

Ocena skutków regulacji.

Doświadczenia zagraniczne i polskie – wnioski i postulaty

Raport Centrum Oceny Skutków Regulacji
Uniwersytetu Warszawskiego

Michał Gajewski

Michał Jabłoński

Karol Kopczyński

Krzysztof Kotowski

Krzysztof Koźmiński



UNIwersYTET
WARszAWSKI



UNIwersYTET
WARszAWSKI

Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji



Ocena skutków regulacji.

Doświadczenia zagraniczne i polskie – wnioski i postulaty

Raport Centrum Oceny Skutków
Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego



UNIwersytet
Warszawski



UNIwersytet
Warszawski

Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji



Ocena skutków regulacji.

Doświadczenia zagraniczne i polskie – wnioski i postulaty

Raport Centrum Oceny Skutków
Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego

Michał Gajewski

Michał Jabłoński

Karol Kopczyński

Krzysztof Kotowski

Krzysztof Koźmiński

Autorzy raportu:

Michał Gajewski

Michał Jabłoński

Karol Kopczyński

Krzysztof Kotowski

Krzysztof Koźmiński

Skład i korekta językowa:

Ursines – agencja kreatywna. Błażej Zych

www.ursines.pl

Skład tekstu – krój pisma:

PT Serif | Roboto Condensed | Montserrat

Wydanie:

I, 2024 r.

Wydawca:

Centrum Oceny Skutków Regulacji bud. Collegium Iuridicum I

Wydział Prawa i Administracji UW

ul. Krakowskie Przedmieście 26/28 00-927 Warszawa

Email:

cosr@wpia.uw.edu.pl

cosr.wpia.uw.edu.pl

Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji

i Nauki pod nazwą "Nauka dla Społeczeństwa" nr projektu Nds/529182/2021/2021

kwota dofinansowania 1 723 965,00 zł całkowita wartość projektu 1 723 965 zł.



Spis treści

I.	DOŚWIADCZENIA ZAGRANICZNE	7
I.1	Państwa Unii Europejskiej	7
I.1.1	Obowiązek sporządzania OSR	8
I.1.2	Dobór obszarów badanych w OSR	13
I.1.3	Badanie kosztów i korzyści	14
I.1.4	Obecność organów nadzoru regulacyjnego (ang. regulatory oversight bodies – ROBs)	14
I.1.5	Rola parlamentów narodowych	16
I.1.6	Konsultacje publiczne.	17
I.1.7	Udział państw członkowskich w procesie legislacyjnym UE	18
I.1.8	Ocena skutków regulacji <i>ex post</i>	19
I.1.9	Przykład niemiecki.	19
I.1.10	Przykład szwedzki	23
I.1.11	Unia Europejska	25
I.2	Państwa anglosaskie	31
I.2.1	Zjednoczone Królestwo.	31
I.2.2	Kanada	35
I.2.3	Australia.	37
I.2.4	Nowa Zelandia	40
II.	DOŚWIADCZENIA POLSKIE.	43
II.1	Kryzys stanowienia prawa, degradacja legislacji oraz inflacja regulacji jako impuls do reformy prawodawstwa.	43
II.2	Obowiązujące ramy prawne jako istniejąca podstawa prawna OSR w Polsce.	59
II.2.1	Wnioski i postulaty <i>de lege ferenda</i>	64
III.	O CENTRUM OCENY SKUTKÓW REGULACJI UNIwersytetu Warszawskiego	71

I. DOŚWIADCZENIA ZAGRANICZNE

I.1 Państwa Unii Europejskiej

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga od prawodawcy, by tworzone przez niego prawo było racjonalne i służyło rozwijaniu społecznego dobrobytu. Niestety politycy wybierani do parlamentów nierzadko przedkładają partykularny interes nad ogólny, a ich motywacje uzależnione są od zmieniających się nastrojów społecznych, co prowadzi do tego, że stanowione przez nich prawo jest krótkowzroczne i nie uwzględnia dłuższej perspektywy¹. Dobra jakość stanowionego prawa wpływa na postrzeganie państwa za granicą jako atrakcyjnego miejsca dla inwestorów zagranicznych. OECD w swoich wytycznych wskazuje, że **w celu polepszenia jakości otoczenia regulacyjnego, polityka państw powinna zawierać przejrzyste cele, mechanizm ich wdrażania uwzględniający ekonomiczne, społeczne i środowiskowe korzyści oraz przewidywać koszty**. Równocześnie dobry proces stanowienia prawa powinien być transparentny i pozwalający na partycypację w nim osób, na które dana regulacja będzie miała wpływ, aby ta mogła jak najlepiej służyć interesowi publicznemu². Dlatego też w procesie stanowienia prawa **coraz częściej podkreśla się potrzebę uwzględnienia takich kwestii jak ocena skutków regulacji (OSR), konsultacje publiczne, redukcja obciążeń administracyjnych (np. zasada *one in, one out*), ocena regulacji *ex post***³. Wymienione narzędzia regulacyjne tworzą razem ramy hasła

-
- 1 D. Brenner, M. Fazekas, *Legislative Effects of Regulatory Impact Assessment: A Comparative Event History Analysis of Modifications of Law in France, Italy, Hungary and the UK*, Government Transparency Institute, Budapest 2020, s. 4, <https://www.govtransparency.eu/legislative-effects-of-regulatory-impact-assessment-a-comparative-event-history-analysis-of-modifications-of-law-in-france-italy-hungary-and-the-uk/>, dostęp: 12 stycznia 2024 r.; ciekawe rozważania na temat ułomności systemów demokratycznych i potrzeby wprowadzenia eksperckiego ciała stojącego na straży odpowiedniej jakości legislacji przedstawił już 100 lat temu Stanisław Estreicher, zob. S. Estreicher, *Udoskonalenie ustawodawstwa*, [w:] tegoż, *O naprawę Rzeczypospolitej*, Kraków 1922.
 - 2 OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD 2012, s. 4.
 - 3 K. Staroňová, *Comparing the Roles of Regulatory Oversight Bodies in Central and Eastern European*

better regulation lub też *smart regulation*. O wpływowości tej koncepcji może świadczyć fakt, że we Francji, na skutek postulatów Rady Stanu (Conseil d'Etat), uchwalono w 2008 r. nowelizację konstytucji poświęconą wzmocnieniu systemu oceny skutków regulacji⁴.

Niniejszy raport ma na celu pokazanie ogólnych tendencji występujących w państwach rozwiniętych w zakresie stanowienia prawa.

1.1.1 Obowiązek sporządzania OSR

OSR jako instrument legislacyjny może być zastosowany na czterech poziomach:

1. OSR polityki państwa w danej dziedzinie (zwany też prospektywnym),
2. OSR ustawy (*primary laws*),
3. OSR rozporządzeń i aktów wykonawczych (*subordinate regulations*),
4. OSR *ex post* (zwany też retrospektywnym).

Ocena skutków regulacji może zostać przeprowadzona nie tylko dla konkretnego aktu prawnego, ale również dla ogólnego kierunku polityki państwa określonego w dokumencie rządowym. OSR przygotowany dla takich dokumentów również jest wartościowy i pomocny dla optymalnego kreowania polityk publicznych, choć niedoceniany w państwach członkowskich UE. Przykładem

.....

Countries, „European Journal of Risk Regulation” 4/2017, s. 723; zob. też Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej*, KOM (2010) 543, wersja ostateczna, Brussels 2010.

- 4 I.-B. Bercenau, *Instruments for Better Regulation. A Comparison of the Regulatory Impact Assessment (RIA) Legal Framework in Romania and in France*, „Law Review – Supplement Issue” 2019, s. 187; obowiązek dokonania oceny skutków regulacji można też znaleźć w art. 118 ust. 3 Konstytucji RP nakładającym na wnioskodawcę projektu ustawy obowiązek przedstawienia skutków finansowych wykonania ustawy.

państwa praktykującego ocenę skutków regulacji na etapie kreowania polityki jest Rumunia, gdzie tego typu dokumenty rządowe muszą przejść przez tę samą ocenę co akty normatywne⁵.

Różnica między OSR przeprowadzonym dla dokumentu określającego cele polityki państwa a OSR sporządzonym do konkretnego aktu prawnego jest zasadnicza. Na etapie kreowania polityki państwa rozważane są różne możliwości i stopnie zaangażowania państwa i to właśnie na tym etapie podejmuje się decyzję, czy interwencja regulatora jest potrzebna. W przeciwieństwie do etapu kreowania polityki państwa, ocena skutków regulacji konkretnego aktu prawnego nie odpowiada już na pytanie, czy interwencja jest potrzebna, gdyż to zostało już rozstrzygnięte wcześniej⁶. OSR dotycząca przygotowanego już aktu prawnego w zasadzie będzie za wszelką cenę starać się wykazać konieczność regulacji, nie rozważając szczegółowo alternatywnych rozwiązań⁷. Mniej niż połowa państw członkowskich próbuje oszacować korzyści i koszty alternatywnych rozwiązań⁸.

Znacząca większość państw członkowskich UE wymaga, aby ocena skutków regulacji była co do zasady przeprowadzana. Obowiązek ten dotyczy przede wszystkim aktów procedowanych ostatecznie w parlamencie. W mniejszym stopniu obowiązek sporządzenia OSR dotyczy aktów wykonawczych uchwalanych bez udziału parlamentu, choć akty tego typu mogą również znacząco wpływać na otoczenie (np. na gospodarkę) lub otoczenie społeczne (np. przedsiębiorców)⁹. Jednocześnie jednak **większość państw UE przewiduje możliwość wydania aktu prawnego bez uprzedniego przeprowadzenia OSR.** Praktyka ta w zasadzie nie powinna być oceniana negatywnie w sytuacjach

.....

5 I.-B. Bercenau, *Instruments...*, s. 185.

6 Wyjątkiem są Niemcy, gdzie w każdym OSR musi być wskazany tzw. *null-option*, czyli przedstawienie skutków niewprowadzenia regulacji; zob. A. Kańtoch, M. Szuber, *Ocena skutków regulacji w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] M. Sakowicz (red.), *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 46.

7 Zob. OECD, *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment, Second Draft, 20th meeting of the Regulatory Policy Committee*, Paris 2019, s. 18.

8 OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, Paris 2022, s. 106.

9 *Ibidem*, s. 82–83.

konieczności nagłej interwencji regulatora¹⁰ (np. podczas pandemii COVID-19) czy też gdy skutki wprowadzenia danej regulacji są nieznaczące, a względy proporcjonalności stoją przeciwko angażowaniu środków potrzebnych do przeprowadzenia oceny skutków regulacji¹¹. Czasem państwa stosują inne wyłączenia od przeprowadzenia oceny skutków regulacji. Przykładem jest Rumunia, w której obowiązuje wyłączenie od obowiązku sporządzenia OSR dla aktów prawnych implementujących dyrektywy unijne¹².

Większość państw UE nie definiuje pojęcia proporcjonalności na potrzeby ustalenia, czy w danym przypadku OSR jest wymagany. Właściwie tylko Litwa i Włochy zdecydowały się ustalić kryteria (ilościowe lub jakościowe) warunkujące konieczność przeprowadzenia OSR¹³. Należy zauważyć, że istnienie wyjątków od zasady przeprowadzenia OSR może być nadużywane przez władzę, ponieważ interpretacja pojęcia „proporcjonalność” pozostawia duże pole dyskrecjonalności w rękach osoby decyzyjnej. Pokusa nadużycia uprawnienia do ominięcia wymogu sporządzenia OSR jest większa w warunkach braku transparentności procesu. Niestety brak transparentności w tej kwestii jest normą w państwach UE. Po pierwsze, **większość państw nie przewiduje możliwości kontroli decyzji o niesporządzeniu OSR** i tylko dziewięć państw UE deklaruje, że w ich systemie istnieje organ władny do oceny decyzji władzy dotyczących przeprowadzenia lub nieprzeprowadzenia OSR. Co gorsza, tylko trzy państwa członkowskie ogłaszają publicznie decyzje o zrezygnowaniu ze sporządzenia oceny skutków regulacji¹⁴.

.....

10 Francuska Rada Konstytucyjna w jednej decyzji stwierdziła, że władza wykonawcza ma prawo przedstawić ocenę skutków regulacji później niż projekt ustawy w celu „utrzymania ciągłości życia Narodu”; zob. J.-P. Duprat, *The Judicial Review of Ex Ante Impact Assessment in France: an Attempt to Fuse the Principles of Legal Certainty and Institutional Balance*, „The Theory and Practice of Legislation” 3/2012, s. 384.

11 OECD, *Better...*, s. 83.

12 *Ibidem*, s. 114.

13 Np. na Litwie kryteriami wskazującymi na konieczność przeprowadzenia OSR jest regulowanie materii dotąd nieuregulowanej lub nowelizacje obowiązującego już prawa; zob. *ibidem*, s. 86.

14 *Ibidem*, s. 88.

Do rzadkości należą sytuacje, w których OSR jest obowiązkowy zawsze, bez wyjątku. Obowiązek sporządzenia OSR bez wyjątków występuje w Austrii, Estonii, Finlandii, Niemczech, Litwie oraz w Hiszpanii¹⁵. W praktyce obowiązek ten jest łagodzony przez wyróżnienie stopnia szczegółowości OSR i możliwość dokonania uproszczonej oceny. Przykładem są Niemcy, gdzie rząd federalny ma obowiązek oceny skutków regulacji każdego projektu ustawy oraz rozporządzenia wychodzącego z jego inicjatywy, i to nawet w sytuacji nagłej potrzeby działania prawodawcy, natomiast o tym, jak OSR będzie szczegółowy, decyduje uznaniowo rząd (zob. niżej)¹⁶.

Mechanizm określenia stopnia szczegółowości OSR w zależności od charakteru regulacji został przyjęty w kilku państwach. W tym modelu pierwszy skróty OSR pełni funkcję „filtra” identyfikującego, które regulacje wymagają pogłębionej analizy¹⁷. Uproszczony model OSR zastosowany na początku miałyby sprawdzić, czy potencjalne skutki regulacji przekraczają określone w prawie normy. Przekroczenie tych norm (np. szacowanej ilości przedsiębiorców, na których regulacja ma wpływ) zmuszałoby prawodawcę do pogłębienia badań potencjalnych skutków. System taki został wprowadzony w 9 państwach członkowskich¹⁸.

Przykładem rozwiązania opisanego wyżej jest **Austria, w której ocena skutków regulacji jest obowiązkowa dla wszystkich nowych projektów aktów prawnych.** Prawo austriackie wymienia listę różnego rodzaju skutków, które powinny być uwzględnione w OSR. Jeżeli dana kategoria skutków przekracza określone progi, regulacja wymaga dalszej pogłębionej analizy. Kryteria warunkujące przeprowadzenie pogłębionej analizy mają głównie charakter ilościowy (np. przewidywanie, że skutki finansowe regulacji przekroczą 2,5 miliona euro albo skutki regulacji odczuje więcej niż 10 tysięcy przedsiębiorców). Nie oznacza to jednak całkowitego pominięcia kryteriów jakościowych, takich jak ocena wpływu regulacji na rynek pracy. Jeżeli skutki regulacji szacowane są poniżej progów, kryteria OSR są dużo łagodniejsze; w praktyce wystarcza krótki – obejmujący maksymalnie 1–2 strony – opis celu regulacji. Wobec takiej regulacji nie są również przeprowadzane analizy *ex post*. Model ten skutkuje tym, że

.....

15 *Ibidem*, s. 39.

16 *Ibidem*, s. 96.

17 *Ibidem*, s. 89.

18 *Ibidem*, s. 91.

w Austrii kompleksowy i szczegółowy OSR jest przeprowadzany dla około 35% regulacji, co pozwala władzy na skupienie uwagi i środków tam, gdzie analiza jest najbardziej potrzebna¹⁹.

Przykład estoński pokazuje, że wdrożenie dwustopniowej analizy może się nie udać. Jak wynika z raportu OECD, tamtejszy uproszczony OSR, który miał być w założeniu rozeznaniem się w potencjalnych skutkach regulacji, w rzeczywistości jest nadmiernie szczegółowy. W konsekwencji drugi etap oceny skutków regulacji stał się zbędny. Obecnie w Estonii bardzo rzadko zdarza się, by regulacja była poddawana drugiemu etapowi analizy. Estonia jest przykładem złego wdrożenia mechanizmu dwustopniowego OSR, który nie spełnia swojej pierwotnej funkcji, tzn. wyróżnienia aktów prawnych zasługujących na pogłębioną analizę i bardziej efektywne rozlokowanie publicznych środków²⁰.

Niektóre państwa, które wdrożyły model dwustopniowego OSR, nie uznały za potrzebne sprecyzowania progów determinujących ustalenie, czy pogłębiona analiza jest potrzebna. W takim modelu decyzja o tym, czy dla danej regulacji zostanie przeprowadzona głębsza analiza, zależy od dyskrecjonalnej woli inicjatora. Model taki stosowany jest np. w Niemczech i w Czechach²¹. **W przedstawionym wyżej modelu trudno ocenić, czy uznaniowa decyzja projektodawcy w zakresie analizy jest prawidłowa, czy też nie. Mimo tych trudności, ocena prawidłowości jest dokonywana, czego przykładem są Niemcy. W tym państwie decyzja o braku potrzeby sporządzania pogłębionej analizy musi być zaakceptowana przez tamtejszy organ nadzoru regulacyjnego²².**

.....
19 O przykładzie austriackim zob. *ibidem*, s. 92–93.

20 O przykładzie estońskim zob. *ibidem*, s. 99.

21 *ibidem*, s. 94.

22 *ibidem*, s. 96.

I.1.2 Dobór obszarów badanych w OSR

Kategoria	Liczba państw uwzględniających kategorię w swoich OSR
Konkurencja	27
Budżet	27
Sektor publiczny	26
Sektor małych przedsiębiorców	25
Zrównoważony rozwój	20
Innowacje	20
Handel	20
Nierówności majątkowe	18
Zagraniczne jurysdykcje	12

Opis: Wybrane kategorie uwzględniane przez państwa w OSR.

Źródło: OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, s. 104.

Wszystkie państwa UE uwzględniają kategorie „konkurencja” oraz „budżet” w ramach skutków, które może wywołać regulacja. Popularnymi kryteriami są również „sektor publiczny”, „sektor małych przedsiębiorców” oraz „środowisko”. Dwadzieścia państw członkowskich w ramach swojego OSR uwzględnia kategorie takie jak „innowacje”, „zrównoważony rozwój” oraz „handel”. Co ciekawe – a zarazem raczej negatywnie oceniane, – niedużo, bo niewiele ponad 10 państw UE uwzględnia w swoich OSR wpływ regulacji na inne jurysdykcje. Brak rozeznania, jak regulacja może wpłynąć chociażby na sąsiednie państwa, to zjawisko niepożądane. Po pierwsze, państwa powinny w ramach swojego członkostwa w UE rozeznaczyć, czy dany akt prawny nie wpłynie negatywnie na zapewnione w traktatach unijnych cztery podstawowe wolności, tzn. swobodny przepływ towarów, osób, usług oraz kapitału²³. Po drugie, nie mniej ważne, regulacje jednego państwa potrafią wywierać niebagatelny wpływ na gospodarkę innych państw, co wynika z postępującej globalizacji stosunków gospodarczych oraz faktu, że obecnie około 80% światowego handlu odbywa

.....
 23 *Ibidem*.

się w ramach globalnych łańcuchów wartości²⁴. Ze względu na ramy niniejszego raportu, problem ten może być tutaj jedynie zasygnalizowany²⁵.

I.1.3 Badanie kosztów i korzyści

Zauważalną tendencją OSR w państwach członkowskich jest skupienie uwagi na zidentyfikowaniu potencjalnych kosztów regulacji przy jednoczesnym zepchnięciu na plan dalszy zidentyfikowania korzyści z nich płynących. O ile wszystkie państwa członkowskie nałożyły obowiązek zidentyfikowania kosztów w OSR dla aktów rangi ustawowej, to już tylko $\frac{3}{4}$ państw członkowskich wprowadziło obowiązek wskazania korzyści²⁶. Co więcej, ocena kosztów i korzyści koncentruje się na wpływie regulacji na administrację oraz przedsiębiorców, a perspektywa obywateli czy też organizacji pozarządowych jest mniej dostrzegana²⁷. Trend ten należy ocenić krytycznie, gdyż OSR nie powinien być zawężany jedynie do wybranych aspektów życia społecznego.

I.1.4 Obecność organów nadzoru regulacyjnego (ang. *regulatory oversight bodies* – ROBs)

Zadaniem organów nadzoru regulacyjnego (*regulatory oversight bodies* – ROBs) jest pomoc rządów w osiągnięciu celów prawodawczych poprzez m.in. promowanie dokonywania rzetelnej oceny skutków regulacji, konsultacji publicznych przy implementacji zmian prawnych, a także koordynacja i nadzór nad tym, by regulacje spełniały określone standardy, a ocena skutków regulacji była przeprowadzana w sposób rzetelny²⁸. **Organ taki ma za zadanie zrecenzowanie,**

24 UNCTAD, *World Investment Report: Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade In The Global Economy*, 2013, s. 16, https://unctad.org/system/files/official-document/diae2013d1_en.pdf, dostęp 3 grudnia 2023 r.

25 O zdolności jednostronnej regulacji gospodarki światowej przez państwa zob. D. Danielsen, *Local Rules and a Global Economy: An Economic Policy Perspective*, „Transnational Legal Theory” 1/2010, s. 49–115.

26 OECD, *Better...*, s. 105.

27 *Ibidem*, s. 106.

28 P.A. Amo, D. Rodrigo, *Oversight bodies for regulatory reform*, Tunis 2007, s. 4.

czy OSR uwzględnia wszystkie potrzebne i dostępne dane i czy analiza jest dostatecznie pogłębiona. Recenzja OSR może też sprowadzać się tylko do kontroli poprawności formalności dokumentu, co często bywa też łatwiejsze do oceny²⁹. W literaturze podaje się cztery kategorie ROBs: 1) sędziowska kontrola działalności administracyjnej, 2) organ znajdujący się w strukturach egzekutywy, 3) organ znajdujący się w strukturach władzy ustawodawczej, 4) niezależna jednostka, np. rzecznik, audytor³⁰. Wszystkie państwa UE posiadają w swoich strukturach przynajmniej jeden taki organ, z czego około ¾ ma pozycję organu wewnątrzrządowego³¹.

W państwach UE ROBs zazwyczaj dokonują oceny OSR *ex ante*, a rzadkością jest sporządzanie przez nie recenzji OSR *ex post*³². Część państw członkowskich deklaruje również, że organy tego typu posiadają w ich systemie prawnym kompetencję zakwestionowania rzetelności OSR (ang. *gatekeeping function*) i zwrócenia OSR dla aktu rangi ustawowej, jeżeli został przygotowany niepoprawnie (np. Czechy)³³. Jednak decyzja o odrzuceniu oceny skutków regulacji przez takie ciało może być niemalże we wszystkich państwach UE zakwestionowana³⁴. ROBs mogłyby również kontrolować, czy inicjator regulacji poprawnie zastosował zasadę proporcjonalności i czy wybór stopnia szczegółowości OSR był poprawny³⁵.

Przykładem ROB jest niemiecka Normenkontrollrat ulokowana organizacyjnie w strukturach podległych Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości. **Normenkontrollrat sprawdza, czy prognoza kosztów przeprowadzona w OSR została przygotowana w sposób metodyczny i spójny, a także czy interwencja legislacyjna nie wprowadza rozwiązań nadmiernie biurokratycznych**³⁶.

.....
29 OECD, *Better...*, s. 42.

30 K. Staroňová, *Comparing...*, s. 726.

31 OECD, *Better...*, s. 33–34.

32 *Ibidem*, s. 37.

33 K. Staroňová, *Comparing...*, s. 739.

34 Kompetencja tego typu jest przewidziana w 13 państwach członkowskich, jeśli chodzi o akty rangi ustawowej; OECD, *Better...*, s. 38.

35 OECD w raporcie wskazuje, że nie ma danych potrzebnych do oceny tego w ilu państwach ocena taka jest dokonywana; zob. *ibidem*, s. 95.

36 Zob. oficjalna strona Normenkontrollrat po angielsku: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/>

Normenkontrollrat stara się pomóc ministrowi odpowiedzialnemu za projekt legislacyjny w znalezieniu odpowiednich rozwiązań. Końcowe stanowisko pi-semne Normenkontrollrat dotyczące projektu jest publicznie dostępne dla każdego. Dokument jest załączany do OSR i przesyłany niemieckiemu rządowi oraz parlamentowi³⁷.

1.1.5 Rola parlamentów narodowych

W państwach UE przyjęto różne koncepcje roli parlamentów narodowych w recenzowaniu przeprowadzonej przez rząd oceny skutków regulacji. **W niektórych państwach UE recenzja OSR przez parlament ogranicza się do aspektów formalnych, np. jego kompletności³⁸. W innych państwach recenzja OSR przez parlament polega na ocenie prawidłowości ocen rządu.** Negatywna recenzja skutkować może nawet zwrotem projektu aktu prawnego³⁹. Z drugiej strony, jedynie w nielicznych państwach istnieje obowiązek przeprowadzenia OSR w przypadku projektów inicjowanych przez parlament lub też poprawek wprowadzanych przez parlamentarzystów na etapie uchwalania aktu prawnego⁴⁰. Przykładem jest Francja, w której projekty rządowe muszą być obowiązkowo zaopiniowane przez Radę Stanu, w przeciwieństwie do projektów inicjowanych przez członków parlamentu⁴¹. **Brak obowiązku przeprowadzenia oceny skutków regulacji dla projektu wychodzącego z inicjatywy parlamentu grozi ryzykiem, że rząd będzie omijał wymóg sporządzenia OSR poprzez presję na przedstawicieli większości parlamentarnej w celu wniesienia projektu (faktycznie rządowego, tj. zainicjowanego i przygotowanego w ramach administracji rządowej) pod pozorem inicjatywy parlamentarnej⁴².** Również w Czechach obowiązek przeprowadzenia oceny skutków regulacji i konsultacji publicznych dotyczy tylko projektów inicjowanych przez rząd, a te stanowią tylko 45% projektów ustaw⁴³.

.....
Webs/NKR/EN/about-us/overall-concept/overall-concept_node.html, dostęp: 7 lutego 2024 r.

37 O Normenkontrollrat zob. OECD, *Better...*, s. 96.

38 Tak też w Słowenii i we Włoszech; zob. *ibidem*, s. 40.

39 Tak np. we Francji; zob. *ibidem*.

40 *Ibidem*.

41 J.-P. Duprat, *The Judicial...*, s. 385–386.

42 *Ibidem*, s. 387.

43 OECD, *Better...*, s. 156.

Należy jednak zauważyć, że w siedmiu parlamentach UE (Bułgarii, Estonii, Finlandii, Węgier, Irlandii, Polski oraz Szwecji) przeprowadzane są odrębne oceny wpływu (o różnym charakterze i stopniu szczegółowości), niezależne od przedłożenia rządowego⁴⁴.

1.1.6 Konsultacje publiczne

Konsultacje publiczne mogą przebiegać na dwóch stadiach: podczas kreowania polityki rządu oraz podczas projektowania konkretnej regulacji realizującej wcześniej ustalone cele. Większość państw UE skupia uwagę na tym drugim etapie, a tylko dwa państwa – Belgia i Włochy – przeprowadzają konsultacje na etapie ustalania celów polityki⁴⁵. Również tylko cztery państwa UE wdrożyły systematyczne informowanie o nadchodzących konsultacjach publicznych⁴⁶.

Czas poświęcony na konsultacje publiczne bywa w poszczególnych państwach bardzo różny. Przykładowo w Rumunii minimalny okres konsultacji wynosi tylko 10 dni, a w Szwecji aż 12 tygodni. W Niemczech nie ma ogólnie narzuconego minimalnego czasu wymaganego na przeprowadzenie konsultacji publicznych, a decyzja o tym, ile czasu będą trwały, zależy od dyskrejonalnej woli właściwego federalnego ministra⁴⁷. Szukając jakiegoś ogólnego standardu, można zauważyć, że 1/3 państw UE przyjęła za minimalny czas konsultacji okres około miesiąca⁴⁸.

Sama procedura konsultacji publicznych w większości państw UE jest transparentna, tzn. każdy ma dostęp i możliwość przeczytania uwag wniesionych przez wszystkie zainteresowane podmioty. Z drugiej strony, w mniej niż 1/3 państw członkowskich istnieje obowiązek odpowiedzi pisemnej na uwagi zainteresowanych, co podważa sens przeprowadzania konsultacji publicznych⁴⁹. Przykładowo proces konsultacji publicznych w Rumunii przewiduje, że wszyscy

.....
44 I. Anglmayer, *Better Regulation practices in national parliaments*, Brussels 2020, s. 13.

45 OECD, *Better...*, s. 54.

46 *Ibidem*, s. 55.

47 *Ibidem*, s. 97.

48 *Ibidem*, s. 58.

49 *Ibidem*, s. 63.

zainteresowani mają możliwość zgłosić swoje uwagi do projektu za pośrednictwem przeznaczonej do tego strony internetowej, ale jednocześnie nie otrzymują żadnej odpowiedzi zwrotnej⁵⁰.

I.1.7 **Udział państw członkowskich w procesie legislacyjnym UE**

Zgodnie z raportem OECD, państwa członkowskie mają możliwość zaangażowania interesariuszy oraz dokonania oceny skutków regulacji w procesie stanowienia prawa UE zarówno w momencie negocjacji aktu prawnego, jak i podczas jego późniejszej implementacji⁵¹. Większość państw swoją uwagę koncentruje na tym drugim etapie. Tymczasem moment negocjacji aktu prawnego nie powinien być bagatelizowany, i to w szczególności w przypadku uchwalania rozporządzeń unijnych. Ze względu na cechę bezpośredniej stosowalności rozporządzeń i zasadniczy brak potrzeby implementacji jej przepisów, faza negocjacyjna może być jedyną szansą państw członkowskich na wskazanie skutków regulacji w ich jurysdykcjach i wpłynięcie na zmianę proponowanych rozwiązań⁵². Okazuje się, że **tylko 10 państw członkowskich przeprowadza konsultacje publiczne i ocenę skutków regulacji podczas fazy negocjacyjnej nad unijnym aktem prawnym**⁵³. Zdecydowanie lepsza jest kontrola w fazie implementacyjnej dyrektywy, gdy należy podkreślić, że państwa członkowskie, w zależności od rodzaju harmonizacji, mają pewien luz decyzyjny w zakresie wyboru środków najbardziej odpowiednich do urzeczywistnienia celów dyrektywy. Wybór ten powinien być oparty o rzeczową ocenę skutków regulacji, tym bardziej że **OSR sporządzony przez Komisję Europejską może się zdezaktualizować, gdyż ocena przeprowadzana jest na początku procesu legislacyjnego**. Projekt dyrektywy jest po drodze konsultowany przez Radę UE oraz Parlament Europejski, a poprawki przez nie wprowadzone nie są już na bieżąco oceniane⁵⁴. Prawie wszystkie państwa członkowskie wymagają podczas implementacji dyrektywy przeprowadzenia konsultacji publicznych i oceny skutków regulacji⁵⁵.

.....

50 I.-B. Bercenau, *Instruments...*, s. 185.

51 OECD, *Better...*, s. 18.

52 *Ibidem*.

53 *Ibidem*, s. 25.

54 *Ibidem*, s. 114.

55 *Ibidem*.

I.1.8 Ocena skutków regulacji *ex post*

Samo przewidzenie skutków, jakie dana regulacja może wywołać, nie daje gwarancji, że system prawny będzie efektywny. **Niektóre skutki nie są też możliwe do przewidzenia przez prawodawcę. Dlatego ważne jest, by państwa przeprowadzały również ewaluację wprowadzonych przez siebie rozwiązań prawnych, tzn. OSR *ex post*.** Badanie skutków regulacji pozwala zbadać, czy poprzedni OSR sprzed obowiązywania aktu prawnego został sporządzany poprawnie oraz czy regulacja nie spowodowała innych skutków, nieobjętych wcześniejszą oceną. Kontrola następcza pozwala również zbadać, czy regulacja jest efektywna, tzn. czy osiągnęła swoje cele, czy też okazała się nieprzydatna⁵⁶.

Decyzja o tym, czy przeprowadzenie ewaluacji danego aktu prawnego jest potrzebne, powinna być oparta o zdefiniowane w prawie normy, które zostały wprowadzone jedynie w sześciu państwach⁵⁷. Dobre rozwiązanie zostało wprowadzone w Austrii, gdzie OSR *ex post* jest przewidziany dla regulacji, które wcześniej zostały poddane szczegółowej analizie *ex ante* ze względu na istotność przewidywanych skutków (przykład austriacki szerzej opisany wyżej)⁵⁸.

I.1.9 Przykład niemiecki

Zdecydowana większość, bo aż 90% projektów ustaw federalnych jest inicjowana przez rząd federalny⁵⁹. Dlatego już w 1984 r. ustanowiono w Niemczech wymóg nakładający na ministra federalnego projektującego regulację, by odpowiedział na listę 10 pytań dotyczących regulacji (niem. *Blaue Prüffragen*), jednak praktyczne znaczenie listy było niewielkie⁶⁰. Niemiecki ustrój konstytucyjny, zgodnie z wyrażoną w art. 65 zd. 2 Konstytucji RFN zasadą *Das Ressortprinzip*, wyróżnia się dużą – większą niż w innych krajach – niezależnością

.....
56 *Ibidem*, s. 128–129.

57 *Ibidem*, s. 133.

58 *Ibidem*, s. 146.

59 S. Kuhlmann, S. Veit, *The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation*, [w:] *Public Administration in Germany*, eds. S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, J. Ziekow, Palgrave Macmillan 2021, s. 360.

60 *Ibidem*, s. 359.

ministrów w rządzie, którzy samodzielnie realizują politykę państwa w obszarze swojego resortu⁶¹. Oznacza to, że szef rządu nie może instruować ministrów, jak mają rozwiązywać poszczególne kwestie w ramach ich ministerstw⁶².

W Niemczech głównym celem OSR jest redukcja nadmiernej biurokracji. Ocena skutków regulacji stanowi część rządowego programu, którego głównym zadaniem jest uproszczenie prawa i deregulacja⁶³. Dlatego też niemiecki OSR przykłada szczególną wagę do kosztów administracyjnych danej regulacji.

Wymagania dotyczące OSR są sformułowane we Wspólnym regulaminie ministerstw federalnych (niem. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien)⁶⁴. W tym dokumencie został określony w § 44 wymóg przeprowadzenia oceny zamierzonych i niezamierzonych skutków regulacji przez ministra projektującego. Zgodnie z załącznikami dołączonymi do Regulaminu, projektodawca aktu prawnego musi określić, jaki problem jest rozwiązany dzięki regulacji, na czym polega rozwiązanie oraz jakie istnieją alternatywne rozwiązania. Następnie projektodawca musi określić wydatki budżetowe, z wyłączeniem kosztów wdrożenia rozwiązania, osobno dla federacji, krajów związkowych oraz władz lokalnych⁶⁵. **Projektodawca musi również wskazać przewidywane koszty dla obywateli, przedsiębiorców, poszczególnych branż oraz dla administracji publicznej. Należy również uwzględnić inne skutki regulacji, np. wpływ na system ubezpieczeń społecznych, ceny produktów, szczególnie wobec konsumentów. Pytania dotyczą takich zagadnień, jak np. czy jest możliwość zobowiązania obywateli do samoregulacji; czy pewne zadania mogą być realizowane przez organizacje pozarządowe lub też**

61 J. Wiśniewska, *Ocena skutków regulacji w Niemczech na przykładzie Wydziału 02 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RFN*, [w:] *Ocena skutków regulacji w świetle...*, s. 54.

62 S. Kuhlmann, S. Veit, *The Federal...*, s. 361.

63 Program nazywa się Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung; zob. A. Kantoch, M. Szuber, *Ocena...*, s. 46.

64 Tekst regulacji – zob. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/geschaeftsordnung-bundesministerien/geschaeftsordnung-bundesministerien-node.html>, dostęp: 7 lutego 2024 r.

65 Podział kosztów jest niezbędny ze względu na federacyjną strukturę państwa oraz to, że jedna z izb parlamentu, Bundesrat, składa się z członków rządów krajów związkowych; zob. A. Kantoch, M. Szuber, *Ocena...*, s. 44–45.

inne instytucje prywatne; czy jest możliwa współpraca z instytucjami prywatnymi. Inne załączniki Regulaminu określają również, które władze publiczne – przede wszystkim ministerstwa – muszą być zaangażowane w proces legislacyjny dotyczący danej problematyki. Prawodawca musi również odpowiedzieć na pytania dotyczące szans uregulowania danego problemu bez interwencji legislacyjnej, na poziomie obywateli.

Przydatnym dokumentem w zakresie sporządzania OSR jest Arbeitshilfe für Gesetzesfolgenabschätzung (tłum. własne: Pomoc robocza w zakresie oceny skutków regulacji) wydany przez niemieckie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Dokument ten stanowi swego rodzaju niewiążącą instrukcję, jak powinien wyglądać poprawnie sporządzony OSR⁶⁶. **Duży nacisk kładzie się w nim na opracowywanie alternatywnych rozwiązań problemu, w tym tzw. null-option, czyli sytuacji braku regulacji i jej skutków.** Wszystkie alternatywne rozwiązania są następnie badane przy zastosowaniu różnorodnych kryteriów, w celu znalezienia rozwiązania najefektywniejszego.

Sporządzenie OSR jest obowiązkowe dla wszystkich rządowych projektów, i to również w przypadkach naglącej potrzeby interwencji, aczkolwiek **szczegółowość dokumentu zależy od dyskrecjonalnej woli twórcy regulacji.** Zwyczajowo przyjęła się niepisana reguła, że jeżeli przewidywane koszty regulacji są niższe od 100 tys. euro, to nie jest wymagane przeprowadzenie **szczegółowych badań ilościowych.** Jednak decyzja o pominięciu tych badań musi uzyskać akceptację Normenkontrollrat (zob. niżej).

Przygotowany OSR jest poddawany ocenie organu kontroli regulacji ulokowanego organizacyjnie w strukturach podległych Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości. Normenkontrollrat ocenia, czy prezentacja kosztów została przeprowadzona w sposób rzetelny⁶⁷. Do jego zadań należy również sprawdzenie, czy prognoza kosztów przeprowadzona w OSR została przygotowana w sposób metodyczny i spójny, a także czy interwencja legislacyjna nie wprowadza

.....
66 *Ibidem*, s. 45.

67 Początkowo Normenkontrollrat miał się zajmować oceną kosztów biurokratycznych regulacji, ale po reformie z 2011 r. ocena została rozszerzona o koszty dla obywateli, przedsiębiorców oraz administracji każdego szczebla; zob. S. Kuhlmann, S. Veit, *The Federal...*, s. 365–366.

rozwiązań nadmiernie biurokratycznych⁶⁸. Normenkontrollrat stara się pomóc ministrowi odpowiedzialnemu za projekt legislacyjny w znalezieniu odpowiednich rozwiązań. **Poza oceną Normenkontrollrat znajduje się cel polityczny regulacji**⁶⁹. Końcowe stanowisko pisemne Rady dotyczące projektu jest podawane do publicznej wiadomości. Dokument załącza się do projektu ustawy wraz z OSR i przesyła niemieckiemu rządowi oraz parlamentowi⁷⁰. Urząd inicjujący regulację ma prawo repliki na recenzję Normenkontrollrat.

W parlamencie federalnym istnieją odrębne instytucje, których zadaniem jest ocena skutków regulacji oraz przygotowywanie raportów. Jedną z nich jest Biuro Oceny Technologii (niem. Büro für Technikfolgen-Abschätzung) Bundestagu, którego zadaniem jest doradzanie tej izbie w sprawach z zakresu działalności badawczej i rozwoju gospodarki. Zadaniem tej instytucji jest m.in. ocena projektów ustaw w zakresie tej problematyki. Biuro Oceny Technologii przygotowało raporty na tematy takie jak zagadnienie *e-votingu*, oszczędzanie energii w sektorze budowlanym czy też skutków społecznych pracy z domu⁷¹. Drugą instytucją w ramach struktury Bundestagu jest Parlamentarna Rada Doradcza ds. Zrównoważonego Rozwoju (niem. Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung). Jak można przeczytać na oficjalnej stronie, ciało to ma pełnić funkcję *watchdoga* i pilnować, by procedowane akty spełniały ustalone standardy w zakresie zgodności z polityką zrównoważonego rozwoju.

Jeśli chodzi o ewaluację obowiązujących rozwiązań, **OSR *ex post* jest obowiązkowy dla aktów prawnych, których koszty przekraczają 1 milion euro dla obywateli, przedsiębiorców lub administracji. Ewaluacja musi być przeprowadzona w okresie 3–5 lat od wejścia w życie danej regulacji**⁷².

Wszystkie ministerialne projekty legislacyjne są dostępne na oficjalnych stronach internetowych ministerstw, a informacje o bieżących konsultacjach

.....
68 Zob. oficjalna strona Normenkontrollrat po angielsku: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/EN/about-us/overall-concept/overall-concept_node.html, dostęp: 28 lutego 2024 r.

69 S. Kuhlmann, S. Veit, *The Federal...*, s. 363.

70 O Normenkontrollrat zob. OECD, *Better...*, s. 96.

71 Raporty są dostępne na oficjalnej stronie internetowej Biura; zob. <https://www.tab-beim-bundestag.de/english/projects.php?tab=%5B517%5D#tabpanel-517>, dostęp: 7 lutego 2024 r.

72 OECD, *Better...*, s. 134.

publicznych od 2018 r. są dostępne na jednej centralnej platformie⁷³. Nie ma odgórnie narzuconego minimalnego czasu wymaganego na przeprowadzenie konsultacji publicznych, a decyzja o tym, ile czasu będą one trwały, zależy od dyskrecyjnej woli właściwego federalnego ministra⁷⁴.

I.1.10 Przykład szwedzki

Opis szwedzkiego systemu oceny skutków regulacji musi zostać poprzedzony uwagami dotyczącymi struktury władzy wykonawczej w tym kraju. W Szwecji zastosowano model tzw. dualizmu administracji rządowej. Władza wykonawcza jest współdzielona przez rząd oraz wyspecjalizowane i niezależne agencje rządowe, na których czele stoją apolityczni urzędnicy. Zgodnie z § 7 rozdziału 11 Aktu o Formie Rządu (szwedz. Regeringsformen)⁷⁵, zakazane jest, by rząd lub Riksdag (parlament) ingerował i wpływał na stosowanie prawa przez agencje rządowe i wydawane przez nie decyzje. **Szwedzki rząd projektuje ustawy uchwalane przez parlament i ustala kwestie programowe, a zadaniem agencji rządowych jest bieżące zarządzanie i wykonywanie funkcji administracyjnych**⁷⁶. Agencje rządowe uchwalają również zarządzenia mające charakter prawa powszechnie obowiązującego.

Sama faza projektowania aktu prawnego w Szwecji jest istotna ze względu na zasadę, że sąd powinien oprzeć swoje orzeczenie na woli, jaka przyświecała projektodawcy. Dlatego też zwyczajem sędziów przed wydaniem orzeczenia jest nie tylko przeanalizowanie litery prawa, ale również towarzyszących aktowi dokumentów, takich jak uzasadnienie projektu, raporty komisji eksperckich współpracujących przy tworzeniu danego aktu prawnego, a także ocena skutków regulacji⁷⁷.

.....
73 *Ibidem*, s. 166.

74 *Ibidem*, s. 97.

75 Jedna z czterech ustaw tworzących system konstytucyjny w Szwecji.

76 Ł. Świetlikowski, *Administracja rządowa w Szwecji – aspekty kadrowe i instytucjonalne*, *Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”* 2/2012, s. 76.

77 O. Peterson, *Rational Politics: Commissions of Inquiry and the Referral System in Sweden*, [w:] J. Pierre (ed.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, Oxford University Press 2015, s. 651; J. van der Sluijs, *Regulatory Impact Assessment – The Swedish Example*, „Stockholm University Research

Problematyka oceny skutków regulacji została uregulowana w dwóch rozporządzeniach. Pierwsze z nich, z 1998 r., nałożyło obowiązek sporządzania oceny skutków regulacji dla projektów rządowych. Obligatoryjność oceny skutków regulacji została wzmocniona w 2007 r., gdy nałożono analogiczny obowiązek wobec aktów prawnych projektowanych przez agencje rządowe.

Projektowanie regulacji normujących skomplikowane zagadnienia przez rząd poprzedzone jest powołaniem komisji (szwedz. *kommitté*). Komisje mają podobny status co agencje rządowe, a ich celem jest przeanalizowanie danego zagadnienia i sporządzenie na końcu postępowania publicznie dostępnego raportu zawierającego rekomendacje dla rządu⁷⁸. **W skład komisji wchodzi zarówno eksperci, jak i politycy.** Powołanie komisji nie jest obligatoryjne, a ciała te nie mają umocowania konstytucyjnego. Z tego też powodu prawnie możliwym rozwiązaniem byłoby np. zlikwidowanie wszystkich istniejących komisji⁷⁹. Akt prawny, na którego podstawie działają komisje (*Kommittéförordningen*)⁸⁰, w przypadku gdy regulacja może mieć skutki finansowe wymaga, aby komisja wskazała koszty i korzyści na poziomie administracji centralnej i lokalnej, a także dla przedsiębiorców oraz innych obywateli. Raport komisji powinien również uwzględniać takie aspekty jak rynek pracy, sektor drobnych przedsiębiorców, usługi publiczne lub też równość płci, choć w praktyce raporty komisji często nie biorą powyższych zagadnień pod uwagę⁸¹.

W 2008 r. powołana została Rada Regulacyjna (szwedz. *Regelrådet*), której zadaniem jest doradzanie rządowi oraz agencjom rządowym w kwestiach sporządzania oceny skutków regulacji oraz promowanie idei *better regulation*. *Regelrådet* posiada kompetencje bardzo podobne do niemieckiego *Normenkontrollrat*, a więc ma recenzować OSR-y przygotowane przez rząd lub agencje rządowe. Jednakże zakres recenzji jest zawężony tylko do jednego aspektu życia społecznego, tzn. wpływu regulacji na działalność przedsiębiorców. Częstym rozwiązaniem na poziomie agencji rządowych jest współpraca

.....

Paper” No. 6, Social Science Research Network, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2951764#, dostęp 4 lutego 2024 r.

78 OECD, *Better regulation in Europe: Sweden*, OECD 2010, s. 71; O. Peterson, *Rational...*, s. 652.

79 O. Peterson, *Rational...*, s. 652.

80 Tekst po szwedzku – zob. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommitteforordning-19981474_sfs-1998-1474/, dostęp: 4 lutego 2024 r.

81 O. Peterson, *Rational...*, s. 652.

pomiędzy nimi w zakresie sporządzania oceny skutków regulacji czy też redukcji nadmiernych obciążeń administracyjnych.

Jeśli chodzi o ocenę *ex post*, kluczowe znaczenie ma Riksdag, w którym komisje parlamentarne dokonują przeglądu *ex post* wybranych uchwalonych ustaw. Obowiązek ten został również umocowany na poziomie konstytucyjnym w § 8, rozdziale 4 Aktu o formie Rządu. Średnio co roku, na stronie oficjalnej Riksdagu publikuje się 4–5 OSR *ex post*, a przygotowanie każdego zajmuje od 6 do 18 miesięcy⁸².

Konsultacje publiczne w Szwecji mają zakotwiczenie konstytucyjne – § 2 rozdziału 7 Aktu o formie Rządu wymaga od rządu uzyskiwania w toku prac przygotowawczych niezbędnych informacji i wyjaśnień od odpowiednich organów publicznych. Wymóg ten odnosi się również do konsultacji z instytucjami prywatnymi, choć w literaturze wskazuje się, że jest on sformułowany w sposób miękki, gdyż literalnie przepis wymaga dania szansy na wyrażenie opinii, a nie obligatoryjnej konsultacji, jak w przypadku organów publicznych⁸³.

I.1.11 Unia Europejska

W proces legislacyjny w Unii Europejskiej są zaangażowane trzy instytucje: Komisja Europejska, Rada oraz Parlament Europejski. W zasadzie prawo wyłącznej inicjatywy legislacyjnej przysługuje Komisji Europejskiej, a inne podmioty mogą wносить projekty aktów prawnych na podstawie wyjątków określonych w traktatach unijnych. Proces legislacyjny w UE cechuje się skomplikowaniem i mnogością procedur legislacyjnych, aczkolwiek podstawą jest tzw. zwykła procedura ustawodawcza polegająca na współdecydowaniu o treści aktu prawnego przez Radę oraz Parlament Europejski.

Zgodnie z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, **wykonywanie kompetencji przez Unię podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności**. Zgodnie z pierwszą z nich, Unia może działać tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób

82 I. Anglmayer, *Better...*, s. 47.

83 O. Peterson, *Rational...*, s. 652.

wystarczający przez państwa członkowskie, a równocześnie możliwe jest lepsze osiągnięcie tych celów na poziomie Unii. **Zasada proporcjonalności wymaga, by zakres i forma działania Unii nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów.** Co więcej, art. 5 protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności załączonego do Traktatów stanowi, że projekty aktów ustawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Czy dany cel może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, musi być uzasadnione na podstawie wskaźników jakościowych lub ilościowych. Zasada proporcjonalności rozumiana jest również jako obowiązek ciążyący na instytucjach unijnych, aby wykazały, że proponowane akty są uzasadnione dla osiągnięcia wskazanych celów oraz że ustawodawca jest świadomy skutków, jakie dany akt może wywołać⁸⁴.

Aby uczynić zadość zasadom pomocniczości i proporcjonalności, już od początku XXI w. Komisja Europejska zaczęła wdrażać politykę *better regulation*. W 2015 r. Komisja uruchomiła Program lepszego stanowienia prawa, w ramach którego ustanowiono cele m.in. **usunięcia nadmiernej biurokracji, ułatwienia konsultacji publicznych, wprowadzenia zasady „jedno więcej – jedno mniej” (ang. *one-in, one-out*).** Komisja Europejska nie jest w stanie narzucić ostatecznej treści aktu i nie ma wpływu na poprawki wprowadzone przez Radę lub Parlament Europejski w toku zwykłej procedury ustawodawczej. Największą słabością procesu legislacyjnego UE jest **brak jednolitych standardów *better regulation* w każdej z zaangażowanych instytucji.** Do projektu Komisji Europejskiej Rada i Parlament Europejski mogą wnieść wiele poprawek, których skutki dla obywateli pozostają nieznane. Powoduje to również, że **OSR przygotowany przez Komisję Europejską może się zdezaktualizować wobec kształtu tekstu ostatecznie przyjętego, tym bardziej że Komisja Europejska nie przeprowadza ponownej oceny skutków regulacji dla aktu prawnego w ostatecznej wersji.**

.....

84 Opinia rzecznika generalnego Eleanor Sharpston przedstawiona w dniu 16 marca 2006 r., Sprawa C-310/04, *Królestwo Hiszpanii przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2006:179, pkt 80; P. Siwior, *Ramy prawne sporządzania oceny skutków regulacji i jej znaczenie dla kontroli realizacji zasady proporcjonalności w prawie UE (perspektywa orzecznictwa TS UE)*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2019, t. 17, s. 202–203.

Dlatego też w 2016 r. wszystkie trzy instytucje zawarły Porozumienie międzyinstytucjonalne celem wprowadzenia w każdej z nich kroków na rzecz urzeczywistnienia strategii lepszego stanowienia prawa (dalej: Porozumienie)⁸⁵. Istotną uwagą jest to, że Porozumienie nie jest prawnie wiążące i stanowi instrument „miękkiego prawa”⁸⁶. Zgodnie z pkt 15 Porozumienia, Parlament Europejski i Rada będą dokonywały oceny skutków w związku z proponowanymi przez siebie istotnymi zmianami wniosku Komisji, jeżeli uznają to za stosowne i konieczne dla procesu legislacyjnego. Z tego wynika, że przeprowadzenie oceny skutków zależy od dyskrecyjnej woli obu instytucji, tym bardziej że określenie tego, co stanowi „istotną” zmianę, pozostaje w gestii każdej z instytucji. O ile Parlament Europejski utworzył w ramach swych struktur jednostkę odpowiedzialną za dokonywanie oceny skutków poprawek wprowadzanych przez parlamentarzystów (ang. Directorate for Impact Assessment and European Added Value), o tyle Rada nie przejawia zainteresowania oceną skutków regulacji. Równocześnie krytyce jest poddawany sam proces uzgadniania jednolitego tekstu aktu prawnego przez wszystkie instytucje ze względu na brak transparentności procesu⁸⁷.

Zgodnie z pkt 13 Porozumienia międzyinstytucjonalnego, **Komisja Europejska ma obowiązek dokonywać oceny skutków w odniesieniu do swoich inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, aktów delegowanych i środków wykonawczych, w przypadku których spodziewane są znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne**. Sama decyzja dotycząca wyboru projektów, wobec których ocena skutków regulacji ma być przeprowadzona, musi być oparta na obiektywnych kryteriach⁸⁸.

.....

85 Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z 13 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE L 123/1).

86 Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 16/2018 pt. Przegląd ex post ustawodawstwa UE – system dobrze ugruntowany, lecz niekompletny*, Europejski Trybunał Obrachunkowy 2018, s. 18; https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_PL.pdf, dostęp: 6 lutego 2024 r.

87 OECD, *Better...*, s. 24.

88 P. Siwior, *Ramy...*, s. 204–205.

Pkt 12 Porozumienia międzyinstytucjonalnego określa wymogi, jakim powinna czynić zadość ocena skutków regulacji. Ważny jest wymóg, aby ocena skutków regulacji określała rozwiązania alternatywne, krótko- i długoterminowe koszty i korzyści, a sama ocena skutków gospodarczych itd. była zintegrowana i wyważona za pomocą analiz jakościowych i ilościowych. OSR powinien również uwzględniać – na ile to możliwe – „koszt braku współdziałania na poziomie europejskim”, wpływ poszczególnych opcji na konkurencyjność i obciążenia administracyjne, ze zwróceniem szczególnej uwagi na małe i średnie przedsiębiorstwa, aspekty cyfrowe i oddziaływanie terytorialne. Zakres i punkt ciężkości OSR powinien być proporcjonalny, co oznacza, że poszczególne OSR-y będą się od siebie różnić długością i szczegółowością analiz⁸⁹. Przed sporządzeniem właściwej oceny skutków, Komisja Europejska przygotowuje wcześniej wstępny projekt oceny skutków. W tym dokumencie określony jest problem oraz kwestie związane z zasadą pomocniczości, możliwe rozwiązania problemu oraz wstępna ocena skutków każdego z rozwiązań⁹⁰.

Przygotowany przez Komisję Europejską OSR jest następnie oceniany przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej (Regulatory Scrutiny Board) działającą w ramach struktur wewnętrznych Komisji, przez co jej niezależność może być kwestionowana (choć Europejski Trybunał Obrachunkowy wskazuje na dużą liczbę wydanych opinii negatywnych)⁹¹. Wydanie negatywnej opinii przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej powoduje, że projekt musi zostać ponownie poddany przeglądowi i po raz drugi zostać złożony temu organowi do oceny. Druga negatywna opinia nie powoduje jednak, że cała inicjatywa upada; Komisja Europejska może nadal przyjąć projekt i przesłać Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

Interesującym zagadnieniem jest możliwość stwierdzenia przez TSUE nieważności aktu prawa unijnego wynikającej z naruszenia obowiązku dokonania należytej oceny skutków przed jego przyjęciem. **Ocena skutków regulacji w prawie unijnym nie jest traktowana jedynie jako jeden z wymogów**

.....

89 *Ibidem*, s. 206.

90 OECD, *Better...*, s. 29.

91 Wątpliwości wobec niezależności Rady ds. Kontroli Regulacji – zob. P. Siwior, *Ramy...*, s. 213; uwagi Europejskiego Trybunału Obrachunkowe – zob. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie...*, s. 30.

formalnych, które należy spełnić w trakcie procesu legislacyjnego. Ocena skutków regulacji może być jednym z dokumentów, na podstawie których TSUE ustala, czy dany akt został przyjęty z zachowaniem zasady proporcjonalności⁹².

Próbę stwierdzenia nieważności aktu prawa unijnego w oparciu o zarzut dotyczący źle sporządzonej oceny skutków regulacji podjęła Polska, zaskarżając dyrektywę w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych. Polska zarzuciła, że zarówno koszty związane z krajowymi zobowiązaniami do redukcji emisji, jak i skutki gospodarcze dla odpowiednich sektorów nie zostały należycie zbadane bądź zostały niedoszacowane, a dane uwzględnione przy ocenie pozytywnych skutków zaskarżonej dyrektywy nie są wiarygodne⁹³. Co więcej, Polska podniosła zarzut, że Parlament Europejski i Rada zmieniły istotne elementy projektu dyrektywy, przez co ocena skutków powinna była ulec aktualizacji⁹⁴. Trybunał wskazał, że przyjęcie aktu prawnego nie musi być oparte tylko na podstawie przeprowadzonej oceny skutków, ale także na podstawie wszelkich innych źródeł informacji⁹⁵. TSUE również stwierdził, że instytucje unijne nie mają obowiązku aktualizacji oceny skutków, a decyzja taka leży w kwestii dyskrecjonalnej woli Parlamentu Europejskiego i Rady⁹⁶. Polska zarzuciła również, że przepisy dyrektywy mogą mieć niekorzystne skutki dla określonych sektorów oraz pociągać za sobą szczególnie wysokie koszty społeczno-gospodarcze⁹⁷. Trybunał oddalił ten zarzut, twierdząc, że kontrola sądowa ogranicza się do zbadania, czy dany akt prawny nie jest obciążony oczywistym błędem w ocenie, nadużyciem władzy lub też czy prawodawca w sposób oczywisty nie przekroczył granic przysługującego mu uznania. Sąd Unii nie może zastępować swoją oceną okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym oceny dokonanej przez prawodawcę Unii⁹⁸.

Z tego wynika, że skuteczne zaskarżenie aktu prawa unijnego w oparciu

.....
92 P. Siwior, *Ramy...*, s. 210.

93 Wyrok TSUE z 13 marca 2019 r., *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2019:194, pkt 23.

94 *Ibidem*, pkt 27.

95 *Ibidem*, pkt 31.

96 *Ibidem*, pkt 43.

97 *Ibidem*, pkt 83.

98 *Ibidem*, pkt 95; P. Siwior, *Ramy...*, s. 211.

o źle przeprowadzoną ocenę skutków regulacji jest teoretycznie możliwe, choć w praktyce będzie dotyczyło przypadków skrajnych. TSUE nie posiada uprawnień tak szerokich jak np. sądy w USA, które mają prawo orzec o nieważności aktu prawnego ze względu na uchybienia materialne lub proceduralne związane z analizą kosztów i korzyści⁹⁹.

W ramach polityki „najpierw oceniam”, inicjatywy legislacyjne w UE oraz sporządzane do nich oceny skutków regulacji powinny być poprzedzone ewaluacją dotychczasowych rozwiązań. Ocena *ex post* prawodawstwa unijnego zazwyczaj zależy od zawarcia w akcie prawnym UE tzw. klauzuli przeglądowej, czyli przepisu upoważniającego Komisję Europejską do przeprowadzenia takowej oceny¹⁰⁰. Europejski Trybunał Obrachunkowy w raporcie oceniającym politykę ewaluacji *ex post* aktów prawnych wskazał, że nie ma wypracowanego stałego i jednolitego brzmienia klauzul przeglądowych (w aktach prawnych ewaluacje są określane przykładowo jako „przeгляд”, „przeгляд funkcjonowania i skuteczności” lub też „sprawozdanie w sprawie wyników stosowania”, „ewaluacja realizacji”)¹⁰¹. Poza Komisją Europejską, Parlament Europejski również przeprowadza własne przeglądy *ex post*, zwane „europejskimi ocenami wdrażania”, natomiast Rada nie przejawia zainteresowania ewaluacją uchwalonych rozwiązań¹⁰².

Artykuł 11 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej wymaga od Komisji Europejskiej przeprowadzania szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. W ramach konsultacji publicznych, Komisja Europejska stworzyła portal internetowy „Wyraż swoją opinię”¹⁰³. Za pomocą portalu zainteresowani mogą zgłaszać swoje uwagi dotyczące planów działania Komisji, wstępnych ocen skutków, projektów legislacyjnych, jak również propozycje uproszczenia prawa, a sam okres konsultacji ma trwać 12 tygodni.

.....
99 P. Siwior, *Ramy...*, s. 212.

100 Zob. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie...*, s. 4.

101 *Ibidem*, s. 20.

102 *Ibidem*, s. 23.

103 Link do portalu, zob. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pl, dostęp: 5 lutego 2024 r.

I.2 Państwa anglosaskie

I.2.1 Zjednoczone Królestwo

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w niemalże każdym opracowaniu poświęconym zagadnieniom oceny skutków regulacji i szeroko pojmowanego *better regulation* pojawia się w szeregu państw uznawanych za liderów w tej dziedzinie. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy wymienić należy jedną z najdłuższych na świecie tradycji demokratycznych i parlamentarnych, silne przywiązanie do idei rządów prawa oraz niezwykle stabilną jak na europejskie standardy kulturę polityczną.

Brytyjski Parlament debatował nad skutkami wprowadzanych rozwiązań prawnych na długo przed tym, jak zasady *better regulation* zostały sformułowane wprost jako postulat tworzenia lepszego prawa. Skutkiem tak długiej tradycji racjonalnego podejścia do tworzenia legislacji jest silne zakorzenienie instytucji, do których zadań należy wprowadzanie tych postulatów w życie. Choć brytyjski system instytucji politycznych cechuje się występowaniem stałych, w zasadzie niezmiennych w czasie instytucji (jak np. Parlament lub Gabinet), w ostatnim czasie doszło do wielu zmian w strukturze i zadaniach niektórych instytucji politycznych zaangażowanych w proces decyzyjny.

Przykładowo, główna agencja rządowa poświęcona tym zagadnieniom rozpoczęła swój byt w 1997 r. jako Better Regulation Task Force, by następnie przejść pod nazwą Better Regulation Commission pod skrzydła Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (odpowiednika polskiego Ministerstwa Rozwoju). W 2005 r. nastąpiła zmiana nazwy na Better Regulation Executive i przeniesienie agencji pod skrzydła Cabinet Office, ale już w 2007 r. przywrócono instytucjonalną podległość Ministerstwu, dzisiaj znanemu już jako Department of Business and Trade¹⁰⁴.

.....
¹⁰⁴ *Better regulation – from design to delivery (annual report)*, London 2005, s. 2–7.

Mimo często zmieniającego się porządku instytucjonalnego, niezmienna w czasie pozostaje istotna rola wskazanych wyżej ciał w brytyjskim procesie legislacyjnym oraz podstawowe zasady *better regulation*, które wskazane zostaną w dalszej części rozdziału.

Środowisko instytucjonalne

W zasadzie każda brytyjska instytucja rządowa (w tym wszystkie ministerstwa) posiada w swojej strukturze wyspecjalizowaną komórkę służącą wprowadzaniu w życie zasad *better regulation* w zakresie ich funkcjonowania. Są to tak zwane ***better regulation units* (BRU)** Podobna sytuacja ma miejsce w zdecentralizowanych „samorządach” (*devolved authorities*) funkcjonujących w Zjednoczonym Królestwie, czyli władzach Szkocji, Walii, Irlandii Północnej i Wielkiego Londynu.

Na poziomie centralnym wiodącą rolę odgrywają dwa ciała:

5. **Better Regulation Executive (BRE)**, wchodząca po wielu wspomnianych wyżej zmianach w skład Department of Business and Trade (DBT), to podstawowa instytucja rządowa nadzorująca cały proces badania skutków regulacji i wprowadzania reform prawnych. BRE nadzoruje wszystkie komórki ds. *better regulation* w poszczególnych instytucjach rządowych i *devolved authorities*. Odgrywa najistotniejszą rolę w sporządzaniu OSR do planowanych aktów prawnych oraz *ex post* bada już wprowadzone zmiany.
6. **Regulatory Policy Committee (RPC)** jest z kolei niezależnym, eksperckim ciałem doradczym sporządzającym zarówno OSR do poszczególnych aktów prawnych, jak i publikującym ogólne raporty na temat stanu prawa w UK oraz proponującym konkretne wytyczne dla instytucji publicznych w zakresie *better regulation*.

Najważniejszym źródłem procedur i wytycznych w zakresie *better regulation* jest ***Better Regulation Framework* (BRF)**, wydawana przez Department of Business and Trade. Przestrzeganie zawartych tam wskazań obowiązuje wszystkie BRU

na szczeblu centralnym i samorządowym. Obecnie obowiązująca wersja BRF została opublikowana w 2023 r.¹⁰⁵

Podstawowe zasady *better regulation* w Zjednoczonym Królestwie

- **Proporcjonalność** (*Proportionality*) – zakłada interwencję ustawodawcy jedynie, gdy jest to absolutnie konieczne do osiągnięcia żywotnych celów publicznych. Proponowane rozwiązanie musi być odpowiednie do problemu. Koszty ekonomiczne i społeczne rozwiązania muszą być znaczne i nie przewyższać tych wywołanych przez dany problem.
- **Odpowiedzialność/rozliczalność** (*Accountability*) – wszystkie interwencje legislacyjne muszą być publicznie i wyczerpująco uzasadnione, a także możliwe do poddania krytyce przez inne instytucje publiczne (takie jak RPC) oraz opinię publiczną.
- **Spójność** (*Consistency*) – praca instytucji publicznych w zakresie wprowadzania regulacji musi być racjonalnie programowana, nie zawierać sprzeczności i być w jednolity sposób implementowana.
- **Transparentność** (*Transparency*) – instytucje publiczne muszą pracować jawnie od momentu podjęcia prac nad regulacjami aż do ich pełnego zaimplementowania.
- **Celowość** (*Targeting*) – rozwiązania muszą ściśle odpowiadać leżącemu u ich podstaw problemowi i minimalizować ryzyko wystąpienia efektów ubocznych¹⁰⁶.

Polityka regulacyjna według BRF

Better Regulation Framework ustanawia szereg zasad, jakimi kierować mają się brytyjscy prawodawcy:

- jednej wprowadzonej regulacji zwiększającej obowiązki dla podmiotów
.....

105 *Better Regulation Framework Guidance, DBT 2023*, źródło: gov.uk, dostęp: 3 stycznia 2024 r.

106 *Better regulation – from design to delivery (annual report)...*, s. 26–27.

funkcjonujących w gospodarce musi odpowiadać wycofanie trzech innych,

- każda wprowadzona regulacja musi przejść dostosowany proces oceny skutków regulacji,
- każda wprowadzona regulacja musi być regularnie recenzowana pod kątem jej efektywności,
- mali i średni przedsiębiorcy muszą być szczególnie chronieni przed skutkami nadmiernej regulacji,
- już wprowadzone regulacje muszą być ściśle przestrzegane,
- przed wprowadzeniem regulacji należy wykluczyć zastosowanie alternatywnych metod postępowania,
- działalność gospodarcza podmiotów funkcjonujących na rynku brytyjskim musi być szczególnie instytucjonalnie chroniona przed negatywnymi skutkami tych aktów prawa UE, które zachowały moc obowiązującą po opuszczeniu Unii przez UK¹⁰⁷.

Etapy stosowania wytycznych *better regulation* w procesie oceny skutków regulacji:

- ***Policy development*** – identyfikowanie kosztów, szans i ryzyk związanych z implementacją nowej regulacji. Rozważenie i eliminacja innych sposobów rozwiązania problemu niż regulacja prawna.
- ***Impact assessment*** – formalny proces sporządzania OSR i jego publikacja na urzędowym formularzu, wraz z obliczeniem wskaźników zysku społecznego (NPSV) i kosztów dla biznesu (EANDCB).
- ***Independent scrutiny*** – sporządzenie opinii przez niezależnych ekspertów RPC. Zgłoszenie każdej regulacji jest obowiązkowe, ale nie

¹⁰⁷ *Better Regulation Framework Guidance, DBT 2023*, źródło: gov.uk, dostęp: 3 stycznia 2024 r.

każda musi być przedmiotem pełnej procedury opiniowania przez RPC. Obowiązek uzyskania opinii każdorazowo występuje w przypadku, gdy wskaźnik EANDCB wynosi więcej niż 5 mln funtów.

- **Policy clearance** – akceptacja OSR i opinii RPC przez odpowiedni komitet rządowy.
- **Publication** – publikacja OSR i opinii RPC na ogólnodostępnych rządowych stronach internetowych.
- **Post-implementation review** – OSR *ex post* wskazujące na stopień osiągnięcia celów regulacji i wystąpienia ewentualnych skutków ubocznych¹⁰⁸.

1.2.2 Kanada

Stanowiąca przykład jednego z najsilniej zakorzenionych systemów westminsterskich poza Wielką Brytanią, Kanada w znaczącym stopniu wzoruje się na rozwiązaniach obowiązujących w dawnej metropolii także w zakresie oceny skutków regulacji.

Środowisko instytucjonalne

Ze względu na federalną strukturę państwa i zdecentralizowany system polityczny, **organy zajmujące się *better regulation* występują w Kanadzie zarówno na szczeblu centralnym, jak i w strukturach rządów prowincjonalnych i terytorialnych.** Wśród tych ostatnich większą rolę pełnią one oczywiście w ramach prowincji, gdyż te w Kanadzie wyposażone są w kompetencje do samodzielnego tworzenia prawa, natomiast terytoria federalne dysponują jedynie kompetencjami delegowanymi przez rząd centralny. Z uwagi na niemożność omówienia w tym miejscu wszystkich podmiotów tworzących kanadyjską federację, należy jedynie podać, że według wielu badaczy prym wiedzie na tym polu Nowa Szkocja, której Better Regulation Initiative jest zakrojonym na szeroką

.....

108 *Ibidem.*

skalę programem poprawy jakości stanowionego na poziomie prowincji prawa oraz profesjonalizowania procesu oceny skutków regulacji¹⁰⁹.

Na poziomie centralnym zaś, wzorem rozwiązań brytyjskich, funkcjonują poszczególne BRU na poziomie ministerstw i innych agend rządowych, a nadzór nad nimi sprawuje Treasury Board of Canada Secretariat wchodzący w skład Departamentu Skarbu, stanowiący odpowiednik angielskiego BRE.

Kanadyjczycy dostrzegają także ogromną rolę konsultacji społecznych i eksperckich. Wiodącą rolę w ich koordynacji i promocji odgrywa External Advisory Committee on Regulatory Competitiveness, stanowiący odpowiednik brytyjskiego RPC¹¹⁰.

Kanadyjska polityka regulacyjna

Najważniejsze zasady kanadyjskiej polityki *better regulation* zostały zawarte w *Requirements for developing, managing and reviewing regulations* wydanym w 2020 r. przez TBCS, a także w przyjętej w 2015 r. ustawie – Red Tape Reduction Act 2015.

Kanadyjski system przyjął następujące podstawowe zasady polityki regulacyjnej¹¹¹:

- oparcie na interesie publicznym,
- otwartość i przejrzystość procesu legislacyjnego,
- proponowane rozwiązania muszą opierać się na dowodach,
- uczciwa i konkurencyjna gospodarka jako cel wszelkich regulacji,

109 Zob. <http://www.gov.ns.ca/betterregulation>, dostęp: 22 stycznia 2024 r.

110 Zob. <https://www.canada.ca/en/government/system/laws/developing-improving-federal-regulations/modernizing-regulations.html>, dostęp: 5 stycznia 2024 r.

111 Zob. <https://www.canada.ca/en/government/system/laws/developing-improving-federal-regulations/requirements-developing-managing-reviewing-regulations/guidelines-tools/cabinet-directive-regulation.html>, dostęp: 5 stycznia 2024 r.

- obciążenie nowym ciężarem administracyjnym musi się wiązać z wycofaniem innego (*one for one rule*).

Etapy stosowania wytycznych *better regulation* w procesie oceny skutków regulacji w Kanadzie¹¹²:

- konsultacje społeczne i eksperckie z udziałem partnerów społecznych (*stakeholders*),
- zagwarantowane przez prawo konsultacje z ludami rdzennymi,
- uzgodnienia i koordynacja międzyresortowa,
- identyfikacja problemu,
- wybór narzędzia: interwencja regulacyjna jako ostateczność,
- stworzenie planu regulacyjnego – *forward regulatory plan*,
- tworzenie OSR przez poszczególne BRU, akceptacja przez TBCS,
- analiza korzyści i kosztów,
- analiza pod kątem wpływu na środowisko oraz na równość płci,
- publikacja OSR, konsultacje społeczne i eksperckie nadzorowane przez ACRC,
- ewaluacja efektów interwencji regulacyjnej.

1.2.3 Australia

Mimo stabilnego funkcjonowania westminsterskiego systemu rządów w Związku Australijskim, obowiązujące tam procedury *better regulation* **nie są tak**

.....
¹¹² *Ibidem*.

rozbudowane i skuteczne jak w Wielkiej Brytanii i Kanadzie. W dużej mierze wynika to z szerokiej autonomii poszczególnych podmiotów federalnych – stanów i terytoriów.

Środowisko instytucjonalne

Każde spośród terytoriów i stanów Związku Australijskiego posiada w swoich strukturach wyspecjalizowane instytucje służące wprowadzaniu procedur *better regulation* w procesie tworzenia prawa, zazwyczaj podlegające pod stanowy lub terytorialny departament skarbu lub gospodarki. Podstawy prawne i szczegółowe zasady ich funkcjonowania znacząco się od siebie różnią, tak samo jak różne są osiągnięte rezultaty. Jako wiodące pod tym względem wskazuje się rządy Australijskiego Terytorium Stołecznego i Australii Zachodniej.

Na poziomie centralnym zaś organy regulacyjne mają stosunkowo krótką historię, a ich aktualny kształt spotyka się z postulatami głębokiej reformy. Obecny rząd Australii zawarł ją w swoich planach legislacyjnych, prowadzi także konsultacje i utrzymuje publiczny portal wyjaśniający jej założenia¹¹⁵.

Najważniejszą rolę na poziomie centralnym pełni ciało wchodzące w skład Department of the Prime Minister and Cabinet – Office of Impact Analysis, dawniej funkcjonujące pod nazwą Office of Best Practice Regulation. Zmieniona w 2022 r. nazwa ma stanowić wstęp do pogłębionej reformy całego systemu *better regulation* w Australii.

Brak w systemie australijskim niezależnego ciała eksperckiego na wzór brytyjskiego Regulatory Policy Committee.

Australijska polityka regulacyjna¹¹⁴

W ocenie OIA kluczem do *better regulation* jest udzielenie odpowiedzi na siedem pytań. Oto one:

.....

113 Zob. <https://www.regulatoryreform.gov.au/> dostęp: 22 stycznia 2024 r.

114 *The 7 Impact Analysis questions*, <https://oia.pmc.gov.au/resources/guidance-impact-analysis/7-impact-analysis-questions>, dostęp: 3 stycznia 2024 r.

- Na czym polega problem i jakie dane są dostępne?
- Jaki jest cel interwencji regulacyjnej, dlaczego interwencja jest potrzebna i jak mierzony będzie jej sukces?
- Jakie warianty planowanej interwencji są dostępne?
- Jakie są korzyści wynikające z każdego wariantu?
- Z kim się konsultowałeś i jak zastosowałeś otrzymane rady?
- Jaki wariant uważasz za najszluszniejszy i jakie jest uzasadnienie tej decyzji?
- Jak przebiegać będzie ewaluacja i jak mierzony będzie sukces inicjatywy?

Etapy stosowania wytycznych *better regulation* w procesie oceny skutków regulacji w Australii¹¹⁵:

- ocena wstępna – stwierdzenie, czy pełny proces OSR jest potrzebny,
- OSR wewnętrzne – sporządzane przez poszczególne BRU (opcjonalne),
- konsultacje społeczne i eksperckie,
- OSR ostateczne – podlega zatwierdzeniu przez OIA,
- publikacja – na stronach danej agencji rządowej i OIA,
- OSR *ex post* – jeśli wymaga tego prawo lub zostanie to zlecone przez OIA.

.....
115 *The Impact Analysis process*, <https://oia.pmc.gov.au/impact-analysis-process>, dostęp: 3 stycznia 2024 r.

I.2.4 Nowa Zelandia

W Nowej Zelandii praktyka w zakresie *better regulation* znacząco odbiegła od ambitnych wskazań zawartych w Regulatory Standards Bill, który był wzorcowym aktem prawnym mającym usprawnić i sprofesjonalizować nowozelandzki system oceny skutków regulacji. Zarówno instytucje rządowe, jak i naukowe oraz pozarządowe dostrzegają pilną potrzebę reformy tego procesu. Założenia tej reformy zawarte zostały w Regulatory Reform Toolkit sporządzonym na Victoria University of Wellington¹¹⁶. Postuluje się w nim powołanie ciał na wzór brytyjskich BRE i RPC.

Środowisko instytucjonalne

W tej chwili jedyną centralną instytucją zajmującą się wypracowywaniem standardów prowadzenia OSR i poprawą jakości stanowionego prawa jest Regulatory Quality Team funkcjonujący w ramach Departamentu Skarbu¹¹⁷. Odczuwalny jest zarówno brak wyspecjalizowanych BRU w ramach poszczególnych agend rządowych, jak i ciała eksperckiego na wzór RPC.

Założenia reformy polityki regulacyjnej¹¹⁸

W opublikowanych założeniach planowany nowozelandzki system polityki regulacyjnej ma spełniać następujące warunki:

- instytucje o sprecyzowanych celach i kompetencjach,
- oparcie działania na minimalizowaniu ciężarów dla biznesu, środowiska i wolności obywatelskich,

.....
116 Chapter 7 – Regulatory Management in New Zealand: What, How and Why?, <https://www.regulatory-toolkit.ac.nz/resources/papers/book-1/regulatory-management-in-new-zealand-what-how-and-why>, dostęp: 6 stycznia 2024 r.

117 Government Statement on Regulation: Better Regulation, Less Regulation, <https://www.treasury.govt.nz/government-statement-regulation-better-regulation-less-regulation>, dostęp: 7 stycznia 2024 r.

118 Government Expectations for Good Regulatory Practice, <https://www.treasury.govt.nz/publications/guide/government-expectations-good-regulatory-practice>, dostęp: 22 stycznia 2024 r.

- działanie w sposób profesjonalny i sprawiedliwy wobec partnerów społecznych,
- decyzje podejmowane na podstawie dowodów, po konsultacjach społecznych i eksperckich,
- sprawność działania,
- oparcie na najlepszych wzorcach z innych państw.

Aktualna procedura OSR w Nowej Zelandii¹¹⁹:

- identyfikacja problemu,
- informacja publiczna i konsultacje w sprawie rozwiązania,
- wewnętrzne OSR danej agendy rządowej,
- sporządzenie finalnego OSR i akceptacja przez Departament Skarbu.

Podsumowanie

Anglosaski (a w szczególności brytyjski) system oceny skutków regulacji należy uznać za jeden z najlepiej zorganizowanych, a zatem wzorcowy w obszarze funkcjonowania zachodniej tradycji prawnej. Jak już wskazano powyżej, wysoki poziom kultury politycznej i silne tradycje rządów prawa powodują, że zarówno instytucje, jak i poszczególne procedury *better regulation* niejako „okrzepły” już w systemie politycznym *common law* i prawnym od czasu ich formalnego wprowadzenia w latach 90. XX wieku. Chociaż rozwiązania te nie są doskonałe, o czym świadczą bardzo częste ich rewizje i reformy, a także często podnoszone przez ekspertów wady, takie jak niejasność wykorzystywanych wskaźników i zawilgość procedur, to bez najmniejszej wątpliwości rozwiązania te stanowią wzór dla krajów wprowadzających lub reformujących

.....

119 *New Zealand. Indicators of Regulatory Policy and Governance 2021*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/new-zealand-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>, dostęp: 22 stycznia 2024 r.

własne procedury OSR. Rozwiązania przyjęte w państwach kultury *common law* pozostają niezmiennie wysoko oceniane przez instytucje międzynarodowe, takie jak OECD¹²⁰.

.....

120 *Better Regulation in Europe. United Kingdom, OECD 2010.*

II. DOŚWIADCZENIA POLSKIE

II.1 Kryzys stanowienia prawa, degradacja legislacji oraz inflacja regulacji jako impuls do reformy prawodawstwa

Zagadnienie stanowienia prawa i potrzeby jego reformy jest od wielu już lat jednym z najczęściej podejmowanych tematów w polskiej literaturze prawniczej¹²¹. Przyczyn tego stanu rzeczy jest przynajmniej kilka – wskazuje się na przykład na polską narodową tradycję myślenia prawniczego, na której ukształtowanie miały silny wpływ koncepcje Leona Petrażyckiego (polityka prawa, a także zerwanie z pozytywistycznym dogmatyzmem, a skupienie się na wątkach ekonomicznych, psychologicznych i socjologicznych), wpływ szkoły lwowsko-warszawskiej (skupienie na języku, znaczeniu tekstu itd.), doświadczenia okresu dwudziestolecia międzywojennego na gruncie kodyfikacji i unifikacji prawa, a następnie okres PRL, w którym teoretycy prawa, „uciekając” od ideologicznych

.....

121 Tytułem przykładu: A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957; J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985; E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Model teoretyczno-prawny*, Toruń 1982; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982; Z. Ziemiński (ed.), *Polish Contributions to the Theory and Philosophy of Law*, Amsterdam 1987; R. Zubek, *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej*, „Zarządzanie Publiczne” 2/2008; R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, Warszawa 2007; J. Stefanowicz, K. Szamełek, *Analiza skutków regulacji prawnych w obszarze prawa geologiczno-górniczego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii Polskiej Akademii Nauk” 79/2010; W. Brzęk, *Ocena skutków regulacji (OSR) jako element rządowego procesu legislacyjnego*, „Journal of Modern Science” 1/2013; M. Sakowicz (red.), *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej. Raporty ze staży zagranicznych*, Warszawa 2010; W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji. Poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007; I. Lipowicz, *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo” 7/2012; J. Kochanowski, *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce*, www.rpo.gov.pl/pliki/12087762810.pdf, dostęp: 20 listopada 2023 r.

wątków marksistowskiej teorii prawa, podejmowali temat legislacji, racjonalnego prawodawcy oraz zaangażowania eksperckiego w proces stanowienia prawa.

Jednocześnie, mimo znacznego zainteresowania teoretycznego, **współcześnie system stanowienia prawa w Polsce, a także zagranicą, jest przedmiotem ostrej krytyki**¹²².

-
- 122 Przykładowo: E. Łojko, A. Turska, *Kryzys prawa i spadek jego prestiżu*, [w:] *Kultura prawna i dysfunkcjonalność prawa*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988; D. Kijowski, P. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Inflacja prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012; S. Zawadzki, *Inflacja prawa oraz problemy podnoszenia jego jakości*, „*Studia Prawnicze*” 1989, t. 2–3, s. 349 i n.; J. Kochanowski, *Trzy powody czy też symptomy kryzysu prawa*, [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski, *Nadużycie prawa*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 78 i n.; A. Stelmachowski, *Problem stabilności prawa*, [w:] G. Polkowska (red.), *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 21; S. Eng, *Legislative Inflation and the Quality of Law*, [w:] L. Wintgens (ed.), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Hart Publishing, Oxford 2002, s. 65; R. Savatier, *L'inflation législative et l'indigestion du corps social*, Recueil Dalloz, Paris 1977, s. 43 i n.; P. Gérard, M. van de Kerchove, F. Ost (eds.), *Fonction de juger et pouvoir judiciaire. Transformations et déplacements*, Presses de l'Université Saint-Louis, Bruxelles 1983, s. 471 i n.; S. Eng, *Legislative Inflation and the Quality of Law*, [w:] *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation...*, s. 65 i n.; F. Ost, M. van den Kerchove, *Constructing the Complexity of the Law: Towards a Dialectic Theory*, [w:] L. Wintgens (ed.), *The Law in Philosophical Perspectives: My Philosophy of Law*, University of Brussels, Brussels 1999, s. 146; J.-P. Duprat, H. Xanthaki, *Legislative Drafting Techniques*, [w:] *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. U. Karpen, H. Xanthaki, Hart Publishing, Oxford 2017, s. 112.

Ponadto, warto przytoczyć tu opracowanie o charakterze eksperckim: K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Ernst & Young, Warszawa 2005; R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa 2007; I. Lipowicz, *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo” 7/2012; J. Kochanowski, *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce*, www.rpo.gov.pl/pliki/12087762810.pdf, dostęp: 20 stycznia 2018 r.; E. Balcerowicz, K. Olechowska (red.), *Reforma procesu stanowienia prawa*, „Zeszyty BRE Bank-Case” 2004, z. 72; D. Dzieniszewska (red.), *Raport legislacyjny Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej: 7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce*, edycja IV, listopad 2019 r. – marzec 2021 r.; *System stanowienia prawa w Polsce Zielona Księga*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2005; P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, *Polski Bezład Legislacyjny. Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji*

Podkreśla się najczęściej jego następujące mankamenty: nadmierną polityzację i dynamikę (a zatem niedostateczną racjonalność), brak instrumentów pozwalających rzetelnie rozeznaczyć skutki projektowanych regulacji, resortowość, nadpobudliwość prawodawcy (przekonanie, iż każdy problem społeczny rozwiązany może zostać przez działalność prawodawcy oraz sięganie po akty normatywne „twardego prawa” również wówczas, gdy dana kwestia mogłaby zostać uregulowana w drodze aktów „miękkiego prawa” – *soft law* – albo przez inne metody oddziaływania społecznego), a także brak skutecznych regulacji w przedmiocie tzw. lobbingu.

Przejawem owych mankamentów są m.in.: niedostateczna przejrzystość procedur decyzyjnych, a nawet brak jawności lub wręcz anonimowość faktycznych aktorów procesu prawodawczego, relatywnie słabe zaangażowanie organizacji społecznych i innych grup interesu, które przez jawne i legalne działania dostarczałyby rządzącym wiadomości o społecznych oczekiwaniach, potrzebach i problemach. Często też autorzy projektów aktów normatywnych lekceważą obowiązek sporządzania wiarygodnych uzasadnień, podczas gdy ocena skutków regulacji jest koniecznym instrumentem, służącym uzyskaniu odpowiedzi na pytanie, czy nowe przepisy są rzeczywiście potrzebne. I tak wielokrotnie na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat projekty ustaw dotyczące materii istotnych z punktu widzenia przedsiębiorców i prowadzonej przez nich działalności gospodarczej – na przykład nowelizacji Kodeksu spółek handlowych, zmian prawa pracy lub podatkowego albo zaostrzenia wymagań określonych prawem publicznym gospodarczym – opatrzone były zapewnieniami, zgodnie z którymi: „Nie przewiduje się wpływu projektu na rynek pracy”, „Wejście w życie projektowanej ustawy powinno przyczynić się do uproszczenia przepisów...”, „Wejście w życie projektowanej regulacji nie wywoła skutków społecznych i ekonomicznych”.

.....
(15 listopada 2019 – 15 listopada 2021). XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022; A. Pietryka, *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012; R. Zubek, M. Matczak, A. Cieleń, T. Zalański, *Barometr legislacyjny: Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półrocze 2008 r. według stanu na 31 grudnia 2008 r.*, Ernst & Young, Warszawa 2009.

W wydanej niedawno monografii naszego autorstwa pt. *Otoczenie prawne sektora bankowego w Polsce – degradacja stanu prawnego i jej skutki*¹²³ wskazywaliśmy nie tylko kryteria dobrej regulacji (uwzględniając zarówno ustalenia krajowej teorii i praktyki prawa, jak również dorobek doktryny zagranicznej), ale też wymienialiśmy liczne dysfunkcje stanowienia prawa, które nie mają niestety charakteru wyłącznie partykularnego (dotykając sektora bankowego), lecz są uniwersalne:

- „ekspresowy” tryb działania prawodawcy i towarzyszące mu ignorowanie konsultacji publicznych, opinii eksperckich, a zwłaszcza rzetelnej, wiarygodnej oceny skutków regulacji,
- zbyt krótki okres *vacatio legis* nowych przepisów,
- wprowadzanie nadmiernego obciążenia regulacyjnego, „tłumiącego” potencjał rozwoju określonych sektorów gospodarki,
- retroaktywność regulacji lub analogiczne rozwiązania wywołujące wątpliwości w zakresie zasad prawa intertemporalnego (międzyczasowego),
- niespójność, a także nadmierna rygorystyczność oraz nieelastyczność przepisów,
- „szycie” regulacji na potrzeby rozwiązywania krótkookresowych problemów, bez uwzględniania skutków długoterminowych,
- obniżanie rzeczywistych gwarancji konstytucyjnych przez ustawodawcę, w tym m.in. ignorowanie zasad równości, proporcjonalności, przyzwoitej legislacji, zasad postępowania ustawodawczego,
- wzmacnianie nieuczciwej konkurencji między przedsiębiorcami prowadzącymi regulowaną działalność gospodarczą a nielicencjonowanymi podmiotami świadczącymi usługi, co nie tylko zaburza rywalizację opartą o zasadę równości, lecz wręcz zniechęca do spełnienia

123 M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Otoczenie prawne sektora bankowego w Polsce – degradacja stanu prawnego i jej skutki*, Warszawa 2023.

wyśrubowanych wymogów ustawowych, kosztem obniżenia standardów i bezpieczeństwa rynku,

- wadliwa implementacja dyrektyw unijnych i ogólnie wątpliwe – z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej oraz międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej – interwencje legislacyjne ze strony krajowego prawodawcy,
- nieuzasadniona bierność polskich organów władzy publicznej na szczeblu ponadnarodowym, skutkująca niepożądanymi – z punktu widzenia krajowych adresatów – normami prawnymi determinującymi konieczność nowelizacji prawa krajowego,
- problem tzw. *gold-platingu*, czyli wadliwej techniki legislacyjnej stosowanej w związku z transpozycją dyrektyw unijnych, ignorującej m.in. zasadę pomocniczości (subsydiarności), co jest po części spowodowane błędami ze strony polskiego prawodawcy, lecz również nieadekwatnością rozwiązań na poziomie Unii Europejskiej – zwłaszcza uwzględniając sytuację rynku finansowego w mniej rozwiniętych krajach Europy Środkowej¹²⁴,

.....

124 „Polska i generalnie cały region Europy Centralnej i Wschodniej potrzebuje większej podaży kredytu, mniej restrykcyjnych i skomplikowanych regulacji niż bardziej rozwinięta gospodarczo i ubankowiona Europa Zachodnia. Ze względu na konieczność nadrobienia dystansu w stosunku do krajów starej unijnej «15», w szczególności trzeba domagać się opcji narodowych i twardego wpisywania zasady proporcjonalności, która pozwala ograniczać ciężar rozbudowanych dyrektyw, nakładanych na średnie i mniejsze banki (np. spółdzielcze). Przykładowo, projekt CRD IV liczy 950 stron, z czego 70–80 to rozporządzenie Komisji Europejskiej bezpośrednio wymagane do zastosowania przez banki (bez transpozycji). To stosowanie prawa wprost z Brukseli jest kolejnym przykładem ograniczania zasady pomocniczości, limitowania regulatora krajowego oraz będzie stwarzać problemy dostarczania interpretacji przepisów” (*ibidem*). Na temat *gold-platingu* szerzej m.in. w: M. Jabłoński, *The danger of so-called regulatory. ‘Gold-plating’ in transposition of EU Law – lessons from Poland*, „Studia Iuridica” 2017, nr 71, s. 73 i n.; K. Kaczor, *Gold-plating – problem nadtranspozycji dyrektyw unijnych do krajowego porządku prawnego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 11/2022, s. 76–98.

- wprowadzanie regulacji nieefektywnych, wątpliwych w świetle ich deklarowanych celów i potrzeb wskazywanych przez projektodawcę, a skutkujących negatywnymi następstwami społeczno-ekonomicznymi, o negatywnym bilansie zysków do strat,
- brak w praktyce konsekwentnego narzędzia lub procedury pozwalających prowadzić ocenę skutków regulacji *ex post*, czyli weryfikację przepisów już obowiązujących w celu zidentyfikowania mankamentów, nieefektywności i sformułowania postulatów *de lege ferenda*,
- niska jakość języka prawnego przepisów normujących funkcjonowanie danego rynku, skutkująca wątpliwościami interpretacyjnymi na etapie wykładni i stosowania prawa,
- brak koherencji między wprowadzаныmi regulacjami (zwłaszcza nowelizacjami *ad hoc*, punktowymi, podjętymi pod wpływem chwili, bez należytego namysłu oraz wnikliwej refleksji) – np. zmiany otoczenia prawnego sektora finansowego bez uwzględnienia dotychczasowej regulacji z zakresu prawa podatkowego, pracy, cywilnego, administracyjnego, karnego,
- wprowadzanie nieprzemyślanych lub nieefektywnych barier administracyjnych, ograniczeń oraz restrykcji na uczestników sektora finansowego, co prowadzi do limitowania oferowanych możliwości, negatywnego oddziaływania na zyski i rozwój rynku, obniżenia motywacji kadry zarządzającej przedsiębiorstwami branży finansowej, a nawet generowania patologii obchodzenia przepisów ustawowych (np. ograniczenia wynikające z tzw. ustaw kominowych)¹²⁵,
- przepisy ignorujące infrastrukturę techniczno-organizacyjną systemu finansowego, w tym również jego możliwości organizacyjne,

.....
125 *Ibidem*, s. 38.

- przepisy generujące nadmierne ryzyko prawne,
- tendencja do przeregulowania (zawiłość przepisów, ich nadmierne rozbudowanie przy jednoczesnych istotnych lukach),
- częste, zaskakujące zmiany otoczenia prawnego,
- brak oceny skutków regulacji lub powierzchowna (a nawet czysto propagandowa – obliczona wyłącznie na wywołanie efektu perswazyjnego¹²⁶) ocena skutków regulacji,
- niejasność uzasadnienia,
- przyjmowanie rozwiązań pod wpływem partykularnych interesów grup interesu (*lobbies*),
- słabość konsultacji społecznych,
- arogancja i arbitralność regulatorów,
- niespójność, sprzeczność części przepisów,
- oderwanie stanu normatywnego od rzeczywistości¹²⁷.

Powyższy katalog nie jest niestety zestawieniem pełnym i wyczerpującym, ponieważ **patologie towarzyszące stanowieniu prawa (od czasów epidemii**

.....
126 Na ten temat m.in. w: K. Koźmiński, M. Ciechomski, *Ocena skutków regulacji: instrument racjonalnej polityki prawa czy manipulacja projektodawcy?*, [w:] *Prawo w epoce populizmu...*, s. 219 i n.

127 M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Otoczenie prawne sektora bankowego w Polsce – degradacja stanu prawnego i jej skutki*, Warszawa 2023, s. 71 i n.

COVID-19 charakteryzowane nawet jako „patolegislacja”¹²⁸⁾ przybierają różne, coraz to nowe formy.

I tak przykładowo, w ostatnich latach:

- decydenci „rozpędzili się” w wydawaniu nowych przepisów na tyle, że w 2022 r. liczba stron ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych wzrosła do 31,7 tys. i była o 52% wyższa niż w 2021 r. i o 113% wyższa niż w 2020 r.¹²⁹⁾;
- w latach 2021–2022 konsekwentnie postępową „nadprodukcją” nowego prawa: w 2021 r. liczba aktów prawnych wzrosła do 21 tys. stron i była o 40,5% wyższa niż w 2020 r.¹³⁰⁾;

.....
128 Na ten temat m.in.: H. Izdebski, *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny*, [w:] T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela*, C.H. Beck, Warszawa 2020; S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021, s. 11 i n.; J.J. Amon, M. Wurth, *A Virtual Roundtable on COVID-19 and Human Rights with Human Rights Watch Researchers*, „Health and Human Rights Journal” 2020 (czerwiec), s. 399.

Szerzej na temat problemów tzw. prawodawstwa epidemicznego: E. Korkea-Aho, M. Scheinin, *Could You, Would You, Should You? Regulating Cross-Border Travel Through COVID-19 Soft Law in Finland*, „European Journal of Risk Regulation” 2020, t. 12, Special Issue 1: *Special Issue on COVID-19 and Soft Law*, s. 26–44; X. Cheng, *Soft Law in the Prevention and Control of the COVID-19 Pandemic in China: Between Legality Concerns and Limited Participatory Possibilities*, „European Journal of Risk Regulation” 2020, t. 12, Special Issue 1: *Special Issue on COVID-19 and Soft Law*, s. 7–25; K. Koźmiński, J. Rudnicki, *The COVID Crisis as a Sample Tube with Contemporary Legal Phenomena...*, s. 105–121; D. Teichman, K. Underhill, *Infected by Bias: Behavioral Science and the Legal Response to Covid*, „American Journal of Law & Medicine” 2021, t. 205, s. 1–55.

129 *W 2022 r. powstało w Polsce 32 tys. stron nowego prawa. Samo czytanie zajęłoby dwie godziny dziennie*, <https://www.money.pl/gospodarka/prawo-w-2022-r-powstalo-w-polsce-32-tys-stron-nowego-prawa-samo-czytanie-zajeloby-2-godziny-dziennie-6879531576838976a.html>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

130 *Grant Thornton. Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-RAPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

- na niespotykaną dotychczas skalę wystąpiła tendencja do „przeregulowania” rzeczywistości społeczno-gospodarczej, w tym wprowadzania obowiązków zupełnie nieproporcjonalnych do problemu i skutku regulacji¹³¹;
- poważnym źródłem nadregulacji było i jest zjawisko nadinterpretacji dyrektyw unijnych (tzw. *gold-plating*), które inne państwa członkowskie próbują aktywnie ograniczać, a władze polskie niestety konsekwentnie ignorują i tolerują¹³²;
- rządzący regularnie nadużywali i nadużywają poselskiej inicjatywy ustawodawczej, co oznacza „obejście” przepisów procedury legislacyjnej, wyłączając obowiązek prowadzenia uzgodnień i konsultacji, co skutkuje obniżeniem jakości przepisów¹³³;
- konsultacje w procesie legislacyjnym odbywały się, z winy rządzących, rzadko i są bardzo nietransparentne: 42% rządowych ustaw, które zostały uchwalone w 2022 r. nie miało udokumentowanych konsultacji publicznych, a tylko w przypadku 15% rząd odniósł się do zgłoszonych uwag¹³⁴;
- decydenci zamykali się w „wieży z kości słoniowej”, głusi na głosy z zewnątrz i niechętni dialogowi: obniżeniu uległa np. ranga Rady Działalności Pożytku Publicznego jako ciała opiniującego działania rządu w obszarze organizacji pozarządowych¹³⁵;

.....

131 *Zdrowa legislacja. Raport został wydany na zlecenie Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce*, <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2022/06/raport-zdrowa-legislacja-cz.pdf>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

132 *Raport „Gold-Plating” w prawie polskiego rynku kapitałowego*, https://goldplating.cfapoland.org/application/media/Raport_Gold-Plating-CFA-Society-Poland_final.pdf, dostęp: 9 lipca 2023 r.

133 *Grant Thornton. Barometr prawa...*

134 *Ibidem.*

135 *Polski Bezład Legislacyjny. Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021) XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*, Warszawa 2022, s. 8.

- obowiązujące w Polsce prawo przyrasta w takim tempie, że przedsiębiorca lub obywatel, który chciałby na bieżąco śledzić aktualne zmiany w prawie, średnio musiałyby każdego dnia roboczego na samo czytanie aktów prawnych poświęcić 2 godziny i 10 minut¹³⁶;
- mimo że Konstytucja oferowała narzędzia prawne adekwatne do wyzwań pandemicznych zwalczania koronawirusa, rządzący zdecydowali się na jej naruszenie, degradując jednocześnie standard praw człowieka w Polsce¹³⁷;
- pod pozorem troski o społeczeństwo i gospodarkę, rządzący przyjmowali w czasie epidemii COVID-19 rozwiązania faworyzujące wybrane, bliskie sobie podmioty (np. wybrane spółki Skarbu Państwa lub konkretnych przedsiębiorców, kosztem ich konkurentów), niejednokrotnie „przemycając” zapomogi dla „swoich”, którzy wcześniej i tak byli już beneficjentami dotacji lub finansowania¹³⁸;
- w czasie epidemii COVID-19 rządzący wielokrotnie, w drodze rozporządzeń, z dnia na dzień zakazywali wykonywania określonej działalności gospodarczej, wprowadzając restrykcje z dniem ogłoszenia¹³⁹;
- niejednokrotnie dochodziło do sytuacji, w których posłowie uchwalali ustawy w godzinach 3–4 rano, a liczące kilkaset stron projekty ustaw otrzymywali na chwilę przed ich głosowaniem¹⁴⁰;

.....
136 *Prawo bankowe w ustawie o węglu? Patolegislacja ma się dobrze: 32 tys. stron nowych przepisów*, <https://wiadomosci.radiozet.pl/Biznes/prawo-bankowe-w-ustawie-o-weglu-patolegislacja-ma-sie-dobrze-32-tys-stron-nowych-przepisow>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

137 S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 11 i n.

138 *Polski ustawodawca wobec pandemii SARS-CoV-2. Raport z badań za rok 2020. Projekt realizowany przez Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego w Warszawie*, s. 65.

139 *Jakie prawo w pandemii? Nikt nie wie. Biuro RPO: „patolegislacja”*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/koronawirus-jakie-prawo-w-pandemii-biuro-rpo-patolegislacja/cqjwvp5>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

140 *Nic dla bezrobotnych, pół ZUS-u dla małych firm. PiS lata „tarczę” nocną patolegislacją*, <https://oko.press/nic-dla-bezrobotnych-pol-zusu-dla-malych-firm-pis-lata-tarcze-w-trybie-nocnej-patolegislacji>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

- proces prawodawczy w Polsce odbywał się często niejako w cieniu, poza kontrolą opinii publicznej; jak pokazały wyniki badań z 2022 r., aż 36 rządowych projektów ustaw nie zostało przed przekazaniem do Sejmu upublicznionych na platformie Rządowego Procesu Legislacji¹⁴¹;
- urzędnicy Krajowej Administracji Skarbowej publicznie określili przepisy tzw. Polskiego Nowego Ładu „wielkim bublek prawnym”, którego wprowadzenie spowodowało gigantyczny zamęt i wzrost kontrowersji interpretacyjnych¹⁴²;
- rządzący wielokrotnie już manipulowali procedurami publikacji uchwalonych ustaw, co stanowi jawne naruszenie obowiązku niezwłocznego udostępniania aktów normatywnych w Dzienniku Ustaw¹⁴³;
- wiele ograniczeń praw i wolności przyjętych przez rządzących w ostatnich latach było ewidentnie niekonstytucyjnych, wydanych bez jakiegokolwiek podstawy prawnej oraz rygorystycznie egzekwowanych mimo sprzeciwu instytucji chroniących prawa człowieka¹⁴⁴;
- postępowanie rządzących w zakresie legislacji oceniane było przez ekspertów wielokrotnie jako „ustawowy nihilizm prawny”¹⁴⁵;

.....

141 *Polski Beżład Legislacyjny. Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021) XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*, Warszawa 2022, s. 7.

142 „Polski Ład wersja milion pięćset”. Księgowi i doradcy mają dość zamieszania z podatkami, <https://businessinsider.com.pl/prawo/podatki/polski-lad-wersja-milion-piecset-ksiegowi-i-doradcy-maja-dosc-zamieszania-z-podatkami/bktgde0>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

143 *Patolegislacja. Rząd zwlekał z publikacją ustawy covidowej, ale prawdziwej wpadki nie naprawił*, <https://forsal.pl/gospodarka/prawo/artykuly/8025628,patolegislacja-ws-kar-epidemicznych-rzadz-zwlekal-z-publikacja-ustawy-covidowej-ale-prawdziwej-wpadki-nie-naprawil.html>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

144 *Koronawirus. RPO: zakazy wchodzenia do lasu – bez podstawy prawnej*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-brak-podstawy-prawnej-zakazu-wchodzenia-do-lasu>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

145 H. Izdebski, *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny*, [w:] T. Gardocka, D. Jagiello (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2020.

- podejmowano próby zmiany tekstu Konstytucji RP, pozwalające odbierać własność oraz inne prawa majątkowe podmiotom w oparciu o bardzo enigmatyczne przesłanki oraz znieść ustrojowy limit zadłużania państwa¹⁴⁶;
- niechlubny „ekspres legislacyjny” przejawiał się m.in. w tym, że:
- tylko w pierwszym półroczu 2021 r. zostało opublikowanych 25 projektów ustaw podatkowych, a średni czas od momentu wniesienia ustawy do Sejmu do jej uchwalenia wynosił niecałe 29 dni, podczas gdy niektóre przyjęto w zaledwie 6 (sześć!) dni¹⁴⁷;
- Rządowe Centrum Legislacji, w ramach rządowego procesu uzgodnieniowego projektu ustawy, oficjalnie zadeklarowało „brak możliwości dokonania jej oceny prawno-legislacyjnej w tak krótkim czasie”¹⁴⁸;
- przyjęcie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., czyli przepisów wprowadzających tzw. wybory kopertowe, zajęło posłom zaledwie 113 minut¹⁴⁹;
- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje swoje obowiązki w procesie legislacyjnym na ogół formalnie i bezrefleksyjnie: w 2021 r. Prezydent podpisywał ustawy średnio po 7 dniach od otrzymania ich od

.....

146 *Spór o zmiany w konstytucji. „Nie należy wymieniać zamków z włamywaczem”,* <https://tvn24.pl/polska/projekt-zmian-w-konstytucji-poslowie-podzieleni-pis-zmiany-usprawnia-funkcjonowanie-panstwa-kluby-opozycyjne-sa-niepotrzebne-7144527>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

147 *Rusza akcja „Poprawmy prawo” – w przepisach nadal wiele bublei,* <https://www.prawo.pl/podatki/poprawmy-prawo-2022-akcja-prawopl-lex,511855.html>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

148 *Nawet RCL nie wytrzymał – z legislacją tak źle jeszcze nie było,* <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/jak-wyglada-proces-legislacyjny-i-jakie-zastrzezenia-do-trybu-w-jakim-tworzone-jest-prawo-maja-prawnicy-i-eksperci,510545.html>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

149 *Polski Bezład Legislacyjny...*, s. 7.

Sejmu¹⁵⁰ (a w 2022 r. po nawet 6 dniach¹⁵¹), a zatem w krótkim czasie, który nie pozwalał na wnikliwą analizę merytoryczną i zaopiniowanie przez doradców;

- nagminne stały się sytuacje, w których nowe treści legislacyjne, niemające nic wspólnego z merytorycznym zakresem przedłożenia, zostają włączone do procesu legislacyjnego już po pierwszym czytaniu projektu ustawy w Sejmie (tj. z naruszeniem zasady trzech czytań). Niechlubnym przykładem takiego działania jest rządowy **projekt ustawy o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw**¹⁵², do którego włączono przepisy zmieniające ustawę – prawo farmaceutyczne, tzw. Apteka dla Aptekarza 2.0.

To tylko wybrane przykłady, a – co gorsza – nie zapowiada się wcale, by praktyki te zakończyły się wraz z końcem pandemii czy nową kadencją parlamentarną.

Efektom owych tendencji są konkretne negatywne i odczuwalne przez adresatów skutki w postaci:

- niespotykanego (w skali polskiej oraz europejskiej) dotąd poziomu tzw. inflacji prawa, czyli spadku jego wartości przy jednoczesnym rozroście obowiązującej regulacji, w tym liczby przepisów oraz głębokości ingerencji w sytuację jednostek;
- trudności po stronie adresatów, a także organów stosujących prawo (w tym sądów i urzędów) w ustaleniu aktualnego stanu prawnego, przysługujących praw i obowiązków, a tym bardziej planowaniu przyszłych działań;
- przesadnej i kosztownej biurokratyzacji procesów ekonomicznych oraz obniżenia konkurencyjności krajowej gospodarki;

.....

150 Grant Thornton. *Barometr prawa*...

151 *Ibidem*.

152 Druk nr 3458, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=707668A1A102635D-C12589E4002FAD30>, dostęp: 6 września 2023 r.

- kosztochłonności działalności organów i urzędów (państwowych lub samorządowych) stosujących obowiązujące przepisy;
- uzasadnionego spadku zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa;
- erozji społeczeństwa obywatelskiego oraz marginalizacji sektora organizacji pozarządowych;
- nieprzewidywalności oraz kosztowności dla adresatów – zwłaszcza przedsiębiorców i obywateli;
- wskazywania złego prawa jako kluczowej bariery lub ograniczenia w rozpoczynaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej;
- nieprzejrzystości oraz „oligarchizacji” polskiego życia publicznego, gospodarczego i społecznego, przy uprzywilejowaniu podmiotów związanych z władzą;
- niekonstytucyjności stosowanych przepisów;
- sprzeczności polskiego prawa z prawem ponadnarodowym, zwłaszcza Unii Europejskiej, narażającej Rzeczpospolitą Polskę na negatywne konsekwencje polityczne, gospodarcze i prawne, a także na odpowiedzialność finansową względem konkretnych poszkodowanych.

Marnym pocieszeniem jest fakt, iż **procedury stanowienia prawa w Unii Europejskiej i zagranicą (również w takich krajach jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Kanada czy Australia) również budzą zastrzeżenia** (nieprzejrzyste procedury, brak demokratycznej legitymizacji władzy organów prawodawczych, redagowanie przepisów pod dyktando jawnych i niejawnych grup interesu, nadmierna wręcz kazuistyka przepisów, a inflacja prawa (*legal inflation*) lub nadregulacja jest generalnym problemem państw demokratyczno-liberalnych (znana także jako tzw. jurydyzacja życia czy – jak to ujął Jürgen Habermas – „kolonizacja życia przez normy prawa stanowionego”¹⁵³).

.....
153 J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, T. II, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am M. 1981, s. 222.

By temu przeciwdziałać i ograniczać inflację prawa oraz nadregulację, postuluje się m.in. wykorzystanie metod i instrumentów wypracowanych w ramach nurtu *law & economics* na etapie projektowania aktów normatywnych, tworzenie grup badawczych o profilu interdyscyplinarnym – tj. zespołów prawniczo-ekonomicznych, ściślejszą współpracę decydentów z organizacjami gospodarczymi, pozarządowymi, a przede wszystkim uczelniami (uniwersytetami) i podmiotami eksperckimi.

II.2 Obowiązujące ramy prawne jako istniejąca podstawa prawna OSR w Polsce

Podkreślić trzeba, że w polskim krajowym systemie prawnym istnieją już od dawna podstawy prawne prowadzenia OSR. W pierwszej kolejności zwrócić trzeba uwagę na przepis art. 118 ust. 3 Konstytucji, w którym ustrojodawca sformułował **wymóg formalny względem podmiotów realizujących prawo inicjatywy ustawodawczej** („Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania”).

Regulamin Sejmu doprecyzowuje wymogi stawiane projektodawcy – zgodnie z art. 34:

„2. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które 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 lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

2a. W uzasadnieniu projektu ustawy, który dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej, jako odrębną część uzasadnienia, przedstawia się ocenę przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców”.

Podobnie jest z Regulaminem pracy Rady Ministrów, który normuje rządowy etap procesu legislacyjnego – § 27 w brzmieniu:

- „1. Wraz z projektem aktu normatywnego organ wnioskujący opracowuje uzasadnienie projektu.
2. Uzasadnienie projektu dokumentu rządowego innego niż akt normatywny sporządza się w miarę potrzeby.

3. Uzasadnienie projektu aktu normatywnego powinno:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu;
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
- 3) wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie);

(...)

§ 28.

1. Odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego stanowi ocena skutków regulacji, która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, o której mowa w § 24 ust. 3, zwana dalej «OSR».

2. OSR zawiera w szczególności:

- 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny;
- 2) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;

2a) informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków;

3) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, o których mowa w pkt 1, oraz wpływu projektu na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:

- a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
- b) rynek pracy,
- c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców,
- d) sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych;

4) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;

5) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

2a. OSR projektu aktu normatywnego, który określa zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, zawiera także:

1) wyniki analizy zgodności projektu z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646, 1479, 1629, 1633 i 2212);

2) informację o zastosowaniu proporcjonalnych ograniczeń obowiązków administracyjnych wobec przedsiębiorców albo uzasadnienie braku możliwości zastosowania takich ograniczeń, o których mowa w art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

3. OSR projektu ustawy zawiera także:

- 1) zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu;
- 2) określenie celu i istoty interwencji;
- 3) porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach.

4. OSR projektu ustawy albo projektu rozporządzenia, który nie jest przedstawiany do konsultacji publicznych, zawiera wskazanie przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych.
5. OSR przedstawia się na formularzu, którego wzór Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów”.

Niezależnie od wskazanych wyżej przepisów, **obowiązek prowadzenia analizy kosztów i zysków regulacji** przewidują ZTP:

„§ 1.

1. Podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności:
 - 1) wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków ich zmiany;
 - 2) analizą aktualnego stanu prawnego, z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, w tym umów z zakresu ochrony praw człowieka, oraz prawodawstwa organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
 - 3) ustaleniem możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy;
 - 4) określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;
 - 5) zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej.
2. W przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, jeżeli projekt ten nie jest opracowywany na podstawie założeń, należy w szczególności:
 - 1) ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie;
 - 2) określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez uchwalenie ustawy;
 - 3) ustalić rozwiązania prawne alternatywne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów;
 - 4) sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych rozwiązań prawnych alternatywnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa;
 - 5) określić skutki finansowe poszczególnych rozwiązań prawnych alternatywnych oraz ustalić źródła ich pokrycia;
 - 6) dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego”.

Zauważyć trzeba, że wskazane wyżej procedury ograniczają się do **OSR ex ante** – czyli na etapie projektowania oraz przyjmowania przepisów, które dopiero w przyszłości mogą wejść w życie. Poza tym w zagranicznych systemach prawnych występuje też **OSR ex post**, a zatem ocena skutków

społeczno-gospodarczych regulacji po pewnym okresie jej obowiązywania i stosowania.

Niestety, mimo że wskazane wyżej przepisy wyznaczają ramy prawne, które mogłyby przełożyć się na realne udoskonalenie procesu prawodawczego, rzeczywiste funkcjonowanie OSR jest w Polsce poddawane krytyce. Narzędzie mające służyć w teorii zapewnieniu podmiotom odpowiedzialnym za tworzenie prawa świadomości konsekwencji społeczno-gospodarczych (jakie niesie ze sobą planowany akt prawny), faktycznie bywa ignorowane, ma wyłącznie charakter pozorny i staje się często jedynie dodatkową okazją do zaprezentowania jednostronnej argumentacji na rzecz przyjęcia proponowanego rozwiązania, bez wnikliwej i wszechstronnej **analizy różnych argumentów „za” oraz „przeciw”**. Zamiast prezentacji wniosków z badań, **opartych na dowodach**, projektodawca składa zapewnienia bez pokrycia w stylu: „projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy”, „przewiduje się pozytywny efekt dla przedsiębiorców”, „ustawa jest zgodna z regulacjami prawa europejskiego”, „analogiczne rozwiązania obowiązują już w innych krajach Unii Europejskiej”¹⁵⁴

Co więcej, dyskusji na temat OSR, towarzyszyć musi świadomość, iż „decyzje prawodawcze należą do **szczególnie trudnych**; są podejmowane w **sytuacjach niepewtarzalnych**, a przy tym w warunkach niepewności, co powoduje, że eksperci często różnią się między sobą, zwłaszcza w sprawie prognoz co do skutków przewidywanych unormowań”¹⁵⁵. Na trudność tę składają się m.in. następujące okoliczności:

- normy prawne nie obowiązują „w próżni”, a w ramach **dynamicznie zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych**, co powoduje, że okoliczności w dniu wejścia w życie przepisów mogą być odmienne od tych, w których były projektowane;
- adresaci norm prawnych są żywymi ludźmi, aktywnymi jednostkami organizacyjnymi, którzy **dostosowują swoje zachowanie** do zmieniającego się otoczenia prawnego;

.....
154 Na ten temat m.in.: I. Lipowicz, *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo” 7/2012, s. 18.

155 S. Wronkowska, *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 9/2000, s. 3–15.

- wbrew założeniom *homo oeconomicus*, ludzie **postępują niekoniecznie racjonalnie**, podlegając (często trudnym do uprzedniego przewidzenia) emocjom, irracjonalnym impulsom, podejmując **decyzje intuicyjnie**;
- niektóre **dobra i wartości** (np. ludzkie życie, wolność, relacje między-ludzkie) trudno wycenić albo jest to w ogóle niemożliwe;
- analizy typu OSR są na ogół „statyczne”, bazują na założeniach niekoniecznie zgodnych z rzeczywistością;
- rzadko kiedy autorzy OSR dysponują **pełnymi i wiarygodnymi danymi**, pozwalającymi w sposób pełny zrekonstruować stan normowany oraz projektowany;
- procedury OSR bywają **sferą aktywności grup nacisku** (interesu, *lobbies*), które – poprzez dostarczanie określonych danych i informacji – próbują wpływać na wnioski OSR, mając na względzie własne partykularne interesy.

W efekcie nawet zastosowanie metod ekonomicznych lub innych, sprawiających wrażenie ścisłych i pewnych, przynieść może poważne rozczarowanie, a nawet w ogóle zwątpienie co do możliwości wymierzenia, wyliczenia, skalkulowania lub choćby oszacowania wymiernych skutków regulacji¹⁵⁶. Ponadto może okazać się, że – co paradoksalne – ocena skutków regulacji pozwala zidentyfikować przyszłe korzyści (*benefits*) i koszty (*costs*) zmiany prawa, a w konsekwencji podjąć optymalną i efektywną (najlepszą z punktu widzenia ograniczonych zasobów) decyzję, sama staje się **dotychczasowym kosztem, spowalniającym i formalizującym działanie organów władzy publicznej**¹⁵⁷. Niewątpliwie poprawy wymaga praktyka OSR w Polsce¹⁵⁸, wykazująca obecnie liczne mankamenty.

.....

156 Na ten temat m.in.: K. Koźmiński, *Ograniczenie handlu w niedziele – przewidywanie skutków regulacji czy wrózenie z fusów?*, „*Studia Iuridica*” 78/2018, s. 212 i n.

157 J. Szymanek, *Ocena skutków regulacji w procesie tworzenia prawa*, „*Infos*” 5/2021, s. 4.

158 Mimo upływu kilkunastu lat, wciąż aktualne wybrane tezy w publikacji: W. Rogowski, W. Szpringer, *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007, s. 9.

Sygnalizowane wyżej trudności i ryzyka związane z zastosowaniem OSR nie mogą być jednak pretekstem do rezygnacji z niego. Wręcz przeciwnie – wydaje się, że to właśnie większa staranność w sferze opartego na dowodach przewidywania skutków regulacji jest jednym ze sposobów poprawy stanu legislacji.

II.2.1 Wnioski i postulaty *de lege ferenda*

Reforma polskiego systemu oceny skutków regulacji:

- **po pierwsze: nie może być postrzegana jako zmiana wyizolowana, niezależna i oderwana od poprawy całego systemu stanowienia prawa – w tym sensie konieczna jest konsekwentna, holistyczna i rzetelnie przemyślana nowelizacja innych aktów normatywnych (np. przepisów lobbingowych czy dotyczących konsultacji lub opiniowania);**
- **po drugie: nie może być ograniczona jedynie do zmian formalno-instytucjonalnych (tj. nowelizacji przepisów prawnych i towarzyszących im przekształceń instytucji zaangażowanych w proces stanowienia prawa), a obejmować musi zmiany podejścia, postaw i zachowań decydentów, urzędników, interesariuszy oraz adresatów;**
- **po trzecie w końcu: nie powinna prowadzić do wyobrażenia, w którym za jej pomocą, niczym przy użyciu czarodziejskiej różdżki, znikną wszystkie problemy systemu prawnego i mankamenty legislacji.**

Zauważyć trzeba, że obowiązujący już od lat system regulacji normujących proces stanowienia prawa – gdyby był traktowany z powagą, rzetelnie oraz w dobrej intencji przez podmioty projektujące, opiniujące, uczestniczące w konsultacjach, przyjmujące nowe przepisy – mógłby okazać się wystarczający, a przy najmniej satysfakcjonujący.

Mimo to, warto rozważyć następujące postulaty jego zmiany poprzez:

1. **ustanowienie nowej instytucji publicznej w formie rady/institutu lub ośrodka analitycznego (choćby mającego status finansowego publicznie NGO lub interdyscyplinarnej jednostki w postaci centrum badawczego przy którymś z instytutów badawczych lub uczelni), działającego na zasadzie kolegiałności oraz posiadającego szeroki zakres niezależności od rządu oraz parlamentu, stale monitorującego proces prawodawczy oraz stan legislacji, uprawnionego m.in. do sygnalizowania uchybień proceduralnych na etapie legislacyjnym, wadliwości sporządzanych ocen skutków regulacji oraz mankamentów obowiązującego prawa (na podstawie prowadzonej aktywności analitycznej oraz zgłoszeń przyjmowanych od interesariuszy). Wzorem dla takiej instytucji mogłyby być funkcjonujące w niektórych krajach ciała, jak np. Regulatory Policy Committee w Wielkiej Brytanii czy Rady ds. Kontroli Regulacyjnej (Regulatory Scrutiny Board) na poziomie Unii Europejskiej. Jej zadaniem byłoby m.in. opiniowanie projektów ustaw w kontekście ich uzasadnienia oraz rzetelności i wiarygodności przeprowadzonej przez projektodawcę oceny skutków regulacji *ex ante*. Oceny (w postaci np. zielonych oraz czerwonych kartek) instytucji byłyby publiczne i miałyby charakter oficjalny. Negatywna ocena nie wstrzymywałaby procesu legislacyjnego, jednak projektodawca musiałby uzasadnić powody jego kontynuacji mimo negatywnej oceny;**
2. **zapewnienie efektywnego – choć być może selektywnego i nieobligatoryjnego powszechnie – systemu oceny skutków regulacji** (wobec kosztowności oraz praktycznej fikcyjności OSR obecnie, rozważyć trzeba, czy rozwiązaniem lepszym nie jest wprowadzenie selektywnego modelu OSR *ex ante* i *ex post*, tj. skoncentrowanego na wybranych, spełniających określone warunki projektach legislacyjnych);
3. **reformę procesu prawodawczego w Sejmie i Senacie (w zakresie co najmniej wskazanym w „kamieniach milowych”), w drodze m.in. implementacji procesu oceny skutków regulacji w ramach procesu legislacyjnego poprzez uwzględnienie go w regulaminie Sejmu i Senatu oraz rozważenie wprowadzenia instytucji mających na celu zabezpieczenie tego procesu;**

4. **zmianę przepisów lobbingowych** (konieczne jest zastąpienie nieefektywnej ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nową i skuteczną regulacją pozbawioną luk; konieczna jest też modyfikacja aktów wykonawczych wraz z regulaminami izb parlamentarnych – w celu zapewnienia maksymalnej przejrzystości procesu stanowienia prawa, zminimalizowania ryzyka działań korupcyjnych);
5. **reformę procesu konsultacji społecznych oraz jak najpełniejszą jego dokumentację** (w postaci m.in. raportów oraz tzw. zielonych i białych ksiąg);
6. **stworzenie instytucji** funkcjonującej przy Radzie Ministrów, ewentualnie przy którymś z ministrów odpowiedzialnych za obszar społeczno-gospodarczy, alternatywnie przy Prezydencie RP, permanentnie monitorującej efektywność obowiązującego prawa (**prowadzącej ocenę skutków regulacji *ex post***), przy jednoczesnej reorganizacji Rady Legislacyjnej (rozważenia wymaga możliwość wprowadzenia uprzedniej kontroli konstytucyjności projektowanych regulacji, a przynajmniej przyznanie zadań w zakresie sygnalizacji, gdy projektowana regulacja budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjności lub zgodności z prawem unijnym i międzynarodowym);
7. **aktywna polityka na poziomie Unii Europejskiej, przejawiająca się m.in. wzmocnieniem obecności polskich legislatorów przy instytucjach unijnych**, celem bieżącego monitoringu procesów decyzyjnych na szczeblu unijnym, przewidywania przyszłych zmian prawa Unii Europejskiej, a także analizy rozwiązań zagranicznych w celu identyfikowania optymalnych metod implementacji dyrektyw oraz minimalizowania problemu nadimplementacji dyrektyw (czyli *gold-platingu*);
8. **wzmocnienie stosowania procedury pomocniczości**. Procedura pomocniczości, w założeniu instrument kontroli parlamentu nad poczynaniami rządu w zakresie wykonywania jego kompetencji na forum UE, nie jest obecnie efektywnie wykorzystywana. Opinie BAS w zasadzie powielają stanowisko rządowe, a powinny być krytyczne. Procedura pomocniczości, która jest mocno wykorzystywana przez największe

kraje UE (przede wszystkim Niemcy), może być istotnym instrumentem sprzyjającym walce o krajowe interesy na polu UE – wymaga to jednak poważnego podejścia do *impact assessment* (błędy w *impact assesment* są istotnym argumentem do zarzutów nieważności aktów UE w skargach wnoszonych przez państwa członkowskie do TSUE, Polska tego nie wykorzystuje);

9. **poprawa planowania legislacyjnego** oraz inne działania na rzecz ograniczenia resortowości, w tym reforma legislacyjnego centrum decyzyjnego rządu – przesunięcie wszystkich zadań związanych z *better regulation* bezpośrednio do KPRM (wzorem Izraela, zniesienie resortowości w tym zakresie), względnie nadanie w odniesieniu do tej kwestii jednemu z resortów rangi „superministerstwa” (rozszerzenie kompetencji ministerstwa właściwego ds. gospodarki, względnie skupienie się na ministerstwie finansów) lub zmiana roli Rządowego Centrum Legislacji (wraz ze wzmocnieniem jego pozycji, np. poprzez powoływanie prezesa RCL przez premiera po przesłuchaniu kandydatów w komisji ustawodawczej sejm; kadencyjność funkcji);
10. **jak najszersze wdrożenie „kodeksów dobrych praktyk” w zakresie stanowienia prawa** (regulacji typu *soft law* o formalnie niewiążącym charakterze – również w kontekście tworzenia prawa wewnętrznego);
11. **usprawnienie polityki informacyjnej w zakresie planowanych oraz już trwających prac legislacyjnych** (konsekwentna aktualizacja stron internetowych instytucji zaangażowanych w proces prawodawczy oraz pełniejsza relacja w tym zakresie), **zapewnienie jawności oraz zerwanie z patologiczną praktyką „legislacji w cieniu”**. Do rozważenia – sfinansowanie i stworzenie zasilanej rozwiązaniami AI aplikacji mapującej wpływ procedowanych rządowo i parlamentarnie projektów legislacyjnych na określonych interesariuszy (po to, aby szybko i skutecznie wychwytywać ewentualne „wrzutki legislacyjne”);
12. **implementację do polskich procedur prawodawczych wypróbowanych rozwiązań zagranicznych** (np. „zasada jednego pióra/jednej ręki”, „zasada gospodarza ustawy”), rozważenie innych rozwiązań, takich jak klauzule „zachodzącego słońca”, projekty pilotażowe, zasada *one in, one out*;

13. **stworzenie aktu „miękkiego prawa” w porozumieniu ze wszystkimi instytucjami angażującymi legislatorów, np. Kodeks etyczny legislatora**, który stanie się źródłem prawa (typu *soft law*, a zatem wprowadzi kryteria odpowiedzialności dyscyplinarnej) dla osób zaangażowanych w proces stanowienia prawa;
14. **ogłoszenie przez Prezesa Rady Ministrów (ewentualnie w porozumieniu z Marszałkiem Sejmu) aktu *Prosty język prawny – wytyczne dla legislatorów***, który stanie się źródłem prawa typu *soft law*, upowszechniającym oraz promującym tzw. *plain language*, czyli język zrozumiały, przyjazny dla obywateli;
15. **wzmocnienie służb legislacyjnych organów zaangażowanych w proces prawodawczy** (w tym Kancelarii Sejmu, Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej itd.);
16. **stworzenie niezależnego, fachowego i apolitycznego korpusu służby legislacyjnej**, odrębnego od służby cywilnej. Wzmocnienie jakości stanowienia prawa jest nieodłącznie związane z rządowym procesem prawodawczym, a ten w istotnej mierze polega obecnie na urzędnikach służby cywilnej. Innymi słowy, nie da się wzmocnić rządowego procesu prawodawczego i uodpornić go (przynajmniej w zakresie jego rzetelności) na presję polityczną bez wzmocnienia niezależności i fachowości urzędników odpowiedzialnych za proces legislacyjny, a zwłaszcza za ocenę skutków regulacji;
17. **reformę przepisów dotyczących funduszy eksperckich partii politycznych**, wymuszenie wydatkowania środków na oceny skutków regulacji projektów poselskich wnoszonych przez członków danej partii;
18. **promowanie dziennikarstwa prawnego**, kształcenie dziennikarzy prawnych, upowszechnienie specjalizacji dziennikarskiej na studiach prawniczych, **zwiększenie możliwości pozyskiwania dotacji i grantów przez organizacje strażnicze zajmujące się legislacją**;
19. **zmiana paradygmatu kontroli konstytucyjnej dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny** (w ramach praktyki orzeczniczej)

w odniesieniu do naruszenia zasady przyzwoitej legislacji (niewłaściwa ocena skutków regulacji jako naruszenie tej zasady, skutkująca potencjalnie niekonstytucyjnością – wzorem orzecznictwa TSUE dotyczącego nieważności aktów prawodawczych UE).

III. O CENTRUM OCENY SKUTKÓW REGULACJI UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

Centrum Oceny Skutków Regulacji jest utworzoną w 2022 r. jednostką organizacyjną Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, realizującą w ramach Programu Nauka dla Społeczeństwa MEiN projekt „Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego” o budżecie 1 723 965,00 zł. Centrum współpracuje ściśle z Zakładem Ekonomicznej Analizy Prawa.

Centrum zapewnia wsparcie intelektualno-ekspertkie naukowców uniwersyteckich, którzy w ramach interdyscyplinarnych grup badawczych przygotowują opracowania poświęcone ocenie skutków regulacji (*regulatory impact assessment*), przewidując następstwa przyjęcia rozwiązań oraz identyfikując ich koszty (*costs*) i zyski (*benefits*) w wymiarze społeczno-gospodarczym. Tak rozumiana ocena skutków regulacji odpowiada „polityce prawa” postulowanej sto lat temu przez jednego z najwybitniejszych polskich prawników: Leona Petrażyckiego. Jest zgodna z postulatami ruchu ekonomicznej analizy prawa (*law & economics*), zaleceniami organizacji międzynarodowych (np. OECD, Unia Europejska, Bank Światowy) oraz doświadczeniami krajów anglosaskich i zachodniej Europy, które zainwestowały w podniesienie jakości legislacji i wdrożyły politykę „lepszycy regulacji” (*better regulation*).

Zakładane cele projektu to:

- poprawa krajowego procesu stanowienia prawa poprzez wzmocnienie komponentu merytorycznego i udoskonalenie szczególnie oceny skutków regulacji;
- wypracowanie nowych płaszczyzn współpracy w trójkącie: rządzący (organy władzy publicznej i instytucje państwowe) – uniwersytet – biznes (przedsiębiorcy, organizacje gospodarcze/branżowe);

- implementacja w Polsce rozwiązań zbliżonych do zagranicznych ośrodków analitycznych, aktywnych w sferze oceny skutków regulacji (*regulatory impact assessment*) i modelowania polityk publicznych (*policing research*);
- wdrożenie polityk dotyczących lepszych regulacji, polityki regulacyjnej opartej na dowodach (*evidence based*) oraz redukcji obciążeń regulacyjnych (*lowering administrative costs; reducing regulatory burden*);
- włączenie Uniwersytetu Warszawskiego w ściślejszą współpracę z interesariuszami zewnętrznymi;
- stworzenie zinstytucjonalizowanego, interdyscyplinarnego, eksperckiego zaplecza dla wszystkich interesariuszy procesu prawodawczego (administracji publicznej, parlamentarzystów, organizacji pozarządowych itd.);
- wsparcia naukowego (uniwersyteckiego) dla tworzenia lepszych regulacji i prowadzenia polityki prawodawczej w oparciu o dowody (*evidence based policymaking*);
- promocja polskiej nauki wśród podmiotów zewnętrznych względem uniwersytetu: uczestników rynku (przedsiębiorców, pracodawców, konsumentów), decydentów (instytucji publicznych, polityków, urzędników), organizacji pozarządowych itd.;
- promocja polskiej nauki za granicą, w tym zwłaszcza dokonań na polu stanowienia prawa i racjonalności procesu prawodawczego poprzez publikacje w polskich oraz zagranicznych czasopismach naukowych;
- dostarczenie nowego impulsu naukowego w sferze badań poświęconych legisprudencji (*legisprudence*; teorii i praktyki stanowienia prawa), ekonomicznej analizie prawa, ocenie skutków regulacji, teorii wyboru publicznego (*public choice theory*) i analizie behawioralnej (*behavior analysis*).

Warto zauważyć też, że poprawa procedur stanowienia prawa, w tym zwłaszcza udoskonalenie oceny skutków regulacji, jest jednym z tzw. kamieni milowych

wyznaczonych Polsce przez Unię Europejską jako warunków faktycznej realizacji Krajowego Planu Odbudowy.

Dotychczas Centrum przygotowało liczne ekspertyzy, a także zorganizowało kilka debat, seminariów i innych wydarzeń popularyzujących reformę stanowienia prawa¹⁵⁹, a także zawarło umowy o współpracy m.in. z Okręgową Izbą Lekarską w Warszawie im. prof. J. Nielubowicza, Stowarzyszeniem Prawników Prawa Energetycznego, Rządowym Centrum Legislacji, Ministerstwem Edukacji i Nauki, w ramach których przygotowano interdyscyplinarne ekspertyzy dotyczące oceny skutków regulacji. Ponadto opracowano kilkadziesiąt artykułów naukowych, które w pierwszym kwartale 2024 r. zostaną opublikowane w tomie czasopisma „Studia Iuridica” oraz niniejszej monografii. Nawiązano również – w trakcie kilku zagranicznych wizyt studyjnych – kontakty z instytucjami oraz podmiotami naukowymi zajmującymi się oceną skutków regulacji, w tym: angielskimi (Regulatory Policy Committee w Londynie), unijnymi (Regulatory Scrutiny Board w Komisji Europejskiej), izraelskimi (Kancelarią Premiera Izraela w Jerozolimie), holenderskimi i belgijskimi (ministerstwa sprawiedliwości i inne urzędy administracji rządowej), a także licznymi instytucjami naukowymi, w tym zagranicznymi uniwersytetami (np. University College London, Hebrew University, Bar-Ilan University, University of Haifa) oraz think tankami skupionymi na problematyce stanowienia prawa, ocenie skutków regulacji oraz optymalizowaniu polityk publicznych pod względem ich efektywności.

.....
159 W tym konferencje prasowe z udziałem zewnętrznych partnerów, np.: wspólna konferencja Centrum Oceny Skutków Regulacji z Okręgową Izbą Lekarską w Warszawie pt. „Jakość w ochronie zdrowia – idea a ustawa”, transmitowana online: <https://www.youtube.com/watch?v=T6pZbosUF00>, dostęp: 27 grudnia 2023 r.



Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego

Centrum Oceny Skutków Regulacji jest utworzoną w 2022 r. jednostką organizacyjną Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, realizującą w ramach Programu *Nauka dla Społeczeństwa* MEiN projekt „Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego” o budżecie 1.723.965,00 zł. Centrum współpracuje ściśle z Zakładem Ekonomicznej Analizy Prawa.

Centrum zapewnia wsparcie intelektualno-ekspertkie naukowców uniwersyteckich, którzy w ramach interdyscyplinarnych grup badawczych przygotowują opracowania poświęcone ocenie skutków regulacji (*regulatory impact assessment*), przewidując następstwa przyjęcia rozwiązań oraz identyfikując ich koszty (*costs*) i zyski (*benefits*) w wymiarze społeczno-gospodarczym. Tak rozumiana ocena skutków regulacji odpowiada „polityce prawa” postulowanej sto lat temu przez jednego z najwybitniejszych polskich prawników: Leona Petrażyckiego. Jest zgodna z postulatami ruchu ekonomicznej analizy prawa (*law & economics*), zaleceniami organizacji międzynarodowych (np. OECD, Unia Europejska, Bank Światowy) oraz doświadczeniami krajów anglosaskich i zachodniej Europy, które zainwestowały w podniesienie jakości legislacji i wdrożyły politykę „lepszyc regulacji” (*better regulation*).

Centrum Oceny Skutków Regulacji bud. Collegium Iuridicum

I Wydział Prawa i Administracji UW

ul. Krakowskie Przedmieście 26/28 00-927 Warszawa

cosr@wpia.uw.edu.pl

cosr.wpia.uw.edu.pl



NAUKA DLA
SPOŁECZEŃSTWA