

Ocena skutków regulacji jako narzędzie poprawy jakości stanowienia prawa w Polsce

1. Wstęp

Zastrzeżenia do sprawności procesu legislacyjnego oraz jakości stanowionego w Rzeczypospolitej Polskiej prawa stanowią stały praktycznie element dyskursu publicznego, niezależnie od aktualnie rządzącej opcji politycznej. Podobnie stałym kontrpunktem owych zastrzeżeń jest brak prób wprowadzenia rozwiązań systemowych, mogących usunąć wskazywane deficyty. O ile kwestia sprawności tworzenia prawa pozostaje w przeważającej mierze w sferze woli politycznej rządzących, o tyle podjęcie i zrealizowanie spójnego zamysłu legislacyjnego mającego na celu wprowadzenie do polskiego systemu prawa konstytucyjnego mechanizmów zapewniających właściwą jakość prawodawstwa pozwoliłoby na stworzenie zakorzenionych systemowo gwarancji zachowania elementarnych zasad regulujących proces legislacyjny, niepodatnych na zawirowania polityczne. Warunkiem powodzenia takiego przedsięwzięcia byłyby implementacja potrzebnych rozwiązań na właściwym pułapie systemu źródeł prawa tak, aby uniemożliwić ich koniunkturalną eliminację bądź ominięcie.

Wśród instrumentów wspomagających jakość procesu legislacyjnego poczesne miejsce zajmuje ocena skutków regulacji (dalej OSR). Jest to jednakże narzędzie tyleż szeroko dyskutowane, co niedoceniane, a przez to stosowane fragmentarycznie, a także niewystarczająco uregulowane i dookreślone w obowiązującym systemie stanowienia polskiego prawa.

2. OSR w procesie stanowienia prawa – regulacja obowiązująca

Uznanie roli oceny skutków regulacji w procesie stanowienia prawa nie nastąpiło w sposób oczywisty. Można zaryzykować twierdzenie, że wprowadzenie OSR jako elementu tego procesu nastąpiło w sposób niejako wymuszony i nadal jest nie do końca akceptowane przez jego uczestników. Upředzając niejako konkluzje, można bowiem stwierdzić, że prawidłowo stosowana OSR może być elementem niewygodnym ze względu na znaczny potencjał czynienia transparentnymi, jeśli nawet nie intencji, to na pewno rzeczywistych skutków projektowanych aktów prawnych. W tym upatrywałbym utrzymującego się stanu niewystarczającego umocowania OSR w przepisach normujących

proces legislacyjny, czego skutkami są jej ograniczona obligatoryjność, schematyczność stosowania oraz znikomy wpływ na faktyczną decyzyjność ustawodawcy.

Dokonywanie oceny skutków działań prawotwórczych planowanych oraz podejmowanych już w toku procesu stanowienia prawa nie jest pomysłem całkowicie nowym. Odnajdujemy je na przykład – choć w nieco innym ujęciu – już wśród założeń polityki prawa w ujęciu L. Petrażyckiego, według którego miała ona służyć m.in. „przewidywaniu następstw, jakich należy się spodziewać w razie wprowadzenia pewnych przepisów prawnych”¹. Założenia te rozwijane były później na gruncie naukowym, ewoluując ku ujęciu interdyscyplinarnemu z udziałem socjologii, psychologii czy prakseologii, i choć pretendowały do bycia dyscypliną praktyczną², to nie prowadziły jeszcze do wykształcenia i zastosowania mechanizmów zbliżonych do dzisiejszych OSR. Nie znaczy to jednak, że w doktrynie nie pojawiały się próby postulowania co najmniej racjonalnego oceniania możliwych skutków działalności prawotwórczej³, jednak były one ujmowane przede wszystkim z punktu widzenia monitorowania realizacji politycznych skutków działalności prawodawczej.

W nowoczesnym podejściu do OSR jako narzędzia usprawniającego prawotwórczą działalność uprawnionych do tego organów – a jednocześnie instrument monitorowania ich racjonalnego podejścia do aktywności normodawczej – możemy wyróżnić elementy nowe, wypracowane w międzynarodowym dyskursie dotyczącym warunków prawidłowej legislacji⁴. Należą do nich w szczególności:

- rozszerzenie zakresu oceny poprzez położenie nacisku na elementy ekonomiczne i skutki społeczne, w tym koszty wprowadzania obowiązków informacyjnych oraz mierzalne obciążenia czasowe i finansowe,
- dążenie do systemowego podejścia do oceny oraz
- dostrzeżenie i wyartykułowanie potrzeby jej wpisania w reguły procesu legislacyjnego.

Obecnie, pomimo że potrzeba stosowania OSR jako narzędzia umożliwiającego prawidłowe projektowanie, uchwalanie oraz monitorowanie aktów prawnych jest zasadniczo powszechnie akceptowana, w Polsce nadal nie udało się zagwarantować powszechności jej stosowania oraz zapewnić rzeczywistego wpływu na kształt legislacji. Skutkiem tych problemów jest niewystarczający stopień jej zintegrowania w systemie źródeł prawa, rozproszenie regulacji oraz – patrząc pod kątem uczestników, a szczególnie podmiotów uprawnionych do inicjowania procesu legislacyjnego – wybiórczość jej obowiązywania.

Najwyższej rangi aktem prawnym, w którym umocowana jest ocena skutków regulacji, jest uchwała Rady Ministrów. Reguluje ona OSR jako dokument przedstawiający

¹ L. Petrażycki, *Wstęp do nauki prawa i moralności*, Warszawa 1959, s. 11.

² Por. M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.

³ Por. H. Rot, *Elementy teorii prawa*, Wrocław 1988, s. 266 i n.

⁴ Por. *OECD Reviews of Regulatory Reform. Germany 2004. Consolidating Economic and Social Renewal*, Paris 2004, s. 80 i n. (tam także strona dotycząca lepszego stanowienia prawa (*Better lawmaking*) wraz z linkami do tematów pokrewnych).

wyniki przeprowadzonej oceny wpływu, rozumianej jako „proces analityczny wspomagający podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych”⁵.

Obowiązująca Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów⁶ w § 24 ust. 3 nakłada na organ wnioskujący obowiązek dokonania przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem „projektu aktu normatywnego” oraz projektu założeń projektu ustawy oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Oceny należy dokonać zgodnie z wytycznymi w zakresie jej dokonywania, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy. Zakres dokonywania oceny ustala się w zależności od rodzaju dokumentu oraz przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanych regulacji. „Projektem aktu normatywnego” jest przy tym projekt dokumentu rządowego w rozumieniu § 19 ust. 1 uchwały, a zatem ustawy, aktu normatywnego Rady Ministrów, rozporządzenia Rady Ministrów lub Ministra, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, założeń projektu ustawy oraz innego dokumentu, w szczególności strategii, programu, sprawozdania, informacji, stanowiska rządu do pozarządowego projektu ustawy lub innego stanowiska, przewidzianego w obowiązujących przepisach, zleconego przez Radę Ministrów lub prezesa Rady Ministrów albo przygotowywanego za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów.

W wypadku prac nad opracowaniem projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia ich rozpoczęcie poprzedza się złożeniem wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych. Od dokonanej w czerwcu 2016 r. zmiany Regulaminu pracy Rady Ministrów⁷ istnieje wymóg dołączenia do wniosku wyników oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Jednocześnie zgodnie z § 28 uchwały OSR powinna stanowić odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego oraz odrębną część projektu założeń projektu ustawy. Obowiązkowa treść oceny obejmuje w szczególności wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny wraz z przedstawieniem wyników analizy wpływu na te podmioty projektowanego aktu normatywnego, informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii wynikającym z przepisów odrębnych, przedstawienie wpływu projektowanego aktu normatywnego 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. Ponadto OSR powinna wskazywać źródła finansowania oraz wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń. Jeśli OSR sporządzana jest dla projektu założeń projektu ustawy oraz projektu ustawy ma zawierać także zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu, określenie celu i istoty interwencji oraz porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych

⁵ Por. <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html> [dostęp 25.02.2018].

⁶ T.j. M.P. z 27.10.2016 r., poz. 1006 z późn. zm.

⁷ Przez uchwałę nr 62 Rady Ministrów z 1 czerwca 2016 r. (M.P. poz. 494), która weszła w życie 22 czerwca 2016 r.

krajach. Jeśli projekt nie jest przedmiotem konsultacji publicznych, w OSR należy wskazać przyczyny, dla których z nich zrezygnowano.

Istotną wadą tej regulacji jest nie tylko jej zamieszczenie w akcie prawnym stosunkowo niskiego rzędu. Mimo pozornej szczegółowości pomija ona całkowicie na poziomie legislacyjnym jakiekolwiek wytyczne merytoryczne co do zakresu sporządzania OSR, chociażby w postaci nawet ogólnych odwołań do metodologicznej adekwatności do przedmiotu regulacji, przyjętych standardów ocen ekonomicznych itp. W tej sytuacji rola wyznaczanego w Uchwale koordynatora OSR i jego kompetencji ocennych co do samej oceny jest wobec braku standardu odniesienia czysto iluzoryczna. W miejsce rzetelnej oceny obowiązująca regulacja OSR stwarza więc jedynie pozory prowadzenia rzetelnej oceny *ex ante* prawdopodobnych skutków wdrożenia projektowanego aktu prawnego.

Powyższej oceny nie zmienia wydanie – w wykonaniu dyspozycji § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów – dokumentu pod nazwą „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”. Wytyczne, przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, zastępują – a merytorycznie integrują – wcześniej wydane podobne dokumenty, m.in. obowiązujące od 2006 r. „Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)”. Wymogi i zasady przygotowywania i sporządzania OSR umieszczają one z jednej strony w kontekście kompleksowej prezentacji metodologii przygotowania oceny wpływu, zestawiając je jednocześnie z konsultacjami i weryfikacją funkcjonowania aktu prawnego jako elementem tejże oceny. Zabieg ten należy uznać za prawidłowy, sytuje bowiem poprzednio wyodrębnioną OSR w szerszym ujęciu wszystkich elementów wspomagających informacyjnie proces legislacyjny – niestety, co wyrażono w wytycznych *expressis verbis*, jedynie rządowy.

3. Ocena OSR jako narzędzia mającego wspomagać proces stanowienia prawa

Funkcjonujący w Polsce model oceny wpływu – a w jej ramach oceny skutków regulacji – ma, jak już wspomniano, charakter fragmentaryczny i wybiórczy. Jego najważniejszą bodaj wadą jest zatem brak regulacji systemowej i kompleksowej. Jednak za nie mniej istotny niedostatek tego modelu obserwacja praktyki jego stosowania każe uznać umiejscowienie jego regulacji w akcie prawnym niskiego rzędu i brak umocowania w normach jeśli nie rangi konstytucyjnej, to chociaż ustawowej. W połączeniu z powiązaniem OSR jedynie z rządowym procesem legislacyjnym oraz niezawarciem w Regulaminie pracy Rady Ministrów przepisów wiążących obligatoryjny minimalny zakres merytoryczny OSR z charakterem przedmiotu regulacji, przy jednoczesnym dopuszczeniu dowolności co do uszczegółowienia reguł opracowania oceny – otrzymujemy narzędzie niedostatecznie skuteczne, stosowane rutynowo, nierealizujące swojego założonego zadania.

Lektura OSR towarzyszących projektom aktów normatywnych nie pozostawia złudzeń co do ich charakteru. Często są to opracowania standardowe – by nie określić ich jako rutynowe, zawierające jedynie minimum elementów formalnych – nieodnoszące się do istotny projektowanej regulacji. Taka praktyka może wynikać z wielu przyczyn, do których z pewnością należą inflacja prawa, powodująca praktyczne trudności w sporządzeniu pogłębionych analiz, oraz brak specjalistów łączących kompetencje prawne, ekonomiczne oraz związane z każdorazowym branżowym przedmiotem regulacji, którzy byliby w stanie wszechstronnie odnieść się do możliwych skutków opiniowanych rozwiązań prawnych. Nie zmienia to jednak podstawowej oceny, że prawidłowa OSR powinna być narzędziem interdyscyplinarnym i może spełniać swoją rolę tylko wówczas, gdy w sposób syntetyczny, lecz jednocześnie kompleksowy będzie dostarczała podmiotom zaangażowanym w stanowienie prawa potrzebnych informacji. Istotnymi elementami OSR są kwestie ekonomiczne, w tym oddziaływanie na przedsiębiorczość – ze szczególnym uwzględnieniem sektora MŚP – społeczne, uwarunkowania instytucjonalne itd., których ocena powinna prowadzić do racjonalizacji samego celu stanowienia nowego czy zmieniania istniejącego prawa. Dlatego OSR powinna być obligatoryjna, systemowo włączona w system stanowienia prawa na każdym etapie jego funkcjonowania, obejmować całość działalności legislacyjnej oraz być ściśle skorelowana z oceną *ex post* funkcjonowania aktu prawnego. Obecnie funkcjonująca regulacja oraz praktyka OSR tych warunków nie spełnia.

Wydaje się, że istotnym brakującym ogniwem także aktualnego modelu OSR jest brak podmiotu, którego zadaniem byłoby weryfikowanie prawidłowości OSR, wyposażonego w kompetencje żądania jej zmiany czy uzupełnienia. Roli tej nie spełniają mechanizmy zajmowania stanowisk wpisane w Regulamin pracy Rady Ministrów. Realizacja tak postawionego zadania wymaga bowiem kompetencji bardziej interdyscyplinarnych niż zwykle posiadane przez organ wnioskujący czy koordynatora OSR.

Interesująca koncepcja rozwiązania podobnego problemu w celu zapewnienia właściwej, wysokiej jakości OSR została zrealizowana w Republice Federalnej Niemiec w toku realizacji programu „Ograniczanie biurokracji i lepsze stanowienie prawa”. We wrześniu 2006 r. została powołana Narodowa Rada Kontroli Norm (*Nationaler Normenkontrollrat*)⁸. Zadaniem Rady, która jest gremium niezależnym i autonomicznym, jest kontrolowanie prawidłowości i adekwatności metodologicznej ocen skutków regulacji prezentowanych w związku z projektami ustaw i rozporządzeń. Celem działalności Rady jest przy tym nie tylko merytoryczna kontrola prawidłowości sporządzenia OSR i prezentacji skutków finansowych, gospodarczych i społecznych, lecz także dbanie o zrównoważone ograniczanie finansowych i biurokratycznych obciążeń obywateli, gospodarki i administracji wskutek planowanych regulacji prawnych. Tak rozumiane zadania szczegółowe organu stanowią realizację jego ustawowego mandatu, którym jest wspieranie rządu federalnego w realizacji działań w zakresie ograniczania biurokracji i lepszego stanowienia prawa. Istotną gwarancją możliwości faktycznego wykonywania tych

⁸ Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates z 14.08.2006 r., BGBl, Nr I, s. 1866, zm. ust. z 16.03.2011 r., BGBl, Nr I, s. 420.

zadań jest pozycja ustrojowa Rady. Wśród jej najistotniejszych elementów należy wyróżnić:

- niezależność i związanie wyłącznie przepisami ustawy,
- powoływanie przez Prezydenta Federalnego na wniosek kanclerza przedstawiany w porozumieniu z rządem federalnym,
- pięcioletnią kadencję,
- ścisłą zasadę *incompatibilitas* w stosunku do instytucji federalnych i krajowych, zarówno prawodawczych, jak i wykonawczych, niezależnie od prawnej podstawy ewentualnego powiązania, obowiązującą także na rok przed powołaniem w skład Rady i dopuszczającą jedynie wyjątek dla pracy dydaktycznej na uczelniach wyższych.

Pod względem merytorycznym członkowie Narodowej Rady Kontroli Norm (dalej NRKN) muszą wykazać się doświadczeniem w zakresie legislacji oraz wiedzą w sprawach gospodarczych.

Jakkolwiek pod względem strukturalnym NRKN jest powiązana z Urzędem Kanclerskim i rządem federalnym – między innymi poprzez wspomnianą już kompetencję kanclerza do wskazywania Prezydentowi kandydatów do Rady, ale także wyznaczanie jego przewodniczącego oraz sprawowanie nadzoru formalnego przez szefa Urzędu Kanclerskiego – to jej pozycja prawna oraz posadowienie w ramach wykształconej kultury prawnej i konstytucyjnej gwarantują jej bardzo silną pozycję. Pozwala ona na swobodne wykonywanie kompetencji kontrolno-ocennych wobec projektów ministerialnych przed ich przedłożeniem gabinetowi, rządowych projektów ustaw, a na wniosek także inicjatyw wyższej izby parlamentu (Bundesrat) oraz frakcji i posłów jego izby niższej (Bundestag), jak również projektów opracowywanych w związku z przygotowywaniem regulacji unijnych. Stanowiska Rady są dołączane do projektów aktów prawnych wnoszonych do Bundestagu względnie przedkładanych Bundesratowi.

Ocenie NRKN podlega przede wszystkim prawidłowość dokonania oceny skutków projektowanej regulacji. Zakres oceny jest uregulowany na poziomie ustawy i obejmuje cały mierzalny nakład czasu oraz koszty, które zostałyby spowodowane przez przestrzeganie przepisu ustawowego przez obywateli, gospodarkę oraz administrację publiczną, a także koszty biurokratyczne, rozumiane jako nakłady obciążające osoby fizyczne i prawne wskutek nałożenia obowiązków informacyjnych. Regułą jest stosowanie przy dokonywaniu oceny w tym zakresie Standardowego Modelu Kosztowego (Standard Cost Model) jako zobiektywizowanego mechanizmu szacowania obciążeń administracyjnych gospodarki. Użyteczność tego modelu potwierdza nie tylko powszechność jego stosowania w Unii Europejskiej, lecz także rozważania uzasadniające jego uzupełniające stosowanie na poziomie regulacji związkowych oraz kantonalnych Konfederacji Szwajcarskiej⁹ – co jest o tyle istotne, że kraj ten ma wykształcone metody oceny skutków regulacji zarówno w formie odpowiadającej OSR (Regulierungsfolgenabschätzung, RFA), jak i badań zgodności MŚP oraz Forum MŚP, umożliwiającego zgłaszanie pożądaných

⁹ Por. J. Slodowicz, P. Zenhausern, *Verwendungsmöglichkeiten des Standardkostenmodells: Eine Analyse des schweizerischen Kontexts*; <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2007/09/slodowicz/> [dostęp 28.02.2018].

zakresów oceny (badania). Wydaje się, że zaczerpnięcie z tego wzorca może korzystnie wpłynąć na jakość i użyteczność OSR w polskim systemie stanowienia prawa.

4. OSR w procesie stanowienia prawa – postulaty *de lege ferenda*

Wskazane dotychczas elementy natury OSR w polskim systemie stanowienia prawa oraz praktyki ich stosowania skłaniają ku podjęciu próby sformułowania postulatów *de lege ferenda*, zmierzających do wzmocnienia roli tego narzędzia – przede wszystkim w dążeniu do poprawy jakości nowych aktów prawnych.

Podstawowych przesłanek w tym zakresie dostarcza obserwacja deficytów polskiej praktyki legislacyjnej i jej konfrontacja z odpowiednim dorobkiem OECD oraz Unii Europejskiej w zakresie agendy lepszego stanowienia prawa, a także odpowiednimi praktykami innych krajów Unii Europejskiej. Pewne wskazówki w tym zakresie, bazujące na polskich doświadczeniach ponad 20 lat transformacji ustrojowej – najpierw obejmującej budowę demokratycznego państwa prawa i gospodarki rynkowej, a następnie przygotowanie i integrację w ramach Unii Europejskiej – odnajdujemy w opublikowanej przez Kancelarię Prezydenta RP w 2013 r. „Zielonej Księdze – Systemie Stanowienia Prawa w Polsce”¹⁰, będącej syntezą kilkuletnich prac zespołu ekspertów działającego w ramach programu Forum Debaty Publicznej – Sprawne i Służebne Państwo. Wydaje się, że przynajmniej niektóre refleksje sformułowane przez zespół mogłyby stać się elementami inicjatywy legislacyjnej, mającej położyć fundament pod regulację stwarzającą warunki do zdecydowanej poprawy jakości stanowionego w Polsce prawa.

Uwzględniając wskazane wyżej punkty odniesienia, można sformułować następujące propozycje *de lege ferenda*:

– Powszechność stosowania OSR

Uznając OSR za istotny element procesu stanowienia prawa – a prawidłowo przygotowaną i aktualizowaną na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego ocenę za skuteczny instrument poprawy jakości jego efektów – należy postulować rozciągnięcie wymogu stosowania OSR na wszystkie inicjatywy ustawodawcze, niezależnie od podmiotu je inicjującego. Oznaczałoby to przede wszystkim zestandaryzowanie wymogów wstępnych procedowania inicjatyw ustawodawczych w parlamencie. Konsultacje społeczne oraz OSR stałyby się formalnymi warunkami podstawowymi przyjęcia i procedowania każdego projektu ustawy, także tego zgłaszanego przez Prezydenta RP, w trybie senackim, poselskim oraz inicjatyw obywatelskich. Pozwoliłoby to wyeliminować praktykę „omijania” rządowej ścieżki legislacyjnej w celu uproszczenia postępowania, a jednocześnie zagwarantowałoby jednolity, wysoki poziom informacji o skutkach każdej wnioskowanej i projektowanej regulacji, niezależnie od jej inicjatora.

¹⁰ „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2013, nr 30 (*System stanowienia prawa w Polsce – Zielona Księga*).

– Obowiązek aktualizacji

Istotnym brakiem funkcjonującego modelu oceny wpływu i formułowania OSR jest brak wymogu jej aktualizacji na poszczególnych etapach procesu stanowienia prawa. Tymczasem nawet najbardziej koherentny i prawidłowo uzasadniony oraz oceniony w zakresie wywoływanych skutków projekt aktu prawnego podlega z reguły zmianom w toku prac legislacyjnych. Wprowadzane poprawki niejednokrotnie powodują znaczącą zmianę pierwotnie zakładanego zakresu – a co za tym idzie – skutków regulacji. Wprowadzenie obowiązku bieżącej aktualizacji OSR w toku prac legislacyjnych stanowiłoby gwarancję posiadania przez ustawodawcę pełnej informacji o skutkach procedowanej regulacji na każdym etapie prac, włącznie z ostateczną treścią aktu prawnego przyjmowaną w trzecim czytaniu.

– Wprowadzenie „dysponenta projektu ustawy”

Z przyczyn tożsamyh z opisanymi w punkcie poprzedzającym celowe wydaje się rozważenie wprowadzenia instytucji „dysponenta projektu ustawy”. Właściwym środkiem realizacji tej propozycji mogłoby być wyposażenie podmiotu występującego z inicjatywą ustawodawczą w uprawnienie do jego wycofania na każdym etapie postępowania (a nie, jak do tej pory, do zakończenia drugiego czytania) w szczególności ze względu na zmienione wskutek modyfikacji pierwotnego projektu aktu prawnego prawdopodobne skutki jego wprowadzenia. Dalej idącym rozwiązaniem mogłoby być rozszerzenie postulowanej reguły także na procedowanie ustawy w senacie.

– Sposób uregulowania

Za całkowicie niewystarczający i niewłaściwy należy uznać stan, w którym regulacja procesu stanowienia prawa ma nie tylko charakter wybiórczy, ale przede wszystkim jej poszczególne elementy normujące rozsiane są w różnych aktach prawnych i to niższego rzędu. Taki sposób regulacji, opierający się na punktowo wprowadzanych regułach częściowo nawet zbliżających się do „prawa powielaczowego” („wytyczne”), jest niewłaściwy i nieadekwatny wobec pożądanego skutku.

Unormowanie zasad stanowienia prawa samo powinno spełniać wymogi prawidłowej legislacji, poczynwszy od jego umiejscowienia w systemie aktów prawnych. Skoro zadaniem takiego unormowania ma być narzucenie uczestnikom procesu legislacyjnego wiążących reguł, powinno ono być zakorzenione w przepisach rangi konstytucyjnej. Respektując specyfikę aktu prawnego najwyższej rangi, jakim jest konstytucja, który nie powinien zawierać norm nadmiernie szczegółowych, a dodatkowo mając na względzie charakter i treść Konstytucji RP, która – z uzasadnionych powodów historyczno-ustrojowych – już w oryginalnym brzmieniu jest stosunkowo obszerna, wypada opowiedzieć się za formułą stosunkowo ogólną, jednak przynajmniej wymieniającą minimum elementów koniecznych i zawierającą obligatoryjną delegację do szczegółowego uregulowania ich w ustawie ustrojowej. Obligatoryjność koniecznej delegacji natomiast – uwzględniając doświadczenia interpretacyjne konstytucji z ostatnich lat – powinna poprzez swoje precyzyjne i jednoznaczne sformułowanie na poziomie ustawy zasadniczej

zagwarantować nieusuwalną konieczność wiernego przełożenia klauzuli generalnej na normy szczegółowe.

Uwzględniając wskazane ograniczenia, należy opowiedzieć się za wprowadzeniem do treści Konstytucji RP co najmniej norm dotyczących:

- obowiązku przedstawiania oceny skutków i kosztów uchwalenia ustawy oraz pozostałych elementów oceny wpływu,
- wprowadzenia przesłanki niekonstytucyjności aktu normatywnego wskutek naruszenia obowiązku przeprowadzania jego konsultacji lub wadliwość OSR, w tym także jako przesłanki kontroli prewencyjnej przez Trybunał Konstytucyjny na wniosek Prezydenta RP.

Należy natomiast postulować uregulowanie w ustawach:

- zasad i procedur dokonywania oceny wpływu, w tym OSR, z określeniem standardów ich przygotowania merytorycznego oraz adekwatności do przedmiotu regulacji,
- powołania i uregulowania pozycji ustrojowej, kompetencji i sposobu działania organu centralnego uprawnionego do weryfikowania i kwestionowania jakości i prawidłowości sporządzania OSR, uprawnionego do wstrzymywania procesu legislacyjnego w wypadku stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania bądź nieadekwatności OSR do przedmiotu regulacji.

Wprowadzenie postulowanych zmian skutkowałoby poprawą jakości stanowionego prawa wskutek zwiększenia świadomości ustawodawcy co do skutków procedowanych regulacji. Korelacja proponowanych rozwiązań z działaniami mającymi na celu zwiększenie stopnia partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa przyczyniłaby się dodatkowo do zwiększenia społecznej akceptacji aktywności legislacyjnej. Obydwa zakresy mają istotne znaczenie dla kształtowania odpowiedniej kultury prawnej, zwłaszcza po okresie nasilonego deprecjonowania władzy ustawodawczej wskutek inflacji aktów prawnych oraz publicznego naruszania powszechnie przyjętych zasad prawidłowej legislacji.

