

**Analiza projektów ustaw
będących przedmiotem prac
Sejmu II Kadencji
(od 19.09.1993 r. do 6.09.1994 r.)**

Październik 1994

Joanna Konecka-Dobrowolska

Raport

Nr 65

Przedstawione opracowanie jest próbą analizy projektów ustaw, które wpłynęły do Sejmu RP w okresie od początku II Kadencji do dnia 6 września 1994 r., a nie zostały jeszcze uchwalone. Analiza ta ma głównie charakter ilościowy, choć nie brak w niej również elementów oceny jakościowej wniesionych do Sejmu projektów ustaw, w szczególności w odniesieniu do ich jakości legislacyjnej.

Przez rok działalności Sejm uchwalił ponad 80 projektów ustaw, natomiast prawie 40 projektów zostało odrzuconych, bądź wycofali je sami wnioskodawcy.

Raport obejmuje również porównanie jakości legislacyjnej projektów ustaw, jakie pojawiły się w Sejmie II Kadencji z projektami wniesionymi w okresie działalności Sejmu I Kadencji (patrz także: *Ilościowa analiza projektów ustaw, I Kadencja Sejmu RP stan na dzień 31 maja 1993 r. - Raport nr 48, BSE*).

Wstęp

Przedstawione niżej opracowanie jest próbą analizy projektów ustaw, które wpłynęły do Sejmu RP w okresie od początku II Kadencji do dnia 6 września 1994 r., a nie zostały jeszcze uchwalone. Analiza ta ma głównie charakter ilościowy, choć nie brak w niej również elementów oceny jakościowej wniesionych do Sejmu projektów ustaw, w szczególności w odniesieniu do ich jakości legislacyjnej.

Przedmiotem oceny stały się zatem 103 projekty ustaw, które w okresie badawczym wpłynęły do łaski marszałkowskiej, a nad którymi Sejm nie zakończył jeszcze pracy. Ocena obejmuje projekt w takim kształcie, w jakim wpłynął on do Sejmu, bez uwzględniania zmian, jakie wniesione zostały do poszczególnych projektów w toku prac komisji sejmowych. Stało się tak dlatego, gdyż autorom analizy zależało między innymi na odpowiedzi na pytanie, jaka jest jakość legislacyjna projektów na początku ich drogi ustawodawczej, czy projekty odpowiadają najogólniejszym kryteriom określonym w Uchwale nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, czy są zgodne z podstawowymi aktami międzynarodowymi chroniącymi prawa obywatelskie, do których Polska przystąpiła, oraz czy uzasadnienia do tych projektów odpowiadają kryteriom określonym w art. 31 Regulaminu Sejmu. Innymi słowy, ważne wydało nam się ustalenie, czy wpływający do Sejmu projekt będzie wymagał wielkiego nakładu pracy tzw. technicznej ze strony komisji sejmowych, czy też będzie się ona mogła skupić jedynie na merytorycznej dyskusji nad projektem.

Poniższe opracowanie obejmuje również porównanie jakości legislacyjnej projektów ustaw, jakie pojawiły się w Sejmie II Kadencji z projektami wniesionymi w okresie działalności Sejmu I Kadencji.

Podstawą oceny projektów stała się ankieta złożona z 27 pytań, opracowana w Zespole Konsultacji Prawnych Biura Studiów i Ekspertyz. Oceny projektów na podstawie ankiety dokonali natomiast prawnicy zatrudnieni w tym biurze. Wyniki ankiet stały się materiałem bazowym dla niniejszego opracowania.

Ilościowa analiza projektów ustaw

Analizie poddano 103 projekty, nad którymi pracował Sejm. Informacją podstawową dla potrzeb niniejszej analizy było ustalenie, kto jest twórcą danego projektu, czyli projektodawcą. Z ustaleniem tym wiąże się bowiem odpowiedź na pytanie, jak autor projektu wpływa na treść proponowanej regulacji, czy istnieją jakieś preferowane przez poszczególnych projektodawców dziedziny życia społecznego bądź gospodarczego, którzy z twórców projektów zainteresowani są bardziej, a którzy mniej w transformacjach ustrojowych, czy istnieje związek między tematyką projektów poselskich a interesami ich wyborców, których posłowie reprezentują itp.

Stąd też niniejszą analizę otwiera pytanie o twórcę danego projektu.

1. Projektodawca:

(Dla wszystkich tabel: N - liczba projektów ustaw, % - procent odpowiedzi)

Treść odpowiedzi	31.05.93 r.		6.09.94 r.	
	N	%	N	%
1 a. rząd	27	15.88	34	33.01
2 b. prezydent	5	2.94	3	2.91
3 c. senat	5	2.94	1	.97
4 d. posłowie	123	72.35	58	56.31
5 e. komisje sejmowe	10	5.88	7	6.80
Razem	170	100.00	103	100.00

1. Autor projektu aktu prawnego ma decydujący wpływ na jego kształt; Mimo iż każdy projekt ulega zmianom w toku prac komisji, to jednak jego zasadnicze uregulowania pozostają zazwyczaj nie zmienione, a już z całą pewnością nie może się zmienić dziedzina, którą projekt reguluje. Wybór dziedziny życia, czy gałęzi prawa, jaką projekt reguluje, zawsze zależy wyłącznie od jego twórcy. Stąd też odpowiedź na pytanie o miejsce powstania inicjatywy ustawodawczej jest w przypadku niniejszej analizy niezwykle ważna. Wśród 103 projektów ustaw, jakie w były przedmiotem prac sejmowych, najwięcej było projektów poselskich (aż 58, a więc blisko 60%), a drugą co do liczebności grupę stanowiły projekty rządowe (34 projekty, a więc 33%). Pozostałe 11 projektów było dziełem Prezydenta (3%), senatu (1%) i komisji sejmowych (7%).

W porównaniu z końcem I Kadencji Sejmu można tu zaobserwować poważną zmianę. Bardzo wyraźnie wzrosła bowiem aktywność projektodawcza rządu, poselska natomiast relatywnie spadła (poprzednio ponad 70% projektów było dziełem posłów - obecnie tylko 56%). Należy dodać, że rząd premier Hanny Suchockiej pozostawił rządowi premiera Waldemara Pawlaka ponad 40 projektów ustaw, które w większości zostały skierowane do łaski marszałkowskiej.

2. Czy projekt jest jedynym uregulowaniem na dany temat?

Treść odpowiedzi	31.05.93 r		6.09.94 r	
	N	%	N	%
1 a. tak	112	65.88	83	80.58
2 b. nie	58	34.12	20	19.42
Razem	170	100.00	103	100.00

2a. Spośród projektów ustaw, które są jedynymi projektami na dany temat, ile jest projektów rządowych ?

Treść odpowiedzi	6.09.1994 r.	
	N	%
1 rządowych	27	32.14
2 innych	57	67.86
Razem	84	100.00

2b. Wśród projektów ustaw, ile jest projektów na ten sam temat?

Li. projektów na ten sam temat	6.09.94 r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 projekt na ten sam temat	77	74.76	112	65.88
2 projekty na ten sam temat	20	19.42	14	8.24
3 projekty na ten sam temat	6	5.82	18	10.60
4 projekty na ten sam temat			4	2.36
5 projektów na ten sam temat			10	5.88
6 projektów na ten sam temat			12	7.06
Razem	103	100.00	170	100.00

2. Zdarzało się, że ta sama materia była przedmiotem zainteresowania kilku różnych projektodawców. Najczęściej projektodawcami kilku projektów dotyczących tego samego zagadnienia byli posłowie, rzadziej natomiast rząd. Pojawianie się kilku projektów na jeden temat zawsze świadczy o kontrowersyjności materii regulowanej takim projektem materii, najczęściej oznacza również duże zainteresowanie społeczne takim projektem oraz istnienie różnych lobby i grup nacisku. Z uwagi na ilościowy charakter niniejszej analizy poprzestaniemy tu na wymienieniu projektów ustaw, które cieszyły się największym zainteresowaniem wśród projektodawców. Były to: *projekt ustawy o Państwowym Monopolu Spirytusowym (3 projekty), projekt ustawy o izbach rolniczych (3 projekty), projekt ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (2 projekty), projekt ustawy o kombatantach (2 projekty), przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i pracownikach samorządowych (2 projekty), projekt ustawy o Zakładzie Narodowym imienia Ossolińskich (2 projekty), projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy (2 projekty), projekt ustawy o nasiennictwie (2 projekty), projekt ustawy o adwokaturze (2 projekty), projekt ustawy o cudzoziemcach (2 projekty), projekt ustawy o referendum (2 projekty), projekt ustawy o zmianie przepisów konstytucyjnych (2 projekty).*

W porównaniu z projektami ustaw, jakie pozostały w Sejmie I Kadencji w dniu jego rozwiązania, różnica jest bardzo wyraźna. Widać, że liczba projektów na ten sam

temat w okresie I Kadencji była znacznie wyższa, co świadczyć może o większej polaryzacji postaw i większym rozdrobnieniu parlamentu.

3. Czy jest konstytucyjne upoważnienie (zobowiązanie) do wydania ustawy w danym zakresie?

Treść odpowiedzi	31.05.93 r.		6.09.94 r.	
	N	%	N	%
1 a. tak	11	6.47	9	8.74
2 b. nie	159	93.53	94	91.26
Razem	170	100.00	103	100.00

3. Istnienie konstytucyjnego upoważnienia do wydania ustawy w danym zakresie oznacza, iż sama Konstytucja przewiduje w swych przepisach, iż dana materia zostanie uregulowana w drodze ustawy. Oczywiście najczęściej chodzi tu o ustawy najdonioślejsze dla systemu instytucji państwowych, a więc i dla systemu politycznego. Fakt, iż zaledwie 9 projektów ustaw znajduje oparcie w wyraźnym konstytucyjnym zapisie oznaczać może, iż kształtowanie podstaw systemu politycznego mamy już za sobą. Wśród projektów, które powstały w oparciu o normy kompetencyjne wymienić należy: *projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 106)*, *projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (druk nr 200)*, *projekt ustawy o działalności gospodarczej gmin (druk nr 235)*, *projekty ustaw o przeprowadzaniu referendum (druk nr 489 i 517)*, *projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego (druk nr 547)*, *projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów (druk nr 548)*, *projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego (druk nr 549)* oraz *projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (druk nr 589)*.

Liczba projektów, które powstały w oparciu o wyraźne konstytucyjne upoważnienie w okresie I Kadencji Sejmu była nieznacznie tylko mniejsza.

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

Treść odpowiedzi	6.09.94 r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. nowa ustawa	48	46.60	87	52.11
2 b. nowelizacja	52	50.49	83	47.89
3 c. nowelizacje wielu ustaw	3	2.91		
Razem	103	100.00	170	100.00

4a. Jeśli jest to nowa ustawa, czy...

Treść odpowiedzi	N	%
1 reguluje kwestie dotychczas nieuregulowane	26	53.06
2 reguluje kwestie już uregulowane ale czyni to w sposób kompleksowy	22	46.94
Razem	48	100.00

4. Wśród wszystkich 103 projektów ustaw poddanych analizie 48 (a więc ponad 46%) to projekty ustaw nowych, natomiast 52 to nowelizacje dotychczasowego prawa; natomiast 3 projekty zawierały wyłącznie nowelizacje wielu ustaw. Wśród 48 projektów ustaw nowych 17 projektów było dziełem rządu, a 26 projektów pochodziło od posłów; 14 projektów rządowych i 33 poselskie to nowelizacje. Widać zatem, iż połowa projektów rządowych to propozycje rozwiązań nowych. Nie jest to liczba mała, choć od strony rządowej zwykle się oczekiwać głównie propozycji rozwiązań kompleksowych, na nowo konstruujących ustrój społeczny i gospodarczy. Wśród 48 projektów ustaw nowych aż 26 proponują uregulowanie kwestii nowych, którymi dotąd prawo się nie zajmowało (jest to zjawisko nowe i bardzo ciekawe), natomiast 22 projekty to propozycje uregulowania w nowy sposób kwestii już wcześniej uregulowanych.

W czasie ubiegłej kadencji Sejmu propozycji ustaw nowych było więcej (ponad 52%), mniej natomiast było projektów nowelizacji ustaw już istniejących.

5. Przedmiot uregulowań projektu według kryterium gałęzi prawa

Treść odpowiedzi	6.09.94 r		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a- prawo konstytucyjne	17	16.50	24	14.12
2 d. - prawo karne	7	6.80	7	4.12
3 e. - prawo cywilne	7	6.80	12	7.06
f. - prawo pracy i ubezpieczeń społecznych	8	7.77	21	12.35
Prawo administracyjne				
5 administracja rządowa i inne organy władzy	5	4.85	16	9.41
6 samorząd terytorialny	6	5.83	18	10.59
7 samorząd zawodowy	12	11.65	6	3.53
8 ochrona środowiska i gospodarka gruntami	7	6.80	9	5.29
9 prawo administracyjne - inne	14	13.59	17	10.00
Prawo gospodarcze i finansowe				
10 cła i podatki	4	3.88	12	7.06
11 instytucje finansowe	1	0.97	7	4.12
12 podmioty gospodarcze	13	12.62	10	5.88
13 inne zagadnienia gospodarcze	2	1.94	11	6.47
Razem	103	99.99	170	100.0

5. Podział projektów według kryterium gałęzi prawa stworzony został dla potrzeb niniejszej analizy, stąd też jego uproszczony charakter. O ustaleniu kryteriów tego podziału zadecydowała tematyka 103 projektów ustaw objętych analizą. Dokonując podziału projektów na 13 dziedzin autorzy uniknąć pragnęli zbyt wielkiego rozbicia kryteriów, i uczynić w ten sposób analizę czytelniejszą. Z tych też względów wśród kryteriów podziału znalazły się kategorie "inne zagadnienia administracyjne" oraz "inne zagadnienia gospodarcze".

Największa liczba projektów to uregulowania administracyjne (44 projekty); drugą co do wielkości grupę stanowią uregulowania gospodarcze (20 projektów), trzecią prawo konstytucyjne (17 projektów), 8 projektów dotyczyło prawa pracy, a po 7 prawa karnego i cywilnego. Jak widać z powyższego zestawienia stosunkowo dużym zainteresowaniem cieszyło się wśród projektodawców prawo konstytucyjne, co jest zrozumiałe, gdyż trwają prace nad nową konstytucją. Więcej projektów niż obecnie dotyczyło natomiast gospodarki (o 4%). Sprawy administracyjne natomiast cieszyły się takim samym zainteresowaniem zarówno podczas I Kadencji Sejmu (40% wszystkich projektów), jak i obecnie (42% wszystkich projektów).

Spośród 44 projektów dotyczących administracji 14 było autorstwa rządu (40% wszystkich projektów rządowych), a 24 autorstwa posłów (nieco ponad 40% projektów poselskich). Podobnie było w przypadku projektów poświęconych gospodarce; 7 z nich to dzieło rządu (22% wszystkich projektów rządowych), a 12 to dzieło posłów (20% projektów poselskich). Natomiast projekty ustaw konstytucyjnych to głównie dzieło rządu (7 projektów, czyli 22% wszystkich projektów rządowych).

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

Treść odpowiedzi	6.09.94 r.		31.05.93	
	Li. odp	% usta.	Li. odp.	% ustaw
1 a. system polityczny	14	13.59	28	16.47
2 b. gospodarka /ekonomia/	38	36.89	69	40.59
3 c. polityka społeczna	27	26.21	46	27.06
4 d. kultura i edukacja	6	5.83	8	4.71
5 e. administracja				
i bezpieczeństwo	25	24.27	39	22.94
6 f. wolności obywateli	17	16.50		
Razem	127	100%=103	190	100%=170

6. Udzielając odpowiedzi na pytanie o dziedzinę życia społecznego regulowaną przez projekt, osoby wypełniające ankietę miały możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi. Takie rozszerzenie możliwości wyboru wiązało się z faktem, iż jeden projekt często obejmował więcej niż jedną dziedzinę życia społecznego. Przy okazji obecnej analizy wprowadzono do tego pytania dodatkowe kryterium podziału, które nie pojawiało się we wcześniejszych analizach - "wolności obywateli".

Największym zainteresowaniem projektodawców cieszyły się w tym przy-

padku dwie dziedziny życia społecznego: gospodarka (38 odpowiedzi) oraz polityka społeczna (27 odpowiedzi). Dopiero na trzecim miejscu znalazły się administracja i bezpieczeństwo (25 odpowiedzi). Tylko 17 projektów dotyczyło wolności obywateli, a jedynie 6 kultury i edukacji. Tak małe zainteresowanie kulturą i edukacją wydaje się być zjawiskiem wysoce niepokojącym zwłaszcza w okresie, gdy wyraźnie zredukowano w budżecie środki finansowe na te dziedziny życia, oświata boryka się z brakiem kadr i pieniędzy, a pauperyzacja wśród nauczycieli i wychowawców wciąż postępuje.

W porównaniu z poprzednim okresem badawczym o 5% spadła liczba projektów dotyczących systemu politycznego, a o 4% liczba projektów dotyczących gospodarki. Natomiast liczba projektów dotyczących polityki społecznej, czy też administracji i bezpieczeństwa pozostała na tym samym poziomie.

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

Treść odpowiedzi	6.09.94 r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. tak	9	8.74	11	6.47
2 b. nie	94	91.26	159	93.53
Razem	103	100.00	170	100.00

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

Liczba wyjątków	6.09.94 r.		31.05.93 r.	
	Liczba ustaw	%	Liczba ustaw	%
0	94	91.26	162	95.25
1	2	1.94	3	1.76
2	2	1.94	3	1.76
3	2	1.94		.59
7			1	.59
15	1	0.97		.59
21			1	.59
trudno powiedzieć	2	1.94		
Razem	103	99.99	170	100.00

7. Ustalanie przez ustawodawcę wyjątków od zasad przewidzianych w akcie normatywnym nie jest błędem, natomiast zjawiskiem wysoce niepożądanym jest ustalenie zbyt wielkiej ich liczby, przez co sama zasada traci rację bytu.

Z odstępstwami od zasad przewidzianych w projekcie mieliśmy do czynienia w 9 przypadkach, przy czym z reguły nie była to liczba wyjątków zbyt wielka - a więc dyskwalifikująca samą zasadę. W jednym przypadku projekt przewidywał 15 wyjątków

od przewidzianej w nim zasady - co niewątpliwie uznać należy za liczbę niepokojącą (poselski projekt ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych - druk nr 434), zaś w przypadku dwóch projektów udzielono odpowiedzi na pytanie o liczbę wyjątków "trudno powiedzieć" (w tym ostatnim przypadku chodziło o 2 projekty zmian w kodeksie pracy, który jest ustawą bardzo specyficzną i w znacznej mierze składającą się z wyjątków oraz przepisów szczególnych - stąd też podanie liczby wyjątków od zasad przewidzianych w ustawie byłoby tu bardzo mylące).

Spośród 9 projektów zawierających wyjątki od przewidzianych w nich zasad, 5 to projekty rządowe i tylko 4 projekty poselskie.

Podkreślić należy, iż liczba projektów zawierających wyjątki od zasad w nich przewidzianych zarówno w okresie I Kadencji Sejmu, jak i w badanym okresie II Kadencji była podobna.

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

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. tak	1	0.97	8	4.71
2 b. nie	102	99.03	162	95.29
Razem	103	100.00	170	100.00

Liczba przepisów	06.09.94 r.		31.05.93 r.	
	Liczba ustaw	%	Liczba ustaw	%
0	102	96.48	162	95.29
1			6	3.53
2	1	0.97		
5			1	0.59
7			1	0.59

8. Norma prawna jest w nauce prawa rozumiana jako wypowiedź określająca sposób zachowania podmiotu, do którego jest ona adresowana, jest więc wzorem zachowania. Akt prawny winien zawierać wyłącznie normy prawne, a więc określone reguły zachowania się, na ogół zaopatrzone w sankcję. Błędem natomiast jest, jeśli akt prawny zawiera zapisy nie będące normami prawnymi, takie jak apele, postulaty, upomnienia itp. Osoby wypełniające ankietę właśnie pod tym kątem badały poddane analizie projekty ustaw. Okazało się, że tylko w jednym projekcie znaleziono przepisy nie będące normami prawnymi. Był to poselski projekt ustawy o Skarbie Państwa zawierający dwa przepisy nie mające charakteru normy prawnej (druk nr 138). W porównaniu z poprzednią kadencją Sejmu, gdzie wystąpiło 8 błędów tego typu, jest

to znaczna poprawa.

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 - MP nr 44, poz. 310/

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. tak	59	57.28	128	75.29
2 b. nie	1	0.97	5	2.94
3 c. nie dotyczy	43	41.75	37	21.76
Razem	103	100.00	170	100.00

9. Zgodnie z § 12 uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (MP nr 44, poz. 310) poszczególne części ustawy powinny być zamieszczone w następującej kolejności:

1/tytuł,

2/ przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe,

3/ przepisy o zmianie przepisów obowiązujących,

4/ przepisy przejściowe i dostosowujące,

5/ przepisy uchylające, przepisy o wejściu ustawy w życie oraz przepisy o wygaśnięciu mocy obowiązującej ustawy (przepisy końcowe).

Niezastosowanie w projekcie wymienionej wyżej kolejności jest oczywiście poważnym błędem, utrudniającym prace nad ustawą. Jedynie jeden projekt był obciążony takim błędem, a był to ponownie poselski projekt ustawy o Skarbie Państwa (druk nr 138).

I znów obserwować możemy znaczne zmniejszenie się liczby tego typu błędów w porównaniu z poprzednią kadencją Sejmu.

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

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. tak	97	94.17	158	92.94
2 b. nie	6	5.83	11	6.47
3 c. nie dotyczy			1	0.59
Razem	103	100.00	170	100.00

10. Spośród 103 projektów poddanych analizie 6 zawierało uchybienie polegające na błędnym oznaczeniu artykułów, ustępów i paragrafów. Stanowi to prawie 6% ogólnej liczby badanych projektów. Nie jest to może liczba duża, ale rodzaj uchy-

bienia jest dość poważny, prawidłowe oznaczenie bowiem norm prawnych należy do elementarnych reguł techniki legislacyjnej. Błędnie oznaczone przepisy zawierały: poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zobowiązaniach podatkowych (druk nr 245), senacki projekt ustawy o Zakładzie Narodowym imienia Ossolińskich (druk 320), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (druk 383), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (druk nr 416), poselski projekt ustawy prawo o adwokaturze (druk nr 531) oraz poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich i administracji morskiej (druk nr 459).

Wyniki te są bardzo podobne do tych z I kadencji Sejmu. W porównaniu z I kadencją nie nastąpiła więc żadna poprawa, jeśli chodzi o prawidłowe oznaczenie przepisów ustaw i ich systematyzację.

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 - MP nr 44, poz. 310/

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. poprawna	35	33.98	46	27.06
2 b. nieprawidłowa	9	8.74	16	9.41
3 c. nie dotyczy	59	57.28	108	63.53
Razem	103	100.00	170	100.00

11. Paragraf 50 uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej określa zasady, jakim odpowiadać powinny przepisy upoważniające do wydania aktu wykonawczego, zamieszczone w ustawie. Stosując się do kryteriów ustalonych w tym przepisie odpowiadający na to pytanie ustalili, iż w 9 przypadkach przepisy wykonawcze zredagowane zostały nieprawidłowo. Stało się tak w przypadku następujących projektów: poselskiego projektu ustawy o samorządzie gospodarczym (druk nr 132), poselskiego projektu ustawy o Skarbie Państwa (druk nr 138), poselskiego projektu ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach (druk nr 201), poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (druk nr 281), poselski projekt ustawy o zawodzie taksówkarza i samorządzie taksówkarzy (druk nr 545), rządowy projekt ustawy o rachunkowości (druk nr 567), rządowy projekt ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (druk nr 582), poselski projekt ustawy prawo łowieckie (druk nr 590) oraz poselski projekt ustawy o zasadach i trybie przeprowadzania referendum ogólnokrajowego (druk nr 517).

Jak nietrudno zauważyć obciążone nieprawidłową redakcją przepisów wy-

konawczych były przeważnie projekty poselskie (7), niepokojące jest jednak pojawienie się wśród projektów zawierających błędną redakcję przepisów wykonawczych dwóch projektów rządowych. Błędu tego nie tłumaczy fakt, iż oba projekty zostały wniesione do Sejmu jako pilne, gdyż od służb legislacyjnych rządu wymaga się odpowiednich kwalifikacji.

W porównaniu z poprzednim okresem badawczym nie nastąpiły żadne istotne zmiany.

12. Czy uzasadnienie projektu zostało dołączone do projektu?

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. tak	103	100.00	170	100.00
Razem	103	100.00	170	100.00

13. Czy uzasadnienie jest ogólnikowe czy szczegółowe?

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. ogólnikowe	45	43.69	80	47.06
2 b. szczegółowe	58	56.31	90	52.94
Razem	103	100.00	170	100.00

12-13. Zgodnie z art. 31 ust. 2 Regulaminu Sejmu 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 zawierać 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 Sejmu). Niestety, nie wszystkie uzasadnienia do projektów ustaw odpowiadały tym kryteriom, choć wszystkie projekty uzasadnienia posiadały. Aż 45 projektów (a więc blisko połowa) miała nie odpowiadające tym kryteriom, a więc ogólnikowe, uzasadnienia. Regułą jest również, w przypadku projektów posel-

skich nieprzedstawianie w uzasadnieniach założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych. Posłowie zwolnieni z obowiązku dołączania do projektów ustaw projektów aktów wykonawczych, uznali zapewne, że zwolnieni zostali także z obowiązku określonego w art. 31 ust. 2 pkt 6 Regulaminu Sejmu. Jest to niepokojąca tendencja. Większość uzasadnień ocenionych jako ogólnikowe, to uzasadnienia do projektów poselskich (35 uzasadnień), jedynie 8 uzasadnień do projektów rządowych miało ogólnikowy charakter.

W porównaniu z poprzednim okresem badawczym nastąpiła tu nieznaczna poprawa, o 3,5% wzrosła bowiem liczba uzasadnień szczegółowych.

14. Czy uzasadnienie zawiera oszacowanie kosztów wprowadzenia projektu w życie?

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. tak	14	13.59	39	22.94
2 b. nie	40	38.83	88	51.76
3 c. nie dotyczy	49	47.57	43	25.29
Razem	103	100.00	170	100.00

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

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. tak	17	16.50	33	19.41
2 b. nie	34	33.01	83	48.82
3 c. nie dotyczy	52	50.49	54	31.76
Razem	103	100.00	170	100.00

14-15. Zgodnie z treścią art. 31 ust. 2 pkt 4 i 5 Regulaminu Sejmu uzasadnienie do projektu powinno przedstawiać przewidywane skutki finansowe wejścia projektu w życie, a także wskazywać źródła finansowania zmian wprowadzanych przez projekt, o ile projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu Państwa. Podkreślić również należy, iż zgodnie z art. 31 ust. 5 Regulaminu Sejmu, Prezydium Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2 i 3 tego artykułu.

Spośród poddanych analizie 103 projektów ustaw jedynie w 14 przypadkach uzasadnienie zawierało oszacowanie kosztów wprowadzenia projektu w życie, natomiast w 40 projektach (blisko 40%) brak było takiego oszacowania. Wśród projektów ustaw, w których oszacowano koszty wprowadzenia projektu w życie było aż 10 projektów rządowych, natomiast jedynie 4 spośród 58 projektów poselskich zawierało

takie oszacowanie.

W 17 uzasadnieniach do projektów wskazano źródła finansowania skutków ekonomicznych, jakie projekt wywoła, 9 spośród nich to projekty rządowe, natomiast pozostałych 8 to projekty poselskie. W 34 projektach nie wskazano natomiast źródeł finansowania zmian przewidzianych przez projekt.

Kryterium "nie dotyczy", które pojawiło się przy odpowiedziach na pytanie 14 i 15, odnosiło się do tych przypadków, gdy projekt nie powodował powstania kosztów (pyt. 14) lub też koszty jego wejścia w życie nie pociągały za sobą obciążenia budżetu państwa (pyt. 15).

W porównaniu z okresem I Kadencji Sejmu znacznie zmalała liczba uzasadnień zawierających oszacowanie kosztów wprowadzenia projektu w życie (prawie o 10%); o 3% spadła również liczba uzasadnień, w których projektodawcy wskazywali źródła finansowania skutków ekonomicznych przewidzianych w projekcie.

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

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r.	
	L odp	% ustaw	L odp	% ustaw
1 a. budżet państwa,	45	43.69	67	47.65
2 b. ogół obywateli	5	4.85	11	6.47
3 c. inne podmioty /podać jakie/	12	11.65	36	21.18 38.24
4 d. nie dotyczy	50	48.54	65	
Razem	112	100% = 103	193	100% = 170

16. Odpowiadając na pytanie, kogo obciążają skutki ekonomiczne wprowadzanej regulacji, osoby analizujące projekty miały możliwość wyboru więcej niż z proponowanych odpowiedzi, podobnie jak w przypadku pytania nr 6.

Aż w 45 przypadkach (43,6%) konsekwencje finansowe wprowadzanej regulacji poniesie budżet państwa. W 5 przypadkach skutki ekonomiczne regulacji dotkną bezpośrednio ogółu obywateli (należy przy tym pamiętać, że nawet w przypadku bezpośredniego obciążenia skutkami finansowymi budżetu państwa pośrednie skutki finansowe zawsze dotkną nas wszystkich). Natomiast "inne podmioty" zostaną obciążone skutkami nowych regulacji w 12 przypadkach; będą to w zależności od przedmiotu ustawy np.: przedsiębiorstwa państwowe (druk nr 66), spółki Skarbu Państwa (druk nr 67), zakłady ubezpieczeń (druk nr 77), podmioty gospodarcze (druki nr 132 i 245), a także pracodawcy (druki 368 i 379).

W okresie poprzedniej kadencji Sejmu o wiele częściej kosztami regulacji projektodawcy obarczali "inne podmioty" (różnica 10%), a także budżet państwa (różnica 4%).

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

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1. Brak aktów wykonawczych	49	47.57	116	68.24
2. Rada Ministrów	19	18.45	24	14.12
3. ministrowie	38	36.89	25	14.71
4. organy terenowe	6	5.83	2	1.18
5. Prezydent	3	2.91		
5. Inne podmioty			3	1.76
Razem	115	100%=100	170	100.00

17b. Przewidziana liczba upoważnień do wydania aktów wykonawczych

06.09.94 r.			31.05.93 r.		
Liczba aktów	L. projektów	%	L. aktów	L. projektów	%
0	49	47.57	0	116	68.24
1	14	13.59	1	11	6.47
2	6	5.83	2	18	10.59
3	9	8.74	3	6	3.53
4	5	4.85	4	1	0.59
5	3	2.91	5	6	3.53
6	2	1.94	6	2	1.18
7	1	0.97	7	1	0.59
9	2	1.94	9	4	2.35
10	1	0.97	10	2	1.18
11	1	0.97	11	1	0.59
13	1	0.97	12	1	0.59
14	1	0.97	21	1	0.59
21	1	0.97	22	2	1.18
39	2	1.94			

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

Treść odpowiedzi	06.09.94 r		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. tak	9	8.74	8	4.71
2 b. nie	45	43.69	46	25.05
3 c. nie przewidziano wydania aktów wyk.	49	47.57	116	68.24
Razem	103	100.00	170	100.00

17-18. Wśród 103 projektów ustaw poddanych analizie były 54 takie, w których projektodawcy przewidzieli możliwość czy obowiązek wydania aktów wykonawczych.

W przypadku 49 projektów ustaw nie przewidziano takiej możliwości. Na ogół podmiotem upoważnionym do wydania aktu wykonawczego jest właściwy minister (38 przypadków), na drugim z kolei miejscu jest Rada Ministrów (19 przypadków); organy terenowe zostały upoważnione do wydania aktu wykonawczego w 6 przypadkach, w 3 natomiast przewidziano takie upoważnienie dla Prezydenta. Liczba upoważnień przewidzianych w jednym akcie nie była na ogół duża, i tylko w 6 przypadkach przekroczyła 10 upoważnień w jednym akcie. Projektami z tak dużą liczbą upoważnień były: rządowy projekt ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (druk nr 72 - 10 upoważnień), poselski projekt ustawy o Skarbie Państwa (druk nr 138 - 11 upoważnień), poselski projekt ustawy o nasiennictwie i prawach hodowców roślin (druk nr 309 - 13 upoważnień), przedstawiony przez Komisję Zdrowia projekt ustawy o zawodzie lekarza (druk nr 412 - 14 upoważnień), a także dwa rządowe projekty ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 368 i 379 - po 39 upoważnień).

W okresie poprzedniej kadencji Sejmu znacznie więcej było projektów ustaw, które nie przewidywały wydania aktów wykonawczych; zaś w projektach przewidujących obowiązek wydania aktów wykonawczych mniej było upoważnień dla ministrów (o ponad 20%), a także dla rządu (o 4%). Natomiast liczba projektów zawierających ponad 10 upoważnień do wydania aktów wykonawczych była podobna.

Umieszczanie w ustawie zbyt wielu upoważnień do wydania przepisów wykonawczych nie jest zjawiskiem pożądanym, następuje bowiem wówczas duże rozproszenie przepisów z danej dziedziny, a sama ustawa traci na wartości merytorycznej, skoro kwestie często kluczowej wagi dla jej stosowania, regulowane są aktami niższego rzędu.

Zgodnie z Regulaminem Sejmu do uzasadnienia projektu wnoszonego przez Radę Ministrów powinny być dołączone projekty podstawowych aktów wykonawczych, natomiast uzasadnienie projektu poselskiego powinno zawierać przynajmniej założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych. Niestety, zapis ten nie jest respektowany. **Spośród 54 projektów ustaw przewidujących wydanie aktów wykonawczych, aż 45 nie miało dołączonych aktów wykonawczych.** W 9 przypadkach dołączono do projektu ustawy projekty aktów wykonawczych, i były to wyłącznie projekty rządowe. Żaden projekt poselski przewidujący wydanie aktów wykonawczych nie został w nie zaopatrzone. Na uwagę zasługuje moim zdaniem fakt, iż aż do 12 projektów rządowych, które przewidywały wydanie aktów wykonawczych, aktów tych nie dołączono, mimo iż z Regulaminu Sejmu wynika taki obowiązek.

W porównaniu z poprzednim okresem badawczym liczba projektów, do których nie dołączono aktów wykonawczych była liczbowo podobna, ale procentowo znacznie niższa.

19. Zgodność projektu z Konwencją Praw Człowieka

Treść odpowiedzi	II kadencja		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. tak	30	29.13	33	19.41
2 b. nie	1	.97	8	4.71
3 c. nie dotyczy	72	69.90	129	75.88
Razem	103	100.00	170	100.00

20. Zgodność projektu z Europejską Kartą Socjalną

Treść odpowiedzi	II kadencja		31.05.93	
	N	%	N	%
1 a. tak	26	25.24	34	20.00
2 b. nie	65	74.76	8	4.71
3 c. nie dotyczy			128	75.29
Razem	103	100.00	170	100.00

19-20. Optymizmem napawać może fakt, iż wszystkie projekty dotyczące w jakiś sposób praw człowieka były zgodne z Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także z Europejską Kartą Socjalną. Oznacza to, iż projektodawcy rzeczywiście troszczą się w trakcie tworzenia prawa o to, aby było ono zgodne z umowami i konwencjami prawa międzynarodowego, których Polska jest stroną.

W porównaniu z poprzednim okresem badawczym obserwujemy tu zatem poprawę, bowiem w okresie I Kadencji Sejmu aż 8 projektów nie było zgodnych z Europejską Kartą Socjalną oraz Europejską Konwencją Praw Człowieka.

21. Liczba przewidzianych w projekcie zmian innych ustaw

Liczba zmian	Liczba projektów	%
0	58	57.58
1	12	11.31
2	9	8.74
3	9	8.74
4	2	1.94
5	4	3.88
6	2	1.94
7	1	.97
8	1	.97
12	1	.97
Razem	103	100.0

21. Analiza projektów pod kątem zmian, jakie ich autorzy proponują w innych ustawach wykazała, iż w 45 projektach przewidzieli oni wprowadzenie zmian do obowiązujących już ustaw. W 9 przypadkach jeden projekt przewidywał 5 lub więcej takich zmian. Projekty, które przewidywały zmiany dotychczasowego ustawodawstwa to m. in.: przedstawiony przez Prezydenta projekt ustawy o zmianie przepisów konstytucyjnych (druk nr 105 - 6 zmian), rządowy projekt ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (druk nr 196-5 zmian), przedstawiony przez Prezydenta projekt ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (druk nr 222 - 9 zmian), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych i innych ustaw (druk nr 289 - 6 zmian), przedstawiony przez Komisję Młodzieży, Kultury Fizycznej i Sportu projekt ustawy o kulturze fizycznej (druk nr 333 - 8 zmian), dwa rządowe projekty ustaw o zmianie ustawy - Kodeks pracy (druki nr 368 i 379 - po 9 zmian), przedstawiony przez Komisję Zdrowia projekt ustawy o zawodzie lekarza (druk nr 412 - 7 zmian), poselski projekt ustawy o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 424 - 9 zmian) oraz projekt ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich i administracji morskiej (druk nr 459 - 5 zmian).

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

Treść odpowiedzi	N	%
1 a. tak	15	14.56
2 b. nie	88	85.44
Razem	103	100.00

22a. Ile takich przepisów zawiera?

Liczba przepisów	N	%
0	88	85.44
1	6	5.83
2	1	.97
3	1	.97
5	2	1.94
6	2	1.94
7	1	.97
8	1	.97
10	1	.97

22. Brak sankcji w przepisie prawnym jest bardzo poważnym uchybieniem natury merytorycznej. Powoduje on zawsze niemożność zastosowania przepisu pozbawionego sankcji w praktyce, a co za tym idzie stwarza zapis martwy, zapis, którego mogłoby w ogóle nie być. Niestety, wśród analizowanych projektów ustaw znalazło się

aż 15 takich, które zawierają przepisy pozbawione sankcji. Co ważniejsze w niektórych z nich było ponad 5 takich przepisów. A oto lista projektów, w których znajdziemy 5 i więcej przepisów pozbawionych sankcji: poselski projekt ustawy o Państwowym Monopolu Spirytusowym (druk nr 384 -6 przepisów), poselski projekt ustawy o nasiennictwie i prawach hodowców roślin (druk nr 309 - 5 przepisów), przedstawiony przez Komisję Ustawodawczą projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (druk nr 200 - 8 przepisów), rządowy projekt ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (druk nr 196-7 przepisów), poselski projekt ustawy o Skarbie Państwa (druk nr 138 - 10 przepisów), rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej (druk nr 77 - 6 przepisów).

Jak widać z powyższego zestawienia, wśród projektów zawierających przepisy pozbawione sankcji przeważały projekty poselskie. Niepokój budzić jednak musi fakt, iż nawet projekty rządowe, przygotowywane przez fachowe służby legislacyjne, zawierały tego typu uchybienia.

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

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r	
	N	%	N	%
1 a. zgodna	54	52.44	104	61.18
2 b. niezgodna	3	2.85	15	8.82
3 c. brak jakichkolwiek procedur	34	33.01	48	28.24
4 d. zostały stworzone nowe procedury	12	11.65	3	1.77
Razem	103	100.00	170	100.00

23. 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 powinna ona pozostawać w sprzeczności z procedurami już istniejącymi.

Cieszyć powinien fakt, iż jedynie w trzech przypadkach zaproponowana przez autorów projektu procedura była niezgodna z ogólnie obowiązującymi zasadami proceduralnymi, zaś w 12 przypadkach projektodawcy zaproponowali nowe, zupełnie nieznane dotąd procedury. Projekty, w których przewidziano procedury niezgodne z dotychczas obowiązującymi to: poselski projekt ustawy o Skarbie Państwa (druk nr 138), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zobowiązaniach podatkowych (druk nr 245) i poselski projekt ustawy o zmianie Kodeksu handlowego i ustawy o działalności gospodarczej (druk nr 288).

Natomiast projekty, w których zaproponowano nowe, nieznane dotąd procedury to: poselski projekt ustawy o nasiennictwie i prawach hodowców roślin (druk nr 309),

poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (druk nr 403), poselskie projekty ustawy o Państwowym Monopolu Spirytusowym (druki nr 488 i 544), poselski projekt ustawy o zawodzie taksówkarza i samorządzie taksówkarzy (druk nr 545), rządowy projekt ustawy o obligacjach (druk nr 554), rządowy projekt ustawy o rachunkowości (druk nr 567), rządowy projekt ustawy o autostradach płatnych (druk nr 581), rządowy projekt ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (druk nr 582), rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (druk nr 586), oraz dwa poselskie projekty ustawy o zasadach i trybie przeprowadzania referendum (druki nr 489 i 517).

Wśród projektów przewidujących nowe procedury znalazło się kilka projektów rządowych. Większość z nich została wniesiona do Sejmu w trybie pilnym i reguluje zagadnienia zupełnie nowe, dotychczas w prawie polskim nie regulowane. Stąd być może musiały się w tych projektach pojawić nowe, nieznane dotąd procedury.

W porównaniu z poprzednią kadencją Sejmu o 10% wzrosła liczba przypadków, w których projektodawcy zaproponowali nowe, nieznane dotąd procedury; również o 10% zmalała liczba projektów zgodnych z ogólnie obowiązującymi zasadami proceduralnymi.

24. Czas obowiązywania ustawy:

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. charakter stały,	102	99.03	144	84.71
2 b. charakter epizodyczny	1	.97	26	15.29
Razem	103	100.00	170	100.00

24. Ustawę epizodyczną charakteryzuje z góry określony, ograniczony czas jej obowiązywania. Pojawienie się takich ustaw oznacza zwykle szczególne przemiany systemowe w danym państwie. Ustaw takich było wiele w obu ubiegłych kadencjach Sejmu. Pojawienie się ich w owym okresie było naturalne, jako że Polska podlegała w tym okresie fundamentalnym transformacjom ustrojowym. Fakt, iż w ciągu prawie roku trwania II Kadencji Sejmu pojawiła się tylko jedna ustawa epizodyczna, świadczyć może o rosnącej stabilizacji ustrojowej naszego kraju.

25. Charakter rozwiązań zastosowanych w projekcie

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r	
	N	%	N	%
1 a. systemowe /regulacja całej dziedziny życia społecznego np. leczenia/	25	24.27	29	17.06
2 b. cząstkowe	37	35.92	70	41.18
3 c. nie dotyczy nowelizacji ustaw	41	39.81	71	41.76
Razem	103	100.00	170	100.00

25. W przypadku odpowiedzi na pytanie 25. zadaniem osób analizujących było wskazanie, jakiego rodzaju rozwiązania zawiera proponowany projekt ustawy; czy są to rozwiązania systemowe czy cząstkowe. Kryterium "nie dotyczy" odnosiło się do projektów większości nowelizacji, choć i wśród ustaw nowelizowanych zdarzały się i takie, których rozwiązania miały charakter systemowy (np. rządowe projekty nowelizacji Kodeksu pracy).

Okres transformacji ustroju politycznego i gospodarczego, z jakim ciągle jeszcze mamy w Polsce do czynienia, wymaga od twórców prawa sięgania po rozwiązania całkowicie nowe, aby nie dopuścić do opóźnienia reform. Okres taki powinien charakteryzować się przewagą ustaw o charakterze systemowym, nad tymi, które jedynie poprawiają istniejące prawo. Niestety, zaledwie 1/4 analizowanych projektów ustaw (25 projektów) to propozycje rozwiązań całkowicie nowych, systemowych, a zatem większość proponowanych w obecnej kadencji ustaw to rozwiązania cząstkowe, bądź próby skromnego poprawiania istniejącego ładu prawnego (nowelizacje).

Spośród rozwiązań systemowych tylko 8 było autorstwa rządu, natomiast 15 autorstwa posłów.

W poprzednim okresie badawczym projektów ustaw o charakterze systemowym było jednak jeszcze mniej (zaledwie 17%).

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

Treść odpowiedzi	06.09.94. r.		31.05.93 r.	
	N	%	N	%
1 a. przewiduje	18	17.48	45	26.47
2 b. nie przewiduje	85	82.52	125	73.53
Razem	103	100.00	170	100.00

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

Zwłaszcza przy dokonywaniu zmian o charakterze systemowym powoływanie do życia nowych komórek administracyjnych jest często koniecznością. W 18 (17,5%) projektach ustaw autorzy przewidzieli powołanie do życia nowej komórki administracyjnej; w 6 przypadkach były to projekty rządowe, w 12 zaś poselskie. Nie jest to liczba bardzo duża, zwłaszcza gdy porówna się ją z I Kadencją Sejmu, w której projektów takich było znacznie więcej (26%). Tendencja malejąca świadczyć może o stabilizowaniu się polskiego ustroju gospodarczego i politycznego.

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

Treść odpowiedzi	06.09.94 r.		31.05.93 r.	
	L odp.	% ustaw	L odp.	% ustaw
1 a. ogół obywateli	46	44.66	79	46.47
2 b. grupa społeczna /młodzież, osoby czynne zawodowo, bezrobotni, emeryci/	22	21,36	45	26,47
3 o środowiska zawodowe /nauczyciele, lekarze, adwokaci/	24	23.30	33	19.41
4 d. podmioty gospodarcze	23	22.33	43	25.29
Razem	115	100%=103	200	100%=170

27. W przypadku odpowiedzi na to pytanie istniała możliwość wyboru więcej niż jednej spośród proponowanych odpowiedzi. Z powyższego zestawienia wynika, iż 46 (około 45%) projektów dotyczyło ogółu obywateli, a 46 projektów (również około 45%) dotyczyło grup społecznych i środowisk zawodowych. Stosunkowo dużą liczbę projektów poświęcono podmiotom gospodarczym (23), co świadczyć może o nie słabnącym wśród projektodawców zainteresowaniu gospodarką.

W okresie poprzedniej kadencji proporcje te były prawie identyczne.

Zakończenie

Przedstawiona powyżej analiza obejmuje okres prawie rocznej działalności Sejmu RP II Kadencji. W okresie tym Sejm uchwalił ponad 80 projektów ustaw; natomiast prawie 40 projektów zostało przez Sejm odrzuconych, bądź też wycofali je sami wnioskodawcy. Jak na roczny okres pracy jest to liczba duża, zwłaszcza iż wśród ustaw uchwalonych znalazły się regulacje o dużym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania państwa, jak ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych, prawo budowlane, ustawa o własności lokali, ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, ustawa o zamówieniach publicznych, czy też prawo górnicze i geologiczne.

Nie należy oczywiście zapominać, iż większość tych ustaw została przygotowana

dużo wcześniej, bądź przez poprzedni rząd, bądź też w toku prac Sejmu I Kadencji; Sejm obecny miał więc w tej materii ułatwione zadanie. Faktem jednak pozostaje, iż ustawy te zostały uchwalone przez obecny Parlament bardzo szybko, na co niewątpliwie miało wpływ jego dużo mniejsze, w porównaniu z Sejmem I Kadencji rozdrobnienie, a co za tym idzie mniejsza liczba dyskusji wewnątrzsejmowych, łatwość wypracowania kompromisowego stanowiska, czy wreszcie łatwość uzyskania parlamentarnej większości.

Analiza wykazała istnienie wielu interesujących różnic między obecnym a poprzednim Sejmem, które stają się widoczne szczególnie na gruncie pracy legislacyjnej obu parlamentów. Istotny jest wzrost aktywności legislacyjnej rządu, od którego pochodzi aż 33% projektów. W okresie I kadencji Sejmu rząd był inicjatorem prac ustawodawczych dużo rzadziej - zaledwie w 16% przypadków.

Ponad połowa spośród znajdujących się aktualnie w Sejmie projektów ustaw to nowelizacje, podczas gdy w Sejmie I kadencji było więcej ustaw nowych. Więcej natomiast w Sejmie II Kadencji mamy propozycji rozwiązań systemowych. Rozwiązania takie zawsze sprzyjają stabilizacji systemu prawnego państwa, są to bowiem propozycje obliczone na wiele lat.

W obecnym Sejmie mniej jest niż w poprzednim regulacji dotyczących gospodarki i finansów Państwa. Świadczyć to może o stopniowym stabilizowaniu się polskiego rynku lub też o mniejszym zainteresowaniu polityków tą dziedziną życia.

Autorzy projektów, jakie wpływają do Sejmu II Kadencji większą uwagę zwracają na zgodność proponowanych regulacji z aktami prawa międzynarodowego, takimi jak Europejska Karta Socjalna, czy też Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Nadal, podobnie jak w Sejmie I Kadencji, najlepiej przygotowanymi projektami są projekty pochodzące od rządu. Mają one z reguły starannie opracowane, wyczerpujące i szczegółowe uzasadnienia, dołączane są też do nich czasem projekty podstawowych aktów wykonawczych. Niestety, nie można tego powiedzieć o uzasadnieniach do projektów poselskich. Dużo częściej mają one bowiem ogólnikowy charakter, o wiele rzadziej niż rządowe wskazują, jakie skutki finansowe spowoduje proponowana regulacja, oraz skąd czerpać środki finansowe na realizację projektu. Ponadto uzasadnienia te nagminnie naruszają art. 31 Regulaminu Sejmu, bowiem w żadnym z uzasadnień do poselskich projektów autorzy nie przedstawili założeń podstawowych aktów wykonawczych w nich przewidzianych. Treść uzasadnień poselskich nadal więc uznać należy za wysoce niezadowolającą.

W porównaniu z poprzednią kadencją poprawiła się nieco jakość legislacyjna projektów, zmniejszyła się bowiem liczba projektów zawierających przepisy nie będące normami prawnymi, brak jest również błędów w wewnętrznym układzie projektu. Na tym samym poziomie pozostały jednak błędy w oznakowaniu przepisów prawnych, oraz błędy w sformułowaniu przepisów upoważniających do wydania aktów wykonawczych. Co gorsza błędami tego typu obarczone są niekiedy również projekty rządowe.

W czasie rocznej pracy obecnego Sejmu dało się zaobserwować znaczne przyspieszenie prac legislacyjnych. Dobrze byłoby, aby za tym przyspieszeniem poszła poprawa jakości legislacyjnej proponowanych ustawowych rozwiązań, ale temu zagadnieniu powinno być poświęcone oddzielne opracowanie.