

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



Biuro Studiów i Ekspertyz

WYDZIAŁ EKSPERTYZ
PRAWNYCH

Ilościowa analiza projektów ustaw
(I Kadencja Sejmu RP –
stan na dzień 30.X.1992 r.)

Listopad 1992

Zespół Opinii Prawnych

Raport

Nr 28

Wstęp

Zamierzeniem autorów było zbadanie, na ile przygotowywane obecnie w Sejmie ustawy odpowiadają ogólnie uznawanym potrzebom przemiany naszego systemu prawnego. Przemiana ta miałaby polegać, w płaszczyźnie merytorycznej, na zapewnieniu adekwatności nowych regulacji prawnych do zadań transformacji ustroju gospodarczego i politycznego oraz do społecznych oczekiwań związanych z transformacją ustrojową, zaś w płaszczyźnie formalnej na nadaniu systemowi prawa walorów spójności, wyrazistości i czytelności, zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawa.

Przedmiotem analizy stał się zbiór 126 projektów ustaw, które do dnia 30.10.1992 roku wpłynęły do Sejmu w wykonaniu inicjatywy ustawodawczej różnych uprawnionych podmiotów.

Analiza ma charakter bardziej ilościowy, niż jakościowy. Dlatego jej wyniki ukazują - i to w sposób przybliżony - tylko pewne cechy objętych nią projektów. Ale nawet tak przeprowadzone badanie ujawnia kilka zjawisk niepokojących, a przez to kwalifikujących się do dalszej uważnej obserwacji oraz - być może - przeciwdziałania.

Dotyczy to przede wszystkim znaczenia przewagi zmian doraźnych i fragmentarycznych (zwłaszcza w inicjatywach poselskich) nad systemowymi nowymi rozwiązaniami całościowymi.

Zbyt wielu projektom brak należyście - tzn. zgodnie z art. 31 ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu - sporządzonego uzasadnienia, co utrudnia rozpoznanie intencji projektodawców i ocenę zasadności ich inicjatywy. Mankamentem uzasadnienia bywa często brak wskazania źródeł finansowania przewidzianych w projektowanej ustawie przedsięwzięć. Z reguły projektodawcy odwołują się wyraźnie lub w domyśle do szczodrości budżetu państwa. Powstaje tą drogą niebezpieczeństwo pogłębiania jego deficytu poprzez niefrasobliwą działalność legislacyjną.

Zdarzają się projekty prawnie "puste", bowiem zawierające sformułowania pozabawione wartości normatywnej, dla których nie powinno być miejsca w akcie prawnym. Zjawiskiem groźnym dla przyszłej interpretacji i stosowania uchwalanych ustaw jest nieprzestrzeganie zasad techniki legislacyjnej przez ich autorów.

W dziewięciu procentach liczby projektów doszukano się błędów w wewnętrznym układzie i oznakowaniu przepisów, ich jasności i poprawności językowej, zaś aż w 16 % znaleziono uchybienia w sformułowaniu przepisów upoważniających do wydania aktów wykonawczych. Przypomnieć w tym miejscu wypada, iż ściśle kryteria poprawności klauzul upoważniających tego rodzaju ustalił m.in. w szeregu swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny. Projekty wniesione w inicjatywy rządu są sporządzane z reguły w sposób bardziej odpowiadający zasadom techniki legislacyjnej, co nie dziwi, wobec relatywnie wysokiej kompetencji służb prawnych rządu. Wyprowadzić wszakże z tego można i taki wniosek, że pozostali inicjatorzy projektów ustawodawczych powinni pełniej korzystać z pomocy fachowych legislatorów przy opracowywaniu projektów.

Wbrew cytowanemu przepisowi Regulaminu Sejmu utrzymuje się zła praktyka nie opracowywania łącznie z projektem ustawy założeń podstawowych aktów wykonawczych (lub - pełnych projektów takich aktów). Skutkować to może - a i skutkuje w praktyce - opóźnieniem ich wydania i wejścia w życie, a tym samym i wejścia w życie odpowiednich przepisów samej ustawy. W zestawieniu ze wskazanymi wcześniej uchybieniami w formułowaniu przepisów upoważniających do wydania aktów wyko-

nawczych stwarza to ponadto możliwość nadmiernej dowolności w kształtowaniu treści aktów wykonawczych przez organy upoważnione.

Jeżeli sygnalizacja niektórych słabości treściowych i najczęściej popełnianych w projektowaniu błędów formalnych przyczyni się w jakiejś mierze do polepszenia wyników prowadzonego w Sejmie postępowania legislacyjnego - cel niniejszego opracowania uznać można będzie za osiągalny

Prawno - socjologiczna analiza projektów ustaw

Analizie poddano 115 projektów ustaw, będących przedmiotem prac sejmowych (do dnia 30,10,1992 r.).

Dla obserwacji i analizy procesu legislacyjnego ważne jest ustalenie, jak miejsce narodzin (podmiot) inicjatywy ustawodawczej oddziałuje na projekt ustawy. Podmiot inicjatywy ustawodawczej może wpływać na sam przedmiot legislacji; można domniemywać, że większość problemów administracji i gospodarki będzie przedmiotem ustawodawczej inicjatywy rządowej. Natomiast niektóre projekty poselskie nosić będą znamiona wpływu partykularnych interesów reprezentowanych przez posłów, ich kluby, partie polityczne czy zbiorowości wyborców. Dlatego też socjologiczno - prawną analizę projektów ustaw, zaczniemy od prześledzenia wpływu miejsca inicjatywy ustawodawczej - podmiotu na zgłoszony projekt.

1. Projektodawca:

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. rząd	35	27.78
2 b. prezydent	1	0.79
3 c. senat	7	5.56
4 d. posłowie	72	57.14
5 e. komisje sejmowe	11	8.73
Razem	126	100.00

(dla wszystkich tabel: N - ilość ustaw, % - procent ustaw)

Wśród poddanych analizie 126 projektów ustaw /projektów nowelizacji ustaw/, 72 projekty zostały wniesione przez posłów, 35 projektów złożył rząd, a 19 projektów zostało złożone przez Prezydenta, Senat i komisje sejmowe.

2. Czy jest konstytucyjne zobowiązanie do wydania ustawy w danym zakresie?

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	8	6.35
2 b. nie	118	93.65
Razem	126	100.00

2. Ze 100 projektów ustaw będących przedmiotem analizy jedynie 8 powstało w oparciu o konstytucyjne upoważnienie - są to między innymi projekt ordynacji wybor-

czej, projekty ustaw: o referendum, o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, oraz zmieniające ustawy o sądach powszechnych i prokuraturze.

3. Czy jest to nowa ustawa czy nowelizacja już istniejącej ?

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. nowa ustawa	58	46.03
2 b. nowelizacja	68	53.97
Razem	126	100.00

Prawie 54 % projektów stanowią propozycje zmiany ustaw już istniejących. Natomiast 46 % /jest to bardzo duża liczba/ to propozycje nowych ustaw - z których znaczna część dotyczy rozwiązań całościowo - systemowych.

Projekty ustaw zgłaszane przez rząd /35/ koncentrują się na nowych inicjatywach ustawodawczych /25/ - tylko 10 projektów są to propozycje nowelizacji istniejących ustaw. Wśród projektów sejmowych dominują nowelizacje - nie wolno zakładać, że ich wartość dla systemu prawnego jest mniejsza, ale wydaje się, że parlament w większym stopniu poprawia istniejący ład prawny, a rząd go tworzy w kontekście problemów, które musi rozwiązać. /zależność statystyczna istotna na poziomie $p < 0.0001$ / str 2/.

5. Przedmiot uregulowań projektu według kryterium gałęzi prawa.

Treść odpowiedzi	N	%
1 a.- prawo konstytucyjne	11	8.73
2 d. - prawo karne	7	5.56
3 e. - prawo cywilne	6	4.76
4 f. - prawo pracy i ubezpieczeń społecznych	18	14.29
Prawo administracyjne		
5 administracja rządowa i inne organy władzy	14	11.11
6 samorząd terytorialny	8	6.35
7 samorząd zawodowy	4	3.17
8 ochrona środowiska i gospodarka gruntami	10	7.94
9 prawo administracyjne - inne	13	10.32
Prawo gospodarcze i finansowe		
10 cła i podatki	8	6.35
11 instytucje finansowe	5	3.97
12 podmioty gospodarcze	9	7.14
13 inne zagadnienia gospodarcze	13	10.32
Razem	126	100.01

5. Podział według gałęzi prawa jest z konieczności podziałem uproszczonym, trudno było bowiem /przy ograniczonej liczbie 126 projektów ustawa/ dokonać podziału szczegółowego, a ponadto zbyt wielkie rozbieżności kryteriów podziału utrudniałyby, w znacznym stopniu analizę. Stąd też w podziale prawa administracyjnego oraz prawa gospodarczego znalazło się kryterium "inne" /pkt. 9 i 13/. Najliczniejsza grupa projektów dotyczy prawa administracyjnego /49/ zaś druga co do wielkości jest grupa projektów dotyczących prawa gospodarczego /35/. Łączna liczba 84 projektów świadczyć może o dużym zainteresowaniu projektodawców szybką zmianą gospo-

darczej tkanki życia społecznego. Znacząca liczba /33/ projektów odnosi się także - w większym lub mniejszym stopniu - do transformacji ustroju politycznego w dziedzinach regulowanych przez prawo konstytucyjne /pkt. 1 a/ i prawo administracyjne /pkt. 5 i 6/.

**6. Przedmiot uregulowań projektu według kryterium dziedziny życia społecznego
(jeden projekt może dotyczyć wielu dziedzin życia społecznego)**

Treść odpowiedzi	Il. odp.	% ustaw
1 a. system polityczny	14	11.11
2 b. gospodarka /ekonomia/	58	46.03
3 c. polityka społeczna	34	26.98
4 d. kultura i edukacja	5	3.97
5 e. administracja i bezpieczeństwo	34	26.98
Razem	145	100%=126

6. Podział projektów ustaw według kryterium dziedzin życia społecznego wskazuje na życie gospodarcze, jako na przedmiot największego zainteresowania projektodawców. Niepokoić może fakt, że tylko pięć projektów dotyczyło tak niebagatelnych dziedzin jak kultura i edukacja. Wnioskować zatem można, iż ustawodawca, koncentrując się w swoich pracach legislacyjnych raczej na zagadnieniach gospodarczych, zaniedbuje inne dziedziny życia społecznego. Należy podkreślić również, że w przypadku pytania szóstego respondenci mieli możliwość wyboru więcej niż jednej dziedziny życia społecznego, którą projekt reguluje. Takie rozszerzenie możliwości wyboru jest konsekwencją faktu, iż poszczególne projekty często regulowały więcej niż jedną dziedzinę życia społecznego.

Spośród 14 ustaw dotyczących spraw politycznych - tylko trzy ustawy są dziełem rządu, a pozostałe wniesione zostały do łaski marszałkowskiej przez posłów /4/, komisje sejmowe /3/, senat /3/, i prezydenta /1/. O ustawach z zakresu gospodarki możemy powiedzieć, że w jednakowym stopniu są przedmiotem zainteresowania wszystkich podmiotów występujących z inicjatywą ustawodawczą, podobnie jest w przypadku spraw dotyczących bezpieczeństwa i administracji. W kwestii spraw polityki społecznej daje się zauważyć większa aktywność parlamentu. Wynika to z pewnością stąd, iż parlamentarzyści podlegają w większym niż rząd stopniu naciskom społecznym.

7. Czy projekt przewiduje jakieś odstępstwa (wyjątki) od zasad w nim ustalonych ?

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	20	15.87
2 b. nie	106	84.13
Razem	126	100.00

7a. Jeśli projekt przewiduje jakieś odstępstwa od ustalonych w nim zasad, to ile?

Ilość wyjątków	Ilość ustaw	%
0	111	88.10
1	5	3.97
2	2	1.59
3	3	2.38
4	1	.79
5	1	.79
7	1	.79
8	1	.79
21	1	.79
Razem	126	100.00

8. Czy projekt zawiera przepisy nie będące normami prawnymi /apele, postulaty, upomnienia/?

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	8	6.35
2 b. nie	118	93.65
Razem	126	100.00

8. Zdarza się i tak, że chcąc zapewne podkreślić wagę przedmiotu legislacji wnioskodawca, umieszcza w treści ustawy sformułowania nie odpowiadające zasadom tworzenia prawa, jak apele, postulaty itp. których waga np. moralna jest wysoka, ale które pozbawione są znaczenia prawnego. Na szczęście tylko w ośmiu projektach mieliśmy do czynienia z takimi przypadkami.

9. Czy poszczególne części ustawy zostały umieszczone we właściwej kolejności / & 12/ ?

/&12 Uchwały Nr. 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r w sprawie zasad techniki prawodawczej - M.P nr. 44 poz.310 /

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	88	69.84
2 b. nie	6	4.76
3 c. nie dotyczy	32	25.40
Razem	126	100.00

9. Uchwała Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej, określa jak powinien wyglądać prawidłowo sporządzony akt prawny. Ustala ona m.in. kolejność w jakiej przepisy ustawy powinny być umieszczone. Tylko sześć projektów uchybia tym zasadom.

Ocena poprawności technicznej zgłaszanego projektu jest trudna o tyle, że wśród projektów zgłaszanych przez posłów jest znacznie więcej nowelizacji i tym samym aktów, których to kryterium dotyczy tylko częściowo./16 : 20/. Ocena poprawności legislacyjnej zgłaszanych projektów, dokonana w oparciu o uchwałę Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r., wykazuje, że projekty rządowe są przygotowy-

wane najstaranniej: 23 na 27. Dotyczy to zarówno umieszczenia przepisów ustawy we właściwej, z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej, kolejności, jak i podziału na artykuły, ustępy, paragrafy oraz prawidłowej redakcji upoważnień do wydawania aktów wykonawczych.

10. Czy oznaczenie przepisów ustawy /podział na artykuły, ustępy, paragrafy/ oraz jej systematyzacja /rozdziały, działy, tytuły/ są prawidłowe ?

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	114	90.48
2 b. nie	10	7.94
3 c. nie dotyczy	2	1.59
Razem	126	100.01

Aż dziesięć projektów ustawodawczych zawiera błędnie oznaczone artykuły, ustępy i paragrafy, jak i niewłaściwą systematyzację - stanowi to blisko 8 % zgłoszonych wniosków. Większość tego typu błędów zawierały projekty poselskie /aż dziewięć projektów/.

11. Czy przepisy zawierające upoważnienie do wydania aktów wykonawczych zostały prawidłowo zredagowane?

/&50 Uchwały Nr. 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r w sprawie zasad techniki prawodawczej - M.P nr. 44 poz.310 /

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. poprawna	43	34.13
2 b. nieprawidłowa	18	14.29
3 c. nie dotyczy	65	51.59
Razem	126	100.01

11. Blisko 15 % złożonych projektów zawiera nieprawidłowo zredagowane upoważnienia do wydania aktów wykonawczych. Jest to liczba bardzo znacząca. Ustawa dotknięta taką wadą zwykle nie może być właściwie stosowana i może stać się przyczyną sporów kompetencyjnych w łonie władzy wykonawczej.

12. Czy uzasadnienie projektu zostało dołączone do projektu?

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	126	100.00
Razem	126	100.00

13. Czy uzasadnienie jest ogólnikowe czy szczegółowe?

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. ogólnikowe	59	46.83
2 b. szczegółowe	67	53.17
Razem	126	100.00

12 - 13. Wszystkie projekty zawierają uzasadnienie ale prawie połowa spośród nich to uzasadnienia ogólnikowe. Ważne wydaje się określenie czyje, którego z wnioskodawców, projekty zawierają ogólnikowe uzasadnienia - czy są to projekty rządu czy Sejmu. Z analizy wynika, że uzasadnienia projektów rządowych są szczegółowe, natomiast projekty poselskie mają uzasadnienia ogólnikowe, i jest to tak duża, i istotna różnica / $p < 0,0001$ /, że można mówić o pewnej zasadzie.

14. Czy uzasadnienie zawiera ocenę skutków ekonomicznych wprowadzenia projektu w życie ?

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	29	23.02
2 b. nie	81	64.29
3 c. nie dotyczy	16	12.70
Razem	126	100.01

15. Czy w uzasadnieniu wskazano źródła finansowania skutków ekonomicznych wprowadzenia projektu w życie?

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	24	19.05
2 b. nie	74	58.73
3 c. nie dotyczy	28	22.22
Razem	126	100.00

15. Konsekwencją powyżej prezentowanej postawy wnioskodawców są braki wskazania na źródło finansowania skutków ekonomicznych wprowadzenia nowego prawa - 74 projekty zawierają powyższe braki.

Projekty poselskie, których uzasadnienia są najczęściej ogólnikowe, są też projektami, które nie zwracają dostatecznej uwagi na to, gdzie znaleźć pokrycie finansowe kosztów wprowadzanej regulacji.

16. Kogo obciążą skutki ekonomiczne wprowadzenia regulacji ? (można wybrać więcej niż jeden podmiot, procentowanie w stosunku do liczby projektów ustaw)

Treść odpowiedzi	Il. odp	% ustaw
1 a. budżet państwa,	65	51.59
2 b. ogół obywateli	11	8.73
3 c. inne podmioty /podać jakie/	34	26.98
4 d. nie dotyczy	40	31.75
Razem	150	100%=126

16. Z treści ustawy można wnioskować o tym kogo dotkną ekonomiczne konsekwencje wprowadzanego prawa. Innymi słowy można zapytać kto za to zapłaci ? W przeważającej mierze konsekwencje finansowe nowych legislacji obciążać będą budżet państwa.

17a. Akty wykonawcze przewidziane w projekcie ustawy- podmiot upoważniony do wydania aktu wykonawczego

Treść odpowiedzi	N	%
0 Brak aktów wykonawczych	76	60.32
1 Rada Ministrów	18	14.29
2 ministrowie	26	20.63
5 Inne podmioty	6	4.76
Razem	126	100.00

17b. Przewidziana liczba aktów wykonawczych.

Liczba aktów	Liczba projektów	%
0	76	60.32
1	13	10.32
2	11	8.73
3	7	5.56
4	2	1.59
5	4	3.17
6	1	0.79
7	3	2.38
9	1	0.79
10	1	0.79
12	1	0.79
15	1	0.79
21	2	1.59
22	2	1.59
23	1	0.79

18. Czy projekty aktów wykonawczych zostały dołączone do projektu ustawy?

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	1	0.79
2 b. nie	82	65.08
3 c. nie dotyczy	43	34.13
Razem	126	100.00

17 - 18. Większość projektów ustaw nie przewiduje aktów wykonawczych, tym samym nie wskazuje na podmiot upoważniony do wydania aktu wykonawczego. Na 50 projektów ustaw, które przewidują wydanie aktów wykonawczych ich podmiotem są przede wszystkim ministrowie /26/ i Rada Ministrów /18/ - można więc zapytać czy nie jest to otwarta ścieżka do odbudowy nadmiernego znaczenia "legislacji rządowej", pozaparlamentarnej, tak popularnej w poprzednim ustroju. W jednym przypadku przewidziano aż 23 akty wykonawcze do jednej ustawy. I tylko w jednym przypadku projekt aktu wykonawczego został dołączony do projektu ustawy.

19. Zgodność projektu z układem o stowarzyszeniu Polski z EWG.

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	25	19.84
2 b. nie	8	6.35
3 c. nie dotyczy	93	73.81
Razem	126	100.00

20. Zgodność projektu z Konwencją Praw Człowieka.

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	31	24.60
2 b. nie	8	6.35
3 c. nie dotyczy	87	69.05
Razem	126	100.00

21. Zgodność projektu z Europejską Kartą Socjalną

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	26	20.63
2 b. nie	7	5.56
3 c. nie dotyczy	93	73.81
Razem	126	100.00

22. Ilość przewidzianych w projekcie zmian innych ustaw.

Liczba zmian	Ilość projektów	%
0	89	70.63
1	9	7.14
2	4	3.17
3	14	11.11
4	2	1.59
5	2	1.59
6	3	2.38
8	1	.79
9	1	.79
27	1	.79
Razem	126	100.0

19 - 21. Niepokój budzą niezgodności projektów ustawa z umowami i konwencjami prawa międzynarodowego, których Polska jest stroną. W przeważającej mierze dotyczy to pakietu ustaw lustracyjnych, które pozostają w sprzeczności z Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Międzynarodowymi Paktami Praw Człowieka (art. 25 Paktów).

22. Tworzenie nowego prawa związane jest z koniecznością zmian w istniejącym ładzie prawnym. W związku z tym w niektórych przypadkach zmiany są bardzo duże - od jednej do 27 zmian. Pięć projektów ustaw zawiera co najmniej sześć zmian w innych ustawach.

23. Czy projekt zawiera przepisy wymagające ustanowienia sankcji za ich naruszenie ?

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	13	10.32
2 b nie	113	89.68
Razem	126	100.00

24. Ile takich przepisów zawiera?

Liczba przepisów	N	%
0	117	92.86
1	4	3.17
2	1	0.79
3	1	0.79
4	1	0.79
5	2	1.59

24. Czasami mamy do czynienia z sytuacją, gdy ustawodawca ustalając zakaz zapomina o ustanowieniu sankcji za jego naruszenie. Norma prawna pozbawiona sankcji jest wówczas przepisem martwym, ponieważ brak jest przepisu, który zmuszałby adresatów normy do jej przestrzegania. W analizowanych projektach ustaw nie było wielu takich przepisów.

25. Zgodność procedur przewidzianych w projekcie z ogólnie obowiązującymi zasadami proceduralnymi /karna, cywilna, administracyjna/ - czy nie zostały stworzone nowe dotąd nieznane procedury ?

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. zgodna	80	63.49
2 b. niezgodna	14	11.11
3 c. brak jakichkolwiek procedur	27	21.43
4 d. zostały stworzone nowe procedury	5	3.97
Razem	126	100.00

25. Dobrze jest gdy proponowane w projekcie zasady proceduralne są zgodne z ogólnymi procedurami przewidzianymi w prawie tj. karną, cywilną, administracyjną. Projektodawca może zaproponować własną procedurę, ale za niewłaściwą należy uznać sytuację, gdy proponowana procedura jest zasadniczo niezgodna z już istniejącymi. 14 projektów jest właśnie niezgodnych w płaszczyźnie zasad proceduralnych z istniejącym ustawodawstwem, 24 projekty nie przewidują jakiegokolwiek procedury a w pięciu wypadkach zostały stworzone nowe procedury.

26. Projekt ustawy odnosi się do:

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. chwili obecnej	114	90.48
2 b. przeszłości np. odszkodowania za prześladowania ze strony reżimu stalinowskiego	12	9.52
Razem	126	100.00

26. Obecna sytuacja polityczna kraju sprzyja rozliczeniom z przeszłością, i to zarówno stalinowską jak i realnego socjalizmu. Stąd też pewna część projektów dotyczy takich właśnie rozliczeń /12/. Są to głównie projekty poselskie, traktujące o odszkodowaniach za prześladowania ze strony władzy komunistycznej itp. Projekty rządowe w większości dotyczą bieżącej sytuacji kraju, co jest niewątpliwie konsekwencją zadań jakie przed rządem stoją.

27. Czas obowiązywania ustawy:

Treść odpowiedzi	N	%
1a. charakter stały,	113	89.68
2 b. charakter epizodyczny	13	10.32
Razem	126	100.00

27. Cechą charakterystyczną ustawy epizodycznej jest z góry założony, ograniczony czas jej obowiązywania. Uchwalania ustaw epizodycznych nie można uznać za zjawisko pozytywne, nie wpływają one bowiem na stabilizację systemu prawnego. Jednakże w okresie przejścia do systemu gospodarki rynkowej ich uchwalanie jest niekiedy koniecznością. Wydaje się, że właśnie z tego powodu liczba projektów ustaw o charakterze epizodycznym jest stosunkowo duża (13 projektów).

28. Charakter rozwiązań zastosowanych w projekcie

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. systemowe /regulacja całej dziedziny życia społecznego np. lecznictwa/	29	23.02
2 b. cząstkowe	37	29.37
3 c. nie dotyczy	60	47.62
Razem	126	100.01

28. Zakres zmian społeczno - gospodarczych w Polsce jest tak duży, że wymaga objęcia literą prawa całych dziedzin życia społecznego, stąd aż dwadzieścia dziewięć projektów ma charakter systemowy, reguluje całą dziedzinę życia społecznego.

Charakter systemowy mają w większości projekty ustaw pochodzące od rządu. Jest to konsekwencja zadań jakie stoją przed rządem .Poza tym większość projektów rządowych, to nie nowelizacje, lecz propozycje wprowadzenia nowych ustaw, co oczywiście nie pozostaje bez wpływu na systemowy charakter tychże rozwiązań.

29. Czy prowadzenie ustawy powoduje konieczność powołania do życia nowej instytucji bądź komórki administracyjnej /np. Agencja Rynku Rolnego itp./?

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. przewiduje	39	30.95
2 b. nie przewiduje	87	69.05
Razem	126	100.00

29. Systemowość rozwiązań prawnych wiąże się często z tworzeniem nowych instytucji bądź nowych komórek w istniejących instytucjach, które powoływane są do wykonywania stanowionego prawa /np. Agencja Rynku Rolnego/. Nie pozostaje to rzecz jasna bez wpływu na koszty wprowadzenia danej regulacji - 1/4 projektów powoduje do życia nową instytucję lub komórkę administracyjną. Jeżeli jej stworzenie nie jest wynikiem rzeczywistej konieczności, mamy do czynienia ze zbędną rozbudową aparatu administracyjnego, a co za tym idzie dodatkowym obciążeniem budżetu państwa.

30. Społeczny zasięg ustawy - grupy, zbiorowości społeczno -zawodowe których dotyczy projekt ustawy.

Treść odpowiedzi	Il. odp.	% ustaw
1 a. ogół obywateli	61	48.41
2 b. grupa społeczna /młodzież, osoby czynne zawodowo, bezrobotni, emeryci/	40	31.75
3 c. środowiska zawodowe /nauczyciele, lekarze, adwokaci/	28	22.22
4 d. podmioty gospodarcze	40	31.75
Razem	169	100%=126

30. Większość tworzonych ustaw dotyczy wszystkich obywateli, 40 projektów związanych jest z podmiotami gospodarczymi, a 68 odnosi się do wyodrębnionych grup społecznych i środowisk zawodowych.. Jak widać z zestawienia, jeden projekt może odnosić się do dwóch bądź więcej grup społecznych - przepisy mają więc wymiar personalny - są adresowane do konkretnej zbiorowości.

Zakończenie

Zakres przedmiotowy zbadanego zbioru projektów legislacyjnych wskazuje na wyraźną przewagę regulacji odnoszących się do ustroju gospodarczego oraz sposobów sprawowania władzy, a zatem dziedzin, które w rzeczy samej stanowią główne pole transformacji, których przekształcenie jest najpilniejsze i które tak właśnie są postrzegane przez elity polityczne.

Wiele inicjatyw ustawodawczych podjęto w zgodności z priorytetami ustalonymi przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów w Raporcie o kierunkach pilnych zmian w systemie prawnym RP z br. Tytułem przykładu można tu wymienić projekty ustaw o powszechnej prywatyzacji, prywatyzacji, zagospodarowaniu przestrzennym, Prokuraturii Generalnej RP, a także Ordynacji wyborczej do Sejmu RP,

Prawa budowlanego, Prawa probierczego, Prawa o miarach, Prawa autorskiego. Wyliczenie to można kontynuować.

Niepokoiki natomiast brak także uznanych przez Radę Legislacyjną za pilne fundamentalnych, systemowych aktów ważnych dla całych gałęzi prawa - prawa cywilnego, finansowego, karnego i in. - być może nie wymagających dłuższych prac przygotowawczych, lecz o strategicznym znaczeniu dla pomyślnego przebiegu procesów transformacji.