

Wrocław, 6 maja 2025 r.

Dr hab. Wioletta Jedlecka, prof. UWr
Katedra Teorii i Filozofii Prawa
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr. Przemysława Pasierba

pt. "Normatywne instrumenty oceny efektywności prawa"

przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. UZ dr hab. Martyny Łaszewskiej-Hellriegel

oraz dr. Bogumiła Ciborskiego

przedłożonej w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Zielonogórskiego (ss.241)

1. Temat, tytuł i metodologia pracy

Tytuł rozprawy został sformułowany w poprawny sposób. Założenia zostały skonstruowane jasno, a następnie je zrealizowano. Tezy są sformułowane klarownie, nie wymagają uzupełnienia.

Autor nie określa bezpośrednio celu pracy, wskazuje jednak we wstępie (w ramach podtytułu „Cele badawcze”, że będzie próbował odpowiedzieć na pytania o: 1) istniejące w polskim procesie legislacyjnym normatywne instrumenty służące osiągnięciu efektywności prawa, 2) model procesu legislacyjnego, realizującego postulaty efektywności prawa, 3) ewolucję modelu efektywności. Tezą badawczą, jaką stawia Doktorant jest „twierdzenie, iż w polskim procesie legislacyjnym istnieje model efektywności mieszanej, jednak poszczególne elementy tego modelu nie są związane wartościami płynącymi wyłącznie z jednego nurtu w ramach teorii prawa” (s. 11). Podkreśla też, że proces prawotwórczy „cehuje się różnymi wartościami w odniesieniu do realizacji efektywności” w zależności od podmiotu posiadającego inicjatywę legislacyjną (s. 11). Słusznie zaakcentowano też, że samo pojęcie efektywności nie jest jednolicie określane w doktrynie. Może być bowiem efektywność

utożsamiana ze skutecznością; może też być efektywność rozpatrywana na gruncie ekonomii. Niezależnie od tego, efektywność jest kategorią zakładającą spełnienie założonego celu. Autor deklaruje, że praca ma charakter opisowo – projektujący, wykorzystano przede wszystkim metody dogmatycznoprawną oraz aksjologiczną. Pomocniczo skorzystano także z metod empirycznej oraz historycznoprawnej.

2. Struktura rozprawy

Recenzowana praca liczy 241 stron. Składa się z wykazu skrótów, wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, streszczenia w języku polskim i angielskim oraz wykazu źródeł i literatury. Strukturę rozprawy można uznać za przemyślaną. Dodać należy, że struktura i treść poszczególnych rozdziałów zostały podporządkowane zadaniu postawionemu na wstępie pracy. W Zakończeniu pracy przedstawiono wnioski płynące z przeprowadzonych analiz polskiego procesu legislacyjnego w zakresie realizacji standardów efektywności.

3. Szczegółowa analiza treści rozdziałów

W rozdziale 1 zawarto wstępne ustalenia terminologiczne. Opisano pojęcie efektywności w znaczeniu wąskim oraz szerokim, a następnie przedstawiono pojęcie efektywności na potrzeby rozważań prowadzonych w pracy. W znaczeniu wąskim prawo powinno być analizowane pod kątem jego skuteczności oraz związanych z tym kosztów, a to wiedzie do określenia zasad efektywności prawa. Ta ostatnia zaś powinna być mierzona kryteriami ekonomicznych przedsięwzięć legislacyjnych (s. 23). Racjonalny prawodawca chce uzyskać efektywność za pomocą analizy wartości społecznych bliskich wspólnocie będącej adresatem projektowanych regulacji. W znaczeniu szerokim odniesiono się przede wszystkim do przesłanek oceny efektywności prawa sformułowanych przez Pawła Chmielnickiego, który wskazał, że należy brać pod uwagę utrwalenie oraz zmianę sposobów zaspokajania potrzeb ludzi, a także osiągnięcie celów założonych przez źródła. Odniesiono się też do pojęcia efektywności w prawie Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie ma tu wspomniana doktryna „*effet utile*”, czyli zasada podejmowania takich rozstrzygnięć interpretacyjnych, które pozwolą uzyskać najpełniejszą efektywność prawa. Zgodnie z zasadą wykładni efektywnej (skutku pożytecznego) na interpretatorze spoczywa obowiązek interpretowania przepisów prawa Unii Europejskiej w sposób gwarantujący każdemu postanowieniu minimum efektywności traktatu. Jest to sposób interpretacji rozumiany jako proces, w którym interpretator ma za

zadanie również ustalenie koniecznych konsekwencji rozwijającego się i ewoluującego systemu norm prawnych, biorąc pod uwagę kolejno: cel traktatu, osiągnięcie skutku pożytecznego (*effet utile*) oraz ustalenie konsekwencji z faktu integrującej się Wspólnoty. Zapewnieniu efektywności prawa unijnego służy m.in. postępowanie prejudycjalne, ale także obowiązek wykładni zgodnej (prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej), który może być zaburzony przez wielojęzyczność. Pytanie, jakie można tu postawić dotyczy tego, czy i w jaki sposób można przezwyciężyć te trudności i zapewnić skuteczność realizacji obowiązku wykładni zgodnej jako środka zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej? Państwa członkowskie mają wszak m.in. stanowić prawo krajowe zgodnie z prawem Unii Europejskiej, prawidłowo implementować i stosować przepisy prawa unijnego na gruncie krajowym oraz wspierać instytucje UE w podejmowanych przez nie działaniach. Obowiązek lojalnej współpracy nałożony na państwa członkowskie ma służyć właśnie zapewnieniu efektywności prawa UE i pogłębianiu solidarności między państwami – członkami UE. Aby ta współpraca mogła być efektywna, to musi być lojalna. Czy zgadza się Doktorant z takim twierdzeniem? Dodać można, że zasada solidarności w UE zmierza do wyrównania poziomu różnic w rozwoju między państwami. Kryzys w UE powoduje konieczność dalszego poszukiwania podstaw legitymizujących Unię i jej prawo. Konieczny jest także dalszy rozwój etosu współpracy między krajami członkowskimi i kreowania poczucia solidarności w sferze ich interesów. Wraz z biegiem czasu może tworzyć się poczucie wspólnoty ludzi i grup społecznych. Stworzenie zaś wspólnoty opartej na solidarności na pewno nie jest łatwe, o czym mówi się od dawna i to jest kwestia wciąż aktualna. Nie ma wątpliwości co do wewnętrznego zróżnicowania UE. Umacnianie mechanizmów wewnątrz Unii, które gwarantowałyby solidarność między państwami członkowskimi to ciągłe wyzwanie. Generalnie można powiedzieć, że UE i jej prawo opiera się na solidarności *sensu largo*, rozumianej jako wzajemne wspieranie się, współodpowiedzialność i współdziałanie.

Ostatecznie, według P. Pasierba efektywne prawo to takie, które jest akceptowalne społecznie, jest skuteczne pod względem realizacji celów przyjętych przez prawodawcę, ponadto ocenia się ekonomiczność i zasadność wprowadzonych materii (s. 31).

Zgodzić się należy z Jerzym Stelmachem, że spór o kryteria oceny prawa jest właściwie nierozstrzygalny. O rozstrzygnięciu, które kryteria oceny prawa są najważniejsze i dlaczego, decydują wszak założenia ontologiczne, aksjologiczne oraz epistemologiczne. Jako główne kryteria oceny prawa przyjmowano: sprawiedliwość, słuszność lub racjonalność, miarodajność



i ważność, czy wreszcie skuteczność i efektywność. Trudno jednak oceniać prawo przyjmując tylko jedno kryterium, np. sprawiedliwości i nie uwzględniać choć po części innych kryteriów. Zgadzam się ze Stelmachem, że pogłębiona refleksja na temat warunków istnienia efektywnego prawa jest obecnie bardzo potrzebna, szczególnie w Europie. Czy zgadza się Autor dysertacji z przyjmowaną tezą, że prawo, które nie spełnia chociaż minimalnych kryteriów efektywności, faktycznie przestaje istnieć i że systemy prawa oparte wyłącznie na stanowieniu nie są efektywne? Prawnicy spierają się o istotę prawa, co też Pan Pasierb w pracy przedstawia, a przecież równie ważna jest odpowiedź na pytanie, czy prawo działa, czy coś ułatwia, czy daje jednostkom gwarancje, czy ustala klarowne reguły, a może raczej przyczynia się do hamowania rozwoju zarówno społecznego, jak i ekonomicznego. Bardzo ważne jest to, co mocno podkreśla J. Stelmach, że „prawo nie może istnieć w społeczno-ekonomicznej próżni, samo dla siebie, oderwane od zjawisk, które reguluje, od całego społecznego i ekonomicznego kontekstu, staje się martwe – takie prawo otwiera drogę do patologii, korupcji, interpretacyjnych nadużyć, które właśnie ma zwalczać”. W moim przekonaniu teza ta jest bardzo aktualna, ważna i w sumie bezdyskusyjna.

W rozdziale 2 opisano efektywność prawa we współczesnych koncepcjach pojmowania prawa. Autor dysertacji przyjmuje, że prezentacja poszczególnych nurtów pojmowania prawa pozwala na wyodrębnienie terminu efektywności prawa i określenie, która idea jest najbliższa aktualnemu prawodawstwu (s. 93).

W pozytywizmie prawniczym w wersji twardej, wskazano, że, żeby uznać prawo za efektywne, wystarczy dokonać oceny procesu legislacyjnego i stwierdzić czy spełniono jego punkty, niezależnie od zasadności regulacji (s. 41). W pozytywizmie prawniczym w wersji miękkiej efektywność jest podobnie rozumiana jak w pozytywizmie twardym, ale wprowadza się tu element kontroli przepisów (s. 48). W koncepcjach prawa naturalnego efektywność łączy się z badaniem zgodności prawa z niezbywalnymi wartościami społecznymi, a adresat zgadza się z treścią normatywną, choć zachowałby się tak samo nawet wtedy, gdyby regulacji w tym zakresie nie było, bo ważniejsze są powszechnie akceptowane wartości niż sama regulacja. Efektywne prawo to więc w tym przypadku takie, które zawiera regulacje spotykające się z pozytywnymi reakcjami społecznymi, bo chroni odpowiednie wartości (s. 55). Społeczeństwo aprobuje prawo ze względu na przesłanki moralne, ale też ze względu na obyczaj, historię, wartości narodowe (s. 59). W realizmie prawniczym efektywność rozumiana jest przez pryzmat orzecznictwa. Celem prawa jest jego efektywne istnienie w społeczeństwie, chodzi

więc o to, żeby regulacje prawne były przestrzegane (s. 71). Osobne miejsce poświęcono psychologistycznej koncepcji prawa Leona Petrażyckiego, w której efektywne prawo to maksymalne wykorzystanie psychiki ludzkiej do określenia treści norm prawnych (s. 69). Jeśli chodzi o podejście hermeneutyczne oraz teorię argumentacji wskazano, że nie dają one odpowiedzi na pytanie o efektywność przepisów prawnych. Stosunkowo dużo miejsca poświęcono w tym rozdziale na rozważania dotyczące pojęcia efektywności w koncepcji ekonomicznej analizy prawa, co nie jest dużym zaskoczeniem, bo to pojęcie wpisane jest niejako w nurt *law & economics*. Pojęcie efektywności wynika z ekonomii i oznacza działanie gospodarcze, sprawnie wykonane, a więc skuteczne i ekonomiczne. Zwolennicy ekonomicznej analizy prawa uważają, że efektywność jest „ekonomiczną eksplikacją sprawiedliwości”, stąd pomiędzy tymi pojęciami nie może wystąpić konflikt. Ekonomiczna analiza prawa zakłada, że prawo da się zredukować do kategorii ekonomicznych faktów. Uznaje też efektywność jako główny, jeżeli nie jedyny cel prawa. Konsekwencją przyjęcia takiej tezy jest uznawanie pierwszeństwa zasady efektywności w przypadku konfliktu z zasadą sprawiedliwości. Istnieje zagrożenie, że kierowanie się tylko zasadami ekonomicznymi przy tworzeniu prawa może być sprzeczne z podstawowymi wartościami moralnymi. Gdy prawo jest efektywne, ale niesprawiedliwe, może być niemoralne, a przez to nie do zaakceptowania w społeczeństwie. Jednak prawodawca musi brać pod uwagę ekonomiczne aspekty życia i choćby minimalną ekonomiczną efektywność prawa. Oznacza to, że prawodawca, stanowiąc prawo nie może kierować się preferowanym w pewnym czasie, jednym systemem wartości: efektywnością ekonomiczną lub sprawiedliwością. Potwierdza to tezę Stelmacha, że trudno oceniać prawo opierając się tylko na jednym, wybranym kryterium oceny i nie brać pod uwagę innych kryteriów oceny, choćby w jakiejś części.

Rozdział 3 poświęcony jest instrumentom kształtującym efektywność prawa. Wskazano w tym zakresie na zasady techniki prawodawczej oraz Regulamin Sejmu RP. Zasady techniki prawodawczej służą właściwemu formułowaniu brzmienia przepisów prawnych, po uprzedniej analizie celowości ich wprowadzenia. Podobnie Regulamin Sejmu nie jest jedynie technicznym aktem, gdyż wpływa na jakość przeprowadzanych konsultacji oraz opracowań zakresu projektowanych przepisów (s. 111). Scharakteryzowano ponadto w tym rozdziale uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje publiczne i opiniowanie projektu jako aktywne formy oceny zasadności projektowanych regulacji. Ważną część rozważań stanowią te

dotyczące Oceny Skutków Regulacji, zasadniczym bowiem warunkiem właściwego ich opracowania jest analiza kosztów i korzyści związanych z projektem regulacji prawnej (s. 125).

4 rozdział dysertacji dotyczy podmiotów kształtujących efektywność. Autor wskazuje, że „urzeczywistnienie intencji prawodawcy przy przyjmowaniu nowych regulacji prawnych pozwala na udzielenie odpowiedzi w przedmiocie istnienia modelu albo standardów legislacyjnych dążących do uzyskania efektywności przyszłych przepisów” (s. 137). To oczywiście prawda. Dziwi jednak fakt, że wspominając o intencji prawodawcy, nie pierwszy zresztą raz na kartach przedmiotowej rozprawy, ani razu Doktorant nie powołał przy tej okazji pracy Zygmunta Tobora, który – jak pisze recenzent monografii Tomasz Gizbert-Studnicki – po raz pierwszy w literaturze polskiej przeprowadza szczegółową analizę pojęcia intencji prawodawcy. Wykorzystanie tych analiz mogłoby ubogacić merytorycznie rozważania zawarte w dysertacji.

Podmioty scharakteryzowane w rozdziale to: Stały Komitet Rady Ministrów, rada Ministrów, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Najwyższa Izba Kontroli jako instytucja oceniająca efektywność przepisów prawa.

Opisując instrumenty w rozdziale 3, a następnie podmioty kształtujące efektywność w rozdziale 4 warto byłoby dobitniej podkreślić ich rolę w zakresie wpływu na efektywność prawa. Tak naprawdę czytelnik w wielu miejscach sam musi wysnuwać wnioski dotyczące wykorzystania określonych instrumentów do kształtowania i oceny efektywności prawa oraz roli opisanych podmiotów w tych kwestiach. Zabrakło mi głębszej refleksji mającej na celu bezpośrednio wyeksponowanie efektywności prawa w tych rozdziałach dogmatycznoprawnych.

Rozdział 5 zawiera analizę efektywności prawa na wybranych etapach stanowienia prawa. Autor pisze, że podejmuje „próbę ukazania błędów legislacyjnych oraz świadomych czynności mających na celu umniejszenie danego etapu procesu stanowienia prawa”. Co Doktorant ma na myśli pisząc o „umniejszeniu etapu procesu stanowienia prawa”? P. Pasierb na przykładach pokazuje, że ustawodawca (pomijając opcję polityczną) nie przykładą należytej staranności podczas opracowywania przepisów prawnych, co skutkuje brakiem efektywności przepisów. Doktorant podkreśla, że przykłady, które podaje uwidaczniają chaotyczność i szybkość procedowania, co ma wpływ na sytuację adresatów określonych regulacji. Ta szybkość wprowadzania regulacji prawnych oddziałuje rzecz jasna na późniejszą efektywność prawa (s. 169). Autor próbuje udowodnić twierdzenie, że w rozbudowanym polskim procesie

legislacyjnym nie brak ułomności, które wpływają na późniejszą efektywność przepisów. Mają však miejsce sytuacje, gdy, mimo przedstawienia negatywnych opinii, projekt aktu prawnego jest procedowany. Trudno wtedy oczekiwać, że prawo będzie efektywne, gdy już właściwie od początku procesu legislacyjnego akcentuje się, że takiego prawa nie da się stworzyć (s. 170). Pokazano ponadto w rozdziale 5, że prawodawca nie zawsze dba o odpowiednią optymalizację procesu legislacyjnego i w związku z tym nie da się zapewnić efektywności projektowanych przepisów, np. nie korzystano z możliwości, jakie mogą przynieść konsultacje publiczne czy rządowi projektodawcy niezadowolająco przygotowywali Ocenę Skutków Regulacji. Autor dysertacji podkreśla poza tym rangę zaleceń Najwyższej Izby Kontroli, których wykonanie ma niebagatelny wpływ na efektywność prawa w Polsce (s. 186). Niekonsekwencję prawodawcy, która skutkuje przyszłym brakiem efektywności przepisów dobitnie pokazano na przykładach ilustrujących fakt procedowania rozporządzenia o charakterze technicznym przez blisko rok, a z kolei ustawę zmieniającą ustrój sądów powszechnych Sejm przyjął w ciągu jednego zaledwie dnia (s. 195).

Podrozdział 5.6 zatytułowano „Działanie Wspólnoty Europejskiej na przepisy krajowe”. Samo sformułowanie budzi moje wątpliwości, ale także mam zastrzeżenia co do zawartości merytorycznej tego podrozdziału nieadekwatnej do tytułu. Mowa jest w nim bowiem wyłącznie o regulacjach służących zabezpieczeniu prawa do prywatności obywateli; zatem jest to tylko jeden przykład wpływu UE na regulacje krajowe, a tytuł podrozdziału sformułowany znacznie szerzej.

Całość rozważań zamyka **Zakończenie** (nienumerowane jako rozdział), w którym dokonano podsumowania wątków podjętych w pracy i przedstawiono rezultaty przeprowadzonych rozważań. Autor mocno podkreśla, że w aktach prawnych zamiennie używa się terminów efektywność i skuteczność, co świadczy o nieświadomości i braku odpowiedniej wiedzy prawodawcy o standardach i znaczeniu efektywności prawa (s. 205). Przyjmuje, że w polskim procesie legislacyjnym istnieje model efektywności mieszanej (s. 206). Polski prawodawca procedując wprowadzanie aktów prawnych w życie, nie traktuje wszystkich etapów procesu z właściwą powagą, co prowadzi do braku efektywności prawa. Najwyższa Izba Kontroli, w ramach swoich kompetencji, może znacząco wpływać na efektywność stanowionego prawa (s. 207). P. Pasierb sugeruje wzmocnienie roli społecznych konsultacji w zakresie podniesienia efektywności prawa. Opowiada się też za postawieniem pod dyskusję społeczną odpowiedzialności osób obowiązanych do podjęcia działań mających na celu realizację zaleceń



wynikających z raportów NIK, co pozwoliłoby uzyskać większą efektywność przepisów prawnych.

4. Wykorzystanie źródeł i literatury

Autor wykorzystał: 31 aktów normatywnych, 21 projektów aktów prawnych, 2 orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jedno orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego i jedno orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, 2 decyzje administracyjne, 48 pism urzędowych, 3 druki sejmowe. Zwyczajowo źródła podaje się w kolejności chronologicznej, od źródła najstarszego, najwcześniejszego, do najnowszego, czego Doktorant jednakże nie uczynił. Jeśli chodzi o literaturę, to Autor wykorzystał 290 pozycji, co można uznać za warsztat rozbudowany i pozwalający na wyczerpujące potraktowanie wątków poruszonych w pracy doktorskiej. Ponadto Doktorant skorzystał z zawartości 30 stron internetowych. Na podkreślenie zasługuje pracowitość Doktoranta. Badania przeprowadzone w pracy są rzetelne.

Przypisy sporządzone zostały poprawnie w ich różnych funkcjach, czyli w znaczeniu dokumentującym materiał badawczy, komentującym i wskazującym również na dalszą literaturę.

5. Ocena formalnej strony pracy

Strona formalna pracy generalnie jest poprawna, choć nie udało się uniknąć uchybień interpunkcyjnych i stylistycznych, które nie mają jednakże zasadniczego wpływu na finalną ocenę pracy.

Język rozprawy jest ogólnie komunikatywny, aczkolwiek pojawiają się uchybienia stylistyczne, powodujące niejasność sformułowań, co stanowi pewną trudność w lekturze. Wnikliwie wczytanie się w tekst i drobne jego przeformułowanie pozwala ostatecznie na zrozumienie intencji Autora.

Dla przykładu, jeden z podrozdziałów rozdziału 5 zatytułowano „Działanie Wspólnoty Europejskiej na przepisy krajowe”. Odpowiedniej byłoby użyć słowa „oddziaływanie” czy „wpływ” zamiast „działanie”. Niejasne sformułowania to np. „umniejszanie danego etapu procesu stanowienia prawa” (s. 167) czy „wywarcie określonego zachowania na jednostce nie spowoduje zatracenia innych, obowiązujących schematów działania” (s. 69) itp.

Kilkakrotnie Autor wykorzystuje termin „ciężko” zamiast właściwego „trudno” (np. s. 49, s. 101). Podobnie „w przeciągu” zamiast „w ciągu” (np. s. 188 czy s. 195).

Zdarzają się ponadto sytuacje przekręcania nazwisk autorów, np. O. Homes zamiast O. Holmes (s. 63), T. Gilbert-Studnicki zamiast T. Gizbert-Studnicki (s. 42, s. 43, s. 228), A. Kociołek-Pęka zamiast A. Kociołek-Pęksa (s. 50, s. 230).

Przedstawiona do recenzji rozprawa, ze względu na wymogi formalne spełnia, mimo wskazanych usterek, warunki oceny pozytywnej.

6. Ogólna ocena pracy

Rozważania przeprowadzone przez mgr. Przemysława Pasierba świadczą generalnie o jego umiejętności samodzielnego rozwiązywania problemów naukowych. Ogólny poziom wyводу jest równy. Autor ma pogłębioną wiedzę w zakresie teorii i filozofii prawa oraz także prawa Unii Europejskiej. Korzysta z dorobku doktryny oraz dokonuje poprawnej argumentacji. Autor nie stroni od wyrażania własnych przemyśleń i wyprowadzania wniosków na podstawie przeprowadzonych badań.

7. Konkluzja

Przedstawiona do oceny rozprawa doktorska mgr. Przemysława Pasierba pt. **„Normatywne instrumenty oceny efektywności prawa”** (Zielona Góra, 2024) zasługuje na pozytywną ocenę i może stanowić podstawę do dalszego procedowania w ramach postępowania doktorskiego. Praca odpowiada wymogom określonym w art. 187 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1571, 1871, 1897). Dysertacja stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a Kandydat do uzyskania stopnia naukowego doktora wykazał się umiejętnością prowadzenia pracy naukowej oraz znajomością literatury przedmiotu.

