

FRANTISEK NOVAK

ILOŚCIOWY OPIS USTAWODAWSTWA
REPUBLICY CZEŠKIEJ**1. Parametryzacja porządku prawnego Republiki Czeskiej**

Na wstępie naszych rozważań należy przypomnieć, że prawo jest złożonym i skomplikowanym konglomeratem czy kompleksem zjawisk i zależności, idei i relacji, których uchwycenie utrudnia ogromna ich liczba oraz skomplikowane wzajemne powiązania. Fenomen prawa jako całości jest trudny do zdefiniowania i przeniknięcia, jak również ledwie poddaje się racjonalnemu zorganizowaniu i wyjaśnieniu. Z pokorą podchodzimy do tego faktu i próbujemy, świadomi naukowej niewystarczalności i niedoskonałości, przynajmniej częściowo ująć pewną część lub formę zjawiska, jakim jest egzystencja prawa, którą stanowią – naszym zdaniem – szczególnie źródła prawa, a w nowoczesnych systemach prawnych poszczególne teksty czy dokumenty legislacyjne (w formie pisanej). Te dokumenty należy uważać za materialne nośniki norm prawnych¹, które jako takie są dostępne dla badań empirycznych.

Punktem wyjścia dla ilościowego opisu legislacji Republiki Czeskiej jest znaczna analogia do statystyki państwowej, która jako metoda pozyskiwania podstawowych informacji służących kierowaniu państwem czy wpływania na procesy społeczne jest stosowana od niepamiętnych czasów i obejmuje wiele różnorodnych obszarów. Przecież również w wymiarze sprawiedliwości i kryminologii metody statystyczne stosuje się powszechnie. Chodzi więc przede wszystkim o to, jak definiować względnie określić lub raczej wskazać podstawowe cechy (właściwości) form legislacyjnych i ustalić ich podstawę ilościową, skalę czy wielkość. Inaczej mówiąc, ustalić parametry jako wielkości czy zmienne mierzalne, kwantyfikowalne, których regularna obserwacja dostarcza zbiorczych informacji o systemie jako całości i o zmianach, które zachodzą w jego wewnętrznej strukturze. Te zmienne i ich poszczególne wartości mogą, szczególnie w określonych okolicznościach, dostarczać istotnych informacji – w przeciwnym razie ukrytych – o właściwości i przejawach systemu legislacji Republiki Czeskiej.

¹ Patrz Knapp V., *Teorie práva*, Praha 1995, s. 131. Mówi się tu dosłownie o „medium materialnym”.

W odniesieniu do naszej analizy podstawowym obserwowanym elementem jest **dokument legislacyjny**, który rozumiemy jako każdy samodzielnie istniejący dokument ogłoszony (publikowany, wydrukowany) w oficjalnych zbiorach: Dzienniku Ustaw Republiki Czeskiej, Dzienniku Umów Międzynarodowych Republiki Czeskiej² – (Sb. i Sb. m.s.). Na podstawie analizy tych dokumentów, ogłaszanych od czasu wydawania dzienników urzędowych (od roku 1918 w przypadku Dziennika Ustaw), zdefiniowano podstawowe charakterystyki ilościowe jako kategorie opisujące poszczególne dokumenty legislacyjne. Za pomocą tych kategorii z kolei każdy dokument legislacyjny zostaje ujęty w określonej informacyjnej bazie danych. System prawny względnie jego część legislacyjna zostaje tym samym opisany ilościowo, w sposób ciągły – podlega parametryzacji.

Baza danych legislacji Republiki Czeskiej jest budowana systematycznie już od końca lat 80. XX wieku. Od roku 2007 są regularnie publikowane artykuły analityczne w czasopiśmie „Právník”, monitorujące stan i rozwój ustawodawstwa Republiki Czeskiej za pomocą wybranych ilościowych wskaźników i charakterystyk³.

2. Podstawy metodologiczne – zmienne ilościowe

Zmienne, które możemy definiować dla danej struktury dokumentów legislacyjnych i które, naszym zdaniem, nadają się do tego, by w sposób istotny utrwalić i zilustrować podstawowe kwantyfikowalne i mierzalne właściwości czeskiego systemu prawnego legislacji są w zasadzie trojakiemu rodzaju i możemy je oznaczyć np. w sposób następujący:

1. Zmienne podstawowe albo pierwotne (pierwotnie opisowe, proste).
2. Zmienne wtórne (złożone lub wyprowadzone z podstawowych albo syntetyczne).
3. Zmienne komparatywne.

2.1. Zmienne podstawowe wyrażają proste właściwości, które można obserwować w dokumentach legislacyjnych Republiki Czeskiej ewentualnie również wyrażać w sposób ilościowy za pomocą liczby zdefiniowanych jednostek. Mają one charakter wyjściowy, opisowy, są proste, nie zaś złożone. Są tak skonstruowane, by ewentualnie mogły stać się budulcem dla tworzenia zmiennych złożonych, kompleksowych – syntetycznych. Należą do nich w szczególności :

² Oryg: Sbírečka zákonů ČR (Sb), Sbírečka mezinárodních smluv ČR. (Sb. m.s). (od red.)

³ Patrz Novák F., *Legislativa ČR v roce 2007 – kvantitativní přehled*, „Právník” č. 2, 2009; Novák F., *Legislativa ČR v roce 2008 – kvantitativní přehled*, „Právník” č. 9, 2009; Novák F., *Legislativa ČR v roce 2009 – kvantitativní přehled*, „Právník” č. 12, 2010; Novák F., *Legislativa ČR v roce 2010 – kvantitativní přehled*, „Právník” č. 11, 2011.

- forma dokumentu (określona w zasadzie na podstawie formalnego nazwania – „ustawa”, „rozporządzenie rządu”, „rozporządzenie ministerialne” i inne)⁴;
- autor dokumentu (parlament, rząd, ministerstwo i inne);
- wielkość dokumentu (określona przez ilość stron druku w zbiorze, liczbę paragrafów zdań, słów itp.);
- charakterystyka funkcjonalno-treściowa (określenie, czy chodzi o nową regulację ustawodawczą, nowelizację, dokument derogacyjny, jedynie informujący itd.);
- charakterystyka treściowa odnosząca się do gałęzi prawa (zaklasyfikowanie do tradycyjnych gałęzi prawa rozróżnianych w czeskiej teorii prawa – prawo konstytucyjne, administracyjne, karne, cywilne, handlowe, rodzinne, pracy, finansowe itd.; razem rozróżnia się 12 gałęzi);
- współrzędne czasowe (data przyjęcia dokumentu, wejścia w życie, wygaśnięcia i inne);
- obowiązywanie lub ważność przepisu prawnego.

2.2. Zmienne wtórne (złożone, syntetyczne) są tworzone w sposób „sztuczny” na podstawie zmiennych pierwotnych i ich struktury wewnętrznej. Nie mają bezpośrednio empirycznego (dającego się obserwować) charakteru, nie można ich bezpośrednio identyfikować w obserwowanych obiektach (dokumentach legislacyjnych). Zasadniczo mają znaczenie **teoretyczne**, wyrażają **głębsze właściwości strukturalne** systemu. Możemy je np. nazwać koeficjentami:

- **koeficjent prawnej relewancji** legislacji wyraża pierwotnie ilościowy **stosunek** dokumentów będących nośnikiem informacji legislacyjnych (normy prawne) i jakichś dokumentów towarzyszących, które również są umieszczone w dziennikach urzędowych, ale jednak nie mają charakteru ogólnego (czyli przepisu prawa powszechnie obowiązującego), jak również relewancji (np. uchwała parlamentu czy postanowienie Banku Narodowego);
- **koeficjent rangi ustawy** względnie pierwotnego przepisu prawnego ilustruje ilościowy stosunek między dokumentami legislacyjnymi o charakterze ustawowym, a więc pierwotnym, a dokumentami wtórnymi (w zasadzie rozporządzenia rządu i ministerstw). W tym koeficjencie wyraźnie znajduje odzwierciedlenie

⁴ W systemie prawnym Republiki Czeskiej występują dwa odrębne rodzaje rozporządzeń, jako aktów wykonawczych do ustawy, w granicach ustawy i w celu jej wykonania, o charakterze normatywnym, powszechnie obowiązującym i o takiej samej mocy prawnej, różniące się co do podmiotu uprawnionego do ich wydania i sposobu upoważnienia: 1) rozporządzenie rządu (oryg. nařízení vlády) – wydawane tylko przez rząd jako całość, w ramach ogólnej kompetencji i na podstawie upoważnienia zawartego wprost w konstytucji (art. 78), w praktyce powołujące się zawsze na określoną ustawę lub jej konkretny przepis; 2) rozporządzenie wydawane przez ministerstwo jako centralny organ administracji państwowej (oryg. vyhláška, czyli obwieszczenie, ze względu na mylący w Polsce charakter obwieszczeń, tu tłum. jako rozporządzenie ministerialne), wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, powołujące się na odpowiedni przepis ustawy jako na źródło swojej mocy prawnej. W trakcie uchwalania ustawa przewiduje przyjęcie określonych rozporządzeń (od red.).

- np. zasada suwerenności prawa, a to szczególnie w perspektywie porównawczej (wewnątrzpaństwowej, a zwłaszcza międzynarodowej);
- **koeficjent wpływu zewnętrznego** wyraża stosunek ilościowy między wewnątrzpaństwowymi dokumentami legislacyjnymi a publikowanymi umowami międzynarodowymi, które zostały przez Republikę Czeską przyjęte i ratyfikowane, stały się w ten sposób częścią porządku prawnego Republiki Czeskiej. Szczególnie obserwowanym parametrem jest wskaźnik ilościowy implementacji prawa UE do systemu prawnego Republiki Czeskiej;
 - **koeficjent miary nowelizacji** (zmiany) odzwierciedla stosunek liczby dokumentów legislacyjnych przynoszących zmiany dotychczasowej legislacji (aktywnie zmieniających) w odniesieniu do wszystkich przyjętych dokumentów legislacyjnych albo ich udział we wszelkich takich dokumentach. Ta zmienna, charakteryzująca dynamikę, rozwój legislacji, jest zawsze intensywnie obserwowana, i to nie tylko z punktu widzenia danego stanu, ale również w perspektywie porównawczej dla różnych przedziałów czasowych i w kontekście międzynarodowym.

2.3. Zmienne porównawcze (komparatywne) są konstruowane w celach porównawczych i rozwiązywania porównawczo ukierunkowanych zadań legislacyjnych. Zasadzają się na porównywaniu **miary** czy wielkości określonych właściwości, według kryterium **czasu** i **gałęzi prawa**.

2.3.1. W myśl kryterium czasowego można porównywać określone okresy (1 rok, 5 lat, kadencja parlamentu) czy etapy, np. dla poniższych parametrów:

- **Określona czasowo charakterystyka rozwoju formalnej struktury legislacji:** tutaj przedstawiane są np. proporcje (udziały) stosowania poszczególnych form legislacyjnych w obserwowanych okresach czy etapach (1 rok, 5 lat, 20 lat itp.). W szczególności istotny jest stosunek ustawowych (pierwotnych) i podstawowych form legislacyjnych.
- **Określona czasowo charakterystyka rozwoju urzeczywistniania wpływu zewnętrznego w legislacji:** podobnie jak w poprzednim przypadku uzyskujemy informacje porównawcze o intensywności wpływu wskaźnika zagranicznego, przejawiającego się w obserwowanych okresach i etapach.
- **Stabilność rozwoju i zmienność prawa** dostarcza informacji o ewolucji występującej w legislacji w obserwowanych okresach czy etapach. Ten rodzaj informacji wskazuje na okresy czasowe (ewentualnie poszczególne lata) charakteryzujące się podwyższoną lub przeciwnie – zminimalizowaną intensywnością wysiłków i tendencji innowacyjnych w legislacji i poprzez nią. Niewątpliwie w ten sposób ewokuje dalsze, zwłaszcza historyczno-polityczne, współzależności.
- **Określona czasowo charakterystyka rozwoju struktury legislacji, wynikającej z podziału na gałęzie prawa** Republiki Czeskiej, ujawnia osobliwości występujące w rozwoju legislacji i prawa generalnie na poziomie poszczególnych **gałęzi prawa**. Możemy też porównać zbiorcze kategorie **prawa prywatnego i publicznego** w obserwowanych okresach czy etapach.

Wszystkie charakteryzowane tutaj zmienne porównawcze względnie ich rezultaty można następnie porównywać ze sobą. Tak więc możemy poddać obserwacji np. kształtowanie formalnej struktury legislacji nie tylko z punktu widzenia czasowego (rozwojowego), ale także z punktu widzenia wpływu czynnika międzynarodowego czy przypisania do poszczególnych gałęzi prawa i odwrotnie.

2.3.2. Podejście związane z podziałem na gałęzie prawa przynosi informacje porównawcze dotyczące kształtowania struktury „gałęziowej” wynikającej z podziału na gałęzie prawa w legislacji. Możemy je stosować do formalnej struktury legislacji, tzn. obserwować, jak poszczególne gałęzie prawa są reprezentowane w poszczególnych formach legislacyjnych; podejście „gałęziowe” możemy też zastosować w badaniach miary stabilności czy zmienności legislacji; z pewnością interesująca jest również komparatystyka realizacji zewnętrznego wpływu politycznego na strukturę legislacji w poszczególnych gałęziach.

Widać wyraźnie, że zwłaszcza prezentowane tutaj zmienne syntetyczne (złożone) i porównawcze zdecydowanie nie mają jedynie charakteru opisowego. Przypuszczamy, że mogą one odzwierciedlać głębsze i ukryte cechy struktury legislacji i w tym sensie przekraczają ramy deklarowanego opisu ilościowego. Stają się swojego rodzaju **wskaźnikami ilościowymi**. Jednocześnie otwiera się tu i bezpośrednio zostaje przywołana przestrzeń dla poszukiwania dalszych współzależności, czy to na płaszczyźnie prawa czy w dziedzinie socjologii, politologii, historii i innych.

Byłoby z pewnością interesujące i pod względem naukowym niezwykle korzystne przeprowadzenie międzynarodowej komparatystyki w zakresie legislacji również na podstawie kryteriów ilościowych. Prezentowany artykuł mógłby być ewentualnym bodźcem oraz motywacją dla podobnych działań. Dla lepszej ilustracji podajemy krótki przegląd wyników monitoringu czeskiego ustawodawstwa za rok 2010.

3. Ilościowy przegląd niektórych aspektów legislacji Republiki Czeskiej w 2010 r. i ich porównanie z latami poprzednimi

3.1. Całkowity przegląd dokumentów legislacyjnych według poszczególnych typów⁵ ilustrują poniższe trzy tabele z wyjaśnieniem zastosowanych skrótów. W przypadku ewentualnych prac porównawczych wydaje się niezbędne w szcze-

⁵ Zastosowane skróty dla poszczególnych typów dokumentów ustawodawczych są w zasadzie wystarczająco naprowadzające i zrozumiałe, jednak dla pewności podajemy ich znaczenie:

UZ – konstytucja, ustawy konstytucyjne; Zák. – ustawy; NV – rozporządzenia rządu; Vyhl. – rozporządzenia ministerstw; ZO – akty z mocą ustawy; UZZ – tekst jednolity ustawy publikowany w Dzienniku Ustaw Republiki Czeskiej; Sděl. – obwieszczenie (publikowane); RS – obwieszczenie redakcyjne o sprostowaniu błędów; MS – obwieszczenie o zawarciu umowy międzynarodowej; MS-RS – obwieszczenie redakcyjne o sprostowaniu błędów w umowie międzynarodowej; NUS – orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (publikowane w Dzienniku Ustaw Republiki Czeskiej); US-PS – uchwała Izby Poselskiej Parlamentu Republiki Czeskiej (o utrzymaniu ustawy po zwróceniu jej przez prezydenta); Rozh.p. – decy-

gólności ujednolicenie nazewnictwa poszczególnych aktów legislacyjnych występujących w innych krajach (Polska, Węgry, Republika Słowacka i Republika Czeska).

Tabela 1. Typy dokumentów legislacyjnych – ilość

Typ	UZ	Zák.	NV	Vyhl.	UZZ	Sděl.	RS	MS	MS- -RS	NUS	US- -PS	Rozh.p.	Razem ^a
Liczba	0	66	62	199	11	61	3	91	11	30	7	3	544 442 102

^a Całkowite liczby obejmują wszystkie przedstawione dokumenty (544), dokumenty z Dziennika Ustaw Republiki Czeskiej (442, w tym 3 informacje redakcyjne bez liczby porządkowej) i następnie umowy międzynarodowe (102 łącznie z MS-RS).

Tabela 2. Typy dokumentów legislacyjnych – udział

Typ	UZ	Zák.	NV	Vyhl.	UZZ	Sděl.	RS	MS	MS- -RS	NUS	US- -PS	Roz. p.	Wszystkie
Liczba	0	66	62	199	11	61	3	91	11	30	7	3	544
Udział w całości	0	0,121	0,114	0,366	0,02	0,112	0,006	0,167	0,02	0,055	0,013	0,006	1
Udział w%	0	12,13	11,40	36,58	2,02	11,21	0,55	16,73	2,02	5,51	1,29	0,55	100

Tabela 3. Zbiorcze kategorie według charakteru prawnego i ich proporcje (Sb. i Sb. m.s.)⁶

	Razem wszystkie	Razem Sb.	Razem MS	Prawny ^a	Pozostałe
Liczba	544	442	102	448	96
Udział w całości	1	0,8125	0,1875	0,824	0,176
% z całości	100	81,25	18,75	82,353	17,647

^a Terminem „prawny” określamy te formy legislacyjne (dokumenty), które uważamy za nośniki norm prawnych, a więc UZ – ustawy konstytucyjne, Zák – ustawy zwykłe, NV – rozporządzenia rządowe, Vyhl – rozporządzenia ministerialne, MS – umowy międzynarodowe, NUS – orzeczenia Sądu Konstytucyjnego. Udział jest odniesiony do całości łącznie z MS. Dalsze dokumenty, które mają bardziej techniczny charakter i z punktu widzenia regulacji normatywnej są mniej znaczące czy raczej uzupełniające, podajemy zbiorczo pod oznaczeniem „pozostałe”. Pod terminem „prawny” nie dajemy UZZ ani RS czy RS-MS.

Całkowita liczba dokumentów publikowanych czy ewentualnie ogłoszonych (rejestrowanych) w roku 2010 wynosi 544, z tego na Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej przypada 442 i na Dziennik Umów Międzynarodowych 102 dokumenty. W porównaniu z rokiem poprzednim (2009) odnotowujemy pewien spadek (544

zja prezydenta Republiki; UZ – ustawa konstytucyjna (obejmuje tu też konstytucję); Zak. – ustawa, NV – rozporządzenie rządu; Vyhl. – rozporządzenie.

⁶ Skróty oryg. oznaczające Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej i Dziennik umów międzynarodowych Republiki Czeskiej.

wobec 617 w roku 2009), i to zarówno w przypadku dokumentów z Dzienniku Ustaw (Sb.) – 442, odpowiednio – 492, jak i Dzienniku umów międzynarodowych (Sb. m.s.) – 102, odpowiednio – 125. Można ten spadek przedstawić procentowo np. w ten sposób, że rok 2010 stanowi 88,17% roku 2009 (89,84 lub 81,6) albo że w roku 2010 odnotowujemy spadek liczby publikowanych (ogłoszonych) dokumentów legislacyjnych w zbiorach urzędowych o blisko 12% lub ok. 10% Sb. i blisko 18% w przypadku Sb. m.s.

Całkowita liczba dokumentów oznaczonych w naszej metodologii jako „prawne” wynosi 448 (w obu zbiorach) wobec 526 w poprzednim roku. Pozostałe dokumenty stanowią zbiór uzupełniający do stu procent, a więc 17,65% wobec 82,35% dokumentów prawnych. Na poziomie Dziennika Ustaw Republiki Czeskiej stosunek „prawnych” i „pozostałych” wynosi 357 : 85 lub 80,77% wobec 19,23%. W porównaniu z rokiem 2009 nie nastąpiło żadne istotne odchylenie (81,5% wobec 18,5%). Obserwowany **koeficjent relewancji prawnej** wynosi więc 0,823 – znaczące pod względem prawnym dokumenty stanowią 82,3% całości wszystkich dokumentów legislacyjnych dzienników urzędowych lub 80,77% na poziomie Sb. Tutaj w porównaniu z poprzednim rokiem widzimy pewną różnicę na poziomie wszystkich dokumentów (85,25% w roku 2009 wobec 82,30 w roku następnym), jednak nie w przypadku dokumentów z Dziennika Ustaw – 81,5%, odpowiednio 80,77%. Kilkuprocentowa różnica wynika zapewne z większej liczby korygujących obwieszczeń redakcyjnych w przypadku MS (11 wobec jednego w roku 2009).

Jeśli porównamy liczby dokumentów z obu dzienników, to ten stosunek wynosi 442 do 102. Dokumenty z Dziennika Ustaw Republiki Czeskiej stanowią więc 81,25% z całości wszystkich dokumentów, MS zaś 18,75%. Przy redukcji do kategorii „prawny” dojdziemy do stosunku 357 do 91, a więc 79,69% i 20,31%. W porównaniu z poprzednim rokiem pojawia się na poziomie tej proporcji minimalna różnica na korzyść legislacji krajowej (całkowity brak MS w porównaniu do roku 2009), wskutek czego rok 2010 zbliża się do stanu w 2008 r.

3.2. Pierwotne i wtórne dokumenty ustawodawcze i ich wzajemne proporcje w porównaniu z rokiem poprzednim ilustruje tabela 4.

Porównanie pierwotnych i wtórnych dokumentów legislacyjnych w latach 2009–2010 pokazuje, że liczba (114 wobec 66) i udział proporcjonalny pierwotnych dokumentów znacznie spadł (27,9%, odpowiednio 29,9% w roku 2009 – 18,5, odpowiednio 20% w roku 2010), i to prawie o 10%. Wobec tego liczba wtórnych przepisów wzrosła z 66, czy 70% w roku 2009 do 73, odpowiednio 79,8% w roku 2010. A więc znowu o prawie 10%⁷.

⁷ W tabeli 7 przedstawiono dane proporcjonalne w odniesieniu do całości wszystkich dokumentów łącznie z kategorią NUS, którą sklasyfikowano jako *sui generis*, ale również i bez tej kategorii.

Tabela 4. Typy dokumentów legislacyjnych o charakterze prawnym znajdujące się jedynie w Dzienniku Ustaw Republiki Czeskiej i ich proporcje w porównaniu do całości wszystkich dokumentów legislacyjnych z Dziennika Ustaw z podziałem na pierwotne i wtórne⁸

Typ	UZ	Zák.	PRI	NV	Vyhl.	SEK	NUS	Razem	Bez NUS
Liczba	0	66	66	62	199	261	30	357	327
Udział w całości	0	0,185 0,202	0,185 0,202	0,174 0,190	0,557 0,609	0,731 0,798	0,084	1	1
Udział w całości w%	0	18,49 20,18	18,49 20,18	17,37 18,96	55,74 60,86	73,11 79,82	8,40	100	100

Podział dokumentów legislacyjnych według typów (jedynie tzw. prawne) w ostatnich trzech latach ilustruje tabela 5.

Tabela 5. Podział dokumentów legislacyjnych według typów („prawnych”) w ostatnich trzech latach

	2008	%	2009	%	2010	%
UZ	0	0,00	2	0,38	0	0,00
Zák.	113	23,89	112	21,33	66	14,73
Při	113	31,04	114	29,92	66	20,18
NV	57	12,05	79	15,05	62	13,84
Vyhl.	194	41,01	188	35,81	199	44,42
SEK	251	68,96	267	70,08	261	79,82
MS	88	18,60	124	23,62	91	20,31
NUS	21	4,44	20	3,81	30	6,70
Razem	473		525		448	
Razem bez MS	385		401		357	
Razem bez MS i NUS	364		381		327	

W tabeli 5 podano zbiorcze dane dotyczące podziału typów legislacyjnych w porównywanych trzech minionych latach (2008, 2009 i 2010). Wyrażone procentowo proporcje w przypadku podstawowych typów odnoszą się do całości wszystkich dokumentów, a więc łącznie MS i NUS. Przy zmiennych łącznych PRI i SEK odnoszą się jedynie do całości tych zmiennych, więc zarówno bez MS, jak i NUS.

⁸ Pierwotne dokumenty (PRI) obejmują tutaj ustawy konstytucyjne i ustawy zwykłe, dokumenty wtórne (SEK) to rozporządzenia rządu i ministerialne. Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego stanowią kategorię *sui generis*, która jednak nie odgrywa z punktu widzenia całkowitych proporcji istotniejszej roli.

3.3. Wspomniany powyżej **koeficjent zmiany**, czyli nowelizacji, w roku 2010 wyglądał następująco:

Tabela 6. Aktywna nowelizacja legislacji w 2010 r.

Typ	UZ	Zák.	PRI	NV	Vyhl.	SEK	UZZ	Razem
Liczba nowele/wszystko	0	59/66	59/66	36/62	119/199	155/261	(9/11)	214/338 (223/349)
Stosunek nowele/wszystko	0	0,894	0,894	0,581	0,598	0,594	0,820	0,633 (0,639)
Stosunek% nowele/wszystko	0	89,39	89,39	58,06	59,80	59,39	8,18	63,31 (63,90)

Tabela 7. Aktywna nowelizacja obejmująca wszystkie zmiany

Typ	UZ	Zák.	PRI	NV	Vyhl.	SEK	Razem
Liczba wszystkich zmian/wszystko	0	202/66	202/66	47/62	124/199	171/261	373/338
Wszystkie nowele/wszystko	0	3,061	3,061	0,758	0,623	0,655	1,104
Wszystkie nowele/wszystko w%	0	306,06	306,06	75,81	62,31	65,52	110,36

Wynikowa miara aktywnych nowelizacji w roku 2010 w porównaniu do ubiegłego roku ponownie wzrosła (ponad 63% wobec 61% w roku 2009), jednak nie osiągnęła poziomu roku 2008 (ok. 65%). To samo mówi również wskaźnik w odniesieniu do ustaw (89% wobec 79% w roku 2009, odpowiednio 90% w roku 2008).

3.4. Podział typów legislacyjnych według gałęzi prawa obrazuje tabela 8.

Tabela 8. Podstawowe dokumenty legislacyjne według gałęzi prawa

Gałąź prawa	UZ (%)	Zák. (%)	NV (%)	Vyhl. (%)	UZZ (%)	NUS (%)	Razem
UP	0(0)	6(17,14)	1(2,86)	4(11,43)	4(11,43)	20(57,14)	35(100%)
SP	0(0)	42(14,69)	51(17,83)	172(60,140)	10(3,50)	11(3,85)	286
FP	0(0)	30(30,61)	16(16,33)	46(46,94)	5(5,10)	1(1,02)	98
TPH	0(0)	1(50)	0(0)	0(0)	0(0)	1(50)	2
TPP	0(0)	1(20)	0(0)	0(0)	0(0)	4(80)	5
OPP	0(0)	1(7,69)	0	3(23,08)	1(7,69)	8(61,54)	13
OPH	0(0)	13(16,05)	15(18,52)	43(53,09)	5(6,17)	5(6,17)	81
OP	0(0)	34(20,12)	25(14,79)	102(60,36)	4(2,37)	4(2,37)	169

Gałąź prawa	UZ (%)	Zák. (%)	NV (%)	Vyhl. (%)	UZZ (%)	NUS (%)	Razem
PP	0(0)	5(10,64)	21(44,69)	18(38,30)	0(0)	3(6,38)	47
RP	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	1(100)	1
PSZ	0(0)	11(37,93)	5(17,24)	11(37,93)	1(3,45)	1(3,45)	29
MPSP	0(0)	1(100)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	1
Razem	0(0)	145(18,90)	134(17,47)	399(52,02)	30(3,91)	59(7,69)	767(100)
% z całości wszystkich zaszerogowań	0(0)	18,90	17,47	52,02	3,91	7,69	100

W dalszej części studium wykorzystuje się treściowe kryterium klasyfikacyjne tradycyjnie stosowane w systematyce czeskiego prawa, ustawodawstwie, jak również w fachowej literaturze prawniczej łącznie z podręcznikową. Zgodnie z wcześniejszymi publikacjami na ten temat również tutaj stosujemy następujące oznaczenia i skróty: UP – prawo konstytucyjne; SP – prawo administracyjne; FP – prawo finansowe; TPH – prawo karne materialne; TPP – prawo karne procesowe; OPP – prawo cywilne procesowe; OPH – prawo cywilne materialne; OP – prawo handlowe; PP – prawo pracy; RP – prawo rodzinne; PSZ – prawo zabezpieczeń społecznych; MPSP – międzynarodowe prawo prywatne i procesowe; MPV – międzynarodowe prawo publiczne⁹.

Jeśli chodzi o poszczególne typy legislacyjne, okazuje się, że regulacja ustawowa jest stosowana w szczególności w dziedzinie prawa finansowego (30%) i prawa ubezpieczeń społecznych (nawet prawie 38%) i również w dziedzinie prawa handlowego (20%). Jeśli jednak w przypadku prawa konstytucyjnego oczyścimy rezultaty zaszerogowania z orzeczeń Sądu Konstytucyjnego (z zupełnie oczywistych powodów ich bliskich związków z prawem konstytucyjnym), otrzymamy w przypadku ustaw proporcję 24%.

Rozporządzenia rządowe występują najczęściej w dziedzinie prawa pracy (44,5%), prawa ubezpieczeń społecznych (17%), prawa cywilnego materialnego (18,5%), i następnie prawa administracyjnego (17,8%) i finansowego (16%).

Rozporządzenia ministerialne proporcjonalnie najczęściej występują w dziedzinie prawa administracyjnego (60%), prawa finansowego (prawie 47%), ale również handlowego (60%) i prawa cywilnego materialnego (53%). Znaczny udział mają również w dziedzinie prawa pracy (38%) i prawa ubezpieczeń społecznych (prawie 38%).

⁹ Oryg: UP – ústavní právo; SP – správní právo; FP – finanční právo; TPH – trestní právo hmotné; TPP – trestní právo procesní; OPP – občanské právo procesní; OPH – občanské právo hmotné; OP – obchodní právo; PP – pracovní právo; RP – rodinné právo; PSZ – právo sociálního zabezpečení; MPSP – mezinárodní právo soukromé a procesní; MPV – mezinárodní právo veřejné (od red.).

Należy odnotować **zmianę proporcji prawa publicznego i prywatnego** na korzyść prawa prywatnego (61 do 39%, natomiast w roku poprzednim ten stosunek wynosił 66,7 do 33,3%). Ten trend przejawia się, z wyjątkiem orzecznictwa konstytucyjnego (NUS), także w przypadku poszczególnych typów dokumentów legislacyjnych, przy czym wyraźniej występuje w przypadku rozporządzeń ministerialnych i rozporządzeń rządu (40 do 60, czy 45 do 55 wobec 34,5 do 65,5 względnie 34,5 do 65,5).

Procentowe przedstawienie poszczególnych typów legislacyjnych odzwierciedla **wyraźny spadek udziału ustaw zarówno w prawie publicznym, jak i prywatnym** (19,6 lub 17,7% wobec ok. 30% w obu obszarach prawa w roku 2009). **Wzrósł natomiast udział rozporządzeń ministerialnych** (50, odpowiednio 54,5% wobec 41, odpowiednio 43%). Znowu także tutaj przejawia się ogólna tendencja zauważona już na podstawowym poziomie porównywania proporcji przepisów ustawowych i przepisów niższego rzędu. Tej sytuacji w rozwoju ustawodawstwa Republiki Czeskiej nie można oceniać inaczej niż negatywnie!

Tabela 9. Gałęzie prawa prywatnego i prawa publicznego zbiorczo według typów legislacyjnych

Typy legislacyjne liczba (%)	UZ	Zák.	NV	Vyhl.	UZZ	NUS	Razem
Prawo prywatne	0	53(36,55)	61(45,52)	163(40,85)	9(30)	13(22,03)	299(38,98)
Prawo publiczne	0	92(63,45)	73(54,48)	236(59,15)	21(70)	45(77,97)	468(61,02)
Razem	0	145(100)	134(100)	399(100)	30(100)	59(100)	767(100)

Tabela 10. Struktura dziedzin prawa publicznego i prywatnego zbiorczo z punktu widzenia proporcji typów legislacyjnych

	UZ	Zák.	NV	Vyhl.	UZZ	NUS	Razem
Prawo prywatne (%)	0	53(17,73)	61(20,40)	163(54,52)	9(3,01)	13(4,35)	299(100)
Prawo publiczne (%)	0	92(19,66)	73(15,60)	236(50,43)	21(4,49)	46(9,83)	468(100)

3.5. Umowy międzynarodowe

Porównanie z rokiem 2009 pokazuje pewien spadek znaczenia czynnika międzynarodowego w sensie absolutnym i względnym (91 wobec 124, niecałe 17% wobec 20% w roku 2009). Podobne wyniki uzyskuje się przy porównywaniu umów międzynarodowych i dokumentów legislacyjnych o charakterze prawnym, gdzie względny spadek wynosi ponad 3%, co jednak w relacji do tak wyrażanego stosunku czy pozycji umów międzynarodowych w ramach systemu legislacyjnego oznacza spadek do 86% poprzedniego roku, a więc o 14%! Należy jednak dodać, że wartości roku 2010 w odniesieniu do umów międzynarodowych bardzo

zbliżają się do roku 2008 (91 do 88 w liczbach bezwzględnych, 16,7% do 15% procentowo).

Tabela 11. Ilościowa charakterystyka pozycji i znaczenia umów międzynarodowych w ramach legislacyjnych Republiki Czeskiej w roku 2010

MS – przegląd całkowity	Udział MS we wszystkich dokumentach legislacyjnych	Relacja MS do ustaw	Udział MS w dokumentach znaczących pod względem prawnym
(102) 91	(102/544) 91/544	(102/66) 91/66	(102/448) 91/448
Udział	(0,187) 0,167	(1,545) 1,379	(0,228) 0,203
Stosunek w %	(18,75) 16,73	(154,54) 137,88	(22,768) 20,31

3.6. Implementacja prawa UE do legislacji Republiki Czeskiej

Ilościowe wskaźniki implementacji prawa UE do porządku prawnego Republiki Czeskiej, który to proces ma miejsce od roku 2004 są ujęte w tabeli 12.

Tabela 12. Udział dokumentów dokonujących implementacji prawa UE do prawa czeskiego w ramach poszczególnych typów dokumentów legislacyjnych

Typ	Liczba	Liczba dokumentów Implementacyjnych	Liczba dokumentów implementacyjnych razem	Udział dokumentów implementacyjnych w %
Zák.	66	26	0,394	39,39
NV	62	20	0,323	32,26
Vyhl.	199	53	0,266	26,63
UZ	0	0	0	0,00
Razem	327	99	0,303	30,28

Wyniki tabeli 12 pokazują, że całkowita liczba implementacyjnych dokumentów legislacyjnych nieco zmalała (w szczególności w przypadku ustaw i rozporządzeń rządu), ale ich udział wzrósł (ponad 30% w roku 2010 wobec 27,5% w roku poprzednim). Największy względny wzrost odnotowujemy przy tym w przypadku ustaw (6%) i rozporządzeń ministerialnych (3%), co w przypadku ustaw stanowi względny wzrost do 118% roku 2009, a więc o 18%! Następuje tu dalszy wzrost wartości tego wskaźnika postaci względnej również w porównaniu do roku 2008, który wykazywał 25,6%.

Przejrzyste informacje o przebiegu procesu implementacji od wspomnianego roku 2004 zawierają tabele 13 i 14.

4/2011

Tabela 13. Stosunek liczby dokumentów implementujących prawo UE do prawa czeskiego według typów dokumentów legislacyjnych w poszczególnych latach (od roku 2004)

Rok	UZ	Zák.	NV	Vyhl.	Razem	Udział	Udział w%
2004	2/0	150/17	139/14	292/33	583/64	0,110	10,978
2005	0/0	101/27	81/25	255/36	437/88	0,201	20,137
2006	0/0	134/54	78/29	275/47	487/130	0,267	26,694
2007	0/0	64/23	58/18	158/29	280/70	0,250	25,000
2008	0/0	113/35	57/18	194/40	364/93	0,255	25,549
2009	2/0	112/37	79/24	188/44	381/105	0,276	27,559
2010	0/0	66/26	62/20	199/53	327/99	0,303	30,275

Tabela 14. Udział dokumentów legislacyjnych implementujących prawo UE do prawa czeskiego według poszczególnych typów dokumentów legislacyjnych w%

Rok	UY	Zák.	NV	Vyhl.	Ogółem
2004	0	11,330	10,072	11,301	10,978
2005	0	26,733	30,864	14,118	20,137
2006	0	40,299	28,814	17,091	26,694
2007	0	35,938	31,034	18,354	25,000
2008	0	30,973	31,579	20,619	25,549
2009	0	33,036	30,380	23,404	27,559
2010	0	39,394	32,258	26,633	30,275

Ostateczne wyniki wyrażone procentowo pokazują, że po pewnej stabilizacji na poziomie 25% udziału dokumentów implementacyjnych w latach 2006–2008 następuje w ostatnich latach dalszy wzrost wartości tego wskaźnika (27,5% w roku 2009, 30,5% w roku 2010).

Na poziomie poszczególnych typów dokumentów legislacyjnych można zaobserwować ciągły wzrost dokumentów implementujących prawo UE do czeskiego systemu prawnego w kategorii rozporządzeń ministerialnych, podczas gdy rozporządzenia rządu oscylują około wartości 30%. Interesująca jest dynamika w przypadku ustaw, gdzie maksimum osiągnięto w roku 2006 (40%), potem następuje spadek w kolejnych 2 latach i następnie wzrost prawie do poziomu wzmiankowanego roku 2006 (ponad 39% w roku 2010). Porównanie liczb bezwzględnych dla lat 2006 i 2010 jest również bardzo interesujące – 134 ustawy do 66.

Zakończenie

Artykuł przedstawia podstawowy opis czeskiej legislacji w świetle jej rozwoju w roku 2010 i jego stan, który osiągnął na koniec wymienionego roku. Stanowi część regularnego monitoringu legislacji Republiki Czeskiej, prowadzony przez Instytut Państwa i Prawa już od 2007 r.

Ten podstawowy opis aktywności legislacyjnej państwa czeskiego jest zbudowany na podstawie analizy głównych zbiorów dokumentów prawnych, a więc Dziennika Ustaw Republiki Czeskiej i Dziennika Umów Międzynarodowych Republiki Czeskiej. Pierwotna strukturalizacja opiera się przy tym na formalnej typologii zawartych w wymienionych zbiorach dokumentów, która jest z punktu widzenia zarówno porządku konstytucyjnoprawnego, jak i ogólnej teorii prawa, decydująca też z punktu widzenia rozróżniania relewantnych prawnie dokumentów legislacyjnych, a więc tzw. formalnych źródeł prawa. Tylko one są nośnikami prawnych, a więc powszechnie obowiązujących norm, reguł zachowania.

Dalsza restrukturyzacja w systemie legislacji Republiki Czeskiej jest w interesie zapewnienia standardowych ram dla czasowo ukierunkowanej komparatystyki prowadzonej na płaszczyźnie nowelizacyjnej, „gałęziowej” i międzynarodowej. Aktywność nowelizacyjna odzwierciedla dynamikę rozwojową legislacji, struktura podziału na gałęzie – podstawową horyzontalną organizację systemu normatywnego według kryterium materialnego, zaś czynnik międzynarodowy – dynamikę i poziom integracji, jak również pozycję Republiki Czeskiej w ramach międzynarodowej społeczności państw i jej organizacji porządku legislacyjnoprawnego.

Ze względu na to, że regularny monitoring legislacji Republiki Czeskiej dla rocznych okresów odbywa się już czwarty rok, porównawcze odniesienia są uzasadnione, w szczególności w stosunku do roku poprzedniego ewentualnie z perspektywy ostatnich trzech lat. Dalsze analizy obejmujące w szczególności dłuższe zależności czasowe, jak również analizy głębszych poziomów strukturalnych są przedmiotem dalszego studium będącego w przygotowaniu. Zasadniczo jednak wynikają z wartości podstawowych zmiennych prezentowanych w tym artykule. Jego opublikowanie dostarcza impulsu wyjściowego i określa podstawową przestrzeń dla dalszych badań i analiz w dziedzinie legislacji, i to nie tylko czeskiej. Sądzimy, że byłoby nadzwyczaj korzystne podjęcie próby przeprowadzenia międzynarodowego porównania przynajmniej niektórych podstawowych wskaźników ilościowych i charakterystyk systemów prawnych krajów środkowoeuropejskich. Jak starano się wykazać w tym studium, gromadzenie niezbędnych danych nie jest tak pracochłonne i kosztowne, a wyniki nie stanowią jedynie zbioru liczb, ale prowadzą albo mogą prowadzić do głębszych, jakościowych rozważań i stanowić dla nich punkt wyjścia i inspirację.

STRESZCZENIE

Artykuł jest prezentacją prowadzonych w Instytucie Państwa i Prawa Czeskiej Akademii Nauk autorskich badań nad strukturą legislacji Republiki Czeskiej z punktu widzenia ilościowego. Ich przedmiotem jest nie tylko ilościowy opis poszczególnych typów aktów prawnych wydawanych w określonych przedziałach czasowych (rok, kadencja) i porównawczo ich wielokrotności (kilka kolejnych lat, dwie lub więcej kadencji), ale także wzajemne relacje poszczególnych typów aktów legislacyjnych w obrębie struktury całego porządku prawnego. Jako instrument badawczy autor proponuje przyjęcie określonych, opisanych i zdefiniowanych w artykule zmiennych. W efekcie pozwala to zaobserwować i ocenić ogólne tendencje legislacji w państwie, ukazujące stopień utrwalania przeciwnie – osłabiania demokratycznych standardów wewnątrz systemu prawa oraz poddania porządku prawa krajowego wpływom zewnętrznym w postaci udziału w ramach ogólnej legislacji prawa międzynarodowego, a zwłaszcza prawa UE. Autor proponuje także rozciągnięcie takich analiz na inne państwa, zwłaszcza sąsiedzkie środkowoeuropejskie: Słowację, Polskę i Węgry. Ich celem byłaby ocena zbieżności tendencji rozwojowych w zakresie systemów prawnych tych państw regionu.

SUMMARY

The article is a presentation of the author's quantitative research carried out in the Institute of State and Law of the Czech Academy of Science. The research aims not only at a quantitative description of particular types of legal acts issued in certain periods (year or term) and comparatively their multiplicity (several successive years, two or more terms), but also mutual relations of particular types of legislation within the structure of the whole legal system. The author proposes the adoption of particular variables described and specified in the article as a research instrument. As a result, what becomes possible is the observation and assessment of general legislative tendencies in the state, showing the level of consolidation, or the contrary – enervation of the democratic standards within the system of law and letting the national legal system be influenced from outside through the participation in the general international legislation, especially the European Union law. The author suggests that such analysis should be extended onto other countries, particularly the neighboring Middle European ones: Slovakia, Poland and Hungary. The aim would be to assess the convergence of development tendencies within the legal systems of the countries in the region.