

KANCELARIA SEJMU  
BIURO STUDIÓW  
I EKSPERTYZ



WYDZIAŁ OPINII  
PRAWNYCH

# Analiza ilościowa projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji w toku pierwszego roku jego działalności

Luty 2003

Jan Lipski

# Raport

Nr 210

- W dniu 29 listopada 2002 r. spośród 378 projektów (100%) wniesionych w ciągu pierwszego roku IV kadencji (do 19 października 2002 r.) 114 projektów (30%) znajdowało się w fazie prac legislacyjnych w Sejmie, 252 projekty (67%) zostały przez Sejm uchwalone, 5 projektów (ponad 1%) zostało odrzuconych, a 7 (prawie 2 %) wycofali wnioskodawcy.
- W pierwszym roku bieżącej kadencji po raz pierwszy wystąpiła tak znaczna przewaga ilości inicjatyw rządowych nad poselskimi (67% do 25%);
- W porównaniu z poprzednią kadencją znacznie spadła aktywność legislacyjna posłów – w pierwszym roku IV kadencji zgłosili oni prawie 40% mniej projektów niż w pierwszym roku III kadencji (odpowiednio 95 do 157 projektów);
- Największą liczbę projektów poselskich, zarówno samodzielnie jak i wspólnie z posłami z innych ugrupowań, wniosły kluby PiS, SLD i PSL;
- Uwagę zwraca fakt niskiej liczby projektów odrzuconych (1%) oraz wycofanych (2%). W poprzednich latach liczby te były zdecydowanie wyższe;
- Oceniając ogółem szybkość prac nad projektami ustaw, stwierdzić należy zdecydowane przyspieszenie prac ustawodawczych (w porównaniu do wyników z poprzednich kadencji);
- W okresie do dnia 29 listopada 2002 r. średni okres rozpatrywania przez Sejm projektu wynosił 59 dni. Projekty rządowe były rozpatrywane średnio dwa razy szybciej niż projekty pozostałe;
- Wśród 194 projektów (100%), których procedura ustawodawcza zakończyła się w badanym okresie uchwaleniem i opublikowaniem ustawy - 154 projekty (79%) wniesione zostały przez Radę Ministrów, 26 projekty (13%) wniosli posłowie, 7 projektów (4%) zgłosił Prezydent, 4 projekty (2%) – komisje sejmowe, 2 projekty wniosł Senat, a 1 obywatel;
- 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 pierwszego roku IV kadencji 254 projekty ustaw, co skutkowało uchwaleniem i opublikowaniem 154 ustaw (61%);
- Spośród 49 projektów popieranych wyłącznie przez posłów należących do klubów opozycyjnych procedura ustawodawcza zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy w 8 przypadkach (16%); natomiast kluby koalicyjne wniosły samodzielnie 36 projektów, spośród których procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy w 15 przypadkach (42%).

## ANALIZA PROJEKTÓW USTAW WNIESIONYCH DO SEJMU IV KADENCJI

(w okresie od 19 października 2001 r. do 19 października 2002 r.)

Niniejsze opracowanie zawiera kompleksową analizę projektów ustaw będących przedmiotem prac w okresie pierwszego roku działalności Sejmu IV kadencji. Obejmuje ono te **projekty, które zostały wniesione do łaski marszałkowskiej między 19 października 2001 r.**, kiedy to odbyło się pierwsze posiedzenie Sejmu IV kadencji, **a 19 października 2002 r. Raport uwzględnia stan prac Sejmu na dzień 29 listopada 2002 r.** – tego dnia skompletowana i zamknięta została źródłowa baza danych, na której dokonywano dalszych analiz i obliczeń.

Raport zawiera więc analizę zgłoszonych w ciągu pierwszego roku prac 378 **projektów ustaw**, które w przedstawionym okresie badawczym (to jest do dnia 29 listopada 2002 r.) były przedmiotem prac parlamentu.

Autorzy *Raportu* przy jego opracowywaniu korzystali z bazy internetowej Kancelarii Sejmu, która była podstawowym źródłem informacji dotyczących postępowania ustawodawczego. Opracowanie *Raportu* stało się ponadto możliwe dzięki utworzeniu komputerowej bazy danych *Projekt*, korzystającej z możliwości programu *Excel 7.0*. Założenia metodologiczne przedstawionych badań oraz ankiety wypracowane zostały przez zespół w składzie: mgr Wojciech Odrowąż-Sypniewski, dr Wiesław Staśkiewicz, dr Beata Witkowska.

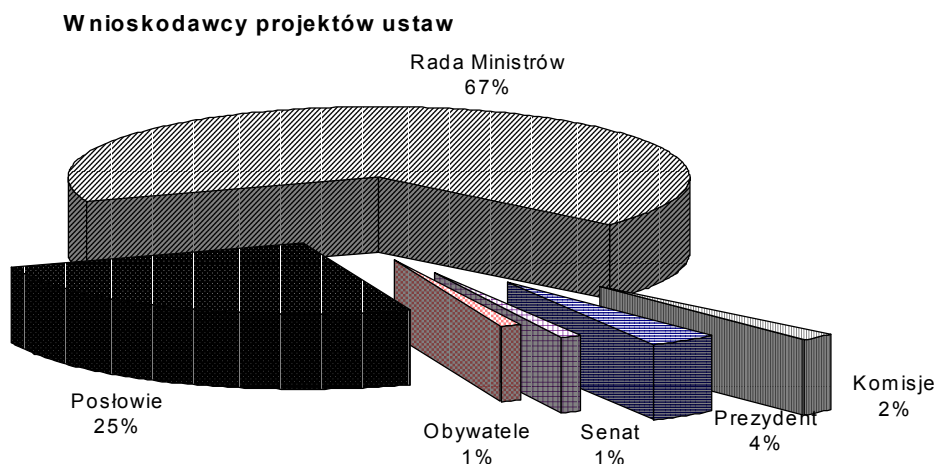
Niniejsze opracowanie korzysta z doświadczeń zgromadzonych podczas tworzenia wcześniejszych raportów BSiE analizujących proces legislacyjny w Sejmie. Należały do nich:

- Raporty BSiE nr 48 i nr 65 autorstwa J. Koneckiej-Dobrowolskiej dotyczące Sejmu I kadencji,
- Raporty BSiE nr 100 i nr 129 autorstwa W. Sypniewskiego oraz D. Chrzanowskiego dotyczące Sejmu II kadencji,
- Raporty BSiE nr 153 i 204 autorstwa W. Sypniewskiego, P. Radziewicza oraz D. Chrzanowskiego dotyczące Sejmu III kadencji.

Przedłożona analiza projektów ustaw pierwszego roku Sejmu IV Kadencji 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.

## Część I. - Analiza procesu legislacyjnego

### 1. Wnioskodawcy projektów ustaw



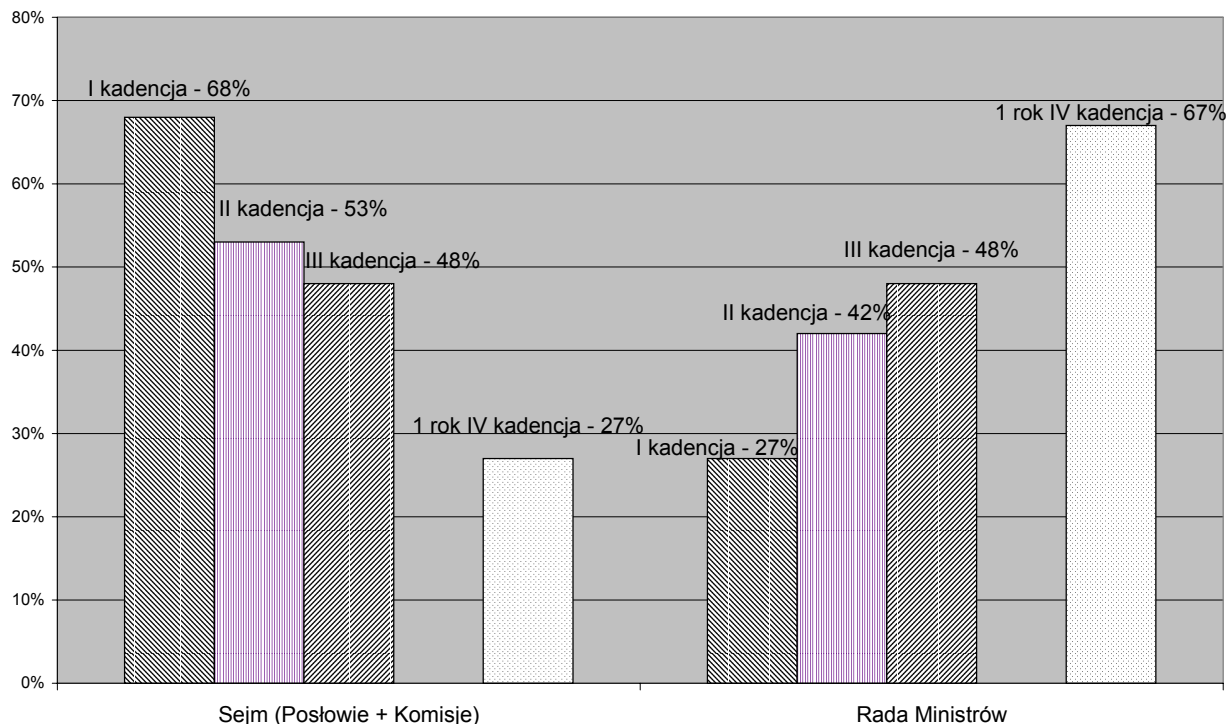
Wykres nr 1

Spośród 378 projektów ustaw (100%) wniesionych do Sejmu w pierwszym roku IV kadencji, zdecydowanie największą grupę stanowią 254 projekty Rady Ministrów (67%). Wiele mniejszą liczbę projektów zgłosili posłowie, którzy skorzystali z inicjatywy ustawodawczej w drodze wniosku Grupy Posłów 95 razy (25%), a poprzez Komisję – 7 razy (1%). Jednocześnie Prezydent inicjował proces legislacyjny 14 razy (4%), a Senat i Obywatele po 4 razy (1%).

W porównaniu do pierwszego roku funkcjonowania Sejmu poprzedniej kadencji zaobserwować można wyraźną zmianę struktury ilościowej zgłaszanych projektów. Znacznie spadła ilość projektów poselskich (157 w pierwszym roku III kadencji; 95 w pierwszym roku obecnej kadencji). Niemal dwa i pół raza wzrosła jednocześnie aktywność legislacyjna Rady Ministrów (103 inicjatywy w pierwszym roku III kadencji i 254 w kadencji obecnej). Zmiany proporcji liczby zgłaszanych projektów (z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców) w całej historii pracy Sejmu III Rzeczypospolitej przedstawia Wykres 2.

Przedstawiona poniżej analiza, dotycząca liczby projektów ustaw wniesionych na ręce Marszałka Sejmu przez poszczególne podmioty posiadające inicjatywę ustawodawczą, wskazuje na **przełamanie** trwającej od początku pierwszej do końca trzeciej kadencji **przewagi projektów, których wnioskodawcami są Posłowie**. Dominacja projektów pochodzących od rządu jest zjawiskiem typowym w innych krajach Europy Zachodniej.

**Porównanie procentów projektów pochodzących z Sejmu (Posłowie i Komisje) i projektów rządowych wniesionych do Sejmu I, II, III kadencji oraz w pierwszym roku IV kadencji**



Wykres 2

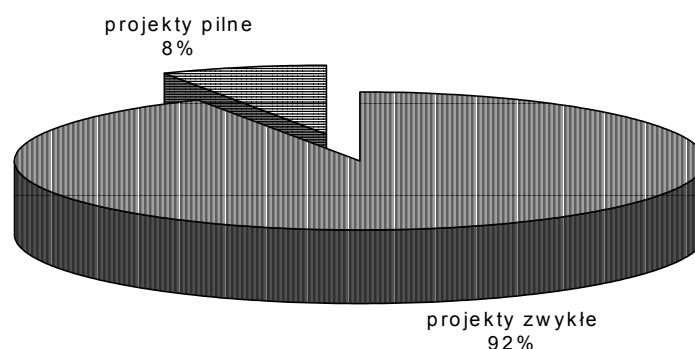
<i>Tabela nr 1</i>	1 rok IV kadencji	I Kadencja	II Kadencja	III kadencja ogółem
<b>Posłowie</b>	25%	60%	45%	41%
<b>Rada Ministrów</b>	67%	27%	42%	48%
<b>Komisje</b>	2%	8%	8%	7%
<b>Prezydent</b>	4%	2,5%	3%	1,5%
<b>Senat</b>	1%	2,5%	2%	2%
<b>Obywatele</b>	1%			0,5%

Zmiana procentowej ilości projektów pochodzących „z Sejmu” (czyli od Grupy Posłów oraz Komisji) do rządowych jest bardzo wyraźna. W porównaniu do sytuacji z Sejmu I kadencji proporcje te są dokładnie odwrotne. Zaskakujący jest spadek aktywności Komisji, które jak dotąd utrzymywały stały poziom zgłaszanych projektów (7-8%). Odnośnie projektów obywatelskich zauważyć należy, że w stosunku do nich nie obowiązuje zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych, czego następstwem było „przejście” 4 projektów z poprzedniej kadencji. Wzrost ilości inicjatyw prezydenckich może wynikać z faktu, iż w poprzedniej kadencji wiele z projektów zgłoszonych przez Prezydenta nie doczekało się rozpatrzenia. (Tabela opiera się na danych przytoczonych w raportach BSiE nr 48, nr 129, nr 153 i 204).

### 1.1. Struktura projektów rządowych

Wśród 254 projektów będących przedmiotem rządowej inicjatywy ustawodawczej, 20 projektów (8% wszystkich projektów wniesionych przez Radę Ministrów) oznaczone zostało klauzulą pilności<sup>1</sup>. Dla potrzeb niniejszej analizy przyjęto, że projektem pilnym jest tylko taki projekt, w stosunku do którego Rada Ministrów klauzuli pilności nie wycofała. Pozostałe 234 projekty (92%) wniesione przez rząd rozpatrywane były w trybie zwykłym.

Projekty pilne i projekty zwykłe (stan na 29 listopada 2002 r.;  
100% = 254)



Wykres 3

Analizując powyższe dane stwierdzić należy, iż w porównaniu zarówno z pierwszym rokiem działalności Sejmu III kadencji (o 18%), jak i w porównaniu z całą III kadencją (o 6%) oraz całą II kadencją (o 13%), w sposób znaczny zmniejszył się udział projektów opatrzonych klauzulą pilności.

Na podstawie powyższego, stwierdzić należy, iż Rada Ministrów mimo wciąż nie zakończonego procesu harmonizacji polskiego prawa z prawem UE coraz bardziej wstrzemięźliwie korzysta z „szybkiej ścieżki” legislacyjnej. Oczywiście, w stosunku do części projektów Rada Ministrów nie mogła wykorzystać tego uprawnienia, ze względu na ograniczenia przedmiotowe wynikające z art. 123 ust 1 Konstytucji. Ponadto domniemywać można, iż rząd mając do dyspozycji elastyczną procedurę legislacyjną oraz znaczną większość głosów w Sejmie, nie dostrzegając konieczności korzystania z procedury pilnej.

Jak wykażą dalsze badania (czasu prac nad poszczególnymi rodzajami projektów) – **niewielka liczba projektów pilnych faktycznie nie spowodowała wydłużenia okresu rozpatrywania projektów rządowych** przez Sejm.

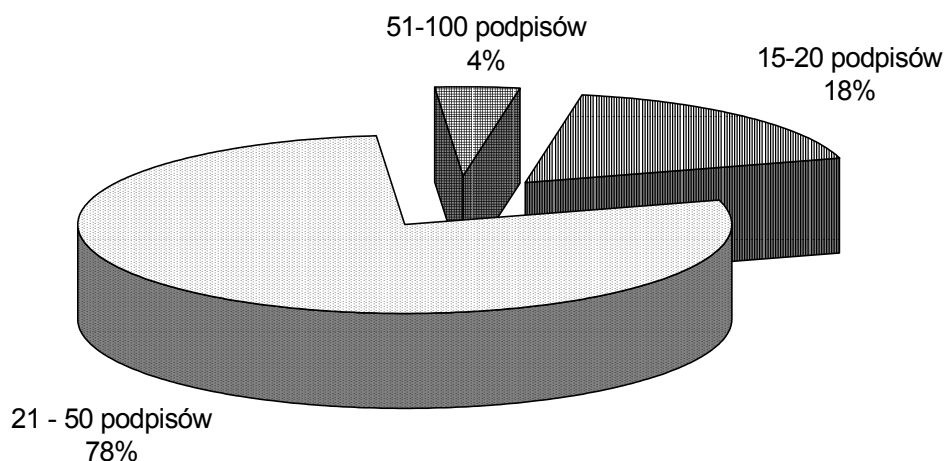
<sup>1</sup> Źródłem uprawnienia Rady Ministrów do określania projektów ustaw jako pilne jest obecnie art. 123 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zgodnie z jego treścią „Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu, Senatu, oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów”.

## 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 95 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 (tak jak w zeszłych latach) podziału projektów poselskich na 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 (w poprzednich badaniach wyodrębniano również grupę czwartą – projekty sygnowane przez ponad 100 posłów, jednak w tym roku maksymalna liczba podpisów to 62) (patrz Wykres nr 4).

**Projekty poselskie - struktura poparcia (100% = 95)**

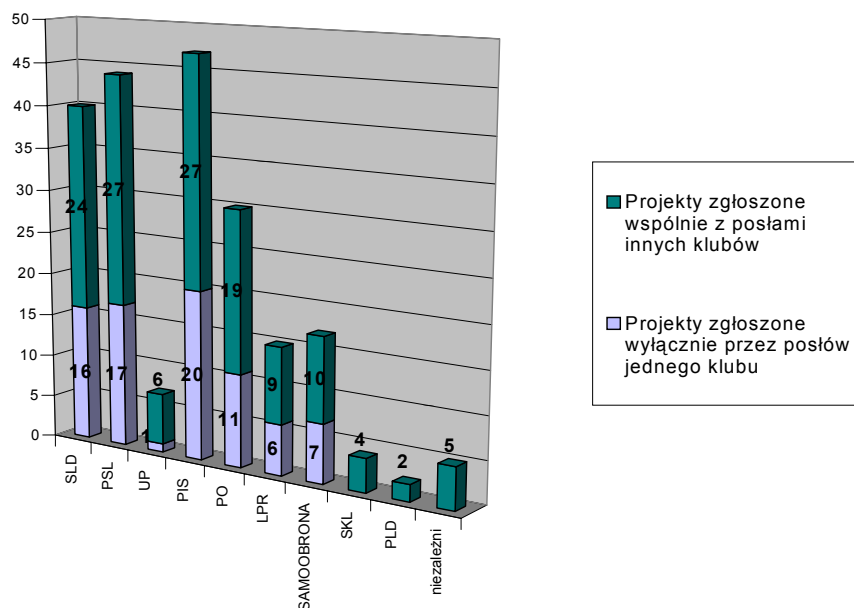


Wykres nr 4

Tak jak w poprzednich latach, wśród projektów poselskich najwięcej było takich, które należały do grupy drugiej (21 - 50 podpisów). Projektów takich było 74 (78% wszystkich projektów poselskich). W pierwszej grupie (15 - 20 podpisów) znalazło się 17 projektów (18%), a grupa trzecia (51 - 100 podpisów) obejmuje 4 projekty (4%). Największą ilość podpisów zgromadziły następujące inicjatywy:

- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* – zgłoszony samodzielnie przez klub PO (55 podpisów);
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych* – zgłoszony samodzielnie przez klub SLD (62 podpisy);
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych* – zgłoszony wspólnie przez posłów z klubów SLD (49), PSL (1), Samoobrona (1), UP (1) (52 podpisy);

Liczba projektów zgłoszonych przez posłów poszczególnych ugrupowań (samodzielnie oraz razem z przedstawicielami innych klubów)



	SLD	PSL	UP	PIS	PO	LPR	SAMOOBRONA	SKL	PLD	niezależni
Projekty zgłoszone wspólnie z posłami innych klubów	24	27	6	27	19	9	10	4	2	5
Projekty zgłoszone wyłącznie przez posłów jednego klubu	16	17	1	20	11	6	7	0	0	0

#### Wykres nr 5

– *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz o zmianie niektórych ustaw* – zgłoszony wspólnie przez posłów z klubów SLD (17), PSL (9), PO (7), Samoobrona (7), SKL (6), PLD (3), UP (1) i posłów nie zrzeszonych (2) (52 podpisy).

Przedstawione dane wskazują, iż najczęściej inicjatywy poselskie wnoszone są przez niezbyt liczne grupy posłów. Tego rodzaju praktyka charakterystyczna była również dla prac Sejmu II i III kadencji. Rzadko większa liczba posłów konsoliduje się wokół wnoszonego projektu ustawy.

Częstokroć 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).

Na podstawie zgromadzonych podczas prac Sejmu kolejnych kadencji doświadczeń, wyrazić można pogląd, iż coraz więcej przesłanej przemawia za tym, by podnieść wymaganą przez Regulamin Sejmu minimalną liczbę podpisów poselskich pod projektem ustawy (taką liczbą mogłaby być np. liczba 46 stanowiąca 10% składu Izby).



### 1.3. Projekty poselskie z uwzględnieniem przynależności klubowej posłów wnioskodawców

W pierwszym roku działalności Sejmu IV kadencji na 95 (100%) wszystkich wniesionych projektów poselskich, 16 projektów ustaw (17%) wniesionych zostało przez posłów wywodzących się wyłącznie z Klubu Parlamentarnego SLD, 17 projektów (18%) sygnowanych było wyłącznie przez posłów klubu PSL, 20 projektów (21%) przez posłów PiS, 11 (12%) przez posłów PO, 7 (7%) przez Samoobronę, 6 (6%) przez posłów LPR, a 1 projekt (1%) przez posłów UP. Natomiast w sumie 17 projektów (18%) popartych zostało przez posłów wywodzących się z różnych klubów parlamentarnych. Warto, jak się wydaje wskazać, te projekty, które uzyskały poparcie przedstawicieli więcej niż czterech klubów (trzy kluby tworzą obecną koalicję). Były to:

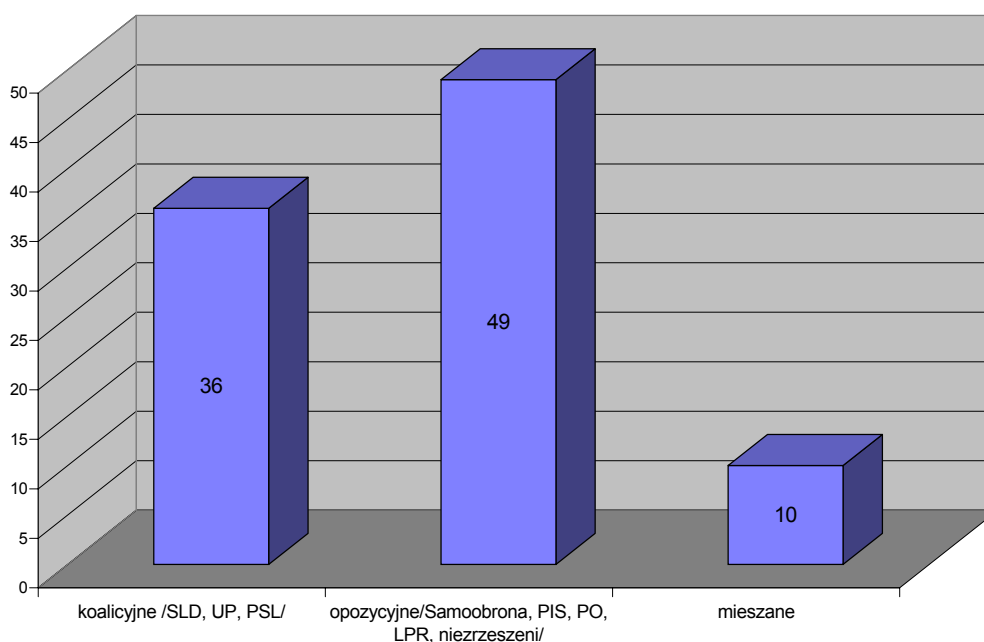
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz o zmianie niektórych ustaw* - zgłoszony przez posłów: SLD:17, PSL:9, PO:7, Samoobrona:7, SKL:6, PLD:3, niez.:2, UP:1;
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora* - zgłoszony przez posłów: SLD:21, UP:6, PO:5, PSL:4;
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych* - zgłoszony przez posłów: SLD:49, PSL:1, Samoobrona:1, UP:1;
- *Poselski 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 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* - zgłoszony przez posłów: PSL:23, LPR:5, PO:3, PiS:3, Samoobrona:2, PLD:1, SKL:1;
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane* - zgłoszony przez posłów: PiS:11, LPR:3, PSL:2, PO:1.

Oceniając powyższe dane należy mieć na uwadze dwie kwestie. Po pierwsze, dla potrzeb niniejszej analizy przyjęto, że projekt staje się inicjatywą wspólną posłów wywodzących się z różnych klubów parlamentarnych jeśli w grupie posłów wnioskodawców znajdują się co najmniej dwaj posłowie należący do różnych klubów. Po drugie, prezentując dane dotyczące liczby projektów tzw. koalicyjnych, nie uwzględniono w ich liczbie tych projektów popieranych przez posłów SLD, PSL i UP, które poparte zostały również przez posłów z klubów opozycyjnych i na odwrót.

W badanym okresie trzy kluby koalicyjne wniosły **samodzielnie** do łaski marszałkowskiej łącznie 36 projektów ustaw (38% wszystkich projektów poselskich i jednocześnie 9,5% wszystkich inicjatyw ustawodawczych wniesionych w badanym okresie). Razem z projektami Rady Ministrów (67% ogółu) daje to ogólną liczbę **290 projektów pochodzących w wymienionym okresie od podmiotów tworzących rządzącą koalicję** (76,5% wszystkich inicjatyw ustawodawczych).

Natomiast kluby opozycyjne **samodzielnie** (tzn. bez współdziałania posłów koalicyjnych) zainicjowały proces legislacyjny 49 razy co stanowi 52% wszystkich projektów poselskich i jednocześnie 13% wszystkich inicjatyw ustawodawczych wniesionych w badanym okresie.

Liczba projektów ustaw zgłoszonych przez grupę posłów z uwzględnieniem podziału koalicja-opozycja (100% = 95)



### Wykres nr 6

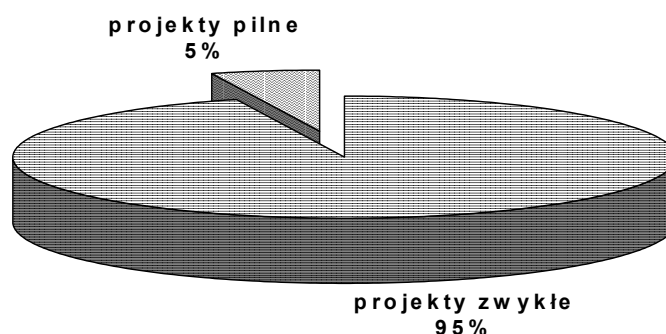
Generalnie rzecz ujmując, dostrzegalna jest niska aktywność klubów opozycyjnych w inicjowaniu projektów ustaw, co wynika nie tyle z powyższych tabel, ile generalnie ze spadku liczby przedłożeń poselskich. Kluby koalicyjne mogą bowiem realizować swoje inicjatywy również poprzez rząd. Znaczenie może tu mieć fakt, że kluby te reprezentują nowe na arenie politycznej partie, nie mające w zasadzie doświadczenia parlamentarnego.

## 2. Sposób rozpatrywania projektu

### 2. 1. Procedura rozpatrywania projektu - projekty pilne i projekty zwykłe

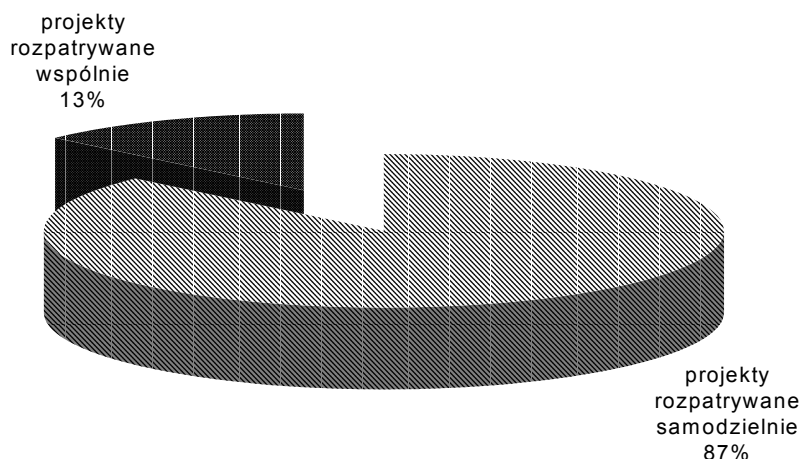
Wśród 378 projektów wniesionych do Sejmu IV kadencji do dnia 19 października 2002 r. znalazło się 358 projektów zwykłych (95%) oraz 20 projektów pilnych (5%). Wskazuje to na postępujące zmniejszanie się liczby projektów pilnych (co było już sygnalizowane wyżej). Charakter pilny w Sejmie II kadencji miało 9 % projektów, a w Sejmie III kadencji – 7% projektów.

Projekty pilne i projekty zwykłe w zbiorze wszystkich projektów zgłoszonych w 1 roku IV kadencji (stan na 29 listopada 2002 r.; 100% = 378)



Wykres nr 7

Projekty rozpatrywane samodzielnie/wspólnie z innymi projektami (stan na 29 listopada 2002 r.; 100%=378)



Wykres 8

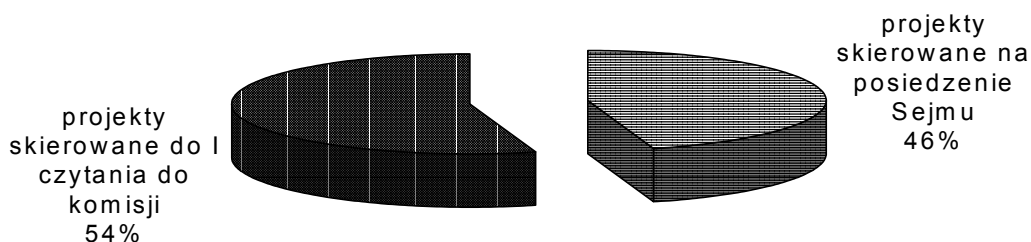
## 2.2. Projekty rozpatrywane wspólnie

W dotychczasowej praktyce Sejmu przyjęty został zwyczaj, że w przypadku, gdy dwa (lub więcej) projekty wniesione w zbliżonym czasie regulują tę samą materię ustawodawczą, podlegają one wspólnemu rozpatrzeniu. Jednocześnie Regulamin Sejmu nie przewiduje nadania jednemu z takich projektów statusu „projektu wiodącego”. Wspólne rozpatrywanie projektów powoduje natomiast, że ich procedura ustawodawcza ulega niejako połączeniu. W takich przypadkach komisje sejmowe z reguły przedstawiają łączne sprawozdanie w formie jednolitego tekstu projektu obejmującego wnioski dotyczące obu rozpatrywanych projektów.

W Sejmie III kadencji wśród 1152 projektów ustaw (100%) – aż 208 (18%) projektów rozpatrywanych było wspólnie, zaś 944 (82%) samodzielnie. W pierwszym roku obecnej kadencji procedurze wspólnego rozpatrzenia poddano 49 (13 %) projektów – wykres nr 8. Spośród nich 32 projekty podlegały procedurze obejmującej 2 projekty (8,5% wszystkich projektów), a 9 projektów – procedurze obejmującej trzy projekty (2,4%). Ponadto raz Sejm skierował do wspólnego rozpatrzenia aż 8 projektów dotyczących kodyfikacji karnych (2,1%).

### 3. Skierowanie projektu do I czytania

Decyzja Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu do I czytania (stan na 29 listopada 2002 r.; 100%=377)



Wykres nr 9

Pierwszą decyzję w sprawie każdego projektu podejmuje Marszałek Sejmu, od którego zależy skierowanie projektu do I czytania. Decyzja o skierowaniu rozpoczyna procedurę rozpatrywania projektu przez Izbę. Marszałek zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie Sejmu kieruje projekt do I czytania na posiedzenie Sejmu lub na posiedzenie komisji - Art. 37:

1. *Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji.*
2. *Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.*
3. *Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu również inne niż określone w ust. 2 projekty ustaw, a także projekty uchwał Sejmu, jeżeli przemawiają za tym ważne względy.*
4. *Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej.*

W badanym okresie Marszałek Sejmu podjął decyzję o skierowaniu projektu do I czytania w stosunku do 377 z 378 wniesionych w tym okresie projektów ustaw, 172 projektów (46%) zostało skierowanych do I czytania na posiedzenie Sejmu, a 205 projektów (54%) skierowano na posiedzenie komisji.

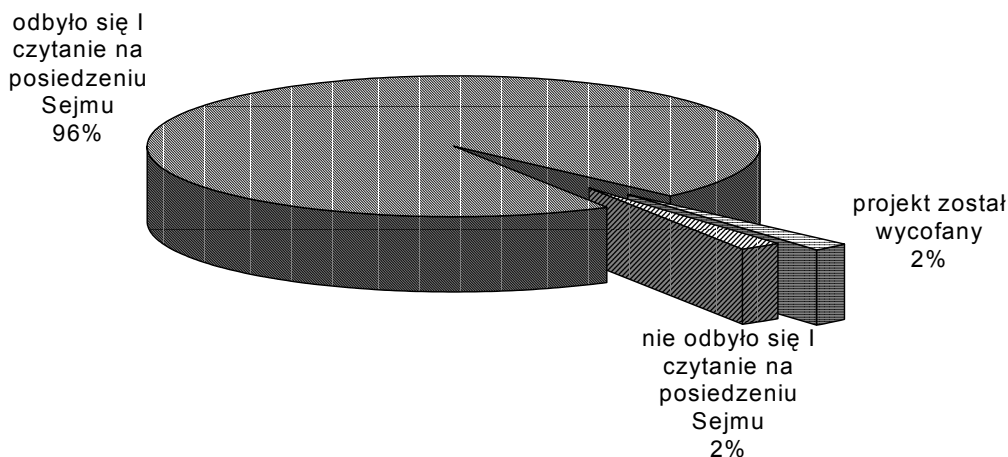
**Porównując powyższe dane z danymi z poprzednich kadencji Sejmu, daje się zaobserwować systematyczne zmniejszanie się liczby projektów, które do pierwszego czytania kierowane były na posiedzenie Sejmu.**

W Sejmie II 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. W kadencji poprzedniej było to odpowiednio 53 % i 47 %.

### 3.1. Projekty ustaw skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu

Do dnia 29 listopada 2002 r. wśród 172 projektów (100%) skierowanych do pierwszego czytania na posiedzenie Sejmu znajdowały się 165 projektów (96%), których I czytanie zostało zakończone, 3 projekty (2%), które zostały wycofane, a w przypadku 4 projektów (2%) I czytanie nie odbyło się.

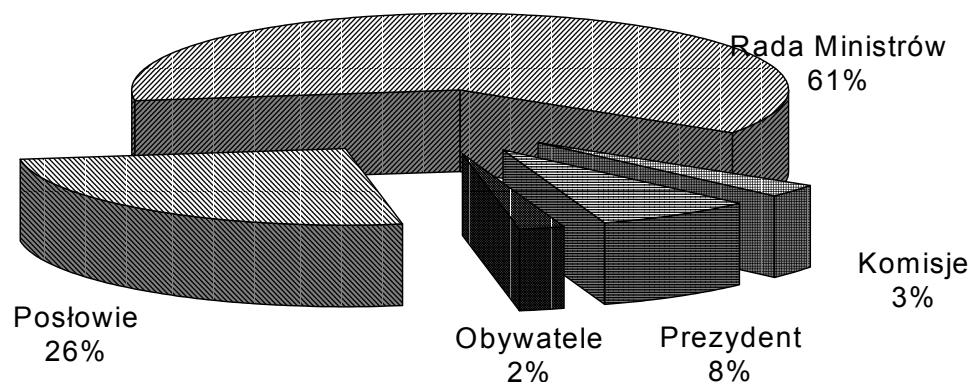
**Projekty skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu (stan na 29 listopada 2002 r.; 100%=172)**



*Wykres nr 10*

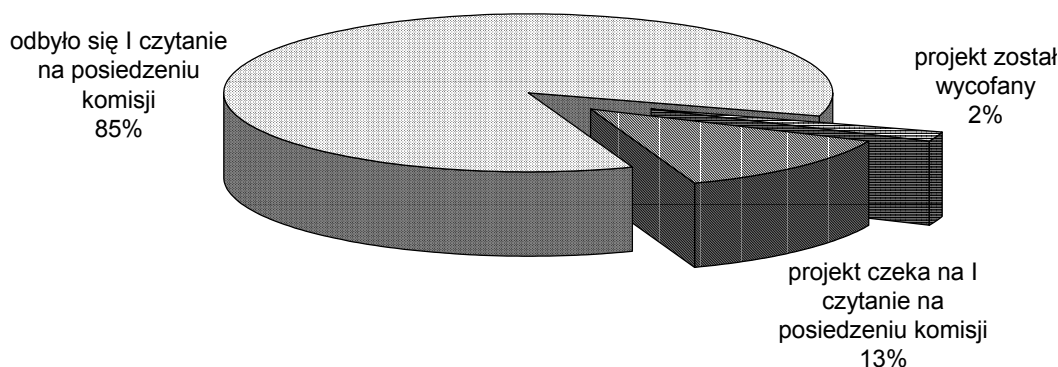
Wśród 172 projektów ustaw (100%) skierowanych przez Marszałka Sejmu do dnia 29 listopada 2002 r. do I czytania na posiedzenie Sejmu, najwięcej znalazło się projektów wniesionych przez Radę Ministrów i posłów - odpowiednio 106 (61%) i 44 (26%). W tym samym czasie na posiedzenie Sejmu w celu przeprowadzenia I czytania projektu Marszałek Sejmu skierował 13 projektów (8%) wniesionych przez Prezydenta, 5 projektów (3%) wniesionych przez komisje sejmowe, 4 inicjatywy obywatelskie (2%) i żadnego projektu ustawy, którego wnioskodawcą byłby Senat. Należy zauważyć, że na posiedzenie plenarne Sejmu zostały skierowane prawie wszystkie inicjatywy prezydenckie i obywatelskie.

**Projekty skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców (stan na 29 listopada 2002 r.; 100%=172)**



Odnosząc powyższe wyniki do danych z poprzednich kadencji zauważyć można **wyraźne zmniejszenie się udziału projektów poselskich w grupie projektów kierowanych przez Marszałka do I czytania na posiedzenie Sejmu** (w II kadencji oraz III kadencji – udział ten wynosił 41%).

**Projekty skierowane do I czytania na posiedzenie komisji (stan na 29 listopada 2002 r.; 100%=205)**

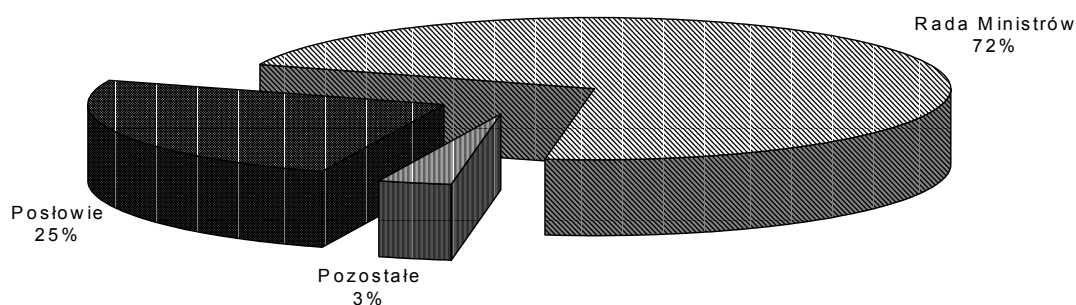


Wykres nr 12

### 3.2. Projekty ustaw skierowane do I czytania na posiedzenie Komisji

Wśród 205 projektów (100%) skierowanych do dnia 29 listopada 2002 r. do I czytania na posiedzeniu komisji w przypadku 175 projektów (85%) zakończono zostało I czytanie, w 4 przypadkach (2%) projekt został wycofany, a 26 (13%) projektów oczekiwało na przeprowadzenie I czytania. Dostrzec można, iż projekty skierowane do komisji sejmowych częściej niż te skierowane na posiedzenie plenarne czekają na przeprowadzenie pierwszego czytania (por. wykres nr 10 i wykres nr 12).

**Projekty skierowane do I czytania na posiedzenie komisji z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców (stan na 29 listopada 2002 r.; 100%=98)**

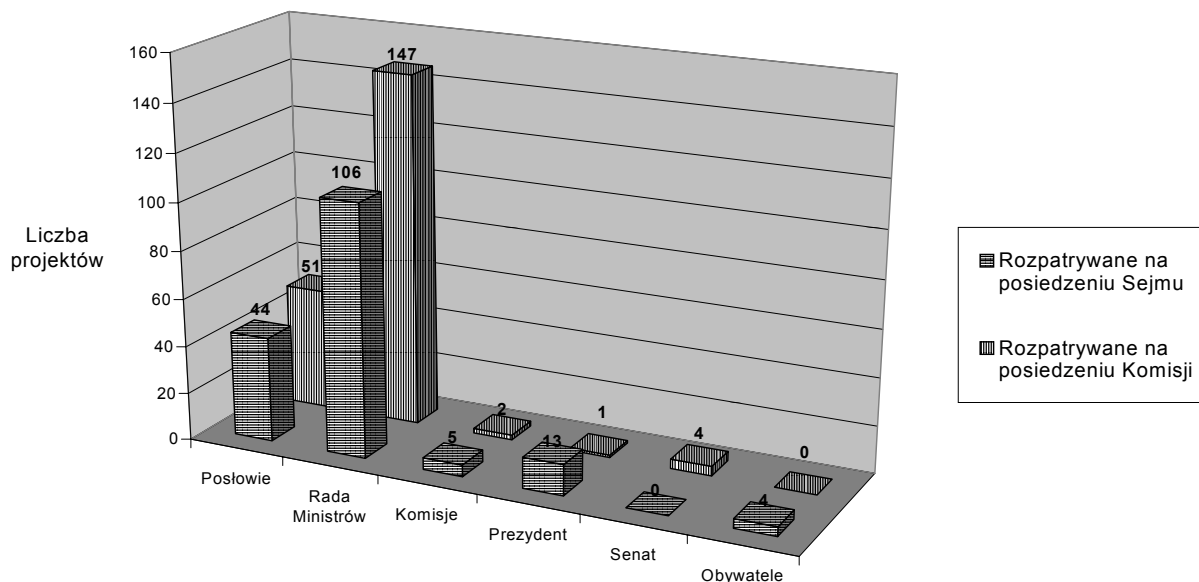


Wykres nr 13

Wśród 205 projektów ustaw (100%) skierowanych do I czytania na posiedzenie komisji, największą grupę stanowiły projekty wniesione przez Radę Ministrów - 147 (72%). Kolejne grupy to: projekty poselskie - 51 (25%) projektów, projekty senackie – 4, komisyjne – 2 projekty i jeden projekt prezydencki.

Znaczne zwiększenie udziału (w porównaniu do lat poprzednich) projektów Rady Ministrów w ogólnej liczbie projektów zarówno tych skierowanych do I czytania na posiedzeniu komisji, jak i skierowanych na posiedzenie Sejmu spowodowane jest znacznym wzrostem ogólnej liczby projektów rządowych i spadkiem liczby inicjatyw poselskich.

Stosunek projektów poszczególnych wnioskodawców kierowanych na posiedzenie komisji i posiedzenie Sejmu



Wykres nr 14

Stosunek liczby projektów zgłoszonych przez poszczególnych wnioskodawców przekazanych do pierwszego czytania na posiedzenie Sejmu lub posiedzenie komisji obrazuje poniższy wykres.

#### 4. Prace Sejmu nad projektem ustawy

Rozpoczynając rozważania dotyczące prac Sejmu nad projektami ustaw należy mieć na uwadze, że nie każda inicjatywa ustawodawcza kończy się uchwaleniem ustawy. Zgodnie bowiem z postanowieniami Regulaminu Sejmu, wnioskodawca aż do zakończenia II czytania, może wycofać wniesiony przez siebie projekt, a poselski projekt uważa się za wycofany również wówczas, gdy liczba posłów popierających go jest mniejsza niż 15. Ponadto Sejm może odrzucić projekt ustawy zarówno w I jak i w III czytaniu.

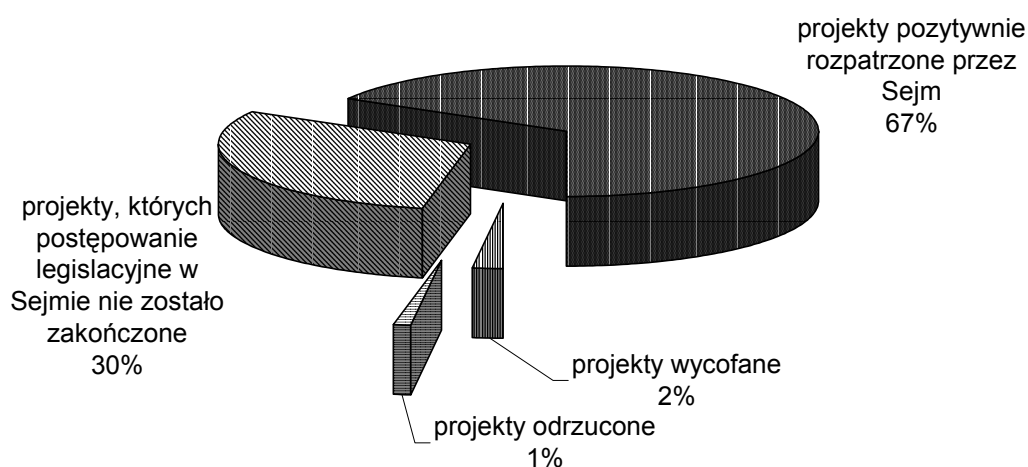
**Dla potrzeb niniejszej analizy, przyjęto, że projekty pozytywnie rozpatrzone przez Sejm to takie, które nie zostały odrzucone przez Sejm w III czytaniu.**

Tabela nr 3

Prace Sejmu nad projektami ustaw stan na dzień 20 października 1998 r.	Liczba	%
Projekty pozytywnie rozpatrzone przez Sejm	252	67
Projekty, których postępowanie ustawodawcze w Sejmie nie zostało zakończone	114	30
Projekty odrzucone	5	1
Projekty wycofane	7	2
<b>RAZEM</b>	<b>378</b>	<b>100</b>

W dniu 29 listopada 2002 r. spośród 378 projektów (100%) wniesionych w ciągu pierwszego roku V kadencji 114 projektów (30%) znajdowało się w fazie prac legislacyjnych w Sejmie (liczba ta nie uwzględnia projektów wniesionych po 19 października 2002 r.), 252 projekty (67%) zostało przez Sejm uchwalone, 5 projektów (ponad 1%) zostało odrzuconych, a 7 (prawie 2 %) wycofali wnioskodawcy. Ogólna liczba 252 projektów pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm nie oznacza, że Izba uchwaliła w badanym okresie 252 ustawy. Liczba uchwalonych przez Sejm ustaw jest niższa, co wynika z faktu, iż znaczna część projektów była rozpatrywana łącznie w ramach procedur wspólnych.

Stan prac Sejmu w dniu 29 listopada 2002 r. (100%=378)



Wykres nr 15

**Uwagę w powyższym zestawieniu zwraca fakt niskiej liczby projektów odrzuconych (1%) oraz wycofanych (2%).** W poprzednich latach liczby te były zdecydowanie wyższe i kształtowały się na poziomie – średnio dla II kadencji: projektów wycofanych 5%, projektów odrzuconych 9% i średnio dla III kadencji: projektów wycofanych 5%, a projektów odrzuconych 8%. Odrzucenie oraz wycofanie projektu są między innymi środkami eliminacji w toku prac parlamentarnych projektów wadliwych i niecelowych. Spadek liczby takiej formy zakończenia prac nad projektami może mieć jedną z dwu przyczyn: bądź znacznie podniosła się jakości zgłaszanych projektów oraz proces ich „obróbki legislacyjnej”, bądź obniżył się poziom prac ustawodawczych i zwiększyła akceptacja dla tzw. „bubli legislacyjnych”. Miernikiem poziomu



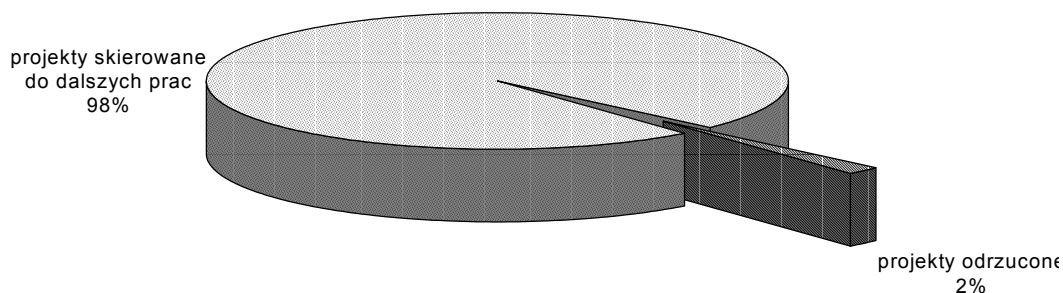
uchwalanych ustaw jest między innymi liczba orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z Konstytucją.

#### **4.1. I 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 165 projektów ustaw (100%). W tej liczbie - 162 (90%) projekty zostały - decyzją Sejmu - skierowane do dalszych prac, zaś 3 (10%) projekty zostały odrzucone. Wśród 162 projektów skierowanych do dalszych prac 158 (98%) projektów zostało skierowanych do komisji, natomiast w przypadku 4 projektów (2%) Sejm przystąpił niezwłocznie do II czytania.

I czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu (stan na 29 listopada 2002 r. ; 100%=165)



Wykres nr 16

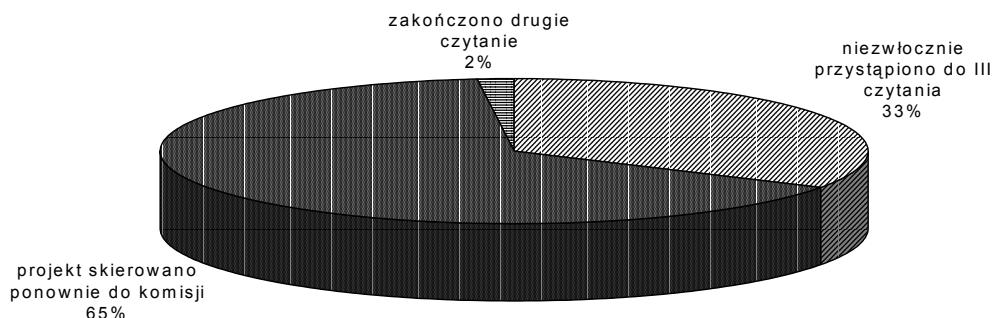
#### **4.2. II czytanie projektu**

Zgodnie z Regulaminem Sejmu, izba kończąc II czytanie projektu ustawy może odesłać projekt ponownie do komisji (w przypadku zgłoszenia nowych poprawek lub w celu sporządzenia dodatkowego sprawozdania (druga możliwość dotyczy projektów wniesionych do Sejmu po wejściu w życie nowelizacji Regulaminu Sejmu - 13 marca 2002)), a w przypadku braku nowych poprawek - niezwłocznie przystąpić do III czytania.

W analizowanym okresie, tj. od początku IV kadencji do dnia 29 listopada 2002 r., Sejm przeprowadził II czytanie w stosunku do 258 projektów (100%). W przypadku 86 projektów (34%) po przeprowadzeniu II czytania Sejm niezwłocznie przystąpił do III czytania, w przypadku 168 projektów (66%) izba podjęła decyzję o ponownym odesłaniu projektu do komisji, a co do 4 projektów, po zakończeniu czytania, decyzji nie podjął.

Z podanych liczb wynika, że do niemal dwóch trzecich rozpatrywanych projektów poprawki zgłaszane były w trakcie II czytania. Taki stan rzeczy rodzi pytanie o efektywność prac komisji poprzedzających II czytanie. Jakie przyczyny powodują, że posłowie zgłaszają poprawki dopiero na tak dalekim etapie postępowania legislacyjnego? Wydaje się, że zjawisko to wiąże się ze zbyt rzadkim wykorzystywaniem przez posłów, którzy nie są członkami komisji rozpatrujących projekt, uprawnienia do zgłaszania uwag lub propozycji poprawek w trakcie I czytania projektu na posiedzeniach komisji. Niezależnie od przyczyn takiej sytuacji jest oczywiste, że absorbowanie izby nowymi poprawkami podczas II czytania obniża efektywność prac parlamentu.

II czytanie projektu ustawy (stan na 29 listopada 2002 r.; 100%=258)



Wykres nr 17

W stosunku do projektów rozpatrywanych przez Sejm II kadencji - ponowne odesłanie do komisji po II czytaniu miało miejsce co do 49% projektów, a w III kadencji w przypadku 58% projektów.

#### 4.3. Stanowisko komisji po II czytaniu projektu

W badanym okresie, spośród 168 projektów, które Sejm po przeprowadzeniu II czytania skierował do komisji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania komisje zajęły stanowisko w stosunku do 164 projektów.

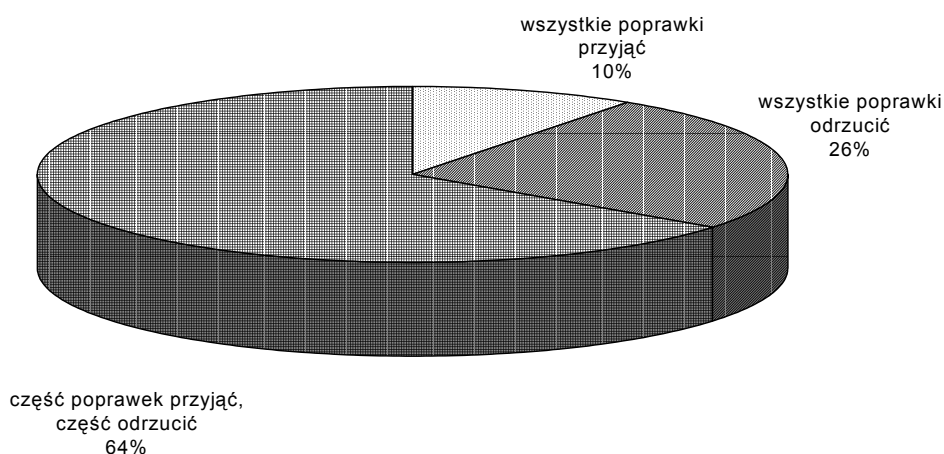
Najczęściej, sprawozdania komisji zawierały sugestię częściowego przyjęcia zaproponowanych w II czytaniu poprawek. Takie stanowisko zaprezentowane zostało w 106 przypadkach (64%). Propozycja przyjęcia wszystkich proponowanych w II czytaniu poprawek miała miejsce w przypadku 16 projektów (10%), natomiast sugestia odrzucenia wszystkich nowo zgłoszonych poprawek w 42 przypadkach (26%).

W Sejmie II oraz III kadencji komisje częściej udzielały poparcia zgłoszonym w II czytaniu poprawkom: II kadencja: poparcie wszystkich poprawek - 15%, poparcie częściowe - 73%; III kadencja: poparcie wszystkich poprawek 17%, poparcie częściowe - 77%).

#### 4.4. III czytanie projektu

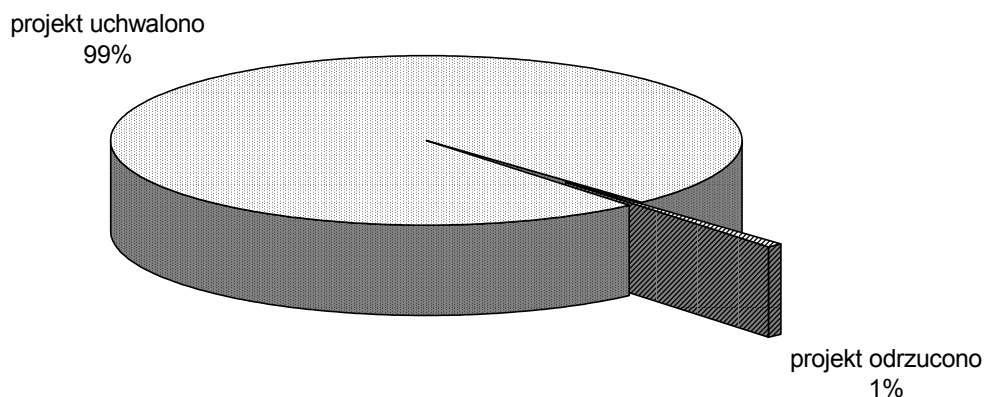
Trzecie czytanie - zgodnie z Regulaminem Sejmu - jest ostatnim czytaniem zarówno projektu zwykłego jak również projektu pilnego. W badanym okresie Sejm odbył III czytanie 254 projektów ustaw (100%). W przytłaczającej większości przypadków III czytanie zakończone zostało uchwaleniem ustawy (252 projekty - 95%). Jedynie w stosunku do 2 projektów ustaw Sejm podjął w III czytaniu decyzję o odrzuceniu.

**Stanowisko komisji wobec poprawek zgłoszonych w II czytaniu  
(stan na 29 listopada 2002 r.; 100%=164)**



Wykres nr 18

**III czytanie projektu (stan na 29 listopada 2002 r.; 100%=254)**



Wykres nr 19

W analizowanym okresie Sejm przeprowadził III czytanie wszystkich 20 projektów rządowych rozpatrywanych w procedurze pilnej i w każdym przypadku zakończyło się ono decyzją o uchwaleniu ustawy.

Odnotujemy, że w przypadku co trzeciego projektu ustawy Sejm niezwłocznie po zakończeniu drugiego czytania przystępował do trzeciego.

#### **4.5. Projekty odrzucone i wycofane**

Spośród 5 projektów odrzuconych w badanym okresie przez Sejm, 2 zostały odrzucone w I czytaniu, a 3 w III czytaniu. W analizowanym okresie nie został odrzucony żaden projekt oznaczony klauzulą pilności.

W grupie projektów **odrzuconych** (wśród których znalazły się wyłącznie projekty poselskie) były:

- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora* Druk nr 461, wniesiony przez klub Samoobrona: 30 podpisów.
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* Druk 497, wniesiony przez klub LPR: 17.
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów* Druk nr 724, wniesiony przez klub PiS: 38.
- *Poselski 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 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* Druk nr 764, wniesiony przez kluby: PSL:23, LPR:5, PO:3, PiS:3, Samoobrona:2, PLD:1, SKL:1 (odrzucony w III czytaniu).
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy* Druk nr 472, wniesiony przez klub PiS: 25 (odrzucony w III czytaniu).

Wśród projektów **wycofanych** były dwa projekty Rady Ministrów i pięć projektów poselskich:

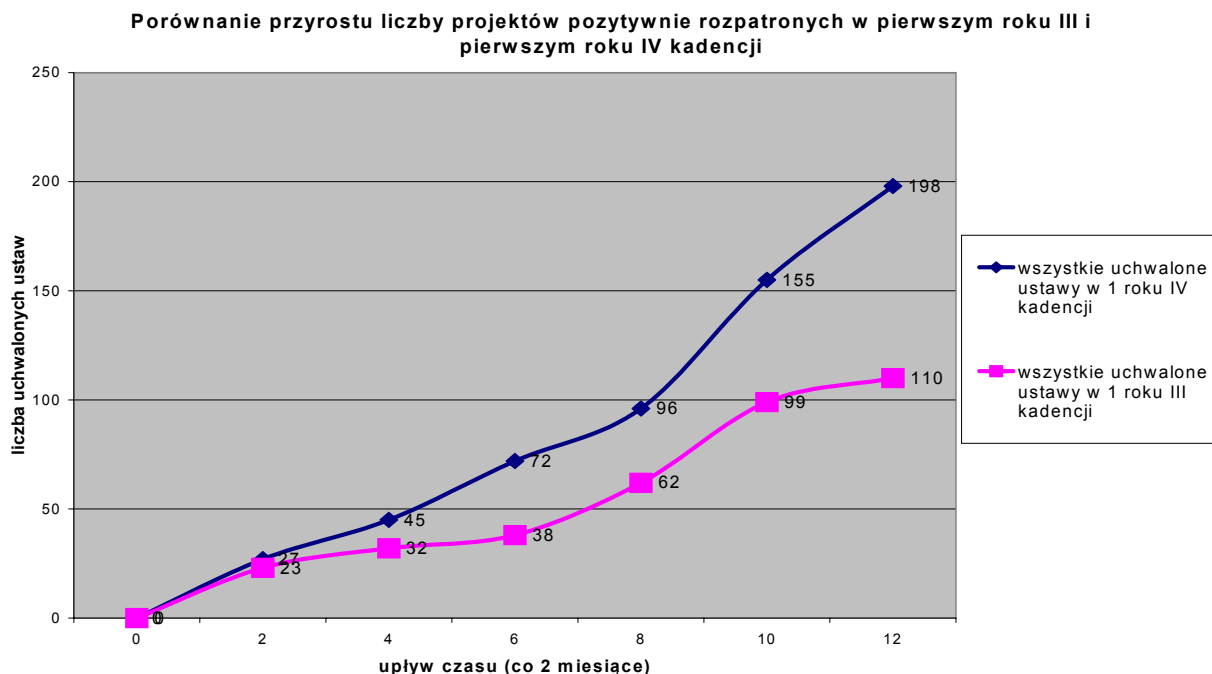
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* Druk nr 47, wniesiony przez klub PiS:20, niez.:1,
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo bankowe* Druk nr 174, wniesiony przez klub PSL:20, PO:15.
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych* Druk nr 196, wniesiony przez klub SLD:62
- *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach* Druk nr 267
- *Poselski projekt ustawy o działalności kupieckiej* Druk nr 278, wniesiony przez klub PiS:38,
- *Rządowy projekt ustawy o organizacji rynku rybnego* Druk nr 453,
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami* Druk nr 915, wniesiony przez klub PSL:21.

Jak wskazywano już powyżej, w bieżącej kadencji odsetek projektów odrzuconych i wycofanych, w porównaniu do kadencji poprzednich, znacznie się zmniejszył.

#### 4.6. Liczba projektów ustaw rozpatrzonych przez Sejm w ciągu pierwszego roku III kadencji (w 2 miesięcznych przedziałach czasowych)

Prezentowany niżej wykres przedstawia jak zmieniała się w czasie (w jednostce czasu - 2 miesiące) liczba projektów uchwalonych przez Sejm w pierwszym roku obecnej kadencji na tle adekwatnych wyników dotyczących pierwszego roku kadencji III. Wykres obrazuje ile projektów **pozytywnie rozpatrzył** Sejm w poszczególnych okresach (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.**



Wykres nr 20

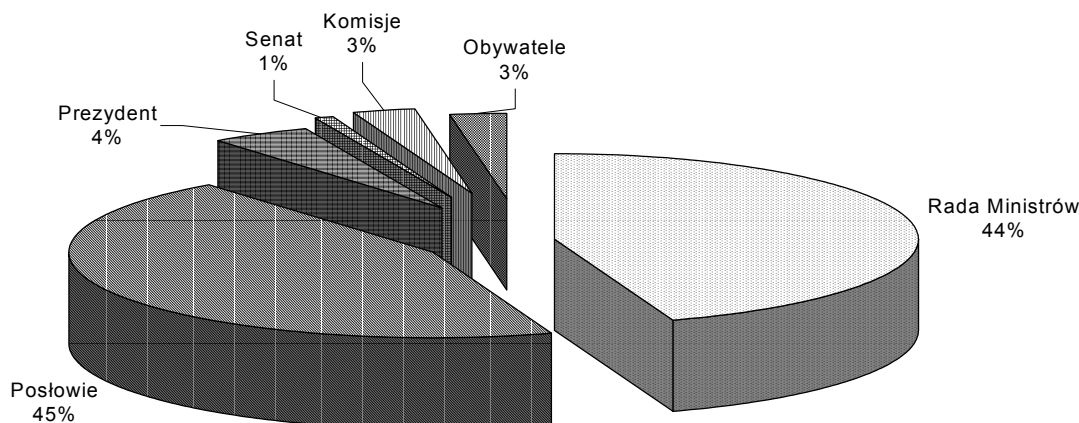
W trakcie pierwszego roku IV kadencji systematycznie wzrastała liczba projektów pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm, a przyrost ten odznaczał się znacznie większą dynamiką od analogicznego przyrostu z pierwszego roku III kadencji. Warto odnotować znaczne zwiększenie dynamiki pozytywnego rozpatrywania projektów począwszy od 8 miesiąca prac Sejmu IV kadencji (czerwiec 2002).

#### 4.7 Projekty których postępowanie ustawodawcze w okresie do 29 listopada 2002 r. nie zostało ukończone

Spośród 114 projektów które do 29 listopada 2002 r. nie zostały ostatecznie rozpatrzone przez Sejm obecnej kadencji, niemal tyle samo procent przypadło na projekty rządowe i poselskie (44% i 45%). Trzy procentowy udział w tej grupie miały

projekty komisyjne oraz obywatelskie, natomiast projekty prezydenckie obejmowały 4% a senackie 1%.

**Projekty, których postępowanie ustawodawcze w Sejmie nie zostało ukończone  
(stan na 29 listopada 2002 r.; 100% = 114)**



Wykres nr 21

### **5. 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.

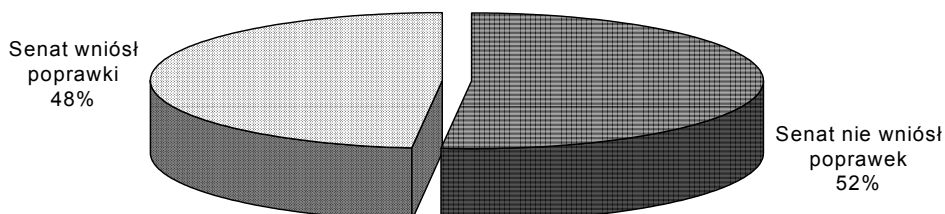
W tym miejscu należy uczynić uwagę dotyczącą sposobu dokonywania obliczeń ustaw uchwalonych przez Sejm. W dotychczasowych analizach, jak na to już zwrócono uwagę, przyjęto, dla zwiększenia przejrzystości obliczeń, iż odrębnie traktować się będzie każdy zgłoszony projekt, bez względu na to czy podczas prac komisji został on połączony do wspólnego rozpatrywania z innymi projektami. Stąd w konsekwencji przyjęto, iż Sejm pozytywnie rozpatrzył 252 projekty ustaw, mimo iż efektem połączenia prac nad niektórymi projektami jest mniejsza liczba ustaw 'wychodzących z Sejmu'. Natomiast w poniższych analizach, dotyczących losów ustaw ostatecznie przyjętych przez Sejm w III czytaniu, przejrzystsze będzie odwołanie się do liczby ustaw (już nie projektów, które badano dotąd) faktycznie przesłanych z Sejmu do Senatu (było to 236 ustaw w okresie od rozpoczęcia IV kadencji do 29 listopada 2002 r.).

W analizowanym okresie Senat zajął stanowisko w stosunku do 212 spośród 236 uchwalonych przez Sejm ustaw. W stosunku do 111 ustaw (52%) nie proponował wniesienia żadnych zmian. Natomiast w przypadku 101 ustaw (48%) uchwalonych przez Sejm, Senat podjął uchwałę o wniesieniu poprawek. Ani razu Senat nie wniósł o odrzucenie ustawy.

Warto w tym miejscu podkreślić, że wyniki powyższe różnią się znacząco od analiz, których podstawą byłyby (odrębnie) ustawy uchwalane w trybie pilnym i (od-

ębnie) ustawy uchwalane w trybie zwykłym. Zdecydowanie bowiem rzadziej Senat wniósł poprawki w stosunku do projektów rządowych, rozpatrywanych w trybie pilnym (patrz tabela poniżej).

**Stanowisko Senatu wobec ustaw uchwalonych przez Sejm (stan na 29 listopada 2002 r.; 100% = 212)**



Wykres nr 22

Tabela nr 4

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	111	52%	96	50%	15	75%
zgłosił propozycje poprawek	101	48%	96	50%	5	25%
<b>RAZEM</b>	<b>212</b>	<b>100%</b>	<b>192</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

Statystyka dot. stanowiska Senatu wobec ustaw uchwalonych przez Sejm w III kadencji wynosiła: 42% - ustaw przyjętych bez poprawek i 57% - ustaw do których poprawki zgłoszono (1% ustaw odrzucono), co wskazuje na zwiększoną aktywność w Senacie w procesie legislacyjnym obecnej kadencji.

### **6. Stanowisko Sejmu wobec propozycji Senatu**

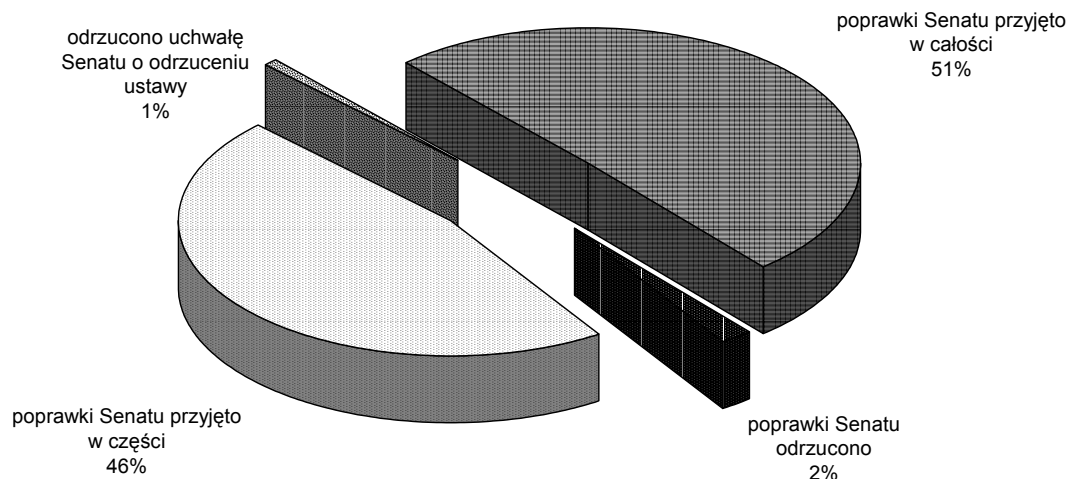
W sytuacji, gdy Senat wprowadził do ustawy poprawki, bądź jeśli odrzucił całą ustawę, Sejm rozpatruje ją na dodatkowym posiedzeniu, decydując o przyjęciu lub odrzuceniu stanowiska Senatu.

W badanym okresie Sejm rozpatrzył 99 ustaw (liczba ta nie uwzględnia odrębności projektów rozpatrywanych wspólnie), w stosunku do których Senat zgłosił propozycje poprawek. W przypadku 46 ustaw Sejm uwzględnił w części poprawki Senatu. W odniesieniu do 50 ustaw Sejm zdecydował o przyjęciu stanowiska Senatu w całości. Jedynie w trzech przypadkach stanowisko Senatu zostało odrzucone – dotyczyło to następujących ustaw:

□ *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych Druk nr 557,*

- Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw Druk nr 923,
- Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt Druk nr 339.

**Stanowisko Sejmu wobec propozycji Senatu (stan na 29 listopada 2002 r.; 100% = 99)**



Wykres nr 23

Tabela nr 5

Stanowisko Sejmu wobec propozycji Senatu	Liczba	%
poprawki Senatu przyjęto w części	46	46
poprawki Senatu przyjęto w całości	50	51
odrzucono uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy	1	1
poprawki Senatu odrzucono	2	2
<b>RAZEM</b>	<b>99</b>	<b>100</b>

### **7. 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 z Konstytucją ustawy uchwalonej przez parlament.

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 z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją.

Wśród 99 ustaw, które przesłane zostały Prezydentowi do podpisu, Prezydent nie korzystając z przysługujących mu uprawnień podpisał 84 ustaw (85%).

W badanym okresie Prezydent ani razu nie zgłosił weta do ustawy, a jedynie jeden raz złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek Prezydenta dotyczył ustawy o uznaniu części Półwyspu Helskiego za rejon umocniony (projekt rządowy z druku nr 407) (wniosek został złożony 02-08-15 i jeszcze nie został rozpatrzony).

## **8. Średni okres rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm**

### **8.1. Średni okres rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm (do zakończenia III czytania)**

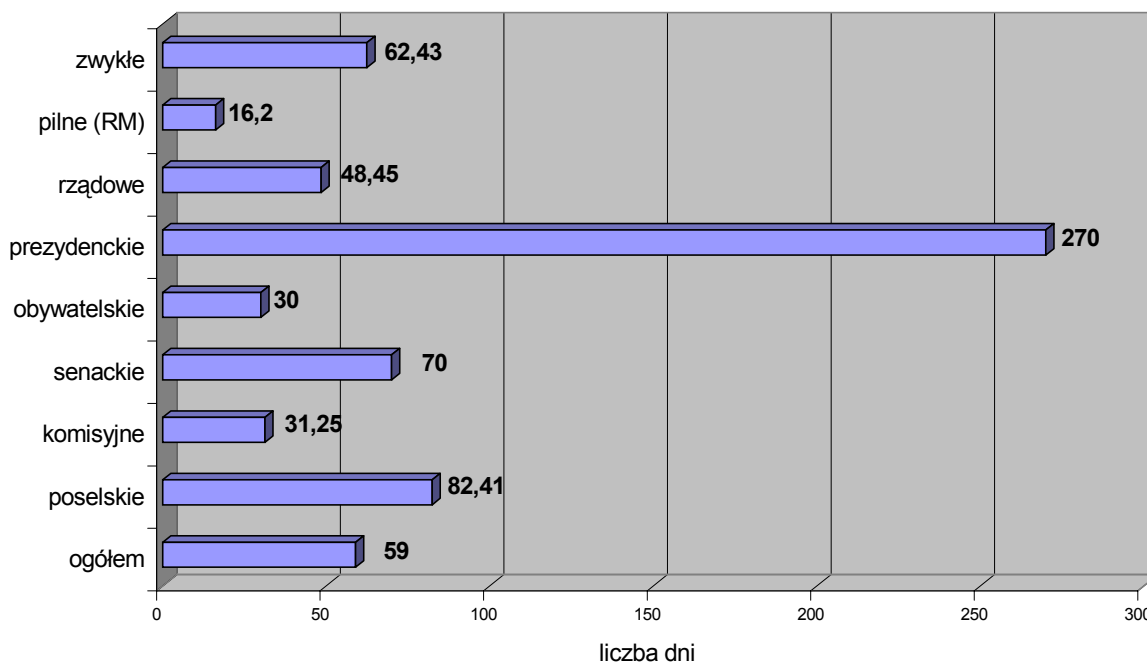
Średni okres rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy (od daty decyzji Prezydium Sejmu o skierowaniu projektu do I czytania do daty III czytania) jest tym parametrem statystycznym, który określa czasowy wymiar efektywności pracy Sejmu. Poniższy wykres obrazuje analizę projektów, które rozpatrywał Sejm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

W okresie do dnia 29 listopada 2002 r. średni okres rozpatrywania przez Sejm projektu wynosił 59 dni. Średni okres rozpatrywania projektu przez Sejm, liczony wyłącznie dla projektów zwykłych (z wyłączeniem pilnych projektów Rady Ministrów) w badanym okresie wyniósł ponad 62 dni, natomiast dla projektów pilnych jedynie 16 dni. Oddzielne porównanie szybkości rozpatrywania projektów rządowych i pozostałych (prezydenckich, obywatelskich, poselskich, komisyjnych, senackich) pozwala dostrzec, iż czas prac nad tymi pierwszymi (48,4 dni) jest niemal dwukrotnie krótszy niż nad pozostałymi (średnio 96,7 dni).

Średni okres rozpatrywania projektu wniesionego przez Prezydenta (liczony do czasu zakończenia III czytania) wyniósł 270 dni i jak widać na powyższym wykresie znacząco odbiegał (na niekorzyść) od średnich okresów rozpatrywania projektów innych wnioskodawców (w poprzedniej kadencji okres rozpatrywania projektów prezydenckich wynosił średnio 181 dni, co było jednym z lepszych wyników (szybciej rozpatrywano jedynie projekty pilne)). Tak długi czas rozpatrywania może wynikać z faktu, iż projekty prezydenckie w większości przypadków mają charakter regulacji kompleksowej – pośród nich wymienić można np. projekty nowelizacji kodyfikacji

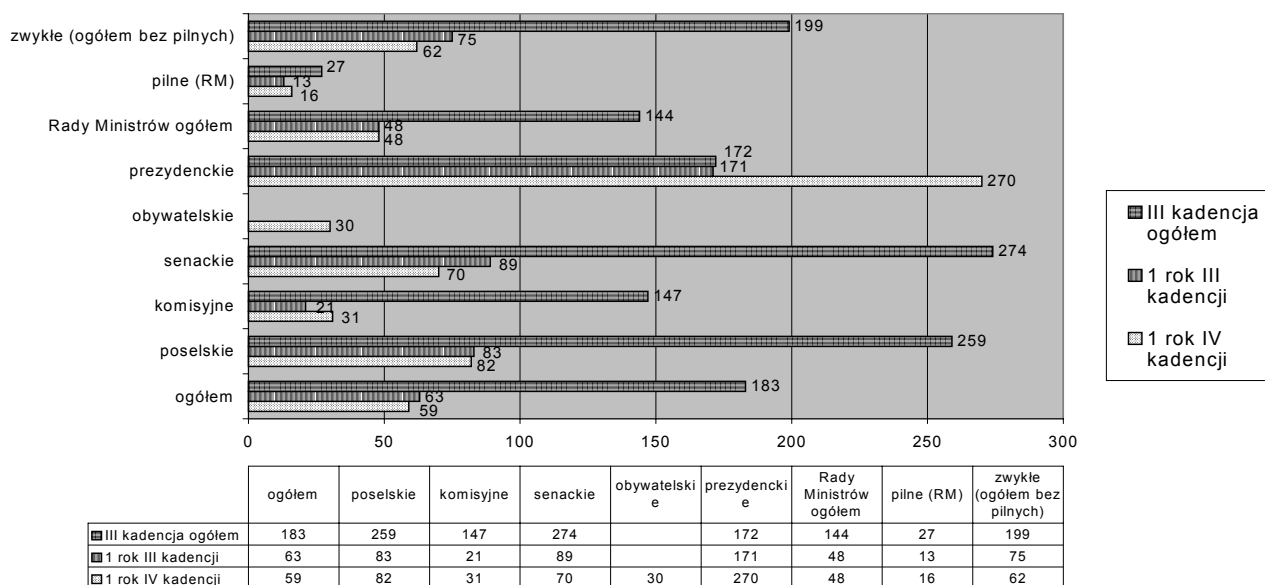
karnych, pakiet projektów dotyczących sądownictwa administracyjnego oraz stanów nadzwyczajnych.

Średni czas rozpatrywania projektu (do III czytania) z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców  
stan na 29 listopada 2002 r.; (średni arytmetyczna w dniach)



Wykres nr 24

Porównanie średniego czasu rozpatrywania projektów w 1 roku IV kadencji, 1 roku III kadencji i III kadencji ogółem (do III czytania) z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców (IV kadencja - stan na 29 listopada 2002 r.; (średnia arytmetyczna w dniach)



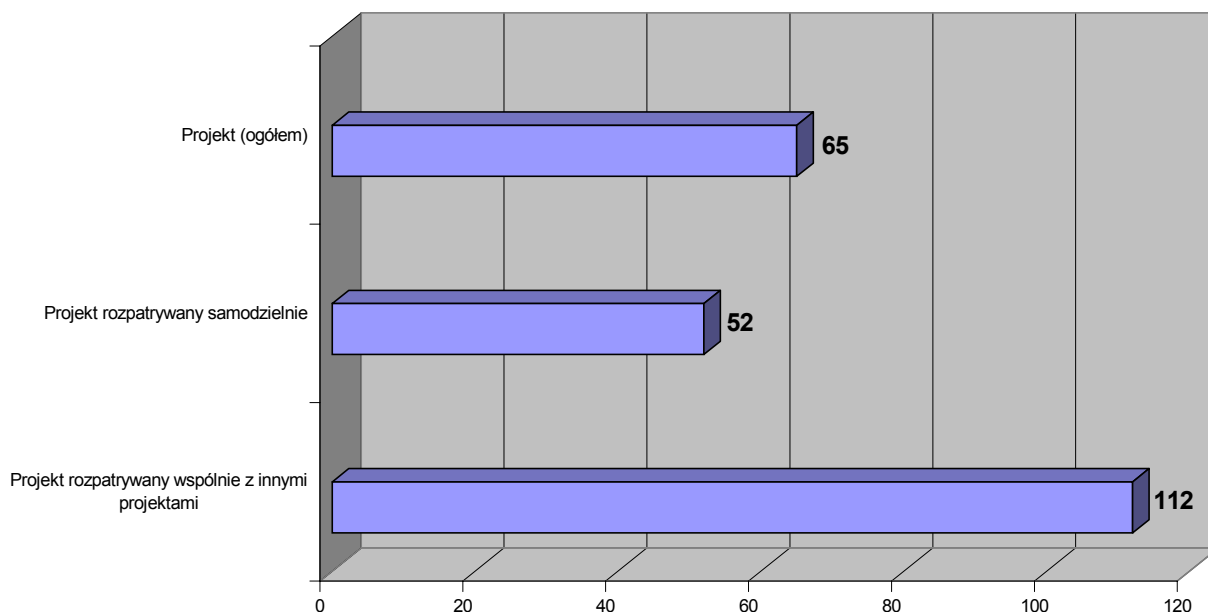
Wykres nr 25

Oceniając ogółem szybkość prac nad projektami ustaw, stwierdzić należy, w porównaniu z wynikami z poprzednich kadencji, zdecydowane przyspieszenie prac ustawodawczych (obrazuje to poniższy wykres).

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

Poniższy wykres obrazuje wartości średniego okresu rozpatrywania projektu do czasu zakończenia III czytania z uwzględnieniem kryterium, czy projekt rozpatrywany był samodzielnie, czy też podlegał procedurze łącznego rozpatrywania kilku projektów.

**Średni czas rozpatrywania projektu (do III czytania) ze względu na sposób rozpatrywania stan na 29 listopada 2002 r.; (średnia arytmetyczna wyrażona w dniach)**



Wykres 26

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

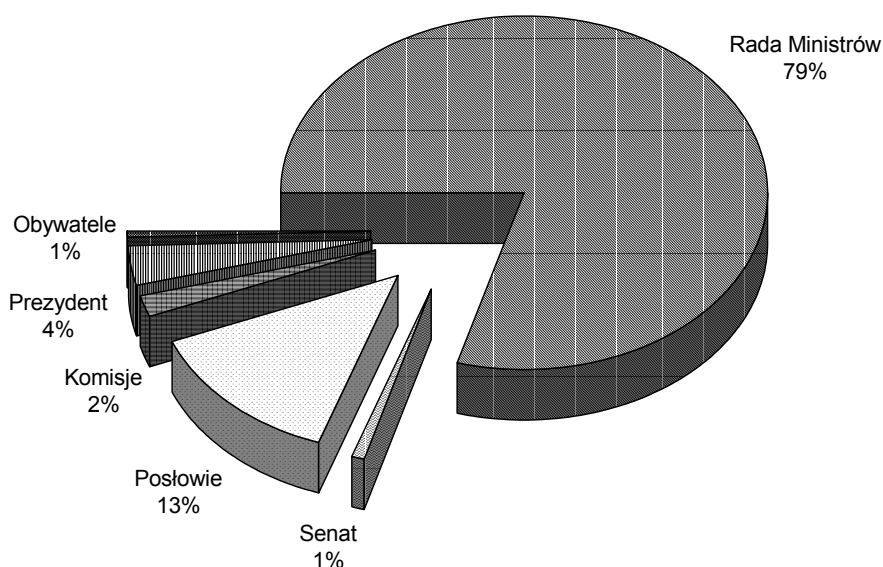
Średni okres pracy Sejmu nad projektem rozpatrywanym samodzielnie wyniósł 52 dni, natomiast w przypadku, gdy projekt rozpatrywano wspólnie z innym (innymi) projektami czas ten wzrastał do - 112 dni. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w pierwszym roku prac Sejmu III kadencji średni czas pracy w procedurze zwykłej nad projektami rozpatrywanymi samodzielnie wynosił 50 dni, zaś nad projektami rozpatrywanymi łącznie 103 dni. W sumie w całej III kadencji okresu te wynosiły odpowiednio 144 i 303 dni (Trzeba jednak pamiętać, iż na początku kadencji 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 projektem ustawy rośnie).

## 9. Efektywność legislacyjna poszczególnych wnioskodawców

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

Projekty, których procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy (stan na 29 listopada 2002 r.; 100% = 194)



Wykres nr 27

Spośród 378 wniesionych w okresie pierwszego roku działania Sejmu IV kadencji projektów ustaw, do chwili zamknięcia źródłowej bazy danych będącej podstawą niniejszych badań (29 listopada 2002 r.) 194 przeszło pomyślnie wszystkie fazy postępowania ustawodawczego, czyli doszło do uchwalenia i opublikowania ustaw. Nie oznacza to jednak, że ostatecznie zostały uchwalone i opublikowane 194 ustawy. Liczba ta jest mniejsza niż liczba projektów będących ich źródłem. Wynika to z faktu, iż część projektów była rozpatrywana w ramach tzw. procedur wspólnych. Jak już zaznaczano, 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. Efektem pozytywnego rozpatrzenia 194 projektów ustaw było uchwalenie i opublikowanie 181 ustaw.

Wśród 194 projektów (100%), których procedura ustawodawcza zakończyła się w badanym okresie uchwaleniem i opublikowaniem ustawy - 154 projekty (79%) wniesione zostały przez Radę Ministrów, 26 projektów (13%) wnieśli posłowie, 7 projektów (4%) zgłosił Prezydent, 4 projekty (2%) – komisje sejmowe, natomiast Senat wniósł 2 a obywatele 1 projekt. (zob. Wykres nr 27).

Przedstawione dane prowadzą do wniosku, że 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 pierwszego roku IV kadencji 254 projekty ustaw, co skutkowało uchwaleniem i opublikowaniem 154 ustaw (61%).

Spośród pozostałych wnioskodawców dużą skutecznością (korzystnie odbiegającą od ogólnej średniej – 51%) wyróżnia się Senat. W badanym okresie – wniósł on 7 projektów, co spowodowało uchwalenie i opublikowanie 4 ustaw (57%).

W przypadku pozostałych wnioskodawców stosunek wniesionych projektów do liczby projektów, których rozpatrywanie zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustaw jest mniej korzystny. W trakcie pierwszego roku działalności IV kadencji posłowie wnieśli łącznie 95 projektów, co skutkowało uchwaleniem i opublikowaniem jedynie 26 (27%) ustaw. Natomiast Prezydent i Senat wnieśli odpowiednio 14 i 4 projektów, co spowodowało uchwalenie odpowiednio 7 i 2 ustaw, co w obu przypadkach daje 50 % efektywność. Spośród 4 projektów obywatelskich tylko jeden przyjął formę ustawy (25%).

Tabela nr 7

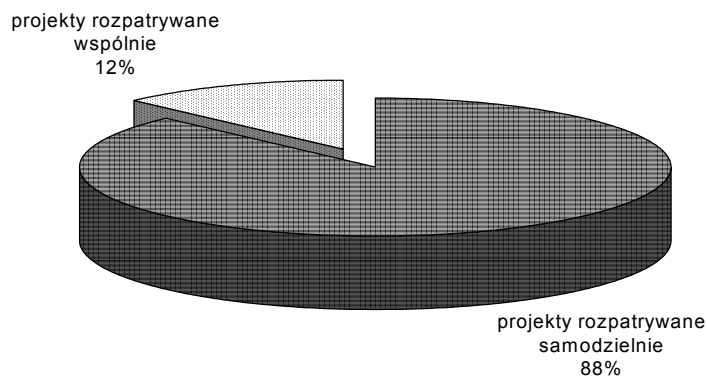
Podmiot	Wniesione projekty	Projekty, których rozpatrywanie zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustaw	%
Posłowie	95	26	27
Rada Ministrów	254	154	61
Komisje sejmowe	7	4	57
Prezydent	14	7	50
Senat	4	2	50
Obywatele	4	1	25
RAZEM	378	196	51

Efektywność legislacyjna liczona ogółem dla wszystkich projektów na koniec III kadencji Sejmu była wyższa niż obecna i wynosiła 62%. Większe jednak były wówczas różnice między efektywnością poszczególnych wnioskodawców. Stosunek liczby wniesionych projektów do liczby uchwalonych i opublikowanych ustaw najkorzystniej prezentował się w przypadku Rady Ministrów (80%), oraz komisji Sejmowych (78%). Pozostali wnioskodawcy wyróżniali się mniejszą skutecznością (posłowie, Senat i obywatele po około 40%, a Prezydent jedynie 31%).

Ze względu jednak na to, iż minął obecnie dopiero pierwszy rok prac parlamentu IV kadencji, poświęcony w głównej mierze na rozpoczęcie prac legislacyjnych, spodziewać się można, że efektywność legislacyjna poszczególnych wnioskodawców będzie rosła wraz z upływem kadencji.

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

Projekty, których procedura zakończyła się opublikowaniem ustawy z uwzględnieniem sposobu rozpatrywania projektu (stan na 29 listopada 2002 r.; 100% = 194)



Wykres nr 28

W liczbie 194 (100%) rozpatrzonych projektów - 170 projektów (88%) rozpatrywano samodzielnie i w efekcie spowodowało to uchwalenie takiej samej liczby ustaw. Procedurze wspólnego rozpatrywania kilku projektów podlegały 24 projekty ustaw czyli 12% wszystkich projektów, których procedura zakończyła się opublikowaniem ustawy. Efektem tych procedur było uchwalenie 11 ustaw.

Wśród owych 24 projektów znalazło się 18 projektów, które rozpatrywane były w procedurze, w której łącznie rozpatrywano dwa projekty (doprowadziło to do uchwalenia 9 ustaw), a 6 projektów rozpatrywano w procedurach, w których łącznie rozpatrzeniu podlegały trzy projekty (efektem tych procedur było uchwalenie 2 ustaw).

## **9.3. Projekty poselskie, których procedura ustawodawcza zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy ze względu na kryterium przynależności klubowej posłów wnioskodawców**

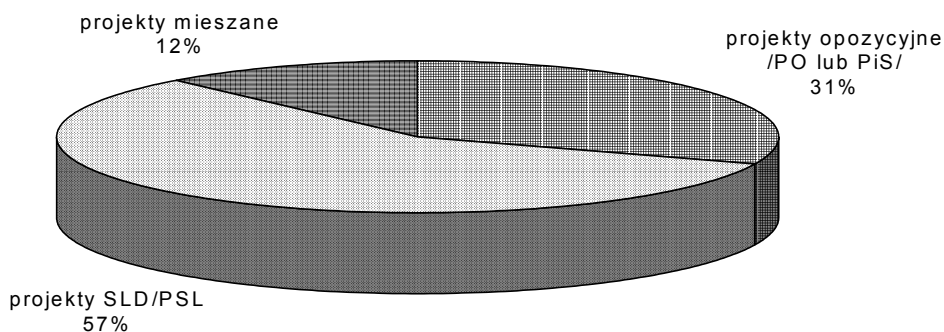
W analizowanym okresie wśród 26 projektów poselskich, których procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy 12 inicjatyw popieranych było wyłącznie przez posłów należących do klubu SLD, 6 inicjatyw popartych było przez posłów należących wyłącznie do klubu PO, 3 – do klubu PSL, 2 – do klubu PiS, a pozostałe 3 inicjatywy poparłi posłowie zarówno z klubów koalicyjnych jak i opozycyjnych.

Oznacza to, że wśród 26 projektów poselskich, których procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy - 15 projektów stanowiły inicjatywy popierane przez posłów z klubu SLD lub PSL, 8 projektów – PO lub PiS, zaś 3 projekty stanowiły inicjatywy "mieszane".

Konfrontacja liczby projektów poselskich, których procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy z ogólną liczbą projektów wniesionych przez

poszczególne grupy posłów wnioskodawców, pozwala na określenie efektywności legislacyjnej posłów wnioskodawców wg kryterium przynależności klubowej.

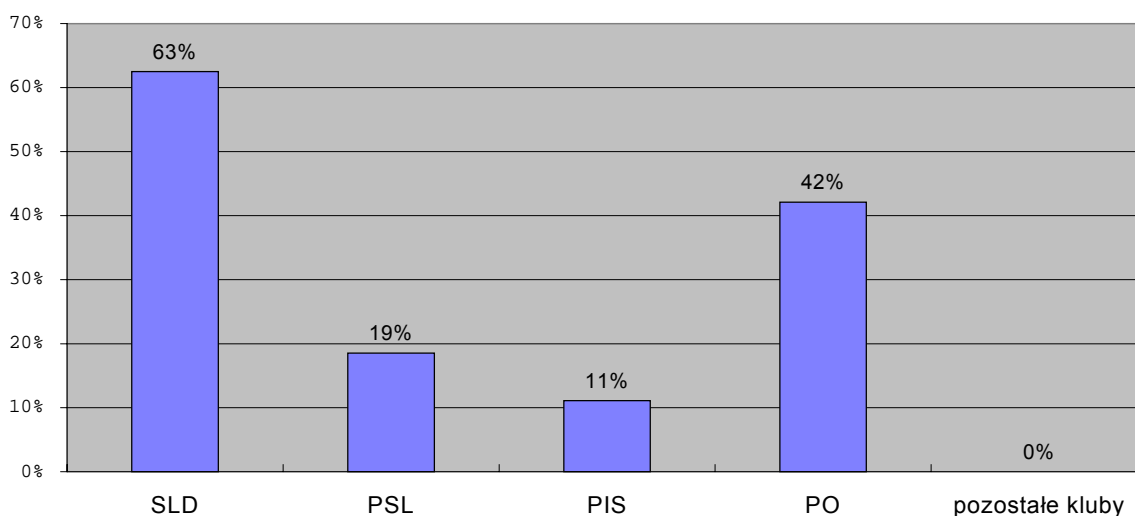
Projekty poselskie, których procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy ze względu na przynależność klubową posłów wnioskodawców (stan an 29 listopada 2002 r.; 100%=26)



Wykres nr 29

W analizowanym okresie spośród 95 wniesionych inicjatyw poselskich jedynie w 26 przypadkach (27%) procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy. Spośród 49 projektów popieranych wyłącznie przez posłów należących do klubów opozycyjnych (posłów Samoobrony, PIS, PO, LPR, SKL, PLD oraz nie zrzeszonych) procedura ustawodawcza zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy w 8 przypadkach (16%), kluby koalicyjne (SLD, PSL) wniosły 36 projektów, spośród których procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy w 15 przypadkach (42%), natomiast inicjatywy "mieszane", na które składało się 10 projektów przyniosły uchwalenie 3 ustaw (30%).

Efektywność legislacyjna posłów z poszczególnych klubów poselskich (stan na 29 listopada 2002 r.)



Wykres nr 30

Analizując efektywność legislacyjną poszczególnych klubów poselskich (wykres nr 29), jako podstawę wzięto ogólną ilość projektów popieranych przez dany klub sa-

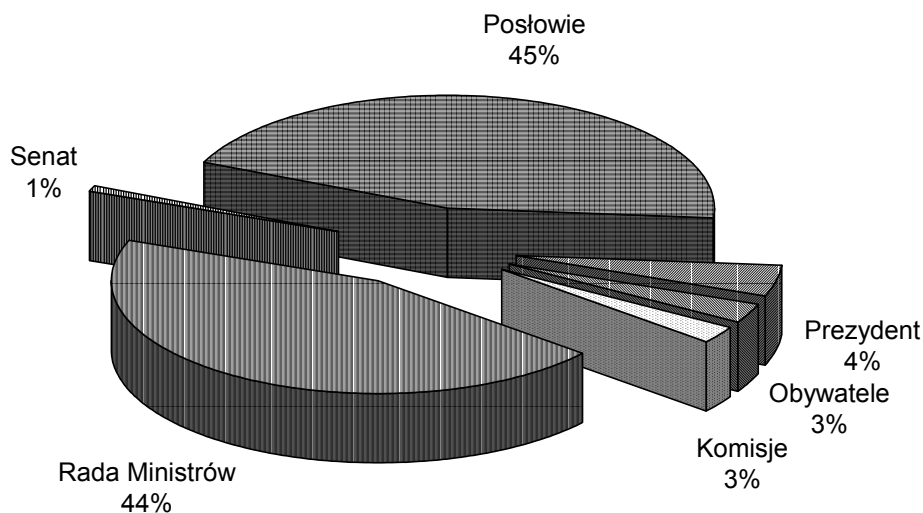
modzielnie lub wspólnie z posłami innych klubów oraz liczbę pozytywnie rozpatrzonych projektów ustaw przez nich popieranych.

### 10. Projekty nie rozpatrzone przez Sejm z podziałem na wnioskodawców

Nie wszystkie projekty wniesione w trakcie kadencji zostają rozpatrzone przez Sejm. Częstokroć 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 pozostało 118 projektów ustaw, a na koniec III kadencji – 223 projekty. W obu przypadkach największą wśród nich liczbę stanowiły projekty wniesione przez posłów. (64% w II kadencji i ponad 60% w III kadencji). Kolejne miejsca zajmowały projekty rządowe (odpowiednio 22% i 24% projektów).

Okres pierwszego roku działalności Sejmu IV kadencji wskazuje, iż do dnia 29 listopada 2002 r. nie rozpatrzonych pozostało 114 projektów. W tej grupie najliczniejsze były projekty poselskie i rządowe – było ich po 51 (45% z ogólnej liczby nie rozpatrzonych projektów). Kolejne grupy wciąż rozpatrywanych projektów są już znacznie mniej liczne – jest to 5 projektów prezydenckich (4%), po 3 projekty komisyjne i obywatelskie (3%) Prezydenta - 4 projekty, oraz 1 projekt senacki (1%).

**Projekty, których postępowania ustawodawcze w Sejmie nie zostało zakończone (stan an 29 listopada 2002 r.; 100%=114)**

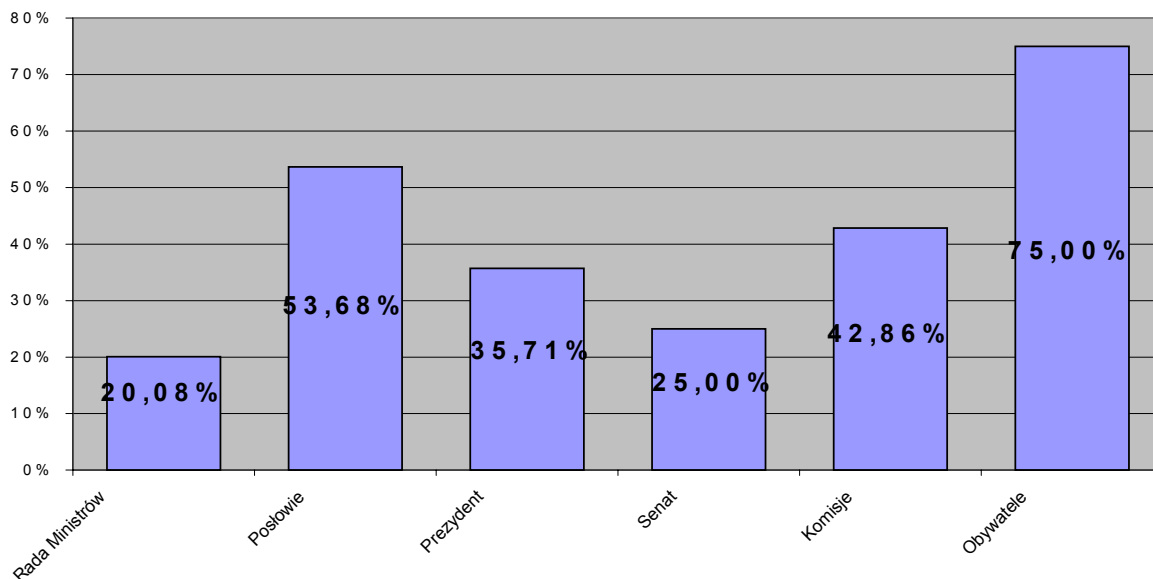


Wykres nr 31

Zaprezentowane dane, wskazują na relacje liczby nie rozpatrzonych projektów danego wnioskodawcy do ogólnej liczby nie rozpatrzonych projektów. Jednak (jak wynika z innych analiz m.in. czasu rozpatrywania projektów), znaczna ilość nie rozpatrzonych projektów np. Rady Ministrów nie oznacza, że projektom tym szczególnie trudno zdobyć poparcie większości parlamentarnej zdolnej uchwalić ustawę. Wartości powyższe wynikają bowiem z ilości zgłoszonych do Sejmu przez poszczególnych wnioskodawców projektów i nie uwzględniają liczby już uchwalonych aktów.

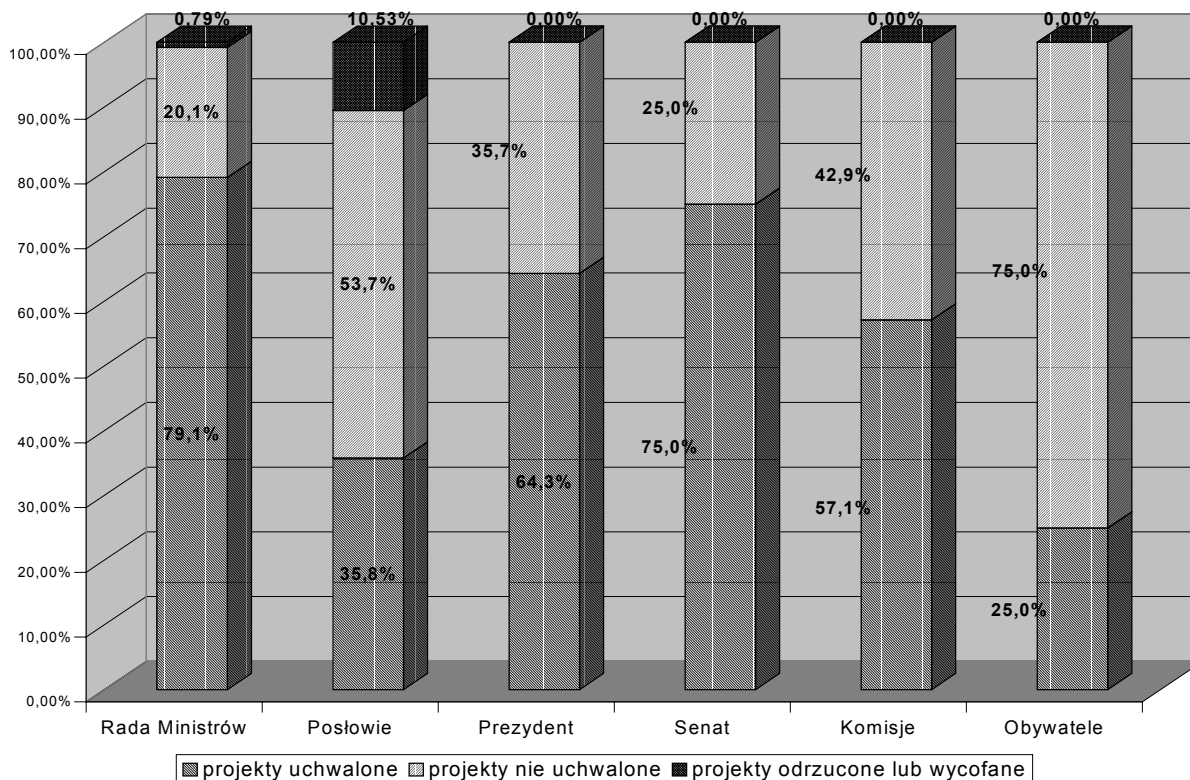


**Stosunek procentowy projektów danej kategorii,  
względem których nie zakończyło się postępowanie do  
ogółu w niej zgłoszonych**



Wykres nr 32

Na prezentowane zagadnienie spojrzeć można również z innej perspektywy, czego przykładem jest wykres nr 33. Prezentuje on odsetek nie uchwalonych projektów w danej grupie wnioskodawców spośród projektów w tejże grupie zgłoszonych.



Wykres nr 33

Jak widać, najwyższy procent projektów nie uchwalonych w stosunku do wszystkich zgłoszonych przez danego wnioskodawcę mają projekty obywatelskie (spośród 4 inicjatyw obywatelskich na rozpatrzenie czekają wciąż 3 projekty (75%)). Kolejną grupą projektów oczekujących na uchwalenie są projekty pochodzące od posłów (duży odsetek projektów nie uchwalonych mają zarówno projekty zgłoszone przez grupę posłów (54%) jaki i przez komisje (43%)).

Ostatni prezentowany wykres przedstawia ogólny stosunek projektów uchwalonych do nie uchwalonych i wycofanych lub odrzuconych w danej grupie projektów uszeregowanych ze względu na wnioskodawcę.

## 11. Podsumowanie

W pierwszym roku IV kadencji Sejmu zaobserwować można było na wielu płaszczyznach zjawiska znane z kadencji II i III (np. duża liczba poprawek zgłaszanych podczas II czytania; najwyższa efektywność legislacyjna Rady Ministrów). Niekiedy dopiero w bieżącej kadencji, tendencje już uprzednio obecne w procesie legislacyjnym, zaczęły dominować (przewaga liczby inicjatyw rządowych nad poselskimi; zmniejszanie się liczby projektów, które do pierwszego czytania kierowane są na posiedzenie Sejmu). Ponadto przebieg IV kadencji zdeterminowany jest w dużym stopniu czynnikami nadającymi jej indywidualny charakter:

- specyficznym okresem prac Parlamentu podczas finalizacji procesu negocjacyjnego między Polską a Unią Europejską i koniecznością dalszego dostosowywania krajowego systemu prawnego do *acquis communautaire*;
- znaczną przewagą w obu izbach Parlamentu koalicji rządzącej,
- obecnością w Sejmie dużej liczby posłów nie zasiadających dotąd w ławach poselskich (oraz nowych klubów poselskich).

Prezentowane w *Raporcie* dane, z uwagi na ich znaczące uszczegółowienie, nie pozwalają na sformułowanie jednoznacznego, całościowego podsumowania. Stwierdzić jednak należy, iż nie taki cel przyświecał twórcom niniejszego Raportu. Ideą, która legła u podstaw prezentowanej pracy badawczej, był zamiar przedstawienia szczegółowej analizy statystycznej poszczególnych aspektów toku prac w pierwszym roku Sejmu IV kadencji. Ocena przedstawionych w *Raporcie* danych należy do czytelnika. W tym miejscu autorzy ograniczają się do sformułowania kilku najbardziej podstawowych wniosków.

W analizowanym okresie do Sejmu wniesionych zostało 378 projektów (100%). Spośród tych inicjatyw 114 projektów (30%) wciąż znajdowało się w fazie prac legislacyjnych w Sejmie, 252 projekty (67%) zostały przez Sejm uchwalone, 5 projektów (ponad 1%) zostało odrzuconych, a 7 (prawie 2 %) wnioskodawcy wycofali. Współczynnik liczby projektów, które podlegają w danym momencie rozpatrywaniu przez Sejm – 30 % (współczynnik wyrażający stosunek liczby projektów aktualnie rozpatrywanych do liczby wszystkich projektów zgłoszonych od początku kadencji) można, biorąc pod uwagę specyfikę pierwszego roku prac Sejmu, uznać za satysfakcjonujący.

Średni czas rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy wynosi dla projektu zwykłego – ponad 62 dni, zaś dla projektu rozpatrywanego w procedurze pilnej - 16 dni. Oznacza to, iż średni czas rozpatrywania projektu pilnego wynosi pół miesiąca, a projektu zwykłego czterokrotnie więcej (2 miesiące). Biorąc pod uwagę, że średnio posiedzenia Sejmu odbywają się co dwa tygodnie, tempo to należy uznać za bardzo szybkie. Przyspieszenie prac legislacyjnych dostrzec można szczególnie przyrównując obecne wyniki do wyników z lat ubiegłych.

Spośród 378 projektów ustaw (100%) wniesionych do Sejmu w pierwszym roku IV kadencji, zdecydowanie największą grupę stanowią 254 projekty Rady Ministrów (67%). Wiele mniejszą liczbę projektów zgłosili posłowie, którzy skorzystali z inicjatywy ustawodawczej w drodze wniosku Grupy Posłów 95 razy (25%), a poprzez Komisję – 7 razy (1%). Dane te wskazują na istotny wzrost aktywności legislacyjnej Rządu w stosunku do wszystkich minionych kadencji Sejmu, oraz spadek w tym względzie aktywności posłów. Tym samym, Polska po okresie intensywnych przemian ustrojowych owocujących znaczną przewagą inicjatyw poselskich nad innymi wnioskodawcami, powoli dołącza do państw o stabilnej strukturze prac ustawodawczych, w których Rząd jest głównym motorem zmian prawa.

Pierwszy rok każdej kadencji to zazwyczaj okres przystosowywania się nowych posłów do trybu funkcjonowania Sejmu, organizacyjnie poświęcony w głównej mierze na rozpoczęcie prac legislacyjnych. Stąd, wszystkie analizy procesu legislacyjnego przeprowadzane w tym okresie mogą mieć charakter jedynie wstępny. Spodziewać się należy, że kolejne opracowanie – dokonane po upływie połowy bieżącej kadencji, pozwoli na przedstawienie pełniejszego obrazu praktyki ustawodawczej i efektywności obecnego Sejmu.