

Analiza ilościowa projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji w toku pierwszych dwóch lat jego działalności

Luty 2004

Jan Lipski

Raport

Nr 221

Niniejsze opracowanie zawiera kompleksową analizę projektów ustaw będących przedmiotem prac Sejmu IV kadencji w okresie pierwszych dwóch lat jego działalności. 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 2003 r. Stanowi ono kontynuację badań Biura Studiów i Ekspertyz, których wyniki opublikowano w następujących raportach:

- nr 48 i nr 65 – dotyczących Sejmu I kadencji,
- nr 100 i nr 129 – dotyczących Sejmu II kadencji,
- nr 153, 169, 189 i 204 – dotyczących Sejmu III kadencji,
nr 210 dotyczącego pierwszego roku prac Sejmu IV kadencji.

- W dniu 1 grudnia 2003 r. spośród 673 projektów (100%) wniesionych w ciągu dotychczasowych dwóch lat IV kadencji (do 19 października 2003 r.): 141 projektów (21%) znajdowało się w fazie prac legislacyjnych w Sejmie, 495 projektów (74%) zostało przez Sejm uchwalonych, 20 projektów (3%) zostało odrzuconych, 13 projektów (prawie 2%) zostało wycofanych, 3 projektów nie uchwalono ponownie po wecie Prezydenta, a co do jednego Trybunał Konstytucyjny orzekł jego niezgodność z Konstytucją przed podpisaniem przez Prezydenta.
- W okresie tym umocniła się – zapoczątkowana pod koniec 2000 r. – przewaga liczby inicjatyw rządowych nad sejmowymi (67% w stosunku do 28% projektów zgłoszonych w ciągu pierwszych 2. lat IV kadencji). Zatem, po 10 latach prac Sejmu III Rzeczypospolitej nastąpiło odwrócenie tendencji.
- W porównaniu z poprzednimi kadencjami znacznie zmalała liczba inicjatyw legislacyjnych posłów.
- Największą liczbę projektów poselskich poparli posłowie klubów SLD (54) i PSL (50). Najwięcej projektów zgłoszonych samodzielnie przez posłów jednego klubu przedstawiły PiS (32), PSL (26) i SLD (25).
- W porównaniu z pierwszym rokiem kadencji wzrosła prawie dwukrotnie liczba projektów, których rozpatrywanie zakończyło się negatywnie (5,5%) – spośród których było m.in. 20 projektów odrzuconych (3%) oraz 13 wycofanych (prawie 2%). Mimo to jednak, w kadencjach poprzednich liczby te były zdecydowanie wyższe.
- W porównaniu do analogicznego okresu III kadencji wzrosła nieznacznie przeciętna szybkość prac nad projektami ustaw – średni okres rozpatrywania przez Sejm projektu wynosił 95 dni (podczas gdy w III kadencji 103 dni).
- Projekty rządowe były rozpatrywane średnio dwa razy szybciej (79 dni) niż projekty grupy posłów (156 dni).
- Wśród 434 projektów (100%), których procedura ustawodawcza zakończyła się w badanym okresie uchwaleniem i opublikowaniem ustawy – 347 projektów (80%) wniesionych zostało przez Radę Ministrów, 58 projektów (13%) wnieśli posłowie, 12 projektów (3%) zgłosił Prezydent, 9 projektów (2%) – komisje sejmowe, 7 projektów wniósł Senat (2%), a 1 projekt obywatele.
- W badanym okresie Rada Ministrów była najbardziej skutecznym podmiotem wśród wnioskodawców w zakresie liczby projektów, których procedura zakończyła się opublikowaniem ustawy (efektywność legislacyjna). Rada Ministrów wniósła bowiem w ciągu dwóch lat IV kadencji 450 projektów ustaw, co skutkowało uchwaleniem i opublikowaniem 347 ustaw (77%).

ANALIZA PROJEKTÓW USTAW WNIESIONYCH DO SEJMU IV KADENCJI

(w okresie od 19 października 2001 r. do 19 października 2003 r.)

Niniejsze opracowanie zawiera kompleksową analizę projektów ustaw będących przedmiotem prac Sejmu IV kadencji w okresie pierwszych dwóch lat jego działalności. 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 2003 r. W raporcie uwzględniono stan prac nad projektami na dzień 1 grudnia 2003 r.** – tego dnia została skompletowana i zamknięta źródłowa baza danych, stanowiąca podstawę do dalszych analiz i obliczeń. W tym czasie przedmiotem prac parlamentu było 673 projekty ustaw.

Autor *Raportu* korzystał z bazy internetowej Kancelarii Sejmu, która była podstawowym źródłem informacji dotyczących postępowania ustawodawczego. Założenia metodologiczne przedstawionych badań zostały opracowane przez zespół w składzie: mgr Wojciech Odrowąż-Sypniewski, dr Wiesław Staśkiewicz, dr Beata Witkowska.

W niniejszym opracowaniu skorzystano z doświadczeń zgromadzonych podczas tworzenia wcześniejszych raportów BSiE analizujących proces legislacyjny w Sejmie. Były to raporty:

- nr 48 i 65, autorstwa J. Koneckiej-Dobrowolskiej – dotyczące Sejmu I kadencji,
- nr 100 i 129, autorstwa D. Chrzanowskiego oraz W. Odrowąza-Sypniewskiego – dotyczące Sejmu II kadencji,
- nr 153 i 169, autorstwa D. Chrzanowskiego, P. Radziejwicz oraz W. Odrowąza-Sypniewskiego – dotyczące Sejmu III kadencji,
- nr 189 i 204, autorstwa W. Odrowąza-Sypniewskiego, również dotyczące Sejmu III kadencji,
- nr 210, autorstwa Jana Lipskiego – dotyczący pierwszego roku IV kadencji.

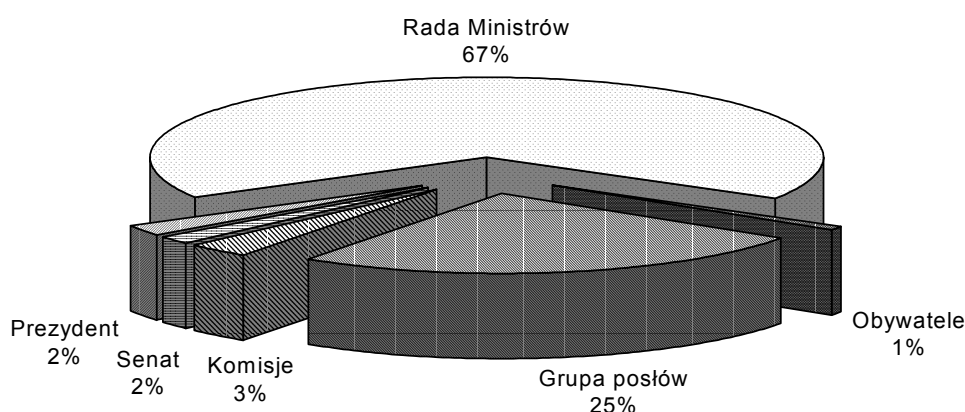
W przedstawionej tu analizie można znaleźć m.in. informacje dotyczące udziału poszczególnych podmiotów w inicjowaniu procesu ustawodawczego, dane dotyczące okresu prac nad projektem, informacje dotyczące udziału w procedurze legislacyjnej Senatu i Prezydenta oraz podsumowanie skuteczności podejmowanych przez poszczególne podmioty działań.

Część I. - Analiza procesu legislacyjnego

1. Wnioskodawcy projektów ustaw

Spośród 673 projektów ustaw (100%) wniesionych do Sejmu w ciągu dwóch lat IV kadencji, zdecydowanie największą grupę stanowią 450 projekty Rady Ministrów (67%). Znacznie mniejszą liczbę projektów zgłosili posłowie, którzy skorzystali z inicjatywy ustawodawczej w drodze wniosku grup posłów 170 razy (25%), a poprzez komisje – 20 razy (3%). Jednocześnie Prezydent inicjował proces legislacyjny 15 razy (2%), Senat 11 razy (2%), a obywatele 7 razy (1%).

Wnioskodawcy projektów ustaw



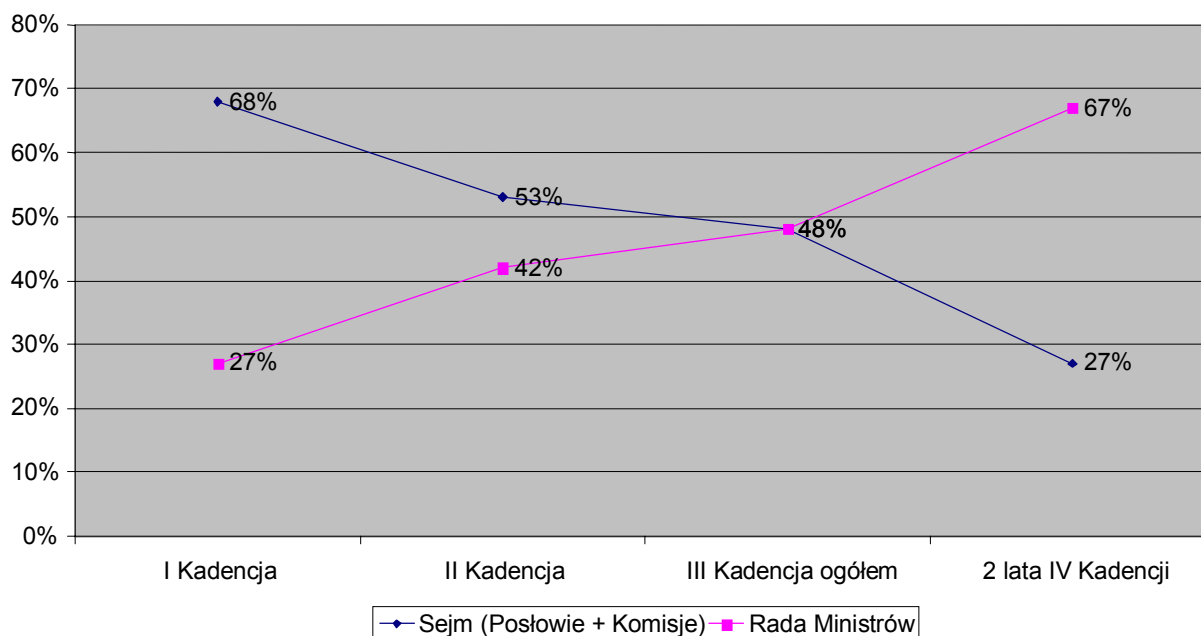
Wykres nr 1

Wyniki powyższe zbieżne są z danymi notowanymi po pierwszym roku tej kadencji – nie zmienił się odsetek projektów zgłaszanych przez Radę Ministrów oraz grupy posłów. W porównaniu do statystyk Sejmu poprzedniej kadencji zaobserwować można wyraźną zmianę struktury ilościowej zgłaszanych projektów. Znacznie spadła ilość projektów poselskich (z 48% ogółem dla całej III kadencji do aktualnych 28%). Bardzo wyraźnie wzrosła natomiast aktywność legislacyjna Rady Ministrów (z 273 inicjatyw w okresie dwóch lat III kadencji do 450 w ciągu dwóch lat kadencji obecnej). Zmiany proporcji liczby zgłaszanych projektów (z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców) w całej historii pracy Sejmu III Rzeczypospolitej przedstawia tabela nr 1.

Tabela nr 1.

Wnioskodawcy Projektów ustaw	2 lata IV kadencji	I Kadencja	II Kadencja	III kadencja
Grupa Posłów	25%	60%	45%	41%
Rada Ministrów	67%	27%	42%	48%
Komisje	3%	8%	8%	7%
Prezydent	2%	2,5%	3%	1,5%
Senat	3%	2,5%	2%	2%
Obywatele	1%			0,5%

Porównanie odsetka projektów zainicjowanych przez posłów i komisje z odsetkiem projektów rządowych w kadencjach I - IV



Wykres nr 2

Analiza liczby projektów ustaw wniesionych na ręce Marszałka Sejmu przez poszczególne podmioty posiadające inicjatywę ustawodawczą, wskazuje na utrwalenie tendencji przewagi ilości projektów rządowych nad pochodzącymi „z Sejmu” (czyli od Grupy Posłów lub Komisji). Od początku pierwszej do drugiej połowy III kadencji do końca roku 2000 notowano większą ilość projektów, których wnioskodawcami byli Posłowie (zob. wykres nr 2). Zmiana ta jest bardzo wyraźna – w porównaniu do sytuacji z Sejmu I kadencji proporcje te są dokładnie odwrotne. Dominacja projektów pochodzących od rządu jest zjawiskiem typowym w państwach Europy Zachodniej.

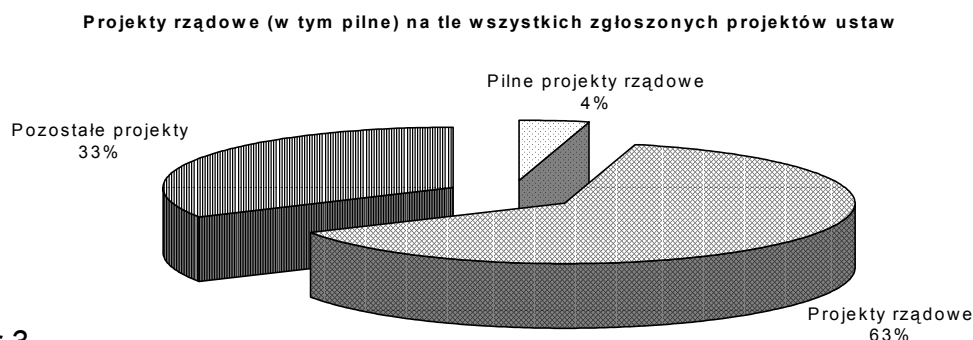
Bez zmian pozostaje w IV kadencji poziom aktywności Komisji (3%), które wcześniej utrzymywały stały poziom odsetka zgłaszanych projektów (7-8%). Wydaje się, że projekty komisji mają charakter interwencyjny – starając się godzić znacznie się niekiedy różniące wizje posłów i rządu dotyczące projektowanych przepisów.

Interesujący być może spadek ilości projektów wniesionych przez Prezydenta – podczas gdy w pierwszym roku IV kadencji zgłosił On 14 inicjatyw (wówczas było to 4% ogólnej liczby projektów), w roku kolejnym uczynił to tylko jeden raz (odsetek spadł do 2%). Zjawisko to może wynikać z faktu, iż w poprzedniej kadencji wiele z projektów Prezydenta nie doczekało się rozpatrzenia i na początku nowej kadencji przedstawił On je Sejmowi ponownie. Również w poprzednich kadencjach liczba zgłaszanych przez Prezydenta projektów największa była na początku kadencji.

Odnosnie do projektów obywatelskich zauważyć należy, że w stosunku do nich nie obowiązuje zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych, czego następstwem było „przejście” 4 projektów z poprzedniej kadencji (uzupełnionych 3 nowozgłoszonymi projektami).

1.1. Struktura projektów rządowych

Wśród 450 projektów będących przedmiotem rządowej inicjatywy ustawodawczej, 27 projektów (6% wszystkich projektów wniesionych przez Radę Ministrów) oznaczone zostało klauzulą pilności.¹ Dla potrzeb niniejszej analizy przyjęto, że projektem pilnym jest tylko taki projekt, w stosunku do którego Rada Ministrów klauzuli pilności nie wycofała. Pozostałe 423 projekty wniesione przez rząd (94%) rozpatrywane były w trybie zwykłym. **Udział projektów rządowych**, w tym projektów pilnych, **w ogólnej liczbie** projektów, które wpłynęły do laski marszałkowskiej w ciągu dwóch lat IV kadencji obrazuje wykres nr 3.



Wykres nr 3

Można zauważyć, że udział projektów opatrzonych klauzulą pilności wśród projektów rządowych zmniejszył się w sposób znaczący w porównaniu z kadencją II oraz III (wynosił wówczas odpowiednio 21 i 14%). Pod rządami Konstytucji z 1997 r. Rada Ministrów rzadko korzysta z uprawnień do uznawania projektów za pilne (art. 123 ust 2). Wydaje się, że mało zachęcające są w tym względzie postanowienia Regulaminu Sejmu zawarte w art. 71 – 80. Domniemywać można, iż, w ciągu ostatnich dwóch lat, rząd mając do dyspozycji elastyczną zwykłą procedurę legislacyjną oraz (do momentu wystąpienia PSL z koalicji rządowej) znaczną większość głosów w Sejmie, nie dostrzegając konieczności korzystania z procedury pilnej. Ponadto, w sto-

¹ Źródłem uprawnienia Rady Ministrów do określania projektów ustaw jako pilne jest obecnie art. 123 ust. 1 Konstytucji 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 ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów”.

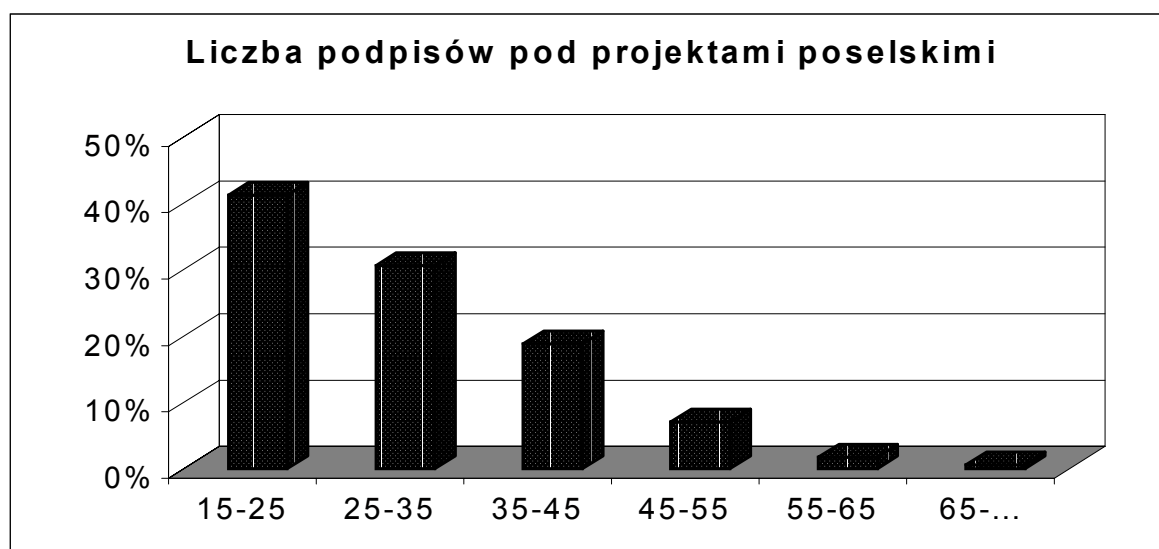
sunku do części projektów, Rada Ministrów nie mogła wykorzystać tego uprawnienia, ze względu na ograniczenia przedmiotowe wynikające z art. 123 ust 1 Konstytucji.

Co więcej, jak wykazała analiza czasu prac nad poszczególnymi rodzajami projektów (o czym będzie mowa w rozdziale 8), sygnalizowany spadek udziału projektów pilnych, nie spowodował wydłużenia średniego okresu rozpatrywania projektów rządowych przez Sejm.

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 170 projektów poselskich (100%) mieszczą się projekty, które na początku drogi ustawodawczej były sygnowane przez minimalne grupy deputowanych, inne spotkały się z aprobatą większych grup.



Wykres nr 4

W celu przeanalizowania struktury poparcia posłów dla poszczególnych projektów dokonano podziału projektów poselskich na grupy, ze względu na liczbę posłów wnioskodawców. Podział opiera się na kryterium dziesiętnym – poszczególne grupy zawierają projekty podpisane przez: a) od 15 do 25 posłów, b) od 25 do 35 posłów, c) od 45 do 55 posłów, d) od 55 do 65 posłów i e) ponad 65 posłów. Jak widać na załączonym wykresie (nr 4), podobnie jak w poprzednich latach największą grupę stanowią projekty poparte przez stosunkowo niewielką liczbę posłów. Projektów w grupie od 35 do 45 podpisów jest ponad dwukrotnie mniej niż projektów w grupie 15 – 25 podpisów. Odsetek projektów popartych przez ponad 45 posłów nie przekracza 9 %. Maksymalną liczbę podpisów (72) uzyskał poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Druk Sejmowy nr 1827) poparty przez 30 posłów PSL, 29 Samoobrony, 6 SLD, 5 PLD, 1 z SKL oraz 1 niezależnego.

Ponad 55 podpisów uzyskały również:

- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Druk Sejmowy nr 1878) zgłoszony wspólnie przez posłów z klubów SLD (43 podpisy), PSL (9 podpisów), UP (6 podpisów), Samoobrony (4 podpisy) i 1 posła niezależnego (razem 63 podpisy);
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej (Druk Sejmowy nr 1907) zgłoszony wspólnie przez z klubów SLD (42 podpisy), PSL (9 podpisów), UP (6 podpisów), Samoobrony (4 podpisy) i 1 niezależnego (razem 62 podpisy);
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Druk Sejmowy nr 196) poparty w całości przez 62 posłów SLD.

Ponieważ rzadko większa liczba posłów konsoliduje się wokół wnoszonego projektu ustawy, często dochodzi do wnoszenia przez różne grupy posłów kilku podobnych tematycznie projektów ustaw, czego konsekwencją jest wspólne ich rozpatrywanie. W takiej sytuacji czas pracy parlamentu nad projektem wydłuża się.

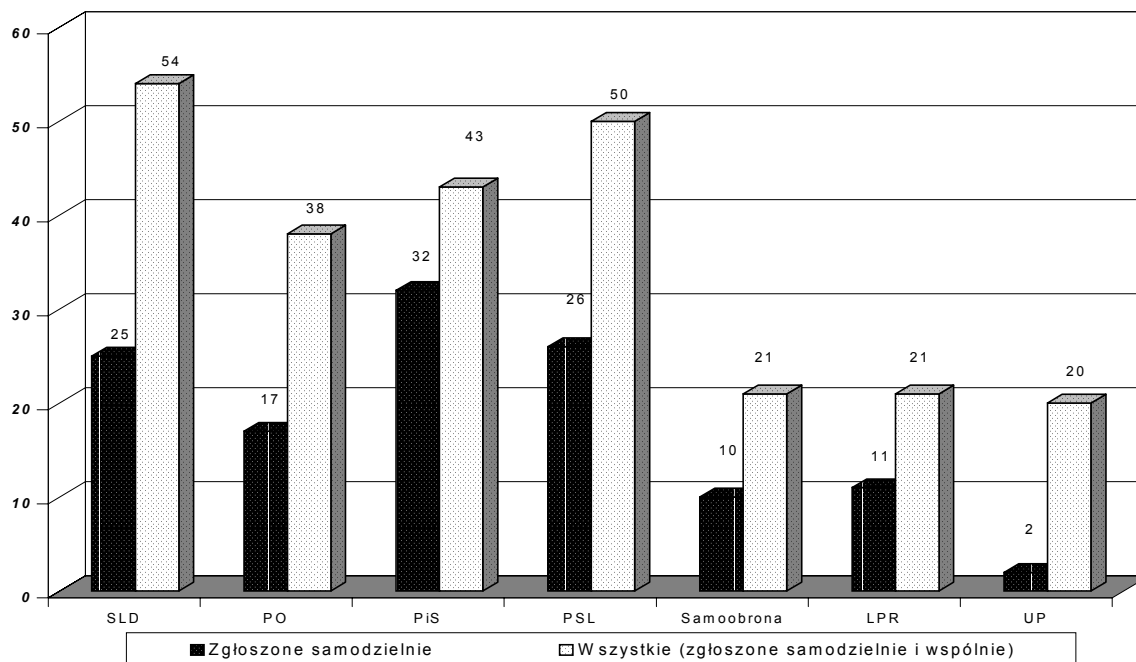
Na podstawie zgromadzonych podczas prac Sejmu kolejnych kadencji doświadczeń, wyrazić można pogląd, iż coraz więcej przesłanek przemawia za tym, by podnieść wymaganą w Regulaminie Sejmu minimalną liczbę podpisów poselskich pod projektem ustawy (taką liczbą mogłaby być np. liczba 46 stanowiąca 10% składu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

1.3. Projekty poselskie z uwzględnieniem przynależności klubowej posłów wnioskodawców

W ciągu dwóch lat działalności Sejmu IV kadencji na 170 wszystkich wniesionych projektów poselskich, 32 projekty ustaw (19%) wniesionych zostało przez posłów wywodzących się wyłącznie z Klubu Parlamentarnego PiS, 26 projektów (15%) sygnowanych było wyłącznie przez posłów klubu PSL, 25 projektów (15%) przez posłów SLD, 17 projektów (10%) przez posłów PO, 11 projektów (6%) przez posłów LPR, 10 projektów (6%) przez Samoobronę, a 2 projekty (1%) przez posłów UP. Natomiast 54 (28%) projekty poparte zostały przez posłów wywodzących się z różnych klubów parlamentarnych.

Poniższy wykres wraz z tabelą przedstawiają zestawienie ilościowe projektów ustaw:

- a) zgłoszonych samodzielnie przez dane ugrupowanie
- b) wszystkich zgłoszonych lub popartych przez przedstawicieli danego ugrupowania.



Projekty ustaw	SLD	PSL	UP	PIS	PO	LPR	SAMO- OBRONA
Zgłoszone samodzielnie	25	26	2	32	17	11	10
Wszystkie (zgłoszone i poparte)	44	50	20	43	38	21	21

Wykres nr 5 i Tabela nr 2

Koła poselskie popierały inicjatywy poszczególnych klubów – SKL: 12-krotnie, Porozumienie Polskie: 4-krotnie, Polski Blok Ludowy: 3-krotnie, a Ruch Katolicko-Narodowy oraz Ruch Odbudowy Polski po dwa razy. Posłowie niezależni składali swoje podpisy pod zgłaszaniem przez grupy posłów projektami ustaw w sumie 22 razy.

Warto, jak się wydaje, wskazać te projekty, które uzyskały poparcie przedstawicieli więcej niż czterech klubów poselskich (trzy kluby tworzyły do marca 2003 r. koalicję rządową, a cztery kluby były w opozycji). Były to:

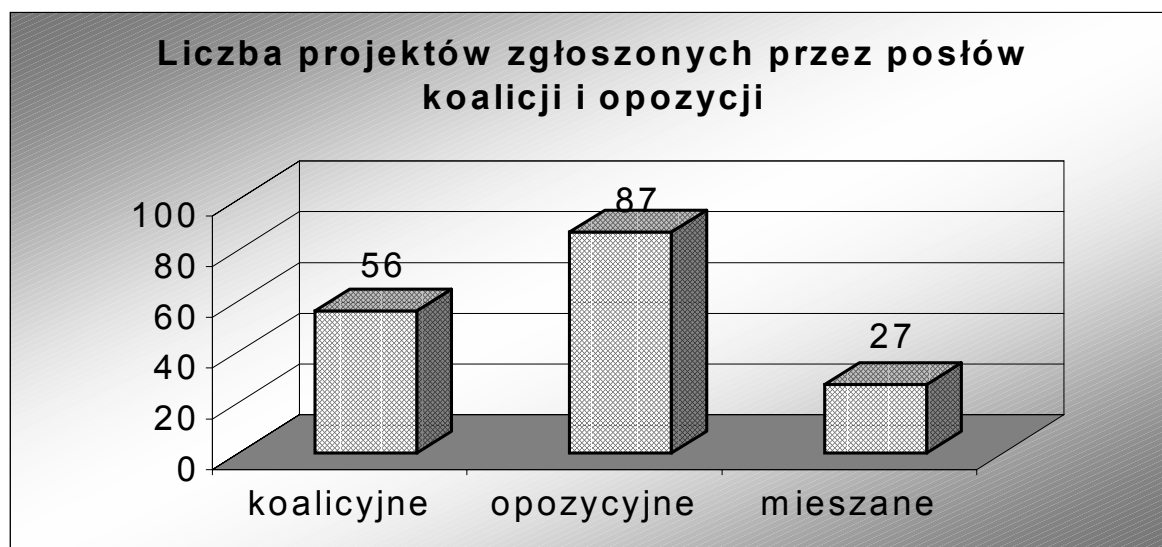
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz o zmianie niektórych ustaw* (Druk Sejmowy nr 855) – zgłoszony przez posłów: z SLD (17), z PSL (9), z PO (7), z Samoobrony (7), z SKL (6), z PLD (3), z UP (1) oraz 2 niezależnych;

- *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 Sejmowy nr 764) – zgłoszony przez posłów: z PSL (23), z LPR (5), z PO (3), z PiS (3), z Samoobrony (2), z PLD (1) i z SKL (1);

- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne* (Druk Sejmowy nr 1513) – zgłoszony przez posłów: z SLD (26), z PSL (11), z PO (7), z LPR (1), z UP (1), z SKL (1), z PBL (1);

- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo łowieckie* (Druk Sejmowy nr 1758) – zgłoszony przez posłów: z SLD (37), z PLD (2), z UP (2), z Samoobrony (2), z PBL (1), z PO (1), z PSL (1) oraz 2 niezależnych.

Kolejny wykres dotyczy projektów zgłoszonych przez grupy posłów z uwzględnieniem podziału na koalicję i opozycję. Przed analizą zgromadzonych danych przyjęto następujące założenia. Po pierwsze, dla potrzeb raportu przyjęto, że projekt staje się inicjatywą wspólną posłów wywodzących się z różnych klubów (kół) parlamentarnych jeśli w grupie posłów wnioskodawców znajduje się co najmniej jeden poseł spoza klubu „podstawowego”. Po drugie, prezentując dane dotyczące liczby projektów tzw. koalicyjnych, nie uwzględniono w ich liczbie tych projektów popieranych przez posłów SLD, PSL i UP, które podpisane zostały również przez posłów z klubów opozycyjnych (i na odwrót). Wszystkie takie projekty podpisane równocześnie przez przedstawicieli koalicji i opozycji projekty zaliczono do grupy „mieszane”. Ze względu na rozpad koalicji w marcu 2003 r. projekty zgłaszane przez PSL po 2 marca 2003 r. zaliczone zostały do projektów opozycyjnych.



Wykres nr 6

W badanym okresie kluby koalicyjne wniosły samodzielnie do łaski marszałkowskiej łącznie 56 projektów ustaw (33% wszystkich projektów poselskich, co stanowiło 8% wszystkich inicjatyw ustawodawczych w badanym okresie). Razem z projektami Rady Ministrów (67% ogółu) daje to ogólną liczbę **506 projektów pochodzących w wymienionym okresie od podmiotów związanych z rządzącą koalicją** (75% wszystkich inicjatyw ustawodawczych). Zgłoszenie projektu przez posłów koalicji – jako poselskiego, umożliwia Radzie Ministrów uwolnienie się od często trudnego i czasochłonnego obowiązku sporządzania, dołączanych do rządowych projektów ustaw, projektów aktów wykonawczych (wynikającego z art. 34 ust 4 Regulaminu Sejmu).

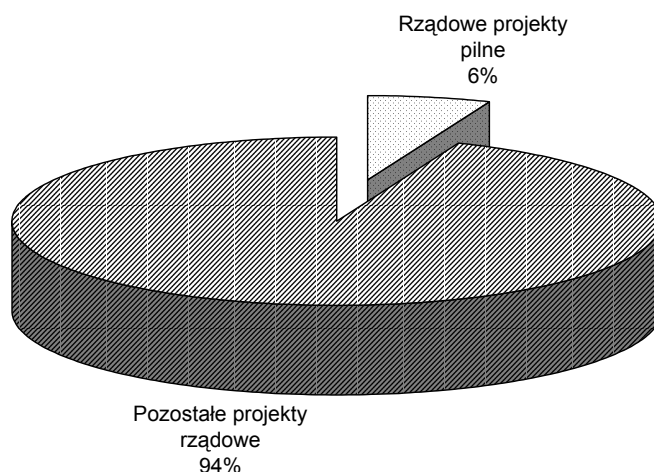
Natomiast kluby opozycyjne (w grupie tej od 2 marca 2003 r. znajduje się też PSL) zainicjowały bez współdziałania posłów koalicyjnych proces legislacyjny 87 razy, co stanowi 51% wszystkich projektów poselskich i 13% wszystkich projektów ustaw

wniesionych w badanym okresie. Odsetek ten utrzymuje się od początku obecnej kadencji na stałym poziomie.

2. Sposób rozpatrywania projektu

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

Wśród 673 projektów wniesionych do Sejmu IV kadencji do dnia 19 października 2003 r. znalazło się 646 projektów zwykłych (96%) oraz 27 projektów pilnych (4%). W ciągu drugiego roku IV kadencji przybyło jedynie 7 nowych projektów pilnych, co jest potwierdzeniem postępującego zmniejszania się liczby tych projektów. Charakter pilny w Sejmie II kadencji miało bowiem 9% projektów, a w Sejmie III kadencji – 7% projektów.



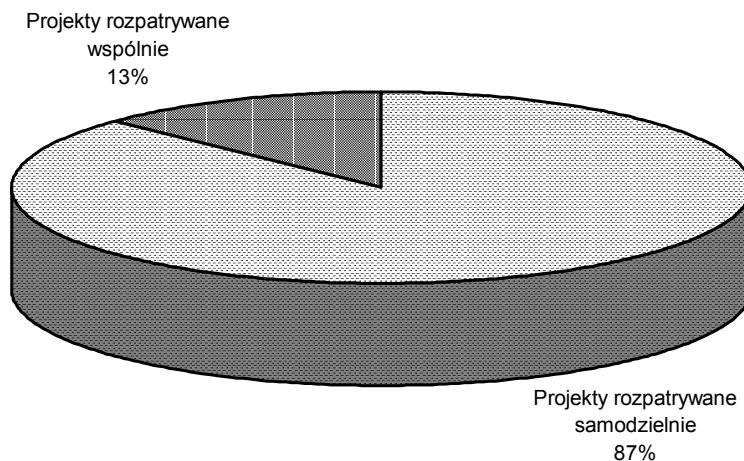
Wykres nr 7

2.2. Projekty rozpatrywane wspólnie

W dotychczasowej praktyce Sejmu został przyjęty zwyczaj, jeżeli dwa (albo więcej) projekty wniesione w zbliżonym czasie regulują tę samą materię ustawodawczą, podlegają one wspólnemu rozpatrzeniu. Regulamin Sejmu nie przewiduje nadania jednemu z takich projektów statusu „projektu wiodącego”, jednak w praktyce funkcjonowania komisji przyjęło się wyznaczanie tzw. projektu bazowego stanowiącego podstawę dalszych prac. Wspólne rozpatrywanie projektów powoduje, że procedury ustawodawcze ulegają niejako połączeniu. W takich przypadkach komisje sejmowe z reguły przedstawiają łączne sprawozdanie zawierające jednolity tekst projektu, a sformułowane tam wnioski dotyczą każdego z łącznie rozpatrywanych projektów.

W Sejmie III kadencji wśród 1152 projektów ustaw (100%) – aż 208 (18%) projektów rozpatrywanych było wspólnie, zaś 944 (82%) samodzielnie. W ciągu dwóch lat obecnej kadencji procedurze wspólnego rozpatrzenia poddano 86 (13%) projektów. Spośród nich 56 projektów (8% wszystkich projektów) podlegało procedurze obejmującej 2 projekty, a 18 projektów (2,7%) – procedurze obejmującej trzy projekty. Ponadto Sejm skierował do wspólnego rozpatrzenia aż 8 projektów dotyczących kodyfikacji karnych oraz cztery projekty ustaw o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim.

Projekty rozpatrywane wspólnie i samodzielnie (100%=673)

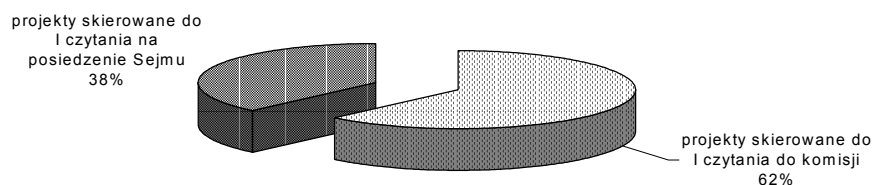


Wykres nr 8

3. Skierowanie projektu do I czytania

Pierwszą decyzję w sprawie każdego projektu podejmuje Marszałek Sejmu, od którego zależy skierowanie projektu do I czytania. Ta decyzja 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 komisji².

Decyzja Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu do I czytania (100%=671)



Wykres nr 9

W badanym okresie Marszałek Sejmu podjął decyzję o skierowaniu projektu do I czytania w stosunku do 671 z 673 wniesionych w tym okresie projektów ustaw. 253 z

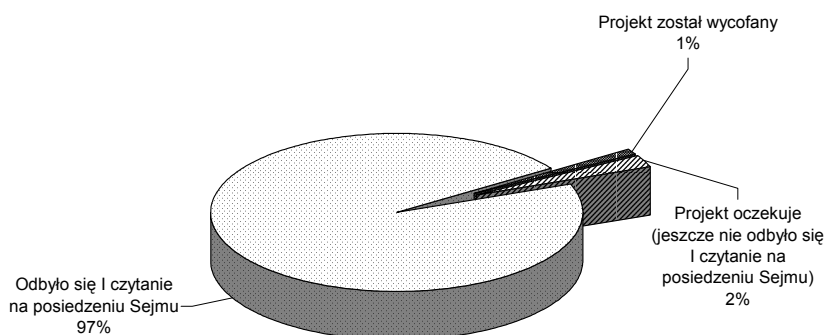
² Art. 37 Regulaminu Sejmu.

nich (38%) zostało skierowanych do I czytania na posiedzenie Sejmu, a 418 projektów (62%) 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%. W obecnej kadencji nastąpiło wyraźne odwrócenie dotychczasowych proporcji.

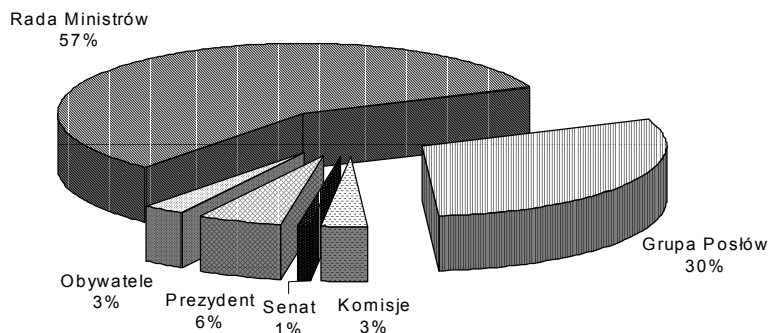
3.1. Projekty ustaw skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu



Wykres nr 10

Wśród 253 projektów skierowanych do dnia 29 listopada 2003 r. do pierwszego czytania na posiedzenie Sejmu znajdowały się 244 projekty (97%), których I czytanie zostało zakończone, 3 projekty (1%), które zostały wycofane, a w przypadku 6 projektów (2%) I czytanie nie odbyło się.

Projekty skierowane do I czytania na posiedzenie Sejmu z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców (100% = 253)



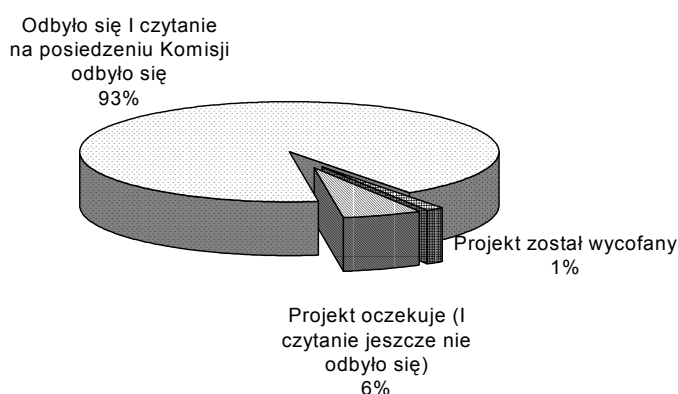
Wykres nr 11

Najwięcej spośród 253 wspomnianych projektów wniosła Rada Ministrów – 146 (57%). W dalszej kolejności inicjatorami byli: posłowie – 76 (30%), Prezydent – 14 (6%), komisje sejmowe – 8 (3%), obywatele – 7 (3%) i Senat – 2 projekty (1%). Należy zauważyć, że na posiedzenie plenarne Sejmu zostały skierowane prawie wszystkie inicjatywy prezydenckie i wszystkie obywatelskie.

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%).

3.2. Projekty ustaw skierowane do I czytania na posiedzenia Komisji

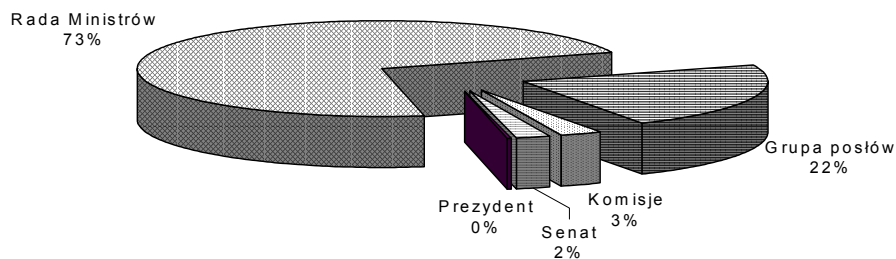
Projekty skierowane do I czytania na posiedzenie Komisji (100%=418)



Wykres nr 12

Wśród 418 projektów (100%) skierowanych do dnia 29 listopada 2003 r. do I czytania na posiedzenia komisji w 387 przypadkach (93%) zakończono I czytanie, w 6 przypadkach (1%) projekt został wycofany, a 25 (6%) projektów oczekiwało na przeprowadzenie I czytania. Jak widać, projekty skierowane do komisji sejmowych w większej liczbie przypadków czekają na przeprowadzenie pierwszego czytania niż te, skierowane na posiedzenie plenarne.

Projekty skierowane do I czytania na posiedzenie Komisji z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców (100%=418)



Wykres nr 13

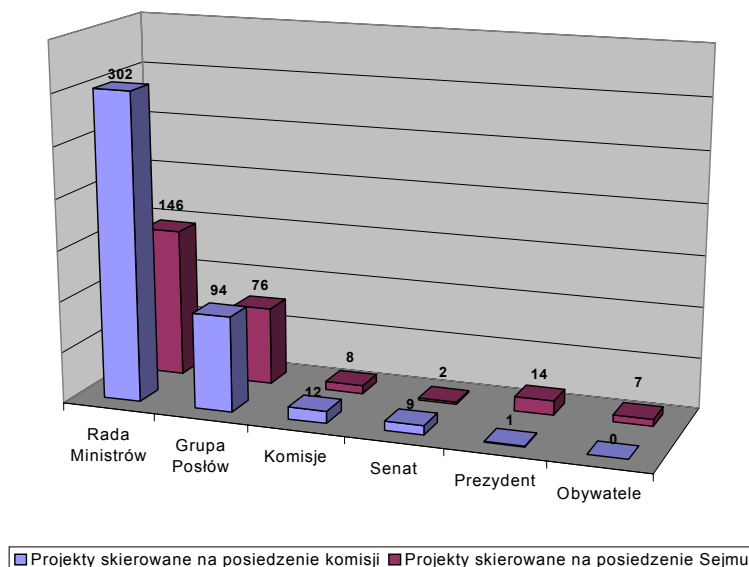
Wśród tychże 418 projektów największą grupę stanowiły projekty wniesione przez Radę Ministrów - 302 (73%). Kolejne grupy to: projekty poselskie - 94 (22%) projektów, projekty komisyjne – 12 (3%), projekty senackie – 9 (2%), i 1 (0,2%) projekt prezydencki.

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

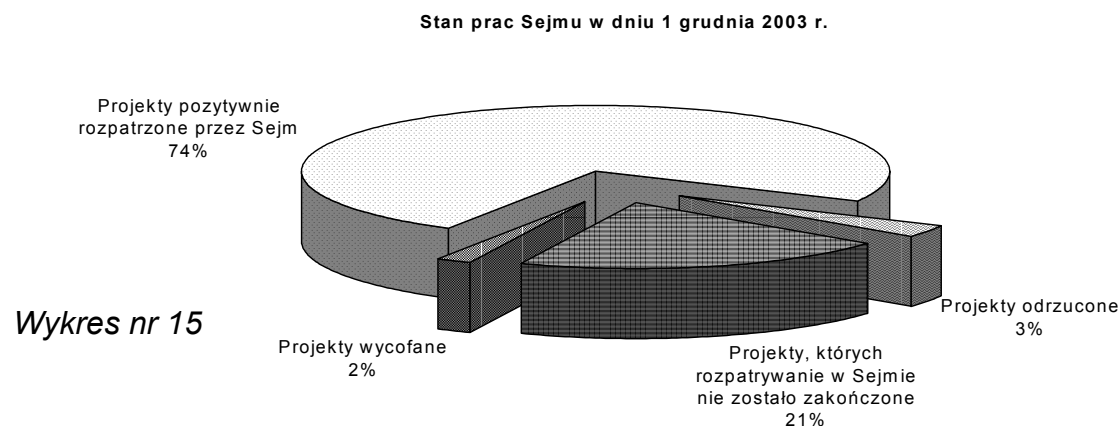
4. Prace Sejmu nad projektem ustawy

Rozpoczynając rozważania dotyczące prac Sejmu nad projektami ustaw należy mieć na uwadze, że nie każda inicjatywa ustawodawcza przynosi efekt w postaci uchwalenia 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 projekty, które nie zostały odrzucone przez Sejm w III czytaniu.**

Porównanie ilości projektów kierowanych na posiedzenie komisji i posiedzenie Sejmu ze względu na wnioskodawców



Wykres nr 14



W dniu 1 grudnia 2003 r. spośród 673 projektów (100%) wniesionych między 19 października 2001 r. a 19 października 2003 r. – 141 projektów (21%) znajdowało się w fazie prac legislacyjnych w Sejmie, 499 projektów (74%) zostało przez Sejm rozpatrzonych pozytywnie,³ 23 projekty (3%) zostały odrzucone, a 13 (2%) wycofali wnioskodawcy. Ogólna liczba 499 projektów pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm nie oznacza, że Izba uchwaliła w badanym okresie 499 ustaw. Liczba uchwalonych ustaw jest niższa, co wynika z faktu, iż znaczna część projektów była rozpatrywana łącznie w ramach procedur wspólnych.

Sytuacja projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji w pierwszych dwóch latach jej trwania (stan na dzień 1 grudnia 2003 r.)	Liczba Projektów	%
Projekty pozytywnie rozpatrzone przez Sejm	499	74
Projekty, których rozpatrywanie w Sejmie nie zostało zakończone	141	21
Projekty odrzucone	20	3
Projekty wycofane	13	2
RAZEM	673	100

Tabela nr 3

W powyższym zestawieniu zwraca uwagę mały odsetek projektów odrzuconych (3%); to samo dotyczy projektów wycofanych (2%). W poprzednich kadencjach było ich zdecydowanie więcej. W II kadencji projektów wycofanych było 5%, a odrzuconych 9%, natomiast w III – wycofanych również 5%, a odrzuconych 8%. Odrzucenie oraz wycofanie projektu należą do środków eliminacji w toku prac parlamentarnych projektów wadliwych i niecelowych. Zmniejszenie się udziału takiej formy zakończenia prac nad projektami może mieć jedną z dwu przyczyn: albo znacznie podniosły się: jakość zgłaszanych projektów oraz procesu ich „obróbki legislacyjnej”, albo obniżył się poziom prac ustawodawczych i zwiększyła tolerancja dla tzw. bubli

³ Dla potrzeb niniejszej analizy przyjęto, że projekty pozytywnie rozpatrzone przez Sejm to takie projekty, których III czytanie zostało zakończone i nie doszło do ich odrzucenia.

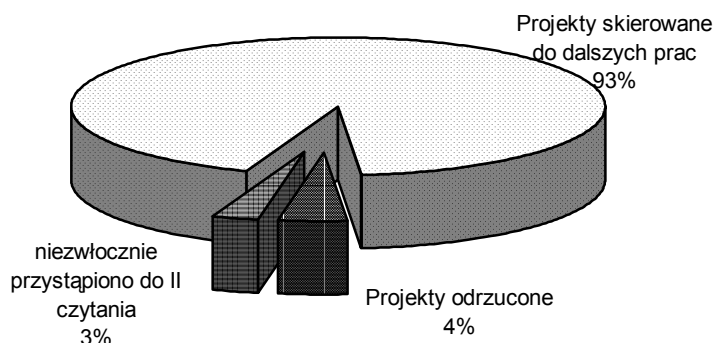
legislacyjnych. Miernikiem poziomu uchwalanych ustaw jest między innymi liczba orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności tych aktów z Konstytucją.

Również analiza 141 projektów, nad którymi prace w Sejmie do 1 grudnia 2003 roku się nie zakończyły przynosi ciekawe rezultaty. Okazuje się, iż jedynie względem 35 z nich nie został przekroczony średni czas rozpatrywania wynoszący dla 2 pierwszych lat IV kadencji 95 dni. Obok tych projektów, nad którymi prace jak dotąd nie trwały szczególnie długo, znajduje się 106 innych przedłożeń oczekujących na ostateczną decyzję od dość dawna. Średni czas ich rozpatrywania po odjęciu wskazanych 35 projektów wyniósł aż 337 dni. W oparciu o powyższe dane można zaryzykować stwierdzenie, iż w stosunku do niektórych z omawianych projektów decyzja nie zostanie podjęta aż do zakończenia obecnej kadencji Sejmu.

4.1. I czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu

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

I czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu (100% = 244)



Wykres nr 16

W analizowanym okresie na posiedzeniu Sejmu odbyło się I czytanie 244 projektów ustaw. Spośród nich 234 (96%) projekty zostały – decyzją Sejmu – skierowane do dalszych prac, zaś 10 (4%) projektów Izba odrzuciła. Wśród 234 projektów skierowanych do dalszych prac 227 (97%) projektów zostało skierowanych do komisji, natomiast w przypadku 7 projektów (3%) Sejm przystąpił niezwłocznie do II czytania.

4.2. II czytanie projektu

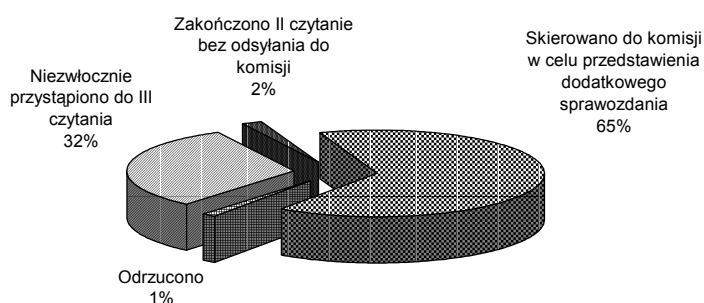
Sejm, zgodnie z regulaminem, kończąc II czytanie projektu ustawy może:

- odesłać projekt ponownie do komisji w przypadku zgłoszenia nowych poprawek i wniosków – w celu sporządzenia dodatkowego sprawozdania,

- w razie nieodesłania do komisji – niezwłocznie przystąpić do III czytania,
- zakończyć II czytanie bez odsyłania projektu ponownie do komisji (nie przystępując niezwłocznie do III czytania),
- na wniosek komisji odrzucić projekt.

Zwrócić należy uwagę, iż od dnia 13 marca 2002 r. (daty wejścia w życie nowelizacji Regulaminu Sejmu) w trakcie II czytania Izba może odesłać projekt (którego I czytanie odbyło się po dniu 12 marca 2002 r.) ponownie do komisji w celu sporządzenia poprawionego sprawozdania. Decyzja taka nie kończy jednak II czytania, które po sporządzeniu poprawionego sprawozdania jest kontynuowane.

Decyzja kończąca II czytanie projektu (100% = 520)



Wykres nr 17

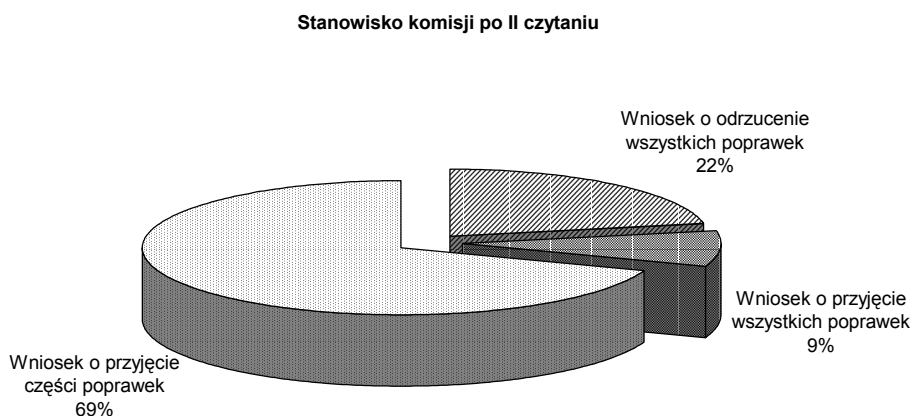
W analizowanym okresie, tj. od początku IV kadencji do dnia 29 listopada 2003 r., Sejm przeprowadził II czytanie 520 projektów. W przypadku 164 projektów (32%) po przeprowadzeniu II czytania Sejm niezwłocznie przystąpił do III czytania, w przypadku 340 projektów (65%) Izba podjęła decyzję o ponownym odesłaniu projektu do komisji, a 10 projektów, po zakończeniu czytania, postanowiła do komisji nie odsyłać. 6 (1%) projektów, na skutek rekomendacji komisji Sejm na tym etapie prac odrzucił.

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 wielokrotnie posłowie zgłaszają poprawki dopiero na tak późnym 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.

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

4.3. Stanowisko komisji po II czytaniu projektu

W badanym okresie komisje zajęły stanowisko w stosunku do 327 spośród 340 projektów, które Sejm po przeprowadzeniu II czytania skierował do komisji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania.



Wykres nr 18

Najczęściej, sprawozdania komisji zawierały sugestie częściowego przyjęcia zaproponowanych w II czytaniu poprawek. Takie stanowisko zaprezentowane zostało w 227 przypadkach (69%). Propozycja przyjęcia wszystkich proponowanych w II czytaniu poprawek miała miejsce w przypadku 28 projektów (9%), natomiast sugestia odrzucenia wszystkich nowo zgłoszonych poprawek w 72 przypadkach (22%).

W Sejmie II oraz III kadencji komisje nieco częściej niż w trakcie obecnej kadencji udzielały poparcia zgłoszonym w II czytaniu poprawkom: II kadencja: poparcie wszystkich poprawek – 15%, poparcie częściowe – 73%; III kadencja: poparcie wszystkich poprawek – 15%, poparcie częściowe – 71%).

4.4. III czytanie projektu

Trzecie czytanie - zgodnie z Regulaminem Sejmu - jest czytaniem ostatnim dla wszystkich projektów ustaw, zarówno zwykłych, jak i oznaczonych jako pilne. W badanym okresie Sejm odbył III czytanie 504 projektów ustaw (100%). W przytłaczającej większości przypadków III czytanie kończyło się uchwaleniem ustawy (499 projektów - 99%). Jedynie w stosunku do 5 (1%) projektów ustaw Sejm podjął w III czytaniu decyzję o odrzuceniu.

W analizowanym okresie Sejm przeprowadził III czytanie wszystkich 27 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 20 projektów odrzuconych przez Sejm, 9 izba odrzuciła w I czytaniu, 6 w II czytaniu, a 5 w III czytaniu. W analizowanym okresie nie został odrzucony żaden projekt oznaczony klauzulą pilności.

W grupie projektów **odrzuconych** znalazły się 3 projekty rządowe i 17 grup posłów. Odrzuconymi projektami Rady Ministrów były:

- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz o zmianie innych ustaw (Druk Sejmowy nr 341);
- Rządowy projekt ustawy o budowie i eksploatacji dróg krajowych (Druk Sejmowy nr 857);
- Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji (Druk Sejmowy nr 1173);

Spośród odrzuconych projektów poselskich, najwięcej podpisów wcześniej uzyskały:

- *Poselski projekt ustawy o stażu absolwenckim* (Druk Sejmowy nr 701), wniesiony przez klub PO: 41 podpisów i jednego posła SKL (odrzucony w II czytaniu);
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Druk Sejmowy nr 461), wniesiony przez klub Samoobrona: 30 podpisów (odrzucony w I czytaniu);
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy* (Druk Sejmowy nr 1801), wniesiony przez PiS: 39 podpisów (odrzucony w I czytaniu);
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów* (Druk Sejmowy nr 724), wniesiony przez klub PiS: 38 podpisów (odrzucony w I czytaniu);
- *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 Sejmowy nr 764), wniesiony przez kluby: PSL:23, LPR:5, PO:3, PiS:3, Samoobrona:2, PLD:1, SKL:1 (odrzucony w III czytaniu).

Wśród 13 projektów **wycofanych** były 3 projekty Rady Ministrów i 10 projektów poselskich. Spośród nich dwa projekty rządowe zawierały regulacje dostosowujące ustawodawstwo polskie do prawa wspólnotowego:

- *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach* (Druk Sejmowy nr 267);
- *Rządowy projekt ustawy o organizacji rynku rybnego* (Druk Sejmowy nr 453).

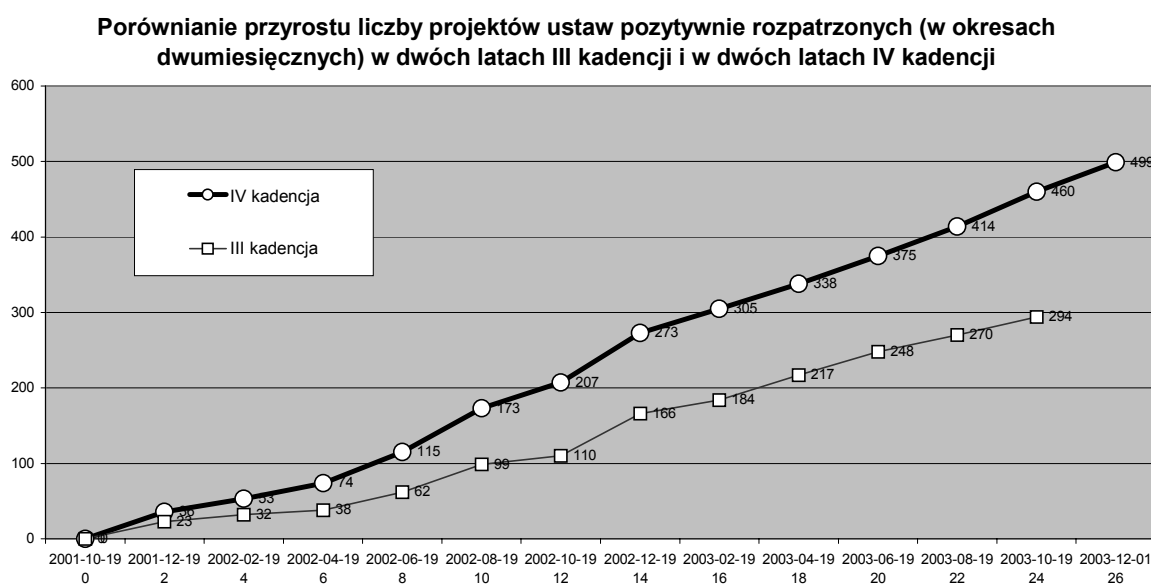
Szczególnie znaczną ilość podpisów uzyskały pierwotnie, wycofane później projekty ustaw poselskich:

- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych* (Druk Sejmowy nr 196), poparty przez posłów klubu SLD: 62 podpisy;
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks morski* (Druk Sejmowy nr 1886), poparty przez posłów PSL:20, SLD:20, UP:6, PO:2, niez.:2.

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

4.6. Liczba projektów ustaw rozpatrzonych przez Sejm w ciągu pierwszych 2. lat IV kadencji

W trakcie dwóch lat IV kadencji systematycznie wzrastała liczba projektów pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm, a przyrost ten odznaczał się znacznie większą dynamiką od analogicznego przyrostu z analogicznego okresu III kadencji. W efekcie, liczba ta jest o około 50% wyższa od liczby projektów pozytywnie rozpatrzonych w tym samym czasie w trakcie III kadencji.

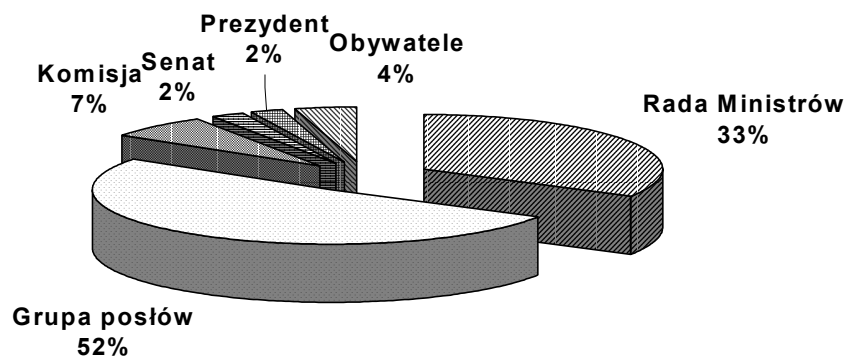


Wykres nr 19

4.7. Projekty, których rozpatrywanie do 1 grudnia 2003 r. nie zostało ukończone

Spośród 141 projektów, które do 1 grudnia 2003 r. nie zostały ostatecznie rozpatrzone były 72 (52%) projekty grup posłów, 57 (33%) projektów Rady Ministrów, 10 (6%) projektów komisji, 6 (4%) obywatelskich, i po 3 (2%) projekty senackie i prezydenckie. Zauważyć można, iż w 1 roku IV kadencji odsetek nierozpatrzonych projektów rządowych i poselskich był niemal taki sam (44% i 45%). Wynika z tego, że w drugim roku obecnej kadencji, znacznie wzrosła liczba nierozpatrzonych inicjatyw poselskich (z 51 po pierwszym roku kadencji do 72 obecnie). Liczba nierozpatrzonych projektów rządowych zmieniła się nieznacznie (z 51 do 57).

**Projekty których postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone
(100% = 141)**



Wykres nr 20

5. Stanowisko Senatu wobec ustawy uchwalonej przez Sejm

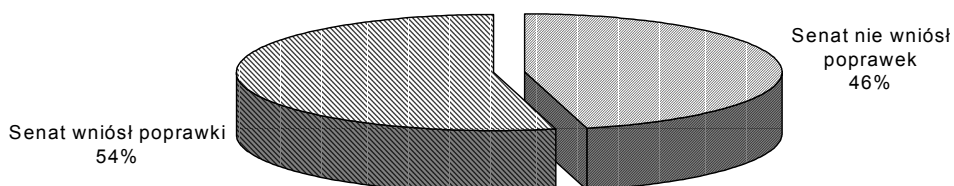
Ustawa uchwalona przez Sejm w III czytaniu staje się przedmiotem prac Senatu, który w konstytucyjnie przewidzianym terminie obowiązany jest zająć wobec niej stanowisko. Senat może przyjąć uchwaloną przez Sejm ustawę bez poprawek, bądź wprowadzić do tekstu ustawy poprawki, lub też podjąć uchwałę o jej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

W tym miejscu należy uczynić uwagę dotyczącą sposobu dokonywania obliczeń ustaw uchwalonych przez Sejm. W dotychczasowych analizach, przyjęto, dla zwiększenia przejrzystości obliczeń, iż odrębnie traktować się będzie każdy zgłoszony projekt, bez względu na to, czy podczas prac legislacyjnych został on połączony do wspólnego rozpatrywania z innymi projektami. W konsekwencji dało to liczbę 499 projektów ustaw pozytywnie rozpatrzonych przez Sejm, mimo iż efektem połączenia prac nad niektórymi projektami jest mniejsza (niż liczba tych projektów) liczba ustaw „wychodzących” z Sejmu. Natomiast w poniższych analizach, dotyczących losów ustaw przyjętych przez Sejm w III czytaniu, przejrzystsze będzie podawanie liczby ustaw (nie projektów, które badano do tej pory) przesłanych z Sejmu do Senatu (od rozpoczęcia IV kadencji do 1 grudnia 2003 r. były to 462 ustawy).

W analizowanym okresie Senat zajął stanowisko w stosunku do 441 spośród 462 uchwalonych przez Sejm ustaw. W stosunku do 203 ustaw (46%) nie proponował

wniesienia żadnych zmian. Natomiast 238 ustaw (54%) zwrócił Sejmowi wraz z uchwałami o wniesieniu poprawek, w tym dwukrotnie wnosił o odrzucenie ustawy.

Stanowisko Senatu wobec ustaw uchwalonych przez Sejm (100% = 441)



Wykres nr 21

Warto w tym miejscu podkreślić, że wyniki powyższe różnią się znacząco od analiz, których podstawą byłyby (odrębnie) ustawy uchwalane w trybie pilnym i (odrębnie) ustawy uchwalane w trybie zwykłym. Zdecydowanie bowiem rzadziej Senat wnosił poprawki w stosunku do projektów rządowych, rozpatrywanych w trybie pilnym (patrz tabela poniżej).

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	203	46%	183	44%	20	74%
Zgłosił propozycje poprawek	238	54%	231	56%	7	26%
RAZEM	441	100%	414	100%	27	100%

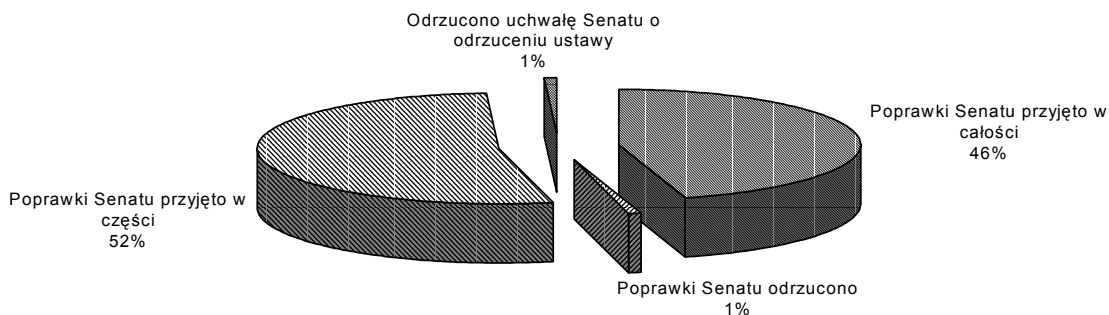
Analogiczna statystyka dotycząca stanowiska Senatu wobec ustaw uchwalonych przez Sejm w III kadencji przedstawia się następująco: 42% ustaw Senat rozpatrzył bez poprawek, do 57% ustaw zgłosił poprawki; 1% ustaw odrzucił.

6. Stanowisko Sejmu wobec propozycji Senatu

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

W badanym okresie Sejm rozpatrzył 237 ustaw, w stosunku do których Senat zgłosił propozycje poprawek. Sejm uwzględnił w części poprawki Senatu w 125 ustawach, a w odniesieniu do 108 ustaw zdecydował o przyjęciu stanowiska Senatu w całości. Jedynie w 4 przypadkach stanowisko Senatu zostało odrzucone – dotyczyło to następujących ustaw:

Stanowisko Sejmu wobec propozycji Senatu (100% = 237)



Wykres nr 22

- ❑ ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (odrzucono poprawkę),
- ❑ 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 (odrzucono poprawkę),
- ❑ ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (odrzucono uchwałę Senatu zawierającą wniosek o odrzucenie ustawy),
- ❑ ustawy o gwarancji płatności budowlanych (odrzucono uchwałę Senatu zawierającą wniosek o odrzucenie ustawy).

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 możliwość wystąpienia do Trybunału

Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności uchwalonej przez parlament ustawy z Konstytucją.

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

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

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

Wśród 440 ustaw, które przesłane zostały Prezydentowi do podpisu w IV kadencji do dnia 1 grudnia 2003 r., Prezydent nie korzystając z przysługujących mu uprawnień (bez zgłaszania weta i bez wniosku do TK) podpisał 407 ustaw (93%).

W badanym okresie Prezydent jeden raz zgłosił weto do ustawy. Dotyczyło to *ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o organizacji rynku biopaliw ciekłych oraz biokomponentów do ich produkcji*. Ustawa ta nie została uchwalona ponownie. Prezydent podpisał jednak 17 listopada 2003 r. kolejną przedstawioną mu ustawę dotyczącą biopaliw – *o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych* (Dz. U. Nr 199, poz. 1934).

Trzykrotnie Prezydent kierował wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Raz TK orzekł niezgodność ustawy z Konstytucją – dotyczyło to *ustawy o jednorazowym opodatkowaniu nieujawnionego dochodu oraz o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa i ustawy – Kodeks karny skarbowy*. TK stwierdził natomiast zgodność z Konstytucją *ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich*. Do dnia 1 grudnia 2003 r. nie został rozpatrzony wniosek dotyczący *ustawy o uznaniu części Półwyspu Helskiego za rejon umocniony*.

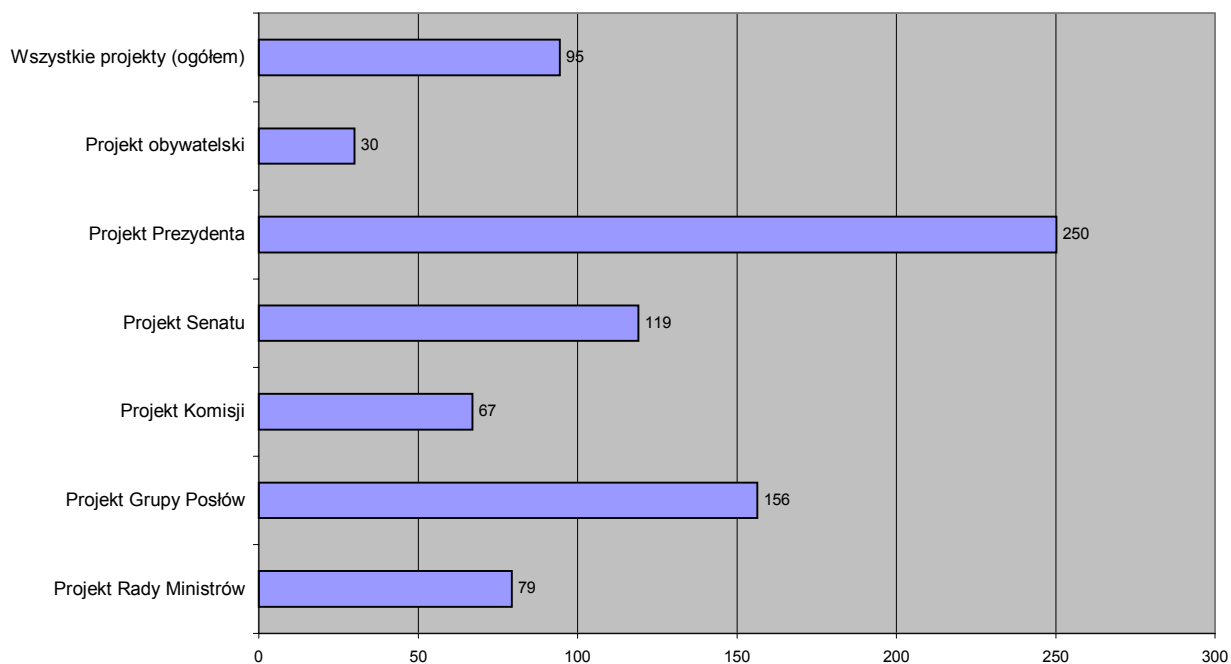
8. Średni czas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm

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

Średni czas rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy (od daty decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu do I czytania do daty zakończenia III czytania) jest tym parametrem statystycznym, który określa czasowy wymiar efektywności pracy Sej-

mu. Poniższy wykres obrazuje – z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców – jak długo Sejm pracował nad projektami w analizowanym okresie.

Średni czas rozpatrywania projektu ustawy (do zakończenia III czytania) z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców

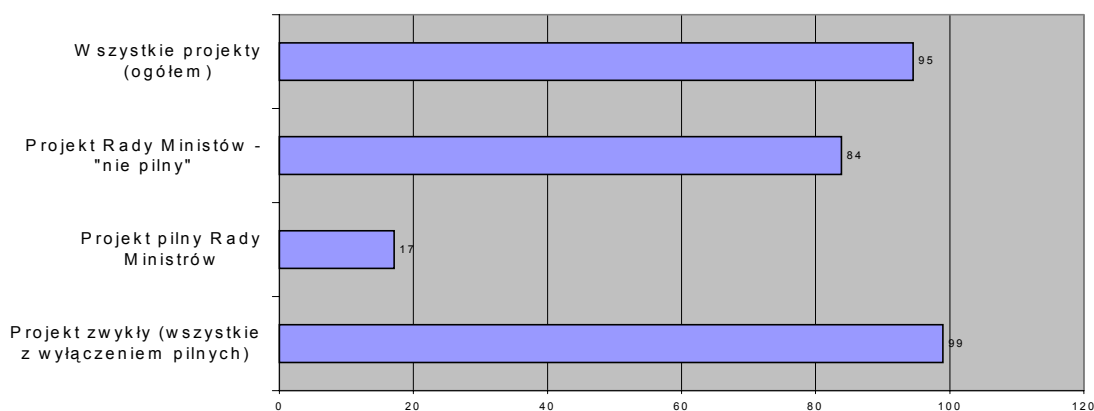


Wykres nr 23

W okresie do dnia 1 grudnia 2003 r. średni okres rozpatrywania przez Sejm projektu wynosił 95 dni. Najkrócej rozpatrywany był jeden projekt obywatelski (30 dni), jednak należy mieć na względzie, iż inne projekty obywatelskie wciąż czekają na rozpatrzenie (część z nich zgłoszona została jeszcze w poprzedniej kadencji). Stosunkowo krótki czas czekają na uchwalenie projekty komisyjne – średni okres rozpatrywania 10 uchwalonych z tej inicjatywy ustaw wyniósł 67 dni. Nieco więcej trwały prace nad projektami Rady Ministrów – 79 dni. Średnio najdłużej rozpatrywane były projekty poselskie (156 dni) i prezydenckie (250 dni).

Uwagę zwraca długość prac nad projektami Prezydenta - w całej poprzedniej kadencji okres rozpatrywania projektów prezydenckich wynosił średnio 172 dni, co było wówczas jednym z lepszych wyników (szybciej rozpatrywano jedynie projekty rządowe i komisyjne). 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 czy stanów nadzwyczajnych.

**Średni czas rozpatrywania projektu (do zakończenia III czytania)
z uwzględnieniem trybu rozpatrywania - projekty pilne i zwykłe
(średnia arytmetyczna wyrażona w dniach)**

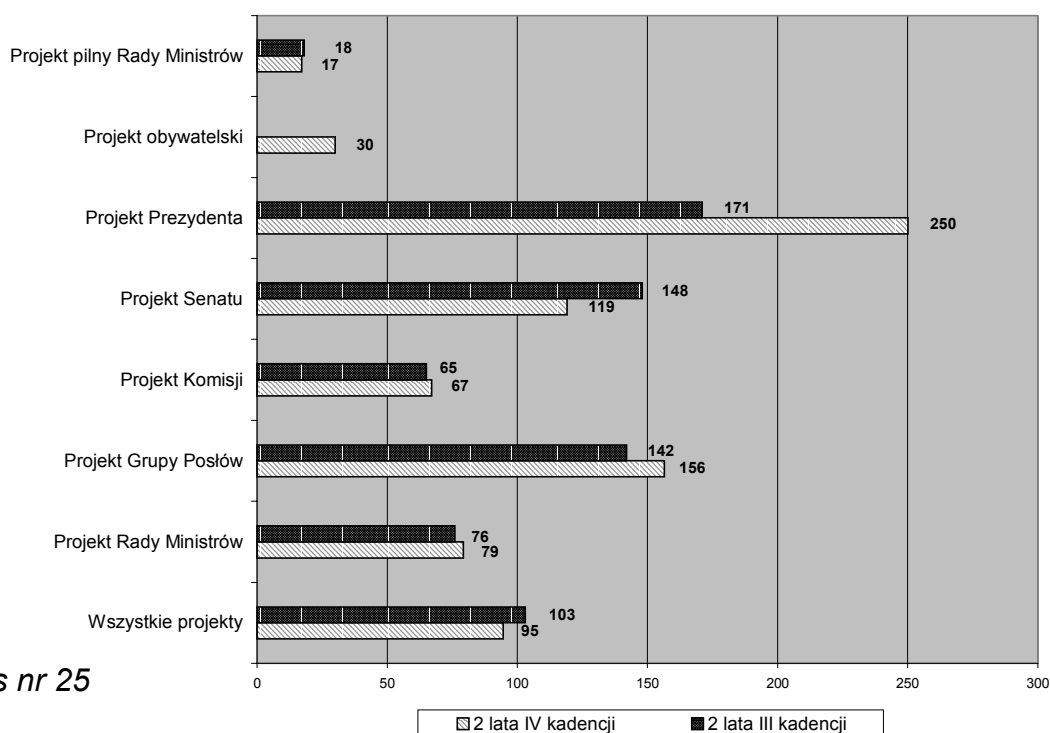


Wykres nr 24

Warto również zwrócić uwagę na różnice w czasie rozpatrywania projektów wynikające z trybu rozpatrywania i zgłaszania projektów pilnych. Średni okres rozpatrywania projektu przez Sejm, liczony wyłącznie dla projektów zwykłych (z wyłączeniem pilnych projektów Rady Ministrów) w badanym okresie wyniósł 99 dni, natomiast dla projektów pilnych jedynie 17 dni. Z powyższego wykresu wynika, że projekty opatrzone taką klauzulą, są rozpatrywane niemal pięć razy szybciej niż inne projekty rządowe i niemal sześć razy szybciej niż średnio wszystkie „zwykłe” projekty ustaw. Fakt ten osłabia podniesiony wcześniej przy analizie ilości projektów pilnych argument o małej efektywności regulacji trybu pilnego w Regulaminie Sejmu.

Poniższy wykres przedstawia zestawienie średniego czasu rozpatrywania projektów (do III czytania) w ciągu 2 lat IV kadencji i 2 lat III kadencji, z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców (średnia arytmetyczna w dniach).

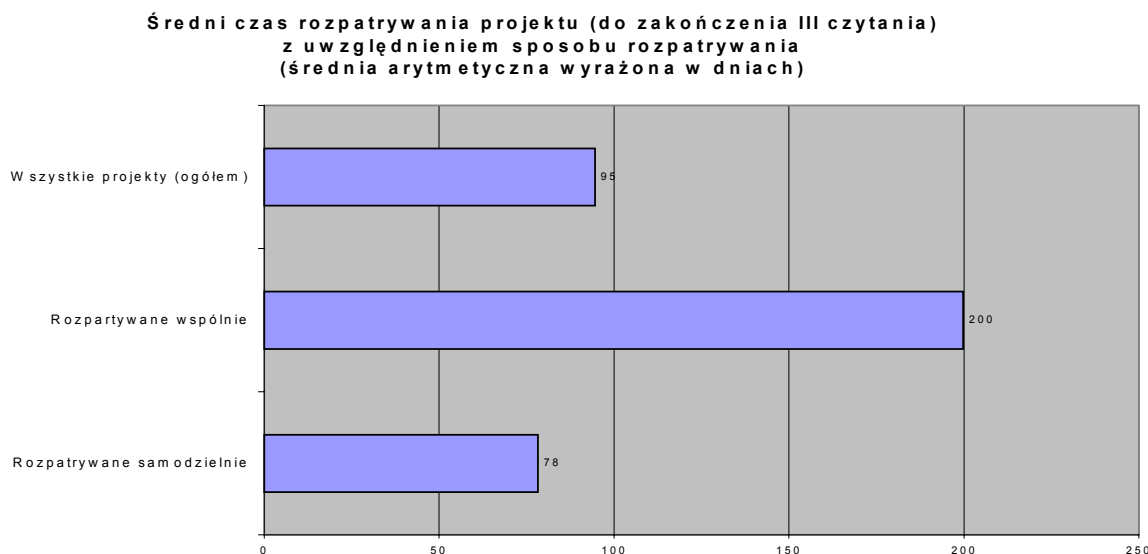
Interesujące może być spostrzeżenie, iż mimo, że w większości wskaźników liczonych oddzielnie dla każdej z kategorii wnioskodawców czas rozpatrywania był w badanym okresie w III kadencji krótszy niż obecnie, to jednak uśredniony wynik liczony dla wszystkich projektów ustaw wypada korzystniej dla IV kadencji (95 do 103 dni). Wynika to ze znacznej przewagi projektów Rady Ministrów, wśród wszystkich zgłoszonych w dotychczasowym czasie trwania IV kadencji, i jednocześnie niewielkiej w III kadencji liczby projektów, których średni czas rozpatrywania był krótki.



Wykres nr 25

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

Średni czas pracy Sejmu nad projektem rozpatrywanym samodzielnie wynosił 78 dni. Natomiast w przypadku, gdy projekt rozpatrywano wspólnie z innym projektem (innymi projektami), był on ponad dwa i pół raza dłuższy i wynosił 200 dni. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w okresie 2 lat prac Sejmu III kadencji średni czas pracy w procedurze zwykłej nad projektami rozpatrywanymi samodzielnie wynosił 86 dni, zaś nad projektami rozpatrywanymi łącznie 162 dni. W sumie w całej III kadencji okresy 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 projekcie ustawy rośnie). W oparciu o wskazaną prawidłowość, można by postawić tezę, iż w razie potrzeby „zablokowania” ustawy, jednym ze skuteczniejszych środków jest zgłoszenie konkurencyjnego projektu, co doprowadza do wspólnego rozpatrywania projektów i jednocześnie znacznie spowalnia prace nad regulacją.



Wykres nr 26

9. Efektywność legislacyjna

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

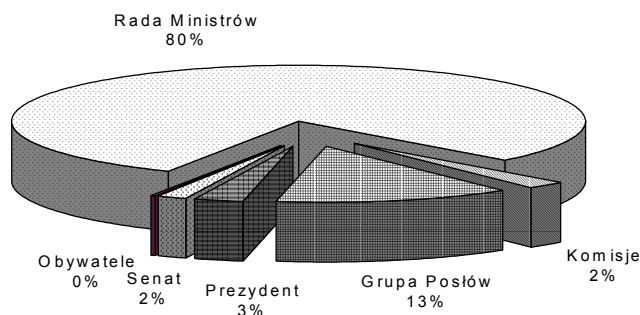
Spośród 673 wniesionych w okresie 2 lat IV kadencji Sejmu projektów ustaw, do chwili zamknięcia źródłowej bazy danych będącej podstawą niniejszych badań (czyli do 1 grudnia 2003 r.) 434 przeszło pomyślnie wszystkie fazy postępowania ustawodawczego, czyli doszło do uchwalenia i opublikowania ustaw. Nie oznacza to jednak, że ostatecznie zostały uchwalone i opublikowane 434 ustawy. Liczba ta jest mniejsza niż liczba projektów, które były ich źródłem. Wynika to z faktu, iż część tych projektów była rozpatrywana w ramach tzw. procedur wspólnych. Jak już zaznaczano, w dotychczasowej praktyce Sejmu ukształtował się zwyczaj, iż w przypadku, gdy dwa projekty (lub więcej) wniesione w zbliżonym czasie regulują tę samą materię ustawodawczą, podlegają one wspólnemu rozpatrzeniu. Procedura ustawodawcza ulega wówczas niejako połączeniu, czego rezultatem jest częstokroć uchwalenie jednej ustawy. Pozytywne rozpatrzenie przez Sejm wspomnianych projektów przyniosło uchwalenie i opublikowanie 407 ustaw.

Spośród owych 434 projektów, których procedura ustawodawcza zakończyła się w badanym okresie uchwaleniem i opublikowaniem ustawy – 347 projekty (80%) wniosła Rada Ministrów, 58 projektów (13%) wnieśli posłowie, 12 projektów (3%) zgłosił Prezydent, 9 projektów (2%) – komisje sejmowe, natomiast Senat wniósł 7 (2%) a obywatele 1 projekt.

Przedstawione dane prowadzą do wniosku, że w badanym okresie najbardziej skutecznym wśród wnioskodawców podmiotami, w zakresie liczby projektów, których procedura zakończyła się opublikowaniem ustawy, była Rada Ministrów oraz prezydent. Prezydent wniósł bowiem w trakcie dwóch lat IV kadencji 15 projektów ustaw, co skutkowało uchwaleniem i opublikowaniem 12 (80%) z nich, natomiast Ra-

da Ministrów wniosła 450 projektów, z czego 347 zostało opublikowanych (77% efektywności). Spośród pozostałych wnioskodawców dużą skutecznością (w porównaniu od ogólnej średniej – 64%) wyróżnił się również Senat - w badanym okresie wniósł on 11 projektów, co spowodowało uchwalenie i opublikowanie 7 ustaw (64%).

Projekty, których procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy (100% = 434)



Wykres nr 27

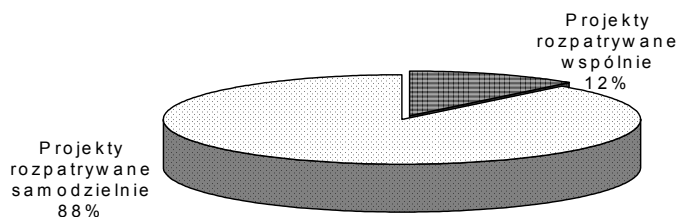
W przypadku pozostałych wnioskodawców stosunek wniesionych projektów do liczby projektów, których rozpatrywanie zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustaw jest mniej korzystny. Odpowiednie liczby wynoszą: dla posłów 170 i 58 (efektywność 34%), dla komisji sejmowych 20 i 9 (efektywność 45%), dla obywateli 7 i 1 (efektywność 14%).

Efektywność legislacyjna liczona ogółem dla wszystkich projektów na koniec III kadencji Sejmu była na zbliżonym poziomie do obecnego i wynosiła 62%. Bardzo podobnie jak obecnie prezentował się stosunek liczby wniesionych projektów do liczby uchwalonych i opublikowanych ustaw 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%).

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

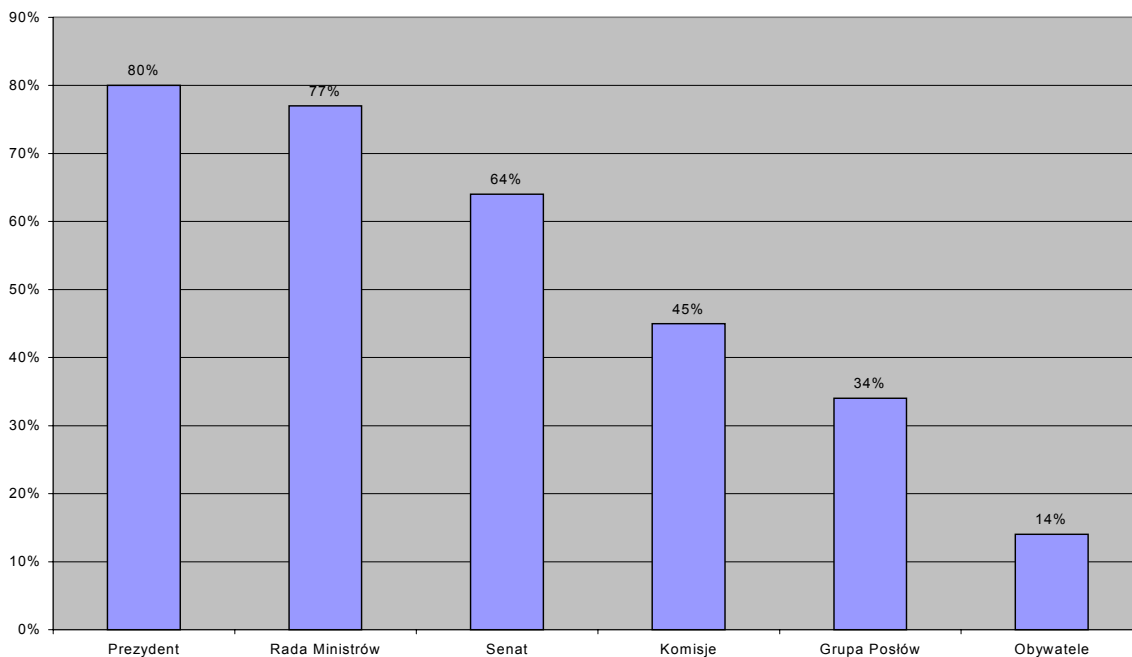
W analizowanym okresie spośród 434 projektów, które pozytywnie przeszły wszystkie etapy postępowania ustawodawczego, 383 projektów (88%) rozpatrywano samodzielnie i w efekcie uchwalono i opublikowano tyleż ustaw. Procedurze wspólnego rozpatrywania podlegało 51 projektów (12%) – a w rezultacie uchwalono i opublikowano 24 ustawy.

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



Wykres nr 28

Efektywność legislacyjna wnioskodawców

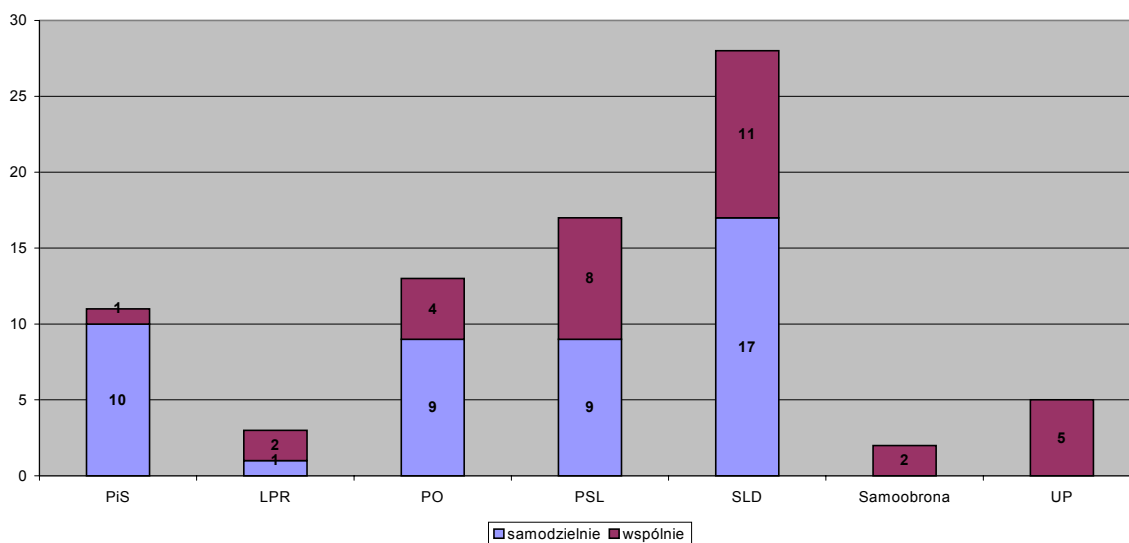


Wykres nr 29

Wśród owych 51 projektów 42 rozpatrywano były w procedurze obejmującej dwa projekty (doprowadziło to do uchwalenia 21 ustaw), a 9 – w procedurze obejmującej trzy projekty (efektem tych procedur było uchwalenie 3 ustaw).

9.3. Projekty poselskie, których rozpatrzenie zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy, z uwzględnieniem kryterium przynależności klubowej posłów wnioskodawców

Efektywność legislacyjna posłów wnioskodawców (projekty zgłoszone samodzielnie oraz wspólnie z przedstawicielami innych klubów i kół poselskich)

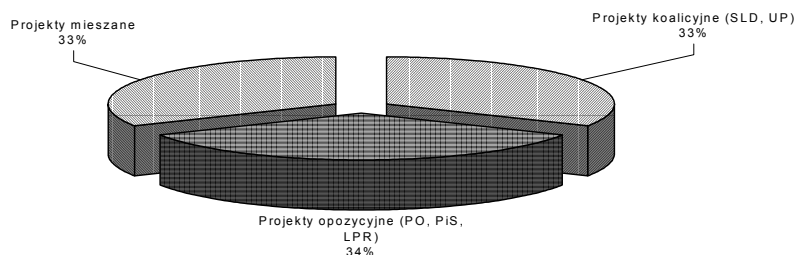


Wykres nr 30

W omawianym okresie wśród 58 projektów poselskich, których rozpatrywanie zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy 17 inicjatyw popieranych było wyłącznie przez posłów należących do klubu SLD, 9 – przez posłów należących wyłącznie do klubu PO, 9 – przez posłów z klubu PSL, 10 – przez posłów z klubu PiS, 1 – przez posłów z klubu LPR, a pozostałych 12 projektów poparli wspólnie posłowie z różnych klubów i kół.

Analiza uchwalonych i opublikowanych ustaw z uwzględnieniem podziału na koalicję i opozycję, wymaga wcześniejszego uściślenia kryteriów podziału. W całym badanym okresie koalicję tworzyły kluby SLD i UP, a do 2 marca 2003 r. również klub

Projekty poselskie, których rozpatrywanie zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy ze względu na kryterium podziału koalicja - opozycja



Wykres nr 31

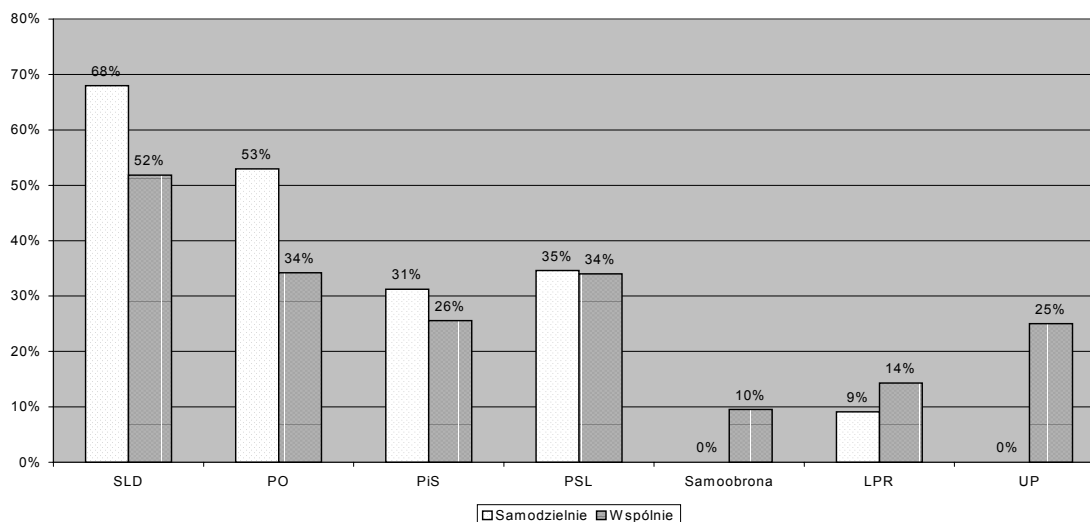
PSL. Ponieważ nie można przyjąć, że po 2 marca będący już w opozycji posłowie klubu PSL przestali popierać zgłoszone wcześniej jako koalicjanci projekty, to ze względu na przejrzystość omawianego podziału, zaliczono wszystkie projekty poparte przez PSL (przed i po wystąpieniu z koalicji) do projektów tzw. mieszanych (tzn. popieranych tak przez posłów koalicji, jak i opozycji).

Wśród 58 projektów poselskich, których rozpatrywanie zakończyło się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy – 19 projektów stanowiły inicjatywy popierane przez posłów z klubów koalicyjnych, 20 – przez posłów z klubów opozycyjnych (PO, PiS i LPR), zaś 19 projektów stanowiły inicjatywy "mieszane".

Konfrontacja liczby projektów poselskich, których procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy, z ogólną liczbą projektów wniesionych przez grupy posłów z tych samych klubów, pozwala określić efektywność legislacyjną posłów wnioskodawców według kryterium przynależności klubowej.

W analizowanym okresie spośród 170 wniesionych inicjatyw poselskich jedynie w 58 przypadkach (34%) procedura zakończyła się uchwaleniem i opublikowaniem ustawy. Najwyższą efektywność odnotował w badanym okresie klub SLD, który uzyskał wynik 68% w przypadku projektów zgłaszanych samodzielnie (25 projektów do 17 uchwalonych i opublikowanych na tej podstawie ustaw) i 52% w przypadku projektów popartych wraz z przedstawicielami innych klubów (54 projekty do 28 ustaw). Wyniki innych klubów prezentuje poniższy wykres.

Efektywność legislacyjna posłów z uwzględnieniem kryterium przynależności klubowej posłów - projekty zgłoszone samodzielnie oraz wspólnie



Wykres nr 32

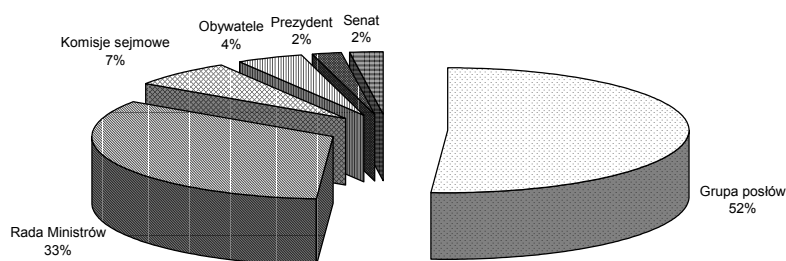
10. Projekty nie rozpatrzone przez Sejm, z uwzględnieniem podziału na wnioskodawców

Rozpatrywanie projektów ustaw wniesionych w trakcie kadencji nie zawsze zostaje przez Sejm zakończone. Często zdarza się, iż projekt w ostatnim dniu kadencji znajduje się w fazie prac w Sejmie, co oznacza że Izba nie podjęła ostatecznie decyzji o jego pozytywnym rozpatrzeniu lub odrzuceniu. Tytułem przykładu warto wskazać, iż na koniec II kadencji Sejmu pozostało nie rozpatrzonych 118 projektów ustaw,

a na koniec III kadencji były 223 takie projekty. W obu przypadkach najliczniej były wśród nich reprezentowane projekty wniesione przez grupy posłów (64% w II kadencji i ponad 60% w III kadencji), oraz projekty rządowe (odpowiednio 22% i 24%).

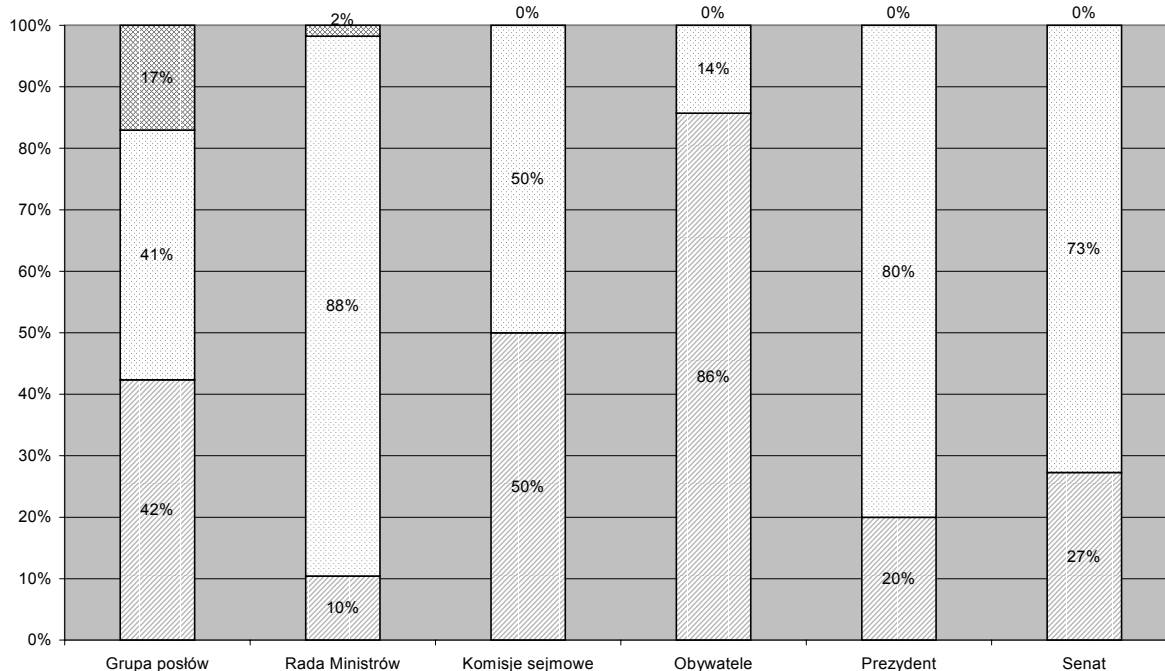
Do dnia 1 grudnia 2003 r. nie rozpatrzone pozostało 141 projektów wniesionych w ciągu 2 lat IV kadencji (21% wszystkich projektów, które wpłynęły do Sejmu do 19 października 2003 r.). W tej grupie najliczniejsze były projekty poselskie – było ich 72 (52% ogólnej liczby nie rozpatrzonego projektów). Nie rozpatrzone jeszcze projekty Rady Ministrów było 47 (33%), komisji sejmowych – 10 (7%), obywatelskich – 6 (4%), oraz po 3 projekty prezydenckie i senackie (po 2%).

Projekty nie rozpatrzone przez Sejm z podziałem na wnioskodawców (100% = 141)



Wykres nr 33

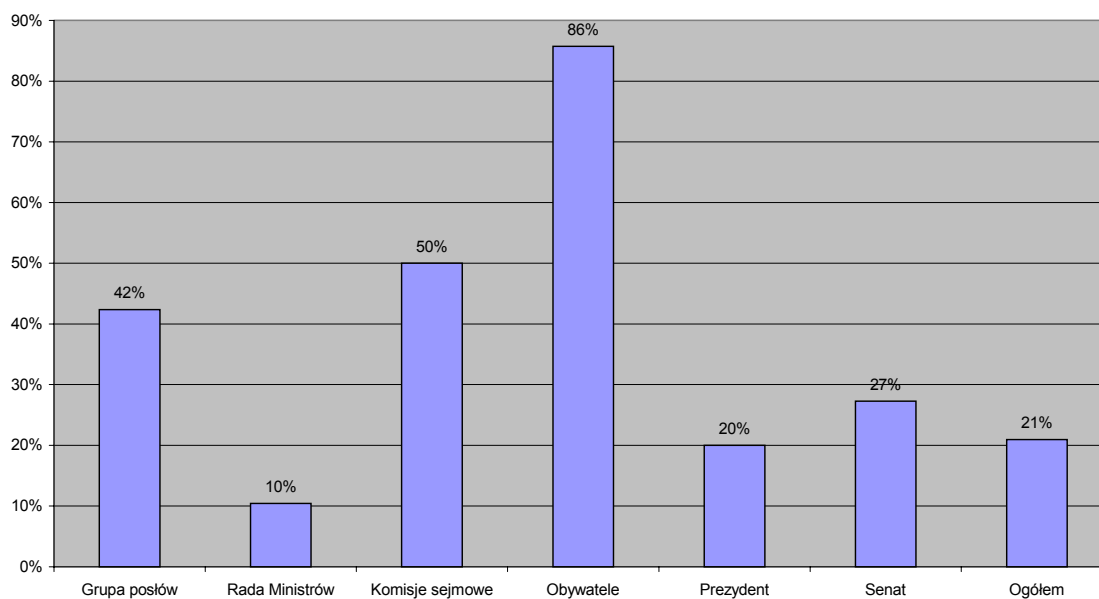
Przedstawione dane nie oznaczają, że np. duża liczba nie rozpatrzonego projektów Rady Ministrów dowodzi, iż projektom rządowym szczególnie trudno jest zdobyć poparcie większości parlamentarnej zdolnej uchwalić ustawę. Wartości powyższe wynikają bowiem z liczby zgłoszonych do Sejmu przez poszczególnych wnioskodawców projektów i nie uwzględniają liczby już uchwalonych aktów. Należy na to zagadnienie spojrzeć z innej perspektywy, ustalając stosunek liczby nie uchwalonych projektów pochodzących od danego wnioskodawcy, do liczby wszystkich projektów przezeń zgłoszonych.



Wykres nr 34

□ Projekty wciąż rozpatrywane □ Projekty uchwalone □ Projekty których rozpatrywanie zakończyło się negatywnie

Stosunek liczby projektów nie rozpatrzonych do liczby wszystkich projektów zgłoszonych przez poszczególnych wnioskodawców w ciągu 2 lat IV kadencji



Wykres nr 35

Okazuje się, iż najwyższy procent projektów nie uchwalonych mają w badanym okresie grupy obywateli – spośród 7 inicjatyw obywatelskich na rozpatrzenie czeka wciąż 6 projektów (86%). Kolejne grupy w tej statystyce stanowią komisje sejmowe

(50%) i grupy posłów (42%). Najlepszy „wynik” osiągnęła Rada Ministrów (jedynie 10% projektów oczekujących na uchwalenie).

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 okresie badanych dwóch lat IV kadencji Sejmu można było zaobserwować na wielu płaszczyznach zjawiska znane z kadencji II i III (np. duża liczba poprawek zgłaszanych podczas II czytania; najwyższa efektywność legislacyjna Rady Ministrów). Niekiedy jednak dopiero w bieżącej kadencji tendencje, które były 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 zdeteminowany 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 w początkowym okresie (przez 17 z 24 analizowanych miesięcy) przewagą koalicji rządzącej w obu izbach Parlamentu,
- obecnością w Sejmie dużej liczby posłów nie zasiadających dotąd w ławach poselskich (nowe kluby i koła poselskie).

Coroczne Raporty Biura Studiów i Ekspertyz zawierające kompleksową analizę projektów ustaw będących przedmiotem prac Sejmu w poszczególnych latach kolejnych kadencji, z zasady nie zawierają jednoznacznego, całościowego podsumowania, oceniającego jakość prac podmiotów biorących udział w procesie legislacyjnym. Nie taki bowiem cel przyświecał twórcom kolejnych *raportów*. Ideą, która legła u podstaw prezentowanej pracy badawczej, był zamiar przedstawienia szczegółowej analizy statystycznej poszczególnych aspektów toku prac w badanym okresie. Ocena przedstawionych w Raporcie danych należy do czytelnika. W tym miejscu autor ogranicza się do sformułowania kilku najbardziej podstawowych wniosków w oparciu o dane z dwóch lat prac Sejmu IV kadencji:

W dniu 1 grudnia 2003 r. spośród 672 projektów wniesionych w ciągu dwóch lat IV kadencji (do 19 października 2003 r.) 141 projektów (21%) znajdowało się w fazie prac legislacyjnych w Sejmie, 495 projektów (74%) zostało przez Sejm uchwalonych, 20 projektów (3%) zostało odrzuconych, a 13 (prawie 2%) wycofanych.

W okresie tym ustaliła się zapoczątkowana pod koniec 2000 r. przewaga ilości inicjatyw rządowych (67%) nad sejmowymi (25%). Spowodowane jest to między innymi faktem, spadku aktywności legislacyjnej posłów – w ciągu 2 lat IV kadencji zgłosili oni jedynie 170 projektów, podczas gdy w ciągu 2 lat III kadencji aż 273 projekty. Spadła również aktywność legislacyjna komisji sejmowych (obecnie 20 projektów, wtedy – 34). Projektów rządowych było w tym samym okresie natomiast aż o 200 więcej niż w III kadencji (obecnie 450, wówczas 253). Wskazane zmiany świadczą o tym, że Polska po okresie intensywnych przemian ustrojowych, charakteryzu-

jących się znaczną przewagą inicjatyw poselskich nad innymi, dołącza do państw o stabilnej strukturze prac ustawodawczych, w których głównym motorem zmian prawa jest rząd.

Największą liczbę projektów poselskich poparli posłowie klubów SLD (54) i PSL (50), natomiast najwięcej projektów zgłoszonych samodzielnie przez jeden klub przedstawiły PiS (32), PSL (26) i SLD (25). Skuteczność owych inicjatyw kształtowała się na bardzo różnym poziomie, uzależnionym głównie od wielkości klubu poselskiego i możliwości poparcia podczas dalszych prac zgłoszonego projektu. Najlepszy stosunek ustaw uchwalonych do zgłoszonych osiągnęły kluby SLD (opublikowano w Dzienniku Ustaw 68% ustaw uchwalonych na podstawie projektów zgłoszonych samodzielnie przez posłów tego klubu; klub ten osiągnął również skuteczność na poziomie 52% w przypadku projektów popartych wraz z przedstawicielami innych klubów) oraz PO (odpowiednio procenty te wynosiły 53% i 34%).

W porównaniu z pierwszym rokiem kadencji wzrosła prawie dwukrotnie liczba projektów, których rozpatrywanie zakończyło się negatywnie (5,5%) – pośród których były m.in. 20 projektów odrzuconych (3%) oraz 13 wycofanych (prawie 2%). Mimo to, w kadencjach poprzednich liczby te były zdecydowanie wyższe. Ponadto, trzy ustawy nie zostały uchwalone ponownie po wecie Prezydenta, a co do jednej z nich Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność z Konstytucją przed jej podpisaniem przez Prezydenta.

Średni czas rozpatrywania projektu przez Sejm wynosił – po dwóch latach prac obecnej kadencji – 95 dni, podczas gdy w pierwszym jej roku jedynie 59 dni. Jak widać wartość ta zbliża się do poziomu notowanego dla III kadencji (wówczas wynosił on średnio 103 dni). Projekty rządowe były rozpatrywane średnio dwa razy szybciej (79 dni) niż projekty grup posłów (156 dni). Średni czas rozpatrywania projektu w trybie pilnym wyniósł 17 dni. Oznacza to, iż przeciętny czas rozpatrywania projektu pilnego wynosi pół miesiąca (podczas gdy projektu zwykłego ponad pięciokrotnie dłużej). Biorąc pod uwagę, że średnio posiedzenia Sejmu odbywają się co dwa tygodnie, tempo to należy uznać za bardzo szybkie.

Wśród 434 projektów (100%), których procedura ustawodawcza zakończyła się w badanym okresie uchwaleniem i opublikowaniem ustawy – 347 projekty (80%) wniosione zostały przez Radę Ministrów, 58 projektów (13%) wniosli posłowie, 12 projektów (3%) zgłosił Prezydent, 9 projektów (2%) – komisje sejmowe, 7 projektów wniosł Senat (2%), a 1 projekt obywateli. Rada Ministrów była najbardziej skutecznym podmiotem wśród wnioskodawców w zakresie liczby projektów, których procedura zakończyła się opublikowaniem ustawy (efektywność legislacyjna). Rada Ministrów wniosła bowiem w ciągu dwóch lat IV kadencji 450 projektów ustaw, co skutkowało uchwaleniem i opublikowaniem 347 ustaw (77%).