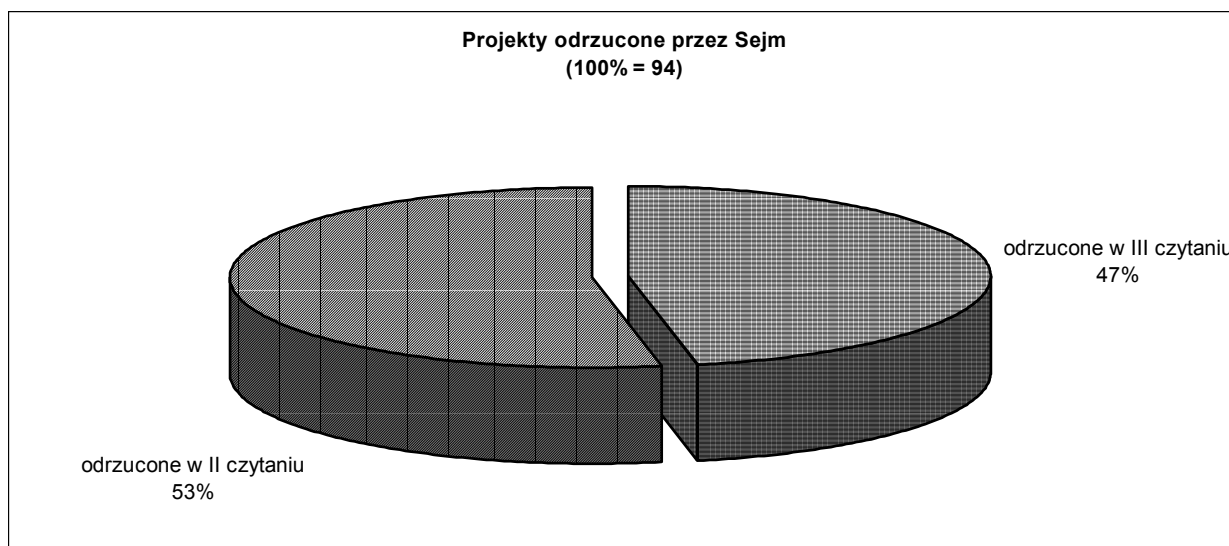
5.2. Projekty odrzucone

Spośród 94 projektów odrzuconych przez Sejm 50 (53%) izba odrzuciła w I czytaniu, a w stosunku do 44 (47%) stało się to w III czytaniu.

Porównanie całej III kadencji z pierwszym jej rokiem wskazuje na zmianę tendencji, dającej się zaobserwować w trakcie 12 miesięcy od października 1997 r. do października 1998 r., kiedy to decyzję o odrzuceniu projektu ustawy izba zdecydowanie częściej podejmowała w I czytaniu (71% wszystkich projektów odrzuconych). Nastąpił więc powrót do proporcji z II kadencji, w której w I czytaniu odrzucono 54% projektów, natomiast w III — 46%.

Wypada stwierdzić, iż tendencja z pierwszego roku działalności Sejmu III kadencji była, z punktu widzenia ekonomii prac izby, korzystniejsza, gdyż odrzucenie w III czytaniu projektów ustaw, które po I czytaniu na posiedzeniu plenarnym zostały skierowane do dalszych prac, jest swoistą „porażką” legislacyjną. Oznacza ono bowiem, iż mimo wysiłków organów Sejmu rozpatrujących projekt nie zdołały one udoskonalić opracowywanej regulacji w takim stopniu, by większość głosujących powiedziała się za uchwaleniem ustawy.

Wykres 12.



5.3. II czytanie projektu

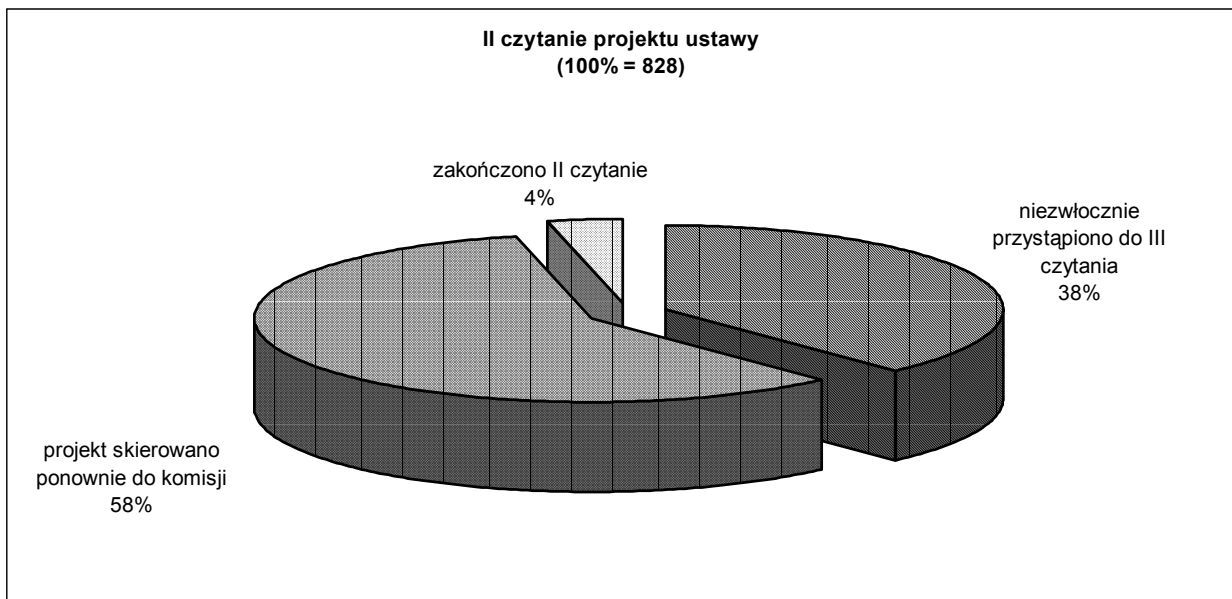
Sejm, zgodnie z regulaminem, kończąc II czytanie projektu ustawy może odesłać go ponownie do komisji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania w związku z poprawkami zgłoszonymi podczas debaty w trakcie II czytania albo — w razie braku nowych poprawek — niezwłocznie przystąpić do III czytania.

W analizowanym okresie, tj. w całej III kadencji, Sejm przeprowadził II czytanie 828 projektów. W przypadku 316 (38%) spośród nich po II czytaniu izba niezwłocznie przystąpiła do III czytania, a w stosunku do 483 projektów (58%) została podjęta decyzja o ponownym ich odesłaniu do komisji. Jeśli chodzi o 29 projektów (4%), to Sejm po II czytaniu nie podjął ani decyzji o przejściu do III czytania, ani decyzji o odesłaniu ich ponownie do komisji.

Z podanych liczb wynika, że do ponad połowy rozpatrywanych projektów w trakcie II czytania były zgłaszane poprawki. Taki stan rzeczy rodzi pytanie o efektywność prac komisji poprzedzających II czytanie. Jakie przyczyny powodują, iż wielokrotnie posłowie zgłaszają poprawki

dopiero na tak dalekim etapie postępowania legislacyjnego? Wydaje się, iż zjawisko to wiąże się ze zbyt rzadkim wykorzystywaniem przez posłów, którzy nie są członkami komisji rozpatrujących projekt, uprawnień do zgłaszania uwag lub propozycji poprawek w trakcie I czytania projektu na posiedzeniach komisji. Niezależnie od przyczyn takiej sytuacji jest oczywiste, że absorbowanie izby nowymi poprawkami podczas II czytania obniża efektywność prac parlamentu.

Wykres 13.



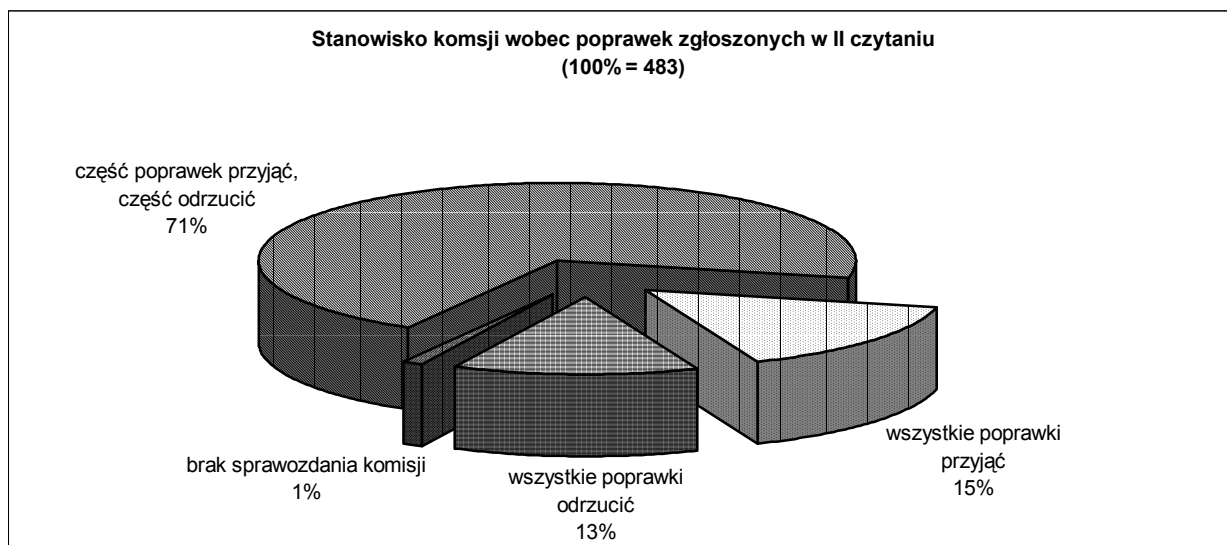
5.4. Stanowisko komisji po II czytaniu projektu

W badanym okresie Sejm po przeprowadzeniu II czytania skierował do komisji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania 483 projekty.

Najczęściej sprawozdania komisji zawierały sugestię częściowego przyjęcia zaproponowanych w II czytaniu poprawek. Takie stanowisko zostało zaprezentowane w 339 przypadkach (70%). Propozycja przyjęcia wszystkich proponowanych w II czytaniu poprawek miała miejsce w odniesieniu do 74 projektów (15%), natomiast za odrzuceniem wszystkich takich poprawek komisje opowiedziały się 65 razy (prawie 14%). Komisje nie przedstawiły dodatkowego sprawozdania w stosunku do 5 projektów (1%).

Z powyższych danych wynika, iż w znacznie przeważającej części przypadków (15% + 70% = 85%) komisje w sprawozdaniu dodatkowym popierają wszystkie bądź przynajmniej niektóre poprawki zgłoszone przez posłów w trakcie II czytania projektu. Taką tendencję zaobserwowano również w Sejmie II kadencji (odpowiednie odsetki wynosiły wówczas 15% + 73% = 88%).

Wykres 14.

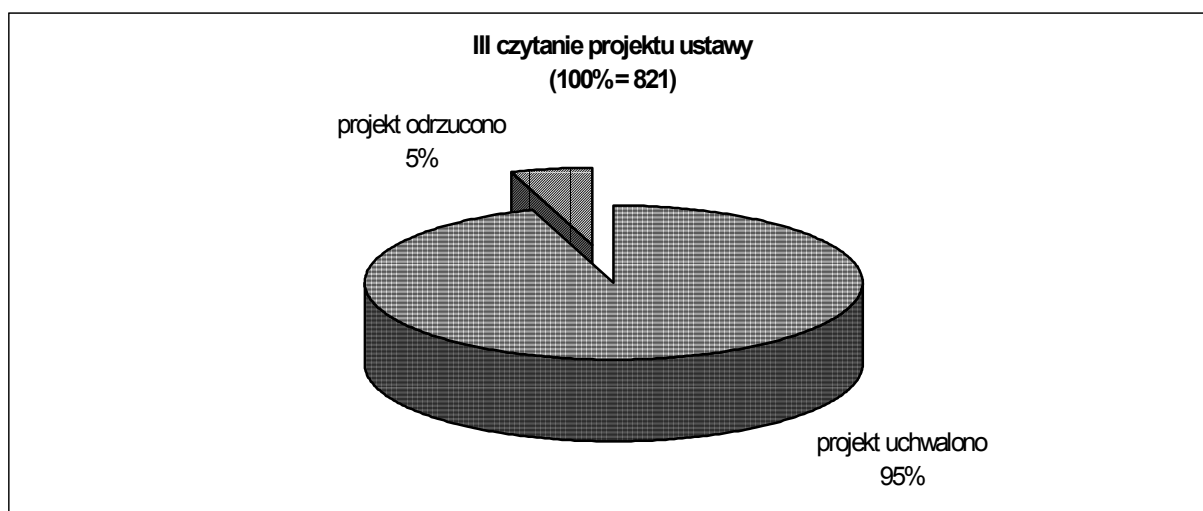


5.5. III czytanie projektu

Zgodnie z Regulaminem Sejmu III czytanie jest czytaniem ostatnim dla wszystkich projektów ustaw, zarówno zwykłych, jak i oznaczonych jako pilne (do zakończenia II kadencji projekty pilne rozpatrywano w dwóch czytaniach).

W badanym okresie Sejm przeprowadził III czytanie 821 projektów ustaw. W zdecydowanej większości przypadków zakończyło się ono uchwaleniem ustawy (777 projektów — 95%). Jedynie w stosunku do 44 projektów ustaw (5%) Sejm podjął w III czytaniu decyzję o odrzuceniu.

Wykres 15.



5.6. Liczba projektów ustaw pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm (w dwumiesięcznych przedziałach czasowych)

Poniżej przedstawiamy, jak zmieniała się w czasie (w jednostce czasu wynoszącej 2 miesiące) liczba projektów, których rozpatrywanie przez Sejm zakończyło się uchwaleniem ustawy. Tabela i wykres obrazują, ile projektów Sejm rozpatrzył pozytywnie w poszczególnych okresach dwumiesięcznych. Dla potrzeb niniejszej analizy przyjęto, że projekty pozytywnie rozpatrzone przez Sejm to takie projekty, których III czytanie zostało zakończone i nie doszło do ich odrzucenia.

Tabela 4.

Okres	Liczba projektów ustaw pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm III kadencji (w okresach dwumiesięcznych)
20 października–20 grudnia 1997 r.	23
21 grudnia 1997 r.–20 lutego 1998 r.	9
21 lutego–20 kwietnia 1998 r.	6
21 kwietnia–20 czerwca 1998 r.	24
21 czerwca–20 sierpnia 1998 r.	37
21 sierpnia–20 października 1998 r.	11
21 października–20 grudnia 1998 r.	56
21 grudnia 1998 r.–20 lutego 1999 r.	18
21 lutego–20 kwietnia 1999 r.	33
21 kwietnia–20 czerwca 1999 r.	31
21 czerwca–20 sierpnia 1999 r.	22
21 sierpnia–20 października 1999 r.	24
21 października–20 grudnia 1999 r.	7
21 grudnia 1999 r.–20 lutego 2000 r.	32
21 lutego–20 kwietnia 2000 r.	35
21 kwietnia–20 czerwca 2000 r.	31
21 czerwca–20 sierpnia 2000 r.	26
21 sierpnia–20 października 2000 r.	30
21 października–20 grudnia 2000 r.	54
21 grudnia 2000 r.–20 lutego 2001 r.	25
21 lutego–20 kwietnia 2001 r.	48
21 kwietnia–20 czerwca 2001 r.	54
21 czerwca–20 sierpnia 2001 r.	113
21 sierpnia–18 października 2001 r.	28

W trakcie III kadencji liczba projektów pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm systematycznie wzrastała.

Wydaje się, iż w tym czasie można wyróżnić sześć charakterystycznych faz aktywności Sejmu:

- okres od 20 października 1997 r. do 20 kwietnia 1998 r.,
- okres od 21 kwietnia do 20 grudnia 1998 r.,
- okres od 21 grudnia 1998 r. do 20 grudnia 1999 r.,
- okres od 21 grudnia 1999 r. do 20 października 2000 r.,
- okres od 21 października 2000 r. do 20 kwietnia 2001 r.,
- okres od 21 kwietnia 2001 r. do 18 października 2001 r.

W pierwszym z wyróżnionych okresów (trwał on 6 miesięcy) Sejm rozpatrzył pozytywnie 38 projektów. Ta stosunkowo nieduża liczba rozpatrzonych projektów (średnio nieco ponad 6

projektów miesięcznie) jest związana bez wątplenia z koniecznością „oswojenia się” z nową rolą społeczną przez nowych posłów. Rezultat ten wynika również z niewielkiej liczby zgłoszonych inicjatyw ustawodawczych (zjawisko typowe dla początku każdej kadencji parlamentu).

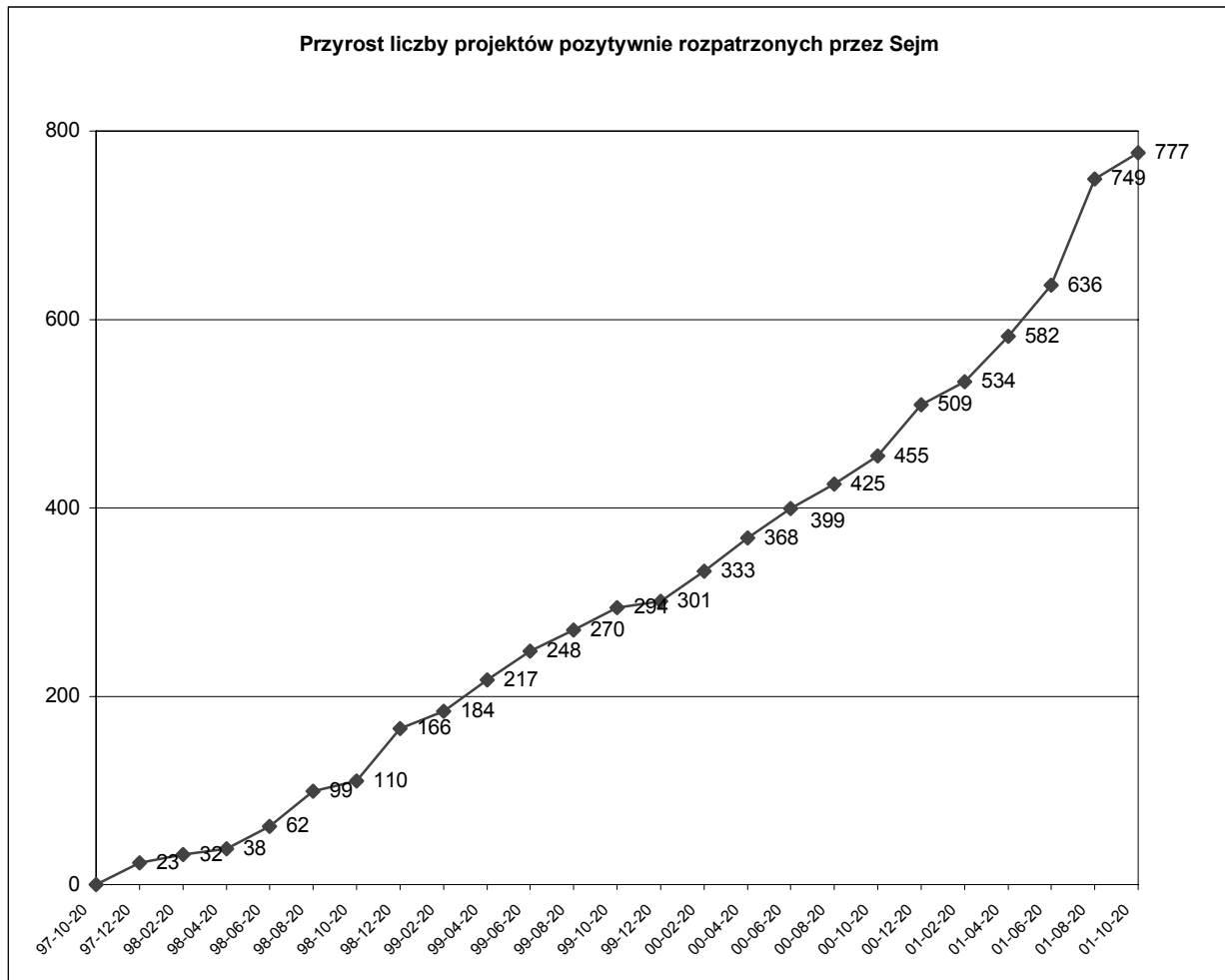
Drugi okres (8 miesięcy) charakteryzuje się rosnącą aktywnością izby. W tym czasie Sejm rozpatrzył 128 projektów, czyli średnio 16 na miesiąc. Dane te wskazują, iż jest to faza, w której posłowie, poszczególne organy Sejm, a także Sejm jako całość osiągnęli sprawność pozwalającą na prowadzenie efektywnych prac legislacyjnych. Wydaje się również, iż gwałtowny w tym okresie wzrost liczby pozytywnie rozpatrzonych projektów był związany z jednej strony ze zdecydowanym przyspieszeniem prac nad czterema reformami: samorządową, ubezpieczeń społecznych, ubezpieczeń zdrowotnych oraz edukacji, z drugiej natomiast — z finalizowaniem prac nad projektami ustawy budżetowej i ustaw okołobudżetowych.

W trzecim okresie, 12-miesięcznym, Sejm rozpatrzył 135 projektów, co daje wynik średnio ponad 11 projektów miesięcznie. Świadczy to o pewnym spowolnieniu prac izby.

W czwartym okresie, trwającym 10 miesięcy, prace Sejmu znów nabrały większego tempa. Liczba 154 pozytywnie rozpatrzonych projektów daje miesięczną średnią przekraczającą 15 projektów. Tak wysoki poziom efektywności prac wynika, jak należy sądzić, z przyspieszenia procesów dostosowywania polskiego prawa do wymogów prawa Unii Europejskiej.

W piątym, półrocznym okresie aktywność Sejmu nadal rosła. Izba pozytywnie rozpatrzyła 127 projektów (średnio ponad 21 miesięcznie).

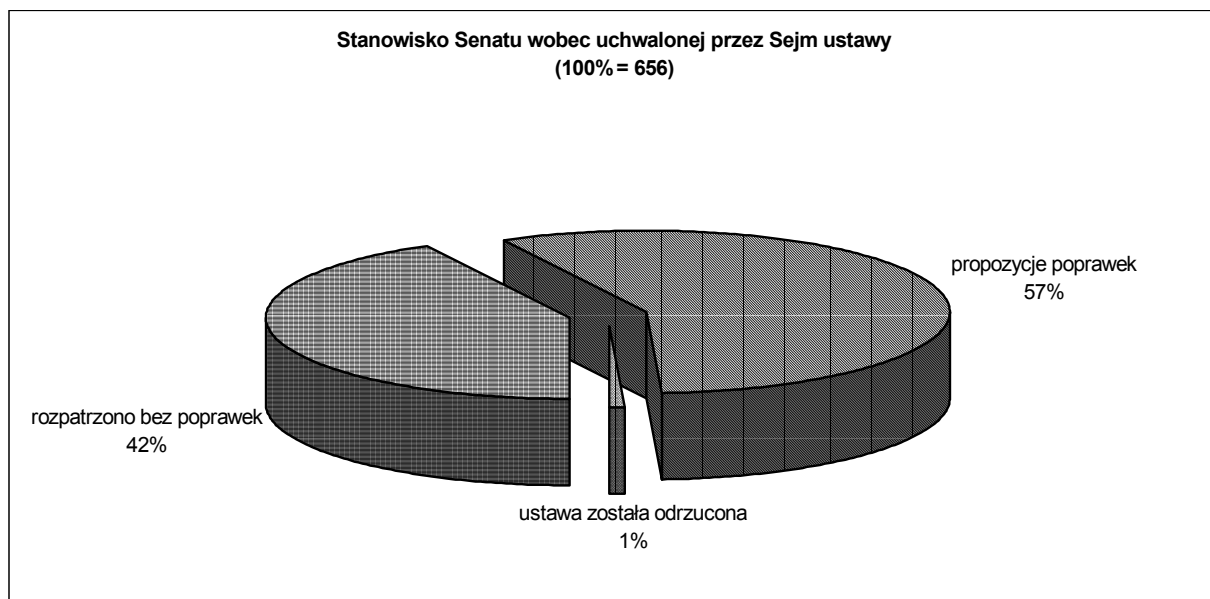
W szóstym okresie Sejm radykalnie wzmógł tempo swoich prac legislacyjnych. W trakcie ostatnich 6 miesięcy III kadencji uchwaleniem ustaw zakończyły się prace nad 195 projektami, z czego wynika, że w ciągu miesiąca izba finalizowała prace nad ponad 32 projektami. Przyczyny takiego stanu rzeczy są związane, jak się wydaje, z jednej strony z gorączką przedwyborczą, z drugiej zaś — z bardzo gwałtownym przyspieszeniem procesów dostosowawczych.



6. Stanowisko Senatu wobec ustawy uchwalonej przez Sejm

Ustawa uchwalona przez Sejm w III czytaniu staje się przedmiotem prac Senatu, który w konstytucyjnie przewidzianym terminie jest obowiązany zająć wobec niej stanowisko. Senat może przyjąć uchwaloną ustawę bez poprawek, wprowadzić do tekstu ustawy poprawki albo podjąć uchwałę o jej odrzuceniu. W razie niezajęcia przez Senat stanowiska wobec ustawy w ciągu 30 dni należy, zgodnie z art. 121 ust. 2 konstytucji, traktować ustawę jako zaakceptowaną przez tę izbę bez wprowadzenia poprawek.

Wykres 17.



W analizowanym okresie Senat zajął stanowisko w stosunku do 656 uchwalonych przez Sejm ustaw. Do 277 (42%) nie proponował żadnych zmian, 372 (57%) zwrócił Sejmowi wraz z uchwałami o wniesieniu poprawek, a za odrzuceniem ustawy opowiedział się 7 razy (1%).

Ta ostatnia sytuacja dotyczyła następujących ustaw:

- o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,
- o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi,
- o zmianie ustawy o ustanowieniu Warszawskiego Krzyża Powstańczego,
- o zmianie ustawy o zawodzie lekarza,
- o Powszechnym Funduszu Stypendialnym,
- o organizacji rynku rybnego,
- o służbie zagranicznej.

Różnice w stanowisku Senatu wobec ustaw uchwalonych przez Sejm w wyniku „samodzielnego” i „łącznego” rozpatrywania projektów obrazuje poniższa tabela.

Tabela 5.

Stanowisko Senatu wobec ustaw uchwalonych przez Sejm	Wszystkie ustawy		Ustawy uchwalone przez Sejm w wyniku „samodzielnego” rozpatrywania projektów		Ustawy uchwalone przez Sejm w wyniku „łącznego” rozpatrywania projektów	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Rozpatrzył bez poprawek	277	42	258	44	19	28
Zgłosił propozycje poprawek	372	57	322	55	50	71,5
Odrzucił ustawę	7	1	6	1	1	1,5
Razem	656	100	586	100	70	100

Przedstawione dane ukazują aspiracje legislacyjne Senatu. W przypadku niemal 60% ustaw druga izba zgłaszała propozycje wniesienia zmian do ustaw uchwalonych przez Sejm w III

czytaniu. Jak wynika z informacji przedstawionych poniżej, bardzo często poprawki Senatu są następnie przez Sejm akceptowane. Zasadne wydaje się zatem postawienie pytania, czy stosunkowo wysokiej efektywności ilościowej prac Sejmu nie towarzyszy niski poziom tworzonego prawa, skoro musi ono być „poprawiane” w Senacie.

Za twierdzącą odpowiedzią na to pytanie może przemawiać okoliczność, iż Senat znacznie częściej (w ujęciu procentowym) wprowadza zmiany do ustaw, które Sejm uchwalił rozpatrując łącznie kilka projektów, niż do ustaw opartych na jednym projekcie. Już wcześniej bowiem zaobserwowano, że na ogół rozpatrywanie w jednym postępowaniu kilku projektów regulujących tę samą materię nie służy jakości tworzonego ustawodawstwa.

Jakkolwiek wyczerpujące wyjaśnienie przedstawionej wątpliwości nie jest możliwe bez przeprowadzenia bardziej szczegółowych analiz zmian zaproponowanych przez drugą izbę, należy przyjąć, że tak duża liczba ingerencji legislacyjnych Senatu w teksty przyjętych ustaw oznacza, iż obecny stan ma niewiele wspólnego z modelowym tworzeniem dobrego prawa.

Na tym tle można jeszcze przypomnieć, iż w poprzedniej kadencji Senat w przypadku 43% ustaw podjął uchwały o wniesieniu poprawek, nie proponował żadnych zmian w 55% uchwalonych przez Sejm ustaw, a w przypadku 2% ustaw opowiedział się za ich odrzuceniem.

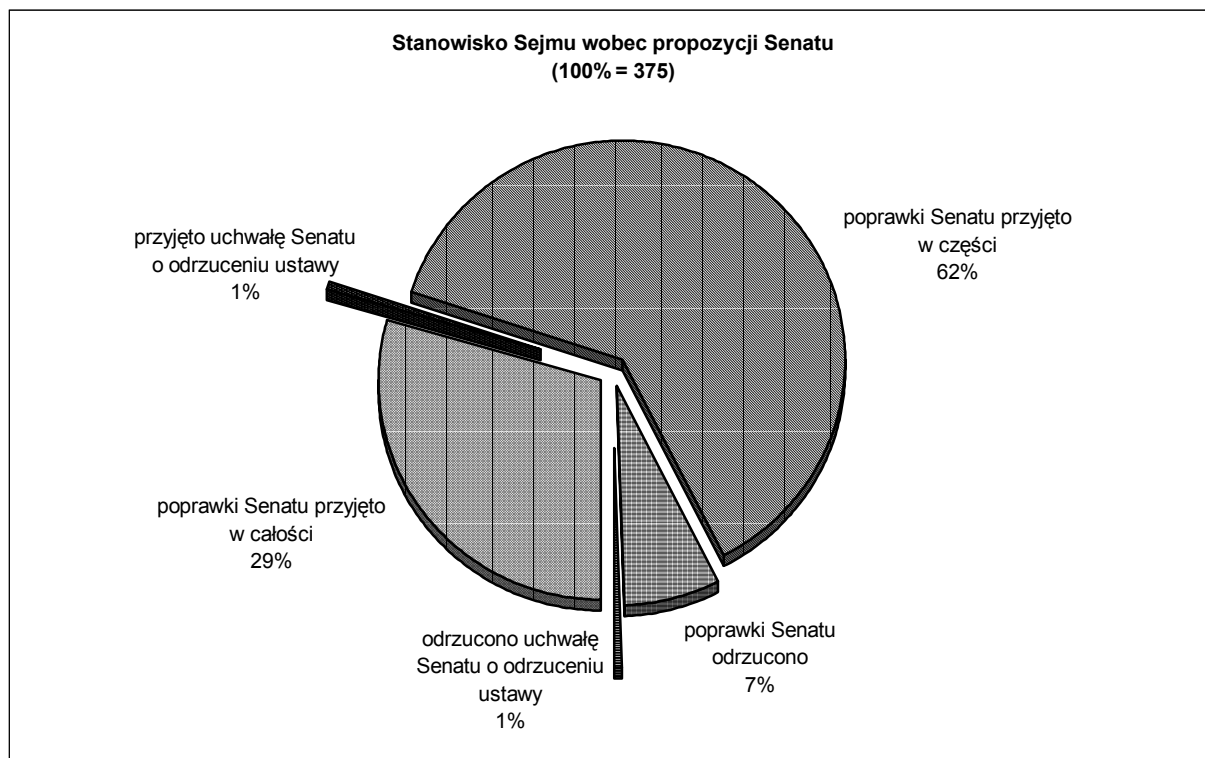
7. Stanowisko Sejmu wobec propozycji Senatu

W sytuacji, gdy Senat wprowadził do ustawy poprawki albo odrzucił całą ustawę, Sejm na dodatkowym posiedzeniu decyduje o uwzględnieniu albo o nieuwzględnieniu stanowiska Senatu.

W badanym okresie Sejm rozpatrzył 375 ustaw, w stosunku do których Senat zgłosił propozycje poprawek bądź które w całości odrzucił. Sejm uwzględnił w części poprawki Senatu w 234 ustawach (62%), w odniesieniu do 110 ustaw (29%) zdecydował o przyjęciu uwag Senatu w całości, a w 26 przypadkach (7%) odrzucił wszystkie poprawki drugiej izby. Trzykrotnie (1%) zaakceptował uchwałę Senatu z wnioskiem o odrzucenie ustawy, a dwukrotnie (niecały 1%) głosował przeciwko takiej uchwale.

Powyższe dane skłaniają do wniosku, iż rola Senatu w postępowaniu ustawodawczym jest znacząca, a nawet systematycznie rośnie. Sejm bowiem coraz częściej pozytywnie ustosunkowuje się do poprawek zgłaszanych przez drugą izbę. W sumie aż w prawie 92% ustaw, do których Senat wniósł poprawki, Sejm uwzględnił przynajmniej część sugestii tego organu.

Wykres 18.



8. Stanowisko Prezydenta RP wobec ustawy uchwalonej przez parlament

Prezydent odgrywa istotną rolę w procesie legislacyjnym nie tylko dzięki prawu inicjatywy ustawodawczej, ale również z uwagi na przysługujące mu uprawnienie do umotywowanej odmowy podpisania ustawy (tzw. weto) oraz możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności uchwalonej przez parlament ustawy z konstytucją.

Stosownie do art. 122 konstytucji po zakończeniu postępowania ustawodawczego w Sejmie i w Senacie Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi RP, który podpisuje ją w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Jednakże przed podpisaniem ustawy może wystąpić do TK z wnioskiem w sprawie jej zgodności z konstytucją.

Prezydent odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność ta dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a TK nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, to Prezydent, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem tych przepisów albo zwraca ją Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Jeżeli Prezydent nie wystąpił z wnioskiem do TK, to ma prawo przekazać ustawę, z umotywowanym wnioskiem, do ponownego rozpatrzenia Sejmowi, który może ponownie ją uchwalić większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów; w takiej sytuacji Prezydent w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Ustawa ponownie uchwalona przez Sejm wspomnianą większością nie może już być poddana badaniu przez Trybunał Konstytucyjny w trybie przewidzianym w powołanym tu artykule ustawy zasadniczej.

W III kadencji Sejmu wśród 649 ustaw przesłanych Prezydentowi do podpisu zostało podpisanych (bez zgłaszania weta i bez wniosku do TK) 609. Prezydent zgłosił weto w stosunku do 28 ustaw, a wniosek do Trybunału Konstytucyjnego — w stosunku do 12 ustaw.

W badanym okresie Sejm rozpatrzył 13 (spośród 28) wniosków Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy (weto), przy czym tylko w jednym przypadku Sejm ponownie uchwalił ustawę (czyli odrzucił weto Prezydenta, zmuszając go do podpisania ustawy). Nieznacznej większości (15) wniosków Sejm nie zdążył rozpatrzeć przed końcem kadencji. Zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentu dalsze postępowanie w stosunku do tych ustaw wraz z upływem okresu kadencji zostało zakończone.

Spośród 12 wniosków Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego do dnia zakończenia prac nad niniejszą analizą TK rozpatrzył 11 (nierozpatrzony był wniosek o zbadanie zgodności z konstytucją ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych).

Prezydent w 7 przypadkach podpisał ustawę po stwierdzeniu przez TK jej zgodności z konstytucją, a w 3 przypadkach podpisał ustawę z pominięciem przepisów, które TK uznał za niezgodne z konstytucją. Jednej ustawy (chodzi o ustawę z dnia 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy) Prezydent nie podpisał z tego powodu, że TK orzekł, iż jest ona niezgodna z ustawą zasadniczą.

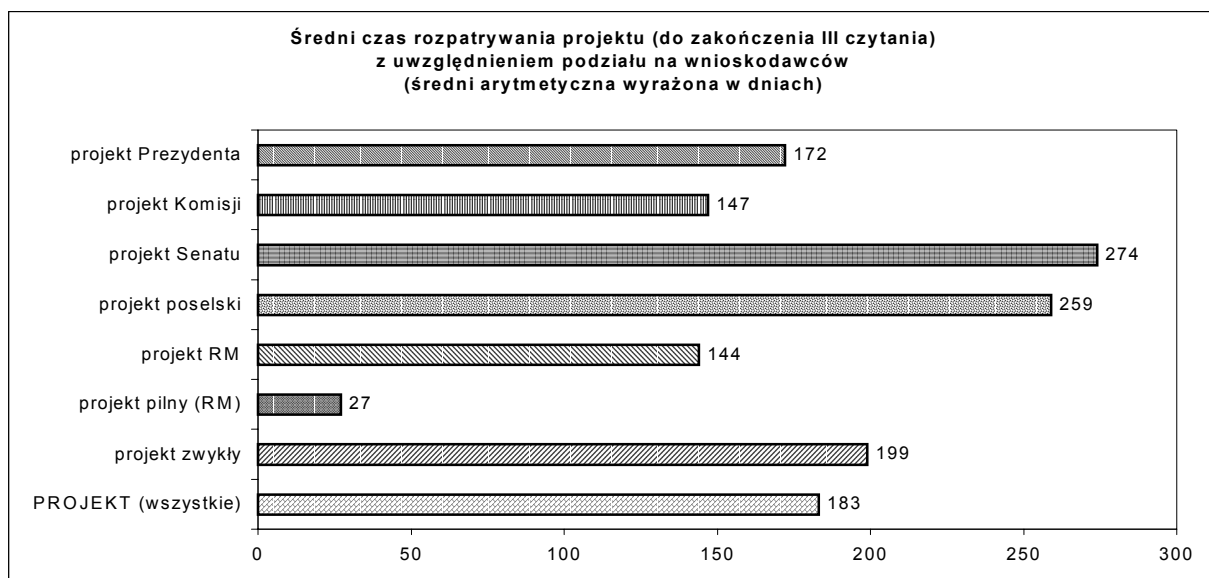
Ostatecznie do chwili skierowania tego opracowania do druku Prezydent RP podpisał 620 spośród 649 ustaw przedstawionych mu do podpisu w trakcie III kadencji Sejmu.

9. Średni czas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm

9.1. Średni czas rozpatrywania projektu przez Sejm (do zakończenia III czytania), z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców

Średni czas rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy (od daty decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu do I czytania do daty zakończenia III czytania) jest tym parametrem statystycznym, który określa czasowy wymiar efektywności pracy Sejmu. Poniższy wykres obrazuje — z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców — jak długo Sejm pracował nad projektami w analizowanym okresie.

Wykres 19.



W okresie od 20 października 1997 r. do 18 października 2001 r. odbyło się III czytanie 821 projektów ustaw (spośród wszystkich 1152 wniesionych). Średni czas rozpatrywania projektu przez Sejm wynosił 183 dni.

Średni czas pracy nad projektem zwykłym (747 projektów) w badanym okresie wyniósł 199 dni, natomiast nad projektem pilnym (74 projekty) — jedynie 27 dni.

Okres rozpatrywania projektu wniesionego przez Prezydenta RP (6 projektów) to średnio 172 dni, przez Senat (16 projektów) — 274 dni, przez posłów (253 projekty) — 259 dni, przez komisje sejmowe (67 projektów) — 147 dni, przez Radę Ministrów (476 projektów) — 144 dni, a przez grupę obywateli (3 projekty) — 324 dni.

Oczywiście w wielu przypadkach czas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm był zdecydowanie krótszy niż podane powyżej okresy średnie. Prace nad 131 projektami (wśród nich 90 projektami Rady Ministrów) trwały nie więcej niż 30 dni, nad 46 (wśród nich 29 Rady Ministrów) — nie więcej niż 14 dni, a nad 5 projektami — zaledwie 1 dzień.

W ciągu jednego dnia Sejm rozpatrzył następujące projekty ustaw:

— o zasadach użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w 1998 r. (projekt rządowy; Druk Sejmowynr 204),

— o zasadach użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (projekt prezydencki; Druk Sejmowynr 205),

— o zmianie ustawy o finansowaniu gmin (projekt poselski; Druk Sejmowynr 548),

— o zmianie ustawy o działach administracji rządowej (projekt poselski; Druk Sejmowynr 811),

— o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (projekt poselski; Druk Sejmowynr 3015).

W trakcie II kadencji Sejmu średni czas rozpatrywania projektu zwykłego (do zakończenia III czytania) wyniósł 241 dni. W przypadku projektów wniesionych przez Prezydenta RP było to 236 dni, przez komisje sejmowe — 145 dni, przez Senat — 258 dni, przez Radę Ministrów — 222 dni, przez posłów — 287 dni. Średni czas rozpatrywania projektu pilnego (do zakończenia II czytania) nieco przekroczył 36 dni.

Zestawienie powyższych danych z analogicznymi liczbami z III kadencji wskazuje na znaczny wzrost efektywności prac Sejmu. Średni czas pracy nad projektem zwykłym uległ skróceniu o prawie półtora miesiąca (o 42 dni), nad projektem pilnym — o 9 dni. Krótszy stał się czas rozpatrywania projektów większości wnioskodawców; w III kadencji był on nieznacznie dłuższy jedynie w odniesieniu do projektów wniesionych przez Senat (o 16 dni) i przez komisje sejmowe (o 2 dni).

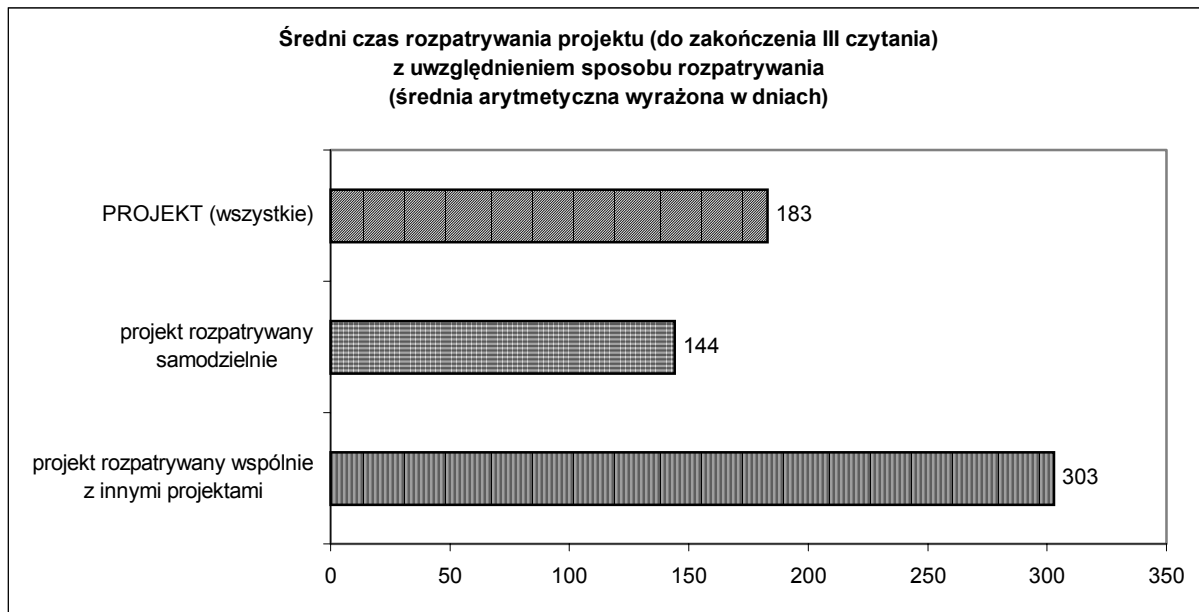
9.2. Średni czas rozpatrywania projektu (do zakończenia III czytania), z uwzględnieniem sposobu rozpatrywania

Średni czas pracy Sejmu nad projektem rozpatrywanym samodzielnie wynosił 144 dni, natomiast w przypadku, gdy projekt rozpatrywano wspólnie z innym projektem (innymi projektami), był on przeszło dwukrotnie dłuższy — 303 dni. Warto przypomnieć, że w II kadencji średni czas pracy Sejmu w procedurze zwykłej nad projektami rozpatrywanymi samodzielnie to 207 dni, a nad projektami rozpatrywanymi łącznie — 319.

Należy jednak mieć na uwadze, iż ze względu na przyjętą w Sejmie praktykę wspólnego rozpatrywania projektów poświęconych tym samym zagadnieniom podmioty szczególnie zainteresowane w zablokowaniu konkretnej inicjatywy ustawodawczej wnoszą niekiedy projekty „konkurencyjne”, kierując się przede wszystkim przesłanką, że tempo prac parlamentu nad projektami rozpatrywanymi łącznie z innymi jest znacznie mniejsze niż tempo prac nad

projektami rozpatrywanymi samodzielnie. Z dotychczasowych analiz dokonanych przez Biuro Studiów i Ekspertyz wynika, iż takie postępowanie zwykle powoduje wydłużenie procesu legislacyjnego.

Wykres 20.



10. Efektywność legislacyjna

10.1. Projekty, których rozpatrywanie zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy, z uwzględnieniem podmiotu występującego z inicjatywą ustawodawczą (efektywność legislacyjna wnioskodawców)

Spośród 1152 wniesionych w trakcie III kadencji Sejmu projektów ustaw do chwili zakończenia prac nad niniejszą analizą 717 przeszło pomyślnie wszystkie fazy postępowania ustawodawczego, czyli doszło do uchwalenia i opublikowania ustaw. Nie oznacza to jednak, że ostatecznie zostało uchwalonych i opublikowanych 717 ustaw. Liczba ustaw jest mniejsza niż liczba projektów, które były ich źródłem. Wynika to z faktu, iż znaczna część tych projektów była rozpatrywana w ramach tzw. procedur wspólnych. W dotychczasowej praktyce Sejmu ukształtował się zwyczaj, iż w przypadku, gdy dwa projekty (albo więcej) wniesione w zbliżonym czasie regulują tę samą materię ustawodawczą, podlegają one wspólnemu rozpatrzeniu. Procedura ustawodawcza ulega wówczas niejako połączeniu, czego rezultatem jest częstokroć uchwalenie jednej ustawy.

Pozytywne rozpatrzenie przez Sejm 717 projektów (a przez Senat i Prezydenta RP uchwalonych ustaw) zaowocowało opublikowaniem 620 ustaw.

Wśród owych 717 projektów 444 (62%) wniosła Rada Ministrów, 191 (26,5%) — posłowie, 64 (9%) — komisje sejmowe, 11 (1,5%) — Senat, 5 (0,7%) — Prezydent, a 2 (0,3%) — grupy obywateli.

W badanym okresie najbardziej skutecznym podmiotem wśród wnioskodawców okazała się Rada Ministrów, od niej bowiem pochodziły 553 projekty, a rozpatrywanie 444 z nich zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustaw (80% efektywności). Dużą skutecznością wyróżniają

się też komisje sejmowe. Prace nad ich 64 (spośród 82) projektami doprowadziły do uchwalenia i opublikowania ustaw (78% efektywności). W przypadku pozostałych wnioskodawców analogiczny stosunek jest zdecydowanie mniej korzystny. Odpowiednie liczby wynoszą: dla posłów 469 i 191 (efektywność 41%), dla Senatu 27 i 11 (efektywność 41%), dla Prezydenta RP 16 i 5 (efektywność 31%), dla grup obywateli 5 i 2 (efektywność 40%).

Wykres 21.

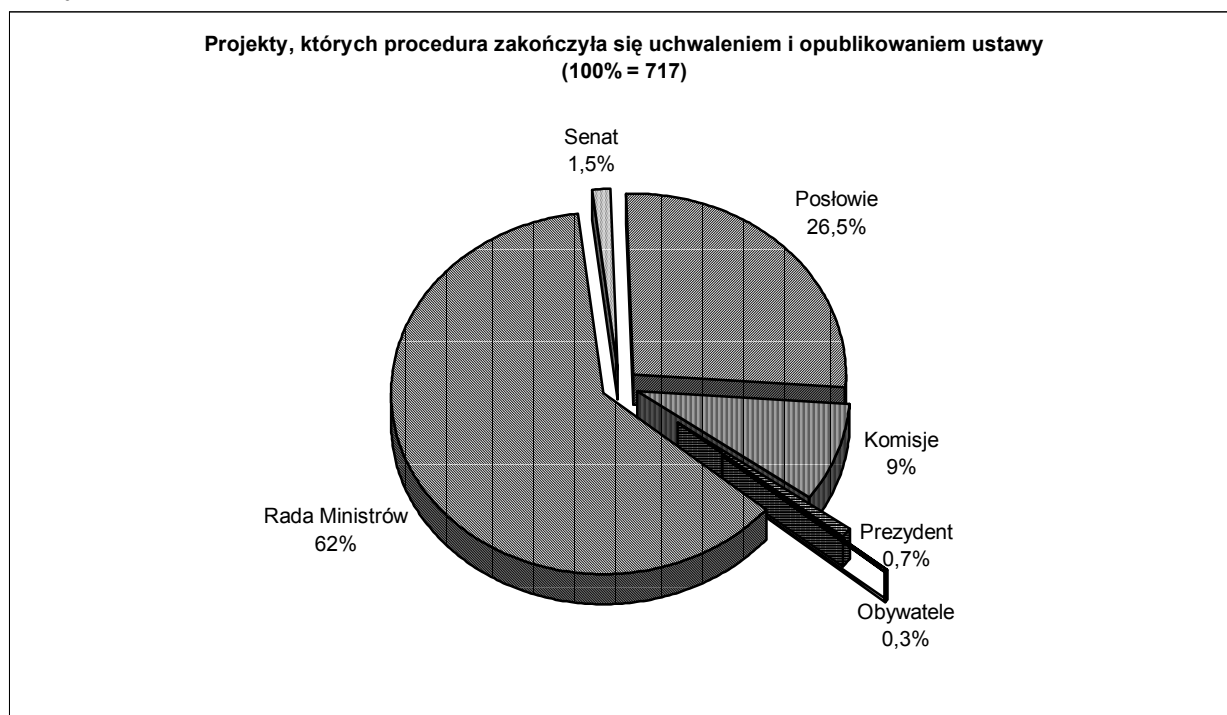


Tabela 6.

Wnioskodawca	Projekty wniesione	Projekty których rozpatrywanie zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustaw	Efektywność (%)
Rada Ministrów	553	444	80
Posłowie	469	191	41
Komisje sejmowe	82	64	78
Senat	27	11	41
Prezydent	16	5	31
Obywatele	5	2	40

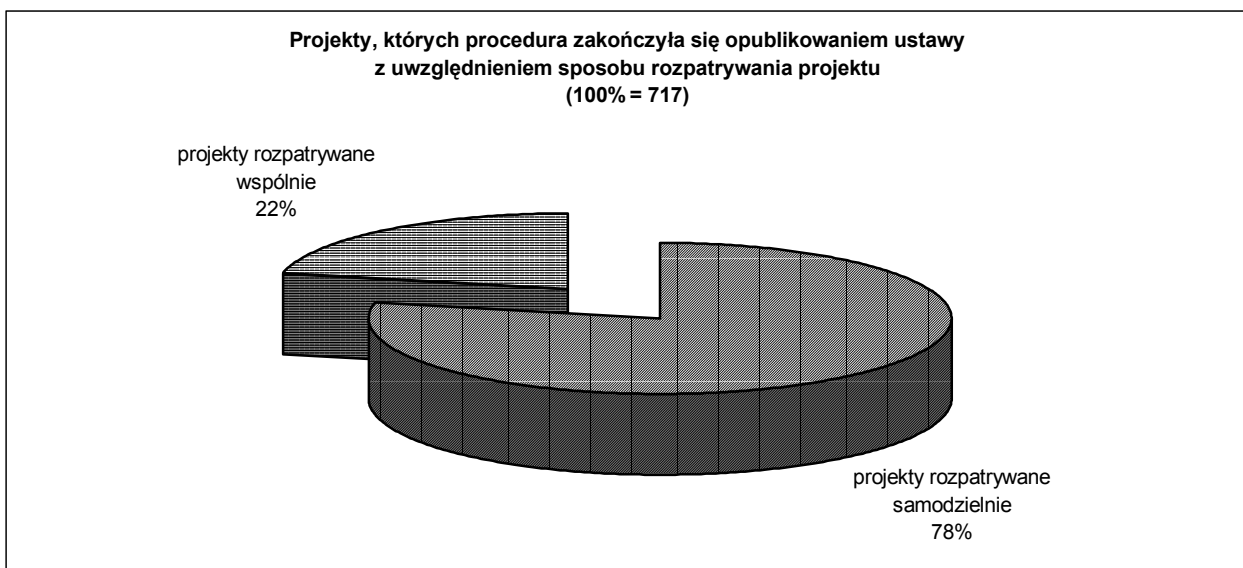
Dodajmy dla porównania, iż efektywność legislacyjna w II kadencji Sejmu była wyższa niż w III kadencji dla każdego z podmiotów uprawnionych do występowania z inicjatywą ustawodawczą, z wyjątkiem Senatu. Stosunek liczby projektów wniesionych do liczby projektów, których rozpatrywanie zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustaw, najkorzystniej prezentował się w przypadku Rady Ministrów (88% efektywności) oraz komisji sejmowych

(83%). Dla projektów poselskich w II kadencji efektywność legislacyjna wyniosła 52%, dla projektów prezydenckich — 44%, a dla senackich — 35%.

10.2. Projekty, których rozpatrywanie zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy, z uwzględnieniem kryterium sposobu prac nad projektem

W analizowanym okresie spośród 717 projektów, które pozytywnie przeszły wszystkie etapy postępowania ustawodawczego, 561 (78%) rozpatrywano samodzielnie i w efekcie uchwalono i opublikowano tyleż ustaw. Procedurze wspólnego rozpatrywania podlegało 156 projektów (22%) — w rezultacie uchwalono i opublikowano 59 ustaw.

Wykres 22.



Wśród owych 156 projektów 82 rozpatrywano w procedurze obejmującej dwa projekty (doprowadziło to do uchwalenia 41 ustaw), 33 — w procedurze obejmującej trzy projekty (11 ustaw), 12 — w procedurze obejmującej cztery projekty (3 ustawy), 10 projektów — w procedurze obejmującej pięć projektów (2 ustawy), 7 — w procedurze obejmującej siedem projektów (1 ustawa), i 12 — w procedurze obejmującej dwanaście projektów (1 ustawa).

11. Średni czas rozpatrywania projektu ustawy (do dnia opublikowania ustawy w Dzienniku Ustaw)

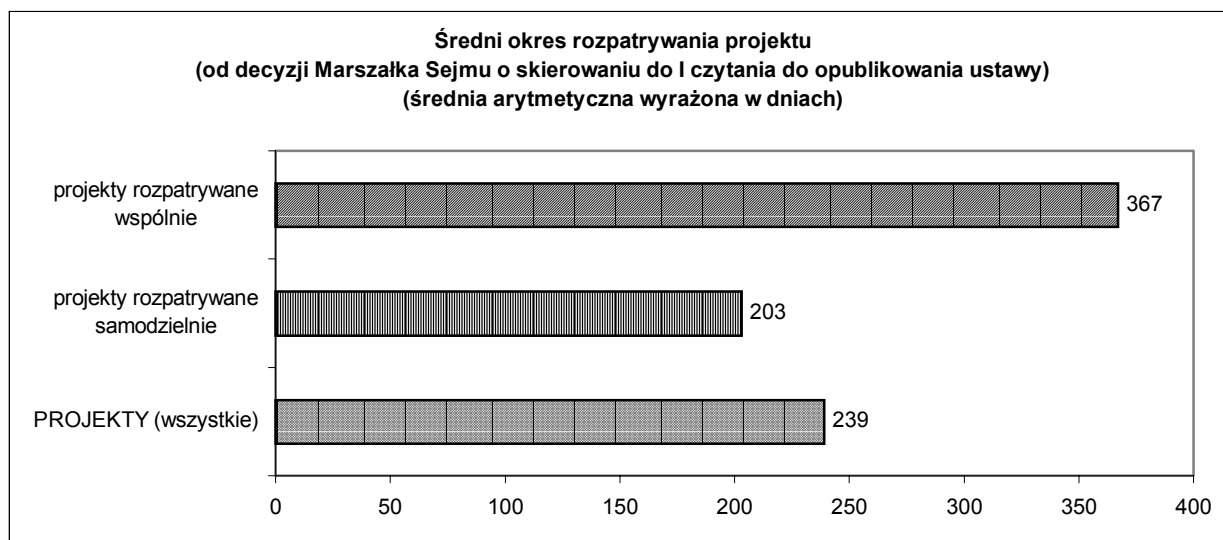
W niniejszym opracowaniu została przyjęta zasada, iż datą, od której jest liczony czas rozpatrywania projektu, jest data decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu do I czytania.

W III kadencji Sejmu średni czas rozpatrywania projektu w procesie ustawodawczym liczony od tej daty do dnia opublikowania uchwalonej ustawy wyniósł 239 dni, przy czym w odniesieniu do projektów rozpatrywanych łącznie było to 367 dni, a w odniesieniu do projektów rozpatrywanych samodzielnie — znacznie mniej, bo 203 dni.

Należy wskazać dla porównania, iż w II kadencji czas rozpatrywania projektu od daty decyzji Prezydium Sejmu o skierowaniu projektu do I czytania do daty opublikowania ustawy wyniósł średnio 276 dni (dla projektów rozpatrywanych łącznie były to 372 dni, dla projektów rozpatrywanych samodzielnie — 234 dni).

Zestawienie wyników badań przeprowadzonych dla Sejmu II i III kadencji wskazuje na nieznaczne przyspieszenie procesu legislacyjnego w czteroleciu 1997–2001.

Wykres 23.

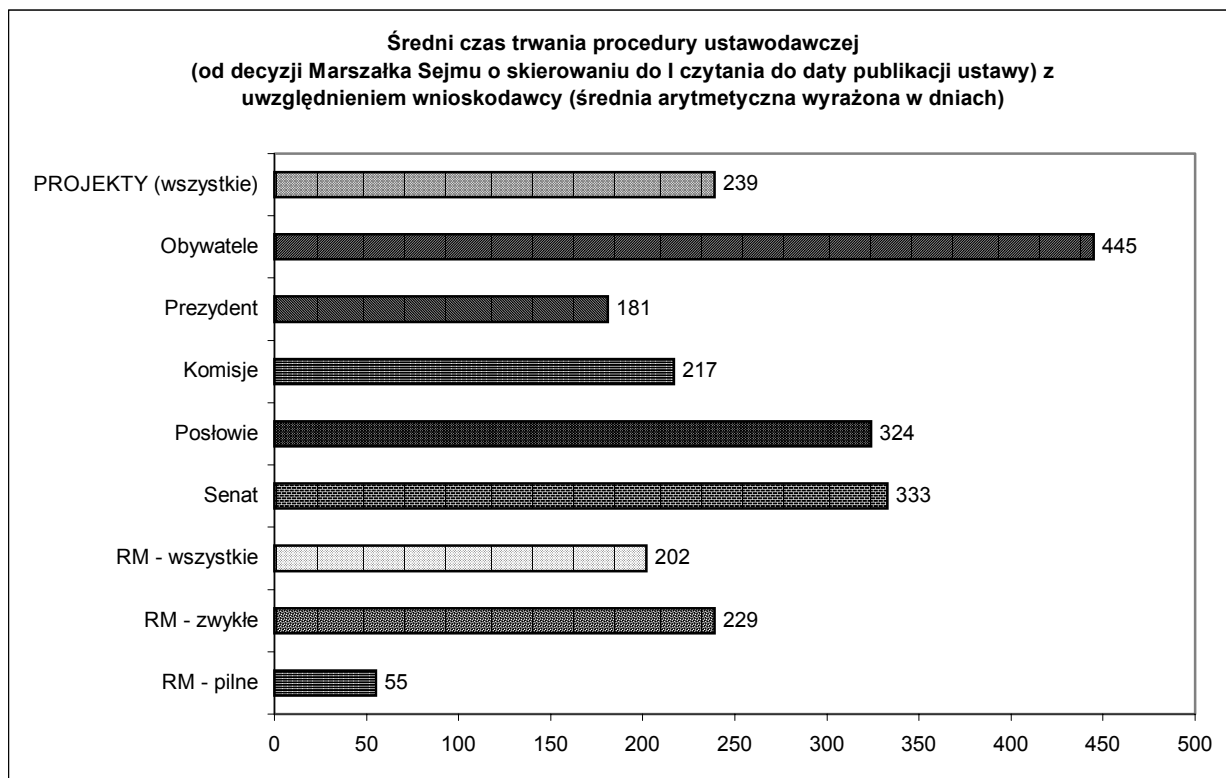


11.1. Średni czas procedury ustawodawczej, z uwzględnieniem wnioskodawcy

W analizowanym okresie różnie kształtował się czas trwania prac nad projektami ustaw, jeśli wziąć pod uwagę podmiot inicjujący postępowanie legislacyjne.

Najkrócej trwała procedura uchwalania i publikowania ustaw w przypadku projektów pilnych — przeciętnie 55 dni. Średni czas uchwalania (liczony do dnia opublikowania) wszystkich projektów ustaw wniesionych przez rząd wyniósł 202 dni, przy czym w przypadku projektów zwykłych postępowanie ustawodawcze trwało średnio 229 dni. Średni czas rozpatrywania projektów komisji sejmowych to 217 dni, projektów poselskich — 324 dni, senackich — 333 dni, prezydenckich — 181 dni, a obywatelskich — 445 dni.

Wykres 24.



12. Projekty nierozpatrzone przez Sejm (z podziałem na wnioskodawców)

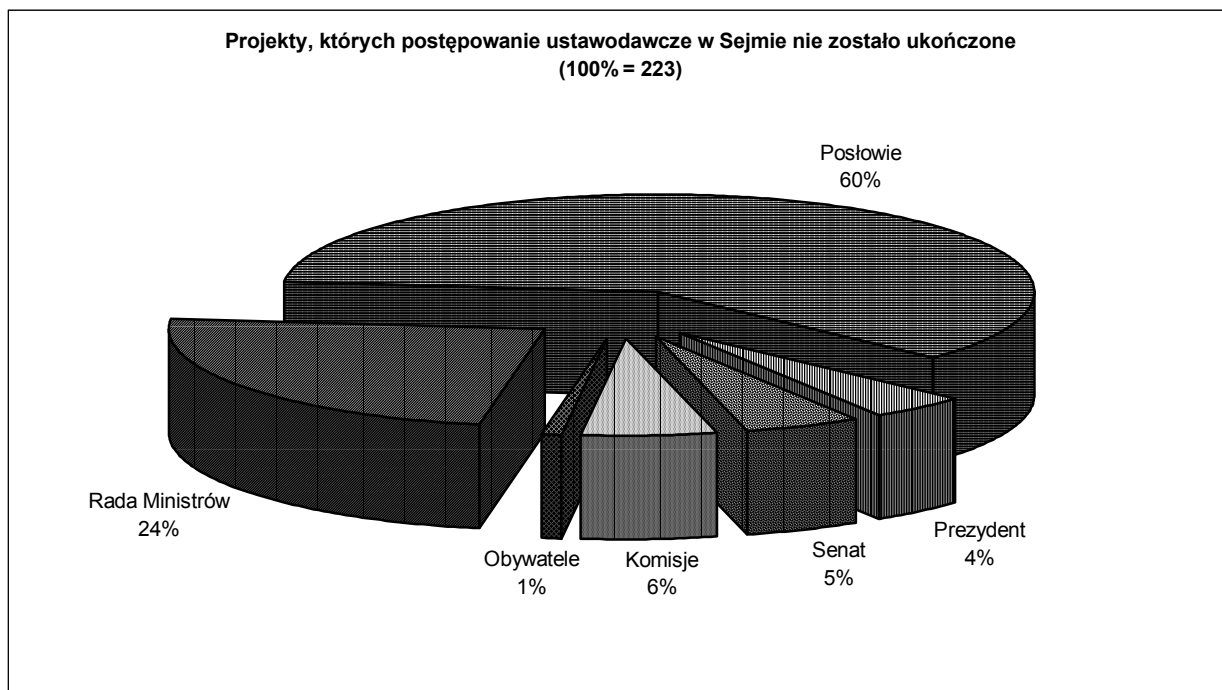
Rozpatrywanie projektów ustaw wniesionych w trakcie kadencji nie zawsze zostaje przez Sejm zakończone. Często zdarza się, iż projekt w ostatnim dniu kadencji znajduje się w fazie prac w Sejmie — izba ta nie podjęła decyzji o jego pozytywnym rozpatrzeniu albo o odrzuceniu.

W dniu zakończenia III kadencji Sejmu pozostały nierozpatrzone 223 projekty. W tej grupie najliczniej były reprezentowane projekty poselskie — 135 (ponad 60%). Nierozpatrzonych projektów wniesionych przez komisje sejmowe było 13 (6%), przez Radę Ministrów — 53 (24%), przez Senat — 11 (5%), przez Prezydenta RP — 9 (4%), a przez grupy obywateli — 2 (1%).

Dla porównania przypomnijmy, iż na koniec II kadencji Sejmu pozostało nierozpatrzonych 118 projektów ustaw. Wśród nich największą liczbę stanowiły projekty wniesione przez posłów (64% wszystkich projektów, których Sejm nie rozparzył), a następnie wniesione przez Radę Ministrów (22%). Poza tym w grupie tej znalazło się 6% projektów wniesionych przez Senat, 5% — przez komisje sejmowe i 3% — przez Prezydenta.

Prezentowane dane dodatkowo potwierdzają spostrzeżenie, iż sejmowe prace legislacyjne nad projektami rządowymi przebiegają zdecydowanie szybciej niż analogiczne prace nad projektami poselskimi.

Wykres 25.



CZĘŚĆ II. ANALIZA JAKOŚCIOWA PROJEKTÓW USTAW WNIESIONYCH DO SEJMU

1. Projekty ustaw z uwzględnieniem kryterium przedmiotu regulacji („nowelizacja — materia nowa”)

Podstawowym dylematem w jakościowej analizie projektów jest konieczność ich klasyfikacji według kryterium „materia nowa — nowelizacja”. Celowe wydaje się w związku z tym udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy projekt jest regulacją nową (tj. dotyczy materii, która dotychczas nie była unormowana ustawowo — np. projekt ustawy lustracyjnej), czy też jego autorzy proponują inne uregulowanie zagadnień, która podlegają już ustawowemu unormowaniu.

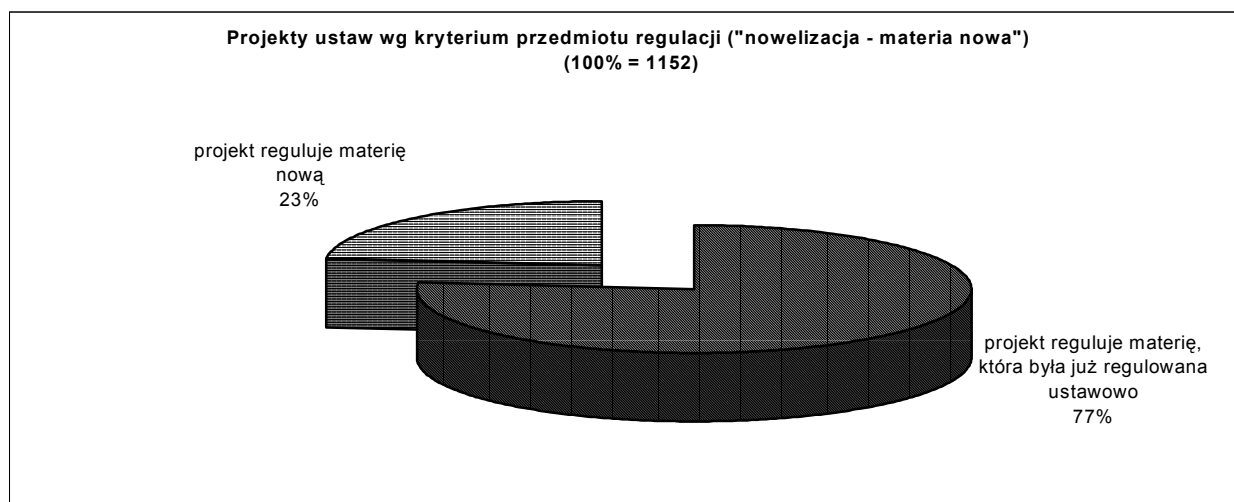
Z odpowiedzią na to pytanie wiąże się konieczność rozróżnienia projektów, które — jakkolwiek mają za przedmiot materię „starą” — nie zmiernają do nowelizacji istniejących ustaw, lecz zawierają propozycje regulacji, które całościowo, w nowy, oryginalny sposób normują daną sferę zagadnień. Przykładem może tu być ustawa o finansach publicznych, która zastąpiła ustawę — Prawo budżetowe.

Odrębną grupę stanowią nowelizacje *sensu stricto*, czyli regulacje, które mają za przedmiot materię podlegającą już unormowaniom ustawowym i które zarazem wprowadzają zmiany w obowiązujących ustawach. W tym przypadku w projekcie mogą znajdować się propozycje dokonania zmian tylko w jednej ustawie albo w większej ich liczbie.

W analizowanym okresie wśród 1152 wniesionych projektów ustaw 268 projektów (23%) dotyczyło materii, która dotychczas nie była regulowana ustawowo, 884 (77%) zaś — materii, która była już wcześniej unormowana na drodze ustawowej.

Jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że w I kadencji Sejmu projekty „nowe” stanowiły 52% projektów wniesionych do tej izby (analizie poddano wówczas te projekty, które były przedmiotem prac Sejmu w ostatnim dniu kadencji — przerwanej w drugim roku jej trwania), a w II kadencji udział ten zmalał do 25% wszystkich wniesionych projektów, to można dojść do wniosku, iż w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku nastąpiła istotna jakościowa zmiana w pracach ustawodawczych parlamentu. Zaczyna być dostrzegalny początek procesu wyhamowywania strukturalnych zmian systemu prawa, które „ustępują miejsca” nowelizacjom rozwiązań istniejących. Zmiany w ustawodawstwie mają już charakter bardziej ewolucyjny niż rewolucyjny.

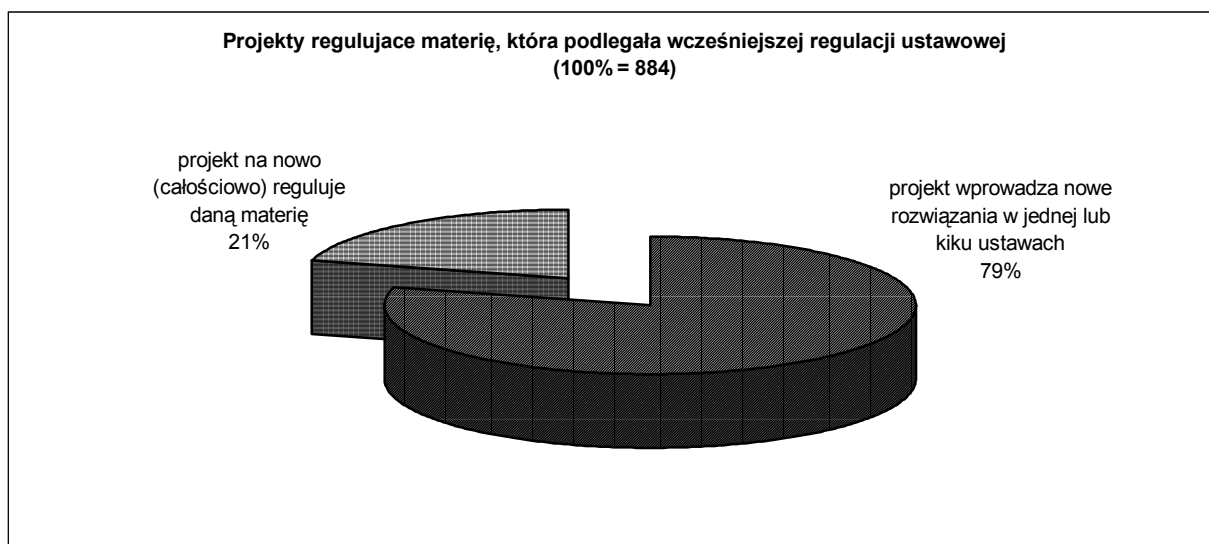
Wykres 26.



1.1. Projekty dotyczące materii, która podlegała wcześniej regulacji ustawowej

W III kadencji na 884 projekty dotyczące materii, która podlegała już wcześniej uregulowaniu w ustawach, projektów całościowo i oryginalnie normujących określony obszar materii ustawowej było 185 (21%). Natomiast projektów zawierających propozycje nowelizacji *sensu stricto* (z nowymi rozwiązaniami dotyczącymi jednej lub kilku ustaw, niebędącymi jednak nowymi, całościowymi regulacjami) było 699 (79%).

Wykres 27.



2. Czas obowiązywania ustawy

Dla potrzeb niniejszej analizy podzielono projekty ustaw na dwie grupy według innego jeszcze kryterium. Wyróżniono projekty zawierające takie regulacje, które na stałe mają wejść do obowiązującego systemu prawnego, oraz takie, których czas obowiązywania jest określony datą lub zależy od wystąpienia pewnych zdarzeń (projekt ustawy epizodycznej), bądź są „powtarzalne” (np. projekt ustawy budżetowej, uchwalanej co roku).

Wśród 1152 projektów ustaw, które były przedmiotem analizy, 1123 (97%) miało — z przedstawionego tu punktu widzenia — charakter stały. Pozostałych 29 projektów, zawierających regulacje okresowe lub epizodyczne, stanowiło niewielki odsetek (3%).

3. Zgodność projektu z wymogami Regulaminu Sejmu

Regulamin Sejmu zawiera w art. 31 określone wymogi, które musi spełniać wnoszony projekt ustawy. Większość warunków dotyczy treści uzasadnienia projektu. Mają one na celu zagwarantowanie posłom (i podmiotom zainteresowanym we wpływie na tok prac ustawodawczych) minimum informacji o projektowanej regulacji i jej konsekwencjach. Praktyka polegająca na nie wywiązywaniu się przez wnioskodawców z obowiązków nałożonych na nich przepisami Regulaminu Sejmu wydaje się niekorzystna z punktu widzenia zasad tworzenia prawa.

Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom regulaminowym.

W tym rozdziale analizy jest prezentowana ocena projektów, wniesionych w badanym okresie, z punktu widzenia ich zgodności z owymi wymogami.

3.1. Czy uzasadnienie projektu zawiera wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy?

Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy należy do wymogów, które Regulamin Sejmu nakłada na każdego wnioskodawcę zgłaszającego projekt.

W analizowanym okresie wnioskodawcy w zdecydowanej większości przypadków wywiązali się z tego obowiązku. Na 1152 projektów wniesionych do Sejmu III kadencji uzasadnienia aż 1142 (99%) zawierały żądane wyjaśnienie. Jedynie 10 uzasadnień (1%) nie spełniało w tym zakresie wymogów regulaminowych.

Również z analogicznych badań odnoszących się do II kadencji wynika, iż wnioskodawcy dobrze realizowali obowiązek określony w art. 31 ust. 2 pkt 1 Regulaminu Sejmu (sformułowany tam wymóg spełniało 98% projektów).

Oznacza to, iż poziom liczebności projektów ustaw z „wadliwymi” (w omawianym tu aspekcie) uzasadnieniami utrzymuje się na stałym bardzo niskim poziomie.

3.2. Czy uzasadnienie projektu przedstawia rzeczywisty stan w normowanej dziedzinie?

W trakcie III kadencji wyraźnie zarysowuje się tendencja do dość częstego niewykonywania regulaminowego obowiązku prezentacji rzeczywistego stanu w dziedzinie podlegającej normowaniu. Spośród 1152 projektów wniesionych w tym czasie do łaski Marszałkowskiej temu wymogowi regulaminowemu sprostało jedynie 907 projektów (79%), natomiast w 245 przypadkach (21%) inicjatorzy projektów nie przedstawili rzeczywistego stanu w normowanej dziedzinie.

W zestawieniu z praktyką w Sejmie II kadencji można zaobserwować w okresie październik 1997 r. – październik 2001 r. wyraźny wzrost odsetka projektów niespełniających w tym zakresie wymogów regulaminowych. W II kadencji warunek wynikający z art. 31 ust. 2 pkt 2 regulaminu spełniało bowiem 87% projektów.

3.3. Czy uzasadnienie projektu wykazuje różnice pomiędzy dotychczasowym stanem prawnym a stanem projektowanym?

Spośród 1152 projektów ustaw, które w analizowanym okresie wpłynęły do Sejmu, w uzasadnieniach 962 (84%) zostały wykazane różnice między dotychczasowym stanem prawnym a stanem projektowanym, natomiast w uzasadnieniach 190 (16%) nie było takiej informacji.

W przypadku tego regulaminowego obowiązku porównanie z II kadencją wskazuje niepokojący wzrost liczby projektów, które owego wymogu nie spełniają; w poprzedniej kadencji znacznie mniej, bo 117 projektów (14%) nie zawierało w uzasadnieniach stosownych danych.

3.4. Czy uzasadnienie projektu przedstawia przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne?

740 (64%) projektów ustaw, spośród 1152 wniesionych do Sejmu w trakcie III kadencji, zawierało informację o przewidywanych skutkach społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych uchwalenia ustawy. Wymogów regulaminowych w tym zakresie nie spełniało 412 projektów (36%).

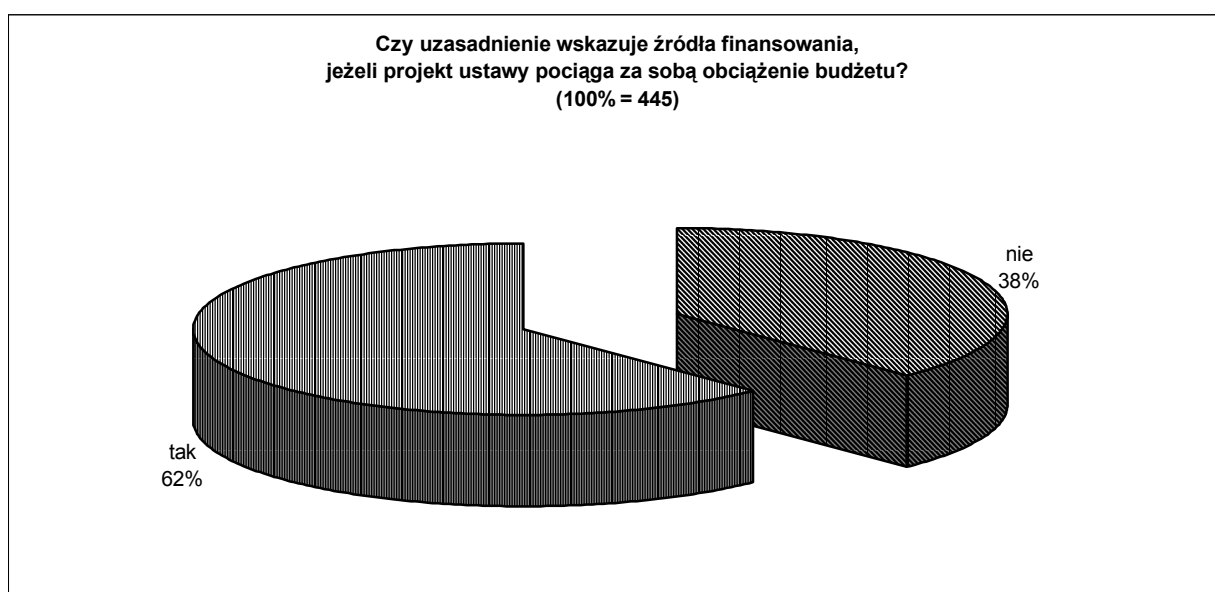
Wydaje się, iż sytuację, w której więcej niż co trzeci projekt ustawy jest niezgodny z art. 31 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu, należy uznać za wyjątkowo niepokojącą, zwłaszcza w kontekście wymogu, jaki w tej mierze przewiduje Konstytucja RP (zgodnie z art. 118 ust. 3 wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy są obowiązani przedstawić skutki finansowe wykonania tej ustawy).

3.5. Czy uzasadnienie projektu wskazuje źródła finansowania, jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego?

Obowiązek wskazania źródeł finansowania w uzasadnieniu projektu ustawy, jeżeli jej uchwalenie pociągałoby za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jest jednym z podstawowych wymogów określonych w art. 31 Regulaminu Sejmu. *Ratio legis* tego unormowania wynika z konieczności zachowania spójności ekonomicznej proponowanych w projektach rozwiązań z wymienionymi budżetami.

Spośród analizowanych 1152 projektów ustaw regulacje zawarte w 445 (39%) wiązały się ze wspomnianym obciążeniem, natomiast w 707 przypadkach (61%) autorzy projektów nie przewidywali takich konsekwencji.

Wykres 28.



W porównaniu z II kadencją jest zauważalne zmniejszenie się (z 54%) odsetka projektów, które wiążą się z określonymi w Regulaminie Sejmu skutkami finansowymi. Wypada podkreślić, iż w istocie w III kadencji spadek ten jest jeszcze wyraźniejszy, ponieważ przed nowelizacją regulaminu dokonaną w październiku 1997 r. nie było w nim wymogu przedstawiania w uzasadnieniu projektu informacji na temat źródeł finansowania, jeżeli projekt pociągał za sobą obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Z 445 projektów, które w analizowanym okresie pociągały za sobą obciążenie budżetów, 224 (50%) wniosła Rada Ministrów, wnioskodawcami 26 projektów (6%) były komisje sejmowe, 173 (39%) — posłowie, 13 (3%) — Senat, 6 (ponad 1%) — Prezydent, a 3 (niecały 1%) — grupy obywateli.

Pozytywna odpowiedź na pytanie postawione w tytule tego punktu została udzielona w odniesieniu do 277 projektów (62%), natomiast w stosunku do 168 projektów (38%) padła odpowiedź negatywna.

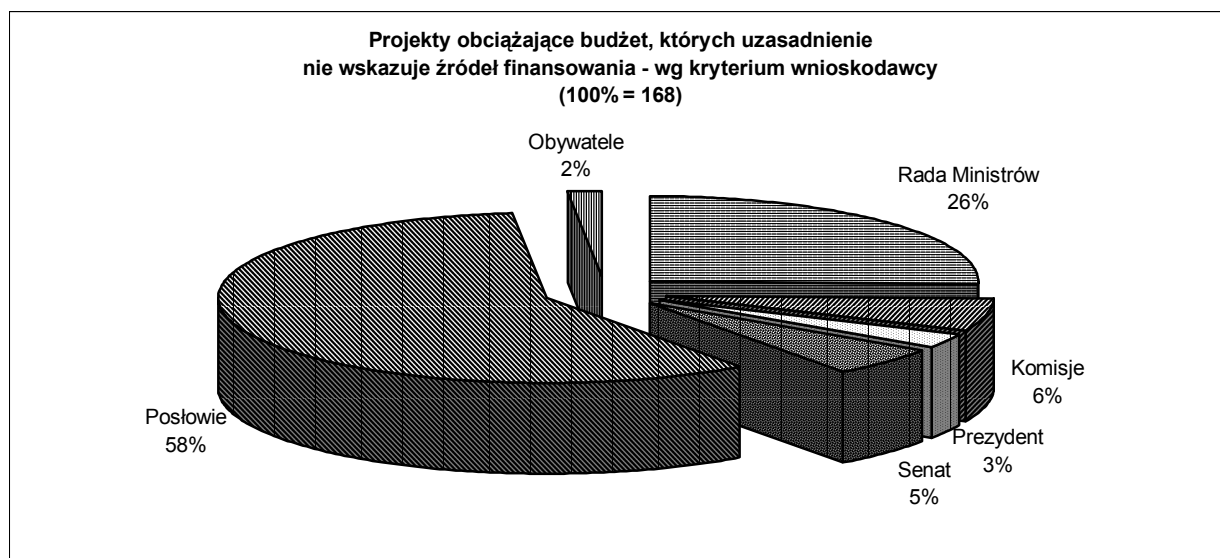
Oznacza to, iż 168 projektów ustaw, których regulacje wywołają w konsekwencji obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego (15% wszystkich 1152 projektów wniesionych w III kadencji) nie spełnia warunku sformułowanego w art. 31 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu.

Wśród 277 projektów, które pociągając za sobą obciążenia wymienionych budżetów wskazywały źródła finansowania wprowadzenia ustaw w życie, uzasadnienia tylko 36 (13%) zawierały szczegółowe studium związane z tym finansowaniem, w 75 (27%) zaprezentowano odpowiednie informacje szacunkowo, natomiast największą grupę — 166 (60%) — stanowiły te projekty, w których wskazano źródła finansowania jedynie ogólnie.

Należy stwierdzić, iż w porównaniu z II kadencją znacznie zwiększył się odsetek projektów, które odpowiadają w analizowanym tu zakresie wymaganiom regulaminowym. W II kadencji 62% projektów pociągających za sobą obciążenie budżetu państwa nie przedstawiało źródeł finansowania. W III kadencji dokładnie taki sam procent projektów wymagania te spełniał.

Wśród wniesionych w trakcie III kadencji 168 projektów, których uzasadnienie nie wskazywało źródeł finansowania, 43 projekty (26%) pochodziły od Rady Ministrów, 10 (6%) — od komisji sejmowych, 98 (58%) — od posłów, 9 (5%) — od Senatu, 5 (3%) — od Prezydenta RP, a 3 (2%) — od obywateli.

Wykres 29.



3.6. Czy uzasadnienie projektu zawiera prezentację założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych?

Regulamin Sejmu nakłada na każdego wnioskodawcę obowiązek przedstawienia w uzasadnieniu projektu ustawy założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych.

W analizowanym okresie wśród 1152 projektów zdecydowana większość, bo aż 744 (65%), nie pociągała za sobą potrzeby wydania takich aktów.

Spośród 408 projektów, w których przewidziano wydanie aktów wykonawczych, w 145 (36%) wnioskodawcy nie przedstawili w uzasadnieniach założeń, o których jest mowa w art. 31 ust. 2 pkt 6 Regulaminu Sejmu. Spełniały ten warunek 263 projekty ustaw (64%).

Wśród projektów, nad którymi pracował Sejm II kadencji, również przeważały takie, w których nie przewidziano potrzeby wydania aktów wykonawczych. Stanowiły one 62% wszystkich projektów. Wśród pozostałych wspomniany wymóg regulaminu nie został uwzględniony aż w 61% projektów ustaw.

Zgodnie z art. 31 ust. 3a Regulaminu Sejmu na Radzie Ministrów, jako jedynym podmiocie uprawnionym do wnoszenia inicjatywy ustawodawczej, ciąży obowiązek dołączenia do

uzasadnienia projektów podstawowych aktów wykonawczych, jeżeli wniesiony projekt ustawy przewiduje ich wydanie.

3.7. Czy uzasadnienie projektu zawiera oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem?

W trzecim roku działalności Sejmu III kadencji nastąpiła istotna zmiana w procedurze dostosowywania polskiego prawa do wymogów prawa Unii Europejskiej.

W chwili rozpoczęcia III kadencji Regulamin Sejmu przewidywał, iż uzasadnienie projektu ustawy powinno zawierać stwierdzenie o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem. Do 14 kwietnia 1999 r. obowiązek ten ciążył na wszystkich podmiotach uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej, z wyjątkiem posłów i grupy obywateli. W rezultacie zmian dokonanych w tej materii w wyniku nowelizacji regulaminu dokonanej 19 marca 1999 r. każdy wnioskodawca od 15 kwietnia 1999 r. ma obowiązek zamieścić w uzasadnieniu projektu oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem, ewentualnie oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem UE.

Dostrzegając pilną potrzebę zintensyfikowania procesu dostosowawczego Sejm w jednej z następnych nowelizacji regulaminu, z 13 lipca 2000 r., włączył do jego działu II nowy rozdział 1c — „Postępowanie z projektami ustaw dostosowujących polskie ustawodawstwo do prawa Unii Europejskiej”. Zgodnie z postanowieniami tego rozdziału projekty ustaw, co do których Rada Ministrów zadeklarowała, że mają na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa UE, są rozpatrywane w ramach przyspieszonej procedury legislacyjnej przez specjalnie do tego celu utworzoną nadzwyczajną Komisję Prawa Europejskiego. Deklaracja Rady Ministrów może dotyczyć zarówno jej własnych projektów, jak i projektów wniesionych przez inne podmioty. Należy podkreślić, iż omawiana nowelizacja nie uchyliła obowiązku umieszczania w uzasadnieniu projektu ustawy oświadczenia o zgodności z prawem UE.

Nowe zasady rozpatrywania projektów ustaw dostosowujących polskie ustawodawstwo do wymogów prawa UE (tzw. projektów dostosowawczych) zaczęły obowiązywać 13 lipca 2000 r.

Poniższa analiza statystyczna danych związanych z „procesem dostosowawczym” uwzględnia zmieniający się stan prawny.

1) Spośród 428 projektów ustaw wniesionych do Sejmu w okresie od 20 października 1997 r. do 14 kwietnia 1999 r. (niespełna 18 miesięcy) 206 pochodziło od uprawnionych do inicjowania postępowania ustawodawczego podmiotów innych niż posłowie i grupy obywateli — czyli tych, na których ciążył obowiązek wynikający wówczas z art. 31 ust. 2a Regulaminu Sejmu.

Stosowne oświadczenia były włączone do uzasadnień 167 (81%) projektów, natomiast w 39 (19%) uzasadnieniach nie było klauzuli określającej stosunek projektu do prawa UE.

Wśród 167 projektów, które zostały zaopatrzone w przewidzianą w regulaminie klauzulę, 64 (38%) zawierały oświadczenie, że projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, 14 (niecałe 9%) — że jest niezgodny lub częściowo niezgodny z tym prawem, a 89 (53%) — że materia regulowana projektem nie podlega prawu unijnemu. Wśród 14 projektów z klauzulą „niezgodny lub częściowo niezgodny z prawem UE” 12 pochodziło od Rady Ministrów, 2 natomiast od komisji sejmowych.

Wśród 39 projektów, które nie zawierały klauzuli na temat zgodności projektu z prawem UE, znalazło się 8 projektów wniesionych przez Senat (na 9 wszystkich inicjatyw ustawodawczych wniesionych przez ten podmiot w trakcie III kadencji Sejmu do 14 kwietnia 1999 r.), 6 — przez Prezydenta (w analizowanym okresie Prezydent wniósł 7 projektów), 14 — przez komisje sejmowe (na 26 ich inicjatyw ustawodawczych) oraz 11 — przez Radę Ministrów (na 164).

Jeżeli chodzi o projekty rządowe, to obowiązek przedstawiania stosownej klauzuli wynika nie tylko z Regulaminu Sejmu, lecz również z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r.

o Komitecie Integracji Europejskiej, zgodnie z którym na komitecie tym spoczywa obowiązek opiniowania projektów aktów prawnych co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Od początku III kadencji Sejmu do 14 kwietnia 1999 r. przepisy regulaminowe wyłączały posłów jako inicjatorów postępowania ustawodawczego z obowiązku umieszczania w uzasadnieniach wnoszonych przez nich projektów ustaw oświadczeń o zgodności projektów z prawem Unii Europejskiej. Zespół Integracji Europejskiej Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu opiniował jednak systematycznie (w miarę możliwości) projekty poselskie pod kątem ich zgodności z tym prawem, poddając stosownej analizie 166 spośród nich (na 222 zgłoszone w tym czasie).

Ze sporządzonych opinii wynika, że:

— zakres przedmiotowy 134 projektów nie był objęty prawem UE,

— zakres przedmiotowy 32 projektów podlegał prawu UE (w tym 18 projektów oceniono jako zgodne z prawem UE, a w stosunku do 14 projektów stwierdzono, że są z nim niezgodne, przynajmniej w pewnej części).

2) Na 724 projekty ustaw, które wpłynęły do Sejmu pomiędzy 15 kwietnia 1999 r. a końcem III kadencji, oświadczenie w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej dołączono do 657 (91%), a nie dołączono do 67 (9%) projektów.

Wśród 657 projektów zaopatrzonych w stosowną klauzulę 351 projektów (53%) zawierało oświadczenie, że materia regulowana projektem nie podlega prawu UE.

W uzasadnieniach 306 projektów wnioskodawcy umieścili oświadczenie, że projekt podlega prawu unijnemu, przy czym za zgodne z nim uznano 273 projekty (89%), a za niezgodne, przynajmniej częściowo — 33 (11%). Spośród tych ostatnich 28 projektów wniosła Rada Ministrów, a pozostałe zostały zgłoszone przez posłów (2 projekty), komisje sejmowe (2 projekty) i Senat (1 projekt).

W okresie od 15 kwietnia 1999 r. do końca III kadencji Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu wydało opinie w sprawie większości wniesionych wówczas — przez podmioty inne niż rząd — projektów ustaw (dokładnie 314 na 334), po rozpatrzeniu ich treści z punktu widzenia zgodności przedstawionych w nich regulacji z prawem Unii Europejskiej. Z opinii tych wynika, iż 25 spośród owych projektów było, zdaniem ekspertów z BSiE, niezgodnych (albo częściowo niezgodnych) z tym prawem, przy czym w 11 przypadkach ocena wystawiona w BSiE krańcowo różniła się od oceny wyrażonej w uzasadnieniu danego projektu ustawy.

Jednocześnie eksperci z BSiE w stosunku do 235 projektów uznali, że materia będąca przedmiotem ich regulacji nie podlega prawu UE, a o 54 projektach napisali, że są one zgodne z tym prawem.

3) Nowe zasady rozpatrywania projektów dostosowawczych zaczęły obowiązywać 13 lipca 2000 r. Zgodnie z brzmieniem art. 2 uchwały Sejmu z 13 lipca 2000 r., wprowadzającej do Regulaminu Sejmu specjalny tryb rozpatrywania owych projektów, nowe przepisy miały być stosowane do wszystkich projektów wniesionych do łaski Marszałkowskiej przed wymienioną tu datą, jeśli nie odbyło się jeszcze ich I czytanie. Oznacza to, że Rada Ministrów uzyskała uprawnienie do nadawania „klauzuli dostosowawczej” nie tylko projektom zgłoszonym 13 lipca 2000 r. i później, ale również niektórym spośród wniesionych wcześniej.

Na 1152 wniesione do Sejmu w trakcie III kadencji tej izby projekty ustaw Rada Ministrów zadeklarowała „klauzulę dostosowawczą” względem 152 (13%).

Od 13 lipca 2000 r. do 18 października 2001 r. Marszałek Sejmu skierował do I czytania 369 projektów wniesionych w tymże okresie; 70 (19%) spośród nich Rada Ministrów uznała za projekty dostosowujące polskie ustawodawstwo do prawa UE. Parametr ten określa w istocie aktywność Rady Ministrów w korzystaniu z uprawnienia przysługującego jej od 13 lipca 2000 r.

Przytoczone powyżej dane oznaczają, iż wśród 152 projektów dostosowawczych 82 (54%) były wniesione nie później niż 12 lipca 2000 r., a 70 (46%) — po tej dacie.

W całym okresie badawczym, obejmującym III kadencję Sejmu, izba ta zakończyła III czytanie 134 projektów dostosowawczych (88%), a praca parlamentu nad 124 spośród nich doprowadziła do uchwalenia i opublikowania ustaw.

Średni czas rozpatrywania projektu ustawy dostosowawczej przez Sejm (do zakończenia III czytania) wynosił 194 dni. Czas ten odnosi się do wszystkich 134 projektów tego typu, których III czytanie się odbyło. Jeśli chodzi o projekty skierowane do I czytania przed 13 lipca 2000 r., to średni czas rozpatrywania projektu wynosił 278 dni (było 77 takich projektów). Dla pozostałych 57 projektów z tej grupy, skierowanych do I czytania 13 lipca 2000 r. bądź później, czas ten był znacznie krótszy (79 dni).

Średni czas procesu legislacyjnego (od skierowania projektu ustawy do I czytania do dnia opublikowania ustawy) wynosił dla ustawy dostosowawczej 274 dni.

Na podstawie zaprezentowanych danych można pokusić się o sformułowanie wniosku, iż długi średni okres prac ustawodawczych nad projektami ustaw dostosowawczych wynika z faktu, że większość takich projektów (54%) została skierowana do I czytania przed 13 lipca 2000 r., nie dotyczyły ich więc przepisy rozdziału 1c działu II Regulaminu Sejmu.

Przedstawione dane, skonfrontowane z wynikami analizy czasu trwania postępowania legislacyjnego w Sejmie i całego postępowania ustawodawczego (por. część I, rozdz. 9 i 11), potwierdzają — jak się wydaje — tezę, iż szczególna regulaminowa procedura rozpatrywania projektów dostosowawczych, wprowadzona w 2000 r., w istotny sposób przyspieszyła prace parlamentu nad tymi projektami.

4. Upoważnienia do wydania aktu wykonawczego

Z analizy danych wynika, że w badanym okresie wśród 1152 projektów ustaw znalazły się 744 projekty (65%), które nie zawierały upoważnień do wydawania aktów wykonawczych. 408 projektów (35%) zawierało takie upoważnienie.

Wśród tych 408 projektów nie więcej niż dwa upoważnienia do wydania aktów wykonawczych zawierało 195 projektów (48%), trzy albo cztery — 119 projektów (29%), a pięć i więcej — 94 (23%).

5. Związek projektu ustawy z koniecznością powołania nowych struktur organizacyjnych

W wielu przypadkach z uchwaleniem ustawy jest związane powołanie do życia nowej struktury organizacyjnej.

Jako przykłady proponowanych rozwiązań tego typu mogą służyć następujące projekty ustaw:

- Prawo o języku polskim (projekt poselski; Druk Sejmowy nr 10),
- o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami (projekt rządowy; Druk Sejmowy nr 15),
- o samorządzie powiatowym (projekt poselski; Druk Sejmowy nr 25),
- o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne (projekt prezydencki; Druk Sejmowy nr 29),
- o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego oraz o powszechnym udostępnianiu dokumentacji wytworzonej w latach 1944–1990 przez organy bezpieczeństwa państwa (projekt prezydencki; Druk Sejmowy nr 31),
- o administracji rządowej w województwie (projekt rządowy; Druk Sejmowy nr 180),
- o samorządzie województwa (projekt rządowy; Druk Sejmowy nr 181),
- o samorządzie wojewódzkim (projekt poselski; Druk Sejmowy nr 182),

- o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (projekt poselski; druki sejmowe nr 183 i 183-A),
- Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i województw (projekt poselski; Druk Sejmowy nr 213),
- o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (projekt senacki; Druk Sejmowy nr 217),
- o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (projekt rządowy; druki sejmowe nr 230 i 230-A),
- o Prokuraturii Generalnej (projekt poselski; Druk Sejmowy nr 249),
- o Instytucie Pamięci Narodowej (projekt rządowy; Druk Sejmowy nr 252),
- o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału administracyjnego państwa (projekt poselski; druki sejmowe nr 254 i 254-A),
- o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (projekt poselski; Druk Sejmowy nr 270).

Wśród 1152 projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji w 147 (13%) projektach przewidziano powołanie nowych struktur organizacyjnych; zdecydowana większość projektów — 1005 (87%) — nie była związana z takimi konsekwencjami.

Z porównania z analogicznymi danymi dotyczącymi projektów ustaw, które wpłynęły do Sejmu II kadencji, wynika, iż w III kadencji nastąpił nieznaczny (o 2 punkty procentowe) wzrost odsetka projektów przewidujących powołanie nowych struktur organizacyjnych; w II kadencji takich projektów było bowiem 11%.

Spis wykresów

1. Wnioskodawcy projektów ustaw	1
2. Projekty Rady Ministrów	3
3. Projekty poselskie	4
4. Projekty pilne i projekty zwykłe	6
5. Projekty rozpatrywane samodzielnie/wspólnie z innymi projektami	7
6. Decyzja Marszałka Sejmu o skierowaniu do I czytania	8
7. Projekty skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu	9
8. Projekty skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców	9
9. Projekty skierowane do I czytania na posiedzenie Komisji	10
10. Przyrost liczby projektów w stosunku do których Marszałek Sejmu podjął decyzję o skierowaniu do I czytania	11
11. I czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu	12
12. Projekty odrzucone przez Sejm	13
13. II czytanie projektu	14
14. Stanowisko komisji wobec poprawek zgłoszonych w II czytaniu	15
15. III czytanie projektu	15
16. Przyrost liczby projektów pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm	18
17. Stanowisko Senatu wobec uchwalonej przez Sejm ustawy	19
18. Stanowisko Sejmu wobec propozycji Senatu	21
19. Średni czas rozpatrywania projektu przez Sejm (do zakończenia III czytania) z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców	22
20. Średni czas rozpatrywania projektu (do zakończenia III czytania) z uwzględnieniem sposobu rozpatrywania	24
21. Projekty, których procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy	25
22. Projekty, których procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy z uwzględnieniem sposobu rozpatrywania	26
23. Średni okres rozpatrywania projektu (od decyzji Marszałka o skierowaniu do I czytania do opublikowania ustawy)	27
24. Średni czas trwania procedury ustawodawczej (od decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu do I czytania do daty publikacji ustawy) z uwzględnieniem wnioskodawcy	28
25. Projekty, których postępowanie ustawodawcze w Sejmie nie zostało zakończone	29
26. Projekty ustaw wg kryterium przedmiotu regulacji („nowelizacja-materia nowa”)	30
27. Projekty regulujące materię, która podlegała wcześniej regulacji ustawowej	31
28. Czy uzasadnienie wskazuje źródła finansowania jeżeli projekt ustawy pociąga za obciążenie budżetu?	33
29. Projekty pociągające za sobą obciążenie budżetu państwa, których uzasadnienie nie wskazuje źródeł finansowania - wg kryterium wnioskodawcy	34

Spis tabel

1. Wnioskodawcy projektów ustaw	2
2. Sytuacja projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji (stan na ostatni dzień kadencji – 18 października 2001 r.)	5
3. Projekty skierowane decyzją Marszałka Sejmu do I czytania	8
4. Liczba projektów ustaw pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm III kadencji (w okresach dwumiesięcznych)	16
5. Stanowisko Senatu wobec ustaw uchwalonych przez Sejm	19
6. Efektywność legislacyjna poszczególnych wnioskodawców	25

* Autor pragnie wyrazić podziękowania Panu Adrzejowi Sołomiewiczowi (Wydawnictwo Sejmowe) za uwagi i poprawki zgłoszone w trakcie sporządzania korekty poprzedzającej publikację niniejszego opracowania w "Przeglądzie Sejmowym".

¹ Założenia metodologiczne przedstawionych badań oraz ankiety, na których podstawie były one prowadzone, opracował zespół w składzie: mgr Wojciech Odrowąż-Sypniewski, dr Wiesław Staśkiewicz, dr Beata Witkowska.

Niniejsze opracowanie jest kontynuacją badań Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, których wyniki opublikowano w następujących raportach: nr 100 — *Analiza projektów ustaw Sejmu II kadencji — stan na dzień 30 VI 1996 r.*; nr 129 — *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*; nr 153 — *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji (20 października 1997 r.–20 października 1998 r.)*; nr 169 — *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji (20 października 1997 r.–20 października 1999 r.)*; nr 189 — *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji — stan na dzień 20 października 2000 r.*

Bardzo pomocne okazały się wcześniejsze raporty Biura Studiów i Ekspertyz (nr 48 i nr 65), autorstwa Joanny Koneckiej-Dobrowolskiej, z których w dużej mierze skorzystano (mimo nieco odmiennej metodologii) w celu przedstawienia głównych tendencji pojawiających się w działalności Sejmu trzech kolejnych kadencji (I–III).

² Zasadę tę przyjęto w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy uzasadnienia wnoszonych projektów odpowiadają kryteriom określonym w art. 31 Regulaminu Sejmu.