



Ilościowa analiza projektów ustaw I Kadencja Sejmu RP

Stan na dzień 31 maja 1993 r

Sierpień 1993

Zespół Opinii Prawnych

Raport

Nr 48

Raport prezentuje wyniki analizy projektów ustaw jakie znajdowały się w Sejmie I kadencji w dniu jej zakończenia, tj. 31 maja 1993 r. Analiza ma charakter bardziej ilościowy niż jakościowy. Dlatego jej wyniki ukazują tylko pewne cechy objętych nią projektów: zakres przedmiotowy projektów, ich poprawność legislacyjną, zgodność zawartych w nich unormowań z umowami międzynarodowymi, których Polska jest stroną, a także źródła finansowania uregulowań w nich zawartych.

Zamiarem autorów było wskazanie najczęściej popełnianych uchybień, z nadzieją, że wpłynie to na usprawnienie procesu legislacyjnego i przyspieszy prace Sejmu.

Wstęp

Zakończyła się I kadencja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Stoimy u progu nowych wyborów parlamentarnych. Przyszły Sejm stanie przed zadaniem równie trudnym, jak Sejm I kadencji; jest nim stworzenie nowego systemu prawnego - spójnego, zgodnego z europejskimi standardami, ale też uwzględniającego realia polskiej transformacji ustrojowej.

Poniższa analiza, zgodnie z zamiarem autorów, służyć ma podmiotom występującym z inicjatywą ustawodawczą, w szczególności posłom i komisjom sejmowym. Jednym z jej zadań jest wskazanie ustawodawcy najczęściej popełnianych w toku wstępnych prac legislacyjnych uchybień, z nadzieją, że wpłynie to na usprawnienie procesu legislacyjnego i przyspieszy prace Sejmu. Pierwsza tego typu analiza obejmowała okres od początku kadencji do 31 października 1992 r., druga okres od 31 października 1992 r. do 15 marca 1993 r., obecna analiza obejmuje cały okres trwania I kadencji Sejmu.

Sejm I kadencji przeszedł już do historii. W okresie swojej półtorarocznej pracy uchwalił 95 ustaw. Ponadto 14 ustaw zostało wprowadzone uchwalonych przez Sejm ale nie został zakończony proces legislacyjny. W ciągu całej kadencji do Sejmu wpłynęło 336 projektów ustaw, z których 43 odrzucono lub wycofano.

A. Projektodawcy wszystkich zgłoszonych w ciągu I kadencji projektów ustaw

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. rząd	91	27.09
2 b. Prezydent	9	2.68
3 c. Senat	9	2.68
4 d. posłowie	201	59.82
5 e. komisje sejmowe	26	7.73
Razem	336	100.00

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

B. Inicjatorzy ustaw uchwalonych przez Sejm I kadencji

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. rząd	46	48.42
2 b. Prezydent	3	3.16
3 c. Senat	4	4.22
4 d. posłowie	28	29.47
5 e. komisje sejmowe	14	14.73
Razem	95	100.00

W ostatnim dniu jego obrad, tj. 31 maja 1993 r., na rozpatrzenie czekało jednak jeszcze 170 projektów ustaw, które nie doczekały się rozpatrzenia. Znaczna część z nich będzie zapewne przedmiotem prac przyszłego Sejmu. I właśnie zbiór tych 170

projektów stał się przedmiotem niniejszej analizy. Jej autorzy próbowali udzielić odpowiedzi na pytanie: na ile odpowiadają one ogólnie uznawanym potrzebom przemiany naszego systemu prawnego? Przemiany, która pod względem merytorycznym winna polegać na zapewnieniu adekwatności nowych regulacji prawnych do zadań transformacji ustroju oraz do społecznych oczekiwań, zaś pod względem formalnym - na nadaniu systemowi prawa walorów spójności, wyrazistości i czytelności, zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawa.

Niniejsza analiza nie uwzględnia projektów, które Sejm I kadencji w toku swojego urzędowania uchwalił, jak i tych, które zostały przezeń odrzucone. Analizie poddano tylko te projekty, które do ostatniego dnia I kadencji Sejmu uchwalone nie zostały, i to w takim kształcie, w jakim zostały one do Sejmu zgłoszone, bez uwzględniania zmian wprowadzonych do nich w toku prac komisji. Podstawą niniejszego opracowania była ankieta, składająca się z 27 pytań dotyczących projektów ustaw opracowana w Zespole Opinii Prawnych BSE. Prawnicy zatrudnieni w tym zespole dokonali - w myśl przyjętego w niej kwestionariusza - analizy wszystkich 170 projektów ustaw.

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 ujawniło wiele zjawisk niepokojących, a przez to kwalifikujących się do dalszej uważnej obserwacji oraz - być może - przeciwdziałania.

Jeżeli sygnalizacja niektórych słabości treściowych i najczęściej popełnianych w projektach błędów formalnych przyczyni się w jakiejś mierze do polepszenia wyników prac legislacyjnych prowadzonych w przyszłym Sejmie - cel niniejszego opracowania uznać można będzie za osiągnięty.

Ilościowa analiza projektów ustaw

Analizie poddano 170 projektów ustaw, które w dniu 31 maja 1993 r. były przedmiotem prac Sejmu.

Podstawową kwestią dla obserwacji i analizy procesu legislacyjnego jest odpowiedź na pytanie: jaki wpływ na kształt projektu ustawy ma miejsce jej narodzin, czyli osoba projektodawcy. On to bowiem decyduje o treści projektu, o dziedzinie życia społecznego, lub gałęzi prawa, którą projekt reguluje. Projekty rządowe na przykład mają tę zaletę, że pozostają w ścisłym związku z aktualnym etapem procesu transformacji ustroju gospodarczego, tak więc częściej niż inne regulują sprawy związane z gospodarką i administracją kraju. Natomiast część projektów poselskich jest tematycznie ściśle powiązana z interesami wyborców, których reprezentują, a także z interesami partii do których należą. Toteż częściej dotyczą one spraw z dziedziny polityki społecznej, czy ustroju politycznego.

Dlatego też analizę projektów ustaw, zaczniemy od odpowiedzi na pytanie o autorstwo.

1. Projektodawca

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. rząd	23	16.20	27	15.88
2 b. Prezydent	5	3.52	5	2.94
3 c. Senat	5	3.52	5	2.94
4 d. posłowie	98	69.01	123	72.36
5 e. komisje sejmowe	11	7.25	10	5.88
Razem	142	100.00	170	100.00

1. Autor projektu aktu prawnego ma decydujący wpływ na jego kształt; co prawda rozwiązania przyjęte w projekcie ulegają w toku procesu legislacyjnego licznym modyfikacjom, ale wybór dziedziny życia społecznego, czy też gałęzi prawa, jaką projekt będzie regulował, zależy wyłącznie od podmiotu, który go zgłasza. Stąd też odpowiedź na pytanie o miejsce powstania inicjatywy ustawodawczej jest w przypadku poniższej analizy niezwykle ważna. Wśród 170 projektów ustaw, jakie w ostatnim dniu obrad Sejmu I kadencji były przedmiotem prac sejmowych, najliczniejszą grupę stanowią projekty poselskie (123 projekty), a grupę drugą co do ilości projekty rządowe (27 projektów). Pozostałe projekty (w liczbie 20) były dziełem: komisji sejmowych (10), Senatu (5) i Prezydenta (5). W porównaniu z poprzednim okresem badawczym proporcje te nie uległy jakiegóż zasadniczej zmianie. Posłowie nadal są najbardziej aktywni w procesie zgłaszania projektów ustaw, co nie znaczy by ich projekty były najczęściej uchwalanymi (por. tab. B).

2. Czy projekt jest jedynym uregulowaniem na dany temat?

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	88	61.97	112	65.88
2 b. nie	54	38.03	58	34.12
Razem	142	100.00	170	100.00

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

Ilość projektów na ten sam temat	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 projekt na ten sam temat	87	61.27	112	65.87
2 projekty na ten sam temat	21	14.79	14	8.24
3 projekty na ten sam temat	11	7.75	18	10.60
4 projekty na ten sam temat	10	7.04	4	2.36
5 projektów na ten sam temat	12	8.45	10	5.87
6 projektów na ten sam temat	1	0.70	12	7.06
Razem	142	100.00	170	100.00

2. Wiele propozycji uregulowań jednego zagadnienia zawsze świadczy o szczególnym zainteresowaniu projektodawców regulowanym tematem; oznacza to również, iż dana kwestia jest kontrowersyjna. Ponieważ celem była ilościowa analiza projektów ustaw poprzestaniemy tu na wymienieniu projektów, które najwidoczniej kontrowersje wśród projektodawców budziły. I tak, szczególnym zainteresowaniem projektodawców cieszyły się: ustawa o systemie oświaty (6 projektów), ustawa o zmianie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (6 projektów), ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (5 projektów), ustawa kombatantska (5 projektów), ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (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 pracowników (3 projekty), ustawa zmieniająca ustawę o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (3 projekty), ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu (3 projekty), ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (3 projekty), ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz członków ich rodzin (2 projekty), ustawy o finansach gmin i o komunalnych kasach oszczędności (po dwa projekty), ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (2 projekty), ustawa o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (2 projekty), ustawa o najmie lokali mieszkalnych (2 projekty), oraz ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (2 projekty). Łatwo zauważyć, że najbardziej kontrowersyjnymi okazały się ustawy o charakterze politycznym oraz społecznym, nie zaś, jak należałoby się spodziewać, regulacje dotyczące ustroju gospodarczego.

3. Czy istniało wyraźne konstytucyjne zobowiązanie do wydania ustawy w danym zakresie

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	9	6.33	11	6.47
2 b. nie	133	93.67	159	93.53
Razem	142	100.00	170	100.00

3. Wśród poddanych analizie projektów - jedynie 11 powstało na podstawie wyraźnego konstytucyjnego upoważnienia. W poprzednim okresie badawczym, tj. do 15 marca 1993 r., projektów takich było 9. Tak więc, tendencja do zmian w obrębie tego kryterium jest minimalna. Tak mała liczba projektów powstałych z mocy wyraźnego konstytucyjnego nakazu może być interpretowana jako stabilizowanie się polskiego systemu politycznego, bowiem ustawy powstające dla spełnienia wyraźnych wymogów Konstytucji dotyczą zwykle kluczowych dla systemu państwowego instytucji, jednak liczba ta może świadczyć również o pewnym kryzysie w sferze koncepcji albo o świadomości niedostatecznego konsensusu potrzebnego dla przeprowadzenia dal-

szych etapów transformacji. Należy również pamiętać, że ciągle jeszcze nie została uchwalona nowa Konstytucja, który to fakt pociągnąć będzie musiał za sobą liczne zmiany w systemie prawnym RP. Wśród projektów powstałych w oparciu o konstytucyjny wymóg wymienić należy: przedstawione przez Prezydenta projekty ustaw o referendum (druk 281) i o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk 803), poselskie projekty zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druki 234-A i 458), przedstawiony przez Komisję Ustawodawczą projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (druk 489) i poselski projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (druk 684), rządowe projekty ustaw o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP (druk 525), o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (druk 728, 728-A i 728-B), o ratyfikacji Protokołu Dodatkowego i Protokołu nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (druk 741), oraz o ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi (druk 913), a także poselski projekt ustawy o partiach politycznych (druk 868).

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

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. nowa ustawa	74	52.11	87	52.11
2 b. nowelizacja	68	47.89	83	47.89
Razem	142	100.00	170	100.00

4. Spośród 170 zgłoszonych projektów ustaw 87 (a więc 52%) to ustawy nowe, a 83 (prawie 48%) to nowelizacje obowiązujących aktów prawnych. Tendencje te w porównaniu z okresem do 15 marca 1993 r. nie zmieniły się. Za niebezpieczną uznać należy skłonność do poprawiania istniejącego prawa wśród posłów; spośród 123 zgłoszonych przez nich projektów jedynie 58 stanowiły ustawy nowe (47%), a aż 53% (65 projektów) to nowelizacje. Przy czym wśród projektów nowych ustaw, których twórcami byli posłowie jedynie 16 projektów miało charakter regulacji systemowej, pozostałe zaś to propozycje uregulowań fragmentarycznych, a więc nie zmieniających w zasadniczy sposób polskiego systemu prawnego. Projekty zgłaszane przez rząd to w 63% ustawy nowe (17 projektów), a 7 spośród nich miało charakter systemowy. Rząd jest zatem w największym (choć wydaje się, że nadal w niewystarczającym stopniu) podmiotem tworzącym podstawy nowego systemu prawnego w naszym kraju.

5. Przedmiot uregulowań projektu według kryterium gałęzi prawa

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a.- prawo konstytucyjne	19	13.38	24	14.12
2 d. - prawo karne	6	4.23	7	4.12
3 e. - prawo cywilne	8	5.63	12	7.06
4 f. - prawo pracy i ubezpieczeń społecznych	16	11.27	21	12.35
Prawo administracyjne:				
5 administracja rządowa i inne organy władzy	15	10.56	16	9.41
6 samorząd terytorialny	17	11.97	18	10.59
7 samorząd zawodowy	6	4.23	6	3.53
8 ochrona środowiska i gospodarka gruntami	10	7.04	9	5.29
9 prawo administracyjne - inne	14	9.86	17	10.00
Prawo gospodarcze i finansowe:				
10 cła i podatki	6	4.23	12	7.06
11 instytucje finansowe	5	3.52	7	4.12
12 podmioty gospodarcze	9	6.34	10	5.88
13 inne zagadnienia gospodarcze	11	7.75	11	6.47
Razem	142	100.00	170	100.00

5. Podział projektów według kryterium gałęzi prawa stworzony został dla potrzeb niniejszej analizy, stąd też jego uproszczony charakter. Analizą objętych zostało jedynie 170 projektów ustaw, a o ustaleniu kryteriów tego podziału zadecydowała ich tematyka. Dokonując podziału projektów na 13 dziedzin prawa autorzy uniknąć chcieli zbyt wielkiego rozbicia kryteriów podziału i w ten sposób uczynić analizę czytelniejszą.

Najliczniejszą grupę projektów stanowią uregulowania dotyczące prawa administracyjnego (66); grupa druga co do wielkości to projekty dotyczące prawa gospodarczego (40). Oznacza to, iż uwaga projektodawców skupia się głównie na szybkim przekształceniu polskiej gospodarki (łącznie liczba projektów z dziedziny administracji i gospodarki - 106 - jest tu bardzo znacząca), a tendencja ta ma charakter stały. 58 projektów poświęcono problemom transformacji ustroju politycznego w dziedzinach regulowanych przez prawo konstytucyjne (pkt. 1 a) i prawo administracyjne (pkt. 5 i 6). W stosunku do marca 1993 r. dał się zauważyć dość znaczny wzrost liczby projektów dotyczących podatków (pkt 10); ma to związek z wprowadzeniem nowego podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego.

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

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	Il. odp.	% ustaw	Il. odp.	% ustaw
1 a. system polityczny	20	14.07	28	16.47
2 b. gospodarka (ekonomia)	59	41.08	69	40.59
3 c. polityka społeczna	37	26.06	46	27.06
4 d. kultura i edukacja	7	4.93	8	4.71
5 e. administracja i bezpieczeństwo	37	26.06	39	22.97
Razem	160	100%=142	190	100%=170

6. Odpowiadając na pytanie o dziedzinę życia społecznego, jakiej projekt dotyczy, osoby wypełniające ankietę miały możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi. Takie rozszerzenie pola wyboru wzięło się stąd, iż często zdarza się, że projekt reguluje więcej niż jedną dziedzinę życia społecznego.

Analiza projektów pod kątem regulowanej przez nie dziedziny życia społecznego, podobnie jak w odpowiedzi na pytanie nr 5, wykazała, iż zainteresowanie projektodawców skupia się na problemach gospodarczych, których dotyczy aż 69 projektów. Tendencja ta, mimo wzrostu liczby projektów w porównaniu z okresem do 15 marca 1993 r. utrzymuje się na niezmiennym poziomie. Nieznacznie w porównaniu z poprzednim okresem badawczym spadła liczba ustaw regulujących dziedzinę administracji i bezpieczeństwa (z 26% do 23%). Na niezmiennym poziomie pozostała natomiast liczba uregulowań dotycząca kultury i edukacji. Liczbę 8 projektów regulujących te tak ważne dziedziny życia społecznego uznać trzeba za niepokojąco niską.

O ustawach z zakresu gospodarki możemy powiedzieć, że w jednakowym stopniu są przedmiotem zainteresowania Sejmu, jak i rządu. Inaczej jest w przypadku spraw dotyczących bezpieczeństwa i administracji, tu większą inicjatywę wykazywali posłowie. Tendencja ta uległa zmianie w okresie od 15 marca do 31 maja 1993 r. Poprzednio zarówno Sejm, jak i rząd wykazywali jednakowe zainteresowanie tą dziedziną.

W ostatnim okresie badawczym w zasadniczy sposób zmieniło się zainteresowanie rządu polityką społeczną; 41% ustaw rządowych dotyczy bowiem tej właśnie dziedziny, podczas, gdy projekty poselskie związane z polityką społeczną stanowią zaledwie 26 % wszystkich propozycji ustawowych wniesionych przez posłów.

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

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	17	11.97	11	6.47
2 b. nie	125	88.03	159	93.53
Razem	142	100.00	170	100.00

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

Ilość wyjątków	Ilość ustaw	%
0	162	95.29
1	3	1.76
2	3	1.76
7	1	.59
21	1	.59
Razem	170	100.00

7. Niekiedy mamy do czynienia z sytuacją, gdy ustawodawca ustalając w akcie prawnym jakąś zasadę jednocześnie przewiduje pewne od niej wyjątki. Postępowanie takie nie zawsze jest legislacyjnym błędem. Niekiedy wprowadzenie pewnych wyjątków od ustalonej zasady jest koniecznością. Za błąd natomiast uznać należy wprowadzanie zbyt dużej liczby wyjątków, gdyż w ten sposób sama zasada traci rację bytu.

Liczba projektów ustaw, w których autorzy wprowadzili takie wyjątki od ustalonych zasad, zmniejszyła się w porównaniu z okresem do 15 marca 1993 r. Jest ich obecnie zaledwie 11 co stanowi 6,47% ogólnej liczby projektów (poprzednio 17 - 12% wszystkich projektów), a ustalone w nich wyjątki nie są zbyt liczne. Tytułem negatywnego przykładu wymienić tu należy: rządowy projekt ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (21 wyjątków - druk 276) oraz poselski projekt ustawy o zarządzie Skarbu Państwa (7 wyjątków - druk 817).

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

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	11	7.75	8	4.71
2 b. nie	131	92.25	162	95.29
Razem	142	100.00	170	100.00

Liczba przepisów	15.03.93		31.05.93	
	Ilość ustaw.	%	Ilość ustaw.	%
0	137	96.48	162	95.29
1	3	2.11	6	3.53
5	1	0.70	1	0.59
7	1	0.70	1	0.59

8. Prawidłowo zredagowana norma prawna różni się od innych norm, np. norm moralnych. Cechą charakterystyczną każdej normy prawnej jest to, że możemy wyodrębnić w niej trzy zasadnicze, dla każdego prawnika wyraźnie widoczne części: hipotezę, dyspozycję i sankcję. Niestety, twórcy niektórych projektów zdają się o tym nie pamiętać. W 8 projektach autorzy zamieścili przepisy nie mające charakteru nor-

my prawnej, będące w istocie jedynie niemożliwymi do wyegzekwowania, pozbawionymi znaczenia prawnego postulatami. W porównaniu z marcem liczba projektów zawierających tego typu błędy nieznacznie spadła (o 3 projekty). Projekty zawierające wspomniane wyżej błędy to: poselski projekt ustawy o monopole tytoniowym (druk 188), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie przewozowym (druk 274), przedstawiony przez Komisję Młodzieży, Kultury Fizycznej i Sportu projekt ustawy o kulturze fizycznej (druk 508), poselski projekt ustawy o zwrocie rolnikom indywidualnym ich majątku zagarniętego przez Państwo w ramach obowiązkowych dostaw w latach 1951 - 1959 (druk 521), poselski projekt ustawy o zawodzie pielęgniarki - 7 błędnie sformułowanych norm (druk 799), poselski projekt ustawy o zawodzie położnej - 5 błędnie sformułowanych norm (druk 800), poselski projekt ustawy o Skarbie Państwa (druk 857), poselski projekt ustawy o Urzędzie Ministra Gospodarki oraz o likwidacji niektórych naczelnich organów administracji państwowej (druk 931). Wśród projektów zawierających błędnie sformułowane normy prawne nie ma żadnego uregulowania, które byłoby dziełem rządu. Autorami wszystkich bez wyjątku projektów obciążonych wspomnianymi wyżej błędami są posłowie.

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	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	103	72.54	128	75.29
2 b. nie	4	2.82	5	2.95
3 c. nie dotyczy	35	24.65	37	21.76
Razem	142	100.00	170	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. 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.

Tylko pięć projektów nie spełnia tych kryteriów. Wszystkie one zostały zgłoszone przez posłów. Są to: poselski projekt ustawy o najmie lokali mieszkalnych (druk 221, 221-A), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji (druk 412), poselski projekt ustawy o warunkach wstępnych zajmowania niektórych stanowisk w Rzeczypospolitej Polskiej (druk 423), poselski projekt ustawy Prawo wodne (druk 509), oraz poselski projekt ustawy "Ustawa konstytucyjna o zmianie ustawy konstytucyjnej z

dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym" (druk 849).

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

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	131	92.25	158	92.94
2 b. nie	10	7.05	11	6.47
3 c. nie dotyczy	1	0.70	1	0.59
Razem	142	100.00	170	100.00

10. Spośród 170 poddanych analizie projektów ustaw - 11 zawiera uchybienia polegające na błędnym oznaczeniu artykułów, ustępów i paragrafów. Stanowi to 6,5% ogólnej liczby zgłoszonych projektów. W porównaniu z poprzednim okresem badawczym liczba ta zmieniła się tylko nieznacznie. Błędnie oznaczone przepisy zawierały: poselski projekt ustawy o monopolu tytoniowym (druk 188), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności gospodarczej (druk 205), poselski projekt ustawy zmieniającej warunki przywozu samochodów do Polski (druk 206), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji (druk 412), poselski projekt ustawy o szczególnym zakresie działania, zadaniach i ustroju gminy - miasta stołecznego Warszawy (druk 474), poselski projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (druk 684), poselski projekt ustawy "Ustawa konstytucyjna o zmianie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym" (druk 849), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (druk 851) i poselski projekt ustawy o Skarbie Państwa (druk 857).

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	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. poprawna	42	29.58	46	27.06
2 b. nieprawidłowa	17	11.97	16	9.41
3 c. nie dotyczy	83	58.45	108	63.53
Razem	142	100.00	170	100.00

11. Nieprawidłowo zredagowane upoważnienia do wydania aktów wykonawczych są bardzo poważnym uchybieniem, utrudniającym, a czasem wręcz uniemożliwiającym prawidłowe stosowanie ustawy, i w konsekwencji prowadzącym do sporów

kompetencyjnych w łonie władzy wykonawczej. Należy jednak pamiętać o tym, że osoby wypełniające ankietę analizowały projekty ustaw w takim kształcie, w jakim zostały one do Sejmu wniesione, bez uwzględniania zmian wprowadzanych do nich w toku prac sejmowych; w większości przypadków uchybienia te zostałyby zapewne usunięte podczas prac nad projektem w komisjach sejmowych. Jednak wniesienie projektu obciążonego tak poważną wadą zawsze wpłynąć musi na czas jego rozpatrywania. Projektów z błędnie zredagowanymi przepisami wykonawczymi było stosunkowo dużo (16, w tym 13 poselskich), choć ich liczba zmniejszyła się o ponad 2% w porównaniu do marca 1993 r. Były to: poselski projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej (druk 85), rządowy projekt ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (druk 170), poselski projekt ustawy o monopolu tytoniowym (druk 188), poselski projekt ustawy o Monopolu Spirytusowym (druk 267, 267-A), dwa poselskie projekty ustaw lustracyjnych (druk 386 i 406), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o warunkach zajmowania niektórych stanowisk publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (druk 394), senacki projekt ustawy o przeciwdziałaniu szkodliwości używania tytoniu (druk 415), poselski projekt ustawy o warunkach wstępnych zajmowania niektórych stanowisk w Rzeczypospolitej Polskiej (druk 423), senacki projekt ustawy o instytucjach naukowych (druk 430), poselski projekt ustawy o zwrocie rolnikom indywidualnym ich majątku zagarniętego przez Państwo w ramach obowiązkowych dostaw w latach 1951 - 1959 (druk 521), poselskie projekty ustaw o zawodzie pielęgniarki i o zawodzie położnej (druki 799 i 800), poselski projekt ustawy o Skarbie Państwa (druk 857), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (druk 910) oraz poselski projekt ustawy o reprivatyzacji (druk 269, 269-A).

12. Czy uzasadnienie projektu zostało dołączone do projektu?

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	142	100.00	170	100.00
Razem	142	100.00	170	100.00

13. Czy uzasadnienie jest ogólne czy szczegółowe?

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. ogólne	71	50.00	80	47.06
2 b. szczegółowe	71	50.00	90	52.94
Razem	142	100.00	170	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 wykonawczy.

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 ogólnikowości, bądź szczegółowości uzasadnień poszczególnych projektów. Wszystkie projekty zawierają uzasadnienie, ale 47% spośród nich to uzasadnienia ogólnikowe. 57% projektów poselskich nadal nie posiada rzetelnie przygotowanego uzasadnienia, podczas gdy wśród uzasadnień projektów rządowych znajdziemy tylko 2 ogólnikowe. W porównaniu jednak z okresem poprzednim, tj. do 15 marca 1993 r., ilość rzetelnie i szczegółowo przygotowanych uzasadnień projektów poselskich wzrosła.

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

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	26	20.63	39	22.95
2 b. nie	75	59.52	88	51.76
3 c. nie dotyczy	25	19.85	43	25.29
Razem	142	100.00	170	100.00

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

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	33	23.24	33	19.42
2 b. nie	78	54.93	83	48.82
3 c. nie dotyczy	31	21.83	54	31.76
Razem	142	100.00	170	100.00

14 - 15. W uzasadnieniach do 88 projektów ustaw autorzy nie dokonali oceny ekonomicznych skutków wprowadzenia projektu w życie (51% wszystkich projektów), a w 83 przypadkach (prawie 49%) nie wskazali źródła finansowania przewidzianych w projekcie rozwiązań prawnych. Trudno byłoby tu wymienić wszystkie projekty dotknięte takim brakiem. Analiza wykazała, że spośród projektów wniesionych przez posłów 73 (a więc 59%) nie zawiera oceny ekonomicznych skutków wprowadzenia projektu w życie, natomiast 66 (54%) nie wskazuje źródła finansowania przewidzianych w projekcie rozwiązań. Tylko 6 (22%) spośród 27 projektów ustaw pochodzących od rządu nie zawierało oceny skutków ekonomicznych, a źródła finansowania

zmian nie wskazywało 37% rządowych projektów. W porównaniu z okresem do 15 marca 1993 r. poprawiła się jakość uzasadnień sporządzanych przez posłów; częściej niż poprzednio są one szczegółowe i zawierają zarówno ocenę skutków ekonomicznych jakiego przyjęcie projektu wywoła jak i wskazują źródło finansowania zmian. Niepokojąco wzrosła natomiast liczba projektów rządowych zawierająca wspomniane wyżej braki.

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	15.03.93		31.05.93	
	Il. odp	% ustaw	Il. odp	% ustaw
1 a. budżet państwa,	67	47.18	67	47.65
2 b. ogół obywateli	11	7.75	11	6.47
3 c. inne podmioty (podać jakie)	36	25.35	36	21.18
4 d. nie dotyczy	51	35.91	65	38.24
Razem	165	100%=142	193	100%=170

16. Odpowiadając na pytanie, kogo obciążą skutki wprowadzanej regulacji, osoby analizujące projekt miały, podobnie jak w przypadku pytania nr 6, możliwość wyboru więcej niż jednej z proponowanych odpowiedzi. Odpowiedź na to pytanie znaleźć można nie tylko w uzasadnieniu do projektu, ale także, a może przede wszystkim, w treści samej ustawy.

W przeważającej mierze konsekwencje finansowe nowych legislacji obciążać będą budżet Państwa, co oczywiście nie pozostanie bez wpływu na finansowe obciążenie wszystkich obywateli. W 11 przypadkach skutki finansowe nowej regulacji dotkną ogół obywateli bezpośrednio. Aż w 36 przypadkach (prawie 22% wszystkich ustaw) skutkami finansowymi regulacji obciążone zostały "inne podmioty"; w zależności od przedmiotu ustawy będą to np.: osoby korzystające z utworu w myśl prawa autorskiego (druk 170), samorzady terytorialne - w przypadku projektu ustawy o komunalnych kasach oszczędności (druki 73 i 204), właściciele gruntów - w przypadku ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (druk 711), gminy - w przypadku ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych użyteczności publicznej (druk 721), importerów - w przypadku ustawy o opłacie wyrównawczej od niektórych importowanych towarów rolno-spożywczych (druk 723). Tendencje do obciążania skutkami finansowymi regulacji w pierwszym rządzie budżetu państwa, a w następnej kolejności "innych" podmiotów w porównaniu do marca 1993 r. nie uległy zmianie.

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

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1. Brak aktów wykonawczych	92	64.79	116	68.24
2. Rada Ministrów	17	11.97	24	14.12
3. ministrowie	27	19.01	25	14.71
4. organy terenowe	2	1.41	2	1.18
5. Inne podmioty	4	2.82	3	1.76
Razem	142	100.00	170	100.00

17b. Przewidziana liczba aktów wykonawczych

15.03.93			31.05.93		
Liczba aktów	L. projektów	%	L. aktów	L. projektów	%
0	93	65.49	0	114 ¹	67.06
1	8	5.63	1	11	6.47
2	12	8.45	2	18	10.59
3	8	5.63	3	6	3.53
4	1	0.70	4	1	0.59
5	4	2.82	5	6	3.53
6	1	0.70	6	2	1.18
7	3	2.11	7	1	0.59
9	3	2.11	9	4	2.35
10	3	2.11	10	2	1.18
11	1	0.70	11	1	0.59
15	1	0.70	12	1	0.59
21	1	0.70	21	1	0.59
22	2	1.41	22	2	1.18
23	1	0.70	23		

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

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	3	2.11	8	4.71
2 b. nie	78	54.93	76	44.71
3 c. nie dotyczy	61	42.96	86	50.59
Razem	142	100.00	170	100.00

17 - 18. W 116 (prawie 70%) projektach ustaw, na 170 poddanych analizie, autorzy nie przewidzieli wydawania aktów wykonawczych. Upoważnienie do wydania takich aktów zawarto w 54 projektach. Jest to minimalna różnica w porównaniu z po-

¹ Niektóre akty wykonawcze miały mieć według projektów więcej niż jednego autora.

przednim okresem badawczym. Podmiotami upoważnionymi do wydania aktów wykonawczych są na ogół ministrowie (25 przypadków) i Rada Ministrów (24 przypadki). W porównaniu z okresem do 15 marca 1993 r. o 3% wzrosła liczba upoważnień przewidzianych dla Rady Ministrów, zmalała natomiast ilość upoważnień dla poszczególnych ministrów (o 4%). W trzech przypadkach do wydania aktów wykonawczych upoważnione zostały inne - niż ministrowie, organy terenowe, czy też Rada Ministrów - podmioty. Byli to: prezes Sądu Wojewódzkiego (poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o warunkach zajmowania niektórych stanowisk publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej - druk 394), prezes Rady Ministrów (poselski projekt ustawy o szczególnym zakresie działania, zadaniach i ustroju gminy - miasta stołecznego Warszawy - druk 474) i prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (komisyjny projekt ustawy o kulturze fizycznej - druk 508). O ile upoważnienie do wydawania aktów wykonawczych prezesa Rady Ministrów, czy też kierownika urzędu centralnego są w polskim prawie dopuszczalne, o tyle upoważnienie do wydawania takich aktów przedstawicieli władzy sądowniczej jest niezgodne z jakimikolwiek zasadami prawnymi obowiązującymi w państwie stosującym monteskiuszowski trójpodział władzy. Dlatego też upoważnienie prezesów sądów wojewódzkich do wydawania aktów wykonawczych trzeba uznać za kuriozalny, z punktu widzenia techniki legislacyjnej, przypadek.

Wydanie aktów wykonawczych do ustawy jest zazwyczaj konieczne, gdyż bez nich ustawa pozostałaby martwa. Trudno natomiast uznać za zjawisko pożądane zamieszczanie w ustawie zbyt wielu upoważnień do wydania aktów wykonawczych. Cztery spośród poddanych analizie projektów ustaw zawierały ponad 15 takich upoważnień, co jest zjawiskiem niepokojącym. Były to: rządowy projekt ustawy o podziale zysku w niektórych spółkach Skarbu Państwa - 15 upoważnień (druk 887), poselski projekt ustawy prawo wodne - 21 upoważnień (druk 509), poselski projekt ustawy o monopolu spirytusowym - 22 upoważnienia (druk 267, 267-A), oraz komisyjny projekt ustawy o kulturze fizycznej - również 22 upoważnienia (druk 508).

Skłonność projektodawców do niedołączania do projektu ustawy projektów aktów wykonawczych ma już chyba charakter stały, i można ją uznać za swego rodzaju zły obyczaj. Tylko do 8 z 84 projektów przewidujących wydanie aktów wykonawczych, projekty tych aktów zostały dołączone. Przy czym trzeba podkreślić, że były to wyłącznie projekty rządowe.

19. Zgodność projektu z układem o stowarzyszeniu Polski z EWG

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	26	18.31	25	14.71
2 b. nie	8	5.63	7	4.12
3 c. nie dotyczy	108	76.06	138	81.18
Razem	142	100.00	170	100.00

20. Zgodność projektu z Konwencją Praw Człowieka

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	33	23.24	33	19.41
2 b. nie	8	5.63	8	4.71
3 c. nie dotyczy	101	71.13	129	75.88
Razem	142	100.00	170	100.00

21. Zgodność projektu z Europejską Kartą Socjalną

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	30	21.13	34	20.00
2 b. nie	7	4.93	8	4.71
3 c. nie dotyczy	105	73.94	128	75.29
Razem	142	100.00	170	100.00

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 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). Niezgodne z tymi aktami były zatem: poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o warunkach zajmowania niektórych stanowisk publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (druk 394), poselski projekt ustawy o trybie sprawdzania i ujawniania okoliczności dotyczących współpracy z organami Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego i Służby Bezpieczeństwa oraz z innymi służbami specjalnymi osób pełniących lub ubiegających się o pełnienie publicznych funkcji państwowych (druk 399), poselskie projekty ustaw o lustracji (druki 386 i 406), senacki projekt ustawy o warunkach wstępnych zajmowania niektórych stanowisk w Rzeczypospolitej Polskiej (druk 417), poselski projekt ustawy o warunkach wstępnych zajmowania niektórych stanowisk w Rzeczypospolitej Polskiej (druk 423), a także poselski projekt ustawy o lustracji Urzędu Prezydenta RP (druk 809). W stosunku do poprzedniego okresu badawczego nie nastąpiły tu zmiany.

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 ochronie gruntów rolnych i leśnych (projekt rządowy; druk 276), o monopolu tytoniowym (projekt poselski; druk 188), o Monopolu Spirytusowym (projekt poselski; druki 267 i 267-A), o łowiectwie (projekt poselski; druk 320), poselski projekt ustawy prawo wodne (druk 509) oraz rządowy projekt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (druk 259).

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

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. zgodna	91	64.08	104	61.17
2 b. niezgodna	13	5.16	15	8.82
3 c. brak jakichkolwiek procedur	33	23.24	48	28.24
4 d. zostały stworzone nowe procedury	5	3.52	3	1.77
Razem	142	100.00	170	100.00

22. Prawu polskiemu znane są trzy podstawowe procedury: karna, cywilna i administracyjna. Gdy proponowane w projekcie zasady proceduralne nie są z nimi zgodne naruszona zostaje zasada spójności prawa. Projektodawca może zaproponować własną procedurę, lecz nie może ona pozostawać w sprzeczności z procedurami już istniejącymi.

Aż 15 projektów ustaw przewiduje procedury niezgodne z zasadami obowiązującego ustawodawstwa, choć przyznać należy, że procentowo liczba ta zmalała w porównaniu z poprzednim okresem badawczym. Zmianie uległa również ilość projektów ustaw, w których stworzone zostały nieznanne dotąd prawu polskiemu procedury. Jest ich obecnie tylko trzy, tj.: prawo autorskie (projekt rządowy, druk nr 170 - w art. 85 procedura orzekania w Komisji Prawa Autorskiego dotycząca tabel wynagrodzenia i podziału opłat), projekt ustawy o monopolu spirytusowym (poselski, druk nr 267 - nowe zasady udzielania koncesji), oraz projekt ustawy o referendum (prezydencki; druk nr 281 - sposób i tryb przeprowadzania referendum).

23. Projekt ustawy odnosi się do:

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. chwili obecnej	129	90.85	153	90.00
2 b. przeszłości, np. odszkodowania za prześladowania ze strony reżimu stalinowskiego	13	9.15	17	10.00
Razem	142	100.00	170	100.00

23. W ogólnej liczbie 170 projektów poddanych analizie 17 dotyczyło rozliczeń z minionym okresem naszej historii. Są to głównie projekty poselskie, traktujące o odszkodowaniach za prześladowania ze strony władzy komunistycznej, zwrot zagrabionego w okresie powojennym majątku itp. Wszystkie te projekty są dziełem posłów lub senatorów, żaden natomiast nie pochodzi od rządu. Projekty rządowe dotyczą przeważnie bieżących zadań, jakie przed rządem stoją. Ponadto projekty dotyczące przeszłości wiążą się zwykle z odszkodowaniami, zwrotem majątku itp. co oczywiście nie pozostaje bez wpływu na stan kasy Państwa, z której odszkodowania takie miałyby być wypłacane. Rząd jako organ odpowiedzialny za realizację budżetu, nie-

ustannie walczący z deficytem budżetowym jest więc w znacznie mniejszym niż posłowie stopniu zainteresowany dodatkowymi obciążeniami finansowymi dla Skarbu Państwa. W porównaniu z poprzednim okresem badawczym liczba projektów dotyczących przeszłości wzrosła bardzo nieznacznie. należy przypuszczać, że wraz z upływem czasu będzie ich coraz mniej.

Projektami "rozliczeniowymi" są: senacki projekt ustawy o ściganiu zbrodni stalinowskich, a także innych przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu i wolności człowieka oraz wymiarowi sprawiedliwości nie ściganych z przyczyn politycznych w latach 1944-1989 (druk 321), poselski projekt o uregulowaniu roszczeń wynikających z przejęcia gruntów na obszarze m.st. Warszawy (druk 418), poselski projekt ustawy o zwrocie rolnikom indywidualnym ich majątku zagarniętego przez Państwo w ramach obowiązkowych dostaw w latach 1951-1959 (druk 521), poselski projekt ustawy o przejęciu majątku Zrzeszenia Studentów Polskich i Związku Socjalistycznej Młodzieży Polskiej (druk 811), poselski projekt ustawy o przejęciu majątku byłego Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego (druk 852), poselski projekt ustawy zmieniający ustawę o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk 903), poselski projekt ustawy o reprivatyzacji (druk 269-A), poselskie projekty zmieniające ustawę z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (druki 207, 214, 260, 440 i 912), oraz poselskie projekty dotyczące lustracji (druki 386, 394, 399, 406, 423).

24. Czas obowiązywania ustawy:

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. charakter stały,	123	86.62	144	84.71
2 b. charakter epizodyczny	19	13.38	26	15.29
Razem	142	100.00	170	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. Liczba projektów ustaw epizodycznych jest stosunkowo duża (26 projektów) i w okresie od 15 marca 1993 r. do 31 maja 1993 r. zwiększyła się o 7 projektów. Obserwujemy tu tendencję rosnącą (w październiku 1992 r. było tych projektów 13, w marcu 1993 r. już 16). Nowe projekty ustaw epizodycznych to: poselski projekt ustawy konstytucyjnej o zasadach tworzenia prawa (druk 819), poselski projekt ustawy o przejęciu majątku byłego Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego (druk 852), poselski projekt ustawy zmieniający ustawę o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk 903), rządowy projekt ustawy o realizacji przedpłat na samochody osobowe (druk nr 941), poselski projekt ustawy o zmianie pozycji prawnej związków zawodowych (druk 943), komisyjny projekt ustawy o zmianie

ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (druk 945) a także poselski projekt ustawy o reprivatyzacji (druk 269-A).

25. Charakter rozwiązań zastosowanych w projekcie

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. systemowe (regulacja całej dziedziny życia społecznego, np. lecznictwa)	28	19.72	29	17.06
2 b. cząstkowe	52	36.62	70	41.18
3 c. nie dotyczy nowelizacji ustaw już istniejących	62	43.66	71	41.76
Razem	142	100.00	170	100.00

25. Okres transformacji ustroju politycznego i gospodarczego, w jakim znajduje się obecnie Polska, stawia przed twórcami prawa zadania szczególne. Nie wystarczy bowiem poprawianie zastanego "ładu" prawnego, trzeba sięgnąć po rozwiązania całkowicie nowe, aby nie doszło do opóźnienia, czy nawet załamania rozpoczętych reform. Okres ten w dziedzinie tworzenia prawa powinien charakteryzować się przewagą ustaw o charakterze systemowym nad tymi, które jedynie poprawiają istniejące prawo. Tymczasem, z analizy projektów ustaw, które wpłynęły do Sejmu I kadencji, płyną raczej przeciwne wnioski. Większość proponowanych przez projektodawców nowych ustaw ma charakter cząstkowy (70 projektów), 71 projektów to nowelizacje ustaw już obowiązujących, a tylko 29 ustaw pretenduje do miana rozwiązań systemowych. Autorami 16 spośród 29 projektów ustaw o charakterze systemowym są posłowie, 7 z nich jest dziełem rządu, natomiast 6 projektów pochodzi łącznie od Prezydenta i Senatu. W porównaniu z poprzednim okresem badawczym znacznie wzrosła ilość projektów o charakterze systemowym pochodzących od posłów. Projekty zmian systemowych, których autorami są posłowie dotyczą jednak w przeważającej mierze zmian w systemie politycznym (podobnie jak w przypadku Prezydenta i Senatu). Mało jest natomiast projektów o znamionach zmian systemowych wśród uregulowań z dziedziny prawa gospodarczego, a te pochodzą głównie od rządu.

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

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. przewiduje	41	28.87	45	26.47
2 b. nie przewiduje	101	71.13	125	73.53
Razem	142	100.00	170	100.00

26. W okresie transformacji ustroju politycznego i gospodarczego Państwa trudno uniknąć powoływania do życia nowych instytucji i komórek administracyjnych. Po-

wstanie nowych instytucji często jest wręcz koniecznością, gdy dokonuje się zmian prawa o charakterze systemowym. Rzecz jednak w tym, aby ich tworzenie wynikało z rzeczywistej potrzeby i aby ich liczba nie była zbyt wielka. Aż 45 (tj. ponad 1/4) projektów ustaw przewiduje powołanie nowych instytucji bądź komórek administracyjnych. Wydaje się, że jest to wielkość dość znaczna. W porównaniu z poprzednim okresem badawczym nastąpił nieznaczny spadek projektów ustaw, w których autorzy powołali do życia nową komórkę bądź instytucję.

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

Treść odpowiedzi	15.03.93		31.05.93	
	l.odp.	% ustaw	l.odp.	% ustaw
1 a. ogół obywateli	68	47.89	79	46.47
2 b. grupa społeczna (młodzież, osoby czynne zawodowo, bezrobotni, emeryci)	41	28.87	45	26.47
3 c. środowiska zawodowe (nauczyciele, lekarze, adwokaci)	35	24.65	33	19.41
4 d. podmioty gospodarcze	41	28.87	43	25.29
Razem	185	100%=142	200	100%=170

27. W przypadku odpowiedzi na to pytanie istniała możliwość wyboru więcej niż jednej spośród proponowanych odpowiedzi. Jak widać z powyższego zestawienia większość projektów ustaw miała bardzo szeroki zasięg społeczny, dotyczyła wszystkich obywateli (79 analizowanych projektów). Aż 43 projekty dotyczyły podmiotów gospodarczych, co nie powinno dziwić, gdyż - jak wykazały wyniki odpowiedzi na pytanie 5 - 40 projektów autorzy poświęcili prawu gospodarczemu. 78 projektów to uregulowania obejmujące grupy społeczne i środowiska zawodowe.

Zakończenie

Analiza wykazała, iż w okresie porównawczym nie nastąpiły żadne istotne zmiany w jakości legislacyjnej projektów ustaw wpływających do Sejmu. Nadal najlepiej przygotowanymi projektami są projekty rządowe, coraz częściej dołączane są do nich projekty aktów wykonawczych, a ich uzasadnienia są najczęściej bardzo rzetelne i szczegółowe. Niestety ich liczba uległa w badanym okresie znacznemu zmniejszeniu. Pozostali inicjatorzy projektów ustawodawczych powinni pełniej korzystać z pomocy fachowych legislatorów.

Wiele projektów zawiera sformułowania pozbawione wartości normatywnej, dla których nie powinno być miejsca w akcie prawnym. Równie groźnym zjawiskiem dla przyszłej interpretacji i stosowania uchwalanych ustaw jest nieprzestrzeganie zasad techniki legislacyjnej przez ich autorów.

W 7% liczby projektów doszukano się błędów w wewnętrznym układzie i oznakowaniu przepisów, ich jasności i poprawności językowej, zaś aż w 9% znaleziono uchybienia w sformułowaniu przepisów upoważniających do wydania aktów wykonawczych.

Niepokojąco wzrasta liczba rozwiązań cząstkowych, przy zmniejszeniu się ilości rozwiązań systemowych. Tendencja taka nie może pozostać bez wpływu na jakość stanowionego prawa. Niepokoić musi również brak, uznanych przez Radę Legislacyjną przy Prezydencie RP za pilne, fundamentalnych, systemowych aktów ważnych dla całych gałęzi prawa - np. cywilnego, finansowego, karnego i in. - być może nie wymagających dłuższych prac przygotowawczych, lecz o strategicznym znaczeniu dla pomyślnego przebiegu procesów transformacji.

Poprawiła się natomiast jakość uzasadnień do projektów ustaw wnoszonych przez posłów, częściej niż poprzednio są to uzasadnienia szczegółowe, zawierające rzetelną analizę skutków finansowych jakie projekt przypuszczalnie wywoła. Liczba tak przygotowanych uzasadnień do projektów ustaw wnoszonych przez posłów jest jednak wciąż jeszcze mniejsza, niż należałoby oczekiwać.

Analiza zakresu przedmiotowego badanych projektów legislacyjnych nadal wskazuje na wyraźną przewagę regulacji odnoszących się do ustroju gospodarczego oraz sposobów sprawowania władzy - a więc dziedzin mających decydujący wpływ na przebieg przebudowy ustrojowej w państwie, których szybkie uregulowanie jest obecnie jedną z najpilniejszych potrzeb.

Jak już wspomniano we wstępie Sejm I kadencji uchwalił 109 ustaw, zaś 170 zgłoszonych projektów uchwalenia się nie doczekało. 76 spośród zgłoszonych projektów, w ogóle nie doczekało się I czytania. W tej liczbie jest wiele projektów, które zgłoszone zostały już na samym początku I kadencji Sejmu. Tytułem przykładu można tu wymienić: poselski projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej RP, zgłoszony w styczniu 1992 r. i w ogóle nie skierowany do I czytania (druk 85), przedstawiony przez Prezydenta projekt ustawy o referendum, zgłoszony w maju 1992 r. (druk 281), dwa poselskie projekty nowelizacji ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, zgłoszone w styczniu i kwietniu 1992 r. (druki nr 101 i 215), oraz poselski projekt ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, zgłoszony w czerwcu 1992 r. (druk 336).

Chyba najbardziej bulwersującym przykładem przewlekłości procesu legislacyjnego jest los rządowego projektu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (druk 170), wniesionego na początku marca 1992 r., który mimo wielu nacisków ze strony środowisk twórczych, ostrej kampanii prasowej, nie został uchwalony, chociaż straty dla budżetu Państwa z powodu piractwa na polskim rynku fonograficznym, wydawniczym i informatycznym są ogromne.

Na przewlekłość procesu legislacyjnego wpłynęło kilka czynników. Przede wszystkim przyczyniło się do tego polityczne rozdrobnienie Sejmu, częste zmiany rządu, płynność składów klubów i koalicji, niezdolność do stworzenia silnej koalicji rządowej. Miało to wpływ na postawy posłów, którzy artykułowali przede wszystkim interesy reprezentowane przez ich partie, czy kluby poselskie, przez co nawet prace nad ustawami pozornie niekontrowersyjnymi stawały się areną walki politycznej. O przewlekłości procesu ustawodawczego zadecydowały również względy natury technicznej, tj. ogrom zadań legislacyjnych przed którymi stanął ten Sejm, niewielka liczba prawników w gronie parlamentarzystów itp. Części spośród zgłoszonych projektów ustaw nie można było uchwalić również i z tego powodu, że zdestabilizowały by one i tak już niedoskonały i niestabilny system polskiego prawa. Aby mogły być uchwalone

ne, konieczne byłoby wprowadzenie całego szeregu zmian o charakterze systemowym, a tych, jak już wyżej wspomniano, było niewiele.