

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



WYDZIAŁ OPINII
PRAWNYCH

Analiza projektów ustaw
wniesionych do Sejmu
III kadencji
- stan na dzień
20 października 2000 r.

Marzec 2001

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Raport

Nr 189

Spis treści

Wstęp	3
Część pierwsza - Analiza procesu legislacyjnego	4
1. Wnioskodawcy projektów ustaw	4
1.1. Struktura projektów rządowych	5
1.2. Projekty poselskie z uwzględnieniem liczby posłów wnioskodawców	5
2. Stan prac Sejmu	7
3. Sposób rozpatrywania projektu	7
3.1. Procedura rozpatrywania projektu - projekty pilne i projekty zwykłe	7
3.2. Projekty rozpatrywane wspólnie	8
4. Skierowanie projektu do I czytania	9
4.1. Projekty ustaw skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu	11
4.2. Projekty ustaw skierowane do I czytania na posiedzenie komisji	12
4.3 Projekty w stosunku do których Marszałek Sejmu podjął decyzję o skierowaniu do I czytania (w sześciomiesięcznych przedziałach czasowych)	12
5. Prace Sejmu nad projektem ustawy	14
5.1. Pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu	14
5.2. Projekty odrzucone	15
5.3. Drugie czytanie projektu zwykłego	17
5.4. Stanowisko Komisji po II czytaniu projektu zwykłego	18
5.5. Trzecie czytanie projektu	19
5.6. Liczba projektów ustaw rozpatrzonych przez Sejm w ciągu pierwszego roku III kadencji (w dwumiesięcznych przedziałach czasowych)	20
6. Stanowisko Senatu wobec ustawy uchwalonej przez Sejm	21
7. Stanowisko Sejmu wobec propozycji Senatu	23
8. Stanowisko Prezydenta wobec uchwalonej przez Sejm i Senat ustawy	24
9. Średni okres rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm	24
9.1. Średni okres rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm (do zakończenia III czytania)	24
9.2. Średni okres rozpatrywania projektu (do III czytania) ze względu na sposób rozpatrywania	26
10. Efektywność legislacyjna poszczególnych wnioskodawców	27
10.1. Projekty ustaw, których procedura ustawodawcza zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy ze względu na podmiot występujący z inicjatywą ustawodawczą (efektywność legislacyjna)	27
10.2. Projekty, których procedura ustawodawcza zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy ze względu na kryterium sposobu prac nad projektem	29
11. Średni okres rozpatrywania projektu ustawy w procedurze ustawodawczej	30

11.1. Średni okres procedury ustawodawczej ze względu na wnioskodawcę	31
12. Projekty nie rozpatrzone przez Sejm z podziałem na wnioskodawców	32
Część druga - Analiza jakościowa projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji	34
1. Projekty ustaw według kryterium przedmiotu regulacji („nowelizacja - materia nowa”)	34
1.1. Projekty regulujące materię, która podlegała wcześniej regulacji ustawowej	35
2. Czas obowiązywania ustawy	35
3. Przedmiot regulacji projektu według kryterium gałęzi prawa	35
4. Zgodność projektu z wymogami Regulaminu Sejmu	37
4.1. Czy uzasadnienie projektu zawiera wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy?	38
4.2. Czy uzasadnienie projektu przedstawia rzeczywisty stan w dziedzinie normowanej projektem?	38
4.3. Czy uzasadnienie projektu wskazuje różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym?	38
4.4. Czy uzasadnienie projektu przedstawia przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne?	39
4.5. Czy uzasadnienie projektu wskazuje źródła finansowania, w przypadku gdy pociąga on za sobą obciążenia dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego?	39
4.6. Czy uzasadnienie projektu zawiera prezentację projektów podstawowych aktów wykonawczych?	42
4.7. Czy w uzasadnieniu projektu ustawy zawarte zostało stwierdzenie o zgodności z prawem UE albo oświadczenie o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem?	43
5. Upoważnienia do wydania aktów wykonawczych	49
5.1. Przewidziana w projekcie ustawy liczba upoważnień do wydania aktu wykonawczego	50
6. Czy uchwalenie projektu ustawy związane jest z koniecznością powołania nowych struktur organizacyjnych?	50
Spis wykresów	52
Spis tabel	54

Wstęp

Niniejsze opracowanie zawiera kompleksową analizę projektów ustaw będących przedmiotem prac w okresie trzech lat działalności Sejmu III kadencji.¹ Obejmuje ono zarówno te projekty, które w dniu 20 października 2000 r. znajdowały się w toku procesu legislacyjnego, jak również te, które w wyniku zakończonego postępowania ustawodawczego stały się obowiązującymi (opublikowanymi) ustawami.

Raport zawiera więc analizę 844 projektów ustaw, które w przedstawionym okresie badawczym były przedmiotem prac parlamentu.

Założenia metodologiczne przedstawionych badań oraz ankiety opracowane zostały przez zespół w składzie: mgr Wojciech Odrowąż-Sypniewski, dr Wiesław Staśkiewicz, dr Beata Witkowska.

Ocena merytoryczna obejmuje projekty w takim kształcie, w jakim wpłynęły one do Sejmu, bez uwzględnienia zmian, jakie zostały do nich wprowadzone w toku procedury legislacyjnej.²

Przedłożona analiza projektów ustaw Sejmu III Kadencji składa się z dwóch części:

Pierwsza obejmuje analizę procesu legislacyjnego. Znaleźć w niej można informacje dotyczące udziału poszczególnych podmiotów w inicjowaniu procesu ustawodawczego, dane dotyczące okresu prac nad projektem, informacje dotyczące udziału w procedurze legislacyjnej Senatu i Prezydenta.

Druga część obejmuje analizę merytoryczną projektów. Znalazły się tutaj między innymi dane dotyczące klasyfikacji projektów ustaw według przynależności do oznaczonej gałęzi prawa, jak również dane obrazujące stopień zgodności projektów z wymogami określonymi w Regulaminie Sejmu.

1 Jest ono kontynuacją wcześniejszych opracowań Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu:

Raport nr 100 - Analiza projektów ustaw Sejmu II kadencji - stan na dzień 30 kwietnia 1996 r.,

Raport nr 129 - Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji - stan na dzień 20 października 1997 r.,

Raport nr 153 - Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III Kadencji - stan na dzień 20 października 1998 r.,

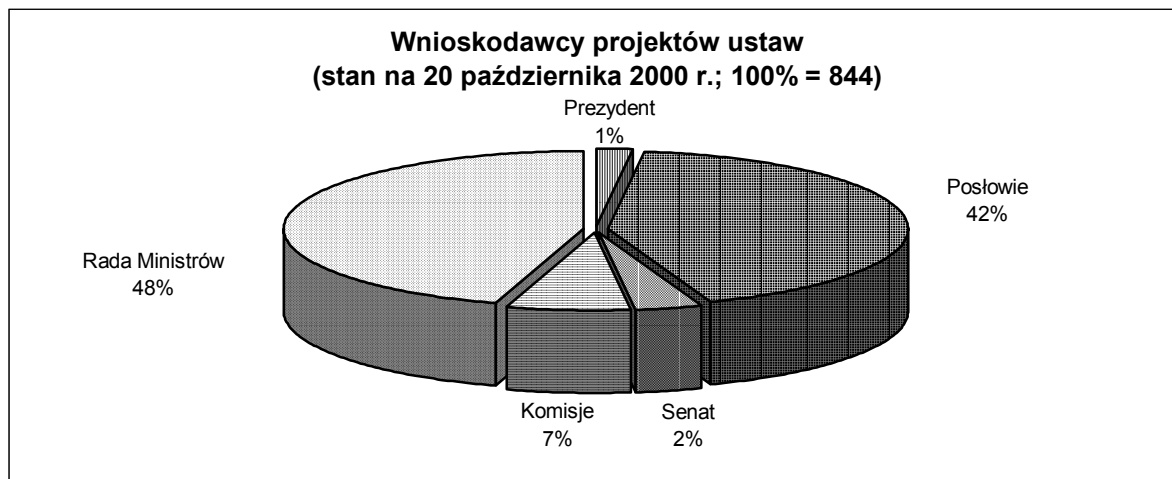
Raport nr 169 - Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III Kadencji - stan na dzień 20 października 1999 r.

Bardzo pomocne przy opracowywaniu niniejszego raportu okazały również się wcześniejsze Raporty Biura Studiów i Ekspertyz nr 48 i 65 autorstwa J. Koneckiej-Dobrowolskiej, z których w dużej mierze skorzystano (mimo nieco odmiennej metodologii) w celu przedstawienia podstawowych tendencji pojawiających się w działalności Sejmu w okresie trzech kadencji.

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

Część I. - Analiza procesu legislacyjnego

1. Wnioskodawcy projektów ustaw w trzeciej kadencji Sejmu



wykres nr 1

W ciągu pierwszych trzech lat III kadencji Sejmu (20 października 1997 – 20 października 2000 r.) wniesionych i skierowanych do I czytania zostało 844 (100%) projektu ustaw.

Spośród wszystkich podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej największą aktywnością wykazała się Rada Ministrów, która wniosła 395 projektów (48%). W rozpatrywanym okresie posłowie skorzystali z inicjatywy ustawodawczej 358 razy (42%). Trzeba podkreślić, iż liczba ta nie obejmuje drugiej formy, poprzez którą zgodnie z Regulaminem Sejmu realizuje się poselska inicjatywa ustawodawcza - projektów komisji sejmowych. Takich projektów było 59 i stanowiły one 7% wszystkich wniesionych projektów. Prezydent zainicjował proces legislacyjny, - 10 razy (1%), Senat natomiast 21 razy (2%). Ponadto wniesiony i skierowany do I czytania został jeden projekt mający charakter obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (0%).

Wnioskodawcy projektów ustaw	Liczba	%
Rada Ministrów	395	48
Posłowie	358	42
Komisje Sejmowe	59	7
Senat	21	2
Prezydent	10	1
Obywatele	1	0
RAZEM	844	100

tabela nr 1

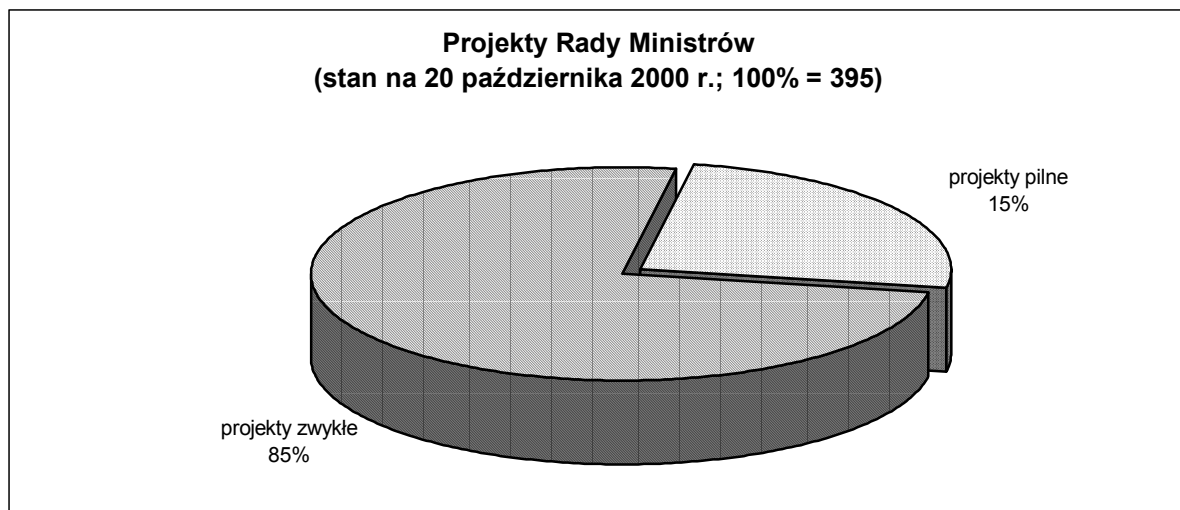
Przedstawiona analiza, dotycząca liczby projektów ustaw wniesionych na ręce Marszałka Sejmu, w trakcie trzech lat działalności Sejmu III kadencji, przez poszczególne podmioty posiadające inicjatywę ustawodawczą, wskazuje, iż po raz pierwszy prymat wśród wnioskodawców uzyskała Rada Ministrów. Wskazać jednak należy, iż

w dalszym ciągu łączna liczba projektów poselskich i projektów komisji sejmowych jest większa niż liczba projektów Rady Ministrów. Udział projektów rządowych w ogólnej liczbie wszystkich wniesionych w badanym okresie projektów zbliżył się do 50%, ciągle jednak nie przekracza tej granicy.

Wskazać należy, iż w ciągu dwóch pierwszych lat III kadencji Sejmu Rada Ministrów wniosła 43% wszystkich projektów, posłowie – 46%, komisje sejmowe 6%, Senat 3%, Prezydent – 2%.

W okresie działalności Sejmu II kadencji Posłowie również wykazywali największą aktywność, zgłaszając 45% wszystkich projektów. Rada Ministrów wniosła 42% projektów, komisje sejmowe - 8% oraz Prezydent i Senat odpowiednio po 3% i 2%.

1.1. Struktura projektów rządowych



wykres nr 2

Wśród 395 projektów będących przedmiotem rządowej inicjatywy ustawodawczej, 59 projektów (15% wszystkich projektów wniesionych przez Radę Ministrów) oznaczonych zostało klauzulą pilności.

Dla potrzeb niniejszej analizy przyjęto, że projektem pilnym jest tylko taki projekt, w stosunku do którego Rada Ministrów klauzuli pilności nie wycofała.

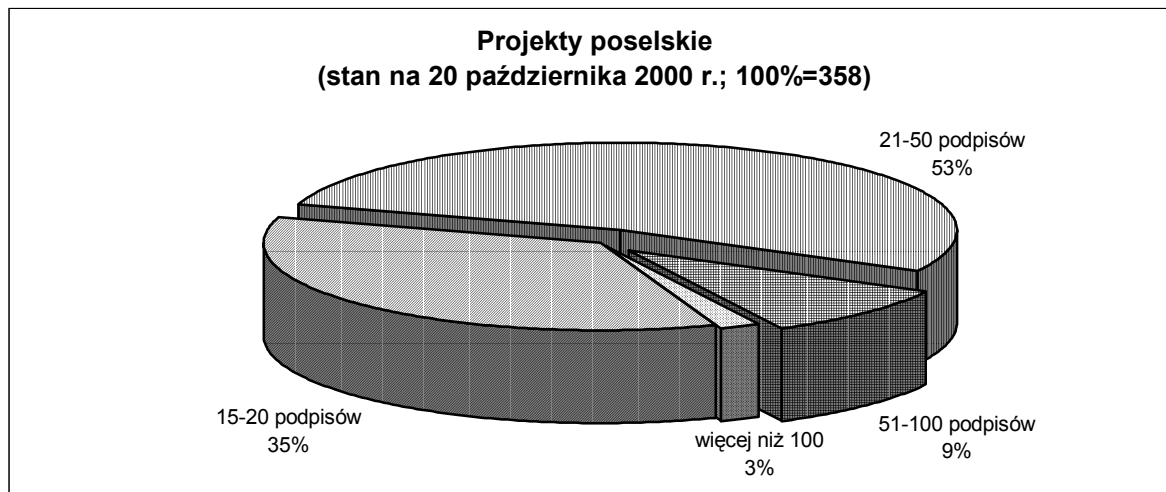
Pozostałe 336 projekty (85%) wniesione przez rząd rozpatrywane były w trybie zwykłym. Mając na uwadze fakt, iż państwo polskie w dalszym ciągu znajduje się w okresie zasadniczych reform społecznych zakres wykorzystania w pracach rządu prawa inicjatywy pilnej wydaje się bardzo ograniczony.

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 358 projektów poselskich (100%) mieszczą się projekty, które na początku drogi ustawodawczej sygnowane były przez mniej lub bardziej liczną grupę posłów.

W celu analizy struktury poparcia posłów dla poszczególnych projektów dokonano podziału projektów poselskich na cztery grupy, ze względu na liczbę posłów wnioskodawców. Pierwszą grupę projektów stanowią te, które poparte zostały przez 15 do 20 posłów, drugą projekty popierane przez 21 do 50 posłów, trzecią - projekty podpisane przez ponad 51 do 100 posłów oraz czwartą - sygnowane przez ponad 100 posłów.



wykres nr 3

Wśród projektów poselskich najczęściej było takich, które należały do grupy drugiej (21 - 50 podpisów). Projektów takich było 189 (53% wszystkich projektów poselskich). W pierwszej grupie (15 - 20 podpisów) znalazło się 127 projektów (35%), grupa trzecia (51 - 100 podpisów) obejmuje 31 projektów (9%). Najmniej liczną grupę stanowią projekty ustaw popierane na początku drogi ustawodawczej przez ponad 100 posłów. W pierwszym roku działalności Sejmu III kadencji były 11 (3%) takie projekty.

Przedstawione dane wskazują, iż najczęściej inicjatywy poselskie wnoszone są przez grupy posłów, których liczebność nieznacznie przekracza minimalny dopuszczalny próg. Rzadko natomiast posłowie konsolidują się wokół wnoszonego projektu ustawy. Często powoduje to wnoszenie kilku, podobnych tematycznie projektów ustaw przez różne grupy posłów, czego konsekwencją jest wspólne rozpatrywanie dwóch lub nawet większej liczby projektów. Taka sytuacja - powoduje wydłużenie czasu pracy parlamentu nad projektem (w przypadkach, gdy jest on rozpatrywany łącznie z innymi projektami).

Wydaje się, iż niewielka liczba podpisów wymagana dla wniesienia inicjatywy ustawodawczej powoduje, iż znaczna część projektów poselskich ma na celu realizację interesów partykularnych lub tych interesów grupowych, które nie mogą liczyć na szersze poparcie społeczne. Wydaje się, iż znaczny odsetek projektów poselskich popieranych przez grupy liczące 15-20 posłów wskazuje, iż próg „15 podpisów” stanowi bardzo liberalną barierę przeciwko inicjatywom nieprzemyślanym, inicjatywom nie mającym szerszego poparcia społecznego lub inicjatywom charakterze lobbystycznym.

2. Stan prac Sejmu

Dla potrzeb niniejszej analizy, przyjęto, że projekty pozytywnie rozpatrzone przez Sejm to takie, które nie zostały odrzucone przez Sejm w III czytaniu.

Prace Sejmu nad projektami ustaw - stan na dzień 20 października 2000 r.	Liczba	%
Projekty pozytywnie rozpatrzone przez Sejm	455	54
Projekty, których postępowanie ustawodawcze w Sejmie nie zostało zakończone	274	33
Projekty odrzucone	70	8
Projekty wycofane	45	5
RAZEM	844	100

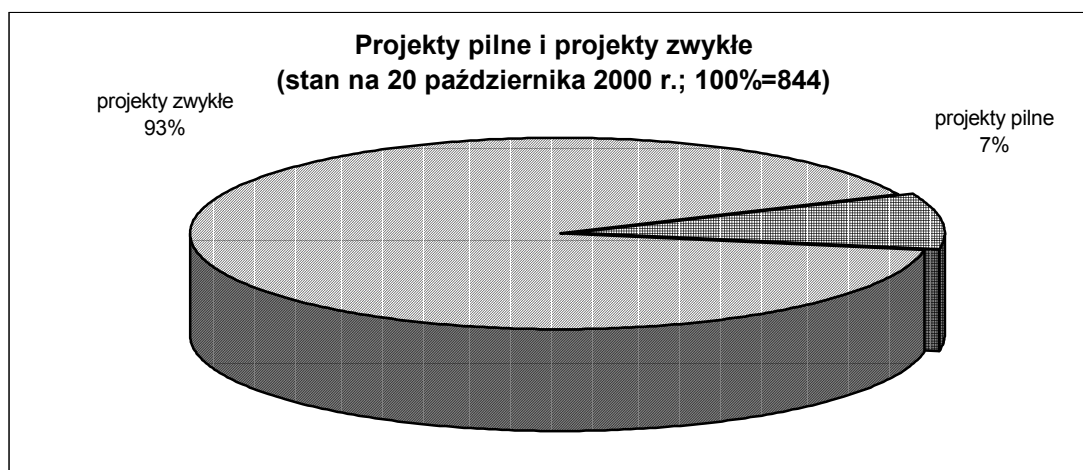
tabela nr 2

W dniu 20 października 2000 r. wśród 844 projektów (100%) wniesionych od początku III kadencji 455 projektów (54%) zostało pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm (III czytanie zakończyło się uchwaleniem ustawy), 274 projekty (33%) znajdowało się w fazie prac legislacyjnych w Sejmie, 70 projektów (8%) zostało odrzuconych, a 45 (5%) wycofali wnioskodawcy.

Ogólna liczba 455 projektów pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm nie oznacza, że Izba uchwaliła w badanym okresie 455 ustaw. Liczba uchwalonych przez Sejm ustaw jest oczywiście niższa. Wynika to z faktu, iż znaczna część projektów była rozpatrywana łącznie w ramach procedur wspólnych.

3. Sposób rozpatrywania projektu

3.1. Procedura rozpatrywania projektu - projekty pilne i projekty zwykłe



wykres nr 4

Wśród 844 projektów wniesionych do Sejmu III kadencji do dnia 20 października 2000 r. znalazło się 836 projekty zwykłe (93%) oraz 59 projekty pilne (7%). Wskazuje to na utrzymywanie się tendencji zaobserwowanej podczas analizy dwóch pierw-

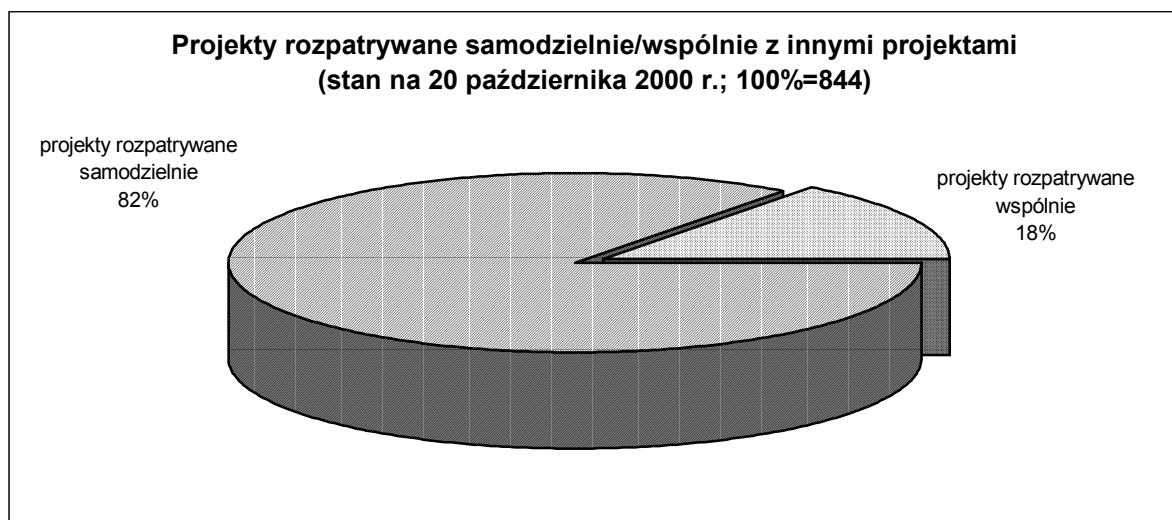
szych lat działalności Sejmu III kadencji (na 588 inicjatyw ustawodawczych – 92% stanowiły projekty zwykłe, 8% - projekty pilne).

3.2. Projekty rozpatrywane wspólnie

W dotychczasowej praktyce Sejmu przyjęty został zwyczaj, że w przypadku, gdy dwa (lub więcej) projekty wniesione w zbliżonym czasie regulują tą samą materię ustawodawczą, podlegają one wspólnemu rozpatrzeniu.

Wspólne rozpatrywanie projektów powoduje, że ich procedura ustawodawcza ulega niejako połączeniu. W takich przypadkach komisje sejmowe z reguły przedstawiają łączne sprawozdanie obejmujące wnioski dotyczące obu tych projektów.

W dotychczasowej działalności Sejmu III kadencji (do dnia 20 października 2000 r.) wśród 844 projektów ustaw (100%) - 699 (82%) rozpatrywanych było samodzielnie, zaś 145 (18%) podlegało procedurze wspólnego rozpatrzenia.



wykres nr 5

W stosunku do prac Sejmu II kadencji zdecydowanie widoczny jest wzrost liczby projektów rozpatrywanych samodzielnie. W Sejmie II kadencji bowiem 75% projektów rozpatrywanych było samodzielnie, zaś aż 25% podlegało procedurze wspólnego rozpatrzenia.

Częstokroć w ramach jednej procedury Sejm III kadencji rozpatrywał trzy, cztery, a nawet pięć projektów jednocześnie. Spośród 145 projektów, które były rozpatrywane wspólnie (100%) w przypadku 88 projektów (61%) w ramach tej samej procedury rozpatrywano dwa projekty, 27 projektów (19%) podlegało procedurze, w której łącznie rozpatrywane były trzy projekty. W przypadku 20 projektów (13%) w tym samym postępowaniu rozpatrywano cztery projekty, a w dwóch przypadkach miało miejsce wspólne rozpatrywanie pięciu projektów dotyczyło to łącznie 10 projektów czyli 7%.

Ostatni przypadek dotyczył następujących projektów:

- Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (część pierwsza) (Druk Sejmowy nr 261),

- Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (część druga) (Druk Sejmowy nr 273),
- Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (część trzecia) (Druk Sejmowy nr 277),
- Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (część czwarta) (Druk Sejmowy nr 278),
- Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (część piąta) (Druk Sejmowy nr 282),
- Poselski projekt ustawy o wynagrodzeniu osób zatrudnionych w niektórych zakładach pracy (Druk Sejmowy nr 516)
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Druk Sejmowy nr 948),
- Poselski projekt ustawy o ograniczeniu dochodów osób pełniących niektóre funkcje publiczne (Druk Sejmowy nr 963),
- Poselski projekt ustawy o uposażeniu kadry kierowniczej w administracji publicznej, przedsiębiorstwach państwowych, spółkach akcyjnych i z ograniczoną odpowiedzialnością i innych jednostkach mających związek instytucjonalny z administracją publiczną (Druk Sejmowy nr 973),
- Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, ustawy (Druk Sejmowy nr 1020),

W porównaniu do II kadencji w Sejmie obecnej kadencji widoczne są wyraźne zmiany w strukturze projektów rozpatrywanych wspólnie. Zmniejszył się wśród projektów podlegających procedurze wspólnego rozpoznawania udział dwóch projektów rozpoznawanych wspólnie (w Sejmie II kadencji stanowiły one 68% wszystkich projektów podlegających procedurze wspólnego rozpatrywania).

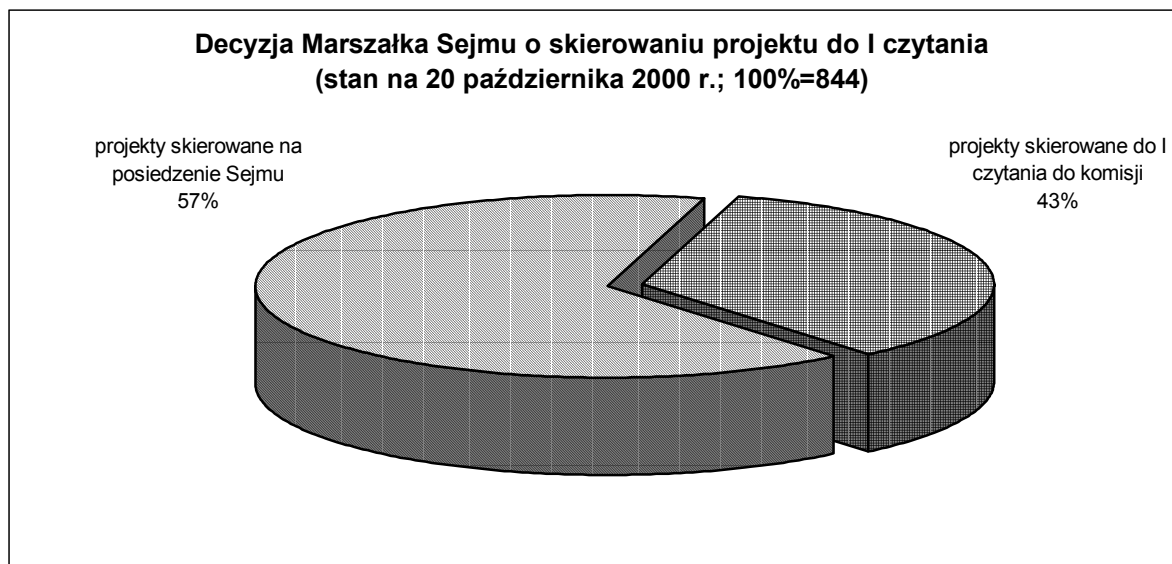
Wśród 699 projektów (100%) rozpatrywanych samodzielnie 358 projektów (52%) wniosła Rada Ministrów, 267 projektów (38%) wnieśli posłowie, 52 projekty (7%) wniosły komisje, 14 (2%) projektów wniósł Senat, 7 (1%) Prezydent, a jeden projekt to obywatelska inicjatywa ustawodawcza.

Porównanie powyższych danych z informacją na temat udziału projektów rządowych w ogólnej liczbie wszystkich projektów wskazuje, iż inicjatywy Rady Ministrów rozpatrywane są samodzielnie relatywnie częściej niż projekty innych wnioskodawców. Odwrotny wniosek sformułować można wobec projektów poselskich – są one rozpatrywane samodzielnie 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. Skutkuje ona skierowaniem projektu do I czytania. Decyzja o skierowaniu do I czytania rozpoczyna procedurę rozpatrywania projektu przez Izbę.

W badanym okresie Marszałek Sejmu podjął decyzję o skierowaniu projektu do I czytania w stosunku do wszystkich 844 wniesionych w tym okresie projektów ustaw (100%). 486 projektów (57%) zostało skierowanych do I czytania na posiedzenie Sejmu, a 358 projektów (43%) skierowano na posiedzenie komisji.



wykres nr 6

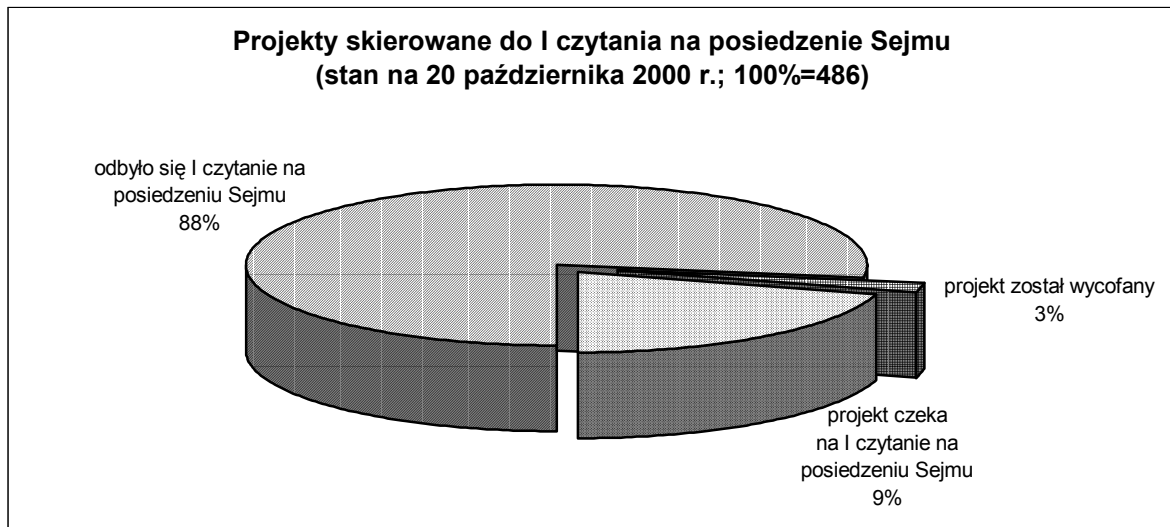
W porównaniu do Sejmu II kadencji zaobserwować można zmniejszenie się liczby projektów, które kierowane były do pierwszego czytania na posiedzenie Sejmu. W Sejmie poprzedniej kadencji decyzję o skierowaniu do pierwszego czytania na posiedzenie Sejmu podjęto w stosunku do 71% projektów, natomiast do pierwszego czytania na posiedzenie komisji skierowano 29 % projektów.

Projekty skierowane decyzją Marszałka Sejmu do I czytania	Posiedzenie Sejmu		Posiedzenie Komisji	
	Liczba	%	Liczba	%
Odbyło się I czytanie projektu	429	88	289	81
Projekt oczekuje na I czytanie	42	9	57	16
Projekt wycofano	15	3	12	3
RAZEM	486	100	358	100

tabela nr 3

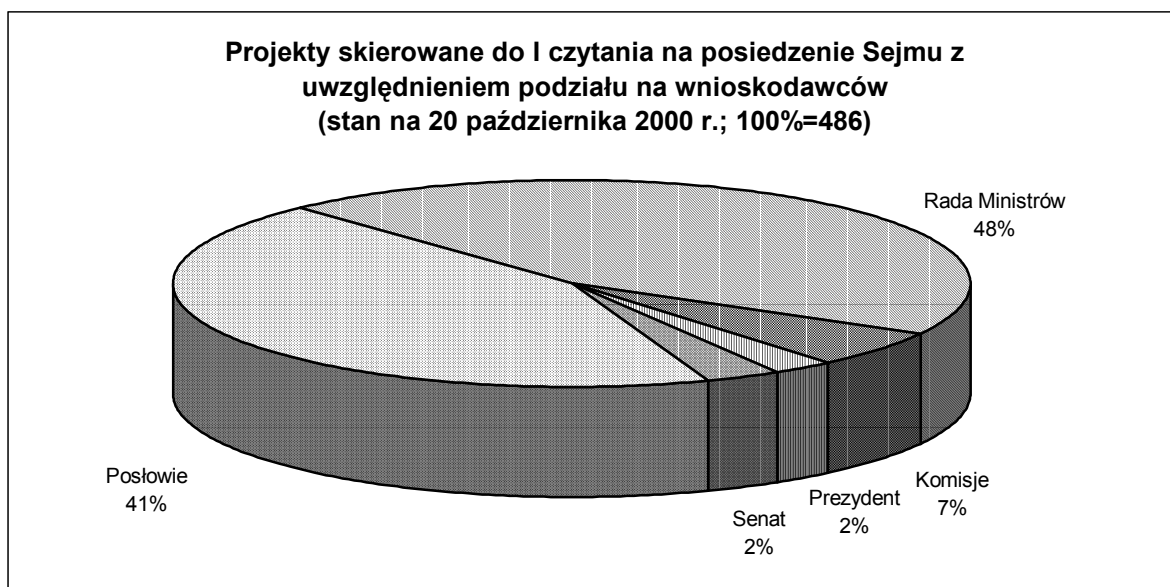
4.1. Projekty ustaw skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu

Do dnia 20 października 2000 r. wśród 486 projektów (100%) skierowanych do pierwszego czytania na posiedzenie Sejmu znajdowały się 429 projekty (88%), których I czytanie zostało zakończone, 15 projektów (3%) zostały wycofane, a w przypadku 42 projektów (9%) I czytanie nie odbyło się.



wykres nr 7

Wśród 486 projektów ustaw (100%) skierowanych przez Marszałka Sejmu do dnia 20 października 2000 r. do I czytania na posiedzenie Sejmu najwięcej znalazło się projektów wniesionych przez Radę Ministrów i posłów - odpowiednio 230 (48%) i 198 (41%). W tym samym czasie na posiedzenie Sejmu w celu przeprowadzenia I czytania projektu Marszałek skierował 36 projektów ustaw (7%) wniesionych przez komisje sejmowe, 9 projektów (2%) wniesionych przez Prezydenta, 12 (2%), których wnioskodawcą był Senat oraz jeden projekt wniesiony przez grupę obywateli.



wykres nr 8

4.2. Projekty ustaw skierowane do I czytania na posiedzenie komisji

Wśród 358 projektów (100%) skierowanych do I czytania na posiedzeniu komisji w przypadku 289 projektów (81%) I czytanie zostało zakończone, w 2 przypadkach (3%) projekt został wycofany, a 57 (16%) projektów oczekiwało na przeprowadzenie I czytania.



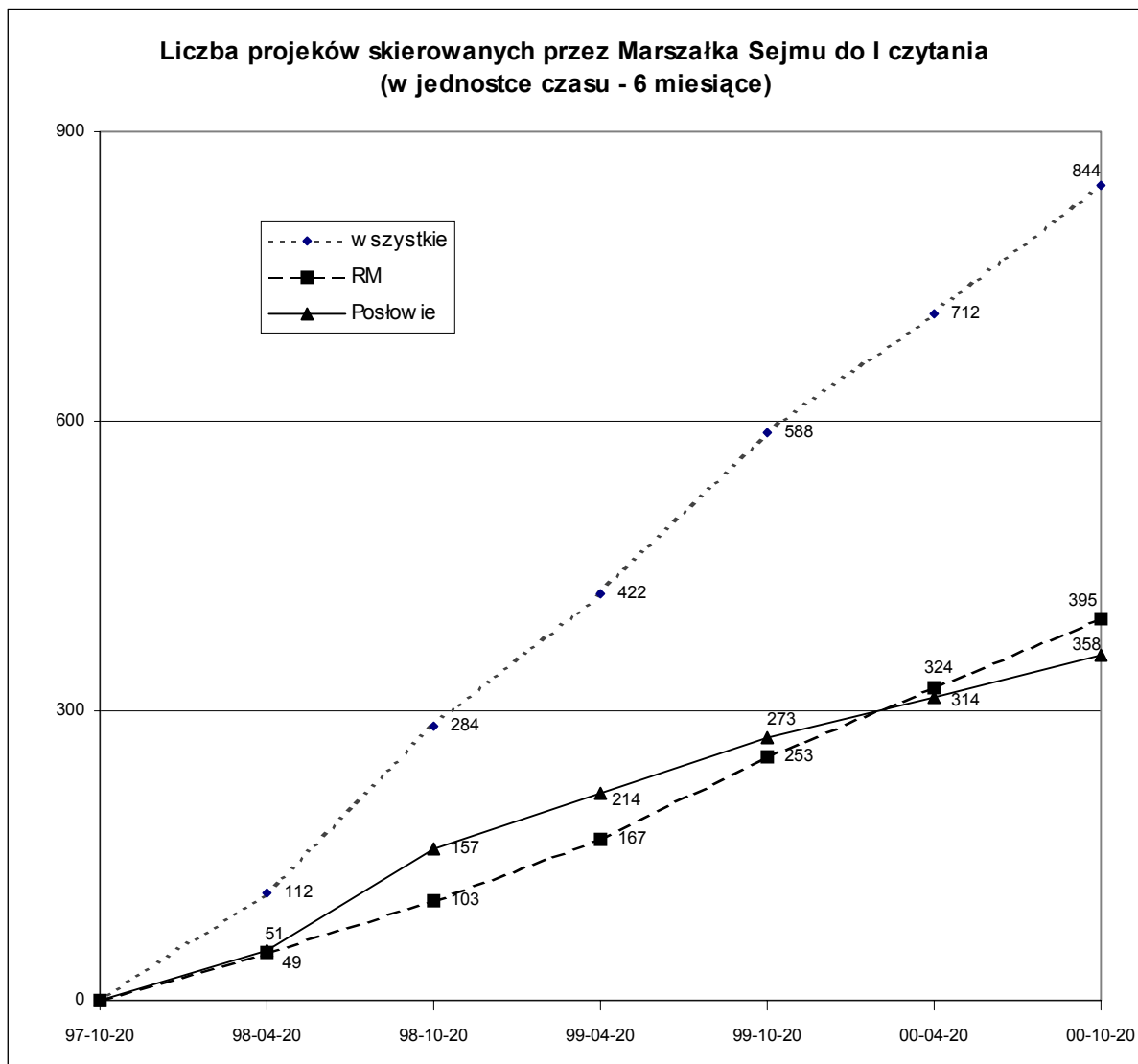
wykres nr 9

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

Ostatnią kwestią analizowaną w tej części raportu jest zagadnienie aktywności poszczególnych wnioskodawców mierzone liczbą projektów, w stosunku do których Marszałek Sejmu podjął decyzję o skierowaniu do I czytania (jednostką czasu jest w tym przypadku okres 6 miesięcy).

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

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



wykres nr 10

dencji zarysowała się nieznaczna przewaga aktywności posłów nad Radą Ministrów w zakresie liczby inicjatyw ustawodawczych (w tym czasie posłowie wnieśli o 2 projekty więcej niż RM). Sytuacja ta zmieniła się zasadniczo w końcu października 1998 r. (po roku działalności Sejmu obecnej kadencji). Następuje wówczas zdecydowanie większy przyrost projektów ustaw, których wnioskodawcami byli posłowie niż Rada Ministrów. Po roku działalności Sejmu stosunek udziału projektów poselskich i rządowych wśród projektów skierowanych przez Marszałka do I czytania wyniósł odpowiednio - 56% i 36%.

Od tego czasu liczba projektów poselskich przyrasta zdecydowanie wolniej niż liczba inicjatyw Rady Ministrów. Po 18 miesiącach działalności Sejmu stosunek projektów poselskich do projektów rządowych, wśród wszystkich skierowanych do I czytania wyniósł odpowiednio - 51% i 39%.

Spostrzeżeniem, które warto odnotować, jest fakt radykalnego wzrostu liczby wnoszonych projektów przez Radę Ministrów w okresie od 20 kwietnia do 20 października 1999 r. W tym czasie bowiem rząd wniósł łącznie do Sejmu 86 projektów ustaw, a jednocześnie posłowie wnieśli łącznie 59 projektów ustaw. Znaczący wzrost liczby projektów rządowych w półroczu poprzedzającym półmetek kadencji Sejmu spowodował zmniejszenie istotnych różnic w zakresie liczby wnoszonych inicjatyw ustawodawczych przez posłów i Radę Ministrów. Stosunek projektów poselskich do

wniesionych przez Radę Ministrów po dwóch latach działalności Sejmu III kadencji wynosi odpowiednio 46% do 43%.

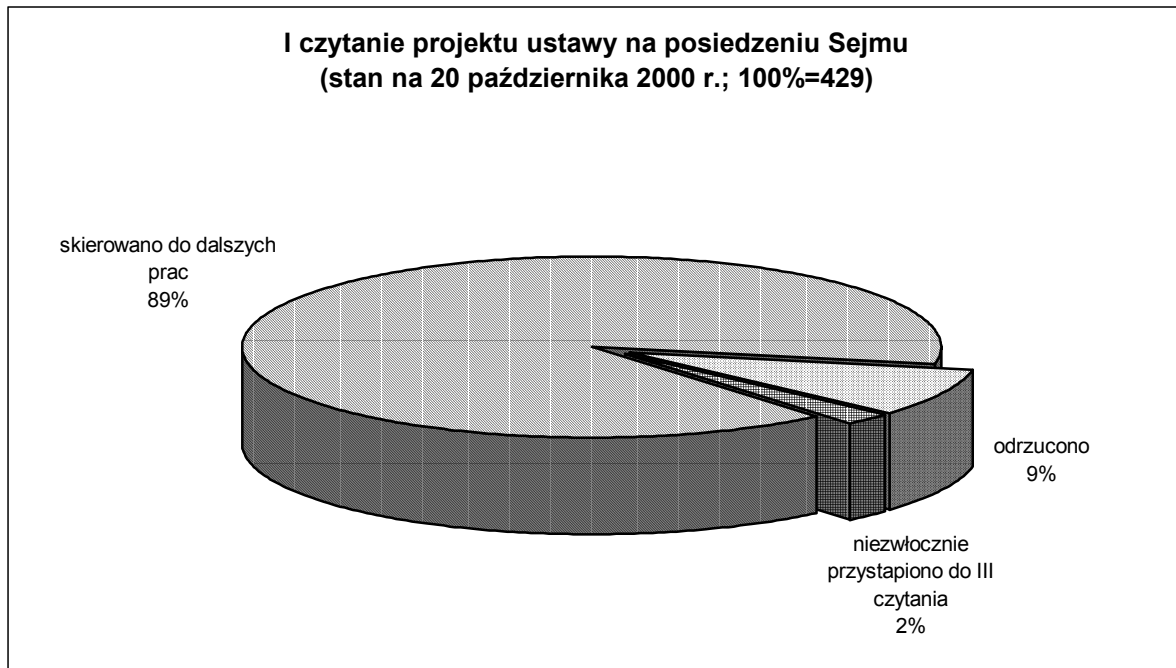
Trzeci rok kadencji Sejmu przyniósł odwrócenie tej tendencji. Znaczący wzrost liczby projektów wniesionych przez Radę Ministrów (spowodowany głównie procesem dostosowywania polskiego prawa do wymogów prawa Unii Europejskiej) spowodował, że stosunek projektów RM do projektów poselskich wynosi odpowiednio 47% do 42% wszystkich inicjatyw ustawodawczych.

5. Prace Sejmu nad projektem ustawy

5.1. Pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu

Jeżeli I czytanie projektu ustawy przeprowadzane jest na posiedzeniu plenarnym, Sejm może projekt skierować do dalszych prac lub podjąć decyzję o jego odrzuceniu. W pierwszym przypadku (decyzja o skierowaniu do dalszych prac) Sejm kieruje projekt do komisji w celu szczegółowego rozpatrzenia regulacji będącej przedmiotem postępowania. W wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach Regulamin Sejmu pozwala na skrócenie procedury przez przystąpienie do II czytania niezwłocznie po zakończeniu I czytania bez odsyłania projektu do komisji.

W analizowanym okresie na posiedzeniu Sejmu odbyło się I czytanie 429 projektów ustaw (100%). W tej liczbie 382 (89%) projektów zostało - decyzją Sejmu - skierowanych do dalszych prac, 38 (9%) projektów zostało odrzuconych, zaś w przypadku 9 projektów (2%) Sejm po przeprowadzeniu I czytania niezwłocznie przystąpił do II czytania.



wykres nr 11

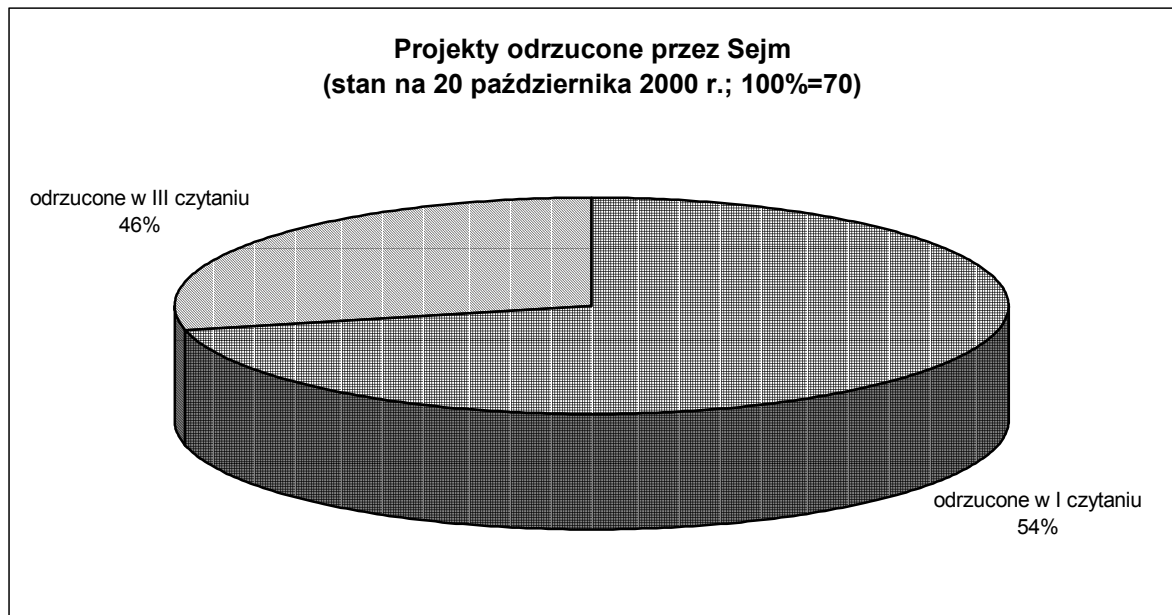
5.2. Projekty odrzucone

Wśród 70 projektów (100%) odrzuconych przez Sejm: 38 projektów (54%) odrzuconych zostało w I czytaniu, zaś 32 projekty (46%) odrzucone zostały w III czytaniu. W analizowanym okresie nie został odrzucony żaden projekt oznaczony klauzulą pilności.

W trzecim czytaniu odrzucone zostały następujące projekty:

- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 115);
- Poselski projekt ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego zużywanego w produkcji rolnej (Druk Sejmowy nr 120);
- Poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o zrekomensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Druk Sejmowy nr 149);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. o zrekomensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Druk Sejmowy nr 161);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Druk Sejmowy nr 207);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Druk Sejmowy nr 232);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Druk Sejmowy nr 268);
- Poselski projekt ustawy o pomocy państwa w przygotowaniu gruntów pod budownictwo mieszkaniowe (Druk Sejmowy nr 296);

- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Druk Sejmowy nr 317);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Druk Sejmowy nr 368);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Druk Sejmowy nr 369);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 370);
- Senacki projekt ustawy o świadczeniu pieniężnym dla małoletnich ofiar wojny 1939-1945 (Druk Sejmowy nr 377);
- Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy (Druk Sejmowy nr 490);
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 498);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy (Druk Sejmowy nr 500);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 517);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 549);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Druk Sejmowy nr 552);
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy nr 625);
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Druk Sejmowy nr 818);
- Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Druk Sejmowy nr 927);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Druk Sejmowy nr 999);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczenia Społecznego (Druk Sejmowy nr 1058);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Druk Sejmowy nr 1084);
- Poselski projekt ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1990 osób pełniących funkcje publiczne (Druk Sejmowy nr 1096);
- Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Druk Sejmowy nr 1122);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze (Druk Sejmowy nr 1232);
- Rządowy projekt ustawy o miejscach pamięci narodowej (Druk Sejmowy nr 1268);
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy nr 1320);
- Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Druk Sejmowy nr 1403);
- Rządowy projekt ustawy o organizacji Skarbu Państwa oraz o sposobie zarządzania jego majątkiem (Druk Sejmowy nr 1450).



wykres nr 12

Porównanie trzech lat działalności Sejmu III kadencji z pierwszym rokiem jego działalności, wskazuje na zmianę tendencji, która wyraźnie zarysowała się w trakcie pierwszych 12 miesięcy. Analiza przeprowadzona za pierwszy rok działalności Sejmu III kadencji wskazywała, iż izba zdecydowanie częściej decyzję o odrzuceniu projektu ustawy podejmowała w I czytaniu (wówczas 71% wszystkich projektów odrzuconych).

Jednocześnie po dwóch latach nastąpił powrót tendencji mającej miejsce w trakcie prac Sejmu II kadencji. W Sejmie II kadencji w I czytaniu odrzucono bowiem 54% projektów, natomiast w trzecim 46%.

Stwierdzić wypada, iż tendencja, która zarysowała się w pierwszym roku działalności Sejmu obecnej kadencji była bardziej prawidłowa, z punktu widzenia ekonomii prac Sejmu, niż trend występujący zarówno obecnie, jak w II kadencji. Warto bowiem pamiętać, iż w przypadku projektów ustaw, które po I czytaniu na posiedzeniu plenarnym zostały skierowane do dalszych prac, odrzucenie ustawy w III czytaniu jest swoistą "porażką" legislacyjną. Oznacza bowiem, iż mimo wysiłku organów Sejmu rozpatrujących projekt, nie zdołały one udoskonalić analizowanej regulacji w stopniu, który umożliwiłby większości sejmowej akceptację projektu.

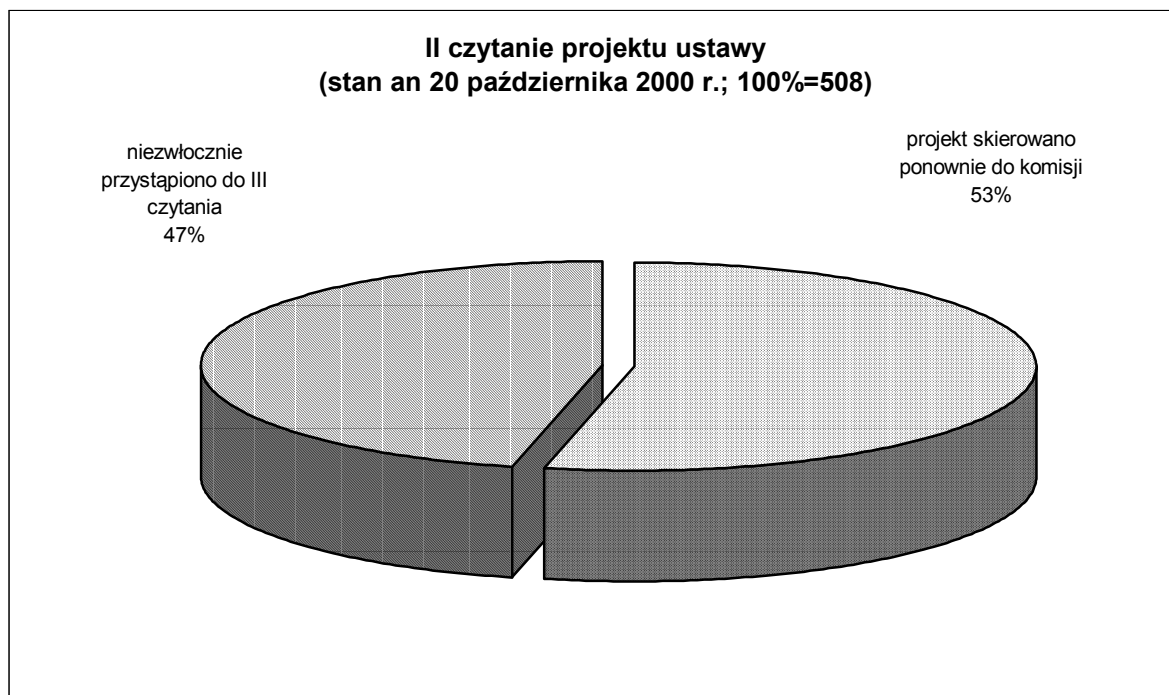
4.3. Drugie czytanie projektu

Zgodnie z Regulaminem, Sejm kończąc II czytanie projektu ustawy może odesłać projekt ponownie do komisji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania w związku z poprawkami zgłoszonymi podczas debaty w trakcie II czytania lub w przypadku braku nowych poprawek - niezwłocznie przystąpić do III czytania.

W analizowanym okresie, tj. od początku III kadencji do dnia 20 października 2000 r., Sejm przeprowadził II czytanie w stosunku do 508 projektów (100%). W przypadku 241 projektów (47%) po przeprowadzeniu II czytania Sejm niezwłocznie przystąpił do III czytania, w stosunku do 267 projektów (53%) podjęta została decyzja o ponownym odesłaniu projektu do komisji. Oznacza to, że blisko do połowy rozpatrywanych projektów zwykłych poprawki zgłaszane były w trakcie II czytania.

Taki stan rzeczy rodzi pytanie o efektywność prac komisji, które poprzedzają drugie czytanie. Jakie przyczyny powodują, iż w dużej liczbie przypadków posłowie zgłaszają swoje poprawki dopiero w trakcie II czytania?

Wydaje się, iż zjawisko to wiąże się ze zbyt małym wykorzystywaniem przez posłów, nie będących członkami komisji rozpatrującej projekt, uprawnienia do zgłaszania poprawek w trakcie prac komisji na etapie pierwszego czytania. Niezależnie od przyczyn takiego stanu rzeczy absorbowanie izby w trakcie drugiego czytania projektu nowymi poprawkami obniża efektywność prac parlamentu.



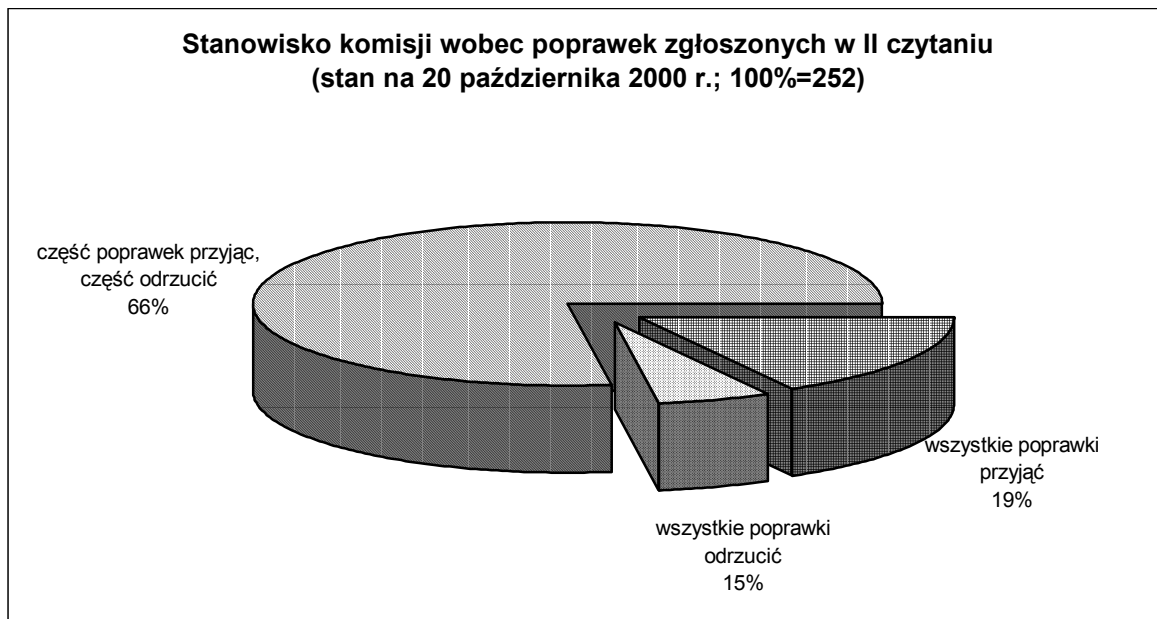
wykres nr 13

5.4. Stanowisko komisji po II czytaniu projektu

W badanym okresie, spośród 267 projektów, które Sejm po przeprowadzeniu II czytania skierował do komisji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania, do 20 października 2000 r. komisje zajęły stanowisko w stosunku do 252 projektów (100%).

Najczęściej, sprawozdania komisji zawierały sugestie częściowego przyjęcia zaproponowanych w II czytaniu poprawek. Takie stanowisko zaprezentowane zostało w 166 przypadkach (66%). Propozycja przyjęcia wszystkich proponowanych w II czytaniu poprawek miała miejsce w przypadku 47 projektów (19%), natomiast sugestia odrzucenia wszystkich nowo zgłoszonych poprawek - w 39 przypadkach (15%).

Z powyższych danych wynika, iż w znacznie przeważającej części przypadków (66% + 19% = 85%) komisje w sprawozdaniu dodatkowym popierają wszystkie, bądź część poprawek zgłoszonych przez posłów w trakcie II czytania projektu. Tendencja taka istniała również na tle wyników badań przeprowadzonych dla Sejmu II kadencji (odpowiednio 73% + 15% = 88%).

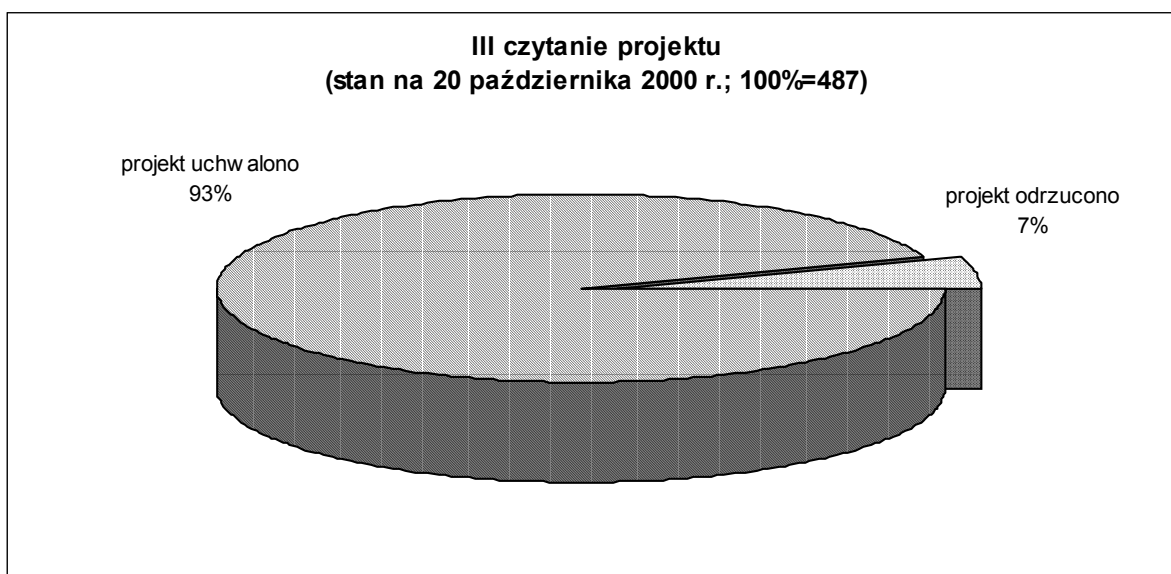


wykres nr 14

5.5. Trzecie czytanie projektu

Trzecie czytanie - zgodnie z Regulaminem Sejmu - jest ostatnim czytaniem zarówno projektu zwykłego, jak również projektu pilnego (w przypadku projektu pilnego rolę tą w II kadencji Sejmu pełniło II czytanie).

W badanym okresie Sejm odbył III czytanie 487 projektów ustaw (100%). W zdecydowanej większości przypadków III czytanie zakończone zostało uchwaleniem ustawy (455 projekty - 93%). Jedynie w stosunku do 32 projektów ustaw (7%) Sejm podjął w III czytaniu decyzję o odrzuceniu.



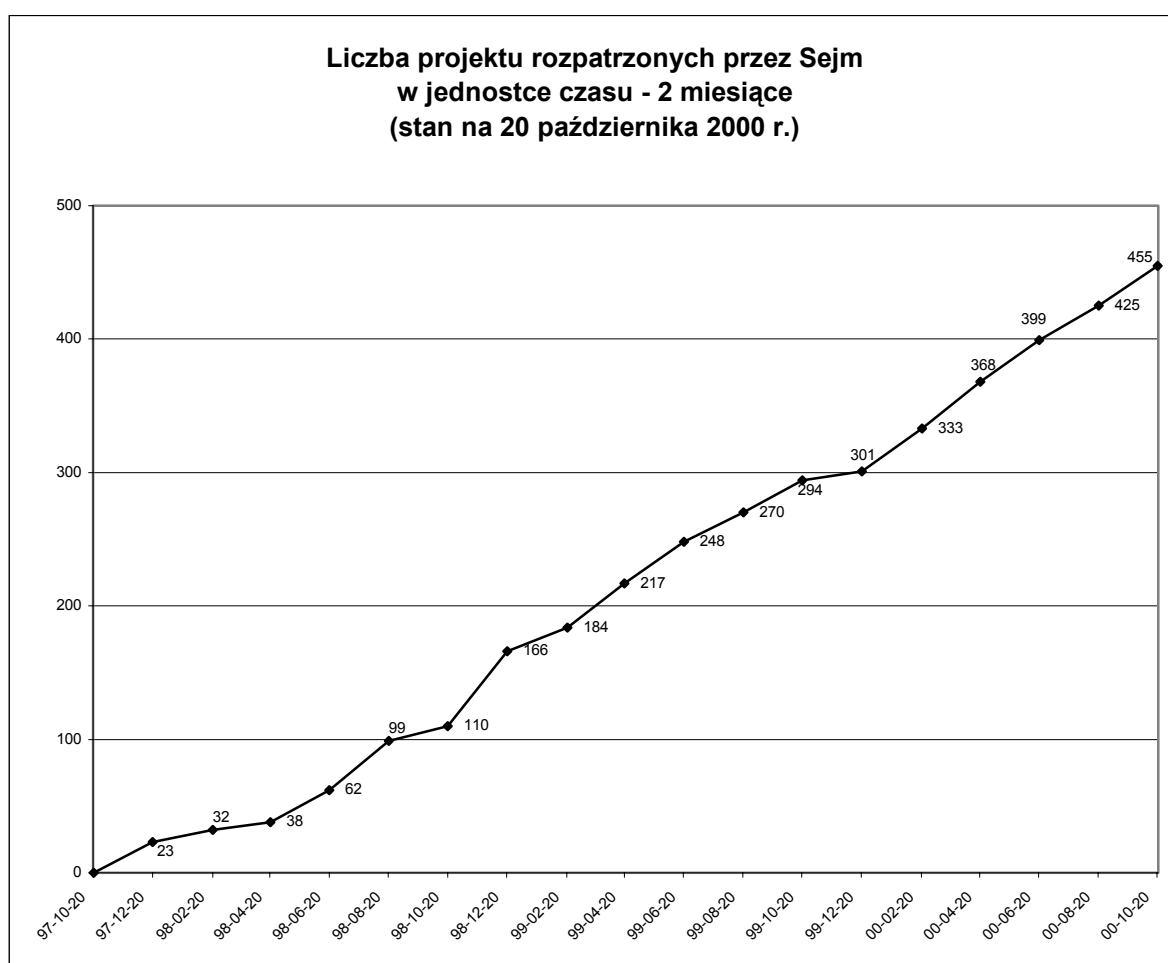
wykres nr 15

5.6. Liczba projektów ustaw rozpatrzonych przez Sejm (w 2 miesięcznych przedziałach czasowych)

Prezentowany niżej wykres przedstawia jak zmieniała się w czasie (w jednostce czasu - 2 miesiące) liczba projektów uchwalonych przez Sejm. Wykres obrazuje ile projektów **pozytywnie rozpatrzył** Sejm w poszczególnych przedziałach czasowych (statystyka nie uwzględnia projektów, które zostały odrzucone w I lub II czytaniu).

Dla potrzeb niniejszej analizy przyjęto, że projekty pozytywnie rozpatrzone przez Sejm to takie, które nie zostały odrzucone przez Sejm w III czytaniu.

Analizą objęte zostały odrębnie: ogólna liczba projektów, projekty Rady Ministrów (łącznie projekty pilne i zwykłe), a także projekty poselskie.



wykres nr 16

W trakcie trzech lat działalności Sejmu III kadencji systematycznie wzrastała liczba projektów pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm.

Wydaje się, iż wyróżnić można cztery charakterystyczne fazy aktywności Sejmu:

- okres 20.10.1997 – 20.04.1998
- okres 20.04.1998 – 20.12.1998
- okres 20.12.1998 – 20.12.1999
- okres 20.12.1999 – 20.10.2000

W pierwszym z wyróżnionych okresów (sześć miesięcy) Sejm rozpatrzył 38 projektów. Ta stosunkowo nieduża liczba rozpatrzonych projektów (średnio 7 projektów miesięcznie) związana jest bez wątpienia z koniecznością „oswojenia” nowych ról społecznych przez nowych posłów. Wynik ten odpowiada również niewielkiej liczbie wniesionych inicjatyw ustawodawczych (zjawisko typowe dla początku każdej kadencji parlamentu).

Drugi okres trwający osiem miesięcy charakteryzuje się rosnącą aktywnością Sejmu. W tym okresie Sejm rozpatrzył 128 projektów czyli średnio 16 projektów miesięcznie. Powyższe dane wskazują, iż jest to faza, w której posłowie, poszczególne organy Sejmu, a także Sejm jako całość osiągnęły sprawność pozwalającą na prowadzenie efektywnych prac legislacyjnych.

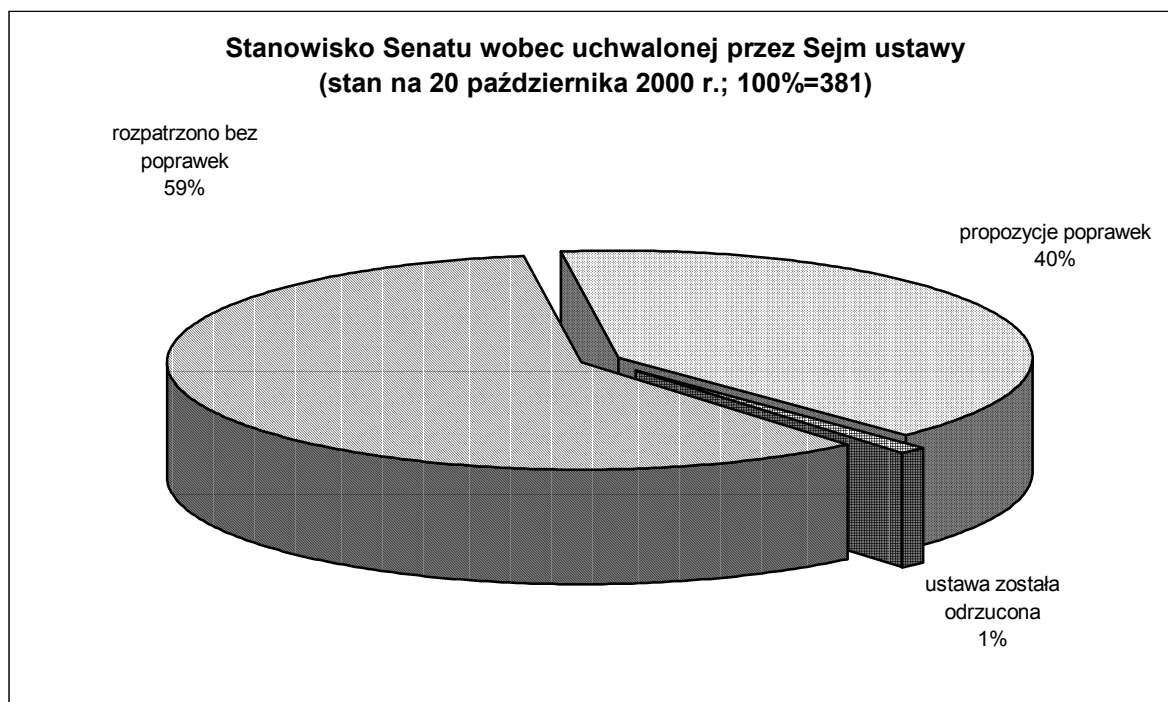
Wydaje się również, iż gwałtowny wzrost liczby pozytywnie rozpatrzonych projektów w tym okresie związany był, z jednej strony - ze zdecydowanym przyspieszeniem prac nad czterema reformami: samorządową, ubezpieczeń społecznych, ubezpieczeń zdrowotnych oraz edukacji, z drugiej natomiast - z pracami nad projektem ustawy budżetowej i ustawami o budżetowych.

W trzecim okresie (dwanaście miesięcy) Sejm rozpatrzył 135 projektów, co daje średnio wynik 11 projektów miesięcznie. Świadczy to o pewnym spowolnieniu prac izby.

W czwartym okresie prace Sejmu znów nabierają przyspieszenia. W ciągu dziesięciu miesięcy Sejm rozpatrzył 154 projekty, co oznacza średnio 15 projektów miesięcznie. Ta wysoki poziom efektywności prac wydaje się wynikać z przyspieszeniem procesów dostosowywania polskiego prawa do wymogów prawa Unii Europejskiej (por. pkt 4.7 w drugiej części analizy).

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, obowiązany jest do zajęcia wobec niej stanowiska. Senat może przyjąć uchwaloną przez Sejm ustawę bez poprawek, bądź wprowadzić do tekstu ustawy poprawki, lub też podjąć uchwałę o jej odrzuceniu. Jeżeli Senat nie zajmie w ciągu 30 dni stanowiska wobec ustawy, Konstytucja (art. 121 ust. 2) nakazuje traktować projekt jako rozpatrzony bez wprowadzenia poprawek.



wykres nr 17

W analizowanym okresie Senat zajął stanowisko w stosunku do 381 (100%) uchwalonych przez Sejm ustaw. W stosunku do 185 ustaw (48%) nie proponował wniesienia żadnych zmian. Natomiast w przypadku 192 ustaw (51%) uchwalonych przez Sejm, Senat podjął uchwałę o wniesieniu poprawek. O odrzucenie ustawy Senat wnosił w czterech przypadkach (1%).

Sytuacja taka dotyczyła następujących ustaw:

- o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,
- o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i zapobiegania alkoholizmowi,
- o zmianie ustawy o ustanowieniu Warszawskiego Krzyża Powstańczego,
- o zmianie ustawy o zawodzie lekarza.

Stanowisko Senatu wobec ustaw uchwalonych przez Sejm	Wszystkich ustaw		Ustaw rozpatrywanych w trybie zwykłym		Ustaw rozpatrywanych w trybie pilnym	
	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
Rozpatrzył bez poprawek	185	48	157	48	28	55
Zgłosił propozycje poprawek	192	51	169	51	23	45
Odrzucił ustawę	4	1	4	1	0	0
RAZEM	381	100	330	100	51	100

tabela nr 4

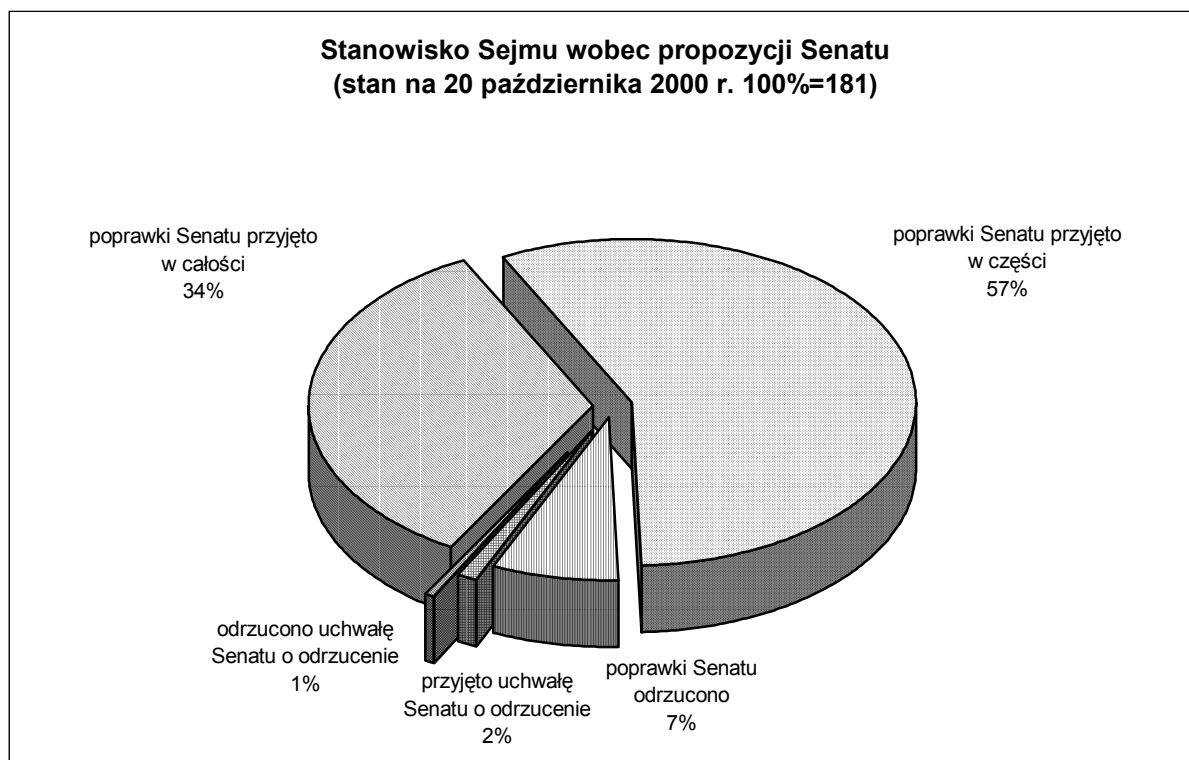
Przedstawione dane ukazują aspiracje legislacyjne Senatu. Niemal w połowie wypadków, postępowanie ustawodawcze nie kończy się w momencie uchwalenia przez Sejm ustawy w III czytaniu. Jak wynika z informacji przedstawionych poniżej bardzo często poprawki Senatu są następnie akceptowane przez Sejm. W efekcie zasadne wydaje się postawienie pytania, czy stosunkowo wysokiej efektywności prac Sejmu nie towarzyszy niski poziom tworzonego prawa, które następnie musi być „poprawiane” w Senacie?

Jakkolwiek szczegółowa odpowiedź na to pytanie nie jest możliwa bez przeprowadzenia bardziej szczegółowych analiz poprawek Senatu, to jednak przyjęć należy, że tak wysoki poziom ingerencji legislacyjnych Senatu w procesie ustawodawczym oznacza, iż stan obecny ma niewiele wspólnego z modelowym tworzeniem dobrego prawa.

7. Stanowisko Sejmu wobec propozycji Senatu

W sytuacji, gdy Senat wprowadził do ustawy poprawki, bądź jeśli odrzucił całą ustawę, Sejm rozpatruje ją na dodatkowym posiedzeniu, decydując o przyjęciu lub odrzuceniu stanowiska Senatu.

W badanym okresie Sejm rozpatrzył 181 ustawy (100%), w stosunku do których Senat zgłosił propozycje poprawek, bądź w całości odrzucił. W przypadku 103 ustaw (57%) Sejm uwzględnił w części poprawki Senatu. W odniesieniu do 62 ustaw (34%) Sejm zdecydował o przyjęciu stanowiska Senatu w całości. W 13 przypadkach (7%) poprawki Senatu zostały odrzucone. W 2 przypadkach Sejm przyjął uchwałę Senatu z wnioskiem o odrzucenie ustawy (2%) i jeden raz Sejm odrzucił taką uchwałę (1%).



wykres nr 18

Powyższe dane skłaniają do wniosku, iż systematycznie rośnie pozycja Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Coraz częściej bowiem Sejm pozytywnie ustosunkowuje się do poprawek zgłaszanych przez ten podmiot. W sumie, aż w 91% przy-

padków, kiedy Senat wniósł poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm, zostały one przynajmniej częściowo rozpatrzone pozytywnie.

8. Stanowisko Prezydenta wobec uchwalonej przez Sejm i Senat ustawy

Prezydent odgrywa istotną rolę w procesie ustawodawczym, nie tylko dzięki inicjatywie ustawodawczej, ale również przez przysługujące mu prawo do umotywowanej odmowy podpisania ustawy (tzw. weto) oraz prawo 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 Rzeczypospolitej.

Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednakże przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją.

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

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3.

W badanym okresie, wśród 351 ustaw, które przesłane zostały Prezydentowi do podpisu, Prezydent nie korzystając z przysługujących mu uprawnień podpisał 340 ustawy. Weto zgłosił w stosunku do 7 ustaw, zaś wniosek do Trybunału Konstytucyjnego - w stosunku do 4 ustaw.

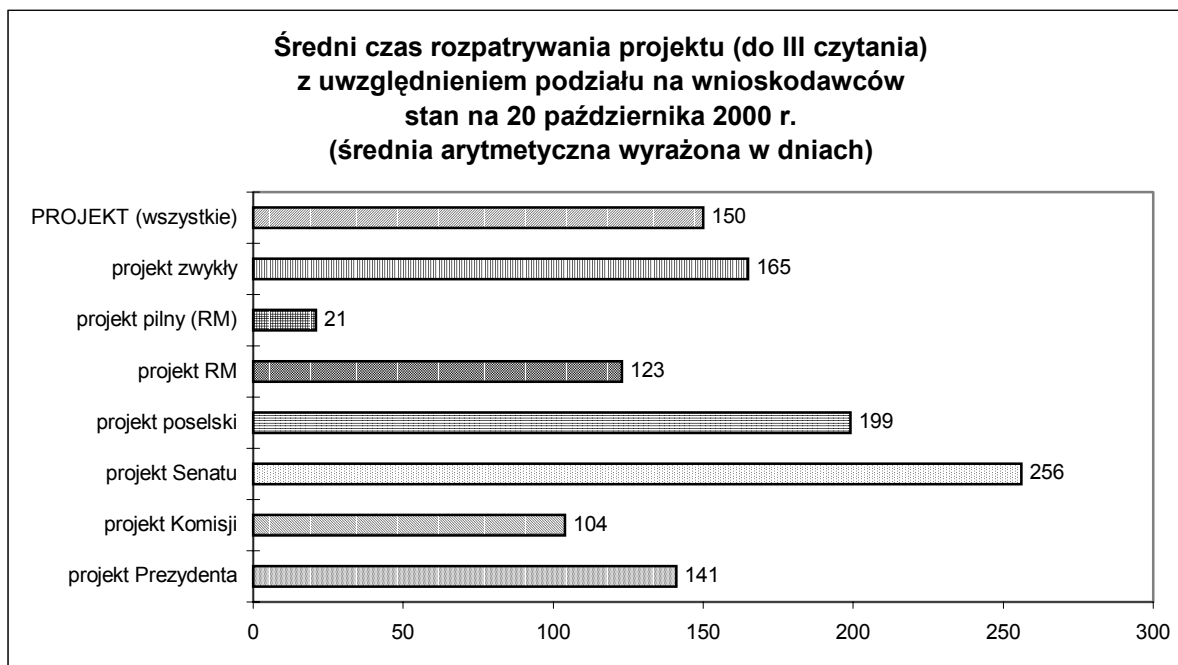
Ponadto, w dwóch przypadkach Prezydent podpisał ustawę po tym jak Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżona ustawa jest zgodna z Konstytucją, a w jednym przypadku Prezydent podpisał ustawę w wyniku odrzucenia weta przez Sejm.

Oznacza to, że ostatecznie w badanym okresie Prezydent podpisał 343 ustawy spośród 351 ustaw przedstawionych mu do podpisu.

9. Średni okres rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm

9.1. Średni okres rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm (do zakończenia III czytania)

Średni okres rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy (od daty decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu do I czytania do daty III czytania) jest tym parametrem statystycznym, który określa czasowy wymiar efektywności pracy Sejmu. Poniższy wykres obrazuje analizę projektów, które rozpatrywał Sejm w analizowanym okresie - z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców.



wykres nr 19

W okresie do dnia 20 października 2000 r. Sejm odbył III czytanie 487 projektów spośród wszystkich 844 wniesionych projektów.

Średni okres rozpatrywania projektu przez Sejm wynosił 150 dni. Średni okres rozpatrywania projektu przez Sejm liczony wyłącznie dla **projektów zwykłych** (od daty decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu do I czytania do daty III czytania) w badanym okresie **wyniósł 165 dni** (435 projektów), natomiast dla **projektów pilnych** (52 projekty) **jedynie 21 dni**.

Średni okres rozpatrywania projektu wniesionego przez Prezydenta (4 projekty) wyniósł 141 dni, w przypadku projektów senackich (12 projektów) - 256 dni, projektów wniesionych przez Posłów (156 projektów) - 199 dni, Rady Ministrów (279 projektów) - 123 dni, a projektów wniesionych przez komisje sejmowe (36 projektów) - 104 dni.

Jednocześnie wskazać należy, iż w trakcie dotychczasowych trzech lat kadencji miały miejsce przypadki, kiedy czas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm był zdecydowanie krótszy niż przedstawiony powyżej. I tak w przypadku 91 projektów (wśród nich 61 projektów Rady Ministrów) Sejm zakończył prace (odbył III czytanie) w ciągu 30 dni.

W przypadku 34 projektów (wśród nich 20 projektów Rady Ministrów) prace Sejmu zamknęły się w ciągu 14 dni. Natomiast w przypadku 4 projektów prace Sejmu trwały zaledwie 1 dzień.

Dotyczyło to następujących projektów ustaw:

- rządowego projektu ustawy o zasadach użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 204),
- prezydenckiego projektu ustawy o zasadach użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 205),

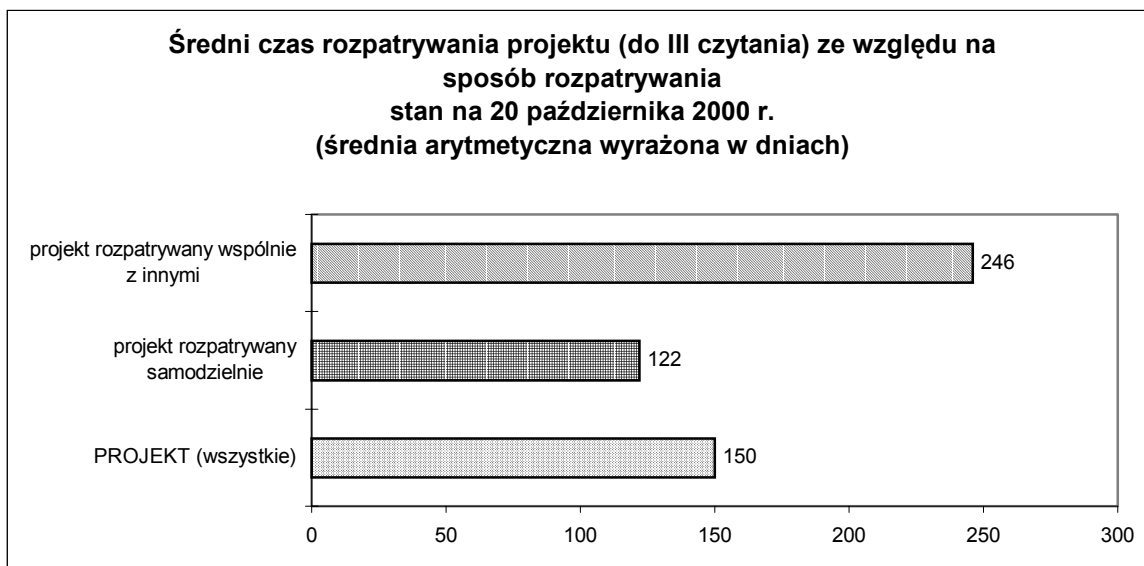
- poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu gmin (Druk Sejmowy nr 548),
- poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej (Druk Sejmowy nr 811).

9.2. Średni okres rozpatrywania projektu (do III czytania) ze względu na sposób rozpatrywania

Zaobserwować można zdecydowane wydłużenie czasu prac Sejmu nad zwykłymi projektami ustaw rozpatrywanymi wspólnie, w stosunku do czasu pracy Sejmu nad zwykłymi projektami rozpatrywanymi samodzielnie.

Średni okres pracy Sejmu nad projektem rozpatrywanym samodzielnie wyniósł 122 dni, natomiast w przypadku, gdy projekt rozpatrywano wspólnie z innym (innymi) projektami wyniósł - 246 dni. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w II kadencji średni czas pracy Sejmu w procedurze zwykłej nad projektami rozpatrywanymi samodzielnie wynosił 207 dni, zaś nad projektami rozpatrywanymi łącznie 319. Trzeba jednak pamiętać, iż sygnalizowana zmiana jest, z jednej strony - wynikiem rozpatrywania projektów pilnych w procedurze III czytań, z drugiej zaś - faktem, iż w pierwszej połowie kadencji zazwyczaj ogólna liczba projektów, które izba rozpatruje w tym samym czasie jest z oczywistych względów mniejsza niż pod koniec kadencji. Taki stan rzeczy sprawia, iż wraz z upływem kadencji średni czas pracy Sejmu na projekcie ustawy rośnie (warto wskazać, iż w pierwszym roku działalności Sejmu średni czas rozpatrywania projektu ustawy do III czytania wynosił zaledwie 63 dni, dla projektów rozpatrywanych samodzielnie 50, a dla projektów rozpatrywanych wspólnie z innymi 103 dni).

Jednocześnie wskazać należy, iż ze względu na różnice w tempie prac parlamentu w przypadku projektów rozpatrywanych samodzielnie i w procedurach wspólnych, jak również ze względu na przyjętą w Sejmie praktykę wspólnego rozpatrywania projektów poświęconych tym samym zagadnieniom, podmioty szczególnie zainteresowane w zablokowaniu konkretnej inicjatywy ustawodawczej mogą wnieść „konkurencyjny” projekt ustawy. Z przeprowadzonych dotychczas przez BSiE analiz wynika, iż powoduje to generalnie wydłużenie procesu legislacyjnego.



wykres nr 20

10. Efektywność legislacyjna poszczególnych wnioskodawców

10.1. Projekty, których procedura ustawodawcza zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy ze względu na podmiot występujący z inicjatywą ustawodawczą (efektywność legislacyjna)

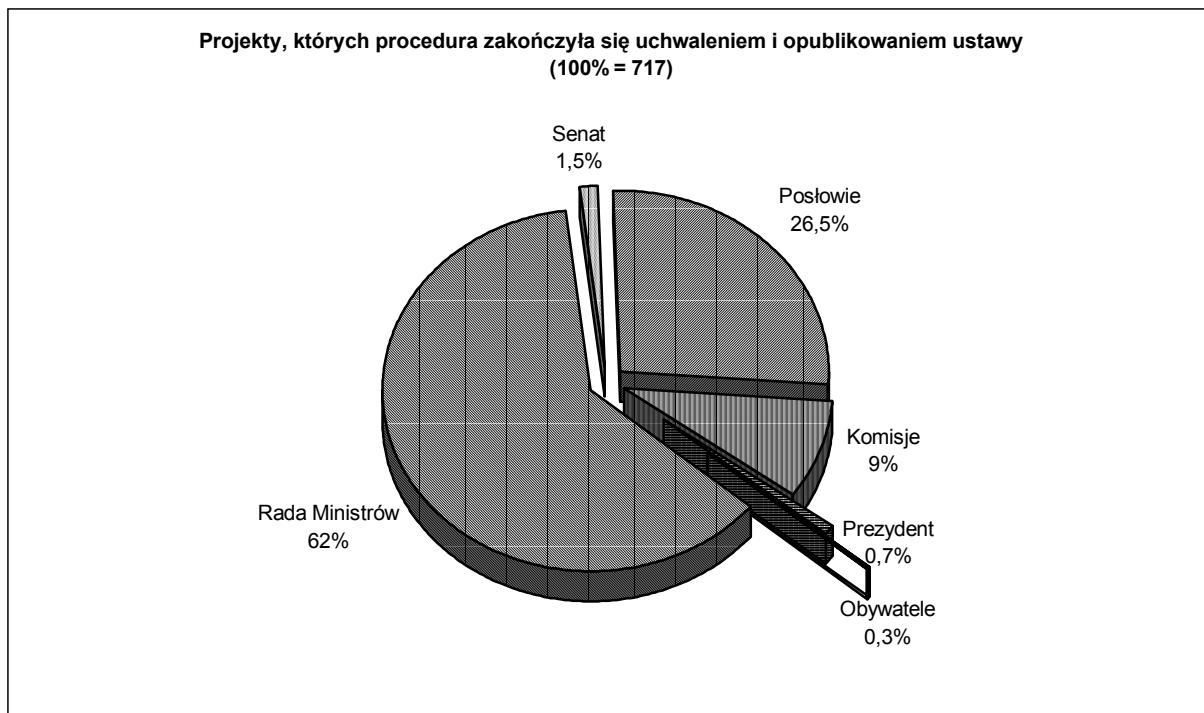
Od początku III kadencji do dnia 20 listopada 2000 r. proces legislacyjny zakończył się uchwaleniem i opublikowaniem 340 ustaw.

Przypomnijmy, iż część projektów była rozpatrywana w ramach tzw. procedur wspólnych.

W dotychczasowej praktyce Sejmu przyjęty został zwyczaj, iż w przypadku, gdy dwa (lub więcej) projekty wniesione w zbliżonym czasie regulują tę samą materię ustawodawczą, podlegają one wspólnemu rozpatrzeniu. Wspólne rozpatrywanie projektów powoduje, że ich procedura ustawodawcza ulega niejako połączeniu, czego rezultatem jest częstokroć uchwalenie jednej ustawy.

W związku z powyższym proces ustawodawczy 394 projektów spowodował uchwalenie 340 ustaw.

Wśród 394 projektów (100%), których procedura ustawodawcza zakończyła się w badanym okresie uchwaleniem i opublikowaniem ustawy - 234 projektów (59%) wniesione zostały przez Radę Ministrów, 118 projekty (30%) wnieśli posłowie, 32 projektów (8%) zgłosiły komisje sejmowe, Prezydent wniósł 4 projekty (1%), Senat wniósł 6 projektów (2%).

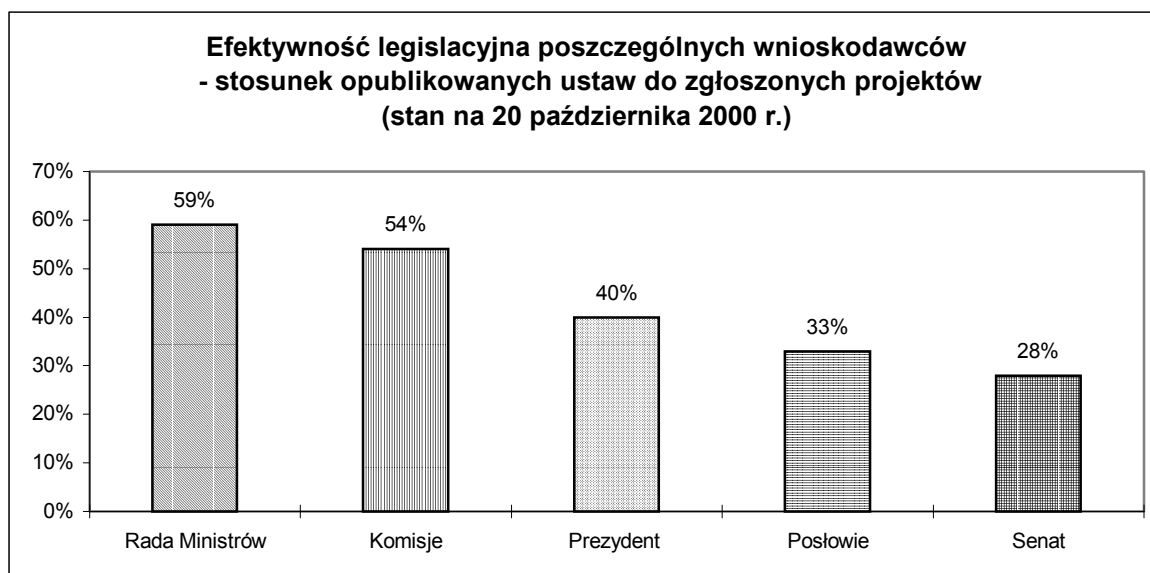


wykres nr 21

Badając stosunek wniesionych projektów do liczby ustaw, które zostały uchwalone w wyniku rozpatrzenia tych projektów stwierdzić należy, iż w badanym okresie Rada Ministrów była najbardziej skutecznym podmiotem wśród wnioskodawców w zakresie liczby projektów, których procedura zakończyła się opublikowaniem ustawy. Rada Ministrów wniosła bowiem w trakcie trzech lat III kadencji 395 projektów ustaw, co skutkowało uchwaleniem i opublikowaniem 234 ustaw (59%).

Spośród pozostałych wnioskodawców dużą skutecznością wyróżniają się komisje sejmowe. Komisje - w badanym okresie - wniosły 59 projektów, co spowodowało uchwalenie i opublikowanie 32 ustaw (54%).

W przypadku pozostałych wnioskodawców stosunek wniesionych projektów do liczby uchwalonych i opublikowanych ustaw jest zdecydowanie mniej korzystny. W trakcie trzech lat działalności Sejmu III kadencji posłowie wniesli łącznie 358 projektów. Skutkowało to uchwaleniem i opublikowaniem jedynie 118 (33%) ustaw. Natomiast Senat i Prezydent wniesli odpowiednio 21 i 10 projektów, co spowodowało uchwalenie odpowiednio 6 (28%) i 4 (40%) ustaw.



wykres nr 22

Podmiot	wniesione projekty	uchwalone ustawy	%
Posłowie	358	118	33
Rada Ministrów	395	234	59
Komisje sejmowe	59	32	54
Senat	21	6	28
Prezydent	10	4	40

tabela nr 5

Dodajmy dla porównania, iż efektywność legislacyjna liczona na koniec II kadencji Sejmu odrębnie dla każdego z podmiotów uprawnionych do występowania z inicjatywą ustawodawczą była zdecydowanie wyższa. Stosunek liczby wniesionych projektów do liczby uchwalonych i opublikowanych ustaw najkorzystniej prezentował się w przypadku Rady Ministrów (88%), oraz komisji sejmowych (83%). Pozostali wnioskodawcy wyróżniali się mniejszą skutecznością. Dla projektów poselskich w II kadencji efektywność legislacyjna wyniosła 53%, Prezydenta- 44% oraz Senatu - 35%.

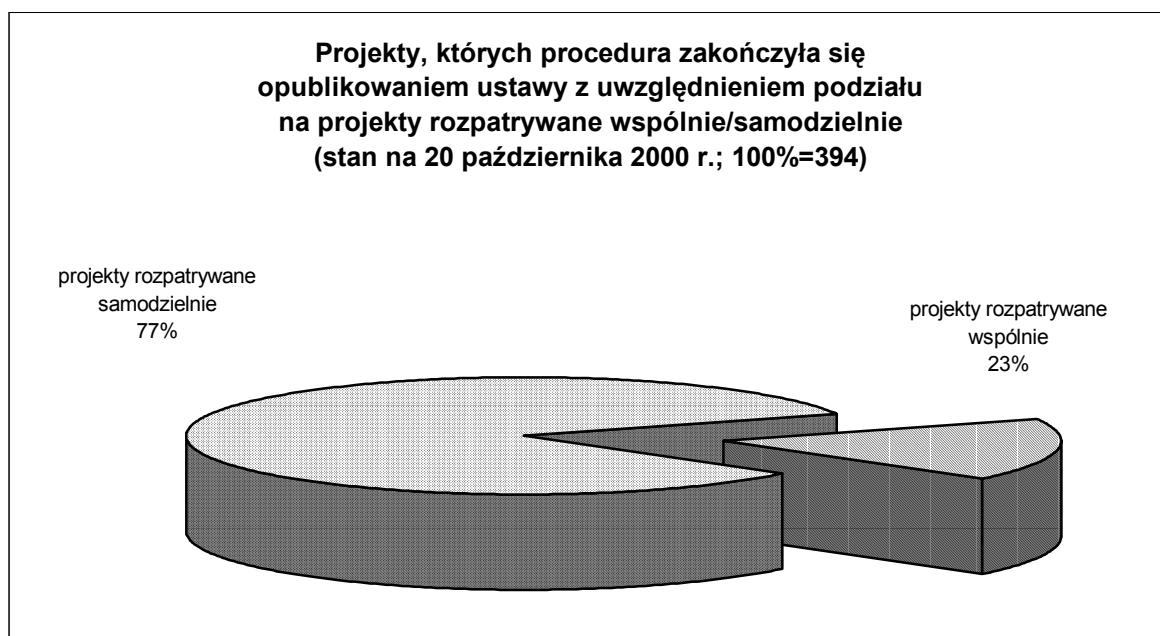
Jednak powyższe dane skłaniają do wniosku, iż generalnie tendencja związana z efektywnością legislacyjną poszczególnych wnioskodawców jaka zaznaczyła się w II kadencji utrzymuje się również w pierwszych trzech latach działalności Sejmu III kadencji.

W związku z powyższym należy oczekiwać, iż efektywność legislacyjna poszczególnych wnioskodawców będzie rosła wraz z upływem kadencji. Tendencja taka jest uchwytana na przestrzeni dotychczasowej działalności Sejmu III kadencji. W porównaniu bowiem z pierwszym rokiem kadencji w trakcie trzech kolejnych lat nastąpiła zdecydowana poprawa efektywności legislacyjnej prawie wszystkich podmiotów.

10.2. Projekty, których procedura ustawodawcza zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy ze względu na kryterium sposobu prac nad projektem

W analizowanym okresie (od 20 października 1997 r. do 20 października 2000 r.) 394 projekty przeszły wszystkie fazy postępowania ustawodawczego - począwszy od wniesienia projektu do Sejmu, aż po opublikowanie ustawy. Nie oznacza to jednak, że ostatecznie zostało uchwalonych i opublikowanych 394 ustaw. Liczba ustaw uchwalonych i opublikowanych w wyniku zakończenia procedury ustawodawczej 394 projektów jest niższa, z uwagi na fakt iż część tych projektów rozpatrywana była w Sejmie w ramach procedur wspólnych. Ostatecznie rozpatrzenie przez Sejm, Senat i Prezydenta 394 projektów zaowocowało opublikowaniem 340 ustaw.

W liczbie 394 (100%) rozpatrzonych projektów - 304 projekty (77%) rozpatrywano samodzielnie i w efekcie spowodowało to uchwalenie takiej samej liczby ustaw. Procedurze wspólnego rozpatrywania kilku projektów podlegało 90 projektów ustaw czyli 23% wszystkich projektów, których procedura zakończyła się opublikowaniem ustawy. Efektem tych procedur było uchwalenie 36 ustaw.



wykres nr 23

Do dnia 20 października 2000 r. w przypadku 90 projektów, które podlegały procedurze wspólnego rozpatrywania, postępowanie ustawodawcze zakończone zostało uchwaleniem i opublikowaniem 36 ustaw.

Wśród owych 90 projektów znalazło się:

- 50 projektów, które rozpatrywane były w procedurze, w której łącznie rozpatrywano dwa projekty (doprowadziło to do uchwalenia 25 ustaw),
- 18 projektów rozpatrywano w procedurach, w których łącznie rozpatrzeniu podlegały trzy projekty (efektem tych procedur było uchwalenie 6 ustaw),
- 12 projektów rozpatrywano w procedurach, w których łącznie rozpatrywane były cztery projekty razem (doprowadziło to do uchwalenia 3 ustaw), wreszcie
- 10 projektów rozpatrywano w procedurze, w której rozpatrywano pięć projektów łącznie (w tym przypadku doprowadziło to do uchwalenia 2 ustaw).

11. Średni okres rozpatrywania projektu ustawy w procesie ustawodawczym

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

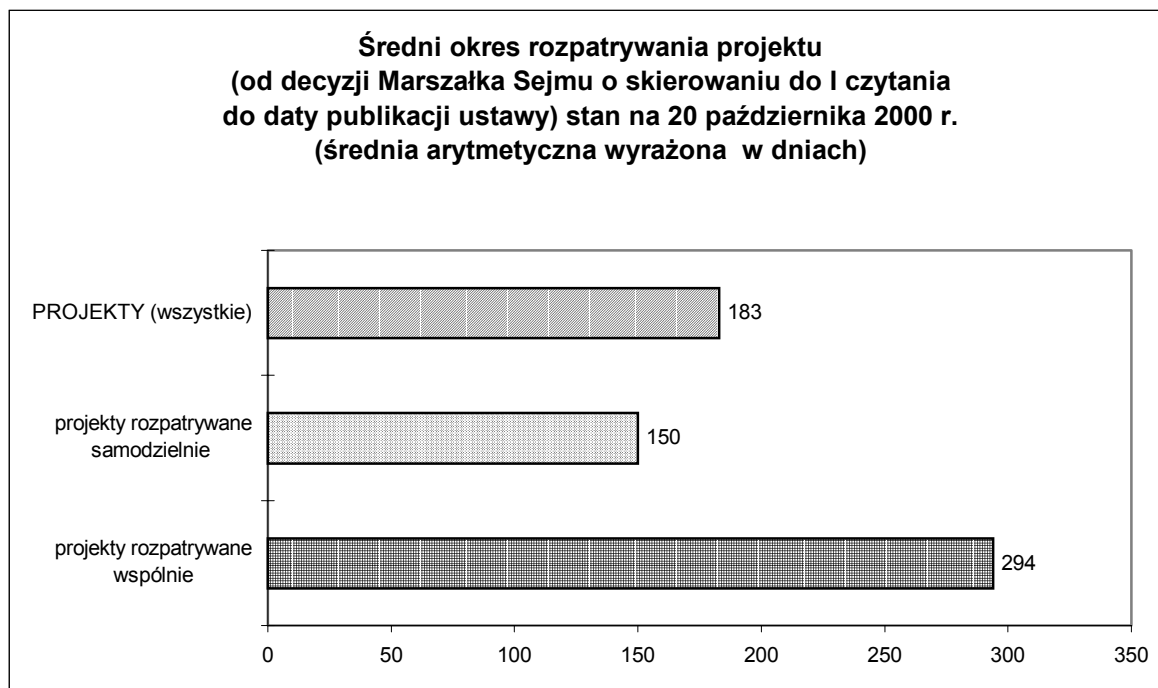
Średni okres (średnia arytmetyczna) **rozpatrywania projektu** w procesie ustawodawczym liczony od daty decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu do I czytania do chwili opublikowania ustawy **wyniósł w badanym okresie** (od 20 października 1997 r. do 20 października 2000 r.) **183 dni**.

W przypadku projektów rozpatrywanych w procedurach łącznych średni okres rozpatrywania projektu wynosi 294 dni, a w przypadku projektów rozpatrywanych samodzielnie średni okres trwania procedury ulegał zdecydowanemu skróceniu i wynosił w analizowanym okresie 150 dni.

Wskazać należy, iż z analogicznych badań przeprowadzonych dla działalności Sejmu II kadencji wynika, iż okres rozpatrywania projektu od daty decyzji Prezydium Sejmu o skierowaniu projektu do I czytania do daty opublikowania ustawy wyniósł średnio 276 dni. W przypadku rozpatrywania projektów w procedurach łącznych, aż 372 dni, natomiast dla projektów rozpatrywanych samodzielnie 234 dni.

Zestawienie wyników badań przeprowadzonych dla Sejmu II kadencji i trzech lat działalności Sejmu III kadencji wskazuje na przyspieszenie procesu legislacyjnego.

Niemniej jednak w dalszym okresie kadencji oczekiwać można wydłużenia okresu od skierowania przez Marszałka projektu do I czytania do uchwalenia i opublikowania ustawy w związku z koniecznością równoległego prowadzenia przez izby prac nad większą ilością projektów.

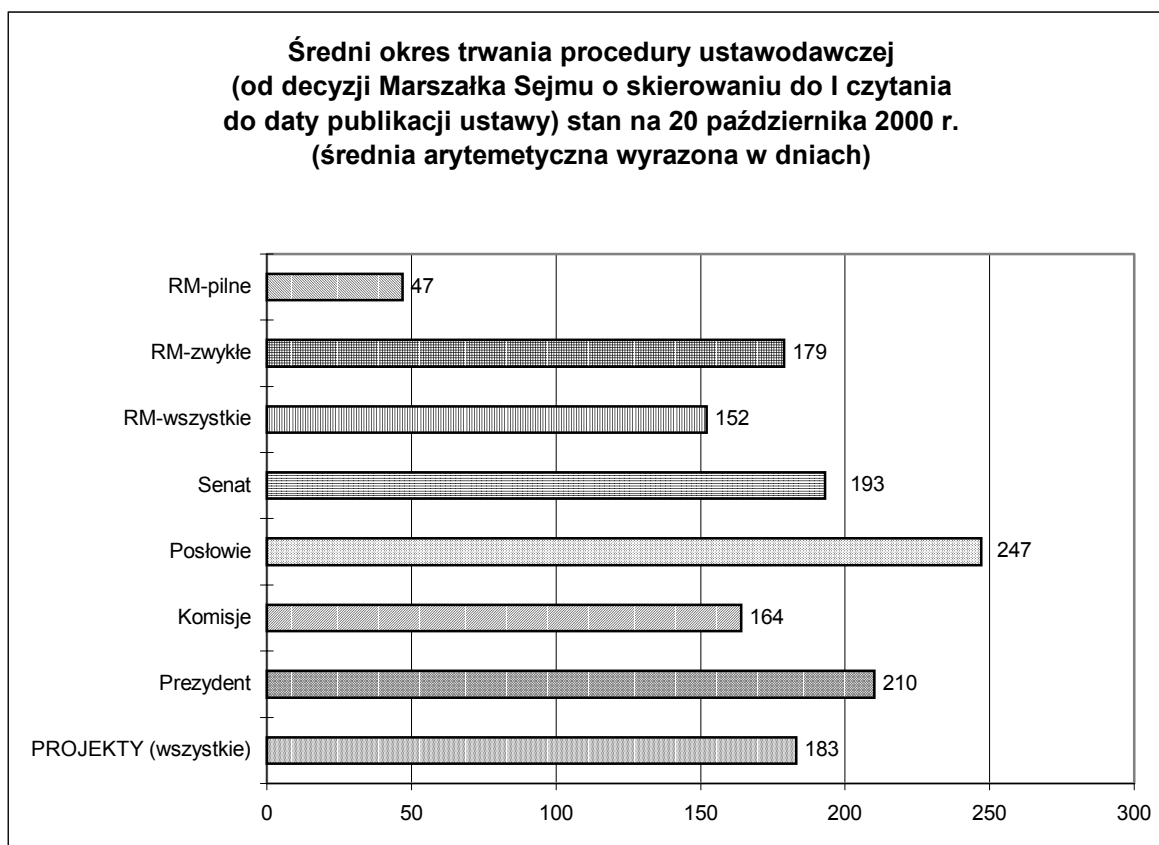


wykres nr 24

11.1. Średni okres procedury ustawodawczej ze względu na wnioskodawcę

W analizowanym okresie (trzech lat działalności Sejmu III kadencji) różnie kształtował się czas trwania prac nad projektami ustaw liczony ze względu na podmiot, inicjujący postępowanie legislacyjne.

Najkrócej trwała procedura uchwalania i publikowania ustaw w przypadku projektów pilnych Rady Ministrów - przeciętnie 47 dni. Jednak średni okres uchwalania (wszystkich) projektów ustaw wniesionych przez Rząd wyniósł 152 dni, zaś w przypadku zwykłych projektów Rady Ministrów postępowanie ustawodawcze trwało średnio 179 dni. Średni okres rozpatrywania projektów komisji sejmowych - 164 dni, a projektów poselskich - 247 dni. W przypadku projektów senackich prace parlamentu trwały przeciętnie 256 dni. Natomiast prace ustawodawcze nad projektami wniesionymi przez Prezydenta trwały 210 dni .



wykres nr 25

12. Projekty nie rozpatrzone przez Sejm z podziałem na wnioskodawców

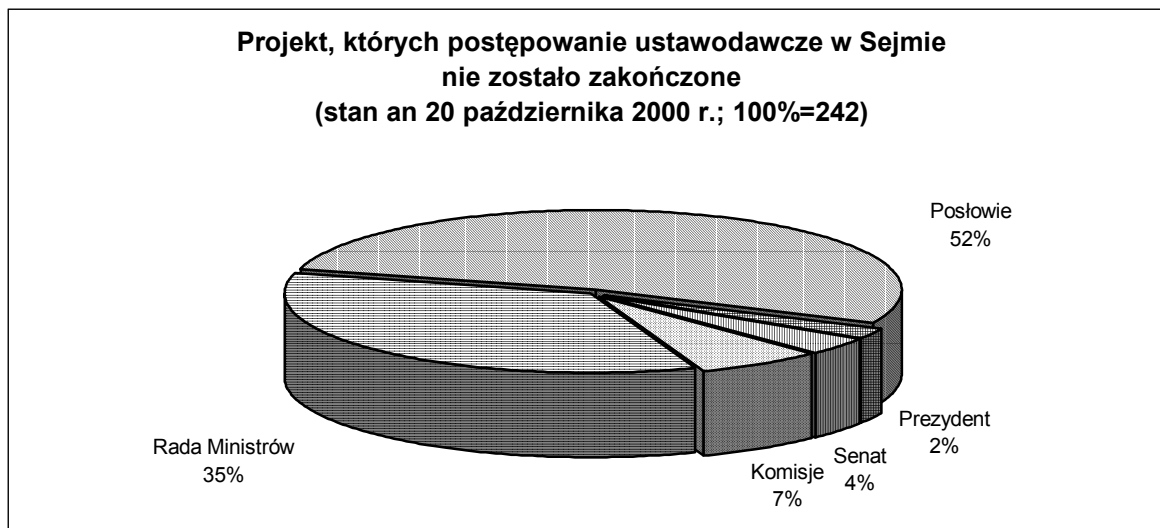
Nie wszystkie projekty wniesione w trakcie kadencji zostają rozpatrzone przez Sejm. Często zdarza się tak, iż projekt w dniu zakończenia kadencji znajduje się w fazie prac i brak jest decyzji Sejmu o jego pozytywnym rozpatrzeniu lub odrzuceniu.

Tytułem przykładu warto wskazać, iż na koniec II kadencji Sejmu nie rozpatrzonych pozostawało 118 projektów ustaw. Wśród nich największą liczbę stanowiły projekty wniesione przez posłów (64% wszystkich projektów, których nie rozparzył Sejm do końca kadencji) oraz projekty wniesione przez Radę Ministrów (22%). Poza tym w grupie tej znalazło się 6% projektów wniesionych przez Senat, 5% inicjatyw ustawodawczych komisji sejmowych oraz 3% projektów wniesionych przez Prezydenta.

Po upływie trzech lat działalności Sejmu III kadencji nie rozpatrzone pozostały 242 projekty (100%). W tej grupie najliczniej reprezentowane są projekty poselskie. Na dzień 20 października 2000 r. w Sejmie znajdowało się 127 takich projektów (52%).

Kolejne najliczniej reprezentowane grupy stanowią projekty wniesione przez Radę Ministrów - 84 projekty (35%), komisje sejmowe - 16 projektów (7%), Senat - 9 (4%) i Prezydenta - 5 (2%) projektów oraz jeden projekt ustawy będący przedmiotem inicjatywy obywatelskiej (0%).

Prezentowane dane dodatkowo potwierdzają przedstawioną wyżej informację, iż prace legislacyjne nad projektami Rady Ministrów prowadzone są przez Sejm przebiegają zdecydowanie szybciej niż nad projektami poselskimi.



wykres nr 26

II. Analiza jakościowa projektów ustaw wniesionych do Sejmu w okresie 20.10.1997 – 20.10.2000

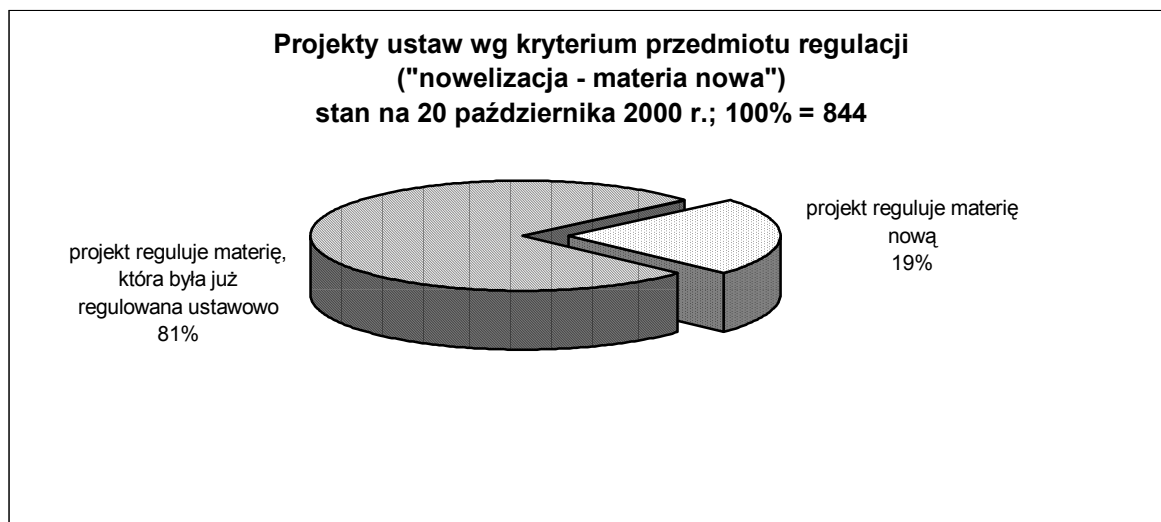
1. Projekty ustaw według kryterium przedmiotu regulacji („nowelizacja - materia nowa”)

Podstawowym dylematem jakościowej analizy projektów jest konieczność ich klasyfikacji według kryterium - „ustawa 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 regulowana ustawowo - np. projekt ustawy lustracyjnej), czy też podejmuje materię, która podlega już ustawowej regulacji?

Z odpowiedzią na to pytanie wiąże się konieczność rozróżnienia projektów, które jakkolwiek mają za przedmiot materię „starą”, to jednocześnie nie są nowelizacjami istniejących ustaw lecz stanowią regulacje, które całościowo, w nowy, oryginalny sposób normują daną sferę zagadnień. Przykładem takich regulacji może być ustawa o finansach publicznych, która zastąpiła ustawę Prawo budżetowe.

Ostatnią grupę stanowią będą 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 projekt może zmieniać tylko jedną ustawę, bądź też zawierać zmiany dotyczące kilku ustaw.

W analizowanym okresie, wśród 844 (100%) wniesionych projektów ustaw - 162 projektów (19%) dotyczyło materii, która dotychczas nie była regulowana ustawowo, zaś 782 projekty (81%) zajmowały się materią, która była wcześniej regulowana.

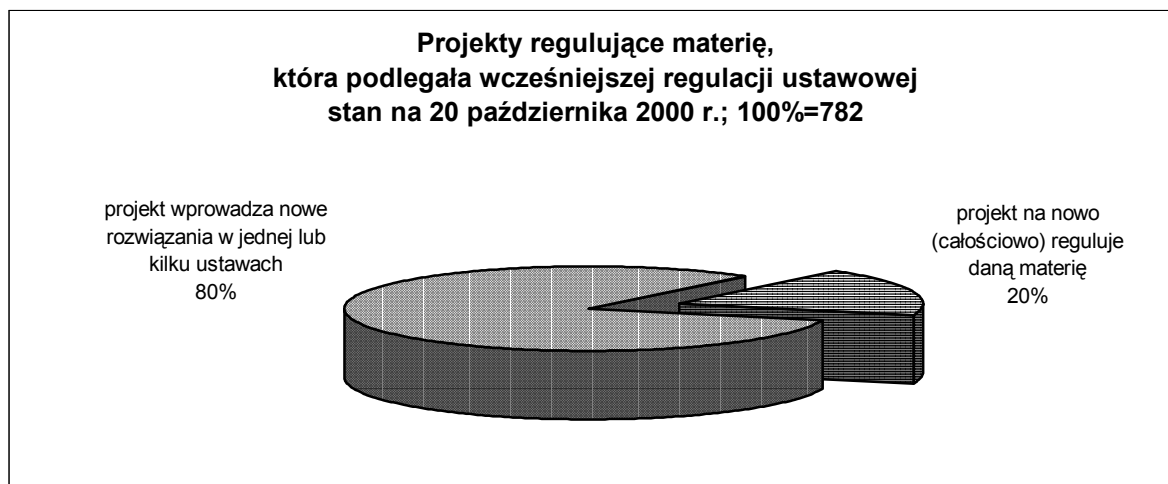


wykres nr 27

Mając na uwadze, iż w II kadencji Sejmu projekty „nowe” stanowiły 40% wszystkich wniesionych do Sejmu projektów wydaje się, że nastąpiła istotna jakościowa zmiana w pracach ustawodawczych parlamentu. Dostrzegalny zaczyna być proces wyhamowywania zmian strukturalnych systemu prawa na rzecz nowelizacji rozwiązań istniejących. Zmiany mają charakter bardziej ewolucyjny niż rewolucyjny.

1.1. Projekty regulujące materię, która podlegała wcześniej regulacji ustawowej

W analizowanym okresie, wśród 782 (100%) projektów regulujących materię, która podlegała wcześniej regulacji ustawowej - w grupie projektów całościowo i zarazem oryginalnie regulujących określony obszar materii ustawowej (patrz pkt. poprzedni) znalazło się 160 projektów (20%). Natomiast projekty będące *sensu stricto* nowelizacjami (w projekcie zawarte są nowe rozwiązania dotyczące jednej lub kilku ustaw, nie jest to jednak nowa całościowa regulacja) zamknęły się liczbą 522 (80%).



wykres nr 28

2. Czas obowiązywania ustawy

Dla potrzeb niniejszej analizy podzielono projekty ustaw na dwie grupy, tj. takie, które na stałe wchodzą do obowiązującego systemu prawnego oraz takie, których czas obowiązywania jest określony datą lub wystąpieniem określonych zdarzeń (ustawa epizodyczna), bądź dana ustawa jest powtarzalna (np. co kilka lat bądź co roku uchwała się dany projekt np. ustawa budżetowa)

Wśród 844 projektów ustaw (100%), które były przedmiotem analizy - 826 (98%) projektowanych aktów prawnych miało charakter stały. Projekty zawierające regulacje okresowe lub epizodyczne zamknęły się w liczbie 18 (2%).

3. Przedmiot regulacji projektu według kryterium gałęzi prawa

Podział projektów według kryterium gałęzi prawa stworzono celowo dla potrzeb niniejszej analizy i z konieczności ma on charakter zdecydowanie uproszczony.

O ustaleniu kryterium tego podziału zdecydowała z jednej strony tematyka projektów ustaw zgłoszonych w analizowanym okresie do łaski marszałkowskiej - z drugiej natomiast - przyjęta intencja uchwycenia trendów korzystania przez uprawnione podmioty z inicjatywy ustawodawczej.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, iż ekspert analizujący projekty miał w tym przypadku możliwość wyboru więcej niż jednej opcji. Konieczność takiego założenia wynika z faktu, iż ogromna większość wnoszonych projektów zawiera przepisy należące do różnych gałęzi prawa.

W analizowanym okresie, największa liczba regulacji została zaklasyfikowana do prawa administracyjnego (obejmującego administrację rządową, samorząd terytorialny, zdrowie, oraz inne regulacje z dziedziny prawa administracyjnego) - łącznie 318 projekty (38%).

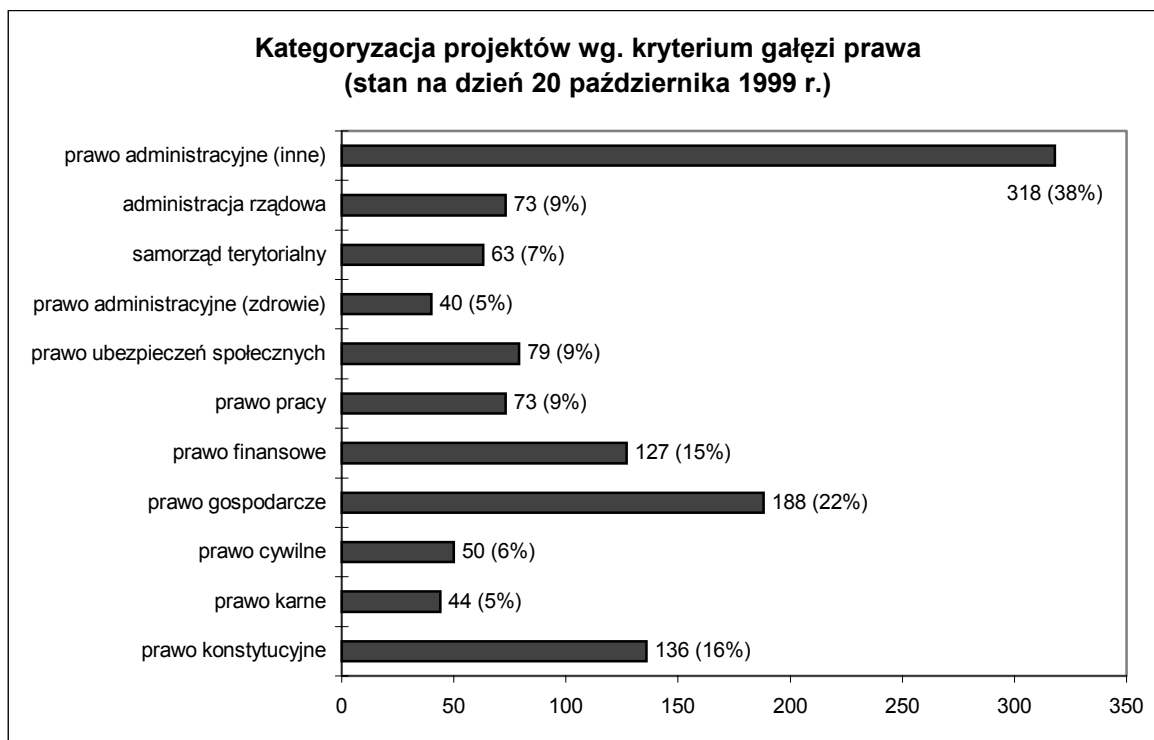
W tej grupie zdecydowanie najliczniej reprezentowane są projekty, których nie dało zakwalifikować się do kategorii obejmujących administrację rządową, samorząd terytorialny, służbę zdrowia i ubezpieczenia zdrowotne, a należących do regulacji administracyjnoprawnych. Znalazły się w niej np. projekty związane z postępowaniem administracyjnym (np. kpa), jak również szczegółowe regulacje prawa administracyjnego materialnego (np. lasy, ochrona przyrody, odpady), a także projekty dotyczące służb mundurowych itp.

Wśród projektów należących do dziedziny prawa administracyjnego najliczniej reprezentowane były projekty dotyczące administracji rządowej 73 (9%). Kolejną grupę stanowiły projekty związane samorządem terytorialnym - 63 projekty (7%), oraz prawo administracyjne dotyczące służby zdrowia oraz prawo ubezpieczeń zdrowotnych – 40 projektów (5%).

Drugą co do wielkości grupę stanowiły regulacje z zakresu prawa gospodarczego 188 (22%) i projektów, trzecią grupę tworzą projekty z zakresu prawa konstytucyjnego - 136 projekty (16%), czwartą – prawo finansowe 127 projektów (15%), piątą - prawo ubezpieczeń społecznych - 79 projektów ustaw (9%). Na szóstej pozycji znalazły się projekty regulujące materię prawa pracy - 73 projektów (9%). Siódmą co do wielkości grupę stanowiły projekty należące do gałęzi prawa cywilnego – 50 projekty (6%). Najmniej liczną kategorią były projekty należące do gałęzi prawa karnego. W trakcie trzech lat działalności Sejmu III kadencji do Łaski Marszałkowskiej wpłynęło 44 takich projektów (5%).

Konkluzją powyższej analizy nie może być oczywiście konstatacja, iż materia prawa karnego bądź też domena prawa cywilnego nie znajdują dziś wystarczającego odzwierciedlenia w aktywności podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania ustawodawczego. Bez wątplenia ciężar gatunkowy dokonanych w poprzednich kadencjach Sejmu zmian w systemie prawa karnego i cywilnego, jest bez porównania większy niż szereg regulacji mieszczących się w domenie prawa administracyjnego. Co więcej w przypadku przede wszystkim prawa karnego, pamiętać należy, iż w zasadzie w kilku aktach prawnych (kodeksach) zawarta jest cała regulacja dotycząca tej gałęzi prawa. Tym samym analiza ilościowa zarówno w przypadku prawa karnego, jak również cywilnego nie jest w stanie w pełni oddać doniosłości dokonanych w tych gałęziach prawa zmian.

Z drugiej jednak strony - tak duża reprezentacja wśród wnoszonych projektów regulacji należących do dziedziny prawa administracyjnego, gospodarczego i finansowego, potwierdza dominujący dziś pogląd, iż reforma struktur administracji ma bezpośredni związek z reformą systemu gospodarczego.



wykres nr 29

Analiza projektów, które w chwili zakończenia I kadencji nie były przez Sejm rozpatrzone (patrz Raport nr 48), jak również analiza projektów rozpatrywanych przez Sejm II kadencji wskazuje na utrzymywanie się stałej tendencji dominacji prawa administracyjnego oraz prawa gospodarczego i finansowego (w Sejmie I kadencji odpowiednio 39% i 23%, natomiast w Sejmie II Kadencji odpowiednio 50% i 34%). Kolejne gałęzie prawa, których dotyczyły projekty ustaw w Sejmie I kadencji, to prawo konstytucyjne (14%), prawo pracy (13%) i prawo cywilne (7%). W Sejmie II Kadencji proporcje te uległy nieznacznej zmianie. Co prawda prawa konstytucyjnego dotyczyło w tym okresie 13% wniesionych projektów, wystąpiła jednakże nieznaczna przewaga projektów z dziedziny prawa cywilnego (12% wniesionych projektów) nad projektami regulującymi sferę prawa pracy (11%)

W przypadku obu porównywalnych okresów, zdecydowanie najmniej natomiast było projektów ustaw regulujących prawo karne. W Sejmie I kadencji, wśród projektów nad którymi nie zakończono prac, stanowiły one jedynie 4%, a wśród projektów rozpatrywanych przez Sejm II Kadencji stanowiły one odpowiednio 6 % wniesionych projektów.

O ile wzrost liczby projektów regulujących prawo karne w Sejmie II kadencji związany był z szeroko dyskutowaną koniecznością nowych rozwiązań systemowych w tej gałęzi prawa, a zarazem reakcją na zachodzące zmiany w strukturze przestępczości - o tyle dominacja prawa administracyjnego wśród wnoszonych do Sejmu projektów jest tendencją niepokojącą.

4. Zgodność projektu z wymogami Regulaminu Sejmu

Regulamin Sejmu formułuje w art. 31 określone wymogi, które spełniać musi wniesiony projekt ustawy. Większość warunków związanych jest z kształtem i treścią uzasadnienia projektu. Mają one na celu zagwarantowanie tak postom, jak i podmio-

tom zainteresowanym we wpływie na tok prac ustawodawczych minimum informacji o projektowanej regulacji i jej konsekwencjach.

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

W tej części prezentowana jest ocena projektów, wniesionych w analizowanym okresie, z punktu widzenia ich zgodności z wymogami Regulaminu Sejmu.

4.1. 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 projektu ustawy.

W analizowanym okresie wnioskodawcy w zdecydowanej większości przypadków wywiązali się z tego obowiązku - na 844 projektów (100%) rozpatrywanych przez Sejm do dnia 20 października 2000 r., 835 projektów (99%) zawierało uzasadnienie potrzeby i celu wydania ustawy. Jedynie 9 projektów (1%) w analizowanym okresie nie spełniało w tej części wymogów regulaminowych.

Również z badań przeprowadzonych w okresie działalności Sejmu II kadencji, jak również z analizy pierwszego roku prac Sejmu obecnej kadencji wynika, iż wnioskodawcy wywiązali się z obowiązku wyjaśnienia potrzeby i celu wydania ustawy w 98% przypadków (II kadencja Sejmu) oraz 97% projektów (pierwszy rok działalności Sejmu III kadencji).

Oznacza to, iż poziom liczebności projektów ustaw z "wadliwymi" uzasadnieniami utrzymuje się na stałym bardzo niskim poziomie.

4.2. Czy uzasadnienie projektu przedstawia rzeczywisty stan w dziedzinie normowanej projektem?

W badanym okresie działalności Sejmu III kadencji wyraźnie zarysowuje się tendencja do nie wypełniania regulaminowego obowiązku prezentacji rzeczywistego stanu w dziedzinie podlegającej normowaniu. Spośród 844 projektów wniesionych w tym czasie do łaski marszałkowskiej wymaganiom regulaminowym sprostało jedynie 623 projektów (74%), natomiast 221 projektów (26%) nie wypełniało w tym zakresie obowiązku wynikającego z Regulaminu Sejmu.

W zestawieniu z praktyką występującą w trakcie Sejmu II kadencji można wyraźnie zaobserwować wzrost liczby projektów nie spełniających w tym zakresie wymogów regulaminowych. W trakcie działalności Sejmu II kadencji 87% projektów spełniało w tym zakresie warunki wynikające z przepisów Regulaminu. Jednocześnie nie wypełniało ich 13% wniesionych projektów. Trzeba podkreślić, iż praktyka polegająca na nie wywiązywaniu się przez wnioskodawców z obowiązków nałożonych przez Regulamin Sejmu wydaje się niekorzystna z punktu widzenia zasad tworzenia prawa.

4.3. Czy uzasadnienie projektu wskazuje różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym?

Spośród 844 projektów ustaw, nad którymi w analizowanym okresie pracował Sejm III kadencji, 680 projektów (80%) w uzasadnieniu wskazywało różnice między dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym, natomiast 164 projekty (20%) nie zawierało w treści uzasadnienia takiej analizy.

W przypadku tego obowiązku, wynikającego z przepisów regulaminowych porównanie dotychczasowej praktyki Sejmu III kadencji z praktyką Sejmu II kadencji, wskazuje, iż **w obecnej kadencji wystąpił niepokojący wzrost liczby projektów, które nie przedstawiają różnic między dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym.**

Spośród projektów ustaw, nad którymi pracował Sejm II kadencji 86% w uzasadnieniu wskazywało różnice między dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym, natomiast 117 projektów (14%) nie zawierało w treści uzasadnienia takiej analizy.

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

Wśród 844 projektów ustaw, nad którymi pracował Sejm w trakcie III kadencji - 451 projektów (53%) zawierało informację o przewidywanych skutkach społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych. **Wymogów regulaminowych w tym zakresie nie spełniało natomiast 393 (47%) projektów.**

W przypadku tego obowiązku wynikającego z przepisu art. 31 Regulaminu Sejmu, w porównaniu do pierwszych dwóch lat działalności Sejmu odnotować należy znaczącą poprawę. Zgodnie z wynikami analizy przeprowadzonej odpowiednio po pierwszym i drugim roku III kadencji (20 października 1997 r. - 20 października 1998 r.) wymaganiom Regulaminu Sejmu w przedmiotowym zakresie nie sprostało aż 82% projektów – po pierwszym roku III kadencji - i 63% - po drugim roku.

Jednocześnie jednak stan, w którym co drugi projekt ustawy nie spełnia tego wymogu należy uznać za wyjątkowo negatywny, zwłaszcza w kontekście wymogów jakie w tej mierze nakłada Konstytucja (zgodnie z art. 118 ust. 3 Konstytucji wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, zobowiązani są przedstawić skutki finansowe jej wykonania).

4.5. Czy uzasadnienie projektu wskazuje źródła finansowania, w przypadku gdy projekt pociąga za sobą obciążenia dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego?

Obowiązek wskazania źródeł finansowania w uzasadnieniu projektu, który pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jest jednym z podstawowych wymogów określonych w cyt. wyżej, art. 31 Regulaminu Sejmu. *Ratio legis* tego unormowania wynika z konieczności zachowania spójności ekonomicznej proponowanych w projektach rozwiązań, z budżetem państwa i możliwościami budżetów samorządów.

Spośród analizowanych 844 projektów ustaw (100%) - regulacje zawarte w 299 (35%) projektach wiązały się z obciążeniem budżetu państwa, **natomiast w 545 przypadkach (65%) projekt nie powodował takich konsekwencji.**

W porównaniu do projektów wniesionych do Sejmu II kadencji zauważalne jest zmniejszenie się liczby projektów, które wiążą się z określonymi w Regulaminie Sejmu skutkami finansowymi.

Spośród projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji, regulacje zawarte w 54% projektów wiązały się z obciążeniem budżetu państwa, natomiast w 46% przypadkach projekt nie powodował takich konsekwencji.

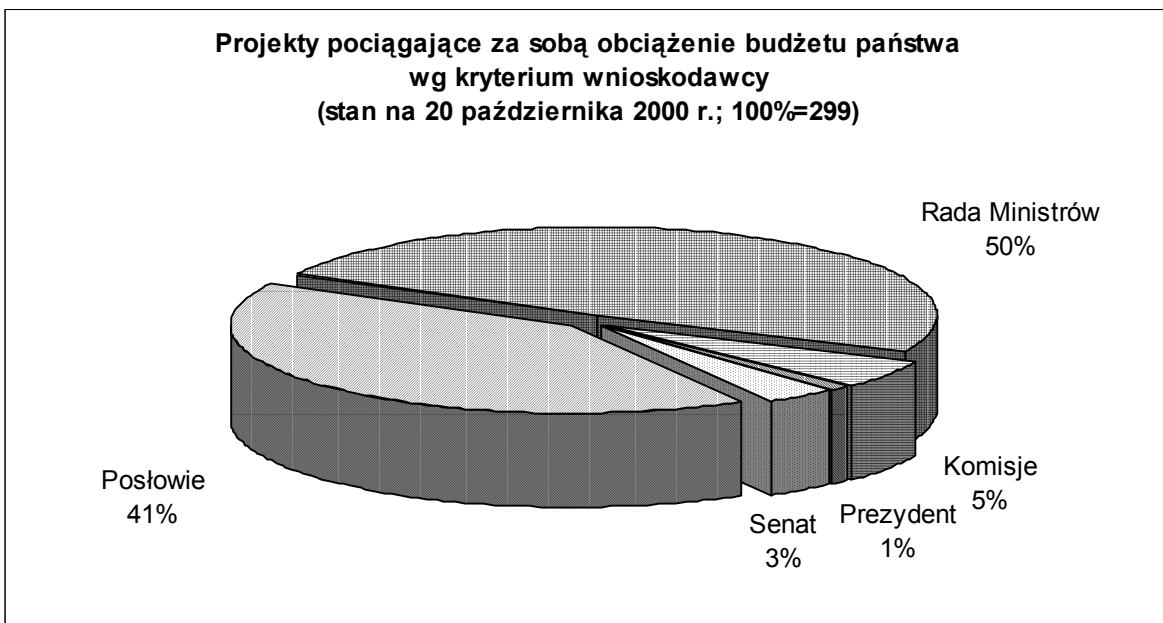


wykres nr 30

Podkreślić wypada, iż realne zmniejszenie liczby projektów pociągających skutki finansowe w III kadencji jest jeszcze większe w stosunku do okresu Sejmu II kadencji. Wynika to z faktu, iż Regulamin po nowelizacji z października 1997 r. ustanawia wymóg przedstawienia w uzasadnieniu projektu informacji na temat obciążeń nie tylko budżetu państwa, ale również jednostek samorządu terytorialnego.

Wśród 299 (100%) projektów, które w analizowanym okresie pociągały za sobą obciążenie budżetu państwa - Rada Ministrów wniosła 147 projektów (50%), komisje sejmowe wniosły 16 projektów (5%), Posłowie byli wnioskodawcą 123 projektów (41%), Senat - 10 projektów (3%), Prezydent - 3 (1%).

wykres nr 31



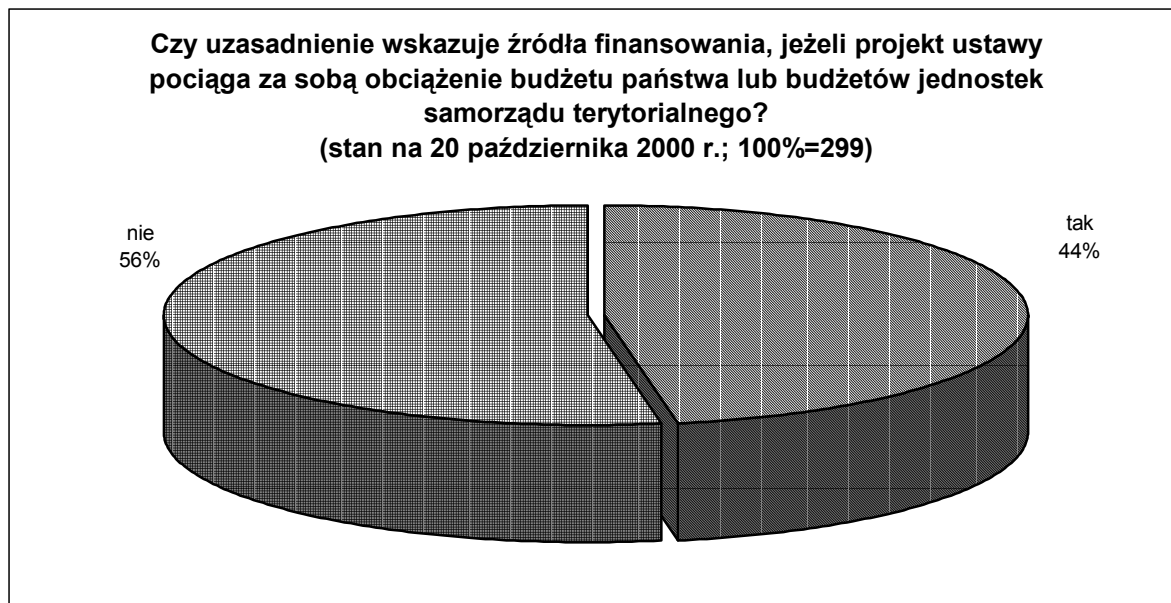
Autorzy ankiety, która stała się podstawą opracowania niniejszego Raportu, postawili pytanie: czy uzasadnienie projektu ustawy wskazuje źródła finansowania, je-

żeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa, lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego?

W odpowiedzi wskazano 299 projektów (100%), które pociągały za sobą tego rodzaju skutki.

Pozytywna odpowiedź na postawione pytanie została udzielona w przypadku 169 projektów (56%), natomiast aż w przypadku 130 projektów (44%) padła odpowiedź negatywna.

Oznacza to, iż 130 projektów, których regulacje w konsekwencji pociągają za sobą obciążenie budżetu państwa (15% wszystkich 844 projektów) - nie spełnia w tym zakresie warunku określonego w Regulaminie Sejmu.



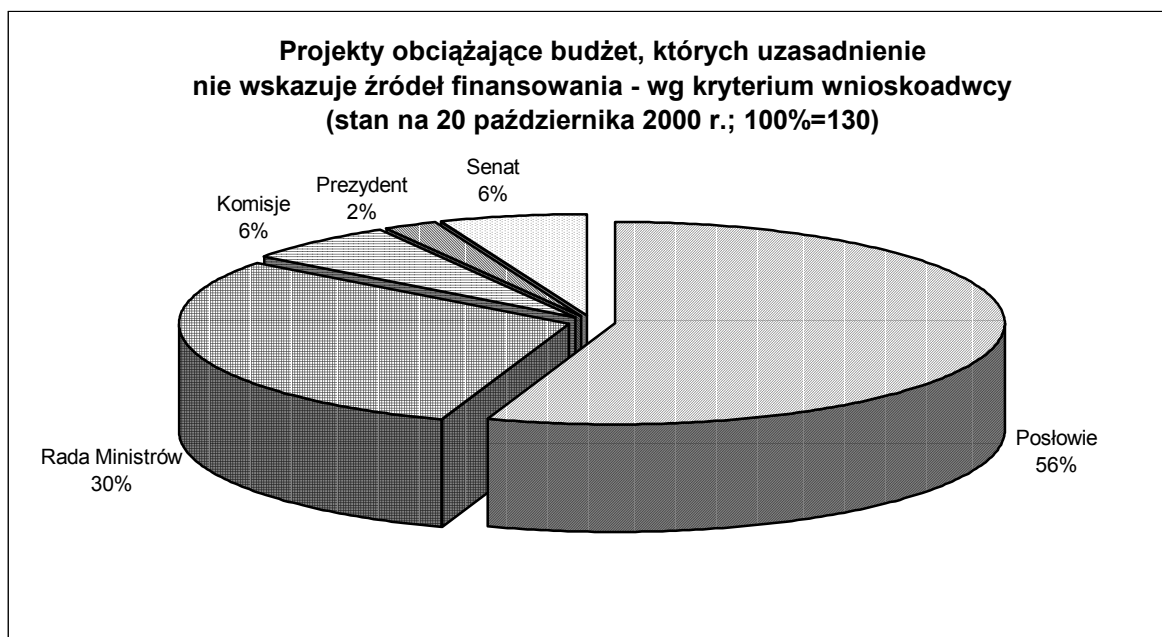
wykres nr 32

Wśród 169 projektów (100%), które pociągając za sobą obciążenia dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego wskazywały jednocześnie źródła finansowania ich wprowadzenia w życie, jedynie 21 projektów zawierało szczegółowe studium związane z finansowaniem projektu, 49 projekty prezentowało te informacje w uzasadnieniu szacunkowo. **Największą natomiast grupę stanowiły te projekty, które w uzasadnieniu ogólnie wskazywały źródła finansowania wprowadzenia projektu w życie - 98 projektów.**

Jednocześnie stwierdzić należy, iż w stosunku do projektów wniesionych do Sejmu II kadencji znacznie zwiększył się odsetek projektów, które odpowiadają w tym zakresie wymaganiom nałożonym przez Regulamin Sejmu. W poprzedniej kadencji 62% projektów wywołujących obciążenia dla budżetu państwa nie przedstawiało źródeł finansowania. Wymagania te spełniało natomiast 38% projektów. Wzrost liczby projektów spełniających w tym zakresie wymagania regulaminu był szczególnie widoczny w drugim roku działalności Sejmu III kadencji. Analiza danych przeprowadzona za pierwszy rok prac Sejmu obecnej kadencji wskazywała bowiem na tendencję wręcz odwrotną (w tym czasie wymagania regulaminu spełniało jedynie 35% projektów, które przewidywały obciążenia dla budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego).

Wśród 130 projektów (100%) wniesionych w trakcie pierwszej połowy działalności Sejmu III kadencji, których uzasadnienie nie wskazywało źródeł finansowania wpro-

wadzenia w życie zawartych w projekcie regulacji - 39 projektów (30%) wniosła Rada Ministrów, 8 projektów (4%) wniosły komisje sejmowe, 72 projektów (56%) wnieśli Posłowie, 8 projektów wniósł Senat i 3 projekty – Prezydent.



wykres nr 33

4.6. Czy uzasadnienie projektu zawiera prezentację założeń podstawowych aktów wykonawczych?

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

W analizowanym okresie wśród 844 projektów (100%), nad którymi pracował Sejm, **zdecydowanie najwięcej było projektów ustaw, które nie przewidywały potrzeby wydania aktów wykonawczych. Było ich bowiem aż 545 (65%).** W przypadku natomiast 132 projektów (15%), mimo iż przewidywały one wydanie aktów wykonawczych, wnioskodawcy nie przedstawili w uzasadnieniu ich podstawowych założeń. Wymogi Regulaminu Sejmu spełniały natomiast w tym zakresie 167 projektów ustaw (20%).

Wśród projektów nad którymi pracował Sejm II kadencji również zdecydowanie najwięcej było projektów ustaw, które nie przewidywały potrzeby wydania aktów wykonawczych. Stanowiły one bowiem aż 62% wszystkich wniesionych do końca kadencji projektów. W przypadku natomiast 23% projektów, mimo iż przewidywały one wydanie aktów wykonawczych, wnioskodawcy nie przedstawili w uzasadnieniu ich podstawowych założeń. Wymogi Regulaminu Sejmu spełniało natomiast w tym zakresie 15% projektów ustaw.

Po upływie trzech lat III kadencji Sejmu zaobserwować można zmniejszenie się liczby projektów zawierających upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, z drugiej natomiast strony - widoczne jest niewielkie zmniejszanie liczby projektów, które nie przedstawiają założeń podstawowych aktów wykonawczych (w okresie 20 października 1997 - 20 października 1998 - 20%; w okresie 20 października 1997 - 20 października 1999 - 17%), przy jednoczesnym wzroście udziału projektów, które

spełniają wymagania Regulaminu Sejmu w tym zakresie (w pierwszym roku działalności Sejmu III kadencji - 12%, w drugim roku – 13%).



wykres nr 34

Zgodnie z przepisem art. 31 ust. 3a Regulaminu Sejmu na Radzie Ministrów, jako jedynym podmiocie uprawnionym do wniesienia inicjatywy ustawodawczej ciąży obowiązek dołączenia do uzasadnienia podstawowych aktów wykonawczych, o ile wniesiony projekt ustawy przewiduje ich wydanie.

4.7. Czy w uzasadnieniu projektu ustawy zawarte zostało stwierdzenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie 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 dniu rozpoczęcia III kadencji Sejmu Regulamin Sejmu przewidywał, iż uzasadnienie projektu ustawy powinno zawierać stwierdzenie, o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem lub też oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Pierwotnie (do 14 kwietnia 1999 r.) obowiązek zawarcia w uzasadnieniu stwierdzenia „zgodności z prawem UE” ciążył na wszystkich podmiotach uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej z wyjątkiem posłów.

Nowelizacja Regulaminu Sejmu z 19 marca 1999 r. rozszerzyła ten obowiązek na posłów inicjujących postępowanie ustawodawcze. W konsekwencji począwszy od 15 kwietnia 1999 r. wszyscy wnioskodawcy projektów ustaw mają obowiązek zawierać w uzasadnieniu projektu oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem lub też oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Dostrzegając pilną potrzebę zintensyfikowania procesu dostosowawczego Sejm po raz kolejny znowelizował 13 lipca 2000 r. swój Regulamin. Efektem tej zmiany jest nowy rozdział 1c działu II Regulaminu Sejmu - 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 one na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej rozpatrywane są w ramach przyspieszonej procedury legislacyjnej przez specjalnie do tego celu utworzoną Komisję Prawa Europejskiego.

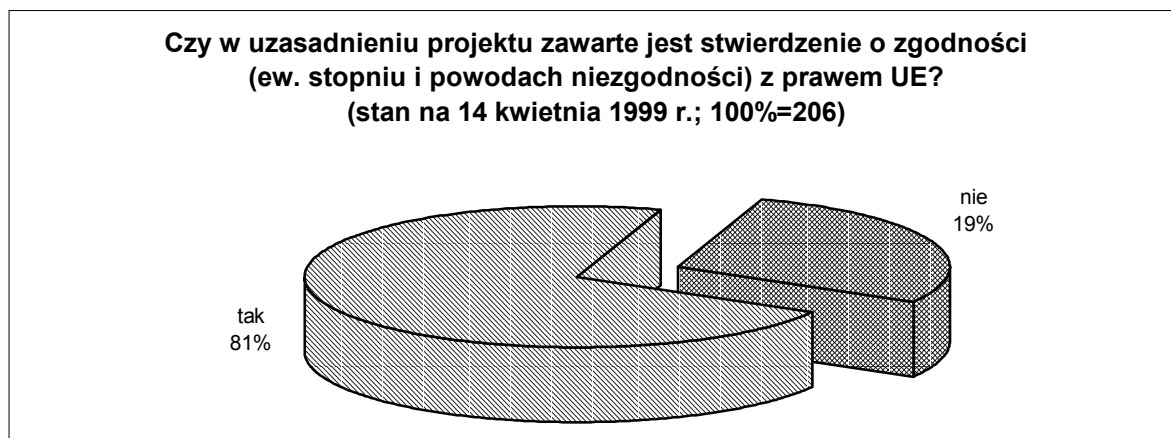
Deklaracja Rady Ministrów może dotyczyć zarówno projektów własnych, jak również projektów wniesionych przez inne podmioty. Podkreślić należy, iż omawiana nowelizacja Regulaminu nie uchyliła obowiązku umieszczania w uzasadnieniu projektu oświadczenia „o zgodności z prawem UE”.

Nowe zasady rozpatrywania projektów ustaw dostosowujących polskie prawo do wymogów prawa UE (zwanymi „projektami dostosowawczymi”) zaczęły obowiązywać 13 lipca 2000 r.

W związku z powyższym analiza statystyczna danych związanych z „procesem dostosowawczym” powinna uwzględniać zmieniający się stan prawny.

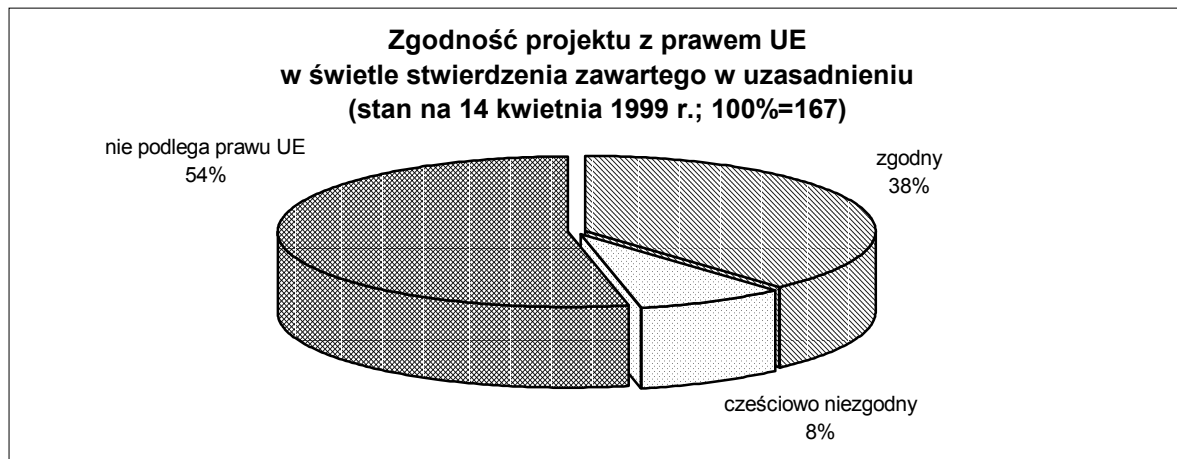
1) Wśród 428 projektów ustaw będących przedmiotem prac Sejmu w okresie od 20 października 1997 r. do 14 kwietnia 1999 r. (niespełna 18 miesięcy) 206 projektów (100%) wniesionych zostało przez inne niż posłowie podmioty uprawnione do inicjowania postępowania ustawodawczego, czyli te na których ciążył wówczas obowiązek wynikający z art. 31 ust. 2a Regulaminu Sejmu.

Stosowne oświadczenie zawarte zostało w przypadku 167 (81%) projektów, jednocześnie 39 (19%) projektów nie zawierało klauzuli określającej stosunek projektu do prawa UE.



wykres nr 35

Wśród 167 (100%) projektów, które zaopatrzone zostały w stosowną klauzulę - 64 projekty (38%) zawierało oświadczenie, że projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, 14 projektów (8%), że projekt jest niezgodny lub częściowo niezgodny z tym prawem oraz 89 projektów (54%), że materia regulowana projektem nie podlega prawu UE. Wśród projektów z klauzulą „niezgodne lub częściowo niezgodne z prawem UE znalazło się 14 projektów, 12 z nich pochodziło od Rady Ministrów, 2 natomiast od komisji sejmowych.



wykres nr 36

Natomiast wśród 39 projektów, które nie zawierały stosownej klauzuli o zgodności projektu z prawem UE, znalazło się 8 projektów wniesionych przez Senat (9 wszystkich inicjatyw ustawodawczych wniesionych przez ten podmiot do 14 kwietnia 1999 r.), 6 projektów wniesionych przez Prezydenta (w analizowanym okresie Prezydent wniósł 7 projektów ustaw), 14 projektów wniesionych przez komisje sejmowe (na 26 wszystkich inicjatyw ustawodawczych) oraz 11 projektów wniesionych przez Radę Ministrów (164 wszystkich projektów wniesionych przez ten organ).

Wśród projektów wniesionych przez Radę Ministrów, które nie zostały zaopatrzone w klauzulę dotyczącą ich zgodności z prawem Unii Europejskiej (brak stosownej dokumentacji w zbiorach Biblioteki Sejmowej) znalazły się następujące projekt ustawy:

- o zmianie ustawy - *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Druk Sejmowy nr 51),
- o zmianie ustawy - *Ordynacja podatkowa oraz ustawy o zobowiązaniach podatkowych* (Druk Sejmowy nr 52),
- o zmianie ustawy o *planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* (Druk Sejmowy nr 53),
- projekt ustawy zmieniającej ustawę o *zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Druk Sejmowy nr 54),
- o zmianie ustawy - *Prawo budżetowe i ustawy - Prawo energetyczne* (Druk Sejmowy nr 55),
- o *waloryzacji w 1998 r. niektórych emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw* (Druk Sejmowy nr 56),
- o *zmianie ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych* (Druk Sejmowy nr 57),
- o *zmianie ustawy o kulturze fizycznej* (Druk Sejmowy nr 62),
- o *zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym* (Druk Sejmowy nr 64),
- o *zmianie ustawy - Kodeks celny* (Druk Sejmowy nr 105),
- o *zasadach użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w 1998 r.* (Druk Sejmowy nr 204).

W przypadku projektów Rady Ministrów, obowiązek przedstawiania stosownej klauzuli, obok Regulaminu Sejmu, wynika z przepisu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494). Na podstawie powołanego przepisu ustawy, na Komitecie Integracji Europejskiej spo-

czywa obowiązek opiniowania projektów aktów prawnych co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej.

W porównaniu z Sejmem II kadencji dotychczasowej działalności Sejmu III kadencji odnotować należy znaczne zmniejszenie liczby projektów Rady Ministrów, które w tym zakresie nie spełniają wymogów regulaminowych (przypomnijmy obecnie 7% wszystkich projektów wniesionych przez ten podmiot). Co prawda, w stosunku do projektów wniesionych przez ten podmiot w trakcie II kadencji Sejmu klauzuli nie zawierało w sumie 43% projektów, niemniej jednak uwzględnić należy fakt, iż obowiązek przedstawiania stosownej klauzuli, obok Regulaminu Sejmu, wynikał wówczas z uchwały nr 16 Rady Ministrów z 29 marca 1994 r. w sprawie dodatkowych wymogów postępowania z rządowymi projektami normatywnych aktów prawnych ze względu na konieczność spełniania kryteriów zgodności z prawem Unii Europejskiej (MP Nr 23, poz. 188). Na podstawie powołanej uchwały, do każdej inicjatywy ustawodawczej Rada Ministrów zobowiązała się wówczas dołączając opinię Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej na temat zgodności z prawem Unii Europejskiej. Wspomniana uchwała nie obowiązywała od początku kadencji, co bez wątplenia miało wpływ na ogólną liczbę projektów "bez klauzuli".

W analizowanym okresie (od początku III kadencji, tj. od 20 października 1997 r. do 14 kwietnia 1999 r.) przepisy Regulaminu Sejmu wyłączały grupę posłów, jako jedyny podmiot uprawniony do inicjowania postępowania ustawodawczego, z obowiązku przedstawiania oświadczenia do projektu o jego zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Zespół Integracji Europejskiej Biura Studiów i Ekspertyz opiniował jednak systematycznie (w miarę możliwości) projekty wnoszone przez grupy posłów z punktu widzenia jego zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Od początku kadencji do dnia 14 kwietnia 1999 r. Zespół zaopiniował pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej 166 projekty spośród wszystkich 222 inicjatyw poselskich.

Ze sporządzonych opinii wynika, że:

- 1) zakres przedmiotowy 134 projektów nie jest objęty regulacjami prawa UE,
- 2) zakres przedmiotowy 32 projektów podlega regulacjom prawa UE (w tym 18 projektów ocenionych zostało jako zgodnych z prawem UE). W stosunku do 14 projektów stwierdzono, że są one niezgodne lub częściowo niezgodne z prawem UE.

W grupie tej znalazły się następujące projekty ustaw:

- o zmianie ustawy o podatku importowym od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy (Druk Sejmowy nr 70),

- Ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego (Druk Sejmowy nr 215),

- o zawodzie fizjoterapeuty (Druk Sejmowy nr 330),

- o zawodzie optometrysty (Druk Sejmowy nr 396),

- o samorządowej opiece zdrowotnej (Druk Sejmowy nr 414),

- Prawo prasowe (Druk Sejmowy nr 443),

- o usługach turystycznych i hotelarskich (Druk Sejmowy nr 451),

- o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Druk Sejmowy nr 453 i 453A),

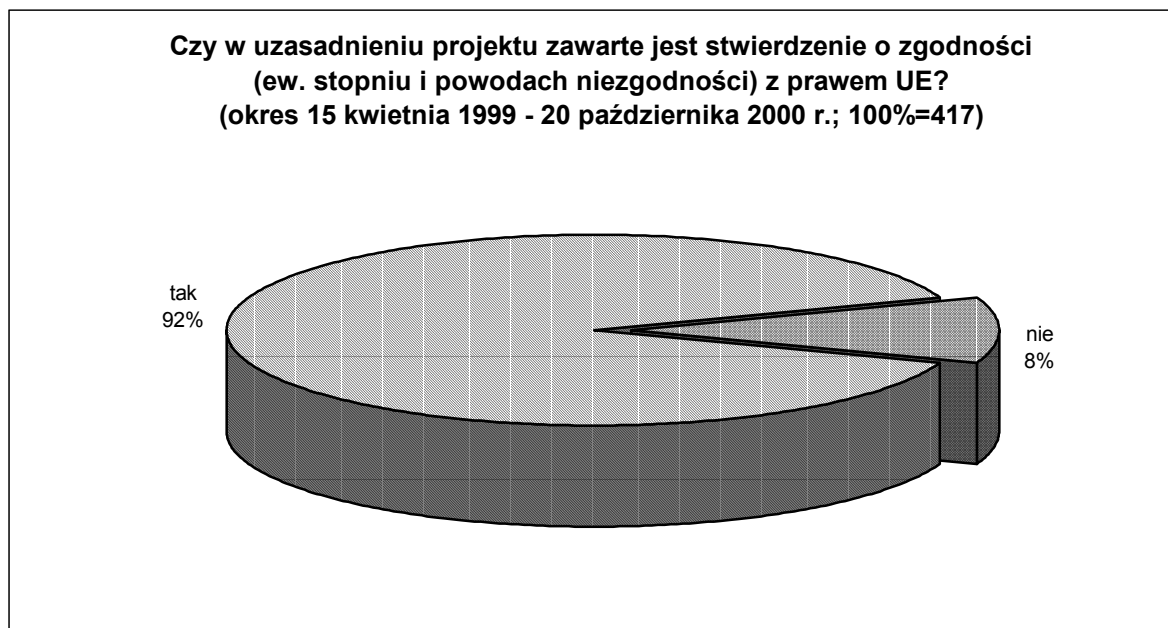
- o restrukturyzacji finansowej górnictwa (Druk Sejmowy nr 551),

- o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Druk Sejmowy nr 552),

- o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych (Druk Sejmowy nr 590),

- o popieraniu twórczości filmowej i organizacji kinematografii oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy nr 742),
- o kinematografii oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy nr 864),
- o produkcji buraków cukrowych i cukru buraczanego oraz o regulacji krajowego rynku cukru (Druk Sejmowy nr 990).

2) Wśród 417 projektów (100%) ustaw będących przedmiotem prac Sejmu w okresie od 15 kwietnia 1999 r. do 20 października 2000 r. 385 projektów (92%) zawierało oświadczenie w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej, zaś 32 projekty (8%) nie zawierały takiego oświadczenia.



wykres nr 37

Wśród 385 (100%) projektów, które zaopatrzone zostały w stosowną klauzulę - 208 projektów (54%) zawierało oświadczenie, że materia regulowana projektem nie podlega prawu UE, w 151 projektach (39%) wnioskodawcy zawarli oświadczenie, że projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, natomiast w 26 projektach (7%), że projekt jest niezgodny lub częściowo niezgodny z tym prawem.



wykres nr 38

Wśród 26 projektów, które zawierały klauzulę o niezgodności lub częściowej niezgodności z prawem Unii Europejskiej w analizowanym okresie (15 kwietnia - 20 października 1999 r.) znalazły się 23 projektów wniesionych przez Radę Ministrów, oraz po jednym projekcie wniesionym przez Senat, posłów i komisję sejmową.

W okresie od 15 kwietnia 1999 r. do 20 października 2000 r. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu zaopiniowało 167 projektów ustaw z punktu widzenia zgodności przedstawionych w nich regulacji z prawem Unii Europejskiej. Ze sporządzonych opinii wynika, iż w analizowanym okresie dziesięciokrotnie eksperci BSE stwierdzili, że opiniowany projekt jest niezgodny lub jest częściowo niezgodny z prawem UE (w sześciu przypadkach ocena BSE krańcowo różniła się od oceny wnioskodawcy projektu wyrażonej w uzasadnieniu).

Jednocześnie eksperci BSE w przypadku 132 projektów uznali, iż materia będąca przedmiotem ich regulacji nie podlega prawu UE, a w przypadku 25 projektów stwierdzili, że są one zgodne z tym prawem (przedmiotem opinii były wyłącznie projekty wniesione przez inne podmioty niż Rada Ministrów, jednocześnie w stosunku do 19, spośród wniesionych w analizowanym okresie projektów nie zostały sporządzone stosowne opinie).

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 projektów dostosowawczych, nowe przepisy miały znaleźć zastosowanie do wszystkich projektów wniesionych do Sejmu przed 13 lipca 2000 r. jeśli nie odbyło się ich pierwsze czytanie. Oznacza to, że Rada Ministrów uzyskała uprawnienie do nadawania „klauzuli dostosowawczej” nie tylko tym projektom, które miały zostać wniesione po 13 lipca 2000 r, ale również w stosunku do tych projektów, które zostały wniesione przed tą datą, pod warunkiem wszakże, iż nie zostało przeprowadzone ich I czytanie.

Spośród 844 (100%) wniesionych do Sejmu i skierowanych do I czytania w okresie 20 października 1997 – 20 października 2000 Rada Ministrów zadeklarowała „klauzulę dostosowawczą” względem 90 projektów (11%).

W okresie 13 lipca 2000 – 20 października 2000 wniesionych i skierowanych do I czytania zostało 66 projektów (100%) wśród RM zadeklarowała „klauzulę dostosowawczą” względem 11 projektów (17%). Parametr ten określa w istocie aktywność Rady Ministrów w korzystaniu z uprawnienia przysługującego jej od 13 lipca 2000 r.

Oznacza to, iż wśród 90 projektów (100%) dostosowawczych 79 projektów (88%) wniesionych zostało przed 13 lipca 2000 r., zaś 11 (12%) po tej dacie.

W okresie badawczym 20 października 1997 – 20 października 2000 r., w zbiorze wszystkich 90 projektów dostosowawczych (100%), Sejm przeprowadził III czytanie w stosunku do 51 projektów (57%), a 30 projektów (33%) stało się uchwalonymi i opublikowanymi ustawami.

Średni czas rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy dostosowawczej (do III czytania) wynosi 201 dni. Podana wartość uwzględnia wszystkie projekty dostosowawcze, w stosunku do których Sejm przeprowadził III czytanie przed 20 października 2000 r. (czyli 51 projektów).

Średni czas rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy dostosowawczej (do III czytania) liczony wyłącznie dla projektów skierowanych do I czytania przed 13 lipca 2000 r. **wynosi 221 dni** (45 projektów).

Średni czas rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy dostosowawczej (do III czytania) liczony wyłącznie dla projektów skierowanych do I czytania po 13 lipca 2000 r. **wynosi 47 dni** (6 projektów).

Średni czas procesu ustawodawczego projektu ustawy dostosowawczej (okres od skierowania projektu ustawy do I czytania do dnia opublikowania ustawy) to 254 dni (30 projektów). Podkreślić należy, iż w przyjętym okresie badawczym (20 października 1997 – 20 października 2000 r.) nie został zakończony żaden proces ustawodawczy projektu dostosowawczego wniesionego po 13 lipca 2000 r.

Długi średni okres procesu legislacyjnego projektów ustaw dostosowawczych wynika jak się wydaje z faktu, iż „klauzula dostosowawcza” nadana została tym projektom nie w chwili rozpoczęcia procesu legislacyjnego lecz dopiero w momencie uzyskania przez rząd uprawnienia do nadawania tej klauzuli. Pamiętać trzeba, iż zdecydowana większość projektów dostosowawczych (88%) wniesiona została przed 13 lipca 2000 r.

Wydaje się zatem, że upłynął zbyt krótki jeszcze okres, by można było udzielić odpowiedzi na pytanie w jakim stopniu procedura rozpatrywania projektów dostosowawczych przyspieszyła prace parlamentu nad tymi projektami.

5. Upoważnienia do wydania aktu wykonawczego

Z analizy danych wynika, że w badanym okresie wśród 844 projektów ustaw (100%) znalazło się 545 projektów (64%), które nie zawierały upoważnień do wydawania aktów wykonawczych oraz 299 projektów (36%) zawierających takie upoważnienie.

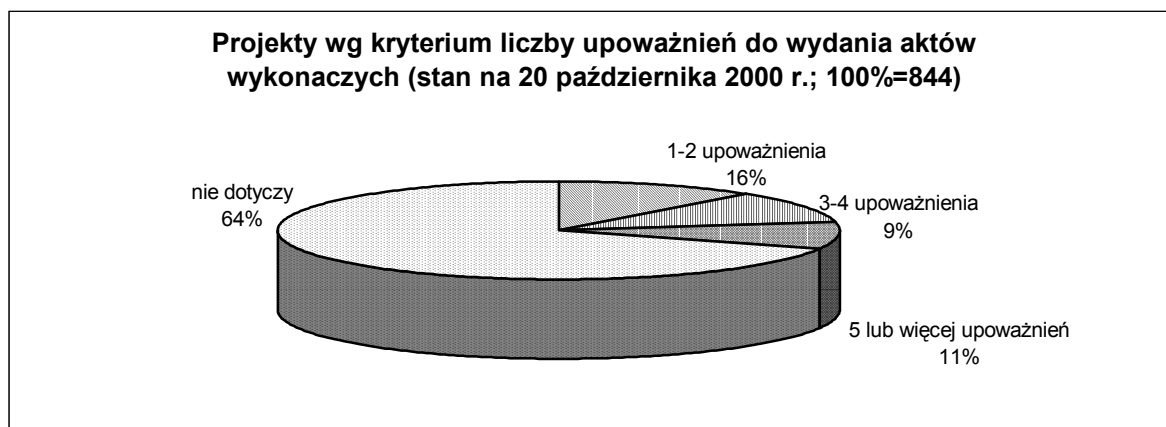


wykres nr 39

5.1. Przewidziana w projekcie ustawy liczba upoważnień do wydania aktu wykonawczego

W analizowanym okresie, wśród 844 wniesionych projektów (100%), zdecydowanie najczęściej było projektów ustaw, które nie przewidywały potrzeby wydania aktów wykonawczych (odpowiedź: „nie dotyczy”). Zamknęły się one liczbą 545 co stanowi 64% wszystkich rozpatrywanych w tym czasie projektów ustaw. Od jednego do dwóch upoważnień do wydania aktów wykonawczych przewidywały 138 projektów (16%), od trzech do czterech upoważnień zawierało 90 projektów (11%).

Stosunkowo najmniej było natomiast projektów ustaw przewidujących pięć i więcej upoważnień - 71 (9%).



wykres nr 40

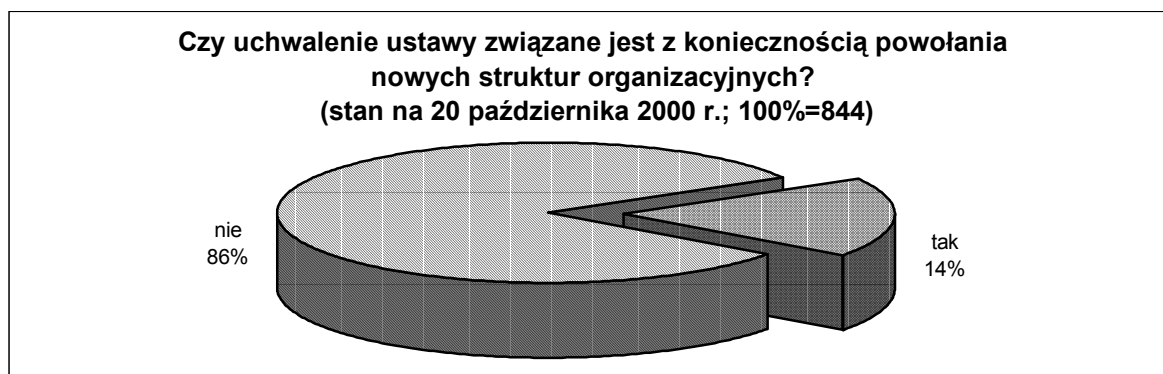
6. Czy uchwalenie projektu ustawy związane jest z koniecznością powołania nowych struktur organizacyjnych?

W wielu przypadkach uchwalenie ustawy powoduje powołanie do życia nowej struktury organizacyjnej. Przykładem mogą być następujące projekty:

- poselski projekt ustawy - *Prawo o języku polskim (Druk Sejmowy nr 10)*,
- rządowy projekt ustawy o *administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami (Druk Sejmowy nr 15)*,
- poselski projekt ustawy o *samorządzie powiatowym (Druk Sejmowy nr 25)*,
- przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o *zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1990 osób pełniących funkcje publiczne (Druk Sejmowy nr 29)*,
- przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o *utworzeniu Archiwum Obywatelskiego oraz o powszechnym udostępnianiu dokumentacji wytworzonej w latach 1944 - 1990 przez organy bezpieczeństwa państwa (Druk Sejmowy nr 31)*,
- rządowy projekt ustawy o *administracji rządowej w województwie (Druk Sejmowy nr 180)*,
- rządowy projekt ustawy o *samorządzie województwa (Druk Sejmowy nr 181)*,
- poselski projekt ustawy o *samorządzie wojewódzkim (Druk Sejmowy nr 182)*,
- poselski projekt ustawy o *zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Druk Sejmowy nr 183-A)*,

- poselski projekt ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i województw (Druk Sejmowy nr 213),
- senacki projekt ustawy 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 (Druk Sejmowy nr 217),
- rządowy projekt ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Druk Sejmowy nr 230-A),
- poselski projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej (Druk Sejmowy nr 249),
- rządowy projekt ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej (Druk Sejmowy nr 252),
- poselski projekt ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału administracyjnego państwa (Druk Sejmowy nr 254-A),
- poselski projekt ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Druk Sejmowy nr 270).

Wśród 844 projektów ustaw (100%), nad którymi w trakcie pierwszych trzech lat działalności pracował Sejm III kadencji, w przypadku 118 (14%) projektów przewidziano powołanie nowych struktur organizacyjnych, zdecydowana większość projektów ustaw - 726 projektów (86%) - nie była związana z takimi konsekwencjami.



wykres nr 41

W porównaniu do analogicznych danych dotyczących analizy jakościowej projektów ustaw będących przedmiotem prac Sejmu II kadencji, stwierdzić należy, iż **w obecnej kadencji Sejmu nastąpił nieznaczny (o 5%) wzrost liczby projektów przewidujących powołanie nowych struktur organizacyjnych**. Wśród 816 projektów ustaw (100%), nad którymi pracował Sejm II kadencji, w przypadku 91 (11%) przewidziano powołanie nowych struktur organizacyjnych, zdecydowana większość projektów ustaw - 725 projektów (89%) - nie była związana z takimi konsekwencjami.

Spis wykresów

1. Wnioskodawcy projektów ustaw	4
2. Projekty Rady Ministrów	5
3. Projekty poselskie	6
4. Projekty pilne i projekty zwykłe	7
5. Projekty rozpatrywane samodzielnie/wspólnie z innymi projektami	8
6. Decyzja Marszałka Sejmu o skierowaniu do I czytania	10
7. Projekty skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu	11
8. Projekty skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców	11
9. Projekty skierowane do I czytania na posiedzenie Komisji	12
10. Liczba projektów skierowanych przez Marszałka Sejmu do I czytania (w jednostce czasu 6 miesięcy)	13
11. I czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu	15
12. Projekty odrzucone przez Sejm	17
13. II czytanie projektu	18
14. Stanowisko komisji wobec poprawek zgłoszonych w II czytaniu	19
15. III czytanie projektu	19
16. Liczba rozpatrzonych przez Sejm projektów ustaw (w jednostce czasu - 2 miesiące)	20
17. Stanowisko Senatu wobec uchwalonej przez Sejm ustawy	22
18. Stanowisko Sejmu wobec propozycji Senatu	23
19. Średni czas rozpatrywania projektu (do III czytania) z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców	25
20. Średni czas rozpatrywania projektu (do III czytania) ze względu na sposób rozpatrywania	26
21. Projekty, których procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy	27
22. Efektywność legislacyjna poszczególnych wnioskodawców (stosunek opublikowanych ustaw do zgłoszonych projektów)	28
23. Projekty, których procedura zakończyła się opublikowaniem ustawy z uwzględnieniem podziału na projekty rozpatrywane samodzielnie/wspólnie	29
24. Średni okres rozpatrywania projektu (od decyzji Marszałka o skierowaniu do I czytania do daty publikacji ustawy)	31
25. Średni okres trwania procedury ustawodawczej (od decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu do I czytania do daty publikacji ustawy)	32
26. Projekty, których postępowanie ustawodawcze w Sejmie nie zostało zakończone	33
27. Projekty ustaw wg kryterium przedmiotu regulacji („nowelizacja-materia nowa”)	34
28. Projekty regulujące materię, która podlegała wcześniej regulacji ustawowej	35
29. Kategoryzacja projektów według kryterium gałęzi prawa	37
30. Konsekwencje finansowe projektów dla budżetu państwa	40
31. Projekty pociągające za sobą obciążenie budżetu państwa wg kryterium wnioskodawcy	40
32. Czy uzasadnienie wskazuje źródła finansowania, jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżety jednostek samorządu terytorialnego?	41

33. Projekty obciążające budżet, których uzasadnienie nie wskazuje źródeł finansowania wg kryterium wnioskodawcy	42
34. Czy uzasadnienie projektu przedstawia założenia podstawowych aktów wykonawczych?	43
35. Czy w uzasadnieniu projektu zawarte jest stwierdzenie o zgodności (ew. stopniu i powodach niezgodności) z prawem UE? (stan na 14 kwietnia 1999 r.)	44
36. Zgodność projektów z prawem Unii Europejskiej w świetle stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu (stan na 14 kwietnia 1999 r.)	45
37. Czy w uzasadnieniu projektu zawarte jest stwierdzenie o zgodności (ew. stopniu i powodach niezgodności) z prawem UE? (15.04.1999-20.10.2000)	47
38. Zgodność projektów z prawem Unii Europejskiej w świetle stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu (15.04.1999-20.10.2000)	47
39. Projekty ustaw wg kryterium upoważnienia do wydania aktów wykonawczych	49
40. Projekty wg kryterium liczby upoważnień do wydania aktów wykonawczych	50
41. Czy uchwalenie ustawy związane jest z koniecznością powołania nowych struktur organizacyjnych?	51

Spis tabel

1. Wnioskodawcy projektów ustaw	4
2. Prace Sejmu nad projektami ustaw na dzień 20 października 2000 r.	7
3. Projekty skierowane decyzją Marszałka Sejmu do I czytania	10
4. Stanowisko Senatu wobec ustaw uchwalonych przez Sejm	22
5. Efektywność legislacyjna poszczególnych wnioskodawców	28