

**KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ**



Biuro Studiów i Ekspertyz

**WYDZIAŁ EKSPERTYZ
PRAWNYCH**

Ilościowa analiza projektów ustaw

**(I Kadencja Sejmu RP
- stan na dzień 15 marca 1993 r.)**

Marzec 1993

Zespół Opinii Prawnych

Raport

Nr 39

Ilościowa analiza projektów ustaw

Wstęp

Podstawowym zadaniem każdego parlamentu jest tworzenie prawa. Od jakości stanowionych ustaw zależy dobre funkcjonowanie państwa, jego stabilność. Szczególnej wagi nabiera to zadanie w warunkach polskich, gdy demokrację buduje się w zasadzie od podstaw, a zasadnicze zręby systemu prawnego muszą zostać stworzone na nowo. Dlatego też autorom niniejszego opracowania wydała się interesująca odpowiedź na pytanie: 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 142 projektów ustaw, które w dniu 15 marca 1993 roku były przedmiotem prac Sejmu. W analizie nie uwzględniono projektów, które już zostały przez Sejm I Kadencji uchwalone i stały się obowiązującym prawem, jak również tych, które Sejm odrzucił. Podstawą niniejszego opracowania była ankieta, składająca się z 29 pytań dotyczących projektów ustaw opracowana w Zespole Opinii Prawnych BSE, a prawnicy zatrudnieni w tym zespole dokonali - w myśl przyjętego w niej kwestionariusza - analizy wszystkich projektów ustaw, nad którymi Sejm obecnie pracuje.

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 przedsięwzięć przewidzianych w projektowanej ustawie. 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", zawierające sformułowania pozbawione wartości normatywnej, dla których nie powinno być miejsca w akcie prawnym. Zjawiskiem groźnym dla przyszłej interpretacji i stosowania uchwalanych ustaw jest nieprzestrzeżenie zasad techniki legislacyjnej przez ich autorów.

W 9% liczby projektów doszukano się błędów w wewnętrznym układzie i oznakowaniu przepisów, ich jasności i poprawności językowej, zaś aż w 13 % znaleziono

uchybień 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 z 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 wykonawczych stwarza to 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 osiągnięty.

Ilościowa analiza projektów ustaw

Analizie poddano 142 projekty ustaw, które są obecnie przedmiotem prac Sejmu.

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 analizę projektów ustaw, zaczniemy od prześledzenia wpływu miejsca powstania inicjatywy ustawodawczej na zgłoszony projekt.

1. Projektodawca

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. rząd	35	27.78	23	16.20
2 b. prezydent	1	0.79	5	3.52
3 c. senat	7	5.56	5	3.52
4 d. posłowie	72	57.14	98	69.01
5 e. komisje sejmowe	11	8.73	11	7.25
Razem	126	100.00	142	100.00

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

Wśród poddanych analizie 142 projektów ustaw (projektów nowelizacji ustaw), 109 projektów zostało wniesionych przez posłów i komisje sejmowe, 23 projekty złożył rząd, 5 Senat, a 5 pochodzi od Prezydenta. Z powyższego zestawienia widać, iż najaktywniejszym projektodawcą jest Sejm, gdyż to on jest inicjatorem blisko 80% projektów.

2. Czy projekt jest jedynym uregulowaniem na dany temat?

Treść odpowiedzi	15.03.93	
	N	%
1 a. tak	88	61.97
2 b. nie	54	38.03
Razem	142	100.00

2a. Jeśli nie, to ile jest uregulowań na dany temat?

Ilość projektów na ten sam temat	N	%
1 projekt na ten sam temat	87	61.27
2 projekty na ten sam temat	21	14.79
3 projekty na ten sam temat	11	7.75
4 projekty na ten sam temat	10	7.04
5 projektów na ten sam temat	12	8.45
6 projektów na ten sam temat	1	0.70
Razem	142	100.00

2. Niektóre dziedziny życia wymagające regulacji prawnej budziły u projektodawców tak liczne kontrowersje, że powstawało kilka projektów na ten sam temat. Co ciekawsze, kontrowersyjne nie były na ogół sprawy gospodarcze, ale raczej zagadnienia związane z polityką społeczną, działalnością samorządu terytorialnego i z rozliczeniami z okresem władzy komunistycznej. Szczególnym zainteresowaniem projektodawców cieszyły się: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym (5 projektów), ustawa o systemie oświaty (5 projektów), ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (5 projektów) ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (4 projekty), ustawa kombatantska (4 projekty), ustawa lustracyjna (3 projekty), ustawa o warunkach pełnienia stanowisk publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej - związana z ustawami lustracyjnymi (3 projekty), ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych (3 projekty), ustawa o izbach lekarskich (2 projekty) oraz ustawy o finansach gmin i o komunalnych kasach oszczędności (po dwa projekty).

3. Czy jest konstytucyjne zobowiązanie do wydania ustawy w danym zakresie

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.10.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	8	6.35	18	12.68
2 b. nie	118	93.65	124	87.32
Razem	126	100.00	142	100.00

3. Ze 142 projektów ustaw będących przedmiotem analizy - jedynie 18 powstało na podstawie upoważnienia konstytucyjnego - są to między innymi: projekt ordynacji wyborczej, projekty ustaw: o referendum, o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, oraz zmieniające ustawy o sądach powszechnych i prokuraturze.

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

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. nowa ustawa	58	46.03	74	52.11
2 b. nowelizacja	68	53.97	68	47.89
Razem	126	100.00	142	100.00

Prawie 48% projektów stanowią propozycje zmiany ustaw już istniejących. Natomiast 52% (jest to bardzo duża liczba) to propozycje nowych ustaw - z których znaczna część dotyczy rozwiązań całościowo-systemowych.

Projekty ustaw nowych, a co za tym idzie - również propozycje rozwiązań systemowych, były w większości dziełem rządu. Wśród projektów sejmowych dominują nowelizacje - nie wolno zakładać, że ich wartość dla systemu prawnego jest mniejsza, ale wydaje się, że Sejm w większym stopniu poprawia istniejący ład prawny, rząd zaś próbuje tworzyć zręby nowego systemu.

5. Przedmiot uregulowań projektu według kryterium gałęzi prawa

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a.- prawo konstytucyjne	11	8.73	19	13.38
2 d. - prawo karne	7	5.56	6	4.23
3 e. - prawo cywilne	6	4.76	8	5.63
4 f. - prawo pracy i ubezpieczeń społecznych	18	14.29	16	11.27
Prawo administracyjne:				
5 administracja rządowa i inne organy władzy	14	11.11	15	10.56
6 samorząd terytorialny	8	6.35	17	11.97
7 samorząd zawodowy	4	3.17	6	4.23
8 ochrona środowiska i gospodarka gruntami	10	7.94	10	7.04
9 prawo administracyjne - inne	13	10.32	14	9.86
Prawo gospodarcze i finansowe:				
10 cła i podatki	8	6.35	6	4.23
11 instytucje finansowe	5	3.97	5	3.52
12 podmioty gospodarcze	9	7.14	9	6.34
13 inne zagadnienia gospodarcze	13	10.32	11	7.75
Razem	126	100.01	142	100.01

5. Podział według gałęzi prawa jest z konieczności podziałem uproszczonym, trudno było bowiem (przy ograniczonej liczbie 126 projektów ustaw) 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 130). Najliczniejsza grupa projektów dotyczy prawa administracyjnego (64) zaś druga co do wielkości jest grupa projektów dotyczących prawa gospodarczego (31). Łączna liczba 95 projektów świadczyć może o dużym zainteresowaniu projektodawców szybką zmianą gospodarczej tkanki życia społecznego. Znacząca liczba (51) 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	31.10.92		15.03.93	
	Il. odp.	% ustaw	Il. odp.	% ustaw
1 a. system polityczny	14	11.11	20	14.08
2 b. gospodarka (ekonomia)	58	46.03	59	41.08
3 c. polityka społeczna	34	26.98	37	26.06
4 d. kultura i edukacja	5	3.97	7	4.93
5 e. administracja i bezpieczeństwo	34	26.98	37	26.06
Razem	145	100%=126	160	100%=142

6. Również analiza projektów pod kątem regulowanej przez nie dziedziny życia społecznego wskazuje, iż największym zainteresowaniem projektodawców cieszą się problemy gospodarcze (59 projektów). Niepokoić może fakt, iż tylko 7 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 fakt, iż w przypadku dziedziny życia społecznego, której dotyczy projekt, istniała możliwość wyboru więcej niż jednej dziedziny. Takie rozszerzenie możliwości wyboru jest konsekwencją faktu, iż poszczególne projekty często regulowały więcej niż jedną dziedzinę życia społecznego.

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 Sejmu. Wynika to z pewnością stąd, iż parlamentarzyści podlegają w większym niż rząd stopniu naciskom społecznym.

7. Czy projekt przewiduje wyjątki od zasad w nim ustalonych?

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	20	15.87	17	11.97
2 b. nie	106	84.13	125	88.03
Razem	126	100.00	142	100.00

7a. Jeśli projekt zawiera jakieś wyjątki, to ile?

Ilość wyjątków	Ilość ustaw	%
0	131	92.25
1	5	3.52
2	2	1.41
3	1	.70
4	1	.70
5	1	.70
21	1	.70
Razem	142	99.98

7. Nie jest błędem jeśli ustawodawca ustalając w akcie prawnym pewne zasady jednocześnie ustali jakieś od nich odstępstwa. Wprowadzanie takich wyjątków jest niejednokrotnie koniecznością. Błędem jest natomiast wprowadzanie zbyt dużej liczby wyjątków, gdyż w ten sposób traci sens sama zasada. Z analizy projektów wynika, iż tylko w 17 ustawach wyjątki takie przewidziano i z reguły ich liczba nie była zbyt duża.

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

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	11	7.75
2 b. nie	131	92.25
Razem	142	100.00

Liczba przepisów	Ilość ustaw.	%
0	137	96.48
1	3	2.11
5	1	0.70
7	1	0.70

8. Zdarza się i tak, że chcąc zapewne podkreślić wagę przedmiotu legislacji, wnioskodawca umieszcza w treści ustawy sformułowania nie odpowiadające zasadom tworzenia prawa, takie jak apele, postulaty itp., których waga, np. moralna - jest wysoka, ale które pozbawione są znaczenia prawnego. Na szczęście tylko w 11 projektach mieliśmy do czynienia z takimi przypadkami.

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

(§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	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	88	69.84	10	72.54
2 b. nie	6	4.76	3	2.82
3 c. nie dotyczy	32	25.40	4	24.65
			35	
Razem	126	100.00	142	100.01

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 cztery projekty uchybiają 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. Ocena poprawności legislacyjnej zgłaszanych projektów, dokonana w myśl kryteriów uchwały Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r., wykazuje, że projekty rządowe są przygotowywane najstaranniej. 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	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	114	90.48	131	92.25
2 b. nie	10	7.94	10	7.04
3 c. nie dotyczy	2	1.59	1	0.70
Razem	126	100.01	142	99.99

10. Aż dziesięć projektów zawiera błędnie oznaczone artykuły, ustępy i paragrafy, jak i niewłaściwą systematyzację - stanowi to 7% zgłoszonych wniosków. Większość tego typu błędów zawierały projekty poselskie.

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	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. poprawna	43	34.13	42	29.58
2 b. nieprawidłowa	18	14.29	17	11.97
3 c. nie dotyczy	65	51.59	83	58.45
Razem	126	100.01	142	100.00

11. Blisko 12% 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. Najprawdopodobniej uchybienia takie zostaną usunięte z projektów w toku prac rozpatrujących je komisji, ale już samo ich pojawienie się wpływa na przedłużenie prac Sejmu nad projektem i tym samym opóźnia jego uchwalenie.

12. Czy uzasadnienie projektu zostało dołączone do projektu?

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	126	100.00	142	100.00
Razem	126	100.00	142	100.00

13. Czy uzasadnienie jest ogólne czy szczegółowe?

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. ogólne	59	46.83	71	50.00
2 b. szczegółowe	67	53.17	71	50.00
Razem	126	100.00	142	100.00

12 - 13. Zgodnie z art. 31 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. uzasadnienie projektu powinno:

1. wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
2. przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
3. wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym,
4. przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
5. wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu Państwa,
6. przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Ponadto powinno ono przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji i dyskusji publicznych oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynikał z przepisów ustawy (art. 31 ust. 3 Regulaminu). Powyższe kryteria stały się podstawą oceny ogólności, bądź szczególności uzasadnień poszczególnych projektów. Wszystkie projekty zawierają uzasadnienie, ale połowa spośród nich to uzasadnienia ogólne. Ważne wydaje się określenie czyje, którego z wnioskodawców, projekty zawierają ogólne uzasadnienia - czy są to projekty rządu czy Sejmu. Z analizy wynika, że uzasadnienia projektów rządowych są szczególne, natomiast projekty poselskie mają uzasadnienia ogólne, i jest to tak duża i istotna różnica, że można mówić o pewnej zasadzie.

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

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	24	19.05	26	20.63
2 b. nie	74	58.73	75	59.52
3 c. nie dotyczy	28	22.22	25	19.84
Razem	126	100.00	142	99.99

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

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	24	19.05	33	23.24
2 b. nie	74	58.73	78	54.93
3 c. nie dotyczy	28	22.22	31	21.83
Razem	126	100.00	142	100.00

14 - 15. Konsekwencją powyżej prezentowanej postawy wnioskodawców są braki wskazania na źródło finansowania skutków ekonomicznych wprowadzenia nowego prawa - 78 projektów 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. Podkreślić należy, iż art. 31 ust. 5 Regulaminu Sejmu RP daje Prezydium Sejmu możliwość zwrócenia wnioskodawcy projektu ustawy jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w Regulaminie. Jak dotąd Prezydium Sejmu nie skorzystało z tego uprawnienia, a wydaje się, że w niektórych przypadkach byłoby to wskazane, gdyż oszczędziłoby czas ustawodawcy i wyeliminowało na wstępnym etapie prac sejmowych część projektów, które później i tak są przez Izbę odrzucane.

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

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	Il. odp	%ustaw	Il.odp	% ustaw
1 a. budżet państwa,	65	51.59	67	47.18
2 b. ogół obywateli	11	8.73	11	7.75
3 c. inne podmioty (podać jakie)	34	26.98	36	25.35
4 d. nie dotyczy	40	31.75	51	35.91
Razem	150	100%=126	165	100%=142

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, co oczywiście nie pozostanie bez wpływu na finansowe obciążenie wszystkich obywateli, choć jedynie w 11 przypadkach konsekwencje finansowe nowej regulacji dotkną ogół obywateli bezpośrednio. Aż w 36 przypadkach (1/4 wszystkich ustaw) skutkami finansowymi regulacji obciążone zostały "inne podmioty"; w zależności od przedmiotu ustawy będą to np.: osoby uzyskujące koncesje wg prawa górniczego i geologicznego, osoby korzystające z utworu w myśl prawa autorskiego, samorządy terytorialne - w przypadku projektu ustawy o komunalnych kasach oszczędności, a także partie polityczne - w przypadku projektu ordynacji wyborczej.

17a. Podmiot upoważniony do wydania aktu wykonawczego przewidzianego w projekcie ustawy

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1. Brak aktów wykonawczych	76	60.32	92	64.79
2. Rada Ministrów	18	14.29	17	11.97
3. ministrowie	26	20.63	27	19.01
4. organy terenowe			2	1.41
5. Inne podmioty	6	4.76	4	2.82
Razem	126	100.00	142	100.00

17b. Przewidziana liczba aktów wykonawczych

31.10.92			15.03.93		
Liczba aktów	L. projektów	%	L. aktów	L. projektów	%
0	76	60.32	0	93	65.49
1	13	10.32	1	8	5.63
2	11	8.73	2	12	8.45
3	7	5.56	3	8	5.63
4	2	1.59	4	1	0.70
5	4	3.17	5	4	2.82
6	1	0.79	6	1	0.70
7	3	2.38	7	3	2.11
9	1	0.79	9	3	2.11
10	1	0.79	10	3	2.11
12	1	0.79	11	1	0.70
15	1	0.79	15	1	0.70
21	2	1.59	21	1	0.70
22	2	1.59	22	2	1.41
23	1	0.79	23	1	0.70

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

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	1	0.79	3	2.11
2 b. nie	82	65.08	78	54.93
3 c. nie dotyczy	43	34.13	61	42.96
Razem	126	100.00	142	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 (27) i Rada Ministrów (17) - można więc zapytać czy nie jest to otwarta ścieżka do odbudowy nadmiernego znaczenia "legislacji rządowej", pozaparlamentarnej, tak popularnej w poprzednim ustroju. W jednym przy-

padku 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	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	25	19.84	26	18.31
2 b. nie	8	6.35	8	5.63
3 c. nie dotyczy	93	73.81	108	76.06
Razem	126	100.00	142	100.00

20. Zgodność projektu z Konwencją Praw Człowieka

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	31	24.60	33	23.24
2 b. nie	8	6.35	8	5.63
3 c. nie dotyczy	87	69.05	101	71.13
Razem	126	100.00	142	100.00

21. Zgodność projektu z Europejską Kartą Socjalną

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	26	20.63	30	21.13
2 b. nie	7	5.56	7	4.93
3 c. nie dotyczy	93	73.81	105	73.94
Razem	126	100.00	142	100.00

19 - 21. Niepokój budzą niezgodności projektów ustawy z umowami i konwencjami prawa międzynarodowego, których Polska jest stroną. W przeważającej mierze dotyczy to pakietu ustaw lustracyjnych, które pozostają w sprzeczności z Europejską Kartą Socjalną (część I pkt. 1) oraz z Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności a także z Międzynarodowymi Paktami Praw Człowieka (art. 25 Paktów).

W kilku przypadkach stwierdzono również niezgodność nowo tworzonego prawa z układem o stowarzyszeniu Polski z EWG, a właściwie z prawem Wspólnot Europejskich, gdyż w układzie o stowarzyszeniu Polska zobowiązała się właśnie do dostosowywania ustawodawstwa krajowego do prawa Wspólnot. Wśród aktów sprzecznych ze standardami europejskimi wymienić należy projekty ustaw: o kształtowaniu i ochronie środowiska, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, o monopolu tytoniowym, o monopolu spirytusowym, a także ustawę prawo budowlane.

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

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. zgodna	80	63.49	91	64.08
2 b. niezgod	14	11.11	13	5.15
3 c. brak jakichkolwiek proce	27	21.43	33	23.24
4 d. zostały stworzone nowe procedury	5	3.97	5	3.52
Razem	126	100.00	142	99.99

22. Gdy proponowane w projekcie zasady proceduralne są zgodne z ogólnymi procedurami przewidzianymi w prawie, tj. karną, cywilną, administracyjną, zasada spójności prawa zostaje uszanowana. Projektodawca może zaproponować własną procedurę, ale za niewłaściwą należy uznać sytuację, gdy proponowana procedura jest zasadniczo niezgodna z już istniejącymi. Odnotujmy, że 13 projektów ustaw przewiduje procedury niezgodne z zasadami obowiązującego ustawodawstwa, 33 projekty nie przewidują jakiegokolwiek procedury a w pięciu przypadkach zostały stworzone nowe procedury. Są to projekty ustaw: prawo autorskie (projekt rządowy, druk nr 170 - w art. 85 procedura orzekania w Komisji Prawa Autorskiego dotycząca tabel wynagrodzenia i podziału opłat), o monopolu spirytusowym (projekt poselski, druk nr 267 - nowe zasady udzielania koncesji), o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (projekt rządowy druk nr 434 - specjalna procedura układowa dla przedsiębiorstw państwowych), o referendum (projekt prezydencki druk nr 281 - sposób i tryb przeprowadzania referendum).

23. Projekt ustawy odnosi się do:

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. chwili obecnej	114	90.48	129	90.85
2 b. przeszłości, np. odszkodowania za prześladowania ze strony reżimu stalinowskiego	12	9.52	13	9.15
Razem	126	100.00	142	100.00

23. 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 (13). 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.

24. Czas obowiązywania ustawy:

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. charakter stały,	113	89.68	123	86.62
2 b. charakter epizodyczny	13	10.32	19	13.38
Razem	126	100.00	142	100.00

24. 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 (19 projektów).

25. Charakter rozwiązań zastosowanych w projekcie

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.9	
	N	%	N	%
1 a. systemowe (regulacja całej dziedziny życia społecznego, np. lecznictwa)	29	23.02	28	19.72
2 b. częściowe	37	29.37	52	36.62
3 c. nie dotyczy nowelizacji ustaw już istniejących	60	47.62	62	43.66
Razem	126	100.01	142	100.00

25. Zakres zmian społeczno-gospodarczych w Polsce jest tak duży, że wymaga objęcia literą prawa całych dziedzin życia społecznego, stąd aż dwadzieścia osiem 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.

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

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	N	%	N	%
1 a. przewiduje	39	30.95	41	28.87
2 b. nie przewiduje	87	69.05	101	71.13
Razem	126	100.00	142	100.00

26. 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 - więcej niż 1/4 projektów powołuje 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.

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

Treść odpowiedzi	31.10.92		15.03.93	
	l.odp.	% ustaw	l. odp.	% ustaw
1 a. ogół obywateli	61	48.41	68	47.89
2 b. grupa społeczna (młodzież, osoby czynne zawodowo, bezrobotni, emeryci)	40	31.75	41	28.87
3 c. środowiska zawodowe (nauczyciele, lekarze, adwokaci)	28	22.22	35	24.65
4 d. podmioty gospodarcze	40	31.75	41	28.87
Razem	169 ¹	100%=126	185	100%=142

27. Większość tworzonych ustaw dotyczy wszystkich obywateli, 41 projektów związanych jest z podmiotami gospodarczymi, a 76 odnosi się do wyodrębnionych grup społecznych i środowisk zawodowych. Jak widać z zestawienia, jeden projekt może odnosić się do dwóch bądź więcej grup społecznych.

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 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. Niepokoi 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.

¹ Jeden projekt może odnosić się do dwóch bądź więcej grup społecznych - przepisy mają więc wymiar personalny - są adresowane do konkretnej zbiorowości.