

Częstochowa, 14 czerwca 2025 r.

Dr hab. Bogusław Przywora, prof. ucz.
Katedra Prawa Ustrojowego i Porównawczego
Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgra Przemysława Pasierba,
pt. „Normatywne instrumenty oceny efektywności prawa”,
przygotowanej pod kierunkiem Pani dr hab. Martyny Łaszewskiej-Hellriegel,
prof. UZ i promotora pomocniczego dra Bogumiła Ciborskiego,
Zielona Góra 2024, ss. 241.**

I. Wymogi formalno – prawne

W związku z powołaniem mnie przez Radę Dyscypliny Nauki Prawne Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Zielonogórskiego na posiedzeniu w dniu 25 marca 2025 r. (uchwała nr 15/2025) w charakterze recenzenta rozprawy doktorskiej Pana mgra Przemysława Pasierba, pt. „Normatywne instrumenty oceny efektywności prawa”, przygotowanej pod kierunkiem Pani dr hab. Martyny Łaszewskiej-Hellriegel, prof. UZ i promotora pomocniczego dra Bogumiła Ciborskiego, niniejszym przedstawiam recenzję.

Przygotowując recenzję kierowałem się wymaganiami określonymi w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹, w świetle którego rozprawa doktorska „prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej (ust. 1), a jej przedmiotem „jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne” (ust. 2).

¹ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 z późn. zm.



II. Zasadność doboru tematu rozprawy doktorskiej oraz metod badawczych

Choć w piśmiennictwie prawniczym (zwłaszcza w obszarze teorii i filozofii prawa oraz prawa konstytucyjnego) kwestia dotycząca normatywnych instrumentów oceny efektywności prawa była podejmowana, to jednak w dalszym ciągu dostrzec można lukę w tym zakresie. Niniejsza praca w pewnym stopniu wypełnia tę przestrzeń naukową. Dostrzegalne jest oryginalne ujęcie przez Doktoranta problematyki normatywnych instrumentów oceny efektywności prawa. Dotyczy to zarówno sfery teoretycznoprawnej, jak też praktyki ustrojowej.

Realizacja założeń rozprawy doktorskiej wymagała zastosowania wielu metod badawczych. Przede wszystkim praca ma charakter dogmatyczno-prawny oraz aksjologiczny co było uzasadnione charakterem analizowanych problemów badawczych oraz determinowane zakresem badań. Doktorant wykorzystał także w pewnym stopniu metodę historyczno-prawną i porównawczo-prawną. Odnotowania wymaga jednak, że analiza procesu legislacyjnego mieści się – co do zasady – w ramach metody dogmatyczno-prawnej, a nie jak twierdzi Doktorant w ramach metody empirycznej (s. 12).

III. Ocena części merytorycznej rozprawy doktorskiej

1. Założenia i konstrukcja

Zasadnicza teza badawcza pracy to „twierdzenie, że w polskim procesie legislacyjnym istnieje model efektywności mieszanej, jednak poszczególne elementy tego modelu nie są związane wartościami płynącymi wyłącznie z jednego określonego nurtu w ramach teorii prawa. Sam proces prawotwórczy, w zależności od podmiotu posiadającego inicjatywę legislacyjną, cechuje się różnymi wartościami w odniesieniu do realizacji efektywności” (s. 11). Zdaniem Autora „nie istnieje jedna wiodąca koncepcja efektywności prawa, która byłaby uniwersalna dla każdego etapu procesu legislacyjnego w Polsce, co może wynikać z wieloetapowości i złożoności form niepowiązanych ze sobą, mających na celu realizację standardu efektywności” (s. 11).

Doktorant założył, że „co do zasady polski system legislacyjny cechuje się wartościami płynącymi głównie z pozytywizmu prawniczego, niemniej można dostrzec odchodzenie od tych wartości, w tym również jego miękkiej odmiany” (s. 11). Praca stanowi próbę odpowiedzi

na pytania: „jakie w polskim procesie legislacyjnym istnieją normatywne instrumenty służące osiągnięciu efektywności prawa, jaki wyróżnia się model procesu legislacyjnego, realizujący postulat efektywności prawa oraz jak ten model efektywności będzie ewoluował *de lege ferenda* w przyszłości” (s. 11).

Opracowanie składa się z pięciu rozdziałów. Doktorant w pierwszym z nich zawarł wstępne zagadnienia terminologiczne dotyczące rozumienia w szczególności pojęcia efektywności oraz skuteczności prawa.

W rozdziale drugim Autor przedstawił poszczególne nurty współczesnej teorii prawa: 1) założenia: pozytywizmu, realizmu, psychologizmu, 2) pojęcia dobrego prawa, 3) współczesnych teorii refleksji nad prawem, 4) założenia ekonomicznej analizy prawa. Każdy z podrozdziałów przedstawia nurt teorii prawa z analizą pod kątem określenia wartości.

W rozdziałach trzecim i czwartym Autor ułożył zagadnienie procesu legislacyjnego. W rozdziale trzecim omówione zostały instrumenty służące do oceny efektywności prawa. Doktorant skoncentrował rozważania na wybranych, stałych elementach procesu legislacyjnego (w szczególności rządowego z uwagi na największą jego złożoność), przedstawił także naczelne zasady wynikające z Zasad Techniki Prawodawczej (wiążących członków Rady Ministrów przy opracowywaniu projektów aktów normatywnych) oraz stałe elementy rządowego procesu legislacyjnego (uzgodnienia międzyresortowe, opiniowanie oraz konsultacje społeczne rządowego projektu aktu normatywnego). Doktorant przeanalizował także instrumentarium w postaci Ocen Skutków Regulacji i procedurę poselskiej inicjatywy legislacyjnej.

W rozdziale czwartym Doktorant skoncentrował się na podmiotach występujących w rządowym procesie legislacyjnym ze względu na ich etapowość i rozbudowaną strukturę. Doktorant przedstawił także działalność Najwyższej Izby Kontroli jako organu niewystępującego aktywnie w procesie legislacyjnym, ale mającego na niego istotny wpływ przez swoją działalność kontrolną i wyznaczającą potrzeby zmian prawa. Taki pogląd jest motywowany chociażby zobowiązaniem Rady Ministrów do podjęcia działań legislacyjnych w kierunkach wskazywanych przez NIK.

Rozdziały trzeci oraz czwarty dotyczyły instrumentów prawnych i organów występujących podczas procesu legislacyjnego. W ramach tych rozważań ważne znaczenie miało wykazanie, jakie są narzędzia stanowienia prawa, komu podlegają i kto jest zobowiązany do posługiwania się nimi. Celem przeprowadzonych badań jest uzyskanie odpowiedzi na pytania o *ratio* tych instrumentów prawnych, ich genezę oraz wartości jakie realizują.

W ramach piątego rozdziału Doktorant przeanalizował przykładowe akty normatywne, w celu określenia wpływu procesu legislacyjnego na ich efektywność oraz dodatkowo projekty regulacji będących przedmiotem prac parlamentarnych. Doktorant w szczególności podjął problematykę wpływu inicjatywy legislacyjnej projektów zgłaszanych przez posłów w perspektywie jej zasadności oraz możliwości wykorzystania narzędzi dostępnych w ramach rządowego procesu legislacyjnego i znaczenia tego zjawiska w kontekście uzyskania efektywności projektowanych przepisów.

Odnotowania wymaga, że każda część pracy zawiera podsumowanie, co świadczy o umiejętności formułowania wniosków, także zawierających postulatory *de lege ferenda*. Dostrzegalne jest dążenie Autora do rozwiązania postawionego problemu badawczego oraz weryfikacji tezy i udzielenia odpowiedzi na postawione pomocnicze pytania.

2. Uwagi szczegółowe w odniesieniu do poszczególnych rozdziałów rozprawy doktorskiej

2.1. Pierwsza uwaga dotyczy tytułu rozprawy. Tematyka pracy lokuje się w obszarze dyscypliny „nauki prawne”. Analizując treść rozprawy należy stwierdzić, że intencją Autora było zawężenie rozważań do Polski. Wprawdzie Doktorant wyjaśnia we wstępie zakresy badań, warto byłoby rozważyć dodanie w tytule pracy elementu świadczącego o zawężeniu badań do Polski. W pracy nie ma rozwiązań porównawczych z innymi państwami. Warto wskazać w części wprowadzającej uzasadnienie w tym zakresie.

2.2. Rozprawę otwiera „wstęp”, w którym Autor przedstawił założenia pracy, tezę i problemy badawcze także metody. O ile pozytywnie odnoszę się do założeń pracy, jej konstrukcji oraz szczegółowych analiz, to nasuwa się kilka refleksji.

2.3. Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający. Zasadnie Doktorant dokonał analizy znaczenia pojęć efektywności i skuteczności. Doktorant przedstawił pojęcie efektywności prawa w znaczeniu wąskim oraz w szerokim. Doktorant skłonił się do stanowiska, że: „[w]ydaje się niecelowe utożsamianie pojęć skuteczność i efektywność prawa, gdyż, jak zostało to już przytoczone na potrzeby niniejszej pracy, skuteczność jest jednym z elementów efektywności, a nie jej odpowiednikiem. Norma, na co wskazuje S. Wronkowska, może być skuteczna, ale niekoniecznie efektywna. Przyjęcie, iż etymologia analizowanych

pojęć pozwala na stosowanie ich zamiennie, jest chybione ze względu na analizę semantyczną tych pojęć” (s. 31).

2.4. Drugi rozdział dotyczył efektywności prawa we współczesnych koncepcjach. W ramach analizy Doktorant uwzględnił pozytywizm prawniczy (jako „podwaliny współczesnego prawodawstwa”), a następnie przedstawił rozważania wynikające w szczególności z:

- 1) prawa naturalnego,
- 2) realizmu prawniczego,
- 3) ekonomicznej analizy prawa.

Tę część pracy pozytywnie oceniam. Doktorant wykazał się umiejętnością syntetycznego przedstawienia koncepcji oraz formułowania wniosków. Świadczy o tym zwłaszcza stwierdzenie Doktoranta, wedle którego: „[e]fektom przeprowadzonej analizy jest konstatacja, że aktualnie nie ma jednej wiodącej teorii, którą kierują się demokratyczne państwa przy tworzeniu regulacji prawnych. Oczywiście trzon prawodawstwa stanowi nurt pozytywizmu prawniczego, jednak każda z rozwijanych później idei, szczegółowo omówionych w niniejszej pracy, występuje we współczesnym prawodawstwie, zwłaszcza w polskim procesie legislacyjnym” (s. 92-93).

2.5. Kolejny rozdział dotyczył analizy instrumentów kształtujących efektywność prawa. We wstępie Doktorant podkreślił, że: „[w] związku z założeniami na potrzeby niniejszej dysertacji omówione zostały najważniejsze etapy wymagane przy tworzeniu aktów normatywnych, począwszy od Zasad Techniki Prawodawczej (ZTP) i Oceny Skutków Regulacji (OSR), po konsultacje publiczne, opiniowanie oraz wewnątrzrządowe uzgodnienia. W niniejszym rozdziale została również przeprowadzona analiza Regulaminu Sejmu” (s. 94). Rekomendowałbym – w perspektywie publikacji pracy – dostosować tytuł do zawartości merytorycznej.

Doktorant wykazał się umiejętnościami wnioskowania. Świadczy o tym stwierdzenie: wskazane przykładowe elementy na „etapie formalnym cechują się bezwzględną koniecznością ich realizacji w zakresie procedowania ustaw (i rozporządzeń w ramach Rady Ministrów), a zakres wynika z przepisów rządowego procesu legislacyjnego i regulacji wewnętrznej Sejmu. Prawodawca, na przestrzeni lat dopracowując przede wszystkim rządowy proces, mógł nie zdawać sobie w gruncie rzeczy sprawy, iż tworzy narzędzia służące do realizacji wartości wynikających z różnych nurtów, koncepcji oraz paradygmatów w teorii prawa. Za przykład

niech posłużą przede wszystkim na pozór dalece techniczne wytyczne ZTP, jednak po zbadaniu treści okazuje się, iż została w nich zawarta wskazówka dla legislatorów, dotycząca analizy ekonomicznej konieczności wdrożenia zmian czy całkowicie nowych przepisów” (s. 131). O ile zgodzić się można z tym stwierdzeniem, to powstaje pytanie, czy Doktorant analizował konieczność ważenia dóbr: ochrony życia i zdrowia ludzkiego kosztem naruszenia zasad proceduralnych wynikających z aktów niższego rzędu? Czy każdy przypadek kwalifikuje się do zastosowania wniosków Doktoranta?

Wartościowe jest także stwierdzenie Doktoranta: „[w]przypadku konsultacji publicznych zauważalny jest ewidentny wpływ miękkiego pozytywizmu na ten etap, gdyż efektywność zostaje uzyskana jedynie w przypadku, gdy projektodawca otrzymuje informację o potrzebie zmian, dokona analizy propozycji i się do nich zastosuje. Co istotne, nie ma on obowiązku wprowadzania uwag, dlatego jest to jego autonomiczna decyzja, więc jeśli nie odnosi się do propozycji, które pozytywnie wpływają na projekt, to nie można mówić o zaistnieniu zjawiska efektywności prawa, ponieważ nie zostaną spełnione wszystkie do tego przesłanki. Jeśli jednak projektodawca dokona odniesienia się w sposób właściwy do otrzymanych propozycji, a więc wdroży je do projektu, tym samym doprowadzi do realizacji oczekiwań strony społecznej, zrealizuje jedną z przesłanek do uzyskania efektywności prawa. Konieczność przeprowadzenia analiz zgodnie z wytycznymi OSR również utwierdza w poglądzie, iż w formalnym etapie procesu legislacyjnego występują elementy właściwe dla współczesnych nurtów prawa, o czym prawodawca, przyjmując wytyczne, nie wiedział, gdyż implementował europejskie wytyczne w tym zakresie” (s. 132). Tu pojawia się jednak kolejne pytanie o efektywność prawa w perspektywie przedłużających się konsultacji społecznych albo też rozbieżności stanowisk reprezentujących różne grupy społeczne? Obowiązkiem władz (zwłaszcza władzy ustawodawczej) jest odpowiednie (także w wymiarze czasowym) reagowanie na zmiany w społeczeństwie, co niejednokrotnie wymaga niezwłocznego podejmowania decyzji.

W kolejnych pracach Doktorant powinien także uwzględnić rozwiązania wynikające z nowelizacji Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r. z perspektywy Sejmu i jego organów. Konieczne jest zwrócenie uwagi, na ile (w jakim stopniu) rozwiązania te wpływają na efektywność prawa? W jakim kierunku powinny pójść kolejne zmiany?

2.6. W kolejnej części dysertacji przeanalizowano podmioty kształtujące efektywność. Rekomenduję dodać do tytułu rozdziału słowo „prawa”. Celem tego rozdziału było przedstawienie wpływu „instytucjonalizmu demokratycznego również na polski proces

legislacyjny, gdyż oprócz przedstawionego w poprzednim rozdziale etapu formalnego i jego instrumentów, proces legislacyjny wyróżnia się również etapem instytucjonalnym, który jest charakterystyczny przede wszystkim podczas rządowej inicjatywy” (s. 136). Doktorant zasadnie dostrzegł, że „w polskim systemie prawa występują również instytucje, których zadaniem jest ocena już istniejących przepisów lub też braku odpowiednich regulacji i sygnalizowanie potrzeby zmian. Istotny jest fakt, iż nie są to organy o charakterze stricte legislacyjnym, jednak ze względu na ich realny wpływ na polskie prawodawstwo należy je również omówić w niniejszym rozdziale” (s. 136).

Wartościowy jest także wniosek Doktoranta: „[j]eśli uznać Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, Stały Komitet Rady Ministrów oraz Radę Ministrów za jeden etap działający w ramach Regulaminu Prac Rady Ministrów, to należy stwierdzić, że wówczas dochodzi do wystąpienia mieszanej konstrukcji pojęcia efektywności, gdyż cały powyższy element charakteryzuje się pojawieniem wartości w rozumieniu miękkiej odmiany pozytywizmu połączonej z naturalizmem prawniczym. Na takie określenie pozwala sposób obrad Rady Ministrów oraz uprzednio Stałego Komitetu, które podejmują decyzje w ramach politycznej odpowiedzialności, bez zobowiązania do uzyskania akceptacji innych organów czy społeczeństwa” (s. 164).

Zgodzić należy się ze stanowiskiem Doktoranta, że przesłanką zaistnienia „miękkiej odmiany pozytywizmu jest fakt, iż przed podjęciem decyzji, w szczególności w ramach prac SKRM, gremium wspomaga się zewnętrznymi opiniami, a stanowiska wyrażone w powyższy sposób mogą ukazać istnienie potrzeby zmian w danej regulacji. Powyższe jest sygnałem do podjęcia decyzji w ramach dalszych prac nad brzmieniem przepisów lub ich zaprzestaniu” (s. 164).

Jako przejaw umiejętności argumentowania świadczy również stwierdzenie Doktoranta: „Stały Komitet Rady Ministrów oraz Rada Ministrów jako ten ostatni etap rządowego procesu legislacyjnego podejmują w większości przypadków już opracowany projekt, w stosunku do którego nie powinno dochodzić do braku konsensusu, chociaż istnieje możliwość zgłoszenia odrębnego zdania przez członka Rady. Jednak to do zadań Stałego Komitetu należy ostateczne międzyresortowe uzgodnienie projektu, tak aby nie musiało się to odbyć przed ostateczną akceptacją projektu na ostatnim etapie rządowych prac legislacyjnych” (s. 165). Wedle Doktoranta wskazana powyżej „konstrukcja przedstawia prawodawstwo w ramach Rady Ministrów jako etap pozytywistyczny, w drodze którego nastąpi powszechnie obowiązująca, ostateczna decyzja. Inaczej jest w przypadku NIK, ponieważ Izba ocenia przepisy prawa już istniejącego lub prowadzi analizy w kierunku określenia braków

wymaganych regulacji. Jeśli zatem przepisy bezsprzecznie obowiązują i nikt nie podejmuje dyskusji o zasadności ich przyjęcia, a jedynie o możliwości ich poprawy, to celowe jest stwierdzenie, iż działalność NIK i jej wpływ na efektywność przepisów wywodzi się z wartości naturalizmu prawniczego. Znajduje to odzwierciedlenie w fakcie, iż Izba aktywnie działa i bada relacje prawa już obowiązującego w stosunku do zjawiska stopnia jego realizacji i określa przyczyny nieprawidłowości w tym zakresie” (s. 165).

Tę część pracy oceniam również wysoko. Rekomendowałbym jednak rozważenie przez Doktoranta – w kolejnych etapach pracy – podział tego rozdziału na:

- 1) podrozdział (w którym omówiony zostałby katalog organów konstytucyjnych)
- 2) podrozdział (w którym omówiony zostałby katalog organów pozakonstytucyjnych).

Zasadne byłoby także uwzględnienie w części konstytucyjnej roli: Marszałka Sejmu, komisji sejmowych, Trybunału Konstytucyjnego czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie przekonywująca jest argumentacja Doktoranta: „[z] kolei brak podjęcia rozważań na temat działalności organów Sejmu w procesie legislacyjnym jest uzasadniony tym, iż co do zasady prace parlamentarne skupiają się na debacie w komisjach i podkomisjach, a te z kolei wchodzi w skład czytań sejmowych, co zostało omówione w rozdziale trzecim” (s. 15). Powstaje pytanie, jak te organy włączyły się (lub mają prawo do włączania się) w proces tworzenia prawa? Czy przysługujące im uprawnienia są prawidłowe do zakresu zadań, czy też wymagają rozszerzenia? Jeśli tak to w jakim kierunku?

2.7. W następnym rozdziale Doktorant przedstawił analizę efektywności prawa na wybranych etapach stanowienia prawa. Poniższy rozdział ma za zadanie ukazanie poszczególnych etapów procesu legislacyjnego wraz z omówieniem przykładów na wybranych projektach aktów normatywnych. Rozdział podzielony został na podrozdziały. Każdy z nich opisuje osobny etap polskiego procesu legislacyjnego. Doktorant przeanalizował proces konsultacji publicznych, a następne kwestie instrumentarium oceny skutków regulacji, tj. narzędzia ukierunkowanego na przedstawienie wpływu projektu na przedmiot regulacji.

W ocenie Doktoranta: „[p]rojekty analizowanych aktów zostały wytypowane w niniejszej pracy w taki sposób, aby dokonana ocena dotyczyła wielu dziedzin życia społecznego oraz różnego zakresu merytorycznego. Dlatego też w treści niniejszej dysertacji zawarto akty o randze rozporządzeń ministrów czy Rady Ministrów, jak również powszechnie obowiązujące ustawy” (s. 204). Zasadne byłoby bardziej doprecyzować zakres regulacji stanowiących przedmiot badań.

Doktorant stwierdził: „niezależnie od opcji politycznej sprawującej w danym momencie władzę, nie przykłada należytej staranności przy opracowywaniu przepisów. Dodatkowo zamiast pracować nad zmianą podejścia, polski prawodawca poszukuje możliwości tzw. fałandyzacji prawa i dokonuje prób omijania poszczególnych etapów, które mogą w sposób pozytywny wpłynąć na ostateczny kształt przepisów. Dochodzi do (i nie można obawiać się użycia tego zwrotu) patologii legislacyjnej, w której ustawy zmieniające strukturę sądownictwa procedowane były przez parlament w ciągu jednego tygodnia, a z kolei przepisy wykonawcze rząd przyjmował przez blisko rok! Takie działanie jest już odstępstwem, które ciężko wytłumaczyć, w szczególności w kontekście uzyskania końcowej efektywności danych przepisów oraz samego procesu legislacyjnego, dlatego należy zastanowić się nad wyznaczeniem minimalnego czasu, jaki jest potrzebny do przyjęcia ustawy oraz edycji regulacji sejmowych, które wyeliminują jawne obchodzenie prawa” (s. 201).

Kolejno, zdaniem Doktoranta: „[r]ozważyć należy, czy jeśli niezależne organy kontrolne, takie jak np. NIK, wskazują na konieczność podjęcia działań legislacyjnych, a zobowiązany np. Prezes Rady Ministrów nie doprowadzi przynajmniej do przyjęcia projektu przez Radę, to czy nie jest to wystarczającym powodem do poniesienia odpowiedzialności w przedmiocie zaniechania obowiązków. Mając na uwadze całokształt politycznej odpowiedzialności, można uznać, iż wnioskiem *de lege ferenda* z powyższego rozdziału jest wprowadzenie regulacji zobowiązujących np. Prezesa Rady Ministrów lub Marszałka Sejmu do podjęcia działań w kierunku eliminacji z obrotu prawnego nieefektywnych przepisów w sytuacji, gdy uzyskali informacje o ich występowaniu od niezależnych organów. Szczegółowy zakres koncepcji oraz samej odpowiedzialności powinien być jeszcze przedmiotem szerokich prac, ale uznać należy, iż brak odpowiedzialności za podejmowanie działań lub świadome omijanie niektórych etapów tylko powiększa problemy występujące w polskim procesie legislacyjnym” (s. 202).

2.8. Ostatnia część rozprawy zawiera zakończenie, które obejmuje także postulaty *de lege ferenda*. Zwrócić należy uwagę w szczególności na kilka wniosków.

Po pierwsze, zgodzić należy się z Doktorantem w odniesieniu do rozumienia pojęcia efektywności, które „nie jest pojęciem jednowymiarowym, ponieważ odnosi się zarówno do samych regulacji prawnych, jak i do poszczególnych etapów występujących podczas procedowania projektu” i „do zadań ustrojodawcy, a następnie prawodawcy należy podejmowanie decyzji w kierunku określenia standardów wartości realizowanych podczas procesu legislacyjnego” (s. 204).

Po drugie, system legislacyjny w Polsce, jak podkreślił Doktorant, „cehuje się wartościami płynącymi głównie ze współczesnych nurtów, koncepcji oraz paradygmatów teorii prawa, jednak widoczne jest odchodzenie od wartości pozytywizmu prawniczego, w tym również jego miękkiej odmiany. Pozytywistyczna koncepcja prawa nadal jest koncepcją wiodącą, z tym że uwypuklają się tendencje do rozumienia prawa przez pryzmat innych wartości” (s. 204). Dostrzec można normatywne instrumenty ukierunkowane na efektywność prawa, jednakże rozwiązania te nie realizują „założeń jednego konkretnego nurtu, koncepcji czy paradygmatu” (s. 205). Stąd uprawnionym jest stwierdzenie Doktoranta, „że nie istnieje jeden normatywny model procesu legislacyjnego w kierunku urzeczywistniania wartości” (s. 205).

Po trzecie, zgodzić się należy ze stwierdzeniem Doktoranta: „system prawa w Polsce nie wykształcił się w sposób ciągły, gdyż był zaburzany poprzez poprzerywane dzieje państwowości oraz widoczne są w nim różne wpływy zewnętrzne, które pozostawiły w polskim systemie zarówno wschodnio, jak i zachodnioeuropejskie elementy” (s. 205). Jego zdaniem „w aktach prawnych stosowane są zamiennie pojęcia efektywności i skuteczności. Oznacza to, iż prawodawca nie jest świadomy realizacji jakichkolwiek standardów efektywności, gdyż sam nie posiada odpowiedniej wiedzy o jej znaczeniu, a co dopiero mówić o zbudowaniu całego systemu w kierunku jej osiągnięcia. Ustrojodawca, tworząc poszczególne etapy procesu legislacyjnego, nieświadomie odchodzi od kreowania jednej koncepcji efektywności na rzecz wyrażenia szerokiego rozumienia tego terminu, wychodząc poza wymiar stricte ekonomiczny, a przede wszystkim poza rozumienie efektywności poprzez skuteczność” (s. 205). Problem w tym jakie działania należy podjąć, aby zmienić ten stan rzeczy? Jak Doktorant widzi zmianę podejścia do rozumienia efektywności prawa w procesie legislacyjnym. Na jakim poziomie konieczne są zmiany legislacyjne?

Po czwarte, w ocenie Doktoranta istnieje w Polsce model tzw. „efektywności mieszanej”, przy czym „poszczególne elementy tego modelu nie są związane wartościami płynącymi wyłącznie z jednego określonego nurtu, koncepcji czy paradygmatu w ramach teorii prawa, a proces prawotwórczy w zależności od podmiotu posiadającego inicjatywę legislacyjną cechuje się różnymi wartościami w odniesieniu do realizacji efektywności” (s. 206). Jego zdaniem rządowy proces jest w większej mierze nacechowany wartościami z naturalizmu prawniczego, ekonomicznej analizy prawa czy nawet miękkiej odmiany pozytywizmu” (s. 206). Tu pojawia się pytanie, jakie przesłanki przemawiają za tym stwierdzeniem?

Doktorant w odniesieniu do inicjatywy poselskiej stwierdził, że „strona społeczna czy ekspercka nie bierze prawie w ogóle udziału, a samo procedowanie może trwać w skrajnych



przypadkach tylko trzy dni” (s. 206). Wydaje się, że taki wniosek nie do końca jest prawdziwy, bowiem Doktorant dokonał jednak wybiórczej analizy projektów ustaw.

Po piąte, zgodzić należy się ze stwierdzeniem Doktoranta, że polski proces legislacyjny w przyszłości ulegnie zmianom zgodnie z tendencjach europejskimi oraz zmianami zachodzącymi w społeczeństwie (s. 206). Chodzi tu szczególnie o zastosowanie nowych technologii pozwalających w pełniejszy sposób ocenić konsekwencje propozycji legislacyjnych dla społeczeństwa i gospodarki. Nie można wykluczyć, jak twierdzi Doktorant, że „proces legislacyjny w swojej konstrukcji ewoluował będzie w stronę nacechowania wartościami obywatelskimi, a więc większym zaangażowaniem obywateli przy uchwalaniu prawa” (s. 207). Zwłaszcza Doktorant widzi tu głos „organizacji pozarządowych oraz wszelkiego rodzaju stowarzyszeń, co może prowadzić w konsekwencji do modyfikacji etapu konsultacji społecznych w przedmiocie konieczności analizy przez projektodawcę zgłaszanych uwag” (s. 207). Zdaniem Doktoranta „istotne jest rozważanie przez prawodawcę modyfikacji rządowego procesu legislacyjnego o konieczność analizy, a w dalszej perspektywie – uzyskania konsensusu w ramach konsultacji publicznych” (s. 208). Tu powstaje jednak problem ważenia wartości: granic konsensusu w ramach konsultacji publicznych? Jak Doktorant rozumie efektywność tworzenia prawa w warunkach kryzysu gospodarczego, politycznego, czy działania państwa w stanach nadzwyczajnych? Jak Trybunał Konstytucyjny odnosił się do naruszenia przez prawodawcę wymogu konsultacji? Czy była to przesłanka determinująca naruszenie wzorca konstytucyjnego, jeśli tak to jakiego?

Po szóste, Doktorant wyprowadził, że na tworzenie prawa wpływ posiadają zarówno instytucje biorące bezpośredni udział w jego uchwalaniu, ale również charakteryzujące się wyodrębnioną niezależnością, nie będące bezpośrednimi uczestnikami procesu legislacyjnego. (np. NIK). O ile zgodzić można się z tym twierdzeniem, to stwierdzić należy, że dotyczy to także innych organów posiadających przymiot niezależności i niezawisłości. Warto w pracy odnieść się do tych kwestii i na tym tle sformułować wnioski *de lege ferenda*.

Po siódme, jako wartość dodaną oceniam przedstawione przez Doktoranta postulaty *de lege ferenda*. W szczególności należy do nich postulat konieczności „podjęcia prac w kierunku modyfikacji przebiegu rządowego procesu legislacyjnego i wprowadzenie zmiany, na podstawie której projektodawca będzie posiadał bezwzględny obowiązek odniesienia się do uwag, zwłaszcza tych zgłaszanych przez organizacje pozarządowe czy związki zawodowe. Sposób odniesienia musi wskazywać na dokonanie analiz w przedmiocie złożonego stanowiska. Zobowiąże to Radę Ministrów do szerszej oceny projektowanych przepisów, a osoby odpowiedzialne za ich treść będą mogły dokonać korekt jeszcze na etapie prac

wewnątrzrządowych” (s. 209). O ile za wartościowy można uznać wskazany przez Doktoranta postulat, to powstaje pytanie, jak Autor widzi proceduralne umiejscowienie tego rozwiązania? Jakie terminy powinny znaleźć zastosowanie na zajęcie takiego stanowiska. Chodzi o to, że prawo niejednokrotnie musi nadążać za zmieniającą się rzeczywistością (np. stan pandemii, czy zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego, czy zewnętrznego)?

Po ósme, Doktorant wskazał postulat nałożenia „zakazu zgłaszania projektów de facto rządowych w ramach poselskiej inicjatywy ustawodawczej. Powyższy zakaz nie będzie negatywnie wpływał na konstytucyjne prawa posłów, ponieważ dotyczy jedynie projektów, które zostały opracowane w ramach ministerstw” (s. 210). Postulat ten jest wysoce niejednoznaczny do realizacji, a zatem powstaje pytanie jak Doktorant rozumie jego efektywność?

Po dziewiąte, Doktorant zaproponował postulat postawienia „pod społeczną dyskusję odpowiedzialności osób zobowiązanych do podjęcia działań w kierunku realizacji wniosków i raportów Najwyższej Izby Kontroli” oraz rekomendował rozważenie zobowiązania „Prezesa Rady Ministrów do podjęcia prac i zakończenia rządowego etapu legislacyjnego w określonym terminie”, a także „zobowiązanie Marszałka Sejmu do podjęcia działań i ich zakończenia w określonym czasie” (s. 210). Realizacja tych obowiązków – wedle Doktoranta – „powinna zostać zabezpieczona pod rygorem odpowiedzialności z tytułu popełnienia deliktu konstytucyjnego, co wiązałoby się z postępowaniem przed Trybunałem Stanu” (s. 210). Pozostaje pytanie o efektywność tego rozwiązania?

IV. Ocena części formalnej rozprawy doktorskiej

Doktorant przedstawił omawiane zagadnienie w sposób precyzyjny, a jednocześnie zrozumiałym językiem. Zdarzają się wprowadzić błędy stylistyczne i techniczne, a także powtórzenia. Traktować to należy jako zrozumiałe przy pracach doktorskich, jednakże zasadne jest dokonanie skrupulatnej weryfikacji tekstu i przypisów. W szczególności:

- 1) Zdanie: „W pracy zastało przyjęte, że nie istnieje jedna wiodąca koncepcja efektywności prawa, która byłaby uniwersalna dla każdego etapu procesu legislacyjnego w Polsce, co może wynikać z wieloetapowości i złożoności form niepowiązanych ze sobą, mających na celu realizację standardu efektywności” (s. 11);
- 2) Zdanie: „Pałeczki określa dobre prawo jako prawo, które „w swojej treści i funkcjonowaniu wiernie odzwierciedla (posługuje się) akceptowaną (lepiej: zinternalizowaną) przez jego adresatów aksjologią (skalą preferencji wartości) i które

jednocześnie skutecznie prowadzi do osiągnięcia pożądaných przez tych adresatów stanów rzeczy (wartości-celów)” (dodać imię);

- 3) Zdanie: Dlatego też Najwyższa Izba Kontroli jest w teorii prawa organem umiejscowionym dość specyficznie, ponieważ wpływa na efektywność przepisów, ale bez udziału w faktycznym procesie legislacyjnym, a ponadto NIK dokonuje kontroli i wysuwa wnioski o zmianę przepisów już obowiązujących, przy czym nie muszą one zostać uwzględnione” (s. 162).
- 4) Zdanie: „Na podstawie przeprowadzonych analiz i badań nasuwa się wniosek, że prawodawca, aby dostosować się do obecnych i przyszłych standardów legislacyjnych, musi zaprzestać myślenia o sobie w kategoriach autorytaryzmu projektodawczego, a skupić się na faktycznych czynnościach analitycznych i obywatelskich, gdyż w przeciwnym razie efektywność prawa w Polsce będzie wynikiem przypadku lub też późniejszych prób naprawy błędów sygnalizowanych przez poszczególne instytucje. Kolejna negatywna konsekwencja to zjawisko inflacji prawa, ponieważ brak przemyślanych czynności przy podejmowaniu prac legislacyjnych tylko pogłębia ten problem, gdyż rodzi konieczność podejmowania nowych inicjatyw” (s. 208).

V. Ocena doboru źródeł i ich wykorzystania

Generalnie pozytywnie oceniam dobór przez Doktoranta literatury przedmiotu i orzecznictwa oraz materiałów źródłowych. Doktorant sięgnął do dorobku krajowego, jak też obcojęzycznego (s. 224-240). Stanowi to o dodatkowej wartości pracy doktorskiej.

Zasadne byłoby jednak podzielić źródła prawa RP według hierarchii źródeł wynikającej z Konstytucji RP oraz literaturę na:

- 1) prace zwarte;
- 2) artykuły w czasopismach;
- 3) inne źródła.

Sposób wykorzystania literatury – co do zasady – oceniam jako poprawny. Świadczy to o dbałości warsztatowej Doktoranta.

Niezależnie od powyższego rekomenduję wykonanie rzetelnej korekty technicznej w perspektywie przygotowywania pracy do druku. Warto uwzględnić w pracy wnioski z badań:

- 1) dr Małgorzaty Wróblewskiej, *Pilny projekt ustawy w Polsce – założenia konstytucyjnoprawne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2024, Wydawnictwo C.H. Beck;

- 2) dr D. Kaniewska, *Przemiany procesu ustawodawczego w następstwie akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2020.

VI. Ocena końcowa rozprawy doktorskiej

W podsumowaniu stwierdzam, że rozprawa doktorska mgra Przemysława Pasierba, pt. „Normatywne instrumenty oceny efektywności prawa” spełnia przesłanki ustawowe do nadania stopnia doktora. Praca stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz Doktorant wykazywał się ogólną wiedzą w dyscyplinie nauki prawne, jak też umiejętnością samodzielnego prowadzenia badań naukowych (dokonując przeglądu polskiego oraz anglojęzycznego piśmiennictwa oraz orzecznictwa) i formułując postulaty *de lege ferenda*.

Analizując poszczególne rozdziały pracy dostrzegalne jest ciągłe dążenie Doktoranta do rozwiązania problemu badawczego ujętego w formie tezy „w polskim procesie legislacyjnym istnieje model efektywności mieszanej, jednak poszczególne elementy tego modelu nie są związane wartościami płynącymi wyłącznie z jednego określonego nurtu w ramach teorii prawa. Sam proces prawotwórczy, w zależności od podmiotu posiadającego inicjatywę legislacyjną, cechuje się różnymi wartościami w odniesieniu do realizacji efektywności” (s. 11). Generalnie pozytywnie odnoszę się do częściowych wniosków oraz zakończenia (zawierającego wnioski końcowe oraz postulaty zmian w ustawodawstwie), wpisujące się w dyskusję nad wypracowaniem optymalnych rozwiązań legislacyjnych. W recenzji zawarłem uwagi natury polemicznej oraz pytania do szczegółowych części rozprawy mające w założeniu skłonić Doktoranta do refleksji naukowej, tym bardziej, jeśli rozważałby publikowanie pracy.

Mając na względzie powyższe wnioskuję o przyjęcie recenzowanej rozprawy i o dopuszczenie Pana mgra Przemysława Pasierba do dalszych etapów w postępowaniu doktorskim.