

Anna Młynarska-Sobaczewska¹

Między oczekiwaniami a efektami. Analiza skutków regulacji *ex post* jako instrument w procesie legislacyjnym²

Słowa kluczowe: proces ustawodawczy, ocena skutków regulacji

Keywords: legislative process, Regulatory Impact Assessment

Streszczenie

Celem prawodawcy jest, aby ustanowione przez niego prawo wywoływało zamierzone efekty społeczne i ekonomiczne. Istnieje niekwestionowana potrzeba ewaluacji stanowionego prawa, dokonywania rzetelnej analizy rzeczywistych efektów regulacji, choć stosunkowo niechętnie tego typu mechanizmy oceny są wdrażane przez prawodawców. Trudniejsze i bardziej dyskusyjne jest natomiast znalezienie satysfakcjonujących metod i instrumentów, za pomocą których należy prowadzić miarodajne badania efektywności regulacji prawnych. Niniejszy tekst poświęcony jest przedstawieniu pewnych rozwiązań dotyczących procedur i kryteriów w zakresie analizy skutków regulacji prawnych, modelowych warunków takiej oceny oraz przedstawienia polskiej regulacji i praktyki w tym zakresie.

¹ ORCID ID: 0000-0003-3029-2836, doktor habilitowany, Zakład Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich Instytut Nauk Prawnych Polska Akademia Nauk. E-mail: anka.sobaczewska@gmail.com.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu przygotowanego na XVII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego pt. Aktualne problemy współczesnego parlamentaryzmu, które miało miejsce 18–20 kwietnia 2018 r. w Lublinie.

Summary

Between expectations and effects. Regulatory Impact Assessment ex post as a tool in legislative process

The obvious goal of any legislator is establishing the intended social and economic effects with the law. Therefore, there is an unquestionable need to evaluate the law, to make a thorough analysis of the actual effects of regulation, although relatively reluctantly these types of assessment mechanisms are implemented by lawmakers. However, it is much more difficult and more debatable to find satisfactory methods and instruments that should be used to conduct meaningful research into the effectiveness and efficiency of legal regulations. This text concerns some procedures and criteria in the field of analyzing the effects of legal regulations in comparative perspective and presents model conditions of such an assessment, as well as Polish regulations and practices in this area.

✱

I. Uwagi wstępne

Celem prawodawcy jest, aby ustanowione przez niego prawo wywoływało zamierzone efekty społeczne i ekonomiczne: zaprojektowane świadomie i celowo sytuacje i stosunki między ludźmi. Wiele jednak jest przykładów regulacji wywołujących skutki jeśli nie odwrotne, to przynajmniej z pewnością nie zamierzone przez prawodawcę, a bliższa i bardziej krytyczna analiza skutków wielu regulacji prawnych prowadzi do ogólnej konkluzji, że ludzie zwykli inaczej odbierają cele norm prawnych i adaptować swoją do nich sytuację, niż chciałby prawodawca. Debata publiczna pełna jest też przewidywań i spekulacji, jakie efekty powoduje nowa regulacja, w szczególności taka, która budzi duże emocje, czy też nadzieje, lub też jest szczególnie hucznie uchwalana w ramach spełniania obietnic wyborczych. Istnieje poważna potrzeba ewaluacji stanowionego prawa, dokonywania jego miarodajnej i obiektywnej oceny oddziaływania. Idea oceny obowiązującego prawa nie ma też praktycznie oponentów; absolutnie wszyscy skłonni są uznać, że regulacje prawne, których inflacja dawno przekroczyła już (tak na poziomie krajowym jak i europejskim) granice percepcji nawet gorliwych adresatów, wymagają rze-

telnej analizy ich rzeczywistych efektów, choć stosunkowo niechętnie tego typu mechanizmy oceny są wdrażane przez prawodawców lub projektodawców aktów prawnych. Bardziej dyskusyjne jest natomiast znalezienie satysfakcjonujących metod i instrumentów, za pomocą których należy prowadzić miarodajne badania efektywności regulacji prawnych, tak z powodu niechęci aktualnej większości parlamentarnej, sceptycznej wobec prób weryfikacji jej działań, jak i z powodów czysto praktycznych. Niniejszy tekst poświęcony jest przedstawieniu pewnych rozwiązań dotyczących procedur i kryteriów w zakresie analizy skutków regulacji prawnych, stosowanych w okresie po ich wejściu w życie w kontekście polskich doświadczeń oraz próba wskazania kierunków rozwoju tej instytucji.

II. Geneza analizy skutków regulacji *ex post*

Ocena skutków (wpływu) regulacji od niedawna przyjmuje kształt sformalizowany tak w Polsce jak i w innych państwach³. Instrumenty oceny skutków regulacji (Regulatory Impact Assessment) są stosowane i analizowane przede wszystkim w etapie wstępnym prac legislacyjnych, czyli dotyczą etapu *ex ante*. W tym rozumieniu ocena zasadności i wpływu rozwiązań legislacyjnych jest szczególnym elementem metodyki prac prawotwórczych, polegających na ustaleniu przewidywanych konsekwencji ekonomicznych, społecznych i prawnych projektowanych rozwiązań⁴. Porównania ocen skutków regulacji w różnych porządkach prawnych napotykać na dość poważne trudności związane z uplasowaniem tego rodzaju działań i instrumentów w procesie legislacyjnym, uzależnionym od specyfiki działań prawotwórczych, zwyczajów i doświadczeń. Trudności w prowadzeniu badań porównawczych związane są także ze stosunkowo skąpym materiałem normatywnym, jaki reguluje kwestie oceny wpływu regulacji.

³ W. Kozłowski, M. Matczak, O. Luty, *Ocena skutków regulacji a krajowy i wspólnotowy proces prawotwórczy*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzbica, 3–5 czerwca 2004 r., red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa–Kraków 2005, s. 181.

⁴ M.M. Wiszowaty, *Ocena skutków regulacji i procedury konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym – analiza prawna*, [w:] G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Warszawa 2012, s. 42.

Początków takich ocen szukać trzeba w praktykach podjętych w Stanach Zjednoczonych za prezydentury Richarda Nixona, kiedy wprowadzono tzw. *Quality of Life Review*, które dotyczyły wstępnej kalkulacji kosztów przystosowania przedsiębiorstw do nowych wymogów środowiskowych. Kilka lat później analiza prowadzona zgodnie z regułami stosowanymi w ekonomii (*cost-benefit*) zaczęła dotyczyć także innych regulacji; w 1974 r. wprowadzono *Inflation Impact Assessment*, który stanowił ocenę *ex ante* spodziewanego wpływu środków nowej regulacji na stopę inflacji. Taka procedura jest uznawana za pierwowzór oceny skutków regulacji w USA⁵. W latach osiemdziesiątych zadanie analizy skutków regularnie zaczęło być wykonywane w strukturze OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs, stworzonego w ramach Office of Management and Budget), które bada regulacje projektowane przez agencje federalne, wyposażone jest nadto w kompetencję zawieszania regulacji do czasu przygotowania przez projektodawcę satysfakcjonująco dokładnej i rzetelnej analizy zysków i kosztów regulacji⁶. Amerykański model ewaluacji skutków regulacji uznawany jest za punkt odniesienia wobec pozostałych, jako model gwarantujący merytoryczną i transparentną ocenę, prowadzoną według jasnych kryteriów i analizy kosztów i zysków, choć nie jest wolny od krytyki, dotyczącej w szczególności przyjmowanej metodologii.

Drugim punktem odniesienia jest model brytyjski, w którym ewaluowane są projekty wnoszone do parlamentu – ów model rozwinął się z procedury *Compliance Cost Assessment (CCA)*, wdrożonej w 1986 r. w ramach polityki *New Public Management*. Dziesięć lat później, w 1996 r. procedura ta ostatecznie uzyskała kształt oceny regulacji (*regulatory appraisal*), w ramach której przeprowadzona jest ocena ryzyk i szacowania zysków oraz kosztów projektowanej regulacji⁷. W 2000 r. komórka administracji odpowiedzialna za deregulację została przekształcona i wyposażona w funkcje dotyczące oceny regulacji, przyjmując nazwę *Regulatory Impact Unit (RIU)*⁸, w ramach tego biura powstała także jednostka o nazwie *Better Regulation Task Force (BRTF)* jako niezależna grupa ekspercka z silną reprezentacją przedstawicieli świata biznesu, a także konsumentów, dająca rekomendacje dotyczące aktów praw-

⁵ A. Renda, *Impact Assessment in the EU. The State of the art and the art of the state*, Brussels 2006, s. 9.

⁶ *Ibidem*, s. 14.

⁷ *Ibidem*, s. 26.

⁸ *Ibidem*, s. 27–28.

nych przygotowywanych w resortach, a także przygotowująca dokumenty dotyczące kwestii metodologicznych i dobrych praktyk. Od wejścia w życie w kwietniu 2001 r. ustawy o reformie regulacji (*Regulatory Reform Act, Regulatory Reform Orders*), rozpoznana została konieczność analizy pod podobnym kątem regulacji już obowiązujących, poddawanych analizie w komisjach w obu izbach parlamentu w celu zmniejszenia obciążeń adresatów, zwiększenia spójności i efektywności systemu prawnego⁹.

Waga narzędzi dotyczących oceny skutków regulacji została także dostrzeżona w prawie i polityce Unii Europejskiej. Od 2001 r. Komisja Europejska podejmuje działania w celu wprowadzenia standardów lepszej regulacji prawnej¹⁰. Wdrażanie oceny skutków regulacji w państwach członkowskich przybiera różną postać i rozmiar – tak, jak odnotowuje A. Renda, w Wielkiej Brytanii, a także Holandii i krajach skandynawskich (Dania, Szwecja, Finlandia) można już mówić o ukształtowanym i dojrzałym systemie tego rodzaju ocen, podczas gdy państwa południowej Europy (Włochy, Hiszpania, Portugalia, Grecja) podejmują pierwsze nieśmiałe próby wdrożenia takich mechanizmów. Z kolei Niemcy, Austria czy wreszcie Polska są w tych wysiłkach nieco bardziej zaawansowane – choć trudno mówić o ustabilizowanych i działających efektywnie systemach oceny skutków regulacji *ex post*¹¹. Najbardziej rozbudowany i zaawansowany system oceny skutków regulacji ma Dania; obejmuje on trzy stadia analizy, a także obowiązkową analizę aktów prawnych w kilku dziedzinach wpływu: na prawo konkurencji, środowisko oraz relacje z Unią Europejską.

Z zestawienia zawartego w raporcie OECD *Government at Glance* z 2015 r. wynika, że ocena regulacji *ex post*¹² przeprowadzana jest w różnym zakresie w 17 państwach, w kolejnych zaś 17 nie występuje w ogóle. W 16 państwach, w których ten instrument jest stosowany tylko w pięciu ocena dotyczy obligatoryjnie wszystkich ustaw (są to: Dania, Węgry, Japonia, Włochy, Holandia, Wielka Brytania). Tego rodzaju ewaluacja przeprowadzana jest także w od-

⁹ Ibidem, s. 32.

¹⁰ *Action Plan for Better Regulation* oraz komunikaty Komisji Europejskiej, w szczególności komunikat dotyczący oceny wpływu: *Impact Assessment* (COM(2002) 276).

¹¹ A. Renda, *op.cit.*, s. 113–115.

¹² Zwana dalej analizą skutków regulacji (zamiast oceną skutków regulacji, która dokonywana jest *ex ante*). Uwagi terminologiczne – por. K. van Aeken, *From Vision to Reality: Ex Post Evaluation of Legislation*, „Legisprudence” 2011, vol. 5, nr 1, s. 51.

niesieniu do regulacji ustanawianych w UE¹³. Jest to stosunkowo wąsko stosowana instytucja i o różnorodnie ukształtowanym zakresie, przez co trudno jest porównywać jej zastosowania, regulacje i efekty. Tytułem przykładu można wskazać, że spośród państw stosujących ewaluację *ex post* w stosunku do wszystkich ustaw w Danii, Włoszech i Stanach Zjednoczonych dotyczy ona obowiązkowo i zawsze badania, w jakim stopniu został osiągnięty cel regulacji; gdy tymczasem Na Węgrzech i w Japonii ocena skutków nigdy nie dotyczy tego zakresu¹⁴.

Zarówno w przypadkach obu pierwowzorów (USA i Wielka Brytania), a także w odniesieniu do systemu UE idea wprowadzenia analizy regulacji pojawiała się jako pochodna ocen skutków regulacji projektowanych, a te z kolei związane były z wprowadzaniem polityką deregulacji i zmniejszania obciążeń biurokratycznych i uproszczenia prawnego otoczenia, zwłaszcza dla podmiotów gospodarczych. Z tym związane są też pewne cechy tych analiz, uznawane przez krytyków za jej poważne deficyty; zarzuty dotyczą przede wszystkim przywiązywania w analizach wagi jedynie do ekonomicznych metod i kryteriów oceny, z pominięciem innych istotnych celów i efektów, niewymiernych w ocenie zysków i strat – takich jak bezpieczeństwo, cele socjalne oraz sprawiedliwość¹⁵. Analiza skutków obowiązujących regulacji staje się coraz częściej koniecznym uzupełnieniem oceny aktów projektowanych, prowadząc w zamierzeniu do oceny i ewentualnych korekt systemu prawnego w celu stworzenia systemu środków adekwatnych, spójnych w ramach systemu i najmniej ingerujących w sytuację prawną adresatów, istotnie wpływając na realizację funkcji ustawodawczej¹⁶, ale przede wszystkim poprzez ograniczenie skutków ubocznych, jakie w ramach stosowania prawa się pojawiają. Ten efekt analiz *ex post* jest ściśle związany z ich kontekstem i genezą – zazwyczaj odbywa się w oparciu o kryteria deregulacyjne, z punktu widzenia przedsiębiorców i ich otoczenia prawnego i społecznego oraz zwłaszcza skutki ekonomiczne.

¹³ OECD (2015), „*ex post evaluation*” in *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, DOI 10.1787/gov_glance-2015-en.

¹⁴ Ibidem, tabela 8.8.

¹⁵ W odniesieniu do systemu brytyjskiego – A. Renda, op.cit., s. 41, w odniesieniu do systemu UE – s. 107.

¹⁶ I. Małajny, *Pojęcie kontroli parlamentarnej*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania*. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodziny, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 544.

W literaturze podkreśla się także związek ewaluacji pod kątem efektywności i adekwatności stosowanych środków prawnych z realizacją zasady proporcjonalności; stosowanie optymalnych, a niezbyt daleko idących środków prawnych dla osiągnięcia zamierzonych efektów jest przecież praktycznym wymiarem owej zasady. Analizy regulacji prawnych mają także znacznie szersze umocowanie w porządku aksjologicznym współczesnych demokracji, związane są z transparentą działań władczych – w tym działań ustawodawczych, a także z kontrolę tych działań oraz ich rozliczalnością, to jest wskazywaniem na relacje między zamierzeniami i oczekiwaniami a osiąganymi w realizacji władzy prawodawczej efektami. W zakresie władzy ustawodawczej takie działania są istotnym uzupełnieniem dotychczasowego systemu *checks and balance*, stanowiąc poważny instrument rozliczalności a także kontroli władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej, odpowiedzialnej zwykle za przygotowywanie projektów regulacji prawnych.

Jak wskazuje David Keyaerts¹⁷, ocena przestrzegania zasady proporcjonalności i subsydiarności poprzez analizę efektywności i adekwatności stosowanych środków prawnych w oparciu o analizę skutków regulacji jest już dokonywana nie tylko w dokumentach i zaleceniach organów UE¹⁸, ale także w orzecznictwie, w szczególności w orzeczeniach TSUE – tak w wyroku w sprawie *Vodafone and others*¹⁹ rozważenie granic proporcjonalności stosowanych środków zostało dokonane poprzez odwołanie do oceny skutków regulacji Komisji Europejskiej.

III. Zmierzyć niewymierne. Metody i kryteria analizy regulacji ex post

Choć umocowanie aksjologiczne i systemowe wprowadzenia analiz skutków regulacji ex post nie może budzić wątpliwości, wciąż nie jest jasne, z użyciem

¹⁷ D. Keyaerts, *The Impact of Better Regulation in the Case Law of the European Court of Justice*, "The European Journal of Risk Regulation" 2012, vol. 3, iss. 2, s. 241, D. Keyaerts, *Ex ante evaluation of EU legislation intertwined with judicial review? Comment on Case C-58/08 Vodafone*, „European Law Review” 2010, nr 6, s. 869.

¹⁸ Por. w szczególności Impact Assessment Guidelines, UE Commission 2009, który nakazuje użycie argumentów kwalitatywnych i kwantytatywnych w uzasadnieniu podjęcia przez UE środków prawnych (s. 5, 17, 29).

¹⁹ Case C-58/08, *Vodafone and others*, [2010] ECR I-4999, §55ff.

jakich metod i kryteriów należy je przeprowadzać. Największe znaczenie w analizach skutków regulacji ma podejście oparte na metodzie wyceny zysków i kosztów (*cost-benefit analysis*), pozwalająca estymować korzyści i koszty regulacji metodami pochodzącymi z nauk ekonomicznych²⁰. Taka też metoda jest preferowana i wysuwana na plan pierwszy w dokumentach Komisji Europejskiej oraz grup eksperckich UE²¹, choć – jak już wspomniano – spotyka się z krytyką dotyczącą ograniczonego zakresu tak dokonywanej analizy²². Mimo rozwoju metod stosowanych w tym podejściu oraz rozszerzania zakresu dóbr, jakie podlegają szacowaniu²³, podkreśla się jednak w literaturze pewną niedoskonałość i deficyty tej metody w ewaluacji dóbr niematerialnych i z natury niewymiernych, takich jak poczucie bezpieczeństwa, wartości środowiskowe, zaufanie społeczne czy choćby ochrona przyrody²⁴. Wspomniane już wcześniej zarzuty dotyczące wąskiego i ograniczonego zakresu analizy zysków i strat dotyczą braku obejmowania przez analizy *ex post* skutków społecznych w sferze stosunków społecznych i w zakresie takich zadań państwa jak zapewnienie bezpieczeństwa i poczucia sprawiedliwości – kłopot polega jednak na tym, że są to zakresy, które niezmiernie trudno objąć obiektywnymi kryteriami i zmierzyć, zwłaszcza przy zastosowaniu metody wskazywania wymiernych i kwantyfikowalnych zysków i strat. Istotnym tropem badania skutków prawa powinno być także badanie aktów stosowania badanej regulacji, to jest orzecznictwa i aktów administracyjnych oraz wykazywanie problemów, kontrowersji i ryzyk, jakie analizowana regulacja powoduje.

Analiza skutków regulacji to dziedzina, w której spotykają się pola badawcze prawników i socjologów oraz ekonomistów, a także specjalistów innych

²⁰ W. Szpirnger, W. Rogowski, *Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa*, [w:] *Ocena skutków regulacji*, red. W. Szpirnger, W. Rogowski, Warszawa 2007, s. 3–18.

²¹ Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001, Communication on Better Regulation in 2005, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, Communication from the Commission, Better regulation for better results – An EU agenda, 19 May 2015, COM(2015).

²² K.P. Purnhagen, P.H. Feindt, *Better Regulatory Impact Assessment: Making Behavioural Insights Work for the Commission's New Better Regulation Strategy*, "The European Journal of Risk Regulation" 2015, vol. 6, iss. 3, s. 361.

²³ M.D. Adler and E.A. Posner, *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives*, University of Chicago Press 2001, *passim*.

²⁴ C.M. Radaelli, *The Diffusion of Regulatory Impact Analysis. Best Practice or Lesson-Drawing?*, "European Journal of Political Research" 2004, vol. 43, iss. 5.

dziedzin wiedzy, wobec czego stworzenie syntetycznych wyników badań jest niezwykle trudne, o ile w ogóle możliwe, posługują się one znacząco odmiennymi metodami badawczymi, a w pewnej mierze odmienne są także cele ich badań, determinujące ich zakres, a także postawione pytania badawcze²⁵. Tak zespolony zespół narzędzi badawczych musi pozostawać w związku z obserwowaniem i ewaluacją skutków regulacji – tak finansowymi, jak i społecznymi w najszerszym tego słowa znaczeniu, to jest obejmującym możliwie najszersze spektrum konsekwencji w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym, tak z indywidualnej perspektywy adresata, jak i ich grup i całości społeczeństwa – skutków zamierzonych jak i ewentualnych efektów ubocznych. Podstawowym celem jest wskazanie, na ile analizowana regulacja spełnia swoje zadanie, to jest efektywna i wywołuje zamierzone skutki w optymalny sposób. Często w tym kontekście, jako forma syntezy kryteriów analizy regulacji przywoływane jest także kryterium racjonalności regulacji. Zbadanie takich efektów wymaga ekstensywnego zastosowania metod ilościowych i jakościowych, w tym sondaży, konsultacji, badań fokusowych (ma to miejsce np w systemie duńskiej analizy skutków regulacji)²⁶. Muszą zarazem umożliwiać ocenę efektywności, adekwatności stosowanych środków prawnych jak i ich potencjał stosowania, koherencję systemową, jasność i klarowność²⁷. Wymagają badania orzecznictwa, ale także administracyjnych aktów stosowania prawa, a także wnikliwych badań związanych z prawnym kontekstem analizowanej regulacji – w szczególności jej systemowej spójności.

Skutki regulacji badane są zwykle przy zastosowaniu testów regulacyjnych, w szczególności testu opartego na weryfikowaniu zgodności obowiązującego prawa ze standardami postępowania (*compliance*) oraz testu efektów (*performance*). Inną metodą, mającą na celu zastosowanie szerszej perspektywy analizy, jest test funkcjonalności, który zakłada ocenę wszczynania procedur

²⁵ O trudnościach w stosowaniu empirycznych metod badawczych w analizach skutków regulacji: R.W. Parker, *The Empirical Roots of the "Regulatory Reform" Movement: A Critical Appraisal*, "Administrative Law Review" 2006, vol. 58, nr 2, s. 359. Zagadnienie to omawia także K. Van Aeken, op.cit., s. 57.

²⁶ Za A. Renda, op.cit., s. 114.

²⁷ Jak odnotowuje A. Renda, na poziomie UE wdrożony został pilotażowy program dotyczący wskaźników jakości regulacji prawnej, w końcowym raporcie z programu z 2004 r., zaproponowano trzy grupy wskaźników: 1) makro i ex ante, wskazujące zaprojektowane instrumenty i politykę, jaka ma być poprzez nie wdrażana, 2) mikro i ex post skoncentrowane na efektach i sytuacji adresatów, 3) wskaźniki jakościowe dotyczące techniki legislacyjnej. A. Renda, op.cit., s. 110.

nowelizacji (zmiany lub uchylania pewnych regulacji), a także swego rodzaju audyt stosowania regulacji w ramach administracji, w tym badania sondażowe zmian zachowania i kultury prawnej²⁸.

IV. Instytucjonalizacja analizy skutków regulacji

Niezależnie od obranej metodologii testów i analiz, ocena skutków regulacji *ex post* musi być dokonywana w taki sposób, aby jej efektem była opinia oparta na rzetelnych dowodach, w tym wynikach badań ilościowych i jakościowych, prowadzonych w określonych z góry warunkach., a także – o ile to będzie możliwe – badania skutków regulacji w wymiarze indywidualnym poprzez analizę aktów stosowania prawa. Analiza taka musi spełniać warunki weryfikowalności swoich wniosków. To z kolei wymaga, aby była przeprowadzona była w warunkach obiektywności i czytelności kryteriów oraz metod badawczych, w sposób zbliżony do analizy naukowej. Analiza skutków regulacji nie jest realizacją zadań wykonywanych z racji pełnienia funkcji politycznych, natomiast ma spełniać funkcję narzędzia sprawnego procesu ustawodawczego i funkcjonowania państwa. Ten cel implikuje uplasowanie zadania sporządzania analiz w sposób umożliwiający możliwie jak największy stopień oceny eksperckiej i odpolitycznienie tego procesu. Obiektywizm dokonanej analizy jest kluczowym warunkiem spełnienia przez nią swojej roli w systemie stanowienia prawa, jak i wpływu na realizację zasady transparentności oraz kontroli organów prawodawczych.

Ocena skutków regulacji *ex post* winna także spełniać cechę transparentności, to jest powinno być przeprowadzone w warunkach gwarantujących czytelne i przejrzyste kryteria, partycypację określonych podmiotów i upublicznienie ich wyników. Przejrzysty proces przeprowadzenia analizy skutków regulacji i opublikowanie wyniku ten analizy może spowodować, że wnioski w zakresie zmiany (lub uchylenia) przepisów analizowanych regulacji będą mogły być poddawane weryfikacji z punktu widzenia ich racjonalności – to jest zgodności z wynikami analiz i celowości z punktu widzenia zakładanych lub osiągniętych celów regulacji. To z kolei pozwoli nie tylko poprawić

²⁸ A. Renda, *op.cit.*, s. 110. Jak wskazuje ten autor tego rodzaju testy wdrażane są m.in. w Danii, Nowej Zelandii i Kanadzie.

jakość prac legislacyjnych i oparcie ich na miarodajnych przesłankach wynikających z analizy według kryteriów skuteczności i wpływu na otoczenie, ale także zwiększyć stopień przeświadczenia o racjonalności procesu legislacyjnego, a zatem legitymizować ten proces w sensie instytucjonalnym i społecznym. Powyższe warunki kierują refleksję nad analizą skutków regulacji na zagadnienie wyboru i usytuowania podmiotu powołanego do jej dokonywania. Istnieje w literaturze dość powszechna zgoda, że organ wyposażony w taką kompetencję powinien mieć zagwarantowaną niezależność od gremiów politycznych i władz publicznych²⁹. Za właściwy standard w tym kontekście uznawany jest model niderlandzki i powołana w 2000 r. *Actal*, to jest holenderska rada zajmująca się obciążeniami regulacją prawną, będąca ciałem niezależnym i zewnętrznym organem opiniodawczym dla rządu i parlamentu w kwestiach zmniejszenia obciążenia regulacyjnego dla przedsiębiorców i obywateli³⁰. *Actal* jest radą składającą się z przewodniczącego i maksymalnie zaledwie trzech członków, powoływanych spośród uznanych specjalistów w dziedzinie legislacji, w szczególności spośród naukowców i przedstawicieli świata gospodarczego lub polityki. Rada zajmuje się jednak przede wszystkim ewaluacją *ex ante*; jako odnotowuje Andreas Renda³¹, analizy *ex post* dokonywane są przede wszystkim w resortach rządowych, a ich wykonywanie należy do odpowiednich komórek ministerstw, dokonujących audytów w określonych obszarach regulacji – jest to ewaluacja rozproszona pomiędzy wiele jednostek organizacyjnych. Z kolei we Flandrii analiza *ex post* wykonywana jest przez jeden szczególny departament w ramach administracji państwowej. To drugie rozwiązanie umożliwia wypracowanie jednolitej metodologii i zapewnia spójność działań i polityki zaleceń, ale z kolei otwiera tak działające organy i same analizy na większe ryzyko zdominowania przez większość rządzącą. Sposób doboru składu ciała dokonującego analiz skutków regulacji oraz jego uplasowanie decydują w najpoważniejszym zakresie, w jakim dystansie wobec prawodawcy pozostaje ewaluator i jak bardzo organ taki eksponowany jest na ryzyko politycznego zdominowania – przez większość albo przez

²⁹ O konieczności zapewnienia niezależności ciała dokonującego oceny: A. Meuwese, *Regulatory Scrutiny in Transition*, „The European Journal of Risk Regulation” 2015, vol. 6, iss. 3, s. 359, A. Renda, *op.cit.*, s. 61–62.

³⁰ ACTAL obecnie funkcjonuje na podstawie Instellingsbesluit Actal 2011 z 16 czerwca 2011.

³¹ A. Renda, *op.cit.*, s. 63.

opozycję, narzucające pogląd na temat skutków regulacji prawnych podyktowany innymi niż merytoryczne względami. Dominuje jednak umiejscawianie jednostek dokonujących analiz wewnątrz administracji rządowej, wyposażonej w odpowiednie struktury wykwalifikowanej biurokracji i ekspertów w danej dziedzinie. Tego rodzaju model znacznie lepiej jednak funkcjonuje w odniesieniu do ocen *ex ante* niż dokonywanych już w trakcie obowiązywania aktów prawnych. Rzecz jasna, merytoryczna wartość i walor bezstronności przygotowanej analizy zależą w takich warunkach od statusu pracowników administracji publicznej; pomiędzy przygotowującym analizy *ex post* a władzami politycznymi resortów powinien istnieć 'chiński mur', gwarantujący autorom przygotowywanie analiz miarodajnych, w pełni obiektywnych i opartych o weryfikowalne dane, a także niezależnych od intencji władz politycznych ministerstw albo parlamentu.

V. Polskie regulacje i doświadczenia analizy skutków regulacji

W Polsce, tak jak w innych systemach wprowadzenie oceny *ex post* przeprowadzone zostało regulacjami i praktyką dotyczącą przewidywanych ocen skutków regulacji (*ex ante*). Pewne podstawy sporządzania OSR znalazły się już w ustawie o Radzie Ministrów – zgodnie z art. 29 pkt 1a³² zadaniem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jest m.in. dokonywanie ocen skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji oraz sporządzanie ocen tych skutków. Instytucja oceny skutków regulacji (OSR) została wprowadzona w 2001 r. na podstawie Regulaminu pracy Rady Ministrów³³, stając się obligatoryjnym elementem procesu opracowywania rządowych projektów aktów prawnych, jako załącznik do uzasadnienia projektu aktu prawnego. Jak odnotowuje M. Wiszowaty, wprowadzenie OSR do polskiego porządku prawnego stanowiło jeden z przejawów realizacji zalecenia C (95) 21 Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z 9 marca 1995 r. w sprawie poprawy jakości regulacji³⁴. Obecnie obowiązujący Regulamin pra-

³² Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t. j. Dz.U. 2003, Nr 24, poz. 199 ze zm.).

³³ Uchwała nr 125 Rady Ministrów zmieniająca uchwałę – Regulamin Rady Ministrów (M.P. 2001, Nr 33, poz. 547).

³⁴ M.M. Wiszowaty, op.cit., s. 42.

cy Rady Ministrów z 2013 r.³⁵ w brzmieniu znowelizowanym uchwałą nr 62 Rady Ministrów z 1 czerwca 2016 r. zmieniającą uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów³⁶ stanowi w § 24 ust. 3, że organ podejmujący prace nad projektem, przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego oraz projektu założeń projektu ustawy dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Wyniki owej oceny (OSR) stanowią odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego oraz odrębną część projektu założeń projektu ustawy (§ 28. 1.). Regulamin określa, co musi zawierać ocena skutków regulacji – są to m.in.: wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny; 2) informacje o przeprowadzonych konsultacjach, wyniki analiz wpływu projektowanego aktu normatywnego na adresatów oraz wpływu projektu na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na: sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, a także wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń, a także zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu; określenie celu i istoty interwencji i porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach. Oceny przedstawiane są na formularzu, którego wzór opracowuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Koordynację sporządzania OSR zapewnia wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów członek Rady Ministrów albo sekretarz albo podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Szczególna regulacja i kryteria OSR znalazły się w ustawie z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej³⁷, zgodnie z którą Rada Ministrów obowiązana jest przekazać obu izbom parlamentu projekty stanowisk w sprawie projektów aktów ustawodawczych i innych aktów Unii Europejskiej określonych w cytowanej ustawie. Do każdego projektu takiego stanowiska powinno być dołączone uzasadnienie, obejmujące ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu ustawodawczego Unii Europejskiej dla polskiego systemu prawa,

³⁵ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. (M.P. 2013, poz. 979).

³⁶ M.P. 2016, poz. 494.

³⁷ Dz.U. 2010, Nr 213 poz. 1395.

a także skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 ust. 3 pkt 1 i art. 11 ust. 2 ustawy)³⁸.

Obowiązek przygotowanie oceny skutków regulacji przewidziany jest także przez Zasady techniki prawodawczej – zgodnie z § 1 ust. 1³⁹ podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się dokładną analizą stanu stosunków społecznych, stanu prawnego, określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań oraz wskazaniem możliwości podjęcia alternatywnych wobec projektowanych środków interwencji władzy publicznej, służących realizacji wyznaczonych celów. W ostatnim czasie instytucja OSR pojawiła się także w regulaminie Sejmu: art. 34 regulujący wymogi dotyczące składanego projektu ustawy został uzupełniony o ustęp 2a, zgodnie z którym: „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”.

Ocena funkcjonowania regulacji (ustawy) – czyli ocena skutków regulacji *ex post* jest przewidziana w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Zgodnie z § 152 ust. 1 członek Rady Ministrów właściwy w sprawach regulowanych daną ustawą przygotowuje ocenę jej funkcjonowania, zwaną dalej „OSR *ex post*” o ile: 1) o jej przygotowanie wystąpi Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy, albo jeśli 2) wynika to z testu regulacyjnego założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów lub z OSR projektu ustawy przyjętego przez Radę Ministrów. Ponadto członek Rady Ministrów może przygotować OSR *ex post* z własnej inicjatywy. Zgodnie z § 154 Regulaminu OSR *ex post* zawiera w szczególności: 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa oraz jej zakres przedmiotowy, 2) zwięzłe przedstawienie zakładanych celów ustawy wraz z określeniem stopnia ich dotychczasowej realizacji, 3) zwięzłe przedstawienie środków zmierzających do osiągnięcia tych celów wraz z oceną ich funkcjonowania; 4) zwięzłe porównanie przewidywa-

³⁸ Szerzej o trybie procedowania w tych sprawach – M. Wiszowaty, op.cit., s. 55.

³⁹ W brzmieniu ustalonym przez § 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 5 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. poz. 1812), które weszło w życie 1 marca 2016.

nych skutków społeczno-gospodarczych ustawy z faktycznie występującymi w odniesieniu do poszczególnych grup jej adresatów, 5) zestawienie problemów związanych z funkcjonowaniem ustawy, w szczególności zgłaszanych przez jej adresatów, wraz ze stanowiskiem członka Rady Ministrów; 6) wnioski a także rekomendację członka Rady Ministrów w kwestii ewentualnej konieczności podjęcia działań korygujących, w szczególności przeprowadzenia nowelizacji ustawy. OSR *ex post* przedstawia się na formularzu, którego wzór Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieszcza w BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jest on udostępniany także w serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego. Przed przedstawieniem Radzie Ministrów członek Rady Ministrów wnosi OSR *ex post* do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. O ile przygotowanie OSR *ex post* wynikało z wystąpienia Rady Ministrów lub jej organu pomocniczego lub testu regulacyjnego albo OSR projektu ustawy, członek Rady Ministrów przedstawia OSR *ex post* Radzie Ministrów lub jej organowi pomocniczemu.

Praktyka OSR *ex post* jest wątpliwa; jak wynika ze strony Rządowego Procesu Legislacyjnego, wykonano ją dotąd jedynie dziesięciokrotnie. W przypadku wszystkich aktów poddanych takiej ocenie, ich przygotowanie wynikało z powodu wystąpienia przesłanki określonej w par. 152 ust. 1 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, zazwyczaj na skutek wystąpienia decyzji Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu. Nie ma żadnego przypadku, w którym przygotowanie OSR *ex post* wynikałoby z testu regulacyjnego albo OSR projektu ustawy. W żadnym też przypadku Członkowie Rady Ministrów nie podjęli przygotowania OSR *ex post* z własnej inicjatywy.

Kompetencje w zakresie analiz skutków regulacji przypisane zostały w ramach władzy ustawodawczej. Zgodnie z § 17 p. 3 Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu⁴⁰ do zadań Biura Analiz Sejmowych, będącego wyodrębnioną komórką organizacyjną Kancelarii Sejmu należy m.in. analiza skutków prawnych, ekonomicznych i społecznych funkcjonowania uchwalanych ustaw. Biuro Analiz Sejmowych pełni szczególną rolę w procesie opiniodawczym w toku procedury ustawodawczej, jest instytucją gromadzącą po pierwsze ekspertów sejmowych, będących autorami większości ekspertyz zasięgniętych w procesie stanowienia prawa w parlamencie, po drugie zaś jest

⁴⁰ Załącznik do Zarządzenia Nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu.

komórką organizacyjną sejmu, która decyduje o wyborze ekspertów także w tych sytuacjach, w których organy Sejmu zdecydowały się sięgnąć po ekspertyzę zewnętrzną. Może to mieć szczególne znaczenie w odniesieniu do analiz dotyczących skutków regulacji *ex post*, ich wykonanie w znacznej mierze wykracza poza merytoryczne ramy kompetencji prawniczych i wykonane może być (w zależności od przewidzianego prawem i potrzebami związanymi z przedmiotem regulacji) przez ekspertów z wielu dziedzin i obszarów wiedzy.

VI. Podsumowanie

Zaprezentowany stan prawny oceny skutków regulacji dokonywanej przy opracowywaniu założeń i projektu ustawy jak i tej dokonywanej (w rzadkich wypadkach) *ex post* pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze uwagę zwraca bardzo niska ranga aktów prawnych, jakimi instytucje te są regulowane. Oceny znajdują swoją podstawę co prawda w akcie rangi ustawy, to jest w ustawie o Radzie Ministrów, ale instytucja ta wskazana jest jedynie jako jedno z zadań Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Pozostała część podstaw funkcjonowania OSR znajduje się w aktach rangi rozporządzeń albo uchwał Rady Ministrów, to jest aktów o charakterze wewnętrznym. Szczegółowa regulacja przygotowania oceny skutków regulacji zawarta jest m.in. w: Metodologicznych podstawach oceny skutków regulacji, przyjętych przez Radę Ministrów 1 lipca 2003 r., Wytocznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR), przyjętych przez Radę Ministrów 10 października 2006 r. Oba te akty przyjęto w formie zapisu w protokole z posiedzeń, nie mają one ani przewidzianej prawem formy, ani żadnej mocy prawnej. Także rola komórki odpowiedzialnej za ocenę w ramach parlamentu, czyli BAS znajduje bardzo wątplą podstawę prawną, a wobec braku regulacji dotyczących procesu zamawiania, przeprowadzania i dalszego procedowania takich analiz znaczenie tej kompetencji jest nikłe, zaś sama regulacja w tym zakresie – martwa.

Po wtóre – regulacja dotycząca oceny skutków regulacji (tak *ex ante* jak i *ex post*) charakteryzuje się znacznym stopniem ogólności, czego przykładem sformułowanie o wpływie na „rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców”. Powoduje to w praktyce dużą dowolność w formułowaniu ocen zawartych w OSR, albo

używanie w niej formuły, „nie ma wpływu”⁴¹, albo że określenie skutków będzie możliwe dopiero po dokonaniu innych uzgodnień i konsultacji. Dowolność formułowania wniosków w ramach OSR spowodowana jest też brakiem trybu weryfikacji tego rodzaju analiz oraz brakiem konieczności wykazywania dowodów i badań na poparcie zawartych w nich konkluzji. Oceny wpływu funkcjonowania ustawy przygotowywane są wyłącznie przez członków Rady Ministrów, czyli przez aparat biurokratyczny resortu zaangażowanego w proces prawotwórczy, a przedstawiane są jedynie Komitetowi Stałemu Rady Ministrów, następnie zaś Radzie Ministrów. Mają charakter sektorowy, a ich weryfikacja merytoryczna ma bardzo ograniczony i mało ekspercki charakter.

Najbardziej jednak uderzającą cechą polskiego modelu oceny skutków regulacji jest bardzo wąski zakres zastosowania tej instytucji. Ocena skutków regulacji *ex ante* stosowana jest jedynie w przypadku projektów z inicjatywy Rady Ministrów. Z powodów niezrozumiałych systemowo, to jest z punktu widzenia racjonalności procesu stanowienia prawa, instytucja ta nie jest stosowana w przypadku projektów ustaw pochodzących od innych podmiotów – z wyjątkiem wymogu ostatnio wprowadzonego przez art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu, dotyczącego praw przedsiębiorców. Oceny skutków regulacji *ex ante* przygotowywane są jedynie na wstępnym etapie pracy nad projektem, to jest przed skierowaniem projektu aktu prawnego do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. W stosunku do gotowego projektu, po ewentualnych zmianach, ani też w trakcie zgłaszania poprawek w trakcie parlamentarnej procedury ustawodawczej nie sporządza się nowej OSR.

Oceny wpływu funkcjonowania ustawy sporządzane są w praktyce w jeszcze węższym zakresie, jedynie w odniesieniu do tych ustaw, co do których odpowiednie żądanie zgłosi organ pomocniczy Rady Ministrów. Dotychczasowa regulacja OSR, a w szczególności OSR *ex post* jest marginalna, fragmentaryczna i ma zdecydowanie zbyt wąski zakres, a praktyka stosowania tej instytucji jest zbyt wąska, by można było sądzić, że staje się elementem istotnym metodyki tworzenia prawa, mimo formułowanych w tym zakresie postulatów⁴².

⁴¹ E. Handt, *Ocena Skutków Regulacji w Polsce – stan obecny i propozycje zmian Wprowadzenie do dyskusji*, <http://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Hardt-Wprowadzenie-do-dyskusji-o-OSR.pdf> (15.07.2018).

⁴² M. Wiszowaty, *op.cit.*, s. 78.

Polska regulacja a także praktyka ocen funkcjonowania ustawy nie spełnia żadnego z modelowych wymogów. W odniesieniu do oceny wpływu funkcjonowania (oceny *ex post*) w żadnym przypadku jej dokonanie nie jest obligatoryjne, oceny takie nie są także dokonywane okresowo⁴³. Sporządzane są jedynie w odniesieniu do nielicznych aktów prawnych, a inicjacja procesu zależy od organu politycznego (lub jego ciała pomocniczego), albo od tego, kto był projektodawcą aktu prawnego – tego rodzaju usytuowanie procesu analizy jest skazane na uzależnienie analizy, ale i jej wyniku od woli organu zainteresowanego osiągnięciem określonej konkluzji. Brak też wprowadzenia czynników i gwarancji niezależności osób dokonujących ocen od wpływu czynników politycznych. Choć proces jej dokonywania został sparametryzowany przez narzucony szczegółowy formularz oceny, nie został zapewniony jej ekspercki i miarodajny charakter. Wreszcie, analizy skutków regulacji nie są sporządzane w warunkach umożliwiających ich weryfikację. Dotychczasowe wątle doświadczenia ocen skutków regulacji *ex post* – jak i szersze dotyczące ocen *ex ante* – wskazują wyraźnie, że brak procedur weryfikujących powoduje ich powierzchowność i zdawkowość w zakresie dokonywanych badań nad stosowaniem prawa, wskazywaniem podmiotów, na które akt oddziałuje, jak i w konkluzjach dotyczących samych skutków aktu prawnego. Podstawowym warunkiem miarodajności i efektywności analizy skutków regulacji *ex post* jest to, aby była ona prowadzona przez ciała z udziałem ekspertów, jak najpełniej uniezależnione od woli projektodawcy i ciał biorących udział w procesie ustawodawczym. Jednym z elementów gwarantujących tego rodzaju autonomię ciała przygotowującego analizę i rzetelność oceny jest oparcie jej na naukowym paradygmacie prowadzenia badań metodami analitycznymi, dających się weryfikować i wniosków mających oparcie w dowodach i zebranych materiale źródłowym. Aby funkcje ocen wpływu funkcjonowania regulacji mogły odegrać istotną rolę w procesie poprawy jakości aktów prawnych i spójności oraz efektywności systemu prawnego, badania takie opierać się muszą na miarodajnych i obiektywnych danych, tak aby ich wyniki poddawały się procesowi weryfikacji – tak w łonie rządu jak i w parlamencie, a także

⁴³ O potrzebie okresowej ocenie skutków regulacji: J. Paczocha, W. Rogowski, *Ocena skutków przepisów a perspektywa wdrożenia reformy regulacji*, [w:] *Ocena skutków regulacji*, red. W. Szpringer, W. Rogowski, Warszawa 2007, s. 197–199.

w ramach szerokiej kontroli społecznej, zaś konkluzje powinny pochodzić od autorów niezależnych od aktorów procesu prawodawczego.

Literatura

- Adler M.D., Posner E.A., *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives* University of Chicago Press 2001.
- Aeken K. van, *From Vision to Reality: Ex Post Evaluation of Legislation*, "Legisprudence" 2011, vol. 5, nr 1.
- „Ex post evaluation” in *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, DOI 10.1787/gov_glance-2015-en.
- Handt Ł., *Ocena Skutków Regulacji w Polsce – stan obecny i propozycje zmian Wprowadzenie do dyskusji*, <http://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Hardt-Wprowadzenie-do-dyskusji-o-OSR.pdf>.
- Keyaerts D., *Ex ante evaluation of EU legislation intertwined with judicial review? Comment on Case C-58/08 Vodafone*, „European Law Review” 2010, vol. 35, iss. 6.
- Keyaerts D., *The Impact of Better Regulation in the Case Law of the European Court of Justice*, „European Journal of Risk Regulation” 2012, vol. 3, iss. 2.
- Kozłowski W., Matczak M., Luty O., *Ocena skutków regulacji a krajowy i wspólnotowy proces prawotwórczy*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Wierzbica, 3–5 czerwca 2004 r.*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Zakamycze, Warszawa–Kraków 2005.
- Małajny I., *Pojęcie kontroli parlamentarnej*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodziny*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015.
- Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, 13 November 2001, Communication on Better Regulation in 2005, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, Communication from the Commission, Better regulation for better results – An EU agenda, 19 May 2015, COM (2015).
- Meuwese A., *Regulatory Scrutiny in Transition*, „European Journal of Risk Regulation” 2015, vol. 6, iss. 3.
- Paczocha J., Rogowski W., *Ocena skutków przepisów a perspektywa wdrożenia reformy regulacji*, [w:] *Ocena skutków regulacji*, red. W. Szpringer, W. Rogowski, Warszawa 2007.
- Parker R.W., *The Empirical Roots of the Regulatory Reform Movement: A Critical Appraisal*, „Administrative Law Review” 2006, vol. 58, nr 2.

- Purnhagen K.P., Feindt P.H., *Better Regulatory Impact Assessment: Making Behavioural Insights Work for the Commission's New Better Regulation Strategy*, "European Journal of Risk Regulation" 2015, vol. 6, iss. 3.
- Radaelli C.M., *The Diffusion of Regulatory Impact Analysis. Best Practice or Lesson-Drawing?*, "European Journal of Political Research" 2004, vol. 43, iss. 5.
- Renda A., *Impact Assessment in the EU. The State of the art and the art of the state*, Brussels 2006.
- Szpringer W., Rogowski W., *Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa*, [w:] *Ocena skutków regulacji*, red. W. Szpringer, W. Rogowski, Warszawa 2007.
- Wiszowaty M.M., *Ocena skutków regulacji i procedury konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym – analiza prawna*, [w:] G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Warszawa 2012.