

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



Biuro Studiów i Ekspertyz

EKSPERTYZA
WYKONANA
NA ZLECENIE
BIURA STUDIÓW
I EKSPERTYZ

Opinia

w sprawie poselskiego projektu ustawy o
"zapobieganiu narkomanii"
i rządowego projektu ustawy o
*"zapobieganiu narkomanii i zwalczaniu niele-
galnego obrotu środkami odurzającymi i
substancjami psychotropowymi"*
oraz aktów wykonawczych

Sierpień 1995

Cezary Zych

Ekspertyza

Nr 57

Przesłane do łaski marszałkowskiej projekty: ustawy *O zapobieganiu narkomanii i zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi* wraz z projektami kilku aktów wykonawczych (projekt rządowy) oraz ustawy *O zmianie ustawy o zapobieganiu narkomanii* (projekt poselski) stanowią wyraz określonych tendencji legislacyjnych i stanowią próbę:

- dostosowania polskiego ustawodawstwa do zasad obowiązujących w innych krajach europejskich, uzasadnioną zarówno postępującymi procesami dostosowawczymi i ratyfikacją konwencji międzynarodowych, jak i charakterem zjawisk związanych z narkomanią, a zwłaszcza coraz większym umiędzynarodowieniem produkcji i handlu środkami odurzającymi,

- dostosowania polskiego prawa do zmieniających się społecznych i ekonomicznych uwarunkowań zjawiska narkomanii oraz charakteru samej narkomanii,

- uogólnienia wniosków wypływających z analizy stosowania i skuteczności obowiązujących dotychczas rozwiązań prawnych.

Projekty stanowią również próbę rozwiązania kilku kontrowersyjnych i publicznie dyskutowanych zagadnień takich jak chociażby karanie za posiadania narkotyków, status tzw. narkotyków "miękkich", karanie osób uzależnionych i jego powiązanie z procesem leczenia oraz readaptacji społecznej a także leczenie substytucyjne.

Ostatnia dekada, a więc okres, w którym obowiązywała ustawa *O zapobieganiu narkomanii* z 31 stycznia 1985 roku charakteryzował się bardzo dużą dynamiką procesów mających wpływ na kształt oraz charakter narkomanii i towarzyszących im zjawisk. Przede wszystkim znacznie zwiększyła się społeczna świadomość zagrożeń związanych z narkomanią. Przyczyniła się do tego zarówno działalność instytucji i stowarzyszeń zajmujących się tą problematyką, jak i bardzo intensywna kampania związana z niebezpiecznie szybkim rozprzestrzenianiem się AIDS. Dzięki przyjętym formom kontroli nad uprawami maku udało się w poważnym stopniu opanować niekontrolowany wzrost liczby osób uzależnionych od pochodnych maku wysokomorfinowego. Jednocześnie jednak nastąpiło upowszechnianie się stosowania innych środków odurzających w tym przede wszystkim amfetaminy oraz tzw. narkotyków "miękkich".

W tym okresie rozwinęły się także rozmaite formy terapii osób uzależnionych realizowane w zorganizowanych według zróżnicowanych zasad ośrodkach, hotelach itd. prowadzonych przez placówki publicznej służby zdrowia, ale także przez stowarzyszenia, fundacje i związki wyznaniowe. Zgodnie z obawami środowisko narkomanów stało się środowiskiem szczególnie podatnym na zarażenie wirusem HIV. Utrudniło to nie tylko realizowanie programów terapeutycznych, ale spowodowało także pogorszenie atmosfery społecznej dla wielu działań profilaktycznych i readaptacyjnych.

Ułatwienia w obrocie międzynarodowym sprawiły także, że Polska stała się

ważnym na skalę międzynarodową producentem syntetycznych środków odurzających oraz istotnym punktem tranzytowym dla międzynarodowego handlu narkotykami. Niewątpliwie największym osiągnięciem ostatnich lat jest zlikwidowanie "zmowy milczenia" wokół narkomanii oraz wypracowanie wielu interesujących programów postępowania z osobami uzależnionymi, a także wykształcenie stosunkowo licznej kadry specjalistów. Niewątpliwie wiele do zrobienia pozostaje w zakresie opanowania nielegalnej produkcji środków odurzających oraz ograniczenia tranzytu w międzynarodowym handlu narkotykami przez teren Polski. Pomimo odnotowanych ostatnio spektakularnych sukcesów w udaremnieniu przemytu narkotyków przez polskie służby graniczne oraz organy MSW sytuacja nie jest opanowana i wymaga szybkich rozwiązań systemowych.

Pomimo tych wszystkich osiągnięć narkomania w Polsce jest zjawiskiem ciągle rozwijającym się. Najbardziej niebezpieczne tego symptomy to coraz powszechniejsza obecność środków odurzających w szkołach (w tym w szkołach podstawowych), powszechne używanie narkotyków "miękkich", coraz lepiej zorganizowane nielegalne działania w sferze produkcji i obrotu narkotykami. Ogólna sytuacja społeczna i ekonomiczna kraju nie sprzyja także prowadzeniu skutecznej terapii i readaptacji osób uzależnionych. Wysokie bezrobocie, uprzedzenia w stosunku do osób, które zakończyły leczenie, ciągle stanowią niezwykle trudną przeszkodę do rozwiązania.

Projekt poselski

Oba projekty nawiązują w sposób bezpośredni do ustawy o zapobieganiu narkomanii z roku 1985. Oczywiście bliższy jej jest projekt poselski, który zachowuje dużą część ustawy w formie niezmienionej albo z jedynie drobnymi poprawkami redakcyjnymi.

Podstawowe zmiany proponowane w projekcie poselskim dotyczą:

1) powołania Rady ds. Narkomanii jako organu opiniodawczo-doradczego i koordynacyjnego działającego przy Radzie Ministrów oraz Agencji ds. Narkomanii jako organu wykonawczego Rady; stosownie do potrzeb, wojewodowie mogliby powoływać lokalne zespoły o podobnym charakterze; Rada ds. Narkomanii dysponowałaby środkami powołanego na mocy projektowanej ustawy Funduszu Zapobiegania Narkomanii,

2) bardziej szczegółowego określenia zasad dopuszczalności i wielkości upraw maku i konopi,

3) zmiany zasad penalizacji wykroczeń i przestępstw związanych z produkcją, handlem i posiadaniem narkotyków; zasadniczo zmiany te sprowadzają się do zagrożenia tych czynów wyższym wymiarem kary.

Wydaje się, na podstawie doświadczeń z obecnie obowiązującymi aktami prawnymi, że nowelizacja ustawy musi być uznana z góry za rozwiązanie niedoskonałe i prowizoryczne. Wynika to przede wszystkim z faktu, że obowiązująca ustawa, cho-

ciaż spełnia w pewnym zakresie swoje zadania, nie jest w rzeczywistości wyrazem spójnej filozofii mającej zapewnić efektywne działania zmierzające do powstrzymania rozwoju zjawiska narkomanii a następnie do systematycznego jego ograniczania.

Od filozofii takiej należy oczekiwać nie tylko konkretnych rozwiązań na dziś, ale przede wszystkim ustalenia reguł, które obowiązywać będą pomimo doraźnej zmiany charakteru zjawisk związanych z narkomanią. Musi ona wskazywać sferę aktywności Państwa, ale także te sfery, gdzie Państwo będzie jedynie stwarzać możliwości działania instytucjom, organizacjom, stowarzyszeniom, fundacjom realizującym swoje własne programy zgodne wszakże z ogólną filozofią zapisaną w aktach prawnych. Zasadnicza kwestia dotyczy zatem problemu, czy Państwo będzie aktywne we wszelkich sferach działań zapobiegających narkomani, czy może skoncentruje się tylko na niektórych, inne powierzając organizacjom pozarządowym, koordynując całość polityki w tym zakresie i wspierając finansowo aktywność tych organizacji.

W tym zakresie projekt poselski przewiduje powołanie dwóch organów: Rady i Agencji ds. Narkomanii oraz Funduszu Zapobiegania Narkomanii. Niestety projektowane zapisy dalekie są od jasności w kwestii roli, zadań i kompetencji obu organów. Rada miałaby, na przykład, "przygotowywać projekt programu zapobiegania narkomanii i projekt podziału Funduszu Zapobiegania Narkomanii", podczas gdy Agencja, będąca organem wykonawczym Rady miałaby "opracowywać projekt programu zapobiegania narkomanii i projekt podziału Funduszu Zapobiegania Narkomanii". Nie wdając się w tym miejscu w analizę konieczności powoływania dwóch takich organów należy stwierdzić, że brak precyzyjnego określenia zasad ich powoływania, szczegółowego katalogu celów, metod i instrumentów działania rodzi bardzo daleko idące wątpliwości.

Powołanie Funduszu, którego środki mogłyby być przeznaczone na działalność "profilaktyczną, leczniczą, rehabilitacyjną, readaptacyjną, resocjalizacyjną, inwestycje i remonty kapitalne, na prace naukowo-badawcze i inne wydatki w zakresie zapobiegania narkomanii" jest postulowane od wielu lat przede wszystkim przez organizacje pozarządowe prowadzące działalność w oparciu o środki własne albo wspomagane przez Państwo. Status tych jednostek nie pozwala często na realizowanie wielu ważnych i interesujących programów i projektów.

Fundusz taki mógłby zatem odegrać kluczową rolę w przekazywaniu wielu działań, które obciążają dzisiaj jednostki budżetowe. Z drugiej jednak strony zasady jego organizacji, pracy, kryteriów przydzielania środków muszą być określone bardzo precyzyjnie i gwarantować, że środki znajdą się we właściwych rękach i nie będą roztrwonione na przykład na działania profilaktyczne o niskiej efektywności. Znamy wiele przykładów takich działań. Zapis w projekcie poselskim, jeśli nawet słuszny co do intencji, musi zatem być bardzo starannie przemyślany, a organizację i działalność Funduszu musiałyby regulować odrębne przepisy.

W kwestii kontroli nad uprawami maku i konopi w ustawie wprowadza się rozróżnienie na odmiany roślin, w stosunku do których upraw i obrotu stosuje się zróżnicowane uregulowania. Jest to rozwiązanie standardowe, dostosowujące ustawę do

sytuacji powstałej w wyniku opracowania nowych odmian roślin, które nie zawierają substancji toksycznych w ilościach umożliwiających uzyskiwanie z nich środków odurzających.

Ważną część obowiązującej ustawy i projektu poselskiego stanowią przepisy karne określające czyny zabronione, za które przewiduje się odpowiedzialność karną. Widocznych jest tutaj kilka tendencji. Po pierwsze autorzy projektu przyjmują zgodnie ze standardami przyjętymi w większości państw zasadę za karania posiadanie środków odurzających. Od tej zasady dokonuje się wszakże odstępstwa w przypadkach, gdy sprawca posiada niewielką ilość tych środków na własne potrzeby (zagrożenie niższą karą) oraz gdy posiada na własny użytek niewielką ilość środka odurzającego lub psychotropowego ujętego w specjalnym wykazie ustalonym i aktualizowanym przez Radę Ministrów (odstąpienie od karania). W przypadku jednak, gdy sprawcą czynu zabronionego jest osoba uzależniona możliwe jest zawieszenie postępowania przygotowawczego na okres do dwóch lat, jeśli sprawca podejmie leczenie i rehabilitację.

Przyjęte w projekcie takie rozwiązanie jest próbą zastosowania zasady, że samo używanie środków odurzających nie jest karalne. Zatem w sytuacji, gdy ogólny zakaz naruszony jest przez osobę uzależnioną i wiąże się bezpośrednio jedynie z używaniem narkotyków przez tę osobę (a nie z handlem czy produkcją na sprzedaż) postuluje się rozwiązania umożliwiające podjęcie działań leczniczych.

Po drugie, autorzy proponują zagrożenie wyższymi karami większości czynów prawnie zabronionych. Jest to zagadnienie wykraczające daleko poza kwestię samego zapobiegania narkomanii i zwalczania zjawisk przestępczych powstających w związku z nią, a pozostające w ścisłej relacji z ogólną polityką Państwa w zakresie penalizacji i posługiwania się tym środkiem do osiągania określonych celów społecznych. Trudno przewidzieć jakie skutki miałyby wprowadzenie bardziej surowych kar.

Sprawa wymaga bardzo wnikliwej analizy i systematycznych badań. Propozycje zawarte w projekcie poselskim należałoby traktować przede wszystkim jako możliwość, która mogłaby zostać uruchomiona w przypadku gdyby obecnie stosowane kary okazały się niedostatecznie skuteczne.

Projekt rządowy

W odróżnieniu od projektu poselskiego, projekt rządowy wnosi nową ustawę, która usiłuje w sposób możliwie kompleksowy i systematyczny uporządkować materię będącą przedmiotem regulacji. Jeśli chodzi o układ, projekt opiera się na dokumencie końcowym Międzynarodowej Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych z 1987 r.

Wydaje się także, że w pracach nad tym projektem w dużym stopniu uwzględniono doświadczenia płynące z analizy specyficznych cech narkomanii w Polsce oraz doświadczenia aktywnych na tym polu pozarządowych organizacji.

Przepisy ogólne projektu należy interpretować jako uznanie za ważny element systemu zapobiegania narkomanii "właściwych stowarzyszeń, fundacji, kościołów i in-

nych związków wyznaniowych, a także grup samopomocy osób uzależnionych i ich rodzin lub innych osób prawnych i fizycznych". W ten sposób projektodawca nie tyle cedeje część swoich zadań na organizacje pozarządowe, co uznaje fakt szczególnej skuteczności oddziaływań realizowanych poza strukturami państwowymi.

Praktyka pokazała bowiem, że szczególnie w sferze profilaktyki i terapii uzależnień organizacje te potrafią osiągać bardzo dobre wyniki, pracując często metodami niekonwencjonalnymi, których zastosowania raczej nie można oczekiwać w zrutynizowanych strukturach publicznej służby zdrowia. Praktyka wskazuje także, że nie ma jednego wzorca działań profilaktycznych i terapeutycznych, który można by stosować zawsze i w każdych warunkach. Wyrażona zatem na początku ustawy deklaracja współpracy jest sygnałem bardzo pozytywnym. Nie może on jednak w żadnym stopniu zwalniać organów administracji państwowej i samorządowej od podejmowania odpowiednich działań.

Projekt przewiduje również utworzenie przy Prezesie Rady Ministrów Zespołu ds. Zapobiegania i Zwalczania Narkomanii o charakterze opiniodawczo-doradczym i koordynującym działania właściwych organów administracji rządowej. Niestety, podobnie jak w przypadku projektu poselskiego, projekt nie określa jego zakresu i trybu działania, które miałyby zostać sprecyzowane w odrębnym rozporządzeniu. Brak jednak projektu stosownego rozporządzenia.

Rozdział 2 poświęcony postępowaniu w zakresie działań profilaktycznych i wychowawczych jest obarczony wadami wszelkich tego typu sformułowań i ma raczej charakter deklaracyjny niż pragmatyczny.

Art. 6 wylicza formy działalności profilaktycznej i wychowawczej, a mianowicie:

- 1) promocja zdrowego stylu życia,
- 2) tworzenie klubów, świetlic i innych placówek w środowiskach zagrożonych uzależnieniem,
- 3) wspieranie grup samopomocy i innych inicjatyw społecznych.

Jest to typowy przykład nieumiejętności znalezienia formuł mających być wyrazem pewnych deklaracji raczej niż konkretnych rozwiązań. Te, które *expressis verbis* tutaj zaproponowano, trudno uznać za najważniejsze, najskuteczniejsze albo najistotniejsze z jakichś innych powodów. Podobnie ma się sprawa z projektem rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowych form działalności profilaktyczno-wychowawczej dla dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem, które stanowi akt wykonawczy do projektowanej ustawy. Zwłaszcza § 1 określający zakres działań szkół i innych placówek. Zawiera on bowiem katalog celów edukacyjno-wychowawczych, jakie powinny przyświecać każdej szkole i w każdych warunkach, a nie jedynie w kontekście zapobiegania narkomanii. Rozporządzenie jest zatem w dużej części jedynie deklaracją nie określającą specyficznych zasad realizowania poszczególnych programów, przygotowywania wyspecjalizowanej kadry (jest jeden z największych problemów praktycznych) itd.

Takie rozstrzygnięcie problemu stwarza raczej małe nadzieje na stworzenie pro-

fesjonalnych, nowoczesnych i przede wszystkim atrakcyjnych dla młodzieży i dzieci zagrożonych uzależnieniem albo już częściowo uzależnionych programów profilaktycznych.

W części projektu dotyczącej postępowania wobec osób uzależnionych przewiduje się możliwość leczenia substytucyjnego. Od strony redakcyjnej przepis (art. 9 ust. 4) jest skonstruowany niepoprawnie. Pojęcie leczenia substytucyjnego nie jest zdefiniowane.

Brak również szczegółowego określenia roli, jaką w polityce Państwa przyznaje się tej formie leczenia i charakteru jego powiązania z innymi systemami terapii, rehabilitacji i readaptacji osób uzależnionych. Fakt prowadzenia i ewentualnego upowszechniania się leczenia substytucyjnego może w dużym stopniu wpłynąć na kształt i skuteczność innych systemów terapeutycznych.

Polityka stosowania leczenia substytucyjnego powinna określać kto i na jakich zasadach będzie mógł podjąć leczenie substytucyjne; czy Państwo zakłada możliwość leczenia substytucyjnego przede wszystkim dla osób, w przypadku których brak szans na skuteczne wyleczenie metodami psychoterapeutycznymi, czy też jako wstępną formę leczenia. Zagadnienia te nie mogą być regulowane w ustawie szczegółowo, jednak ustawodawca powinien swoje intencje i preferencje w tym zakresie przedstawić precyzyjnie i jasno.

Dwa projekty rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości regulują szczegółowo zasady oraz tryb postępowania leczniczego, rehabilitacyjnego, readaptacyjnego i resocjalizacyjnego w stosunku do osób uzależnionych umieszczonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, oraz w stosunku do uzależnionych nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych. Waga tych uregulowań wynika z faktu, że znaczna część środowiska osób uzależnionych dopuszcza się naruszeń prawa.

Z drugiej strony stosowane dotychczas metody postępowania leczniczego w stosunku do osób uzależnionych znajdujących się w miejscach odosobnienia nie dawały satysfakcjonujących rezultatów. Istotną i kontrowersyjną kwestią jest umożliwienie osobom pozbawionym wolności podjęcia leczenia w czasie odbywania kary poza zakładami karnymi czy poprawczymi - na ten temat projekt w ogóle się nie wypowiada.

Przyjmuje natomiast, jak najbardziej słusznie, zasadę dobrowolności leczenia. Z praktycznego punktu widzenia rzeczą dyskusyjną jest stosowanie procedur terapeutycznych w specjalnych oddziałach i pododdziałach, w których umieszczani są wyłącznie skazani uzależnieni. Takie rozwiązanie nie przez wszystkich jest uznawane za skuteczne i dające gwarancje pozytywnego wyniku leczenia. Ważną przeszkodą w polskim więziennictwie jest także brak odpowiednio wyszkolonych kadr.

W obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, przy dużej konkurencji na rynku pracy, realne możliwości readaptacji społecznej osób uzależnionych są skrajnie ograniczone. Bezrobocie jest tutaj tylko jedną z przeszkód; do innych należy zaliczyć niedostateczne wykształcenie osób uzależnionych oraz negatywne nastawienie znacznej

części społeczeństwa do byłych narkomanów. Projekt ustawy nie przedstawia w tym względzie żadnego systemowego rozwiązania. Zobowiązanie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (art. 11) do uwzględnienia w zakresie swoich zadań problemów readaptacji społeczno-zawodowej osób uzależnionych po przebytych leczeniu nie może być w żadnym wypadku traktowane jako rozwiązanie docelowe.

Dużo bardziej systemowy charakter ma proponowany sposób uregulowania zagadnienia nadzoru i kontroli nad środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi oraz prekursorami (rozdział 4). Na system ten obok projektowanej ustawy składać się ma kilka aktów prawnych o randze rozporządzenia, które muszą albo mogą zostać wydane przez poszczególnych ministrów. Niestety, zgodnie ze złą tradycją legislacyjną i tym razem spośród przewidzianych aktów wykonawczych do ustawy dołączony został tylko jeden projekt, a mianowicie projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie prekursorów.

Przepisy karne (rozdział 6) zasadniczo zachowują rozwiązania obowiązującej ustawy z roku 1985. Spośród rozwiązań wprowadzanych przez projekt zwrócić uwagę należy przede wszystkim na artykuły 41 - 45, które formułują regułę karania za posiadanie środków odurzających i substancji psychotropowych oraz sposób szczególnego trybu postępowania w stosunku do osób uzależnionych, u których ujawniono te środki. Zakaz posiadania środków odurzających należy uznać za rozwiązanie właściwe. W praktyce problemem może okazać się ustalanie, co stanowi "znaczną ilość", "mniejszą wagę" itd.

Z drugiej strony, te nie do końca określone terminy stwarzają możliwość realizowania zindywidualizowanego postępowania w stosunku do poszczególnych osób. Wiele zatem będzie zależało od przygotowania sądów i klarownych zasad orzecznictwa. Większe wątpliwości wzbudzają rozwiązania przyjęte w art. 43 - 45. Chociaż słuszne co do zasady, proponują one stosunkowo mechaniczne postępowanie sądu w pewnych sytuacjach, podczas gdy należałoby tu oczekiwać raczej wspomnianej już indywidualizacji postępowania. W razie przyjęcia proponowanych rozwiązań ich praktyczne stosowanie będzie musiało być bardzo uważnie obserwowane i analizowane.

Wnioski

1. Przedstawione projekty stanowią krok ku unowocześnieniu i dostosowaniu do realnych potrzeb ustawodawstwa regulującego zagadnienie zapobiegania narkomanii.

2. Projekt poselski, będąc jedynie projektem zmiany obowiązującej obecnie ustawy jest rozwiązaniem prowizorycznym i niewystarczającym. Spośród proponowanych w nim uregulowań szczegółowych wątpliwości budzą: niejasny projekt powołania specjalnych urzędów ds. narkomanii oraz surowy system penalizacji. Ponieważ projekt zachowuje w znacznej części przepisy obowiązującej ustawy trudno dopatrzeć się w nim wyrazu nowej jednoznacznej i konsekwentnej filozofii Państwa w zakresie zapobiega-

nia narkomanii.

3. Projekt rządowy jest pod względem merytorycznym i legislacyjnym przygotowany starannie. Ogólny układ dokumentu jest przejrzysty i logiczny.

4. Do wielu zagadnień związanych z problemem narkomanii (np. do prewencji) projekt odnosi się w sposób zbyt deklaracyjny i mało konkretny. Rodzi to pytanie, czy projektodawca dysponuje rzeczywiście jakimś pomysłem systemowego rozwiązania w tym zakresie.

5. Projekt rządowy w wyraźny sposób nawiązuje do doświadczeń płynących z praktyki zapobiegania narkomanii w ostatniej dekadzie. Wyrazem tej postawy jest uznanie roli instytucji pozarządowych w walce z narkomanią. Brak natomiast jasnych deklaracji dotyczących finansowego udziału Państwa w działalności tych organizacji.

6. Projekt wypowiada się w kilku kwestiach kontrowersyjnych takich jak tzw. narkotyki "miękkie" (nie przyjęto zasady ich legalizacji), czy posiadanie środków odurzających (przyjęto zasadę karania przy uznaniu zasady nie karania w określonych okolicznościach osób uzależnionych). W obecnej sytuacji są to rozwiązania, pomimo wnoszonych zastrzeżeń, optymalne.

7. Chociaż w projektach wspomina się często o readaptacji społecznej i zawodowej osób, które z sukcesem kończą proces terapeutyczny, brak jest natomiast propozycji rozwiązań systemowych, które zapewniłyby osobom wyleczonym możliwie szybkie wejście w normalne życie społeczne. Brak właściwej polityki społecznej w tym zakresie jest często jednoznaczny z zaprzepaszczeniem wysiłku i olbrzymich środków finansowych zaangażowanych w samo leczenie.

8. Projekt przewiduje także uregulowanie wielu istotnych kwestii szczegółowych w aktach wykonawczych, przede wszystkim w aktach o randze rozporządzenia. Zgodnie z niedobrą tradycją legislacyjną projektodawca nie przedstawia wraz z projektem ustawy kompletu projektów aktów wykonawczych.