

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

MISCELLANEA

Redaktorzy naukowi

Krzysztof Koźmiński

Michał Jabłoński



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Książka doskonale wpisuje się w nurt badań, które łączą dogmatyczną analizę prawa z metodami pochodzącymi z innych nauk, w szczególności z zakresu ekonomicznej analizy prawa. Redaktorzy zebrali w jednym tomie trzynaście tekstów o dość różnorodnej tematyce, które jednak łączy myśl przewodnia, tj. ocena regulacji prawnych w kontekście społecznym i gospodarczym. Ta różnorodność potwierdza interdyscyplinarny charakter książki, a także oddaje naturę oceny skutków regulacji. W dzisiejszym świecie prawnik nie może być zamknięty w wieży z kości słoniowej. Rozumie to doskonale prawodawca, którego skutki wprowadzanych regulacji dotyczą zwłaszcza w momencie poddania się ocenie wyborców. Coraz bardziej brakuje jednak w nauce prawa, lecz także w procesie ustawodawczym poważnego traktowania procedury oceny skutków proponowanych regulacji. Ta książka dowodzi, że powinno być inaczej.

Z recenzji dr. Grzegorza Blicharza,
Wydział Prawa i Administracji UJ

ISBN 978-83-67450-89-8



9 788367 450898

OCENA SKUTKÓW REGULACJI *MISCELLANEA*

Redaktorzy naukowi:

Krzysztof Koźmiński

Michał Jabłoński



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR
Warszawa 2024

Recenzenci
dr Grzegorz Blicharz
dr Miłosz Kłosowiak

Redakcja: Krzysztof Zadros i Zespół
Korekta: Ewa Krzywicka i Joanna Bilmin-Odrowąż
Projekt: okładki Studio UL

Copyright © 2024 by Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa

ISBN 978-83-67450-89-8
doi wersji cyfrowej 10.7366/9788367450898

Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa” nr projektu NdS/529182/2021/2021, całkowita wartość projektu 1 723 965 zł, dofinansowanie Ministra Edukacji i Nauki 1 723 965 zł

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa
tel. 22 692 41 18; 22 826 59 21
dział handlowy: jak wyżej, w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: Cyprian Pietrykowski

Spis treści

<i>Michał Jabłoński, Krzysztof Koźmiński</i>	
Zamiast wstępu: kilka refleksji na temat oceny skutków regulacji na tle szerszego procesu stanowienia prawa	7
<i>Jan Czarnocki, Krzysztof Kotowski, Jan Rudnicki</i>	
Leon Petrażycki i jego koncepcja „statystyki cywilnej” a realia, potrzeby i zagrożenia współczesności.	23
<i>Paweł Wojciechowski, Patryk Kalinowski</i>	
Stanowienie prawa w obliczu nagłych zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego	40
<i>Robert Gawłowski</i>	
The Legislative Process at the crossroads in the United Kingdom after Brexit and Covid-19	63
<i>Michał Jabłoński</i>	
Kilka uwag krytycznych o procedurze pomocniczości w świetle dorobku doktryny, jurysprudencji TSUE oraz praktyki Sejmu i Senatu.	75
<i>Łukasz Wydra</i>	
Between litigation and arbitration in Poland – a law and economics perspective.	89

Elżbieta Żochowska

P jak panaceum, a może P jak przekleństwo? Na temat wykorzystania sztucznej inteligencji w wymiarze sprawiedliwości słów więcej niż kilka. 101

Jakub Kania

Konstytucyjny system władzy w Polsce w latach 1989–1992. 122

Michał J. Gajewski

Omnibus legislation – charakterystyka polskiej praktyki w kontekście porównawczym. 151

Krzysztof Koźmiński, Antonina Wiśniewska

The Łukasiewicz Research Network Challenges System as a Model of Cooperation between Research Institutes and Enterprises. 167

Maximilian Piekut

Zasada pewności prawa a zdolność prawodawcy do reagowania na zmieniające się uwarunkowania gospodarcze – doświadczenia z rynku energii po rosyjskiej zbrojnej agresji przeciwko Ukrainie 180

Sebastian Juszcak

Wpływ programów mieszkaniowych na rynek nieruchomości w Polsce w latach 2007–2023. Między oceną skutków regulacji a rzeczywistością. 193

Maciej Flis

Ewolucja dostępu do gier na automatach w Polsce: ochrona interesu państwa, walka z przestępczością, profilaktyka uzależnień 218

Karol Kopczyński

Przyznanie pierwszeństwa pieszemu wchodzącemu na przejście dla pieszych – próba oceny skutków regulacji. 243

Michał Jabłoński
Krzysztof Koźmiński

Zamiast wstępu: kilka refleksji na temat oceny skutków regulacji na tle szerszego procesu stanowienia prawa

1. Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego

Oddawana do rąk Czytelników niniejsza książka powstała – w efekcie naszej owocnej współpracy z liczną grupą zaangażowanych akademickich ekspertów, w tym gronem młodszych badaczy – w ramach projektu grantowego „Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego”, finansowanego ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa” (nr projektu NdS/529182/2021/2021). Całkowita wartość projektu w latach 2022–2024 to 1 723 965,00 zł.

Priorytetowym oraz zrealizowanym już celem projektu było powołanie Centrum Oceny Skutków Regulacji, nowej jednostki organizacyjnej Uniwersytetu Warszawskiego (na Wydziale Prawa i Administracji, działającej przy Zakładzie Ekonomicznej Analizy Prawa), złożonej z kilkuosobowej grupy stałych pracowników administracyjnych oraz kilkudziesięcioosobowego interdyscyplinarnego zespołu ekspertów zatrudnionych na Uniwersytecie Warszawskim.

Centrum – bazując na wiedzy oraz doświadczeniu kadry naukowej stołecznego uniwersytetu, a zwłaszcza swoich ekspertów, reprezentujących najróżniejsze obszary wiedzy (nie tylko nauki prawne, lecz również m.in. socjologię, ekonomię, psychologię, a nawet matematykę, informatykę czy fizykę) – zapewnia intelektualno-eksperskie wsparcie decydentom oraz innym aktorom procesu decyzyjnego przez dostarczanie im opracowań zawierających ocenę skutków regulacji (*regulatory impact assessment*) lub ich weryfikację,

ocenę przewidywanych następstw przyjęcia rozwiązań oraz identyfikację ich kosztów (*costs*) i zysków (*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, i jest zgodna z postulatami ruchu ekonomicznej analizy prawa (*law & economics*), zaleceniami organizacji międzynarodowych (np. OECD, Unii Europejskiej, Banku Światowego) oraz doświadczeniami krajów anglosaskich i zachodniej Europy, które zainwestowały w podniesienie jakości legislacji i wdrożyły politykę „lepszyc regulacji” (*better regulation*).

Zakładane cele projektu to:

- » poprawa krajowego procesu stanowienia prawa przez wzmocnienie komponentu merytorycznego i udoskonalenie 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 rozstrzygnięć stosowanych przez zagraniczne ośrodki analityczne, aktywne w sferze oceny skutków regulacji 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*);
- » promocji polskiej nauki wśród podmiotów zewnętrznych względem uniwersytetu: uczestników rynku (przedsiębiorców, pracodawców, konsumentów), decydentów (instytucji publicznych, polityków, urzędników), organizacji pozarządowych itd.;
- » promocji polskiej nauki za granicą, w tym zwłaszcza jej dokonań na polu stanowienia prawa i wzmocnienia racjonalności procesu prawodawczego, przez publikacje w polskich oraz zagranicznych czasopiśmie naukowych;
- » dostarczenie nowego impulsu naukowego dla badań poświęconych legisprudencji (*legisprudence*), czyli teorii i praktyki stanowienia prawa,

ekonomicznej analizie prawa, ocenie skutków regulacji, teorii wyboru publicznego (*public choice theory*) i analizie behawioralnej (*behavior analysis*).

Warto też zauważyć, że poprawa procedur stanowienia prawa, w tym zwłaszcza udoskonalenie oceny skutków regulacji, jest jednym z najważniejszych zadań wyznaczonych Polsce przez Unię Europejską i stanowi jeden z warunków faktycznej realizacji Krajowego Planu Odbudowy.

Dotychczas Centrum przygotowało liczne ekspertyzy oraz zorganizowało kilka debat, seminariów i innych wydarzeń popularyzujących reformę stanowienia prawa¹, 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 w niniejszej monografii. Nawiązano również – w trakcie kilku zagranicznych wizyt studyjnych – kontakty z instytucjami oraz podmiotami naukowymi zajmującymi się oceną skutków regulacji, w tym z 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 z licznymi instytucjami naukowymi, w tym z zagranicznymi uniwersytetami (np. *University College London*, *Hebrew University*, *Bar-Ilan University*, *University of Haifa*) oraz z think tankami skupionymi na problematyce stanowienia prawa, ocenie skutków regulacji oraz optymalizowaniu polityk publicznych pod względem ich efektywności.

2. 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

¹ W tym konferencje prasowe z udziałem zewnętrznych partnerów – np. wspólna konferencja Centrum Oceny Skutków Regulacji i Okręgowej Izby Lekarskiej w Warszawie pt. *Jakość w ochronie zdrowia – idea a ustawa*, transmitowana online [<https://www.youtube.com/watch?v=T6pZbosUFO0>, dostęp: 27.12.2023].

prawniczej². Przyczyn tego stanu rzeczy jest przynajmniej kilka – wskazuje się na przykład na polską narodową tradycję myślenia prawniczego, na której ukształtowanie silny wpływ miały koncepcje polityki prawa Petrażyckiego, zerwanie z pozytywistycznym dogmatyzmem i skupienie się na ekonomicznych, psychologicznych i socjologicznych wątkach tego zagadnienia, wpływ szkoły lwowsko-warszawskiej (skupienie się na języku, znaczeniu tekstu itd.), doświadczenia okresu dwudziestolecia międzywojennego w zakresie kodyfikacji i unifikacji prawa, a także z okresu PRL-u, w którym teoretycy prawa, „uciekając” od ideologicznych wątków marksistowskiej teorii prawa, podejmowali temat legislacji, racjonalnego prawodawcy oraz zaangażowania eksperckiego w proces stanowienia prawa.

Jednocześnie, mimo znacznego zainteresowania teoretycznego zagadnieniami szeroko rozumianej legislacji, współcześnie system stanowienia prawa w Polsce, a także za granicą, jest przedmiotem ostrej krytyki³. Naj-

² 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 (red.), *Polish contributions to the theory and philosophy of law*, Amsterdam 1987; R. Zubek, *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2/2008; R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, Warszawa 2007; J. Stefanowicz, K. Szamelek, *Analiza skutków regulacji prawnych w obszarze prawa geologiczno-górniczego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii Polskiej Akademii Nauk”, nr 79/2010; W. Brzęk, *Ocena skutków regulacji (OSR) jako element rządowego procesu legislacyjnego*, „Journal of Modern Science”, nr 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”, nr 7/2012; J. Kochanowski, *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce*, www.rpo.gov.pl/pliki/12087762810.pdf (dostęp: 20.11.2023).

³ Przykładowo: E. Łojko, A. Turska, *Kryzys prawa i spadek jego prestiżu*, [w:] *Kultura prawna i dysfunkcyjność prawa*, Warszawa 1988; *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Inflacja prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, P. Suwaj, 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*, Warszawa 2003, s. 78 i n.; A. Stelmachowski, *Problem stabilności prawa*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, red. G. Polkowska, Warszawa 2000, s. 21; S. Eng, *Legislative inflation and the quality of law*, [w:] *Legisprudence: A new theoretical approach to legislation*, red. L. Wintgens, Oxford 2002, s. 65; R. Savatier, *L'inflation législative et l'indigestion du corps social*, Paris 1977, s. 43 i n.; *Fonction de juger et pouvoir judiciaire. Transformations et déplacements*, red. P. Gérard, M. van de Kerchove, F. Ost, Bruxelles 1983, s. 471 i n.; F. Ost, M. van den Kerchove, *Constructing the complexity of the law: Towards a dialectic theory*, [w:] *The law in philosophical perspectives: My philosophy of law*, red. L. Wintgens, Brussels 1999, s. 146; J.-P. Duprat, H. Xanthaki,

częściej podkreśla się jego następujące mankamenty: nadmierną polityzację i dynamikę (a zatem niedostateczną racjonalność), brak instrumentów pozwalających rzetelnie rozpoznać skutki projektowanych regulacji, resortowość, nadpobudliwość prawodawcy (przekonanie, iż każdy problem społeczny należy rozwiązywać przez jego działalność oraz przez sięganie po akty normatywne „twardego prawa” również wówczas, gdy dana kwestia mogłaby zostać uregulowana przy użyciu aktów „miękkiego prawa” (*soft law*) albo innych metod oddziaływania społecznego, a także brak skutecznych regulacji w przedmiocie lobbingu.

Przejawem owych mankamentów są m.in. niedostateczna przejrzystość procedur decyzyjnych, a nawet brak jawności lub wręcz anonimowość faktycznych aktorów procesu prawodawczego i relatywnie słabe zaangażowanie w ów proces organizacji społecznych i innych grup interesu, które przez jawne i legalne działania dostarczałyby rządzącym wiadomości o społecznych oczekiwaniach, potrzebach i problemach w tym zakresie. Autorzy projektów aktów normatywnych często też lekceważą obowiązek sporządzenia wiarygodnych uzasadnień, zapominając, że 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 kwestii istotnych z punktu widzenia przedsiębiorców i prowadzonej przez nich działalności gospodarczej – na przykład nowelizacji Kodeksu spółek handlowych, zmian w prawie pracy lub podatkowym albo zaostrzenia wymagań określonych prawem

Legislative drafting techniques, [w:] *Legislation in Europe: A comprehensive guide for scholars and practitioners*, red. U. Karpen, H. Xanthaki, Oxford 2017, s. 112. Ponadto warto przytoczyć tu opracowania o charakterze eksperckim: K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, 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”, 2012, nr 7; J. Kochanowski, *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce*, www.rpo.gov.pl/pliki/12087762810.pdf (dostęp: 20.01.2018); *Reforma procesu stanowienia prawa*, red. E. Balcerowicz, K. Olechowska, „Zeszyty BRE Bank-Case”, 2004, z. 72; *Raport legislacyjny Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej: 7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce*, red. D. Dzieniszewska, edycja IV, listopad 2019 – marzec 2021; *Zielona Księga – system stanowienia prawa w Polsce*, 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 (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.*, Warszawa 2009.

gospodarczym publicznym – 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” czy „wejście w życie projektowanej regulacji nie wywoła skutków społecznych i ekonomicznych”.

W wydanej niedawno monografii naszego autorstwa pt. *Otoczenie prawne sektora bankowego w Polsce – degradacja stanu prawnego i jej skutki*⁴ wskazywaliśmy nie tylko kryteria dobrej regulacji (uwzględniając zarówno ustalenia krajowej teorii i praktyki prawa, jak i dorobek doktryn zagranicznych), wymieniając jednocześnie liczne dysfunkcje stanowienia prawa, które nie mają, niestety, wyłącznie partykularnego charakteru (dotykając sektora bankowego), lecz są uniwersalne. Oto ich katalog:

- » „ekspresowy” tryb działania prawodawcy i wynikające z niego ignorowanie konieczności przeprowadzenia publicznych konsultacji, zdobycia eksperckich opinii, a zwłaszcza przeprowadzenia 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, budzące wątpliwości w zakresie zasad prawa intertemporalnego (międzyczasowego);
- » niespójność, a także nadmierną rygorystyczność oraz nieelastyczność przepisów;
- » „szycie” regulacji na potrzeby rozwiązywania krótkookresowych problemów, bez uwzględniania ich skutków długoterminowych;
- » obniżanie przez ustawodawcę standardów konstytucyjnych, w tym m.in. ignorowanie zasad równości, proporcjonalności, przyzwoitej legislacji i postępowania ustawodawczego;
- » sprzyjanie nieuczciwej konkurencji między przedsiębiorcami prowadzącymi regulowaną działalność gospodarczą a nielicencjonowanymi podmiotami świadczącymi usługi, co nie tylko zaburza rywalizację opartą na zasadach równości, ale wręcz zniechęca do spełniania wysokich wymogów ustawowych oraz skłania do obniżania standardów i poziomu bezpieczeństwa rynku;
- » wadliwa implementacja dyrektyw unijnych i ogólnie wątpliwe – z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej oraz międzynarodowych zobowiązań

⁴ M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Otoczenie prawne sektora bankowego w Polsce – degradacja stanu prawnego i jej skutki*, Warszawa 2023.

- Rzeczypospolitej Polskiej – interwencje legislacyjne ze strony krajowego prawodawcy;
- » nieuzasadniona bierność polskich organów władzy publicznej na arenie ponadnarodowej, skutkująca formułowaniem niepożądanych z punktu widzenia krajowych adresatów norm prawnych wywołujących 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 spowodowane błędami ze strony polskiego prawodawcy, lecz również nieadekwatnością rozwiązań na poziomie Unii Europejskiej – zwłaszcza jeśli się uwzględni sytuację rynku finansowego w mniej rozwiniętych krajach Europy Środkowej⁵;
 - » wprowadzanie regulacji nieefektywnych, wątpliwych w świetle ich deklarowanych celów i potrzeb wskazywanych przez projektodawcę, a skutkujących negatywnymi skutkami społeczno-ekonomicznymi, charakteryzującymi się negatywnym stosunkiem zysków do strat;
 - » brak skutecznego narzędzia lub procedury pozwalających dokonać oceny skutków regulacji *ex post*, czyli weryfikacji przepisów już obowiązujących w celu zidentyfikowania ich mankamentów, nieefektywności, i sformułowania postulatów *de lege ferenda*;
 - » niska jakość języka prawnego i przepisów normujących funkcjonowanie danego rynku, skutkująca wątpliwościami interpretacyjnymi na etapie wykładni i stosowania prawa;
 - » brak koherencji między wprowadzanymi regulacjami (zwłaszcza nowelizacjami *ad hoc*, punktowymi, wprowadzanymi pod wpływem chwili,

⁵ „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” (tamże). Na temat *gold-platingu* szerzej zob. m.in.: 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”, 2022, t. 11, s. 76–98.

bez należytego namysłu oraz wnikliwej refleksji) – np. wprowadzanie zmian otoczenia prawnego sektora finansowego bez uwzględnienia dotychczasowej regulacji z zakresu prawa podatkowego, pracy, cywilnego, administracyjnego i karnego;

- » wprowadzanie nieprzemyślanych lub nieefektywnych rozwiązań administracyjnych, barier i ograniczeń oraz restrykcji wymierzonych w 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 do obchodzenia przepisów ustawowych (np. ograniczenia wynikające z tzw. ustaw kominowych)⁶;
- » wprowadzanie przepisów ignorujących infrastrukturę techniczno-organizacyjną systemu finansowego, w tym również jego możliwości organizacyjne;
- » ustalanie przepisów generujących nadmierne ryzyko prawne;
- » tendencję do przeregulowywania (zawilość przepisów, ich nadmierne rozbudowanie przy jednoczesnym występowaniu w nich istotnych luk);
- » częste, zaskakujące zmiany otoczenia prawnego;
- » brak oceny skutków regulacji lub ocena powierzchowna (a nawet czysto propagandowa – obliczona wyłącznie na wywołanie efektu perswazyjnego⁷);
- » niejasność uzasadnienia;
- » przyjmowanie rozwiązań pod wpływem partykularnych potrzeb grup interesu (*lobbies*);
- » niewystarczające konsultacje społeczne;
- » arogancja i arbitralność regulatorów;
- » niespójność, sprzeczność części przepisów;
- » oderwanie stanu normatywnego od rzeczywistości⁸.

Powyższy katalog nie jest, niestety, pełny ani wyczerpujący, ponieważ patologie towarzyszące stanowieniu prawa (od czasów epidemii COVID-19 określane nawet mianem „patolegisłacji”⁹), przybierają różne, coraz to nowe formy.

⁶ Tamże, s. 38.

⁷ Na ten temat zob. m.in. K. Koźmiński, M. Ciechomski, *Ocena skutków regulacji: instrument racjonalnej polityki prawa czy manipulacja projektodawcy?*, [w:] *Prawo w epoce populizmu*, pod red. Piotra Grzebyka, Warszawa 2023, s. 219 i n.

⁸ M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Otoczenie prawne sektora bankowego w Polsce...*, dz. cyt., s. 71 i n.

⁹ Na ten temat zob. m.in.: H. Izdebski, *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny*, [w:] *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2020; S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021,

Marnym pocieszeniem jest fakt, iż procedury stanowienia prawa w Unii Europejskiej i za granicą (również w takich krajach, jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Kanada czy Australia) również budzą zastrzeżenia (są nieprzejrzyste, brak im demokratycznej legitymizacji władzy organów prawodawczych, przepisy są redagowane pod dyktando jawnych i niejawnych grup interesu, charakteryzują się nadmierną wręcz kazuistyką przepisów, a inflacja prawa (*legal inflation*) lub nadregulacja (znana także jako „jurydyzacja życia”, czy – jak to ujął Jürgen Habermas – „kolonizacja życia przez normy prawa stanowionego”¹⁰) jest generalnym problemem państw demokratyczno-liberalnych.

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

Projekt Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego stanowi odpowiedź na wyżej wspomniane problemy i jest częściowo wzorowany na rozwiązaniach zagranicznych instytucji łączących trzy sfery: administrację publiczną, naukę i otoczenie społeczno-gospodarcze.

3. Poprawa systemu stanowienia prawa: perspektywa holistyczna

Zasygnalizowano już, że autorami niniejszego opracowania są badacze reprezentujący najróżniejsze perspektywy naukowe (zajmujący się m.in. prawem podatkowym, konstytucyjnym, administracyjnym, a nawet historią

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 zob.: 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*, „Central European Journal of Comparative Law”, 2/2020, 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.

¹⁰ J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, t. II, Frankfurt am M., 1981, s. 222.

czy filozofią prawa), znajdujący się na różnych etapach kariery akademickiej. Zróżnicowane są również podjęte w tej monografii tematy: od ogólnych teoretycznoprawnych rozważań poświęconych polityce prawa Petrażyckiego, poprzez próby zarysowania kierunków reformy krajowego sądownictwa w celu podniesienia jego efektywności (za pomocą m.in. upowszechnienia alternatywnych metod rozwiązywania sporów lub wykorzystywania nowoczesnych technologii, w tym zwłaszcza aplikacji opartych na sztucznej inteligencji), z uwzględnieniem konkretnych wyzwań stawianych przez współczesne praktyki legislacyjne (np. ustawy typu omnibus), aż po bardzo szczegółowe rozważania na temat problemów związanych z reformowaniem prawa dotyczącego ruchu drogowego, hazardu czy budownictwa mieszkaniowego.

Zaprezentowana w dalszych rozdziałach niniejszej monografii swoista „burza mózgów” ma nie tylko dostarczyć wiedzy, ale przede wszystkim stworzyć możliwość dostrzeżenia wieloaspektowości zagadnienia stanowienia prawa – z wielością i różnorodnością wywoływanych przez ten proces pytań oraz wątpliwości. Strategia ta jest w pełni przemyślana, zgodna z naszymi intencjami i celowa – uzasadniona bowiem przekonaniem, że współczesne podejście do stanowienia prawa wymaga orientacji szerszej niż tylko ograniczona do wąskiej perspektywy zasad techniki prawodawczej, procedur konstytucyjnych czy kanonów języka prawnego. Wydaje się zresztą, że takie właśnie ujęcie bliskie jest zagranicznym autorom promującym od kilku dekad tzw. legisprudenję, czyli holistyczne podejście do legislacji, uwzględniające zarówno jej teoretyczne, jak i praktyczne, prawne, a także nieprawnicze aspekty¹¹. Zgodzić należy się zatem, że „jednym z podstawowych celów legisprudencji jest interdyscyplinarne i kompleksowe badanie problemów prawotwórstwa, posiadających wymiar teoretyczny i praktyczny. Wymagają one refleksji zarówno w odniesieniu do treści decyzji, jak i do sposobu

¹¹ Na temat legisprudenji zob. np. T. Biernat, *Legislacja. Analiza procesu*, Kraków 2016, s. 17 i n.; T. Biernat, *W poszukiwaniu adekwatnego modelu analizy tworzenia prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 9/2017, s. 24; W. Staśkiewicz, hasło: *Legisprudenja*, [w:] A. Kociółek-Pęksa, M. Stępień (red.), *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013, s. 124–127; L. Wintgens (red.), *Legisprudence: A new theoretical approach to legislation*, Oxford–Portland 2002; tegoż (red.), *Legisprudence as a new theory of legislation*, „Ratio Juris”, 1(marzec)/2006, s. 1–25; tegoż (red.), *The theory and practice of legislation: Essays in legisprudence*, Aldershot 2005; J. Cohen, *Legisprudence: Problems and agenda*, „Hofstra Law Review”, 11/1983, s. 1163 i n.; L. Wintgens, *Legisprudence: Practical reason in legislation*, Farnham 2012; L. Wintgens (red.), *Legislation in context: Essays in legisprudence*, New York 2016; W. Staśkiewicz, *Stare i nowe modele legislacji*, [w:] W. Staśkiewicz, T. Stawecki (red.), *Dyskrecjonalność w prawie*, Warszawa 2010, s. 193 i n.; K. Koźmiński, *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, s. 8.

ich podejmowania. Przedmiot omawianej dziedziny można podzielić na następujące pola badawcze: a) metodologia prac legislacyjnych, b) technika legislacyjna, c) teoria tworzenia aktów normatywnych, d) teoria przekazywania komunikatów normatywnych, e) teoria procedury legislacyjnej, f) zarządzanie projektami prawotwórczymi, g) socjologia legislacji, h) teoria legislacji¹².

Mając powyższe na uwadze, uznaliśmy, że konieczne jest zaprezentowanie różnorodnych aspektów stanowienia prawa wraz z praktycznymi przykładami oraz umożliwienie autorom wypowiedzenie się w tematach im najbliższych, uwzględniając różne dziedziny prawa i problemy.

I tak opracowanie niniejsze otwiera rozdział autorstwa Jana Rudnickiego, Jana Czarnockiego oraz Krzysztofa Kotowskiego, poświęcony sylwetce oraz dorobkowi naukowemu Petrażyckiego – uznawanego za jednego z najwybitniejszych polskich prawników, jednocześnie akademika i eksperta zaangażowanego w prace legislacyjne okresu Drugiej Rzeczypospolitej¹³. Zainicjowane przez owego autora prace koncepcyjne nad polityką prawa¹⁴ inspirowały licznych – zwłaszcza krajowych, lecz nie tylko – naukowców, ekspertów oraz komentatorów, dostrzegających potrzebę reformy stanowienia prawa oraz zainicjowania interdyscyplinarnych badań nad tą dziedziną (szczególnie w kontekście socjologii oraz psychologii prawa): „wsparciem na polu legislacji miała być odrębna dyscyplina naukowa – polityka prawa. Potrzebę rozwoju wspomnianej dyscypliny wysunął już na początku XX w. Petrażycki. W PRL idea ta (...) znalazła wielu orędowników. Reprezentowano pogląd, w myśl którego, aby polityka prawotwórcza, stanowiąca jeden z elementów polityki prawa, mogła być uznana za racjonalną, musi spełniać następujące warunki: 1) określać cel tworzenia prawa; 2) ustalać prawidłowości określające powiązania między celem i środkami do niego prowadzącymi; 3) określać katalog środków prawnie dopuszczalnych; 4) ułatwić wybór optymalnego środka; 5) ułatwić dokonanie wyboru formy regulacji prawnej; 6) przeprowadzić procedurę wprowadzenia aktu prawnego w oparciu o wcześniej ustalone przesłanki. Jak podkreślono w ówczesnej teorii

¹² M. Pękała, *Pole decyzyjne ustawodawcy*, Kraków 2016, s. 252.

¹³ Na ten temat zob. m.in. K. Koźmiński, *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019.

¹⁴ Polityka prawa w ujęciu Leona Petrażyckiego to: „zasadnione naukowo przewidywanie następstw, jakich należy się spodziewać w razie wprowadzenia pewnych przepisów prawnych” oraz opracowywanie „takich zasad, których wprowadzenie do systemu drogą ustawodawczą (lub inną, np. w dziedzinie międzynarodowej) stałoby się przyczyną pewnych pożądaných skutków” – L. Petrażycki, *Wstęp do teorii prawa i moralności*, Warszawa 1930, s. 3.

państwa i prawa, polityka prawotwórcza mogła być wprowadzona w dwóch wariantach, maksymalistycznym, obejmującym dokonywanie wyboru celów i środków, oraz minimalistycznym, określającym jedynie środki¹⁵. Dla Petrażyckiego prawo, w tym zwłaszcza wprowadzane nowe regulacje, miało być środkiem (instrumentem) nakierowanym na wywołanie określonego i pożądanego efektu, który może być – z zastosowaniem metod i doświadczeń naukowych – przewidziany¹⁶.

Mimo że od śmierci Petrażyckiego minęło już niemal sto lat, słuszne wydają się dostrzegane we współczesnej literaturze analogie między współczesną oceną skutków regulacji a wypracowaną przez niego polityką prawa, koncepcją racjonalnego prawodawcy oraz postulatami racjonalizacji procesów decyzyjnych¹⁷ czy nawet ekonomicznej analizy prawa oraz behawioralnego nurtu *law & economics*¹⁸. Czy jednak twórczość Petrażyckiego jest rzeczywiście tak bardzo wpływowa i rozpoznawalna za granicą, jak polscy komentatorzy i kontynuatorzy chcieliby to widzieć? Czy wszystkie spostrzeżenia mistrza zachowały swoją aktualność? Między innymi na te pytania odpowiada rozdział pt. *Leon Petrażycki i jego koncepcja „statystyki cywilnej” a realia, potrzeby i zagrożenia współczesności*.

W drugim tekście para autorów: Paweł Wojciechowski i Patryk Kalinowski – znawcy prawa żywnościowego, zastanawiają się nad zagadnieniem legislacji dotyczącej zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego. Choć, jak zauważają, zagrożenie to ma niejedno oblicze, a jego źródłem mogą być najróżniejsze zdarzenia, konieczne jest uwzględnienie przez prawodawcę „instrumentów szybkiego reagowania”, co – w realiach multicytrycznego, globalnego porządku prawnego, biorąc pod uwagę przynależność większości krajów naszego kontynentu do Unii Europejskiej oraz wynikający z tego podział kompetencji prawodawczych – nie jest zadaniem łatwym.

¹⁵ P. Kania, *Marksyzm-leninizm a cybernetyka prawa w PRL. Zarys problematyki*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, XVI/2017, s. 163.

¹⁶ „Istota prawno-politycznych zagadnień sprowadza się do naukowo uzasadnionego wyjaśnienia tych następstw, jakich się spodziewać należy w razie wprowadzenia pewnych norm prawnych, i do wypracowania takich zasad, których wprowadzenie drogą ustawodawczą (lub inną, np. w dziedzinie międzynarodowej) do systemu obowiązującego prawa stałoby się przyczyną pewnego pożądanego efektu” – L. Petrażycki, *O ideale społecznym i odrodzeniu prawa naturalnego (1925)*, [w:] J. Licki, A. Kojder (red.), L. Petrażycki, *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane*, Warszawa 1985, s. 156–157.

¹⁷ Przykładowo: J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985; E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980.

¹⁸ R. Zyzik, *Czy Leon Petrażycki był prekursorem behawioralnej ekonomicznej analizy prawa?*, „Forum Prawnicze”, 1/2017; T. Giaro, *Petrażycki jako prekursor law & economics*, „Studia Iuridica”: *Leon Petrażycki i jego dzieło*, 74/2018.

Kolejny artykuł, autorstwa Roberta Gawłowskiego, koncentruje się na procedurach prawodawczych Zjednoczonego Królestwa, które z jednej strony stanowią efekt wielowiekowej historii, wykształconej przez stulecia tradycji *common law* oraz najstarszej, choć niespisanej konstytucji, z drugiej jednak – napotyka ją na wciąż nowe wyzwania. Autor, omawiając analizowane zagadnienia z perspektywy postbrexitowej, formułuje wiele ciekawych spostrzeżeń oraz oryginalnych prognoz, które spotkają się z zainteresowaniem odbiorców nie tylko pasjonujących się polityką i prawem krajów anglosaskich.

Choć Michał Jabłoński podejmuje odmienną tematykę, również skupia się na procedurach stanowienia prawa. Przyjęta przez tego autora perspektywa prowadzi go w kierunku wywodzącej się już z filozofii klasycznej zasady pomocniczości (wiązanej z Arystotelesowską koncepcją człowieka jako istoty społeczno-politycznej), nakazującej – zamiast wzmacniania władzy centralnej – przypisywać kompetencje organów i wspólnot na poziomie jak najniższym.

Zupełnie innej materii dotyczą rozważania zawarte w tekście Łukasza Wydry pt. *Between litigation and arbitration in Poland – a law and economics perspective*. Autor, procesalista cywilny, zastanawia się – biorąc pod uwagę zalew sądów powszechnych sprawami, wywołującymi ryzyko paraliżu sądownictwa – nad zaletami i wadami tzw. ADR-ów, czyli alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów, zwłaszcza metody arbitrażu, czyli sądownictwa polubownego. Wykorzystuje w tym celu perspektywę ekonomicznej analizy prawa (*law & economics*), czyli podejście inspirowane ekonomią oraz amerykańskim postrzeganiem spraw sądowych, w którym kluczowym kryterium jest efektywność. Temat ten podejmowany był już niejednokrotnie w krajowej oraz zagranicznej literaturze¹⁹, lecz – wobec wciąż niesatysfakcjonującej kondycji wymiaru sprawiedliwości oraz jego zapowiadanych kolejnych reform – słusznie powraca, a przypomnienie oferowanej przez autora perspektywy ekonomicznej analizy prawa w procesie reformowania sądownictwa jest jak najbardziej na miejscu.

Jak jednak pokazuje kolejny tekst – pod intrygującym tytułem *P jak panaceum, a może P jak przekleństwo? Na temat wykorzystania sztucznej inteligencji w wymiarze sprawiedliwości słów więcej niż kilka* – postulat szerszego wykorzystania ADR-ów, w tym sądów polubownych (prywatnych), nie jest jedyną

¹⁹ Na temat zalet ADR-ów w kontekście obciążenia wymiaru sprawiedliwości zob. np.: J. Beldowski, Ł. Dąbrós, *Spory frankowe a Ekonomiczna Analiza Prawa – wybrane zagadnienia z wykorzystaniem teorii gier*, [w:] M. Jabłoński, K. Koźmiński (red.), *Procesy frankowe w Polsce po wyroku TSUE w sprawie C-260/18*, Warszawa 2020, s. 110 i n.; T.A. Kowalczyk, *Pozasądowe metody rozstrzygnięcia sporów między przedsiębiorcami*, Warszawa 2015.

koncepcją potencjalnie służącą podniesieniu efektywności sądownictwa. Jego autorka, Elżbieta Żochowska, rozważa bowiem wady oraz zalety szerszego niż dotychczas wykorzystania nowoczesnych technologii, w tym zwłaszcza sztucznej inteligencji, w pracy sądów, prognozując konsekwencje, a także (co szczególnie wartościowe dla polskiego odbiorcy) omawiając przykłady rozwiązań zagranicznych w tym zakresie. Jak pokazują przeprowadzone przez autorkę analizy komparatystyczne, stosowanie AI w sądownictwie powszechnym sądów krajowych nie jest jedynie domeną państw uchodzących za zamożne i postrzeganych jako wysoko rozwinięte technologiczne „państwa cyfrowe” (*e-states*). Okazuje się, że już obecnie takie mechanizmy są z powodzeniem wykorzystywane w wielu krajach azjatyckich lub Ameryki Południowej, gdzie wydają się zdawać egzamin, znacznie przyspieszając postępowania sądowe, pozwalając załatwić więcej spraw obywateli bez zbędnych kosztów, obniżenia poziomu ich bezpieczeństwa oraz bez naruszania praw i interesów jednostki.

Kolejnym zamieszczonym w niniejszej antologii tekstem jest artykuł autorstwa Jakuba Kani pt. *Konstytucyjny system władzy w Polsce w latach 1989–1992*. Rozdział ten, pozornie dotyczący jedynie szczegółowych zagadnień z zakresu prawa konstytucyjnego, obrazuje istotną okoliczność, o której powinien pamiętać każdy decydent i legislator, tj. prostą prawdę, zgodną z którą kluczowe dla powodzenia albo porażki reformy systemu są nie tylko zmiany ram prawnych, lecz również liczne okoliczności pozanormatywne, natury politycznej, socjologicznej oraz ekonomicznej. Autor szczegółowo omawia okres polskiej transformacji ustrojowej, w przekonujący sposób wykazując, że nie mniej istotne niż formalne zmiany prawne (tzw. *law in the books*, czyli „prawa w książkach”, rozumiane jako przepisy prawa) były w tym procesie postawy konkretnych polityków, nastroje społeczne, interpretacje proponowane przez ekspertów oraz realne fakty, w których dane regulacje były odczytywane i stosowane (czyli tzw. *law in action*: prawo w działaniu, prawo w praktyce).

W kolejnym rozdziale Michał Gajewski zajmuje się tzw. ustawami typu omnibus, czyli aktami normatywnymi, które nie doczekały się jeszcze w Polsce kompleksowego opracowania. Choć jego artykuł, zatytułowany *Omnibus legislation – charakterystyka polskiej praktyki w kontekście porównawczym*, koncentruje się głównie na ich charakterystyce – coraz większa popularność tego typu rozwiązań niewątpliwie wpływa na system prawny, zaburzając go, dezintegrując oraz destabilizując²⁰, powodując nasilenie się

²⁰ B. Liżewski, *System prawa a porządek prawny. Między konstrukcją normatywną a prawem w działaniu*, Warszawa 2021.

zjawiska dekodyfikacji²¹ oraz defragmentaryzacji prawa²², czy szerzej: jego inflacji i kryzysu²³.

W rozdziale zatytułowanym *The Łukasiewicz Research Network challenges system as a model of cooperation between research institutes and enterprises*, jego autorzy: Antonina Wiśniewska i Krzysztof Koźmiński, prezentują instytucję Sieci Badawczej Łukasiewicz jako udanego projektu legislacyjnego, który zaowocował utworzeniem relatywnie efektywnego modelu współpracy instytutów badawczych z przedsiębiorcami w Polsce, i czynią przy okazji kilka obserwacji komparatystycznych. Punktem odniesienia dla dokonanych przez nich ocen krajowych rozwiązań są przede wszystkim analogiczne podmioty funkcjonujące w Niemczech i we Francji.

Mało optymistyczne są, niestety, kolejne teksty – artykuły autorstwa Maximiliana Piekuta pt. *Zasada pewności prawa a zdolność prawodawcy do reagowania na zmieniające się uwarunkowania gospodarcze – doświadczenia z rynku energii po rosyjskiej zbrojnej agresji przeciwko Ukrainie*, poświęcony materii prawa energetycznego, w tym zwłaszcza wprowadzanym na tym polu nowelizacjom, których częstość oraz doniosłość nie sprzyja umacnianiu się poczucia pewności prawa, a także Sebastiana Juszcza (*Wpływ programów mieszkaniowych na rynek nieruchomości w Polsce w latach 2007–2023. Między oceną skutków regulacji a rzeczywistością*) poświęconym (w dużym stopniu nieudanym) próbom oddziaływania ustawodawcy na stan mieszkalnictwa i budownictwo mieszkaniowe. Należy zarekomendować lekturę tych pozycji

²¹ Na ten temat zob. m.in.: S. Genner, *Dekodifikacja. Zur Auflösung der kodifikatorischen Einheit im schweizerischen Zivilrecht*, Basel–Genf–München 2006; R. Zimmermann, *Codification: History and present significance of an idea*, „European Review of Private Law”, 3/1995, s. 98 i n.; M. Murillo, *The evolution of codification in the civil law legal systems: Towards decodification and recodification*, „Journal of Transnational Law and Policy”, 1/2001; F. Longchamps de Bérier, *Dekodyfikacja prawa prywatnego*, Warszawa 2017; J. Rudnicki, *Dekodyfikacja prawa cywilnego w Polsce*, Bielsko-Biała 2018; J. Kaczor, *Koniec ery kodeksów?*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 1/2020, s. 55 i n.; F. Longchamps de Bérier (red.), *Dekodyfikacja prawa prywatnego*, Warszawa 2017; R. Zimmermann, *Codification: history and present significance of an idea*, „European Review of Private Law”, 3/1995, s. 98. Natomiast na temat dekodyfikacji prawa publicznego zob. m.in.: na temat samego pojęcia dekodyfikacji: J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 188; Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 68 i n.; M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), Warszawa 2014, s. 70 i n.

²² Na ten temat zob. np.: W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa w pierwszym okresie rządów PO-PSL*, [w:] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk (red.), *Demokracja w Polsce 2007–2009*, Warszawa 2009, s. 56 i n.

²³ Tak m.in. w: K. Koźmiński, J. Rudnicki, *The COVID crisis as a sample tube with contemporary legal phenomena*, „Central European Journal of Comparative Law”, 2/2020, s. 105 i n.

zwłaszcza tym odbiorcom, którzy przesadnie wierzą w moc sprawczą nowelizacji przepisów prawa, bowiem obaj autorzy obrazują ograniczone możliwości pozytywnego zmieniania świata za pomocą artykułów i paragrafów, gdy ignorowane jest realne otoczenie społeczno-gospodarcze.

Bardzo interesujących spostrzeżeń i dużej liczby danych dostarcza artykuł autorstwa Macieja Flisa pt. *Ewolucja dostępu do gier na automatach w Polsce: ochrona interesu państwa, walka z przestępczością, profilaktyka uzależnień*. Autor relacjonuje historyczne zmiany stanu prawnego w zakresie prawa hazardowego, dowodząc ograniczonej skuteczności oraz niesatysfakcjonującej efektywności kolejnych nowelizacji przepisów regulujących tę sferę, a także obrazując dobrze znaną legislatorowi prawdę, że w procesie stanowienia prawa rywalizują ze sobą różne racje, interesy oraz wartości, a dobra regulacja to taka, która powstaje w wyniku ich wyważenia i właściwego balansowania między nimi.

Mniej znane fakty oraz inspirujące uwagi prezentuje artykuł autorstwa Karola Kopczyńskiego, poświęcony problematyce regulacji ruchu drogowego. Autor – analizując nowe reguły w zakresie pierwszeństwa pieszych dochodzącym do przejścia – rozważa wady i zalety omawianej regulacji, próbując jednocześnie zidentyfikować okoliczności wpływające na postawy adresatów tych regulacji, w tym porównując różne rodzaje sankcji prawnych.

W tym miejscu pragniemy podziękować Autorom oraz Recenzentom niniejszej publikacji, a także wyrazić wdzięczność wszystkim współpracownikom Centrum Oceny Skutków Regulacji oraz władzom dziekańskim Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Michał Jabłoński
Krzysztof Koźmiński

grudzień 2023