



Wojciech Rogowski*

**ZASÓB I INFLACJA
PRZEPISÓW PRAWA W POLSCE
(z uwagami porównawczymi)**

Artykuł podejmuje problematykę pomiaru zasobu prawa, optymalnej liczby przepisów prawa, nadmiaru prawa, nadregulacji i inflacji prawa, czyli problemów budzących zainteresowanie bardziej opinii publicznej niż badaczy. Przedmiotem badania jest liczebność prawa w Polsce oraz w wybranych krajach. Celem analizy jest stwierdzenie stanu zasobu prawa oraz dynamiki przyrostu przepisów w perspektywie legislacji III RP na tle sytuacji w innych krajach. Podjęto również próbę inwentaryzacji poglądów o przyczynach oraz skutkach rozrostu liczby i objętości regulacji.

Pojęcia kluczowe: legislacja, regulacje, parlament, proces legislacyjny, ustawy

JEL Classification: K2, K20, D72, L51.

Rozwojowi społeczeństw i gospodarki towarzyszyło od zawsze prawo. Posiadanie spisanych praw i sądów (trybunałów) sprawnie orzekających na ich podstawie było przewagą konkurencyjną, czynnikiem rozwoju miast i królestw. Przykładem może być rola średniowiecznych praw cechowych, zbiorów *ius mercatorum*

* Wojciech Rogowski, dr, Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Gospodarki Światowej, ORCID: 0000-0001-8376-250X.

Artykuł jest efektem badania finansowanego ze środków grantu Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji DEC-2016/23/B/H55/0354,

w miastach hanzeatyckich czy statutów włoskich miast-republik¹. Ponadto już wówczas funkcjonowała mnogość praw: władcy feudalnego, kościoła (kanoniczne), wspólnot lokalnych itp. Prawo było też pożądaną innowacją. Przykładem jest np. Kodeks Justyniana, który odegrał bardzo ważną rolę w tworzeniu współczesnych systemów prawnych, czy prawo magdeburskie, które stało się podstawą rozwoju wielu miast w Europie Środkowej. Rosło zapotrzebowanie na prawo spisane co powodowało, że przepisów przybywało i nie było to wówczas zjawisko nowe. Już Tacyt (I w. n.e.) zauważył problem mnogości praw i tego skutków („przy największym nierządzie państwa, najlichniesze są prawa”)². Piętnaście wieków później M. de Montaigne zauważał, że „we Francji istnieje za dużo prawa, jak gdyby prawnicy starali się zrealizować szaloną wizję stworzenia konkretnej ustawy, dla każdej sprawy możliwej do pomyślenia, i to nie tylko w tym świecie, ale we wszystkich światach Epikura. Można sądzić, że do uregulowania nieskończonej różnorodności ludzkich postępów nie wystarczyłoby nawet i 100 tysięcy takich praw”³. Od tego czasu minęły kolejne cztery wieki a problem nadmiaru prawa pozostał⁴. Liczba „praw” zbliża się w niektórych krajach (uniach) do owej niewyobrażalnie wielkiej liczby (tabela 1).

Liczebność i nadmiar

Zjawiska nadmiaru regulacji, przeregulowania (nadregulacji), „nadpodaży” prawa, czy „inflacji prawa” są więc obserwowane od wieków. Podjęto też próby zdefiniowania tych terminów. Nadmiar prawa to znacząca, wielka liczba przepisów prawa znajdujących się w obrocie, która jak się wydaje jest zbyt duża i ta mnogość może rodzić negatywne skutki, tak dla samego systemu prawa, jak dla jego użytkowników, szczególnie tych nieprofesjonalnych. Nadregulacja jest zjawiskiem jakościowym i polega na tworzeniu licznych nowych, lecz niekoniecznie potrzebnych czy niezbędnych przepisów

¹ R. Wojciechowski, *Lex mercantoria jako czynnik regulacji gospodarki w późnym średniowieczu*, [w:] *Regulacje prawne gospodarki w rozwoju historycznym*, red. A. Szymańska, ATUT, Wrocław, 2017, s.45-59;

² P. K. Tacyt, *ca. 100 n.e., Historiæ, Annales, III, 27 in fine: (...) corruptissima republica plurimæ leges.*

³ B.M. Fontana, *Rządy prawa a problem reformy prawa w „Próbach..” Michaela de Montaigne’ a* [w:] *Demokracja i rządy prawa*, red. Nauk. J.M. Maravall (tłum. A.Przeworski, P. Kazimierzczak, J.Winczorek) (org. *Democracy and The Rule of Law*), SCHOLAR, Warszawa, 2010, s. 294; księga III traktatu pt. *Essais de Messire Michel Seigneur de Montaigne, Chevalier de l’Ordre du Roi, et Gentil homme ordinaire de sa Chambre*, z której pochodzi cytat, ukazała się drukiem w roku 1588.

⁴ Przykłady z najnowszej historii m.in.: *Over-regulated America*, *The Economist*, 18th Feb 2012, www.economist.com/print; *Too much federal regulation has piled up in America*, *The Economist*, 2 nd March 2017, www.economist.com/print; Cipiur J., 2016, *Co 36 godzin nowa, na ogół zła ustawa*, www.obserwatorfinansowy.pl; *Produkcja prawa w Polsce największa w historii*, 2017, Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, Grant Thornton.

prawnych⁵. O inflacji prawa mówimy gdy następuje wzrost liczby przepisów prawa, co wynika z dużego zakresu tworzenia aktów normatywnych w procesie legislacyjnym (rozrost procesu legislacji). Termin „inflacja” oznacza też utratę wartości, co w przypadku prawa nie jest łatwe do określenia, choć intuicyjnie postrzegamy, że mnogość aktów prawnych może powodować ich mniejszą wagę niż jednego dobrze sformułowanego aktu normatywnego. Termin „inflacja prawa” ma negatywną konotację, gdyż trudno uznać, by zjawisko mnożenia przepisów prawa miało korzystny wpływ na system prawa jako pewną uporządkowaną całość (w założeniu prawodawcy) oraz na poddaną temu prawu rzeczywistość.

Pomimo tych faktów, refleksji i ostrzeżeń do dziś nie jest jednak określona objętość prawa i skala przyrostu przepisów prawa, taka która byłaby optymalna z punktu widzenia rozwoju społeczeństwa, gospodarki czy państwa. Czy liczba przepisów prawa jest istotna dla rozwoju? Czy można sobie wyobrazić optymalny poziom rozwoju systemu prawa, jego liczebności jak i zakresu, który byłby „naturalny”⁶ w procesie rozwoju społecznego i gospodarczego danej społeczności lub państwa? Jaki jest optymalny poziom regulacji? Kiedy możemy twierdzić, że występuje nadmiar prawa? Przy jakim poziomie regulacji koszty ich braku (lub słabości) są wyższe niż korzyści z ich funkcjonowania? Przy jakim poziomie regulacji ich nadmiar rodzi koszty przewyższające korzyści społeczne? Na pytania te nie znamy odpowiedzi, choć ostatnio podejmuje się badania próbujące uchwycić te zależności.

Przyczyny

Wzrost liczby regulacji może być tłumaczony postępowaniem cywilizacyjnym, technologicznym i demograficznym – nowe zjawiska, powodujące nowe konflikty i zagrożenia, wymagają by objąć je regulacjami („uregulować”) w imię ochrony fundamentalnych praw. Grozi to objęciem regulacjami prawnymi dziedzin życia, które takiej regulacji w ogóle nie wymagają. Zmiany mogą wynikać też z refleksji nad działaniem dotychczasowego prawa i potrzeby (konieczności) jego poprawy. Niedoskonałość wprowadzanych

⁵ A. Świdorski, *Kryzys finansowy 2007-2009 jako efekt dysfunkcji legislacyjnych w systemie prawa*, HUK, 2009, nr 2(8), s. 161-218.

⁶ Poziom „naturalny” to stan do którego powinna powracać liczba i aktywność legislacji po okresach wybicia ze stanu równowagi, powodowanych zjawiskami występującymi okresowo (zmianami w gospodarce, w systemie politycznym, etc.). W ekonomii istnieje pojęcie „naturalnej stopy procentowej”, która jest definiowana jako realna stopa procentowa prowadząca do ustabilizowania się inflacji co powinno prowadzić do zerowej luki popytowej i pełnego wykorzystania czynników produkcji czyli rozwoju gospodarki na takim poziomie, który nie przynosi złych efektów ubocznych. (por. M. Bizozza-Brzezina, *Zagadnienie naturalnej stopy procentowej*, „*Ekonomista*” 2003, nr 4, 457-477.

wcześniej przepisów sprawia, że konieczna jest ich zmiana. Przyrost prawa może być wynikiem konieczności dostosowania prawa do wymogów zewnętrznych, np. przyjęcia zasad obowiązujących w stowarzyszeniach i organizacjach międzynarodowych, jak akcesja do Unii Europejskiej.

Pojawianie się nowych aktów prawa może wynikać m.in. z braku należytej staranności prowadzenia uzgodnień wewnętrznych i konsultacji zewnętrznych (publicznych) oraz braku analizy post-legislacyjnej i oceny skutków regulacji. W takiej sytuacji osoby tworzące prawo mają za małą wiedzę, nie potrafią wyobrazić sobie praktycznych konsekwencji wprowadzanych zmian, stąd przepisy prawa są wadliwe i wymagają zmian. Nieprawidłowości procesu legislacyjnego powodują przyjęcie przepisów o złej jakości (z błędami, pominięciami, etc), co powoduje konieczność szybkiej ich nowelizacji. Ponadto winny może być pośpiech procesu legislacyjnego oraz złe zasady prac legislacyjnych, dopuszczające do nadmiernego modyfikowania projektów rządowych, co wypacza ich sens⁷. Przepisy stają się nieczytelne i niezrozumiałe na skutek nadmiernego upolitycznienia procesu stanowienia prawa, gdy dochodzi do polityczno-lobbystycznych targów. Wzrost objętości prawa może też wynikać z kazuistyki, gdy wadliwy jest proces legislacyjny.

Za przyrost regulacji może odpowiadać też działanie mechanizmu tzw. „trójkąta egoizmu”, który tworzą (1) członkowie parlamentu (posłowie), których celem jest reelekcja, (2) grupy interesów (lobbying), których celem jest poprawa własnych wyników ekonomicznych oraz (3) „agencje rządowe” oczekujące większego budżetu dla siebie⁸. Wzajemne oddziaływanie tych stron uruchamia działania kończące się zazwyczaj nowymi przepisami, a także nakręca spiralę oczekiwań, którym może sprostać tylko nowe prawo. Formułowana jest hipoteza, że politycy hołdują przekonaniu, że im więcej nowego prawa produkują, tym lepiej wypełniają swoją rolę⁹.

W przypadku Unii Europejskiej skala przyrostu liczby aktów normatywnych jest tłumaczona koniecznością zakończeniem budowy rynku wewnętrznego UE, wprowadzeniem unii walutowej, a w ostatnich latach – koniecznością reakcji na kryzys finansowy i zapewnienia stabilności finansowej¹⁰. Nadmiar stron przepisów

⁷ *Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, 2015, Grant Thornton s. 9.

⁸ W. Harrington, R.D. Morgenstern, *Evaluating Regulatory Impact Analyses*, „Resources for the Future Discussion Paper” 2004, 04-04, s. 2.

⁹ T. Wróblewski, *Gospodarka potrzebuje stabilnego prawa*, [w:] *Legislacyjna burza szkodzi polskim firmom*. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, Grant Thornton, 2015, s. 3.

¹⁰ R. Grzeszczak, *Lepsze tworzenie prawa w Unii Europejskiej*, [w:] *Dobre państwo, złe prawo – w kręgu myśli Gustawa Radbrucha* pod red. P. Mochnaczewski, A. Kociotek-Pęksy, 2009, s. 106-120, s. 109.

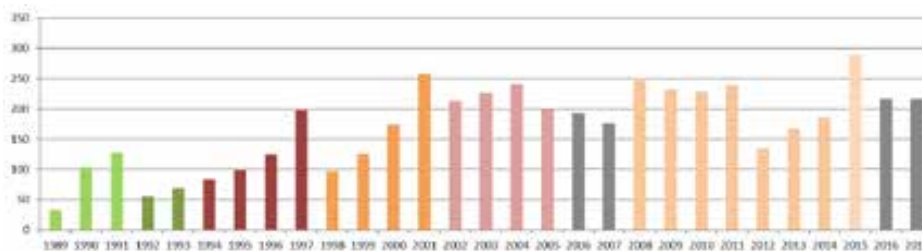
prawa tłumaczy się w dużej mierze rosnącą troską o szczegóły i o uwzględnienie „szczególnych” przypadków – wyjątków, szczególnych uwarunkowań, derogacji etc.¹¹

Przypływ (strumień) prawa

Nadmiar norm prawnych tworzonych przez organy normotwórcze nie jest zjawiskiem nowym w Polsce. Problem ten był już wcześniej podejmowany przez przedstawicieli doktryny prawa i ekonomii, w tym w Polsce u samego progu transformacji ustrojowej¹².

W Polsce w pierwszych latach po 1989 r. dynamika procesu legislacyjnego postępowała wraz ze zmianami politycznymi (kolejne kadencje Sejmu). Ilość uchwalanych ustaw i objętość publikowanego prawa (strony „Dziennika Ustaw”) rosła w kolejnych latach, ale przyrost był umiarkowany – od kilku do kilkunastu procent rocznie (wykres 1. i 2.).

Wykres 1. Liczba ustaw uchwalonych przez Sejm w poszczególnych latach kadencji w okresie 1989-2017



Źródło: Sprawozdania z prac Sejmu RP, www.sejm.gov.pl. Kolorem oznaczono kadencje parlamentu.

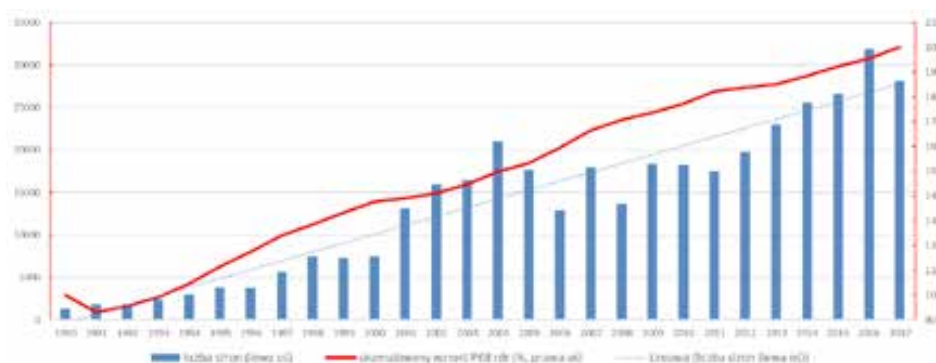
W pierwszych latach transformacji nowe prawo, w tym wszystkie ustawy realizacji reform odbudowujących gospodarkę rynkową („Plan Balcerowicza”), opublikowano na mniej niż 2 tysiącach stron Dziennika Ustaw.

¹¹ C. Wiener, *Inflacja prawa i jej konsekwencje* [w:] *Państwo, prawo, obywatel*, Warszawa-Wrocław, 1989, s. 444.

¹² Ibidem, s. 437-463; Ł. Boberek, *Stan infrastruktury prawnej*, [w:] J. Brdulak (red.) *Rozwój elementów infrastruktury życia społeczno-gospodarczego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, 2005; J. Sokołowski, P. Poznański, *Struktura procesu legislacyjnego w analizie ilościowej*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997 – 2007*, pod red. J. K. Sokołowski i P. Poznański, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków, 2008, s. 237-280; S. Wronkowska-Jaskiewicz, 2009, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXXI, 2, s. 111-129; W. Rogowski, J. Paczocha, *Państwo dobrych regulacji* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. J. Staśkiewicz, T. Stawecki, LexisNexis, Warszawa, 2010, s. 207-215; M. Żuralska, O. Kazalska, J. Maśnicki, *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, Koło Naukowe Analizy Prawa „Ratio Legis”, Warszawa, 2012; *Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, Grant Thornton, Warszawa, 2015; M. Żuralska, A. Brudnoch, K. Dąbrowska, M. Sierżputowska, *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, Koło Naukowe Analizy Prawa „Ratio Legis”, Warszawa 2017.

W kraju dokonywała się transformacja i nastąpił zwrot do demokratycznego sposobu tworzenia prawa. Oznaczało to wyeliminowanie pozaparlamentarnego ośrodka norm prawnych jakim była administracja partii komunistycznej (tzw. prawo powielaczowe nieuwzględniane w dotychczasowych pomiarach prowadzonych w oparciu o dziennik urzędowy¹³) oraz wzmocnienie roli parlamentu i rządu w legislacji. Lata 90. XX w. były okresem powrotu do normalności rynkowej w gospodarce, szybkiej modernizacji państwa i społeczeństwa oraz wzrostu gospodarczego. Procesy te wymagały nowych regulacji, co szybko uwidoczniło się w statystykach parlamentarnych (wykres 2).

Wykres 2. Objętość rocznika Dziennika Ustaw (1990-2017*) na tle rozwoju gospodarki Polski



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.sejm.gov.pl (28.02.2018).

* od 2012 r. „Dziennik Ustaw” nie jest wydawany w wersji papierowej, scalonej. W kolejnych latach objętość rocznika oznacza sumę stron pliku .pdf poszczególnych aktów opublikowanych na stronie www.isap.sejm.gov.pl. Wskaźnik wzrostu PKB wg danych Banku Światowego <https://data.worldbank.org>

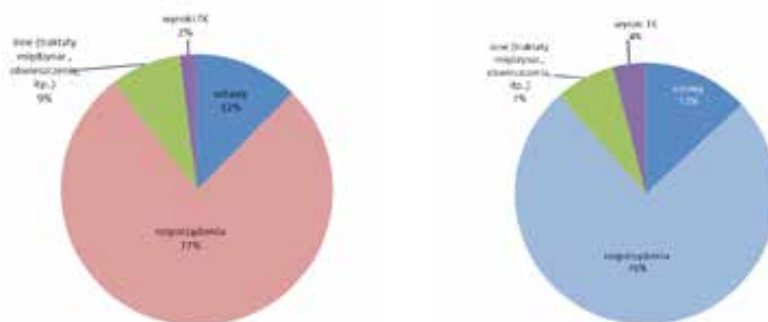
Wyraźne przyspieszenie przyrostu stron nowego prawa ujawniło się wraz z przygotowaniem do akcesji Polski do Unii Europejskiej. W 2001 r. zaobserwowano wzrost o 76% objętości Dziennika Ustaw (13,1 tys. stron). Choć nazwa tego organu promulgacyjnego informuje o ustawach, to stanowią one jedynie kilkanaście procent objętości rocznika. Gros objętości dziennika urzędowego stanowią rozporządzenia wydawane na podstawie delegacji ustawowych (wykres 3).

W roku akcesji do Unii Europejskiej (2004) rocznik Dziennika Ustaw zamknął się liczbą już 21 tys. stron. Przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej wiązały się z rekordową aktywnością parlamentu. Maksimum aktywności legislacyjnej, pod kątem liczby uchwalonych ustaw, osiągnięto w 2001 r., gdy Sejm przyjął ich po-

¹³ *Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, 2015, Grant Thornton, s. 11.

nad 250. Pod względem objętości (liczba stron), rekord odnotowano w 2004 r., gdy uchwalono 250 ustaw, w tym 75 związanych z akcesją do UE. W kolejnych latach obserwowano trend spadkowy i można było zakładać, że produkcja legislacyjna będzie utrzymywała się na poziomie poniżej 200 ustaw i 15 tys. stron prawa rocznie¹⁴. Niestety, kryzys finansowy, który wystąpił w okresie 2008-2009 uaktywnił także polskich legislatorów w kolejnych latach. Już w 2013 r. nieznacznie przekroczono objętość rekordowego rocznika Dziennika Ustaw z 2004 r.¹⁵, a VI kadencja Sejmu przyniosła największą liczbę ustaw przyjętych kiedykolwiek w historii polskiego parlamentaryzmu (blisko tysiąc uchwalonych ustaw w 4 lata). Roczne maksimum osiągnięto w 2015 r., gdy uchwalono 289 ustaw, co jest rekordem w historii polskiego parlamentaryzmu po 1918 r. W drugiej połowie drugiej dekady XXI w. roczna „produkcja legislacyjna” przekracza już 25 tys. stron! Dla porównania, w Szwecji roczny wynik pracy rządu i parlamentu zawiera się na ok. 3 tys. stron¹⁶. Ale już we Francji liczba stron aktów prawnych, które rocznie wchodzi w życie to ok. 22,5 tys. stron, a więc liczba zbliżona do tej w polskim dzienniku urzędowym¹⁷.

Wykres 3. Struktura zawartości Dziennika Ustaw ukazującego się w latach 1990-2015
Polska transformująca się (1990-2004) Polska unijna (2005-2015)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych LEX, www.lex.pl

¹⁴ W. Rogowski, J. Paczocha, *Państwo dobrych regulacji?* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. J. Staśkiewicz, T. Stawecki, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 207-215.

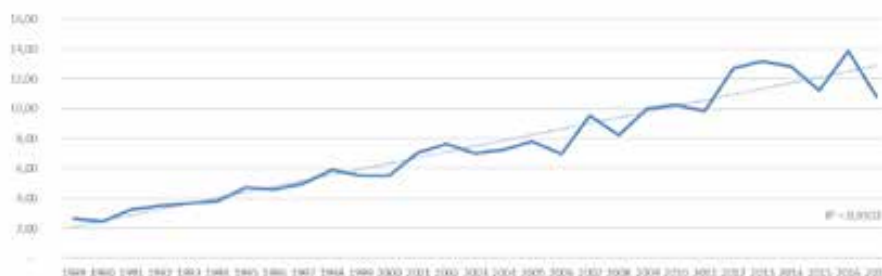
¹⁵ Od 2012 nastąpiła zmiana metody liczenia stron dziennika urzędowego i porównanie liczby stron z okresem poprzednim wymaga komentarza. Ze względu na łatwość publikacji w wersji elektronicznej oraz na skutek decyzji o publikacji w „Dzienniku Ustaw” w szerszym zakresie tekstów jednolitych ustaw (które jednak nie są nowymi aktami normatywnymi) liczba stron nowego prawa ogłaszanego w „Dzienniku Ustaw” może być zawyżona w porównaniu z poprzednimi latami. W 2014 teksty jednolite ustaw stanowiły 907 z 25 634 stron objętości rocznika łącznie (3,5%), ale już 46,3% w objętości opublikowanych ustaw. W kolejnych latach liczba ogłaszanych tekstów jednolitych ustaw wzrastała. „Dziennik Ustaw” nie ukazuje się już w wersji papierowej, a jedynie w elektronicznej.

¹⁶ OECD, 2010

¹⁷ *Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, 2015, Grant Thornton, s. 13.

Średnia objętość jednostki legislacyjnej (tzw. pozycji dziennika urzędowego) w całym okresie obserwacji wzrosła ponad pięciokrotnie, i w ostatnich latach wynosi ok. 13 stron (wykres 4). Podobnej wielkości jest średnia objętość uchwalonych w ostatniej dekadzie ustaw.

Wykres 4. Średnia liczba stron jednostki legislacyjnej (poz.) w danym roku kadencji

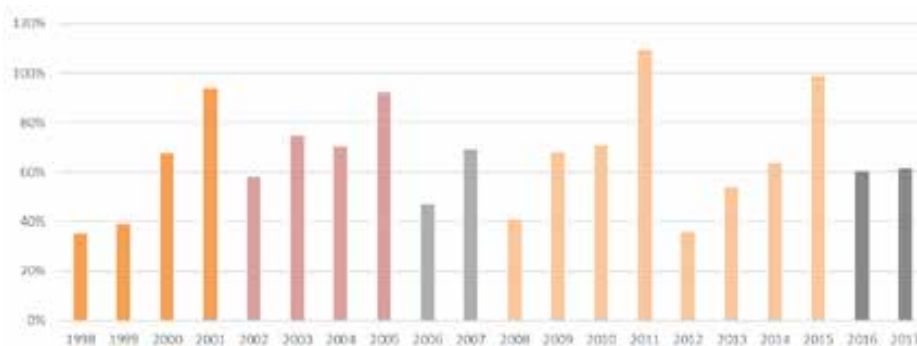


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.sejm.gov.pl (28.02.2018).

Uwaga: obliczono jako iloraz liczby stron w roczniku i liczbę pozycji legislacyjnych, w tym ustaw i rozporządzeń.

Analiza liczby ustaw przyjmowanych w poszczególnych latach kadencji wskazuje na dominującą prawidłowość polskiej legislacji: w 7 na 9 kadencjach aktywność legislacyjna Sejmu wzrasta wraz upływem czasu kadencji – im bliżej końca kadencji, tym więcej ustaw jest uchwalanych. Różnica pomiędzy pierwszym a ostatnim rokiem kadencji sięga nawet 100%, jak było w III kadencji (1998-2001). Z tego trendu wybiły się tylko rządy V i VI kadencji, gdy w pierwszym roku urzędowania przyjęto więcej ustaw niż w kolejnych latach. Analogicznie do dominującego trendu rozkłada się skuteczność prac legislacyjnych parlamentu. W pierwszym roku rządzenia obserwowana jest najniższa skuteczność – tylko ok. 40% projektów wniesionych pod obrady Sejmu jest uchwalane. Największa skuteczność, bliska 100%, występuje w ostatnim roku kadencji (wykres 5).

Wykres 5. Skuteczność legislacyjna Sejmu w poszczególnych latach kadencji w latach 1998-2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.sejm.gov.pl (28.02.2018). Uwaga: Iloraz sumy ustaw uchwalonych w danym roku i sumy ustaw wniesionych do łaski marszałkowskiej w tym samym roku.

Prawidłowy proces demokratyczny powinien charakteryzować się dużą inicjatywą legislacyjną w pierwszych latach kadencji. Przygotowana do rządzenia, wygrywająca wybory koalicja polityczna w pierwszym roku kadencji przeprowadza przez parlament najwięcej ustaw inicjujących reformy (program z którym szła do wyborów), a w kolejnych latach aktywność legislacyjna powinna maleć, o ile nie występują zjawiska kryzysowe lub szoki egzogeniczne. Prawidłowość ta jest widoczna w praktyce legislacyjnej kadencji amerykańskiego Kongresu (dwuletniej). Największa liczba projektów ustaw jest zgłaszana w pierwszym miesiącu kadencji (12% całości inicjatyw), a najmniejsza w ostatnim (1%). Uchwalanie ustaw następuje stopniowo i pod koniec pierwszego roku kadencji przypada pierwsza kulminacja. Najwięcej ustaw jest uchwalanych w końcu kadencji (20% dorobku kadencji)¹⁸.

Powyższe obserwacje liczebności i rozkładu dotyczą tylko fragmentu zjawiska dorobku legislacyjnego obowiązującego w Polsce. Poza pomiarem pozostało prawo unijne (dyrektywy, rozporządzenia, decyzje i inne) oraz legislacja powstająca na poziomie niższym niż parlament i rząd. Pominięty jest dorobek legislacyjny sejmików wojewódzkich, rad powiatów oraz rad gmin. Ponadto ww. obliczenia nie uwzględniają zawartości dzienników urzędowych ministrów i innych organów władz państwowych. Nie jest znana choćby przybliżona łączna liczba tak zakreślonego zakresu strumienia nowopowstałych aktów normatywnych.

Zasób prawa w Polsce

Uwagę doktryny i „publiczności”, nie tylko w Polsce, przykuwa głównie wysoka aktywność regulacyjna widoczna w dużej liczbie uchwalanych aktów normatywnych, częstych zmianach treści obowiązujących ustaw (nowelizacjach), wzroście objętości jednostek legislacyjnych. Obserwacje te są formułowane na podstawie analizy „strumienia” tworzonego prawa (*flow*), a nie zasobu prawa (*stock*). Zasobem prawa są wszystkie akty normatywne obowiązujące w danym momencie.

Zasób prawa jest jawny i dostępny publicznie w dziennikach oficjalnych, a następnie w publicznych i prywatnych systemach informacji o prawie¹⁹. Jednak, jak się wydaje, nie jest on przedmiotem systematycznych analiz pozwalających na ustalenie skali regulacji, ani tym bardziej szczegółowych interakcji pomiędzy obowiązującymi aktami prawnymi (wiek, spójność, logika) tak w ujęciu sektorowym, jak w poszczególnych dziedzinach prawa. Wedle najlepszej wiedzy

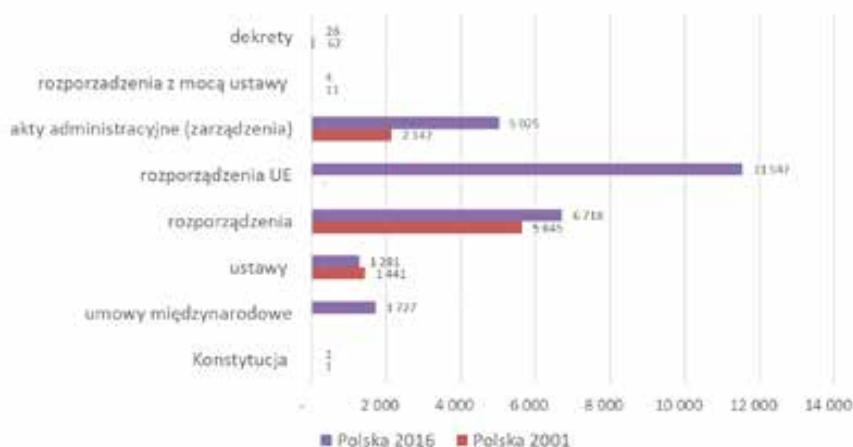
¹⁸ Obliczenia własne wg danych z www.goutrack.us

¹⁹ Vide Publiczny Portal Informacji o Prawie (PIP) Rządowego Centrum Legislacji, Internetowy System Aktów Prawnych (ISAP) Kancelarii Sejmu RP, Lex koncernu Woltes Kluwer, Legalis koncernu C.H.Beck i inne.

autora, dotyczy to zarówno materiałów dostępnych publicznie, jak i wewnętrznych²⁰.

Największą składową zasobu prawa powszechnie obowiązującego w Polsce są rozporządzenia i zarządzenia wydawane na podstawie delegacji ustawowych. Ich liczba dochodzi do 12 tys. aktów²¹. Kolejną pod względem liczebności grupą są rozporządzenia unijne, których obowiązuje ponad 11,5 tys. (wykres 7).

Wykres 6. Zasób prawa obowiązującego w Polsce w 2001 i 2016 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie LEX, LEGALIS, CELEX, RCL, 2016, stan na 30.06.2001, stan na 31.12. (za Mongiałło, 2004).

Rozporządzenia te są tworzone na forach europejskich gremiów kolegialnych, zawsze z udziałem polskich ministrów lub eurodeputowanych. Te akty normatywne stają się prawem powszechnie obowiązującym bezpośrednio we wszystkich krajach Unii w momencie ich ogłoszenia w dzienniku oficjalnym UE. Liczba obowiązujących umów międzynarodowych, których jest 1727, przewyższa liczbę ustaw (1281). W skład zasobu prawa wchodzi też nieliczne dekrety i rozporządzenia z mocą ustawy, obowiązujące wciąż pozostałości z systemu prawnego II RP oraz z czasu PRL (m.in. tzw. dekret Bieruta). System polskiego prawa wieńczy konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

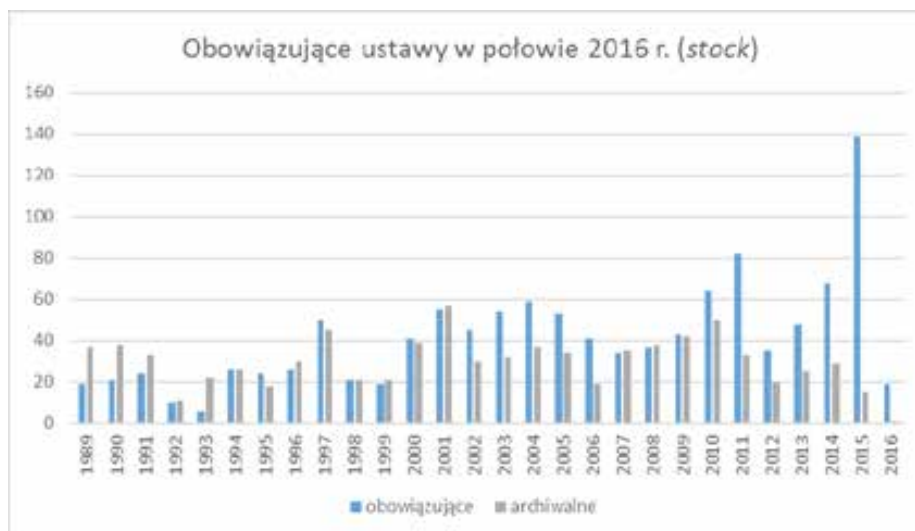
Rozkład temporalny sumy ustaw ukazuje relatywnie długą trwałość ustaw, gdyż obowiązują wciąż jeszcze akty np. z 1989 r. i z lat następnych, a w mocy jest co najmniej 5 ustaw z każdego roku analizowanego okresu (wykres 8). W polskim *aquis* największą grupę stanowią najnowsze ustawy, choć duży jest też wciąż udział ustaw

²⁰ Pewną nadzieję na uporządkowanie zasobu prawa i poprawę jego czytelności daje obserwacja intensywnej od 2012 r. redakcji i publikacji tekstów jednolitych ustaw (szerzej: Matuszewska-Maroń i Góral-Kaczmarek, 2012).

²¹ Stan na 30.06.2016.

uchwalonych w okresie poprzedzającym przystąpienie do Unii Europejskiej. Rozporządzenia są mniej trwałe, szybciej wygasają i są zastępowane przez nową „produkcję” (wykres 9).

Wykres 7. Rozkład temporalny sumy ustaw obowiązujących w połowie 2016 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.lex.pl

Wykres 8. Rozkład temporalny sumy rozporządzeń obowiązujących w połowie 2016 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.lex.pl

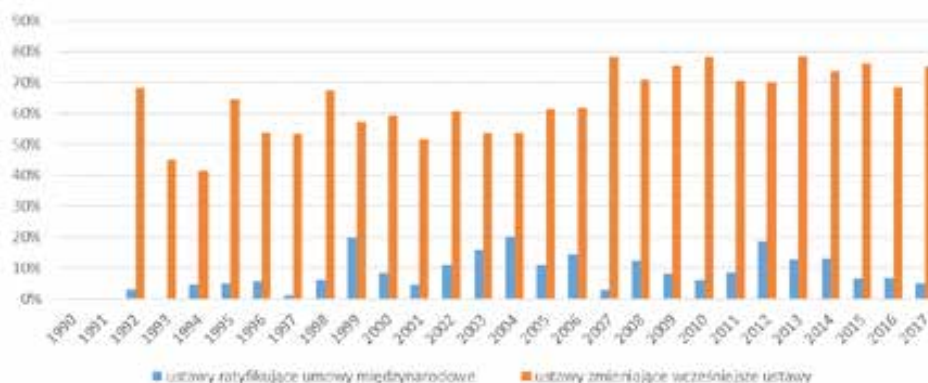
Polska na tle innych krajów

Dla oceny aktualnego poziomu regulacji w Polsce (nadmiaru czy niedoboru prawa drukowanego) konieczne jest odniesienie uzyska-

nych wyników badań do stanów obserwowanych w innych krajach. Porównania międzynarodowe zasobu i dynamiki prawa nie są częste w literaturze przedmiotu. Utrudnia je zróżnicowanie w wielkości populacji, systemach politycznych krajów oraz specyfika procesu legislacyjnego²².

Wyniki badania zasobu i strumienia prawa tworzonego w Polsce dowodzą wysokiej dynamiki przyrostu prawa, co skutkuje częstymi nowelizacjami obowiązującego już zasobu. Od 2007 r. obserwujemy wzrost udziału ustaw zmieniających inne ustawy w dorobku legislacyjnym Sejmu (suma uchwalonych ustaw). Taki charakter ma obecnie ponad 75% uchwalonych ustaw. W okresie przed 2007 r. wskaźnik ten oscylował wokół 50% – co druga ustawa była ustawą pierwotną, całościowo regulującą dane zagadnienie (wykres 10).

Wykres 9. Udział wybranych rodzajów ustaw w dorobku legislacyjnym Sejmu, wg liczności



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.sejm.gov.pl (28.02.2018)

W badanym okresie uchwalane akty normatywne są coraz dłuższe. Podobna sytuacja występuje w USA, choć średnia objętość aktu normatywnego to tylko 10, a nie 13 stron, jak w Polsce. Odwrotny trend dotyczy czasu uchwalania ustaw, który ulega skróceniu tak w Polsce jak i w USA²³. Objętość federalnego dziennika urzędowego USA wzrastała od 1946 r. do 1979 r. w podobnym stopniu jak

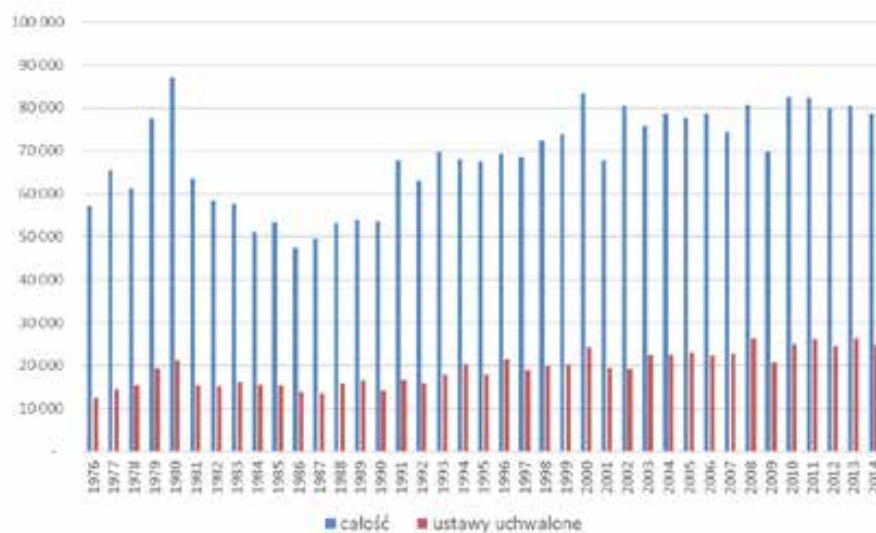
²² W. Voermans, H.-M. ten Napel (eds.), M. Diamant, M. Groothuis, B. Steunenberg, R. Passchier and Stefan Pack, *Legislative processes in transition. Comparative Study Of The Legislative Processes In Finland, Slovenia And The United Kingdom As A Source Of Inspiration For Enhancing The Efficiency Of The Dutch Legislative Process*, Ministry of Security and Justice, Hague 2012; V. Miller, *How much legislation comes from Europe?*, House of Commons, Research Paper 10/62, 13 October 2010; W. Voermans, *To measure is to know. The Quantification of Regulation*, *The Theory and Practice of Legislation*, 2015, vol. 3, no. 1, p.91-111; M.P. Carey, *Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations, and Pages in the Federal Register*, CRS Report 7- 57 00, 2016.

²³ Średni okres prac nad ustawą w parlamencie polskim był w 2016 r. blisko trzykrotnie krótszy w porównaniu do roku 2000, i wyniósł 77 dni. (*Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, 2018, Grant Thornton, Edycja 2018, s. 12).

w Polsce w latach 90. XX w. W 1979 r. odnotowano rekordową objętość blisko 87 tys. stron. Objętość samych ustaw też wahała się pomiędzy kadencjami i wykazywała trend wzrostowy do poziomu ok. 25 tys. stron druku (wykres 11).

W Polsce rozrasta się też zasób prawa, głównie za sprawą rozporządzeń, w tym unijnych oraz innych aktów administracyjnych (wzrost ponad dwukrotny względem stanu przed akcesją do UE). Liczba ustaw w polskim zasobie prawa zmalała zaś o 11% (2001-2016).

Wykres 10. Liczba stron aktów normatywnych opublikowanych w amerykańskim federalnym dzienniku urzędowym (Federal Register) w latach 1976-2014



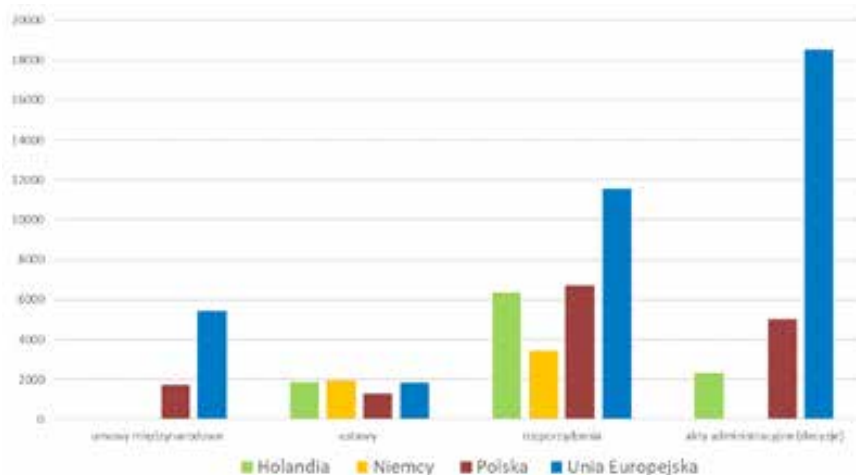
Źródło: wg danych S. Dudley, *Can Fiscal Budget Concept Improve Regulation?*, The George Washington University Regulatory Studies Center Working Paper, 2015.

Porównanie zasobów prawa w Polsce, Holandii oraz RFN wskazują, że liczba obowiązujących ustaw w Polsce jest najniższa. W pozostałych badanych krajach sięga 2 tys. sztuk aktów normatywnych tożsamyh z polską ustawą (wykres 12). W zakresie rozporządzeń – ich liczba jest zbliżona do liczebności w Holandii i zdecydowanie wyższa niż w Niemczech.

Wraz z przygotowaniem do akcesji do Unii Europejskiej w Polsce rosła liczba uchwalanych ustaw i nadal utrzymuje się na poziomie ok. 250 średniorocznie. Jest to wartość zbliżona do liczby ustaw federalnych amerykańskiego parlamentu, ale jednocześnie jest to o 100 ustaw więcej niż uchwalanych w ostatnich latach (rekordowych) w niemieckim Bundestagu (wykres 13). W Niemczech od lat 80. XX w. obserwuje się stały wzrost liczby regulacji. Poziom legislacji osiągnięty w Polsce to blisko 200 ustaw więcej niż w Szwecji

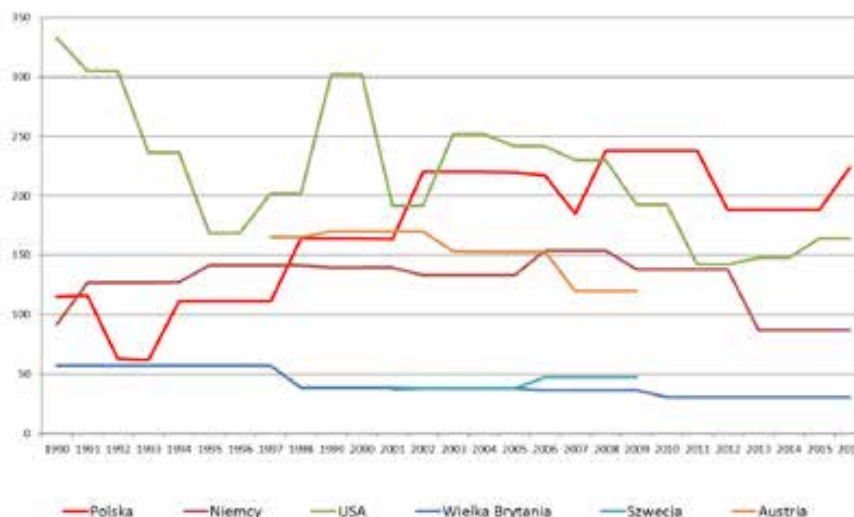
(średnio 47 ustaw rocznie w ostatnich latach). W Austrii obserwujemy od połowy 90. XX w. spadek liczby przyjmowanych ustaw. Porównując wyniki z Niemcami i Austrią trzeba mieć na uwadze federalny charakter tych państw, w których część prawa stanowią parlamenty krajów związkowych (*Landes*).

Wykres 11. Zasób (*stock*) obowiązujących aktów normatywnych w wybranych państwach członkowskich i Unii Europejskiej [liczba aktów]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze stron internetowych rządów ww państw.

Wykres 12. Średnia, w kadencji parlamentu, liczba uchwalonych rocznie ustaw w wybranych krajach



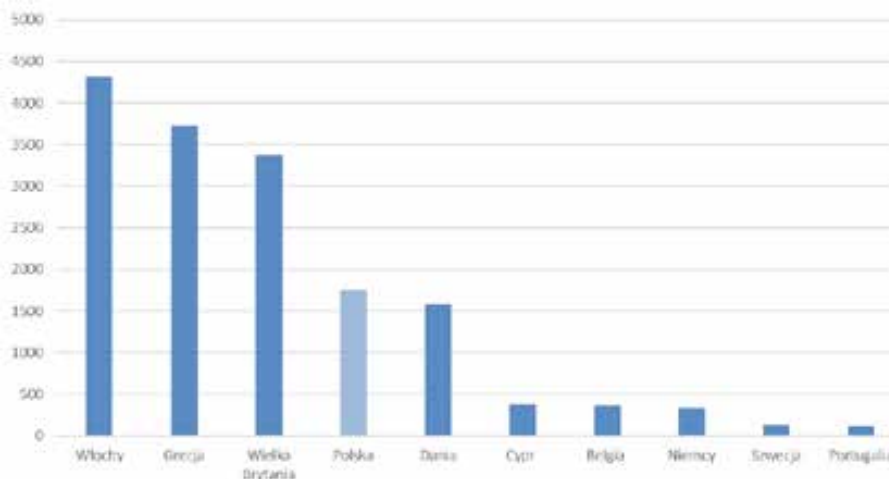
Źródła: opracowanie własne na podstawie danych z serwisów GESTA, www.legislation.uk, US Congress, Lex, OECD, www.sejm.gov.pl i innych.

Średnia liczba uchwalonych ustaw w mniejszych niż Polska krajach jak Austria, Portugalia i Czechy jest znacząco mniejsza niż w naszym kraju. Według badania Grant Thornton (wykres 14) Polska pod względem liczby przyjmowanych aktów normatywnych (ale tylko w latach 2012-2014) była na 4 miejscu w Unii Europejskiej. Ponad dwukrotnie większą liczebnością legislacji (uchwalonych ustaw i rozporządzeń) w tym czasie cechują się Włochy i Grecja.

Liczba uchwalanych w Niemczech aktów normatywnych (poziom federalny) jest pięciokrotnie mniejsza niż w Polsce. Według niemieckich badań „gęstość regulacyjna” w Niemczech jest blisko 60% większa niż w Kanadzie, ale o 32% mniejsza niż w Polsce²⁴.

Trudniej jest odnieść nasz dorobek legislacyjny do sytuacji w Wielkiej Brytanii, kraju o odmiennej od kontynentalnej tradycji prawnej (*common law*). Brytyjczykom udało się w pierwszej dekadzie nowego wieku zmienić wzrostowy trend legislacji, głównie w zakresie ustaw (*general public acts*). W ostatnich latach wydawanych jest jedynie 25-35 ustaw rocznie. Zmieniła się jednak struktura legislacji. Stale wzrasta znaczenie regulacji (*statutory acts*). Ich produkcja po ostatnią dekadę wynosiła blisko 2 tys. rozporządzeń rocznie, a po kryzysie 2008 r. wzrosła do poziomu 3 tys. rocznie. W latach 1993-2014 w Wielkiej Brytanii parlament uchwalił 945 akty normatywne implementujące 231 dyrektywy unijne. Rząd przyjął w tym czasie 33160 regulacji (*statutory instruments*) implementując 4283 akty unijne²⁵.

Wykres 13. Liczba aktów normatywnych uchwalanych średnio – rocznie w latach 2012-2014 w wybranych krajach



Źródło: *Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, Grant Thornton 2016, s. 8.

²⁴ R. Dieckmann, *Better Regulation in Germany - National Experiences and Conclusions for Poland*, Deutsche Bank Research, Warsaw, 7 July 2006, s. 6.

²⁵ Obliczenia własne wg. www.legislation.uk

Polska, podobnie jak Zjednoczone Królestwo, staje się coraz bardziej „państwem regulacyjnym” (*regulatory state*), gdyż liczbę ustaw przewyższa kilkukrotnie liczba rozporządzeń wydawanych przez organy niższego szczebla na mocy ustawowych delegacji. Choć środowisko regulacyjne Zjednoczonego Królestwa jest w porównaniach międzynarodowych uznawane za stosunkowo łagodne (tzn. przyjazne przedsiębiorcom), to jednak brytyjski biznes jest krytyczny wobec regulacji i nawołuje do ich dalszej redukcji²⁶.

Pomimo funkcjonowania koncepcji *acquis communautaire* – czyli zbioru wszystkich przepisów prawa wydanych we Wspólnotach Europejskich i – od 1999 r. w Unii Europejskiej, oraz pomimo cyfryzacji tego zasobu prawa nie jest łatwo zdefiniować i szczegółowo policzyć dorobek prawny UE. *Acquis* obejmuje wszystkie traktaty, obowiązujące przepisy prawa, orzeczenia sądowe, różnego rodzaju decyzje drugiego (polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) i trzeciego filaru (wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne), a także miękkie prawo (*soft law*).

Zbiór prawa europejskiego liczy łącznie ponad 100 tys. dokumentów (tabela 1), w tym ponad 40 tys. pierwotnych i wtórnych aktów normatywnych i im tożsamyh (np. umowy międzynarodowe zawierane przez Unię Europejską), ponad 15 tys. orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości oraz 62 tys. międzynarodowych standardów technicznych (tabela 1)²⁷. Około 17 tys. różnych aktów prawnych można znaleźć w komputerowym serwisie Celex. Dorobek prawny Unii Europejskiej sięga 100 tys. stron Dziennika Urzędowego (*Official Journal*). Według informacji przedstawionej parlamentowi duńskiemu, kraje kandydujące do Unii otrzymały około 26 tys. dokumentów do zatwierdzenia. Odpowiedzialny za rozszerzenie Komisarz G. Verheugen oszacował liczbę dokumentów na ponad 20 tys.²⁸.

Reasumując, dostępne porównania międzynarodowe wskazują, że w wielu krajach strumień nowego prawa jest liczny i utrzymuje się trend wzrostowy w okresie ostatnich kilku dekad (tak pod względem liczby aktów, jak i liczebności stron). Liczba uchwalanych aktów normatywnych w Polsce nie odbiega znacząco od sytuacji w innych dużych krajach europejskich, nie wspominając o uniach (USA i EU). Co więcej, przyrost nowego prawa, liczony liczbą stron dziennika urzędowego, pozytywnie koreluje ze wzrostem gospodarczym Polski, obserwowanym poprzez skumulowany wskaźnik wzrostu PKB w okresie 1990–2017 (wykres 2).

²⁶ J. Sheehy, *Regulation in the UK: is it getting too heavy?* ECFIN COUNTRY FOCUS, vol. III, 2006, iss. 7.

²⁷ Za informacją na portalu www.euabc.com stan na koniec maja 2015 r.

²⁸ www.EUABC.com

Tabela 1. Struktura *acquis communautaire* Unii Europejskiej [szt. aktów prawnych] (2015)

LEGISLACJA UNIJNA OGÓŁEM	40 186
PRAWODAWSTWO PIERWOTNE	23
PRAWODAWSTWO WTÓRNE	34 707
Przepisy prawne	11 547
Dyrektywy	1 842
Decyzje	18 545
Inne akty	2 773
UMOWY MIĘDZYNARODOWE	5 456
Umowy z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi	1 721
Akty organów utworzonych na podstawie umów międzynarodowych	3 700
Inne akty tej kategorii	35
AKTY NIE WIĄŻĄCE (<i>soft law</i>)	16 917
Zalecenia	1 599
Komunikaty	15 136
<i>White papers</i> - koncepcje	36
<i>Green Papers</i> - pogłębione koncepcje i projekty	146
WERDYKTY TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UE	15 023
STANDARDY TECHNICZNE RAZEM	62 397
CEN (Europejski Komitet Normalizacyjny)	14 163
CENELEC (Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki)	6 519
ETSI (European Telecommunications Standards Institute)	36 932
CODEX ALIMENTARIUS (system standardów żywności WHO i FAO)	4 783
ŁĄCZNA SUMA AKTÓW NORMATYWNYCH	134 523

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.euabc.com. Stan na połowę 2015 r.

Zasób polskiego prawa (uchwalonego przez parlament narodowy) jest znaczny, ale porównywalny z wybranymi krajami Zachodu, o których dysponowaliśmy wiedzą o ich zasobie prawa. Polski zasób prawa jest wielokrotnie powiększony przez dorobek legislacyjny wytworzony i uchwalony na poziomie unijnym, z udziałem polskich legislatorów/decydentów politycznych, i obowiązujący bezpośrednio w kraju (rozporządzenia europejskie, decyzje).

Skutki nadmiaru prawa

Na temat skutków nadmiaru przepisów prawa sformułowane są raczej liczne hipotezy niż empirycznie stwierdzone, a istotne statystycznie, zależności (prawidłowości). Rozwój metodologii poznania struktur instytucjonalnych, w tym rozległości prawa, powinien prowadzić do zweryfikowania poniższych tez. Duża i rosnąca liczba przepisów może zaburzać stosunki zakresowe i zakłócać relacje pomiędzy poszczególnymi normami składającymi się na system prawa. Prowadzi to raczej do osłabienia transparentności, pewności

i efektywności prawa, niż do jego poprawy, czym argumentują zmiany twórcy nowych przepisów. Nadmiar i zmienność przepisów rodzi też problem asymetrii informacji dla wszystkich, którzy muszą znać przepisy prawa, szczególnie zaś dla tych, którzy tym przepisom muszą się podporządkować. Zmienność prawa może prowadzić do osłabienia u przedsiębiorcy świadomości warunków brzegowych gospodarowania²⁹. Nadmiar i niestałość porządku prawnego mnoży spory i obciąża sądy³⁰. Wzrost liczby spraw zgłaszanych i rozpatrywanych przez polskie sądy może być częściowo wynikiem obserwowanej inflacji prawa. Ponadto przyrost przepisów może rodzić wzrost kosztów administracji, które są niezbędne do zastosowania nowych przepisów. Nieprawidłowo sformułowane prawo i jego wielka złożoność (pochodna liczebności) mogą spowodować trudności w dostosowaniu się adresatów prawa do przepisów.

Przeciążenie regulacyjne niesie negatywne konsekwencje dla przedsiębiorców poprzez wysokie koszty częstego dostosowywania się firm do zmian przepisów, ryzyko niestabilności prawa, wyższe koszty obsługi prawnej. Poprzez powodowany zmianami w prawie wzrost kosztów działalności przedsiębiorstw cierpi również gospodarka narodowa (możliwe jest m.in. ograniczanie liczby miejsc pracy). Negatywne konsekwencje dla gospodarki niesie również słabe egzekwowanie prawa lub błędy deregulacji, czego przykładem dostarczył ostatni kryzys finansowy³¹.

Problem jest nie tylko w dużej ilości prawa, lecz przede wszystkim w jego jakości. Badania wskazują na zależność poziomu rozwoju krajów od jakości rządów, której składową jest m.in. jakość systemu regulacyjnego i jego wyniku czyli prawa (wykres 13). Jakość rządzenia silniej determinuje rozwój gospodarczy i stan wolności niż pośrednio obserwowana wielkość rządu³². Niestety, wielkość rządu nie obejmowała liczby ani objętości przepisów stosowanych w danej jurysdykcji.

Zmienność przepisów prawnych (*legal rules variation*), ustalona na podstawie liczby reform regulacyjnych w obszarze prawa gospodarczego i finansowego, skorelowana z dynamiką rozwoju gospodarczego i finansowego³³ nie dała jednoznacznych statystycznie

²⁹ J. Wierzbicki, *Związki regulacji prawnych z cyklem ekonomicznym – przyczynek do dyskusji*, [w:] *Regulacje a cykl ekonomiczny* pod red. R. Sobiecki, J. Wierzbicki, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2018, s. 11-35, s. 17.

³⁰ C. Wiener, 1989, *op.cit.* s. 458.

³¹ A. Świdorski, *Kryzys finansowy 2007-2009 jako efekt dysfunkcji legislacyjnych w systemie prawa*, HUK 2009, nr 2(8), s. 161-218.

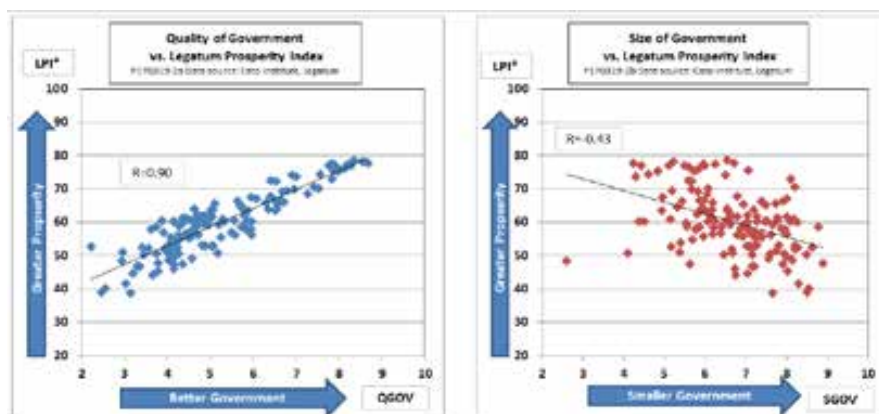
³² E. Dolan, *Quality of Government Not Size, Is the Key to Freedom and Prosperity*, Niskanen Center Working Paper, 2017, www.niskanencenter.org

³³ Dla 180 krajów w okresie 2006-2016 w badaniu D. Oto-Peralias, D. Romero-Avila, 2018, *Legal Rules Variation and Countries' Economic and Financial Performance* [w:] *Legal Traditions, Legal Reforms and Economic Performance. Theory and Evidence*, eds. D. Oto-Peralias, D. Romero-Avila, Springer, Cham, s. 90.

istotnych wyników wskazujących na pozytywny efekt reform regulacyjnych na rozwój gospodarki. Podobnie jak w poprzednim badaniu, i w tym nie uwzględniano parametrów liczbowych zasobu i strumienia prawa.

W badanych krajach Unii Europejskiej zauważono, że intensywna produkcja legislacyjna nie służy jakości prawa, służy zaś znaczeniu zawodów prawniczych i wzrostowi liczby prawników. W Wielkiej Brytanii, od czasów rządów premier M. Thatcher, liczba prawników więcej niż się podwoiła, zaś w Niemczech od zjednoczenia w 1990 r. potroiła się³⁴.

Wykres 14. Korelacja wskaźników jakości (wykres lewy) i wielkości rządu (prawy) ze wskaźnikiem pomyślności kraju (*prosperity*) (2015)



Źródło: wykres z: E. Dolan, *Quality of Government Not Size, Is the Key to Freedom and Prosperity*, Niskanen Center Working Paper, 2017, www.niskanencenter.org

Przeciwdziałanie

Pomimo trudności przy porównaniach międzynarodowych w dziedzinie legislacji oraz problemów z określeniem optymalnego (naturalnego) poziomu regulacji, wiele państw podejmuje działania na rzecz ograniczenia i ulepszenia regulacji. Może to być także skutkiem presji ze strony przedsiębiorców w przekonaniu, że deregulacja obniży koszty działalności. Ponadto, zakładane negatywne skutki rozrostu prawa, jak również stwierdzone już korzyści wynikające z reform regulacji³⁵ (optymalizowania regulacji), skłaniają do działań zapobiegawczych.

Stosowanych jest kilka sposobów przeciwdziałania rozrostowi i inflacji prawa. Zalicza się do nich: polityki deregulacji (*np. better re-*

³⁴ F. Cabrillo, S. Fitzpatrick, *The Economics of Courts and Litigation*, EE 2008.

³⁵ C. Kirkpatrick, *Assessing the Impact of Regulatory Reform in Developing Countries*, Public Administration and Development, 2014, 34, 3, s. 162-168.

gulation), reformy regulacyjne oraz programy poprawy procesu legislacyjnego. Celem tych instrumentów jest m.in. uporządkowanie zasobu istniejących przepisów, ograniczenie przyływu nowych aktów normatywnych, poprawa warsztatu legislacji i dzięki temu poprawa jakości prawa. Mechanizmy, ich skuteczność oraz efekty są przedmiotem dalszych badań autora.

Bibliografia

Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, Grant Thornton, Warszawa 2015.

Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, Grant Thornton, Warszawa 2018.

Boberek Ł., *Stan infrastruktury prawnej*, [w:] Brdulak J. (red.) *Rozwój elementów infrastruktury życia społeczno-gospodarczego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.

Brzoza-Brzezina M., *Zagadnienie naturalnej stopy procentowej*, „*Ekonomista*”, 2003, nr 4, s. 457-477.

Cabrillo F., S. Fitzpatrick, *The Economics of Courts and Litigation*, EE, 2008.

Carey M. P., 2016, *Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations, and Pages in the Federal Register*, CRS Report 7-57 00Dieckmann R., 2006, *Better Regulation in Germany – National Experiences and Conclusions for Poland*, Deutsche Bank Research, Warsaw, 7 July 2006.

Dolan E., *Quality of Government Not Size, Is the Key to Freedom and Prosperity*, Niskanen Center Working Paper, 2017, www.niskanencenter.org.

Dudley S., *Can Fiscal Budget Concept Improve Regulation?*, The George Washington University Regulatory Studies Center Working Paper, 2015.

Fontana B.M., *Rządy prawa a problem reformy prawa w „Próbach...” Michaëla de Montaigne’ a* [w:] *Demokracja i rządy prawa*, red. J.M. Maravall (tłum. A.Przeworski, P. Kazimierzak, J.Winczorek) (org. *Democracy and The Rule of Law*), Scholar, Warszawa 2010.

Grzeszczak R., *Lepsze tworzenie prawa w Unii Europejskiej*, [w:] *Dobre państwo, złe prawo – w kręgu myśli Gustawa Radbrucha*, red. P. Mochnaczewski, A. Kociołek-Pęksy, 2009, s. 106-120.

Harrington W., Morgenstern R.D., *Evaluating Regulatory Impact Analyses*, Resources for the Future Discussion Paper 04-04, 2004.

Kirkpatrick C., *Assessing the Impact of Regulatory Reform in Developing Countries*, Public Administration and Development, 2014, 34, 3, s. 162-168.

Matuszewska-Maróń M., Góral-Kaczmarek J., *Elektronizacja aktów normatywnych, e-mentor*, 2012, 1 (43).

Miller V., *How much legislation comes from Europe?*, House of Commons, Research Paper 10/62, 2010, 13 October 2010.

Mongiało M., *Inflacja prawa*, „*Prawo i polityka*”, 2004, www.prawoipolityka.friko.pl/inflacja-prawa.htm

Oto-Peralias D., Romero-Avila D., *Legal Rules Variation and Countries' Economic and Financial Performance* [w:] *Legal Traditions, Legal Reforms and Economic Performance. Theory and Evidence*, eds. D. Oto-Peralias, D. Romero-Avila, Springer, Cham, 2018.

Produkcja prawa w Polsce największa w historii, Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, Grant Thornton, 2017.

- Rogowski W., J. Paczocha, *Państwo dobrych regulacji?* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. J. Staśkiewicz, T. Stawecki, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 207-215.
- Rogowski W., *Między deregulacją a lepszą legislacją*, „Na wokandzie”, 2013, 15, s. 16-17.
- Sheehy J., *Regulation in the UK: is it getting too heavy?* ECFIN COUNTRY FOCUS, 2006, vol. III, iss. 7.
- Sokołowski J., P. Poznański, *Struktura procesu legislacyjnego w analizie ilościowej*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997 – 2007*, pod red. J. K. Sokołowski i P. Poznański, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008, s. 237-280.
- Świdorski A., *Kryzys finansowy 2007-2009 jako efekt dysfunkcji legislacyjnych w systemie prawa*, HUK 2009, nr 2(8), s. 161-218.
- Tacyt, P.K., ca. 100 n.e., *Historiæ; Annales, III*.
- The Economist, 2012, *Over-regulated America*, 18th Feb 2012, www.economist.com/print.
- The Economist, 2017, *Too much federal regulation has piled up in America*, 2nd March 2017, www.economist.com/print.
- Voermans W., 2015, *To measure is to know. The Quantification of Regulation*, „The Theory and Practice of Legislation” vol. 3, no. 1, s.91-111.
- Voermans W., Hans-Martien ten Napel (eds.), Michal Diamant, Marga Groothuis, Bernard Steunenbergh, Reijer Passchier and Stefan Pack, 2012, *Legislative processes in transition. Comparative Study Of The Legislative Processes In Finland, Slovenia And The United Kingdom As A Source Of Inspiration For Enhancing The Efficiency Of The Dutch Legislative Process*, Ministry of Security and Justice, Hague.
- Wiener C., *Inflacja prawa i jej konsekwencje* [w:] *Państwo, prawo, obywatel*, Warszawa-Wrocław 1989.
- Wierzbicki J., *Związki regulacji prawnych z cyklem ekonomicznym – przyczynek do dyskusji*, [w:] *Regulacje a cykl ekonomiczny*, red. R. Sobiecki, J. Wierzbicki, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2018, s. 11-35.
- Wojciechowski R., *Lex mercatoria jako czynnik regulacji gospodarki w późnym średniowieczu*, [w:] *Regulacje prawne gospodarki w rozwoju historycznym*, red. A. Szymańska, ATUT, Wrocław 2017, s. 45-59.
- Wronkowska-Jaśkiewicz S., *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2009, LXXI, 2, s. 111-129.
- Żuralska M. (red.), A. Brudnoch, K. Dąbrowska, M. Sierzputowska, *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, Koło Naukowe Analizy Prawa „Ratio Legis”, Warszawa 2017.
- Żuralska M. (red.), O. Kazalska, J. Maśnicki, *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, Koło Naukowe Analizy Prawa „Ratio Legis”, Warszawa 2012.