

Sławomir Czetwertyński

ORCID: 0000-0003-4078-0104

slawomir.czetwertynski@ue.wroc.pl

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Jakub Sukiennik

ORCID: 0000-0002-1289-7009

jakub.sukiennik@ue.wroc.pl

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

<https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2023.237>

Open Access CC BY 4.0



Cytowanie: Czetwertyński, S.; Sukiennik, J. (2023). Skuteczność formalnych mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego w Polsce. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 18, s. 70-85. DOI: 10.26366/PTE.ZG.2023.237

Skuteczność formalnych mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego w Polsce

Abstrakt: Wprowadzanie zmian w obszarze systemu instytucjonalnego w jego formalnej części jest w Polsce procesem opartym na szeregu procedur (w tym procedur oceny skutków regulacji oraz działań Trybunału Konstytucyjnego). Cele tych procedur pośrednio są związane z próbą przeciwdziałania zaburzeniom w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego. W Polsce od 1991 roku do dnia 20 lutego 2023 roku uchwalono łącznie 5560 ustaw, a dotychczasowe badania dotyczące mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego wskazują na ich niską skuteczność. Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie: czy formalne mechanizmy ochrony systemu instytucjonalnego, w warunkach polskich, są skuteczne? Aby cel ten zrealizować, a zatem odpowiedzieć na postawione pytanie badawcze, dokonano przeglądu i usystematyzowania polskich aktów prawnych dotyczących mechanizmu ochrony systemu instytucjonalnego. Artykuł składa się z trzech podstawowych części. Pierwsza część dotyczy sformułowania modelu myślowego wyjaśniającego relację między skutecznością systemu instytucjonalnego, a działaniami prawotwórczymi. Druga część artykułu ukazuje na co składa się mechanizm ochrony systemu instytucjonalnego. W ostatniej części zajęto się analizą skuteczności zidentyfikowanych procedur ochrony systemu instytucjonalnego, w odniesieniu do modelu myślowego sformułowanego w części pierwszej.

Słowa kluczowe: system instytucjonalny; mechanizmy ochrony systemu instytucjonalnego; ocena skutków regulacji (OSR)

Effectiveness of the institutional system protection mechanism in Poland

Abstract: The introduction of changes in the institutional system in its formal part is, in Poland, a process based on several procedures (including procedures for assessing the effects of regulations and the actions of the Constitutional Tribunal). The objectives of these procedures are indirectly related to the attempt to counteract disturbances in the functioning of the institutional system. Poland has enacted 5560 laws from 1991 until 20.02.2023, and previous research on the institutional system protection mechanisms indicates their low effectiveness. This article aims to answer the question: is the formal mechanism of protection of the institutional system, under Polish conditions, effective? In order to realise this objective and thus answer the research question posed, a review and systematisation of Polish legal acts concerning the institutional system protection mechanism has been conducted. The article consists of three main parts. The first part concerns the formulation of a mental model explaining the relationship between the effectiveness of the institutional system and lawmaking activities. The second part of the article shows what the institutional system protection mechanism consists of. The last part

deals with the analysis of the effectiveness of the identified procedures for protecting the institutional system in relation to the thought model formulated in the first part.

Keywords: institutional system; institutional system protection mechanisms; impact assessment

JEL: B52, K00, K41

Wstęp

Problematyka niniejszego artykułu skupia się na dwóch podstawowych zagadnieniach. Pierwszym z nich jest *system instytucjonalny*, rozumiany jako kombinacja zróżnicowanych instytucji formalnych (np. norm prawnych) i nieformalnych (np. norm społecznych) wraz z relacjami jakie zachodzą między nimi. Drugim jest *mechanizm ochrony* tego systemu, którego celem jest zapewnienie mu sprawnego działania. Przy czym *sprawność* ujęta została tu głównie w odniesieniu do kosztów funkcjonowania systemu instytucjonalnego, przy założeniu, że im ich poziom tych kosztów jest niższy tym sprawność jest wyższa. Rozważania zawarte w tym artykule mają na celu stwierdzenie, czy formalne mechanizmy ochrony systemu instytucjonalnego, w warunkach polskich, są skuteczne. Przy czym, poprzez skuteczność mechanizmu ochrony należy rozumieć to, że procedury z których on się składa spełniają swoje założenia w relacji cel – skutek. W artykule skoncentrowano się jedynie na formalnej części systemu instytucjonalnego, na który składają się przepisy prawa. To zawężenie wynika z przyjętej metody badawczej, która opiera się na badaniu aktów prawnych.

Problematyka niniejszego artykułu wpisuje się w nurt badań teoretycznych, poświęcony prawotwórstwu, w szczególności w zakresie mechanizmów racjonalnego tworzenia prawa. Należy ją umiejscowić na styku obszarów badawczych ekonomicznej analizy prawa i nowej ekonomii instytucjonalnej. Chodzi tu szczególnie o obszar związany z oceną wpływu regulacji¹ prawnej na rzeczywistość społeczno-gospodarczą. Konieczność oraz kryteria takiej oceny wywodzą się z utylitarystyczno-racjonalistycznych korzeni i jest to istotne zagadnieniem we współczesnej teorii i praktyce prawnej. Implikuje ono ideał interwencji publicznej, która ma prowadzić do skutecznej oraz o znanej w skutkach praktyki legislacyjnej, która przewiduje efekty regulacji dzięki ekonomicznej analizie prawa.

W kontekście ideału interwencji publicznej, przyjęcie w porządku ustrojowym zasady państwa prawnego, implikuje po stronie organów władzy publicznej określone powinności, związane z odpowiednią jakością stanowionego prawa (por. Godłów-Legiędź, 2020). Oznacza to, że proces prawotwórczy musi być zoptymalizowany, nade wszystko zaś optymalny przy

¹ Terminy Ocena Wpływu (OW) oraz Ocena Skutków Regulacji (OSR) są używane przez regulatora zamiennie.

uwzględnieniu tzw. sprawiedliwości proceduralnej. W związku z tym procedury, które mają zapewnić sprawność systemu instytucjonalnego (w którego skład wchodzi systemu prawny²), są obecne w ramach polskiego procesu ustawodawczego pod postacią *mechanizmu ochrony* tego systemu. Proces ten w zamyśle ma umożliwiać przede wszystkim: (1) wprowadzanie nowych instytucji formalnych oraz (2) modyfikację (również przez usunięcie) instytucji formalnych w funkcjonującym systemie instytucjonalnym. Sednem tego procesu jest wykrywanie elementów prowadzących do obniżenia sprawności systemu instytucjonalnego w ramach prowadzonych działań legislacyjnych. Elementy te mogą zostać zidentyfikowane na różnych poziomach hierarchiczności przepisów (por. Czetwertyński, Sukiennik, Przysada, 2021), a nawet w ramach różnego typu instytucji (formalne i nieformalne), np. dzięki konsultacjom społecznym. Można więc przypuszczać, że mechanizmy ochrony zawarte w ramach stanowienia prawa w Polsce pozwalają zredukować koszty funkcjonowania systemu instytucjonalnego – zarówno w rozumieniu zapobiegania występowania/wzrostu tych kosztów (mechanizmy ochrony *ex ante*) jak i ich redukcji (mechanizmy ochrony *ex post*).

Aby odpowiedzieć na postawione *implicite* na wstępie pytanie badawcze (czy formalne mechanizmy ochrony systemu instytucjonalnego, w warunkach polskich, są skuteczne?) dokonano przeglądu i usystematyzowania polskich aktów prawnych dotyczących mechanizmu ochrony systemu instytucjonalnego. W skład analizowanego obszaru badawczego weszły zatem mechanizmy typu *ex ante* i *ex post* oraz dorobek naukowy dotyczący *oceny skutków regulacji* (OSR) i innych mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego. Należy zauważyć, że analiza taka jest zadaniem trudnym, bowiem procedury składające się na mechanizm ochrony systemu instytucjonalnego typu *ex ante* i *ex post* w Polsce są ujęte w aktach prawnych w formule rozproszonej, w większości bez bezpośredniego umocowania w normach konstytucyjnych czy ustawowych, czego przykładem jest procedura OSR.

Reasumując, w niniejszym artykule zebrano materiał badawczy, a następnie wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz posłużono się rozumowaniem dedukcyjnym w związku z realizacją celu badawczego. Celem tym jest próba odpowiedzi na pytanie o skuteczność działania formalnych mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego, w warunkach polskich. Należy zauważyć, że możliwości realizacji takiego celu są ograniczone. Wynika to z braku możliwości wzięcia pod uwagę wszystkich możliwych przypadków działania mechanizmu ochrony systemu instytucjonalnego, dlatego w głównej mierze posłużono się

² System prawny definiowany jest jako uporządkowany zbiór norm prawnych, które obowiązują w danym państwie w określonym czasie (Helios, Jedlecka, 2015).

materiałem badawczym, który uogólnia informacje na temat jego niepełnej skuteczności (Rządowe Centrum Legislacji, 2023; Trybunał Konstytucyjny, 2023). Materiał badawczy dotyczący OSR składał się z 19097 dokumentów z okresu od 15.02.2011³ do 20.02.2023. Z kolei materiał badawczy dotyczący działań Trybunału Konstytucyjnego (TK) zawiera się od roku 1986 do 20.02.2023 roku i składa się dokładnie z 12795 różnych spraw.

Sprawność systemu instytucjonalnego

Przed właściwą oceną skuteczności działania mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego konieczne jest sformułowanie kryteriów do prowadzenia rozumowania dedukcyjnego. Z tego względu należy wprowadzić niezbędne pojęcia i wykazać ich wzajemne relacje. Jak napisano we wprowadzeniu, system instytucjonalny rozumiany jest, jako kombinacja zróżnicowanych instytucji formalnych (np. norm prawnych) i nieformalnych (np. norm społecznych) wraz z relacjami jakie zachodzą między nimi. Przyjęta tu definicja nie jest powszechnie uznana, lecz jest wypadkową wcześniejszych rozważań innych badaczy. Ekonomia instytucjonalna *in generis* cechuje się swoistą tradycją pluralizmu pojęciowego (Godłów-Legiędź, 2010, s. 65) i nie inaczej jest w przypadku pojęcie system instytucyjnego. Jest on różnie definiowany i częstokroć przyjmowany na zasadzie intuicyjnego zrozumienia (por. Sukiennik, Dokurno, Fiedor, 2017) Zwykle traktuje się go jako kombinację zróżnicowanych, acz powiązanych ze sobą, *instytucji formalnych* i *nieformalnych*. Na potrzeby niniejszego artykułu wykorzystywano tę właśnie definicję z pewną modyfikacją, która kładzie akcent na *relacje* jakie zachodzą między instytucjami. Tym samym system ten jest rozumiany jako zbiór trzech elementów: (1) instytucji formalnych, które zmieniają się relatywnie szybko; (2) instytucji nieformalnych, które charakteryzuje duża stałość i powolny czas zmian (Williamson, 2000), oraz (3) relacji między instytucjami (w dowolnych kombinacjach: formalne/nieformalne, formalne/formalne i nieformalne/nieformalne).

Relacje między instytucjami mogą być albo *stabilne*, albo *zaburzone*. Stabilne relacje oznaczają, że instytucje są ze sobą zharmonizowane, czyli że występuje między nimi zgodność, spójność i komplementarność. *Zgodność* instytucji polegać będzie na tym, że szczegółowe regulacje, które są tu opisywane nie stoją w sprzeczności z instytucjami formalnymi wyższego rzędu. Z kolei *spójność* oznaczać będzie, że regulacje te, na różnych poziomach systemu instytucjonalnego określają w ten sam sposób mechanizm działania. I w końcu *komplementarność* odnosi się do możliwości uzupełniania danych regulacji, zawartych

³ Data przeprowadzenia pierwszej OSR w Polsce.

w różnych instytucjach, w ten sposób, że w danej, konkretnej sytuacji niemożliwe jest zastąpienie jednego pola wyboru przez drugie, w zależności od arbitralnych decyzji. Cechy te pozytywnie wpływają na sprawność działania całego systemu instytucjonalnego (Chang, 2011; Czetwertyński, Sukiennik, Przysada, 2021; Fiedor, 2015; North, 1991; Pejovich, 1999). System instytucjonalny, w obrębie którego instytucje są zharmonizowane, zwiększa przewidywalność interakcji międzyludzkich. Obniża to niepewność w procesach gospodarowania (North, 2014; Wilkin, 2011), co wynika ze stabilnych relacji między poszczególnymi instytucjami. Relacje zaburzone oznaczają będą, że instytucje są zdysharmonizowane, a zatem występują pomiędzy nimi niezgodność, niespójność i brak komplementarności.

Badania nad harmonizacją i *de facto* dysharmonizacją instytucji w ramach systemu instytucjonalnego prowadził *implicite* m.in. D.C. North (1990), który opisał interakcje między uwarunkowaniami instytucjonalnymi w Stanach Zjednoczonych i Ameryce Łacińskiej. Badane przez niego instytucje (będące swoimi odpowiednikami na różnych obszarach geograficzno-kulturowych), pomimo relatywnego podobieństwa nie przynosiły podobnych rezultatów. Wydaje się więc, że nie tylko instytucje jako takie mają znaczenie, a równie ważne jest czy są zharmonizowane, czy też zdysharmonizowane, co wpływa na stabilność lub zaburzenia relacji między nimi. Koszty funkcjonowania systemu instytucjonalnego związane są również z kierunkiem i siłą oddziaływania instytucji, co szczególnie podkreśla się w stosunku do tych formalnych. Oznacza to, że te same instytucje formalne mogą mieć różne oddziaływanie, zatem budować między sobą różne jakościowo relacje, w zależności od: (1) specyfiki danego systemu instytucjonalnego, (2) harmonizacji przepisów prawnych na różnych poziomach drabiny hierarchiczności prawa w danym systemie instytucjonalnym, (3) harmonizacji instytucji nieformalnych w ramach danego systemu instytucjonalnego, i (4) harmonizacji instytucji formalnych i nieformalnych w ramach danego systemu instytucjonalnego (por. Sukiennik i in., 2017).

Badania na temat relacji między instytucjami lub ich znaczenia prowadzono w warunkach polskich (Czetwertyński, Sukiennik, Przysada, 2021; Sukiennik, 2021; Sukiennik, 2020; Czetwertyński, 2019; Gruszewska, 2017; Fiedor, 2015; Malinowska, 2015; Staniek, 2011). Badania te *implicite* wskazują, że poziom kosztów funkcjonowania systemu instytucjonalnego wiąże się z harmonizacją instytucji w jego obrębie. W proponowanej tu logice powiązań przyczynowo-skutkowych poziom harmonizacji (harmonizacja lub dysharmonizacja) będzie rzutował na poziom stabilności relacji (stabilne lub zaburzone) między instytucjami, co przełoży się na koszty funkcjonowania systemu instytucjonalnego, a zatem jego sprawność.

Logika takiego podejścia zasadza się na tym, że wprowadzenie do systemu instytucjonalnego instytucji formalnych, które powodują dysharmonizację prowadzą do zaburzenia relacji między instytucjami. W praktyce prowadzi to do konieczności zastosowania co najmniej jednego z dwóch następujących środków zaradczych. Pierwszym z nich jest powołanie agendy monitorującej egzekwowanie prawa, a dokładniej egzekwowania wprowadzonej instytucji. Drugim są działania związane z modyfikacją lub całkowitym zastąpieniem starych instytucji, tak aby ograniczyć lub wyeliminować zaburzenia relacji. Podjęcie obu z wymienionych środków zaradczych wiąże się z poniesieniem dodatkowych kosztów, ponad te które związane były z pierwotnym wprowadzeniem dysharmonizującej instytucji, co prowadzi do zwiększenia się kosztów działania systemu instytucjonalnego (Sukiennik i in., 2017). W przyjętej tu perspektywie brak harmonizacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami będzie skutkowało zaburzeniami relacji, co wpłynie na koszty funkcjonowania systemu instytucjonalnego i w efekcie do spadku jego sprawności. Tym samym, można stwierdzić, że prowadzenie działalności prawotwórczej przy braku świadomości znaczenia harmonizacji instytucji może prowadzić do wzrostu kosztów funkcjonowania systemu instytucyjnego.

Przykładem takich zaburzeń, mogą być sytuacje, w których do polskiego porządku prawnego wprowadzono instytucje powodujące zaburzenia w jego obrębie. Chodzi tu np. o Dz.U. 2021 poz. 2105/Dz.U. 2022 poz. 1265. Należy też zauważyć, że Polsce od 1991 roku do 20 lutego 2023 roku, wprowadzono w życie 5560 aktów prawnych w randze ustawy (por. tabela 1.), co jest przesłanką dla konieczności badania mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego, których celem powinno być zapewnienie jego sprawności, poprzez ograniczenie kosztów jego funkcjonowania na drodze harmonizacji instytucji i tym samym stabilizacji relacji między poszczególnymi instytucjami.

Tabela 1. Liczba uchwalonych ustaw w Polsce z podziałem na kadencje Sejmu

	Kadencja I	Kadencja II	Kadencja III	Kadencja IV	Kadencja V	Kadencja VI	Kadencja VII	Kadencja VIII	Kadencja IX ⁴
Lata	1991 - 1993	1993- 1997	1997- 2001	2001- 2005	2005- 2007	2007- 2011	2011- 2015	2015- 2019	2019- obecnie
Liczba uchwalonych ustaw	94	473	640	894	384	945	752	923	455

Źródła: opracowanie własne na podstawie: Kozalska, Maśnicki, Żuralska, 2012; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2015a, 2019, 2022.

⁴ Dane na dzień 20.02.2023 roku.

Mechanizm ochrony systemu instytucjonalnego

Mechanizm ochrony systemu instytucjonalnego ma za zadanie zapewnić jego sprawne działanie. Oznaczać to będzie zapobieganie (mechanizm *ex ante*) lub korygowanie (mechanizm *ex post*) powstawania dysharmonii systemu instytucjonalnego w efekcie wprowadzania/modyfikowania instytucji. Ma to przeciwdziałać zaburzeniu się relacji między instytucjami i w konsekwencji ograniczyć koszty funkcjonowania systemu instytucjonalnego. Przebieg zmian w obszarze systemu instytucjonalnego, który może być związany właśnie z mechanizmami jego ochrony, wyjaśnia tzw. teoria kosztów zmiany instytucjonalnej. W teorii tej przebieg procesu zmian przepisów jest pochodną nieoptymalnej sprawności systemu instytucjonalnego i kosztów zmian poszczególnych przepisów prawnych (Sukiennik, Czetwertyński, Brol, 2022). Duża waga jest tu przypisywana kosztom, które trzeba ponieść w procesie zmian instytucjonalnych, do których zaliczono wydatki na likwidację starej i koszty towarzyszące wprowadzeniu nowej instytucji lub nowelizacji starej instytucji. Stąd niektóre instytucje, które są w dysharmonii lub po prostu są nieskuteczne, mogą nie być zmieniane, właśnie ze względu na ich wysoki koszt zmiany.

W Polsce na mechanizm ochrony systemu instytucjonalnego, składają się akty prawne oraz działania Trybunału Konstytucyjnego (TK), a także OSR. Do mechanizmów *ex ante* należą procedury zawarte w następujących aktach:

- Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006 z późn. zm.),
- art. 118 ust. 3, art. 122 ust. 3, art. 133 ust. 2 Konstytucji (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),
- art. 34 Regulaminu Sejmu (M.P. z 2021 r. poz. 483),
- art. 77 Regulaminu Senatu (M.P. 2018.846),
- art. 50 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240)
- zasady techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)
- inne wymogi, określone jako zasady dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym czy też zasady poprawnej lub przyzwoitej legislacji, które są pochodną orzecznictwa zawartego w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego (TK). Zaliczyć można do nich m.in.:
 - wymóg przedkładania projektu gotowego do uchwalenia (np. Wyrok TK z 18.11.2014 r., K 23/12, OTK-A 2014, nr 10, poz. 113);
 - zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa (np. Wyrok TK z 28.02.2012 r., K 5/11, OTK-A 2012, nr 2, poz. 16);
 - zasadę ochrony praw nabytych (np. Wyrok TK z 4.04.2006 r., K 11/04, OTK-A 2006,

nr 4, poz. 40);

- zasadę niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) (np. Wyrok TK z 20.01.2009 r., P 40/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 4);
- nakaz dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*) (np. Wyrok TK z 20.01.2009 r., P 40/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 4);
- zasadę określoności przepisów prawa (np. Wyrok TK z 29.07.2014 r., P 49/13, OTK-A 2014, nr 7, poz. 79);
- inne.

Z kolei, mechanizmy ochrony *ex post*, tzn. w zakresie oceny rezultatów oraz oceny skutków funkcjonowania wprowadzonych aktów normatywnych dla systemu instytucjonalnego są związane z działalnością TK, który dokonuje kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), co określają również art. 79, art. 188 pkt 1-3 i 5 Konstytucji (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Dodatkowo, elementy ochrony systemu instytucjonalnego *ex post* są zawarte także w procedurze oceny skutków regulacji (OSR) (M. P. z 2016 r. poz. 1006 z późn. zm.) w paragrafach od 152 do 156 i są związane z ewaluacją wprowadzonych aktów prawnych.

Ocena skuteczności działania mechanizmów *ex ante*

Do mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego *ex ante* zaliczamy m.in.: zasady techniki prawodawczej i inne wymogi, które są pochodną orzecznictwa zawartego w wyrokach TK. Przykładem, może być zasada określoności prawa, co do której wykonalności pojawiały się wątpliwości, np. w przypadku wielokrotnie zmienianej ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, co było przedmiotem rozważań ekonomistów (Sukiennik, 2017), prawników (Krajewski, 2001), czy wreszcie orzecznictwa TK (np. P20/10, 14 II 2012). Podobne przypadki można również odnaleźć w przypadku interpretacji pozostałych zasad poprawnej legislacji, jak np. proporcjonalności (por. Klinowski, 2009), czy innych (por. Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 2015). Powyżej opisane mechanizmy zabezpieczające są jednak obciążone ograniczeniami poznawczymi i brakuje tu możliwości osiągnięcia próby zupełnej⁵. Tym

⁵ Kwestia osiągnięcia próby zupełnej, czy też ograniczonych możliwości poznawczych jest dyskusyjna, z tego względu, że ilość postępowań TK w zakresie oceny zgodności norm prawnych (*ex post* i *ex ante*), jest skończona. Od 1986 roku były to 2017 przypadków w zakresie ochrony systemu instytucjonalnego *ex post* i 39 przypadków ochrony typu *ex ante* na etapie tzw. rozpoznania właściwego (merytorycznego) (Trybunał Konstytucyjny, 2023). Należy jednak zauważyć, że liczba podmiotów, która może zgłosić problemy interpretacyjne natury *a posteriori* (*następczej*) do TK jest ograniczona Konstytucją, podobnie ochrona natury *a priori* (uprzedniej), która jest wyłącznym przywilejem Prezydenta. Wynika z tego, że nie wiadomo, czy przypadków rzeczywistej lub

samym, nie sposób prześledzić, ani nawet wyróżnić, wszystkich przypadków możliwości wykorzystania tego typu mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego, które stanowią koszt dla jego funkcjonowania.

Kolejnym elementem ochrony jest możliwość kontroli *a priori* (uprzedniej) TK. Należy jednak zaznaczyć, że jedynym podmiotem uprawnionym do jej inicjowania jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym, rola TK w przypadku ochrony systemu instytucjonalnego *ex ante* jest bardzo ograniczona. W rezultacie od początku istnienia tej instytucji (kontroli *a priori* TK) Prezydent skorzystał z takiej możliwości 39 razy (w rzeczywistości pierwsze tego typu postępowanie miało miejsce w 2004 r (Trybunał Konstytucyjny, 2023). W tym samym czasie, TK rozpoznał 12795 przypadków, a zatem kontrola typu *a priori* stanowiła w przybliżeniu 0,3% spraw ogółem i 1,2% spraw rozpatrzonych na etapie rozpoznania właściwego. Można więc uznać, że jest to instytucja bardzo rzadko wykorzystywana, a jej udział w procesie ochrony systemu instytucjonalnego w Polsce jest marginalny. Co więcej, ze względu na ograniczenie związane z możliwością inicjowania kontroli *a priori* przez jeden podmiot, należy przypuszczać, że skuteczność ochrony tego typu nie jest pełna⁶.

Innym mechanizmem ochrony *ex ante* systemu instytucjonalnego, jest procedura OSR, która dotyczy przygotowania dokumentów rządowych (M.P. 2016 poz. 1006), np. projektu ustawy. Procedura ta, według Najwyższej Izby Kontroli (NIK, 2017), ma się przyczyniać do zwiększenia wśród rządzących świadomości, co do konsekwencji – zarówno korzyści, jak i kosztów – ich decyzji i działań; integracji różnych obszarów polityki; zwiększania przejrzystości i doskonalenia procesu konsultacji oraz zwiększenia odpowiedzialności rządzących za podejmowane decyzje. W obszarze jej działania podjęto dotychczas kilka badań nt. jakości tej procedury w Polsce, które wykazały, że jest ona traktowana raczej jako pewien wymóg, a nie narzędzie do poprawy jakości działań legislacyjnych. W latach 2015-2017, badania na ten temat przeprowadziła NIK. Kontrolą objęto cztery ministerstwa: Ministerstwo Finansów (MF), Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiP), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Ministerstwo Rozwoju (MR) oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM). W latach 2015-2016 procedowały one łącznie 125 projektów ustaw i założeń do projektów ustaw, w tym: w MRPiPS – 24, w MF – 44, w MRiRW – 30 a w MR – 27. Badania wykazały, że „*dokonywanie OW nie jest powszechnie postrzegane jako instrument*

hipotetycznej niezgodności nie ma i nie było więcej, stąd przypuszczenie o braku możliwości osiągnięcia próby zupełnej.

⁶ Pośrednio potwierdza to ilość postępowań TK natury *a posteriori* (por. część 4.2.).

doskonalenia prawa, wspomagający podejmowanie przez decydentów politycznych decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych. W sytuacjach, w których ma miejsce przewaga aspektu politycznego, prowadzenie oceny wpływu potrafi stanowić głównie realizację wymogu formalnego” (NIK, 2017). Co więcej wyniki kontroli wykazały, że pomimo ustanowienia w Polsce w latach 2001-2015 relatywnie kompleksowego systemu oceny skutków regulacji, dokonywanie oceny wpływu nie jest powszechnie postrzegane jako instrument doskonalenia prawa.

Problemy związane z niską skutecznością wyżej opisanych mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego w Polsce są jednak obecne także wśród badań lub komentarzy innych polskich badaczy czy publicystów, (por. Rogowska-Tomaszycka, 2022; Szymaniak, 2022; Sukiennik, 2017; Rogowski, Szpringer, 2007; Wronowska, 2002). Przykładowo, w niektórych przypadkach, jak wskazuje K. Bramorski (2018), mechanizmy *ex ante* ochrony systemu instytucjonalnego są omijane poprzez wykorzystywanie drogi legislacyjnej, która charakteryzuje się gorszymi narzędziami legislacyjnymi, tj. składaniem projektów poselskich, które nie podlegają procedurze OSR. Projekty rządowe w poszczególnych kadencjach Sejmu stanowiły: 45% ogólnej liczby projektów w VI kadencji Sejmu (Kozalska i in., 2012); 35% ogólnej liczby projektów w VII kadencji Sejmu (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2015b); 52% ogólnej liczby projektów w VIII kadencji Sejmu (Gromek, 2020). Kolejnym elementem powodującym, że mechanizmy ochrony systemu instytucjonalnego *ex ante* w obrębie OSR są nieskuteczne jest procedura legislacyjna. Wynika to z faktu, że wniesiony do sejmu projekt nie podlega dalszej kontroli, a debatujący nad nim posłowie mają możliwość zgłaszania poprawek do projektu. Skutkuje to tym, że końcowa, uchwalona ustawa może mieć zupełnie inny kształt niż początkowy projekt, a więc odbiegać od tego co ustalono w OSR (por. Biernat, 2016; Frączak i in., 2022).

Reasumując, na podstawie przywołanych badań, ekspertyz, przytoczonych opinii badaczy oraz publicystów, a także samej konstrukcji aktów normatywnych, w obrębie których uprawomocnione są mechanizmy ochrony systemu instytucjonalnego typu *ex ante* nie można ich uznać za skuteczne zabezpieczenie systemu instytucjonalnego przed zaburzeniami relacji między instytucjami wynikającymi ze zmian instytucji formalnych.

Ocena skuteczności działania mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego typu *ex post*

Pierwszym z wyróżnionych mechanizmów *ex post* ochrony systemu instytucjonalnego będzie działalność TK, którego kluczową kompetencją jest usuwanie z systemu prawnego norm niższego rzędu niezgodnych z normami wyższego rzędu. W tym miejscu należy zauważyć, że polski system kontroli norm daje pierwszeństwo kontroli *a posteriori*, czyli następczej, tzn.

kontrola dotyczy aktów normatywnych, które już zostały ustanowione albo już nabrały mocy obowiązującej, albo znajdują się jeszcze w okresie *vacatio legis*. Istota tej kontroli polega na orzekaniu o pionowej zgodności aktów normatywnych niższego rzędu z aktami normatywnymi wyższego rzędu i na eliminowaniu tych pierwszych z systemu obowiązującego prawa w razie braku zgodności. Należy jednak zauważyć, że liczba podmiotów, która może zwrócić się do TK z zapytaniem o interpretację jest ograniczona – art. 191. ust. 1 Konstytucji (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) wskazuje następujące podmioty:

1. Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,
2. Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,
3. organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego,
4. ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
5. kościoły i inne związki wyznaniowe,
6. podmioty określone w art. 79 w zakresie w nim wskazanym.

Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Implikuje to ograniczoną skuteczność tego mechanizmu ochrony systemu instytucjonalnego, która polega na tym, że: po pierwsze, skończona liczba podmiotów i w ograniczonym zakresie może zgłosić sprawę do TK; po drugie, samo TK ma ograniczone możliwości w zakresie prowadzenia swoich działań, o czym decyduje czynnik ludzki. W tym aspekcie TK od początku swojego istnienia (1986 r.) rozpoznał 12795 spraw (dane aktualne na 20.02.2023 r.). Z czego 2017 spraw dotyczyło elementów omawianych i kwalifikowanych w niniejszym artykule jako mechanizmy *ex post* ochrony systemu instytucjonalnego (Trybunał Konstytucyjny, 2023). Innymi słowy, od 1986 roku TK rozpoznano na etapie rozpoznania właściwego 2017 zagadnień.

TK pełni również tzw. funkcję sygnalizacyjną, która polega na przedstawianiu właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego (Dz.U. 2015 poz. 1064). Należy zauważyć, że ochrona systemu nie jest w tym przypadku urzeczywistniana przez TK, a przez inne organy państwa. Innymi słowy, skutek działalności orzeczniczej TK organy tworzące prawo uzyskują, co do zasady, niewiążącą informację o konieczności jego zmiany (w

kilku sytuacjach działalność TK wywołuje obowiązek podjęcia określonych czynności). Jest to zatem miękki (niewiązący) instrument ochrony systemu instytucjonalnego *ex post*. Co więcej, funkcja sygnalizacyjna TK, która jest niejako miękkim narzędziem ochrony systemu instytucjonalnego jest rzadko stosowana. Tzn. od początku swojej działalności, od wejścia w życie, z dniem 1 stycznia 1986 roku ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 roku, do 20 lutego 2023 roku, Trybunał Konstytucyjny wydał 86 postanowień sygnalizacyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, że w czasie obowiązywania Konstytucji z 1997 roku, TK rozpoznał merytorycznie (rozpoznanie właściwe) 3312 spraw, spośród których w 1456 wydał wyrok, a w 9397 przypadkach zakończył postępowanie na etapie wstępnej kontroli (Trybunał Konstytucyjny, 2023) można stwierdzić, że postanowienia sygnalizacyjne wydawane są niezwykle rzadko i jako instrument chroniący system instytucjonalny pełnią rolę marginalną.

Dodatkowym elementem ochrony systemu instytucjonalnego *ex post* jest wykorzystywanie mechanizmu zawartego w procedurze OSR określonej w paragrafach 152-156 Regulaminu pracy RM. Tzw. OSR *ex post* polega na umożliwieniu ewaluacji aktu normatywnego po jego wdrożeniu. I o ile zamysł OSR *ex post* wydaje się poprawny, to o niepełnej skuteczności tego mechanizmu decyduje m.in. paragraf 152 niniejszego Regulaminu Pracy Rady Ministrów (RM), który dotyczy fakultatywności prowadzenia tej procedury. Ocena NIK w zakresie jakości wykonania OSR *ex post* także była niska⁷, a dodatkowo, jak to określono w raporcie, jedna ze słabości całej procedury OSR polega na „sporadycznym planowaniu przeprowadzenia OSR *ex post* ustaw” (NIK, 2017).

Reasumując, na podstawie powyższych informacji można uznać, że wyżej opisane mechanizmy ochrony systemu instytucjonalnego typu *ex post* nie są skuteczne jako elementy zabezpieczające system instytucjonalny przed zaburzeniami relacji między instytucjami wynikającymi ze zmian instytucji formalnych.

Podsumowanie

Na wstępie niniejszego artykułu postawiono pytanie o to, czy formalne mechanizmy ochrony systemu instytucjonalnego, w warunkach Polskich, są skuteczne. W odpowiedzi na nie należy stwierdzić, że ani procedury *ex ante*, ani *ex post* nie są w pełni skuteczne, jako zabezpieczenie systemu instytucjonalnego przed dysharmonizacją instytucji i tym samym zaburzeniami

⁷ Należy zauważyć, że NIK (2017) oceniała OSR jeszcze na podstawie Regulaminu Prac Rady Ministrów z 2013 r. (M.P. 2013 poz. 979). Regulamin ten uległ znaczącym zmianom poprzez obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2016 r. (M. P. z 2016 r. poz. 1006 z późn. zm.). Tzn. usunięto z niego zapisy stanowiące o tzw. teście regulacyjnym, który w pewnych sytuacjach obligował do wykonania OSR *ex post*.

w relacjach między poszczególnymi instytucjami. W efekcie koszty funkcjonowania samego systemu instytucjonalnego rosną, a koszty zmiany stanowią skuteczną barierę na drodze do podniesienia poziomu jego skuteczności.

Zaproponowana w niniejszym artykule ścieżka rozumowania jest jednak ograniczona poznawczo. Wynika to z tego, że: po pierwsze, nie wzięto tu pod uwagę wszystkich badań dotyczących działania mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego; a po drugie, nie sposób prześledzić wszystkich przypadków, w których mechanizmy te zostały wykorzystane lub niewykorzystane. W efekcie zaproponowana odpowiedź na pytanie badawcze jest ograniczona poznawczo. Niemniej jednak, należy zaznaczyć, że np. ilość (2017) postępowań TK w zakresie ochrony systemu instytucjonalnego *ex post* świadczy o tym, że skuteczność mechanizmów ochrony system instytucjonalnego *ex ante* nie jest pełna. Wniosek o niepełnej skuteczności mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego, zarówno *ex ante* jak i *ex post* potwierdzają także opinie badaczy, zespołów badaczy, raporty instytucji państwowych, czy wreszcie niska pozycja Polski w indeksach dotyczących jakości stanowienia prawa lub uwzględniających ten element⁸. Ostatecznie w toku prowadzonych tu rozważań, można wysunąć wniosek głoszący, że: mechanizm ochrony systemu instytucjonalnego w polskich warunkach jest niedostatecznie skuteczny. Jeżeli wniosek ten potraktować jako falsyfikowalne przypuszczenie to, w postaci hipotezy może on stanowić punkt wyjścia do przeprowadzenia pogłębionych badań.

Bibliografia

- Biernat, T. (2016). *Legislacja: Analiza procesu*. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM.
- Biuro Trybunału Konstytucyjnego (2015). *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* (Wydanie czwarte). Wydawnictwo Trybunał Konstytucyjny.
- Bramorski, K. (2018). Ocena skutków regulacji jako narzędzie poprawy jakości stanowienia prawa w Polsce. W: Balicki, R., Jabłoński, M. (red.), *Dookoła Wojtek...: Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi* (375-383). Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Chang, H.-J. (2011). Institutions and economic development: Theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, 7(4), 473-498. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1744137410000378>
- Czetwertyński, S. (2019). *Morfologia nieautoryzowanego kopiowania*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Czetwertyński, S., Sukiennik, J., Przysada, K. (2021). Harmonizacja systemu instytucjonalnego w Polsce. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 15, 103-116. DOI: <https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2021.206>

⁸ Przykładowo: Sustainable Governance Indicators, 2017 czy World Justice Project, 2023.

Fiedor, B. (2015). Instytucje formalne i nieformalne w kształtowaniu trwałego rozwoju. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 40(2), 83-108. DOI: <https://doi.org/10.18276/sip.2015.40/2-07>

Frączak, P., Izdebski, K., Kopińska, G., Michałek, W., Vetulani-Cęgiel, A. (2022). *Polski BezŁad Legislacyjny. Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021). XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego. Pobrano z: https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Polski.BezLad.Legislacyjny_XIV.Raport.Obywatelskiego.Forum_.Legislacji.pdf

Godłów-Legiędź, J. (2010). *Współczesna ekonomia: Ku nowemu paradygmatowi*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Godłów-Legiędź, J. (2020). *Polska transformacja w świetle sporów o rynek, sprawiedliwość i ekonomię*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Gromek, Z. (2020). Przebieg procedury ustawodawczej w Sejmie VIII kadencji – Analiza ilościowa. *Przegląd Sejmowy*, 4(159), 31-62. DOI: <https://doi.org/10.31268/PS.2020.48>

Gruszewska, E. (2017). Instytucje formalne i nieformalne. Skutki antynomii. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 493, 36-50. DOI: <https://doi.org/10.15611/pn.2017.493.03>

Helios, J., Jedlecka, W. (2015). *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa dla ekonomistów*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Klinowski, M. (2009). Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii a konstytucyjna zasada proporcjonalności. *Prokuratura i Prawo*, 2, 69-84.

Kozalska, O., Maśnicki, J., Żuralska, M. (2012). *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*. Warszawa. Pobrano z: https://www.academia.edu/3191090/Analiza_dzia%C5%82alno%C5%9Bci_ustawodawczej_Sejmu_VI_kadencji

Krajewski, K. (2001). *Sens i bezsens prohibicji: Prawo karne wobec narkotyków i narkomanii*. Kraków: Zakamycze.

Malinowska, U. (2015). Poprawa jakości stanowienia prawa jako narzędzie ograniczania ryzyka regulacyjnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 75, 309-320. DOI: <https://doi.org/10.18276/frfu.2015.75-25>

NIK (2017). *Kontrola NIK - Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*. Najwyższa Izba Kontroli. Pobrano z: <https://www.gov.pl/web/rodzina/kontrola-nik-dokonywanie-oceny-wplywu-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego>

North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

North, D.C. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112. <https://www.jstor.org/stable/1942704>

North, D.C. (2014). *Zrozumieć przemiany gospodarcze*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Pejovich, S. (1999). The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development. *Journal of Markets & Morality*, 2(2), 164-181. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781847200167.00012>

Rogowska-Tomaszycka, P. (2022). Uwaga na patolegislację. Niepewność prawa wpływa na koszty prowadzenia biznesu. *Dziennik Gazeta Prawna*, 6 września.

Rogowski, W., Szpringer, W. (2007). Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa? W: Rogowski, W., Szpringer, W. (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy* (3-18). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Rządowe Centrum Legislacji (2023). *Lista projektów według wybranych kryteriów*. Pobrano z:

https://legislacja.rcl.gov.pl/lista?sKey=createDate&sOrder=asc&createDateTo=2022-09-30&_isSeparateMode=on&createDateFrom=1986-01-01&_typeId=1&title=&_isTKAct=on&_isUEAct=on&_isActEstablishingNumber=on&number=&_isDU=on&_isNumerSejm=on&progress=&applicantId=#list

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2015a). *Podstawowe dane statystyczne dotyczące prac Sejmu VII kadencji (8 listopada 2011 r. – 11 listopada 2015 r.)*. Pobrano z: https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/page.xsp/prace_sejmu

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2015b). *VII kadencja Sejmu – podsumowanie w liczbach*. Pobrano z: https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/page.xsp/prace_sejmu

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2019). *Podsumowanie VIII kadencji Sejmu. Prace Izby w latach 2015-2019*. Pobrano z: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/home.xsp>

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2022). *Uchwalone ustawy. IX kadencja*. Pobrano z: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=USTAWYALL&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=60>

Staniek, Z. (2011). Równowaga instytucjonalna i jej wymiary. W: Rudolf, S. (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego* (116-117). Kielce: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa w Kielcach.

Sukiennik, J. (2017). Ustawa z 10.06.2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej, prawa i ekonomii. *Przegląd Prawa Publicznego*, 4, 10-36.

Sukiennik, J. (2020). Regulacja rynku narkotyków w Polsce w latach 1997-2005 a równowaga systemu instytucjonalnego. *Ekonomista*, 5, 740-755. DOI: <https://doi.org/10.52335/dvqp.te187>

Sukiennik, J. (2021). Stabilność systemu instytucjonalnego – wyniki badań ankietowych. W: Korpysa, J., Kopycińska, D. (red.), *Współczesne problemy ekonomiczne* (44-56). Szczecin: Fundacja Centrum Badań Socjologicznych.

Sukiennik, J., Czetwertyński, S., Brol, M. (2022). Selected Models of Institutional Change in Theory and Practice. *Ekonomista*, 2, 190-212. DOI: <https://doi.org/10.52335/ekon/150803>

Sukiennik, J., Dokurno, Z., Fiedor, B. (2017). System instytucjonalnej równowagi a proces zmian instytucjonalnych z perspektywy zrównoważonego rozwoju. *Ekonomista*, 2, 121-143.

Sustainable Governance Indicators (2017). *Governance—Executive Capacity*. Sustainable Governance Indicators. Pobrano z: https://www.sgi-network.org/2017/Governance/Executive_Capacity/

Szymaniak, P. (2022). Patolegisłacja trwa w najlepsze. *Dziennik Gazeta Prawna*, 19 kwiecień.

Trybunał Konstytucyjny (2023). *Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*. Pobrano z: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Szukaj?cid=2>

Wilkin, J. (2011). Institutional equilibrium. What is it about and what is its role in the economy? *Ekonomia*, 15(3), 26-37.

Williamson, O.E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595-613. DOI: <https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595>

World Justice Project (2023). *The Global Rule of Law Recession Continues*. Pobrano z: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

Wronowska, S. (2002). Na czym polega dobra legislacja? *Przegląd Legislacyjny*, 1.