



TEKSTOWE PRZEJAWY NIEDOSKONAŁOŚCI PRAWA ORAZ OSR JAKO SPOSÓB ICH OGRANICZANIA

sporządzono na zlecenie

Centrum Analiz Legislacyjnych i Gospodarczych

CENTRUM ANALIZ
LEGISLACYJNYCH
I GOSPODARCZYCH



Warszawa, 2023 r.

Opracowano na zlecenie:

Centrum Analiz Legislacyjnych i Gospodarczych

Aleja Księcia Józefa Poniatowskiego 1, 03-901 Warszawa

www.calg.pl, kontakt@calg.pl

Autorzy:

mgr Mikołaj Ryśkiewicz

mgr Milena Wijas

Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030



Tekstowe przejawy niedoskonałości prawa oraz OSR jako sposób ich ograniczania

1. Wprowadzenie do problemu tekstualnych niedoskonałości.....	4
2. Konkretny przejaw tekstualnych niedoskonałości.....	5
a. Redundancja.....	5
b. Niezrozumiałość.....	10
3. OSR jako próba zaradzenia tym problemom.....	13
4. Podsumowanie.....	16

Wprowadzenie

Na temat językowych niedoskonałości prawa toczone są długie i złożone dyskusje, których nie da się zreferować nawet na kilkudziesięciu stronach. Niedoskonałość ta – mimo że dotyczy cech tekstowych – może być analizowana z różnych punktów widzenia i z wykorzystaniem różnych narzędzi. Wśród zarzutów względem języka prawnego¹ można przecież wymienić na przykład:

(1) niedoskonałe operowanie językiem polskim w zakresie przekraczania tzw. normy językowej²,

(2) popełnianie błędów formalnych³,

(3) niepotrzebne powtarzanie fragmentów tekstów, które pojawiają się też w innych przepisach⁴,

(4) leksykalną niezrozumiałość tekstów prawnych⁵,

(5) ich niedostateczną komunikatywność⁶.

Podjęmowano jednocześnie szereg prób zaradzenia tego typu mankamentom, często także w sposób zinstytucjonalizowany. Jednym z najdonioślejszych projektów w tym zakresie stało się wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji oceny skutków regulacji (OSR), która w kompleksowy sposób ma za zadanie ewaluować sensowność i konsekwencje wprowadzania nowej regulacji do systemu prawnego.

Interesującą perspektywą badania OSR i ich skuteczności jest jednak skupienie się wyłącznie na wybranych przejawach językowej niedoskonałości prawa. Okazuje się bowiem, że i w tym zakresie przejawiają one pewien potencjał naprawczy.

¹ Rozumiemy „język prawny” w sposób ustabilizowany w polskiej teorii prawa – por. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2023, s. 78–79.

² K. Sornat, Język tekstów legislacyjnych i jego ocena normatywna – na przykładzie wybranych aktów prawnych, „Studia Iuridica” nr 83 (2021), DOI: 10.31338/2544-3135.si.2020-83.15.

³ A. Malinowski, Błędy formalne w tekstach prawnych, Warszawa 2020.

⁴ ⁶ M. Kłodawski, Superfluum i nadwyżki znaczeniowe jako przykłady redundancji tekstu prawnego, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” nr 2 (2013).

⁵ A. Malinowski, Polski język prawny - wybrane zagadnienia, Warszawa 2006, s. 201–203.

⁶ K. Nieciecka, Kilka uwag o komunikatywności tekstów prawnych, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” nr 16 (2014).

Konkretne przejawy tekstualnych niedoskonałości

Spośród wymienionych w poprzedniej części cechach tekstów postanowiliśmy, jak wspomniano, skupić się na dwóch: redundancji (zbędności) oraz niezrozumiałości. Warto jednak rozważyć ich szczegółowe znaczenie i sens.

Redundancja (zbędność), superfluum

Pojęcie redundancji nie jest ideą wywodzącą się oryginalnie z nauk prawnych ani z klasycznie pojmowanych nauk społecznych. Wskazuje się, że wyrosło na gruncie – odrębnie od siebie – językoznawstwa i informatyki⁷. Przez długi czas jednak wpływ nauk ścisłych na używanie tego pojęcia był tak silny, że hamował jego swobodne stosowanie w ramach teorii legislacji – dopiero od kilku lat sytuacja zaczęła się zmieniać. Do opisu tego typu zjawisk używano raczej pojęcia superfluum. Superfluum (łac. superfluus) oznacza „nadmierny”, „zbędny”, „zbyteczny” – i tak właściwie moglibyśmy to zjawisko opisać.

W kontekście ustawodawczym jako superfluum rozumie się zwykle regulację niepotrzebnie powtórzoną. Sztandarowym przykładem – i to na najwyższym poziomie – takiego rozwiązania uczynimy Konstytucję RP:

Art. 10 ust. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

Art. 95 ust. 1. Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.

Przepisy te – choć umieszczone w innych rozdziałach Konstytucji (rozdziale 1 – Rzeczpospolita – i rozdziale IV – Sejm i Senat) – powtarzają swoje postanowienia i to nawet na poziomie tego samego aktu normatywnego. Wskazuje się, że już samo powtórzenie tego rodzaju (a więc takie, które dosłownie powtarza samodzielny fragment tekstu⁸) uważane jest za nadmierne, a kwestią drugorzędną jest tu, czy

⁷ M. Kłodawski, Superfluum i nadwyżki znaczeniowe jako przykłady redundancji tekstu prawnego..., s. 38.

⁸ Musimy pamiętać tu o konieczności zwrócenia uwagi na fakt, czy powtórzenie na pewno jest dokładne. Jeśli bowiem nie jest, to mamy przecież do czynienia z zakreśleniem subtelnie innej sytuacji normatywnej, a więc i normą, która inaczej będzie interpretowana na etapie wykładni prawa – zwróćmy uwagę na §10 ZTP (adres publikacyjny).

doszło do niego świadomie, jakiego rodzaju treść została powtórzona oraz czy ewentualnie przyniosło jakieś pozytywne skutki⁹.

W definiowaniu takich nadmiarowych regulacji oczywistym kontekstem jest dla nas dyrektywa zwięzłości (§5 ZTP) – ustawy powinny być redagowane w sposób zwięzły i z użyciem jak najmniejszej liczby słów. Dodatkowo zachęca się (a przynajmniej dopuszcza: §4 ust. 3 ZTP) do odwoływania się do postanowień tej samej lub innej ustawy. W sytuacji więc, kiedy dane sformułowanie zostało już użyte w odpowiednim kontekście albo dany problem odpowiednio uregulowany, pożądane byłoby odwoływanie się do tego właśnie uregulowania także w nowych aktach normatywnych.

Z kolei zdefiniowanie redundancji w polskiej teorii prawa nie wydaje się już możliwe przy zignorowaniu dorobku ostatnich lat, a szczególnie prac Wróblewskiego i Zajęckiego¹⁰. W swoich pracach skonstruowali oni szereg precyzyjnych definicji pozwalających na – w konsekwencji – zbudowanie transparentnej koncepcji redundantności i zbędności tekstu prawnego. Następnie zilustrowali te rozważania szeregiem drobiazgowych przykładów.

Spróbujmy zrekonstruować tok myślowy przyjęty przez tych badaczy, by odpowiednio zrozumieć istotę redundancji.

Punktem wyjścia jest dla nas założenie, że akty normatywne możemy podzielić na części: zasadniczą i niezasadniczą. W polskiej teorii prawa przyjmuje się przeważnie, że nie każdy element tekstu aktu normatywnego ma walor normatywny – mają go elementy części zasadniczej, a części niezasadniczej – nie¹¹. Najpierw zastanówmy się jednak nad tym, co oznacza słowo „normatywny”.

⁹ M. Kłodawski, *Superfluum i nadwyżki znaczeniowe jako przykłady redundancji tekstu prawnego...*, s. 39.

¹⁰ B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” nr 5(142) (2017); B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów*, „Przegląd Sejmowy” t. 2(163) (2021), DOI: 10.31268/PS.2021.23; B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych*, „Przegląd Sejmowy” t. 2(175) (2023), DOI: 10.31268/PS.2023.179.

¹¹ B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych...*, s. 125.

W tym kontekście są trzy rozumienia tego pojęcia¹²:

(1) normatywność sensu largissimo – najszersze rozumienie normatywności. Z tekstem normatywnym w tym sensie mamy do czynienia, gdy wystawia on (lub jest niezbędny do właściwego zrozumienia) normy postępowania – i mowa tu zarówno o normie prawnej (czyli normie generalno-abstrakcyjnej), jak i normie stosowania prawa (czyli normie indywidualno-konkretnej¹³),

(2) normatywność sensu largo – rozumienie szerokie. Tekst będzie normatywny w tym sensie, jeśli będzie niezbędny do odpowiedniego dekodowania norm prawnych,

(3) normatywność sensu stricto – rozumienie wąskie. Tekst będzie normatywny w tym sensie, jeśli wprost wystawia normę prawną (albo choć jej fragment, bo przecież normy prawne mają tendencję do bycia rozczłonkowanymi w ramach systemu prawa¹⁴).

Jeśli założymy sobie, że „tekstem prawnym” będzie agregat wszystkich aktualnych w danym momencie w polskim systemie prawnym tekstów aktów normatywnych¹⁵, czyli pewnym „wszech-tekstem” normatywnym, to zmiany prawa możemy oceniać z punktu widzenia każdego z tych rozumień normatywności.

W tym kontekście zmianą redundantną będzie taka zmiana tekstu, która nie prowadzi jednocześnie do zmiany *normatywnej*¹⁶. Mamy więc do czynienia z jakąś nowelizacją techniczną, ale nie idzie za nią żadna faktyczna treść, ponieważ jest ona już w systemie prawnym obecna. Przykładem takiej zmiany może być uchwalenie drugi raz przepisu o identycznym brzmieniu (w akcie normatywnym tej samej rangi) albo powtórzenie przepisu ustawy w przepisie aktu wykonawczego (rozporządzeniu)¹⁷. By identyfikować redundancję już obecną w systemie, można przesunąć moment oceny w przeszłość – i dzięki temu zidentyfikować zmiany z różnych względów oceniane jako niepotrzebne.

¹² Ibid., s. 127–128.

¹³ O tym rozróżnieniu szerzej: T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 89–91.

¹⁴ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 108 i n.

¹⁵ B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych...*, s. 132.

¹⁶ Ibid., s. 135.

¹⁷ Ibid.

Ale czy na pewno niepotrzebne? Sytuacja może być odrobinę bardziej zniuansowana – nie każda redundancja tekstu (jego superfluum) będziemy oceniać ujemnie, choć – jak wspomnieliśmy – każde powtórzenie ocenimy już jako jego obecność. Dlaczego? Funkcje, jakie pełni tekst prawny, nie dają się zamknąć w sformułowaniu „wysławianie norm prawnych”. Tekst prawny może jednocześnie pełnić funkcje pragmatyczne, czyli chociażby ułatwiać proces interpretacji i dzięki temu usprawniać stosowanie prawa. Dlatego właśnie – i dlatego, że słowo „redundancja” nie niesie za sobą negatywnego ładunku, a słowo „zbędność” już tak – na tę kolejną sytuację zarezerwowano właśnie określenie „zbędność”.

Zbędną zmianą tekstu prawnego będzie taka zmiana redundantna, która nie oferuje sama dzięki sobie lepszych własności pragmatycznych, czyli nijak nie pomaga – jej rola sprowadza się jedynie do powtórzenia innego przepisu, a nie ma z tego żadnej konkretnej korzyści¹⁸. Przykładami zmian redundantnych, ale niekoniecznie zbędnych, mogą być zmiany wyjaśniające czy właśnie ułatwiające rekonstrukcyjną fazę wykładni.

W oczywisty sposób – choć bez wnikania w głębokość tego procesu i jego specyfikę – regulacje redundantne (i, tym bardziej, zbędne) stoją w sprzeczności z założeniem o zwięzłości tekstu prawnego¹⁹. Nie oznacza to, że ze zwięzłością również nie można przesadzić – owszem, możliwe jest przecenienie jej wartości poprzez odwołania „piętrowe”, które nieprzypadkowo zostały zakazane w §157 ZTP. Istotne jest tu jednak znalezienie „złotego legislacyjnego środka” w postaci wyważenia czytelności i zwięzłości tekstu aktów normatywnych.

Ze zjawiskiem redundancji powiązane może wydawać się zjawisko inflacji prawa. Inflację tę definiuje się w różny sposób, jednak dla uproszczenia możemy przyjąć, że jest to proces nadmiernego przyrostu prawa, który zarazem prowadzi do spadku jego jakości²⁰.

¹⁸ Ibid., s. 136.

¹⁹ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 80.

²⁰ Otwarty wciąż jest dylemat, czy jest to zjawisko ilościowe prowadzące w konsekwencji do zmian jakościowych, czy może samo w sobie ilościowo-jakościowe. Na potrzeby tej pracy przyjmujemy za S. Zawadzki rozumienie ilościowo-jakościowe – por. S. Zawadzki, Inflacja prawa oraz problemy podnoszenia jego jakości, „*Studia Prawnicze*” nr 2–3 (1989), s. 349.

Powiązania te mogą się objawiać dwuwektorowo:

(1) gdy inflacja prowadzi do redundancji: mowa tu o sytuacji, w której nadmiar prawa jest na tyle dotkliwy, że kognitywnie utrudnia swoim adresatom poznanie własnej treści²¹. Wówczas niemożliwość poznania prawa utrudnia kontrolowanie jego treści, co prowadzi do wzrostu ryzyka powtarzania analogicznych (albo co gorsza: jedynie podobnych, ale delikatnie innych) uregulowań,

(2) gdy redundancja prowadzi do inflacji: tu z kolei mowa o sytuacji, gdy nadmierna pobłażliwość względem superfluum i nadwyżek prawnych prowadzą same w sobie do tego, że prawa jest po prostu „za dużo” i w ten sposób zakłócają jego optymalne funkcjonowanie.

Niewątpliwie redundancja tekstu prawnego (a tym bardziej jego zbędność) jest przejawem jego niedoskonałości, który objawia się na czysto tekstowym/językowym poziomie. Niezwykle istotne jest w tym przypadku patrzenie na prawo w perspektywie systemowej i uwzględnianie dynamiki funkcjonowania prawa wykraczającej poza skuteczność pojedynczego aktu normatywnego.



²¹ O tej kognitywnej płaszczyźnie pisze chociażby J. Guść – por. J. Guść, *Inflacja prawa* [w:] A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień (red.), *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013.

Niezrozumiałość prawa

W żadnym razie nie będzie rewolucyjnym postulat, że prawo powinno być zrozumiałe. Rozsądnie rzecz ujmując, bierze się jednak pod uwagę również fakt, że ze swojej natury stanowi ono tekst nieco trudniejszy od tekstów, z którymi styka się na co dzień użytkownik języka²², zrozumiałość ta nie jest więc wartością absolutną (i w związku z tym nikt nie postuluje, by prawo było pisane w sposób bezwzględnie prosty), lecz zjawiskiem względnym – oraz dyrektywą języka prawnego.

Relatywność zrozumiałości objawia się w fakcie, że tekst prawny powinien być zrozumiały *jak na tekst prawny*. Proces czynienia go zrozumiałym powinien więc polegać na identyfikacji cech czyniących go niezrozumiałym i następnie ograniczaniu ich – ale ze świadomością, że nie zawsze wzięły się one tam przypadkiem, a więc nierozsądne byłoby zdecydowanie o ich eliminacji.

Z kolei rozumienie zrozumiałości jako dyrektywy języka prawnego wynika wprost z § 6 ZTP. Teksty prawne powinny być pisane w sposób „zrozumiały” dla ich „adresatów”. Nie każdy jednak odbiorca tekstu prawnego jest jego adresatem – „adresat” jest pojęciem węższym niż po prostu „odbiorca” (a przynajmniej jest tak w tym kontekście)²³ i oznacza osobę, której nadawca (a w tym przypadku ustawodawca) dane zachowanie nakazuje albo zakazuje. Także i w tym kontekście możemy więc mówić o pewnej relatywizacji, choć w innym znaczeniu – jeśli adresatem ustawy będzie podmiot profesjonalny, tekst może być z natury trudniejszy²⁴. W związku z tym A. Choduń wysuwa tezę, że niewłaściwe jest ocenianie komunikatywności tekstu prawnego ze względu na kompetencję językową przeciętnego użytkownika języka²⁵. Pozwólmy sobie zgodzić się z takim rozumieniem tego postulatu, że nie musi tak być zawsze, są jednak ustawy, które ze swojej natury powinny maksymalizować swoją zrozumiałość, bo są adresowane powszechnie²⁶.

²² Rozdzwięk ten pogłębia się, jeśli się weźmie pod uwagę, że przeciętny użytkownik języka ogranicza swoją styczność z tekstami pisanymi.

²³ A. Choduń, Uwagi o komunikatywności tekstów aktów prawnych [w:] A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec (red.), Prawo i język, Warszawa 2009, s. 128.

²⁴ Temat tej zrelatywizowanej zrozumiałości rozwija A. Nowak-Far, por. A. Nowak-Far, Katafaticzny kod prawa, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” t. 76 nr 3 (2014), DOI: 10.14746/rpeis.2014.76.3.1.

²⁵ A. Choduń, Uwagi o komunikatywności tekstów aktów prawnych..., s. 128.

²⁶ Jak na przykład kodeksy – por. A. Malinowski, Komunikatywność polskich kodeksów, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 1 (2016).

Co jednak płynie dla nas z tego, że zrozumiałość prawa jest jedną z dyrektyw jego języka? Samo już spostrzeżenie, że jest „jedną z”, jest w tym przypadku kluczowe. Dyrektyw tych jest więcej i zalicza się do nich także wspomniana wcześniej zwięzłość czy też jednoznaczność²⁷. Problem byłby trywialny, gdybyśmy byli w stanie zrealizować je wszystkie naraz; wskazuje się jednak, że jest to bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe²⁸. Konieczne jest więc – na etapie tworzenia prawa – optymalizowanie różnych interesów, które powinny być w prawie realizowane. Nadmierne „pójście na rękę” zrozumiałości zaszkodzić by więc mogło zwięzłości itd. Ostateczny – optymalny – tekst prawny powinien być wynikiem takiej maksymalizacji tych postulatów, która jest jednocześnie dla wszystkich osiągalna.

Warta wspomnienia jest jeszcze terminologiczna niejasność, która wynika z – często zamiennego – używania w kontekście, o którym mówimy, słów: jasność, czytelność, zrozumiałość, komunikatywność itd. Podejmowano w literaturze próby pewnej delimitacji tych pojęć, jednak na potrzeby tej pracy wystarczy wspomnienie, że rozumiemy tu niezrozumiałość tekstu prawnego właśnie jako taką jego jakość, która nadmiernie utrudnia adresatowi przyswojenie jego treści, a zarazem wyrasta z jego czysto językowych cech (a więc nie dotyczy cech zewnętrznych względem samego języka, jak poprawność logiczna itd.).

Nie można jednak zignorować faktu, że niezrozumiałość prawa może zasadzać się na cechach innych niż językowe – prawa można nie rozumieć również chociażby na płaszczyźnie instytucjonalnej (nie umiając skutecznie rekonstruować norm prawnych z przepisów rozsianych po szeregu aktów normatywnych) czy nawet wynikającej z układu graficznego tekstu (z czym wiąże się nurt tzw. Legal Design).

W tym kontekście warto, żebyśmy zwrócili uwagę na to, że niezrozumiałość tekstowa może mieć dwa wymiary: leksykalny i syntaktyczny. Oba z nich dają się oprzeć o konkretne przepisy ZTP i oba niosą ze sobą negatywne skutki dla odbiorców.

²⁷ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 80.

²⁸ T. Gizbert-Studnicki uważa postulaty te za sprzeczne (por. T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Kraków 1986, s. 103–104), a M. Andruszkiewicz dostrzega ich „asymptotyczność” (M. Andruszkiewicz, *Problem jasności w języku prawnym - aspekty lingwistyczne i teoretycznoprawne*, „Comparative Legilinguistics” t. 31 (2018), DOI: 10.14746/cl.2017.31.1, s. 19 i n.).

Niezrozumiałość leksykalna polega na używaniu wyrazów trudnych, obcych, specjalistycznych – bez wystarczającego uzasadnienia. W ZTP mówią o tym oba ustępy przepisu § 8, które zakładają posługiwanie się wyrażeniami językowymi w ich „podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu” (ust. 1) oraz piętnują niepotrzebne używanie określeń specjalistycznych, zapożyczeń czy neologizmów.

Niezrozumiałość syntaktyczna z kolei ujawnia się dopiero na poziomie konstrukcji całych zdań. Tu punktem odniesienia jest z kolei § 7 ZTP, który mówi o konstruowaniu zdań w ustawie „zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych”. Powszechnie przyjęte reguły składni języka polskiego to nie tylko wypowiedzi językoznawców identyfikujących się z nurtem tzw. językoznawstwa normatywnego, lecz również wzorzec, do którego użytkownik języka jest w Polsce przyzwyczajony. Badania wskazują, że standard syntaktyczny polskiego języka prawnego znacząco odbiega od standardu składniowego polszczyzny²⁹. Różnice te polegają na znacznie wyższej średniej długości zdania w języku prawnym, ale także na zaburzeniu proporcji rzeczowników do czasowników. Literatura językoznawcza jasno wskazuje, że jeśli zaburzenie to zmierza w stronę dominacji frekwencyjnej rzeczowników nad czasownikami, niesie to ze sobą istotne negatywne skutki dla jakości zrozumienia i zapamiętania tekstu³⁰. W tym kontekście niezrozumiałość prawa ma wymiar bardzo praktyczny i przez to – społeczny.

²⁷ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 80.

²⁸ T. Gizbert-Studnicki uważa postulaty te za sprzeczne (por. T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Kraków 1986, s. 103–104), a M. Andruszkiewicz dostrzega ich „asymptotyczność” (M. Andruszkiewicz, *Problem jasności w języku prawnym - aspekty lingwistyczne i teoretycznoprawne*, „Comparative Legilinguistics” t. 31 (2018), DOI: 10.14746/cl.2017.31.1, s. 19 i n.).

²⁹ M. Ryśkiewicz, *Statystyczny obraz trudności prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” nr 4(37) (2023), DOI: <https://doi.org/10.36280/AFPiFS.2023.4.79>, s. 88 i n.

³⁰ L. Sokołowski, *Wpływ struktury gramatycznej tekstu na jego rozumienie*, „Zeszyty Prasoznawcze” t. 8 nr 4(34) (1967).

Ocena skutków regulacji

Jednym z możliwych sposobów radzenia sobie z wyżej wymienionymi bolączkami jest w naszej ocenie ocena skutków regulacji (OSR). Jest to narzędzie szeroko dyskutowane chociażby w doktrynie prawniczej, to jednak jest to mechanizm niedoceniany i można odnieść wrażenie, że prawodawca nieszczególnie korzysta z jego dobrodziejstw.

Krytyka dotycząca sprawności procesu legislacyjnego oraz jakości tworzonego prawa w Polsce jest stale obecna w dyskursie publicznym, niezależnie od aktualnej sytuacji politycznej. Brak działań mających na celu usunięcie wskazywanych problemów stanowi stały element tego kontekstu. OSR zajmuje ważne miejsce w narzędziach wspierających jakość procesu legislacyjnego. Jednak uznanie roli OSR w procesie stanowienia prawa nie było jednoznaczne. W rzeczywistości, wprowadzenie OSR do tego procesu miało charakter niejako wymuszony i nadal spotyka się z ograniczonym akceptowaniem ze strony jego uczestników. Można również zauważyć, że prawidłowo stosowana OSR może być trudna ze względu na jej potencjał do ujawnienia zarówno intencji, jak i rzeczywistych skutków proponowanych aktów prawnych, co nie zawsze jest wygodne dla osób biorących udział w procesie legislacyjnym³¹.

Badanie wpływu nowego prawa na istniejący system prawny oraz na całe otoczenie, w tym międzynarodowe, społeczne oraz gospodarcze środowisko, jest postulatem od długiego czasu w praktyce tworzenia przepisów prawnych. Podczas tworzenia prawa istotne są nie tylko kwestie czysto legislacyjne, takie jak poprawność redakcyjna, klarowność formułowania przepisów oraz ich zgodność z innymi regulacjami, ale również uwzględnienie skutków społecznych, gospodarczych, politycznych oraz międzynarodowych, które wynikają z przyjętej regulacji. Te ostatnie są mniej interesujące z punktu widzenia niniejszego opracowania, jednak stanowią szczególnie znaczenie w kontekście jakości stanowionego prawa.

Pracodawca powinien brać pod uwagę różne kryteria, a aspekt prawny powinien być jednym z wielu uwzględnianych. Jednakże, nie należy traktować go jako jedyne

³¹ K. Bramorski, *Ocena skutków regulacji jako narzędzie poprawy jakości stanowienia prawa w Polsce*, s. 375

http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89849/28_K_Bramorski_Ocena_skutkow_regulacji_jako_narzedzie_poprawy_jakosci_stanowienia_prawa.pdf

decydującego kryterium, ponieważ prawo jedynie określa ramy, w których działa ustawodawstwo, a reszta decyzji legislacyjnych zależy od licznych innych czynników.

Ocena wpływu kształtuje sposób działania prawodawcy, co jednocześnie pokazuje, że proces tworzenia prawa nie jest celem samym w sobie, lecz ma na celu rozwiązanie konkretnych problemów politycznych, społecznych, ekonomicznych czy nawet kulturowych. W każdym przypadku należy brać pod uwagę różne aspekty, takie jak racje merytoryczne, pragmatyczne, polityczne, ekonomiczne, społeczne czy wartościowe, co w sumie tworzy tzw. politykę legislacyjną. Ocena Skutków Regulacji zaznacza również, że prawodawca musi być świadomy konsekwencji wprowadzanych przepisów.

Ponadto, obecna forma Oceny Skutków Regulacji (OSR) poszerza zakres oceny legislacji na przestrzeni czasu. Oprócz kluczowej OSR *ex ante*, przeprowadzanej podczas projektowania i uchwalania ustawy, coraz częściej i skuteczniej stosowana jest OSR *ex post*. Kiedyś postulat racjonalności prawodawcy kończył się w momencie ustanowienia normy prawnej, co odpowiadało tradycyjnym granicom między stanowieniem a stosowaniem prawa. Dzisiaj te granice w pewnym stopniu zacierały się, a do tego przyczyniła się m.in. ocena wpływu³².

Ocena wpływu odnosi się do procesu, który obejmuje etapy prelegislacyjne, w trakcie procedury legislacyjnej oraz po jej zakończeniu, co powoduje, że mamy tutaj do czynienia z pewnego rodzaju kręgiem³³.

Celem oceny wpływu jest dostarczenie informacji dotyczących powyższych działań. Zawarte informacje mają umożliwić uzasadnienie potrzeby wprowadzenia regulacji prawnej, w tym wskazanie: 1) przyczyn wprowadzenia nowych przepisów; 2) istniejącego problemu wymagającego rozwiązania; 3) alternatywnych opcji działania rozważanych podczas oceny; 4) istoty i celu proponowanego rozwiązania oraz 5) przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i politycznych, w tym możliwie skwantyfikowanych kosztów i korzyści. Taka ocena pozwala na odpowiedzialne ocenienie potrzeby wprowadzenia regulacji lub jej zaniechania. Natomiast na etapie po przyjęciu regulacji, czyli w przypadku oceny już

³² Ibid.

³³ J. Szymanek, *Ocena skutków regulacji w procesie tworzenia prawa*, Biuro Analiz Sejmowych, Nr 5, 2021, s. 3

funkcjonujących uregulowań, ocena wpływu ma dostarczyć informacji dotyczących: 1) stopnia osiągnięcia zakładanych celów; 2) rzeczywistych skutków regulacji; 3) problemów związanych z jej funkcjonowaniem; oraz 4) rekomendacji w zakresie ewentualnych działań korygujących, obejmujących zarówno uwagi dotyczące przyszłego prawa, jak i sposoby praktycznej korekty sposobu stosowania obowiązujących przepisów.³⁴

W Polsce nie udało się zapewnić powszechnego stosowania OSR oraz zagwarantować jej rzeczywistego wpływu na kształt legislacji. Konsekwencją tych problemów jest niewystarczające włączenie OSR w system źródeł prawa, rozproszenie regulacji oraz, jeśli spojrzemy z perspektywy uczestników, zwłaszcza podmiotów uprawnionych do inicjowania procesu legislacyjnego, selektywność w stosowaniu OSR. Funkcjonujący w Polsce model oceny wpływu, w ramach którego przeprowadza się OSR, wykazuje charakter fragmentaryczny i selektywny. Jego najistotniejszą wadą jest brak systemowych i kompleksowych regulacji.



³⁴ Ibid.

Podsumowanie

Niedoskonałości językowe w prawie to stały element polskiego krajobrazu prawnego. Zarówno redundancja, jak i niezrozumiałość są zjawiskami, z którymi mierzy się każdy użytkownik tekstu prawnego. Zdaje się, że taki stan rzeczy wcale nie musi występować na dobre w polskim systemie prawa. Jak wyżej przedstawiono, istnieją narzędzia, które są w stanie przeciwdziałać tego typu bolączkom. Należałoby zastanowić się jednak, czy w tym względzie nie powinny zostać zastosowane pewnego rodzaju zmiany systemowe, które pozwoliłyby wyeliminować te problemy. Zdaje się, że jednym z nich jest właśnie ocena skutków regulacji. Mechanizm ten jest jednak niedoceniany w Polsce, natomiast w sytuacji, gdy zostanie w końcu wykorzystany, stanowi jedynie wymóg formalny do dalszego procedowania legislacyjnego i nie jest traktowany należycie.



Literatura

Andruszkiewicz M., *Problem jasności w języku prawnym - aspekty lingwistyczne i teoretycznoprawne*, „Comparative Legilinguistics” t. 31 (2018), DOI: 10.14746/cl.2017.31.1.

Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2023.

Choduń A., *Uwagi o komunikatywności tekstów aktów prawnych* [w:] A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec (red.), *Prawo i język*, Warszawa 2009.

Gizbert-Studnicki T., *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Kraków 1986.

Guś J., *Inflacja prawa* [w:] A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień (red.), *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013.

Kłodawski M., *Superfluum i nadwyżki znaczeniowe jako przykłady redundancji tekstu prawnego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” nr 2 (2013).

Malinowski A., *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2020.

Malinowski A., *Komunikatywność polskich kodeksów*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 1 (2016).

Malinowski A., *Polski język prawny - wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006.

Nieciecka K., *Kilka uwag o komunikatywności tekstów prawnych*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” nr 16 (2014).

Nowak-Far A., *Katafaticzny kod prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” t. 76 nr 3 (2014), DOI: 10.14746/rpeis.2014.76.3.1.

Ryśkiewicz M., *Statystyczny obraz trudności prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” nr 4(37) (2023), DOI: <https://doi.org/10.36280/AFPiFS.2023.4.79>.

Sokołowski L., *Wpływ struktury gramatycznej tekstu na jego rozumienie*, „Zeszyty Prasoznawcze” t. 8 nr 4(34) (1967).

Sornat K., *Język tekstów legislacyjnych i jego ocena normatywna – na przykładzie wybranych aktów prawnych*, „Studia Iuridica” nr 83 (2021), DOI: 10.31338/2544-3135.si.2020-83.15.

Wróblewski B., Zajęcki M., *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych*, „Przegląd Sejmowy” t. 2(175) (2023), DOI: 10.31268/PS.2023.179.

Wróblewski B., Zajęcki M., *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów*, „Przegląd Sejmowy” t. 2(163) (2021), DOI: 10.31268/PS.2021.23.

Wróblewski B., Zajęcki M., *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” nr 5(142) (2017).

Zawadzki S., *Inflacja prawa oraz problemy podnoszenia jego jakości*, „Studia Prawnicze” nr 2–3 (1989).

Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010.

