

Paulina Nogal-Meger*

Wdrażanie regulacji prawnych w kontekście zasady praworządności

Wstęp

Jedna z rzymskich paremii prawniczych brzmi *Ubi homo, ibi societas. Ubi societas, ibi ius. Ergo ubi homo, ibi ius*. Oznacza to, że wraz z obecnością człowieka, który z czasem organizuje struktury społeczne, pojawia się również prawo. Dodowem może być jeden z najbardziej znanych pomników prawa – kodeks Hammurabiego (ok. 1728–1686 r. p.n.e.), a także starsze od niego zbiory praw mezopotamskich, zwane kodeksami klinowymi, datowane na 2360 r. p.n.e. oraz 2050 r. p.n.e. [Sójka-Zielińska, 1993, s. 14]. Dowodzi to, że grupa społeczna do prawidłowego funkcjonowania potrzebuje ładu prawnego, organizacji oraz jasno określonych zasad, których członkowie grupy będą świadomi i z którymi będą się identyfikować. Stanowi to w zasadzie uniwersalne cechy zasady praworządności.

Rządy prawa można przedstawić w odniesieniu do stanu prawno-ustrojowego lub konkretnie do danego stanu faktycznego. Pierwsze ujęcie wskaże aspekty teoretyczne, natomiast drugie skonfrontuje teorię z porównywaną rzeczywistością. Tym torem będzie rozwijana treść artykułu. Warto zaznaczyć, że zasada praworządności jest jednym z kluczowych pojęć z zakresu prawa, gdzie przeplatają się wątki ustrojowe, polityczne, a także gospodarcze. Z kolei odnosząc zasadę praworządności do społeczeństwa, można badać wzajemną relację na płaszczyźnie socjologicznej, psychologicznej czy ekonomicznej. W zależności od intencji badacza zasadę tę można analizować w wielu aspektach, wątkach i płaszczyznach.

Celem artykułu jest przedstawienie procesu wdrażania regulacji prawnych oraz efektywności z tym związanej jako jednego z wielu aspektów rządów prawa. W założeniach teorii wyboru publicznego podstawę badawczą efektywności wdrażania regulacji stanowi problem nieefektywności państwa, a jako źródło niesprawności wskazuje się działania rządu, parlamentu oraz biurokracji państwowej [Przesławska, 2006, s. 38].

* Mgr, Katedra Ekonomiki Przedsiębiorstw, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot, pnogal@ug.edu.pl

Nawiązując do tego, przyjęto następującą hipotezę badawczą: efektywność wdrażania regulacji zależna jest od ogólnego poziomu praworządności w danym państwie. Przyjęto także hipotezę pomocniczą, zakładając, że poziom praworządności uzależniony jest od ekonomicznego rozwoju społeczeństwa. Postawione założenia zostaną zweryfikowane przy zastosowaniu analizy i krytyki piśmiennictwa, analizy i konstrukcji logicznej, analizy porównawczej i wnioskowania dedukcyjnego.

1. Istota praworządności

Organy państwa funkcjonują w oparciu o pewien zestaw zasad. Podstawową ich funkcją powinna być funkcja porządkująca. Odnosi się ona do całej materii aktów prawnych, a jej rzeczywiste stosowanie umożliwia systematykę tych aktów i wydzielenie odpowiednich działów prawa realizujących zbliżone cele. Ponadto zasadą odnoszącą się do realizacji zadań administracji publicznej jest postulat jednolitości, którego założenia stanowią o tworzeniu prawa jednolitego dla wszystkich obywateli¹. Panujące w administracji zasady mają służyć jako środek zapewniający realizację określonej, jednolitej polityki, bez rozróżnienia statusu obywatela, w tym formy organizacyjno-prawnej prowadzonej działalności. Niemniej realizacja zadań administracji może ograniczać swobodę obywateli w ramach tzw. uznania administracyjnego. Zasadą prawa administracyjnego o doniosłym charakterze jest zasada ujednoczenia wyników interpretacji przepisów tego prawa [Ura, Ura, 2004, s. 68]. Można powiedzieć, że wyznaczenie zasad prawnych i ich przestrzeganie stanowi linię przewodnią oraz wyznacza kierunek i zakres działań.

Przestrzeganie praworządności w sposób trwały zabezpieczone jest czynnikami o charakterze gwarancyjnym – formalnym i materialnym. Gwarancje materialne stanowią całokształt warunków ekonomicznych i społecznych, które sprzyjają przestrzeganiu prawa. Można do nich zaliczyć przykładowo system ekonomiczny, rozwój gospodarczy kraju czy rozwój oświaty. Wymienione elementy działają w oparciu o pewne wytyczne, które są formowane w wyniku prowadzenia odpowiedniej polityki oraz świadomej działalności państwa i obywateli. Przestrzeganie zasady

¹ Natomiast WSA w Warszawie w wyroku z dnia 19 stycznia 2007 r. stwierdził, że „zasady postępowania administracyjnego służą ujednoczaniu wykładni przepisów proceduralnych, gdyż porządkują reguły wykładni poszczególnych przepisów k.p.a. podporządkowując je według jednej określonej idei zawartej w zasadzie, mogą służyć wypełnianiu ewentualnych luk w obrębie k.p.a. oraz wzmacniają pozycję procesową strony, gdyż dyrektywy wynikające z zasad są korzystne przede wszystkim dla stron postępowania administracyjnego” [wyrok, 2007].

praworządności w znaczeniu materialnym oznacza zgodność trybu podejmowania i treści decyzji nie tylko z kryteriami ściśle prawnymi, ale także z jakimś systemem przyjętych wartości [Leszczyński, 1989, s. 56]. W znaczeniu materialnym pojęcie praworządności wypełnia przesłanki warunków formalnych przy tworzenia norm prawnych respektujących podstawowe wolności człowieka i obywatela. W europejskim systemie prawnym w pojęcie praworządności wpisane są takie idee, jak: równość, wolność sumienia, wyznania i poglądów czy prawo do życia. Można powiedzieć, że gwarancje materialne odpowiadają tkankom i naczyniom nałożonym na szkielet gwarancji formalnych (instytucjonalnych). Szkielet ten stanowi mechanizmy kontroli przestrzegania prawa przez państwo w toku jego stanowienia i stosowania, co oznacza podejmowanie decyzji o treści zgodnej z obowiązującym prawem i w sposób przez to prawo wyznaczony [Leszczyński, 1989, s. 56]. Zasada praworządności rozpatrywana w znaczeniu formalnym stanowi podstawę zaufania, którą obywatele darzą rządzących. Gwarancją przestrzegania zasady praworządności jest również występowanie licznych przepisów proceduralnych określających tryb postępowania organów administracji w poszczególnych sprawach. System gwarancyjny tworzą także procedury odwoławcze, możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej oraz majątkowa odpowiedzialność państwa w zakresie szkód wyrządzonych działaniem funkcjonariuszy państwowych.

1.1. Podstawy zasady praworządności w Polsce i Unii Europejskiej

Pojęcie rządów prawa odnosi się do takiej działalności organów państwa, której cel i kierunek nadawany jest w drodze procesu legislacyjnego, a bezpośrednie stosowanie norm i reguł następuje w drodze wykładni tych przepisów i w poszanowaniu innych zasad oraz swobód obywatelskich. Praworządność została wpisana do Konstytucji RP [ustawa, 1997] jako jedna z podstawowych zasad funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego² (art. 2), gdzie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa³ (art. 6), a w toku postępowania

² Pojęcie państwa prawnego obarczone jest logicznym błędem sprzeczności. Powodem jest brak możliwości funkcjonowania jakiegokolwiek państwa bez prawa. Bardziej adekwatne byłoby mówienie – jak w Konstytucji Ekwadoru z 2008 r. – o konstytucyjnym państwie praw, a nie prawnym [Complak, 2014].

³ Do oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy ogólne założenia. Po pierwsze, każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie, przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Po trzecie, przepis po-

stoją na straży praworządności (art. 7). W literaturze polskiej wskazuje się, że zasada państwa prawa wytycza kierunki rozwoju ustroju państwa, stanowi przy tym nakaz dla parlamentu i całego aparatu państwowego, by jego działalność służyła realizacji tej zasady. W ten sposób została wyrażona wola, aby państwem zarządzano zgodnie z prawem, by prawo stało ponad państwem, było wytyczną działania dla niego i dla społeczeństwa [Skrzydło, 2013].

W orzecznictwie wskazuje się, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. To ostatnie wymaganie (nawiązujące do konstrukcji prawa administracyjnego, a zwłaszcza do niemieckiej koncepcji *Vertrauensschutz*⁴), powiązane z zasadą proporcjonalności (zakazem nadmiernej ingerencji) stworzyło ogólne podstawy dla wyznaczenia kształtu i konsekwencji klauzuli demokratycznego państwa prawnego [wyrok, 1997]. Ponadto stosowanie klauzuli praworządności wyznaczone jest przez szereg reguł i doświadczeń zbieranych oraz utrwalanych w drodze pożądanых praktyk. Treść i kierunek tych praktyk nadawany jest w drodze stosowanej polityki państwa i w procesie stosowania prawa [Morawska, 2003, s. 60].

W 2000 r. została przyjęta w Nicei Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej [ustawa, 2007]⁵, gdzie jednym z podstawowych zapisów jest prawo do dobrej administracji (art. 41). Oznacza to, że obywatel posiada prawo, a funkcjonariusze wszystkich organów i instytucji obowiązek postępowania i rozstrzygania spraw zgodnie z prawem. Prawo do dobrej administracji oraz prawo do składania do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich skarg dotyczących niewłaściwego administrowania w in-

winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw [wyrok, 2009].

⁴ Jest to koncepcja ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa, która rozwinęła się w niemieckojęzycznym piśmiennictwie naukowym po 1945 r. Konstrukcja *Vertrauensschutz* może być rozważana jako pochodna norma–zasada, wywodzona z podstawowych zasad konstytucyjnych (np. zasady państwa prawnego, zasady państwa socjalnego), jako przedłużenie i uogólnienie prywatnoprawnej zasady dobrej wiary w prawie publicznym (*der Grundsatz von Treu und Glauben*) albo jako klauzula generalna, której treść wymaga każdorazowej konkretyzacji w określonym stanie faktycznym. Zasada ochrony zaufania może być również kwalifikowana jako samodzielne prawo podstawowe (*das Grundrecht auf Vertrauensschutz*), wynikające z zasad państwa prawnego i bezpieczeństwa prawnego [Kasiński, 2015].

⁵ Moc wiążąca dokumentu została mu nadana przez traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

stytucjach i organach Unii (art. 43) są zawarte w Karcie jako podstawowe prawa związane z posiadaniem obywatelstwa Unii. Z kolei 6 września 2001 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję zatwierdzającą Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, wskazując, że powinny go przestrzegać instytucje i organy Unii Europejskiej, ich służby administracyjne i urzędnicy w kontaktach z indywidualnymi osobami. Kodeks uwzględnia zasady europejskiego prawa administracyjnego zawarte w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, a także czerpie inspirację z praw krajowych [decyzja, 2011]. Wyrażona w Kodeksie zasada praworządności opiera się na założeniu, że urzędnik stosuje regulacje i procedury określone w przepisach prawnych Wspólnot. Ponadto zwraca on szczególną uwagę, by decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi. Stopień zbieżności „dobrej administracji” i „przestrzegającej prawa administracji” zależy od obowiązujących w danym państwie regulacji prawnych, upowszechnionej wykładni prawa i utrwalonych zasad jego stosowania [Europejski Kodeks Dobrego Postępowania, 2007]. W 2001 r. Parlament Europejski oficjalnie nakazał stosowanie jego zapisów w organach i instytucjach Unii Europejskiej. Brak takiego nakazu w stosunku do poszczególnych państw członkowskich nie stoi na przeszkodzie arbitralnego uznania i stosowania zasad zawartych w Kodeksie⁶.

1.2. Rozumienie praworządności w kulturze anglosaskiej

Pojęcie rządów prawa funkcjonuje jako historyczna idea wyposażona w dużą moc retoryczną. Idea, która jest postrzegana jako koncepcja złożona, wieloskładnikowa, o wielu przeplatających się wątkach. Podstawowe znaczenie odwołuje się do postulatu stabilności prawa, znanego adresatom jeszcze przed wprowadzeniem. W tym znaczeniu praworządność wyróżnia się następującymi cechami:

- 1) broni przeciwko anarchii;
- 2) pozwala ludziom na organizowanie swoich spraw i interesów z uzasadnioną pewnością, że z wyprzedzeniem mogą zaplanować prawne konsekwencje swojego działania;

⁶ Polska była jednym z pierwszych państw w Europie, zaraz po Austrii, które od 1928 r. posiada skodyfikowaną procedurę administracyjną. W przeciwieństwie do postanowień Kodeksu Dobrych Praktyk Administracyjnych procedura ta ma charakter bezwzględnie obowiązujący, jest wsparta sądową kontrolą oraz bogatym dorobkiem literatury prawniczej.

3) chroni przed przynajmniej niektórymi przejawami urzędowej arbitralności.

Oznacza to, że:

- 1) ludzie muszą być zdolni do rozumienia prawa i jego przestrzegania;
- 2) prawo powinno być skuteczne i efektywne;
- 3) funkcjonuje wyższość instytucji prawnych and uznaniowymi;
- 4) w sprawach orzekają bezstronni i bezpartyjni sędziowie [Fallon, 1997, s. 3–8].

Praworządność (w rozumieniu *the Just Rule of Law*) opiera się na czterech filarach – sprawiedliwym prawie, sprawiedliwym wdrażaniu tego prawa, wolnym i uczciwym systemie sądownictwa oraz na dostępie do niezależnego obrońcy. Warto zwrócić uwagę na to, że istnieją różne rodzaje praworządności, w zależności od tego, jaki system moralny i zestaw wartości został ze sobą zestawiony. Podstawowe i uniwersalne założenia powinny przeciwdziałać rzeczywistemu wdrażaniu niewłaściwych i krzywdzących zapisów. Przykładowo ustawy wdrażane w nazistowskich Niemczech czy w Południowej Afryce czasów Apartheidu pokazują, jak praworządność może być odbierana. W konsekwencji obywatel nie ma do czynienia z rządami prawa, ale z prawem rządzącego – *Law of the Ruler* [Schildhaus, 2009, s. 60].

R. Fallon [1997] wyróżnił cztery rodzaje praworządności: historyzm, formalizm, proces prawny oraz koncepcję praworządności niezależnej. Pojęcie praworządności odnosi się do historyzmu, a więc do konsekwentnego naśladowania minionych epok. U podłoża tej koncepcji leży założenie, że praworządność odnosi się do władz tworzących prawo i wdrażających nowe przepisy z wyprzedzeniem. W ujęciu formalistycznym nie jest istotne „prawo”, a raczej „reguła”, która istniała i obowiązywała jako przepis określonego postępowania oraz skutków prawnych. U podstaw tej koncepcji leży założenie, że człowiek jest jednostką racjonalnie planującą i maksymalizującą, która realnie przewiduje konsekwencje swoich działań. W tym znaczeniu reguły zapewniają maksymalną efektywność myśli przewodnich prawa i zapewniają, że sędziowie, tak jak i urzędnicy, są ograniczeni przez prawo. Formalizm wymaga jedynie, aby prawo było powszechnie zrozumiałe i powodowało określone zachowanie zgodne z jego wytycznymi. Tak długo jak prawo jest postrzegane jako efektywne, tak długo jest przestrzegane.

Koncepcja praworządności rozumianej jako proces prawny zakłada:

- 1) sprawiedliwość proceduralną w zakresie opracowywania i stosowania norm prawnych;

- 2) połączenie pomiędzy pojęciami prawa a rozsądnością;
- 3) związek pomiędzy uznanymi instytucjami prawa, a niezależnością sędziów, jako gwarancja uczciwości i rozważności.

Ostatnia koncepcja odnosząca się do praworządności to koncepcja akcentująca niezależność. W tym znaczeniu nie są istotne jedynie prawa, czy też jedynie decyzje wydawane przez uznane instytucje prawa. Istotą niezależności w tym rozumieniu jest oparcie podstawowych zasad praworządności na moralnym, miarodajnym przewodniku ludzkiego zachowania [Fallon, 1997, s. 10 i nast.]. R. Dworkin już wcześniej potwierdził, że prawo powinno służyć tak, aby umożliwić ludziom planowanie swoich działań i ich konsekwencji, dlatego musi być przewidywalne. Dodał przy tym, że rząd powinien dążyć do regulowania życia społeczeństwa głównie przez zasady, a nie tylko przez zapisy ustaw [Dworkin, 1994, s. 471].

Praworządność może być zdefiniowana jako system, w którym prawo stanowi wiedzę powszechną, jest przejrzyste i zrozumiałe, stosowane w równej mierze do wszystkich. Centralne instytucje systemu prawnego – sądy, prokuratorzy i policja – są sprawiedliwe, kompetentne i efektywne [Carothers, 1998, s. 96]. Wskazuje się na związek między praworządnością a zaawansowaniem procesów demokracji w państwie. Praworządność umożliwia funkcjonowanie szeregu indywidualnych praw jednostki, co stanowi fundament demokracji. Ponadto przestrzegane są zapisy konstytucyjne, respektujące suwerenność ludzi, prawa własności oraz wolności umów. W państwach, gdzie często wprowadza się nowe ustawy, jednak nie przez wzgląd na dostosowywanie do zmieniających się warunków ekonomicznych i społecznych, nie funkcjonują rządy prawa a rządzenie przez prawo – *Rule by Law*. Można powiedzieć, że ekonomiczna globalizacja wymusza oficjalne funkcjonowanie pod pretekstem zasady praworządności, by rządy mogły oferować powierzchowną stabilność, przejrzystość i wiarygodność zagranicznym inwestorom.

Praworządność w rozumieniu World Justice Project to zespół czterech elementów tworzących spójny obraz praworządnego państwa. Koherentność ta budowana jest w drodze konsekwentnego przestrzegania następujących zasad:

1. Rząd, urzędnicy oraz agenci (organizacje rządowe) tak samo jak jednostki i podmioty prywatne podlegają odpowiedzialności zgodnie z obowiązującym prawem.

2. Prawa są przejrzyste, jasne, publikowane, stabilne i sprawiedliwe. Chronią podstawowe prawa człowieka, a prawo do bezpieczeństwa i prawo własności stanowią fundament ochrony.
3. Proces uchwalania prawa jest dostępny, słuszny i sprawiedliwy oraz efektywny.
4. Wymiar sprawiedliwości działa sprawnie i bez opóźnień. Jest zarządzany przez kompetentnych, etycznych i niezależnych przedstawicieli, których liczba jest wystarczająca. Posiadają odpowiednie zasoby oraz reprezentują interesy społeczności, której służą [*What is the Rule of Law*, worldjusticeproject.org/what-rule-law].

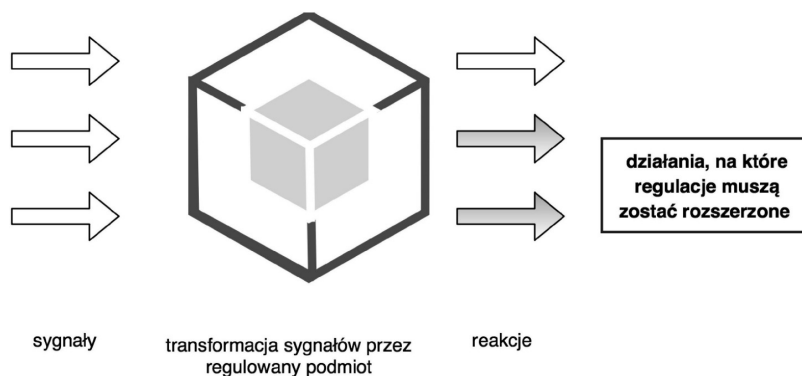
2. Proces wdrażania regulacji

W 1962 r. G. Stigler i C. Friedland wykonali przełomowe badania mające na celu pomiar efektów regulacji związanych z elektrycznością [Stigler, Friedland, 1962]. Od tego czasu ekonomiści rozpoczęli szerokie badania nad efektywnością wdrażanych regulacji. Ekonomiczna teoria regulacji, zapoczątkowana przez G. Stiglera, stanowi krytyczną analizę skutków administracyjnej regulacji różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego. Zakwestionował on pogląd, że podejmowanie regulacji służy ochronie producentów. Postawił natomiast hipotezę, że w większości wypadków wdrażane regulacje służą interesom konkretnych grup. Tym samym zaczęto rozumieć proces wdrażania regulacji jako usługę, której poszukują konkretne grupy. W tej sytuacji pojawia się zjawisko tzw. pułapki *regulatory capture*, gdzie regulujący działają pod presją regulowanych. Z tego względu zasadnicze postulaty teorii regulacji publicznej opierają się na deregulacji gospodarki, a tym samym zwiększenia swobody działania mechanizmu rynkowego w zakresie możliwości konkurencyjności [Posner, 1974, s. 335–336]. R. Coase również kwestionował sens i efektywność regulacji państwowych, wskazując, że problem efektów zewnętrznych można skutecznie rozwiązać przy pomocy prywatnych umów. Z kolei R. Posner w badaniach opublikowanych w 1975 r. wykazał, że średni koszt społeczny regulacji byłby równy 1,7% PNB, podczas gdy koszty społeczne monopolu w przemyśle i górnictwie byłby równe 0,6% PNB [Posner, 1975, s. 819].

Regulacja (w znaczeniu przepis prawny) stanowi zestaw zasad i metod interwencji w celu zmiany zachowania jednostki oraz wytworzenia pożądanych rezultatów. Regulacje gospodarcze stanowią formę rządowej interwencji przeznaczonej do wpływania na zachowanie przedsiębiorstw

oraz jednostek z sektora prywatnego. Agencje rządowe korzystają z tych regulacji, by poprawić efektywność alokacji zasobów wśród społeczeństwa, zmodyfikować dystrybucję przychodów, a także, by osiągnąć szeroko pojęte cele socjalne lub kulturalne [Stanbury, 2006]. W tym celu rząd wysyła zestaw sygnałów, a następnie obserwuje reakcje pochodzące od zainteresowanych podmiotów. Sygnały mogą mieć charakter rynkowy (ceny, popyt na produkt czy działania konkurentów), jak i nierynkowy (technologia, ograniczenia prawne, naciski i działania społeczne i polityczne). Zmiany, które mogą wpływać na przedsiębiorstwo w przyszłości, to przede wszystkim zmiany organizacyjne, związane z nastawieniem (postawą przedsiębiorstwa) w odniesieniu do zmian zachodzących w otoczeniu, w tym zmian technologicznych i zmian akumulacji zasobów na przyszłość. Rzeczywiste rezultaty, które można mierzyć, to wydajność, poziom cen, wdrożona technologia [Studnicki-Gizbert, 1980, s. 284]. Uproszczony schemat opisujący działanie sygnałów i reakcji został przedstawiony na rysunku 1.

Rysunek 1. Schemat przedstawiający działanie sygnałów państwa i reakcji od regulowanych podmiotów



Źródło: Opracowanie własne.

Planowanie procesu regulacyjnego powinno polegać na powiązaniu alokacji przyszłych zasobów z określonym zestawem celów. Powoduje to ustanowienie zgodnych i realistycznych (racjonalnych) celów związanych z postępowaniem oraz ustanowieniem sekwencji niezbędnych działań, a także doбором odpowiednich instrumentów implementacyjnych. Wybór realistycznych celów wpływa na możliwość przewidzenia rozwoju rozpoczętych działań w przyszłości oraz jasne rozróżnienie zmiennych kontrolowanych od niekontrolowanych.

Wdrażanie regulacji jest przedsięwzięciem wieloetapowym. Jego podstawy powinny wywodzić się z ogłoszonej wcześniej polityki państwa i kierunków rozwoju, do których zmierzają lub mają zamiar zmierzać agencje rządowe zajmujące się wdrażaniem nowych regulacji. W następnym roku koncepcje zawarte w polityce państwa powinny zostać przeanalizowane oraz gruntownie zaplanowane. Analiza powinna obejmować przede wszystkim ocenę przydatności nowych regulacji oraz skutków ich wprowadzenia. Należy ją odnieść w szczególności do podmiotów bezpośrednio zainteresowanych, także do podmiotów, na które w sposób pośredni regulacje mogą wpływać, w tym – na ogół społeczeństwa.

Wdrażanie regulacji jest procesem, który angażuje czynniki przewidywalne i nieprzewidywalne. Oba rodzaje mogą powodować ostatecznie zniekształcenia w procesie wdrażania, a co za tym idzie – zmienić kształt reakcji regulowanego podmiotu i wpłynąć na podejmowanie decyzji, które nie zostały zaplanowane. Decyzje te mogą mieć charakter pozytywny, jak na przykład nieświadome oddziaływanie na wzrost wydajności produkcji poprzez wpływ na wybór technik produkcji czy strategii marketingowych. Jednak najważniejszym efektem interwencji państwa jest standaryzacja sygnałów i odpowiedzi. Warto mieć na uwadze, że warunki rynkowe nieustannie się zmieniają, dlatego też wdrażane zmiany regulacyjne, nawet przy skrupulatnym zaplanowaniu i przeanalizowaniu, mogą wywołać końcowy efekt inny od zamierzonego. Ponadto efekt zmian uzależniony jest także od zasobów, jakimi dysponuje przedsiębiorstwo.

W obrębie pojęcia wdrażania regulacji powinien znaleźć się nakaz wdrażania „poprawnej legislacji”. Pojęcie to jest funkcjonalnie związane z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W tym znaczeniu wdrażanie regulacji nie stanowi tylko podjęcia samego działania wprowadzenia w życie danego aktu prawnego, ale sprowadza się do zabezpieczenia przepisów prawa w cechy precyzyjności i jasności. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie [wyrok, 2007].

Warto pamiętać, że w przypadku wdrażania regulacji sam podmiot, do którego regulacja się odnosi, nie ma większego znaczenia. Stanowi on egzemplifikację tzw. czarnej skrzynki, a w ramach procesu regulacyjnego istotę stanowi zespół sygnałów wysyłanych przez regulatora i otoczenie oraz zespół reakcji, jako rezultat zastosowanych zmian (rysunek 1). Istotnym problemem przy analizie zjawiska wdrażania zmian regulacyjnych jest problem związany z opóźnieniem wychodzącym do otoczenia reakcji. Opóźnienia mogą stanowić konsekwencję niedojrzałości systemu. Regulowany podmiot może być rozumiany jako zespół zależności wychodzących w dowolnym kierunku, zatem to regulator musi mieć wiedzę o podstawowych zachowaniach i zależnościach odnoszących się do regulowanego podmiotu. Przykładowo teoria firmy nie tłumaczy ani nie przewiduje zachowania prawdziwych przedsiębiorstw. Natomiast tłumaczy zmiany i wskazuje przewidywane kierunki zmian w obserwowanych cenach jako efekt dokonania specyficznych zmian w dotychczasowych warunkach. W tym wypadku przedsiębiorstwo stanowi tylko teoretyczne połączenie, konstrukcję myślową, pozwalającą wytłumaczyć przyczynę danego efektu [Studnicki-Gizbert, 1980, s. 286]. Tym samym podstawą i celem analizy zachowania przedsiębiorstw jest zrozumienie modelu reakcji w systemie ekonomicznym i/lub socjoekonomicznym.

Konieczność wdrożenia nowych regulacji może mieć dwa źródła – publiczne i prywatne. Pierwsze odnosi się do regulacji, które realizują interes publiczny, drugie są inicjowane przez grupy prywatne, jako skutek presji grup interesu, zainteresowanych tym, by dane regulacje pojawiły się w obrocie gospodarczym [Posner, 1974, s. 335]. W związku z dylematami, co, kiedy i jak regulować, na przestrzeni lat zostały wypracowane dwie koncepcje odnoszące się do wdrażania regulacji, mianowicie – pozytywna i normatywna. Podstawą koncepcji normatywnej jest przeprowadzana analiza rynku pod kątem występowania wadliwych mechanizmów i ich źródeł. W konsekwencji należy wskazać najbardziej odpowiednie narzędzia poprawy badanego defektu. Według założeń teorii regulacji zawodność rynku pojawia się wtedy, gdy jego mechanizmy nie są w stanie samoczynnie wrócić do stanu równowagi, czyli efektywnej alokacji zasobów. Najważniejszym argumentem na rzecz zastosowania danej regulacji jest wykazanie, że koszty wdrożenia regulacji będą niższe niż potencjalne korzyści.

Podstawowe założenia podejścia pozytywnego skupiają się na źródłach regulacji, wykorzystanych narzędziach oraz skutkach. Najważniejsza

w tym względzie jest teoria G. Stiglera, który twierdził, że przedsiębiorcy nabywają konkretne regulacje na użytek danej gałęzi, w której funkcjonują. Przedsiębiorcy są zainteresowani takimi usługami od państwa, ponieważ posiada ono monopol prawny, a także monopol stosowania środków przymusu, co daje szerokie możliwości wdrażania regulacji oraz ich egzekwowania (w szczególności w zakresie możliwości kontrolowania pojawienia się nowych konkurentów, czyli stwarzania sztucznych barier wejścia). Założenia podejścia pozytywnego zostały nazwane ekonomiczną teorią regulacji⁷.

Krytycznie do teorii interesu publicznego odnosił się R. Posner [1974, s. 356], twierdząc, że nie dostarcza istotnego empirycznego poparcia. Teoria nie została rozwinięta do tego miejsca, gdzie mogłaby sprzyjać postawieniu hipotezy wystarczająco precyzyjnej, by można ją było zwerifikować empirycznie. Wskazywał jednak, że pewnym sukcesem ekonomicznej teorii regulacji jest naświetlenie niektórych części nierynkowych zachowań prowadzących do podejrzenia, że generalne założenie ekonomii opierające się na tym, że zachowanie ludzkie może być najlepiej rozumiane jako reakcja istotny racjonalnej zorientowanej na własne interesy, musi mieć w końcu przełożenie na proces polityczny.

3. Ocena efektywności wdrażania regulacji

Wskaźniki mogą być wykorzystywane w niewłaściwy sposób lub można nadużywać informacji, które ze sobą niosą. Niemniej jednak przy właściwym wykorzystaniu są użytecznym i efektywnym narzędziem do scalania i podsumowywania informacji. Ponadto użyteczność wskaźników przejawia się w możliwości:

- 1) oszacowania pewnych zachowań, postępowań, działań,
- 2) zwrócenia uwagi na wybrane zagadnienia,
- 3) budowania wskaźników referencyjnych, stanowiących pewną stopę odniesienia, dających możliwość porównania,
- 4) monitorowania postępów,
- 5) oceny, oszacowania wpływu interwencji lub reform [Botero, 2012, s. 246].

⁷ R. Coase twierdził, że mówienie o ekonomii, iż jest nauką pozytywną nie jest trafne z dwóch powodów: 1) ekonomiści akceptują wiele teorii bez zadawania sobie trudu, aby sprawdzić je empirycznie, a wiele z ich prac empirycznych nie odnosi się do testowania teorii; 2) ekonomiści szukają i znajdują prawdę w ekonomii poprzez konkurowanie w pomysłach, używając eklektycznej różnorodności metod [Peltzman, 2011, s. 15].

Wskaźniki wydają się atrakcyjne naukowo, ponieważ pokazują jakąś jednoznaczną wartość lub graficzną zależność. Coraz częściej wykorzystuje się wskaźniki do przedstawiania zjawisk o charakterze jakościowym, złożonym, wielowymiarowym, przykładowo – przyjazność dla biznesu, jakość edukacji, procesy zarządzania czy sprawiedliwości.

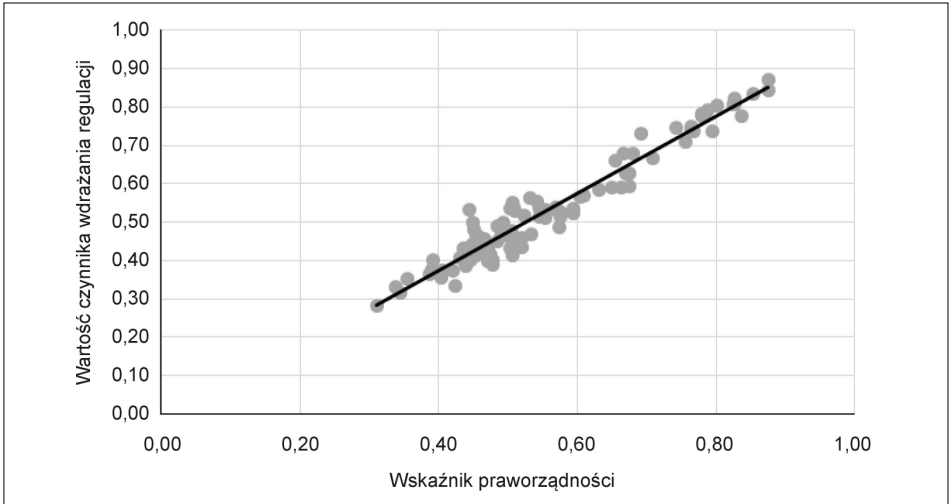
W niniejszym opracowaniu postanowiono poddać analizie dane udostępnione przez World Justice Project i Bank Światowy dotyczące wdrażania regulacji i czynników z tym związanych, a także danych dotyczących dochodów uzyskiwanych przez społeczeństwa w poszczególnych państwach. Wykorzystano dane liczbowe za rok 2014 r. celem przedstawienia możliwie jak najbardziej aktualnej sytuacji związanej z wdrażaniem regulacji. W przypadku World Justice Project (WJP) wykorzystano indeks praworządności *Rule of Law Index RoLI* za rok 2014 r. Indeks został zbudowany z ośmiu kategorii. Jedną z nich jest wdrażanie regulacji, gdzie ocenia się:

1. Efektywne wdrażanie regulacji przez rząd.
2. Wdrażanie regulacji rządowych i ewentualne oddziaływanie niewłaściwych wpływów.
3. Zwłokę przy podejmowaniu postępowania administracyjnego.
4. Przestrzeganie zasady sprawiedliwego i właściwego procesu postępowaniu administracyjnym,
5. Przeprowadzanie wywłaszczeń przez rząd za odpowiednią rekompensatą.

Na podstawie danych udostępnionych przez WJP przeprowadzono analizę porównawczą wartości *RoLI* oraz wartości dla czynnika wdrażania regulacji. Rysunek 2 przedstawia zależność analizowanych wartości z zaznaczoną linią trendu. Można zauważyć, że wraz ze wzrostem ogólnego poziomu praworządności w danym państwie rośnie również wartość czynnika wdrażania regulacji (co odnosi się również do wartości podkategorii składających się na ten czynnik). Tym samym potwierdzono przyjęte we wstępie założenie głównej hipotezy badawczej.

Na rysunku 3 przedstawiono wartości danych dotyczące czynnika wdrażania regulacji wśród badanych 99 państw. Dane zostały pogrupowane według osiąganego w społeczeństwie dochodu, zaczynając od najniższego. W pierwszej grupie najwyższą wartość uzyskała Burkina Faso (0,55), w drugiej Gruzja (0,57), w trzeciej Chile i Botswana (0,68), w grupie o najwyższych dochodach najwyżej oceniono Norwegię (0,87). Dodatkowo dla każdego przedziału zaznaczono średnią arytmetyczną wartość

Rysunek 2. Zależność wskaźnika wdrażania regulacji od wskaźnika praworządności w 2014 r.



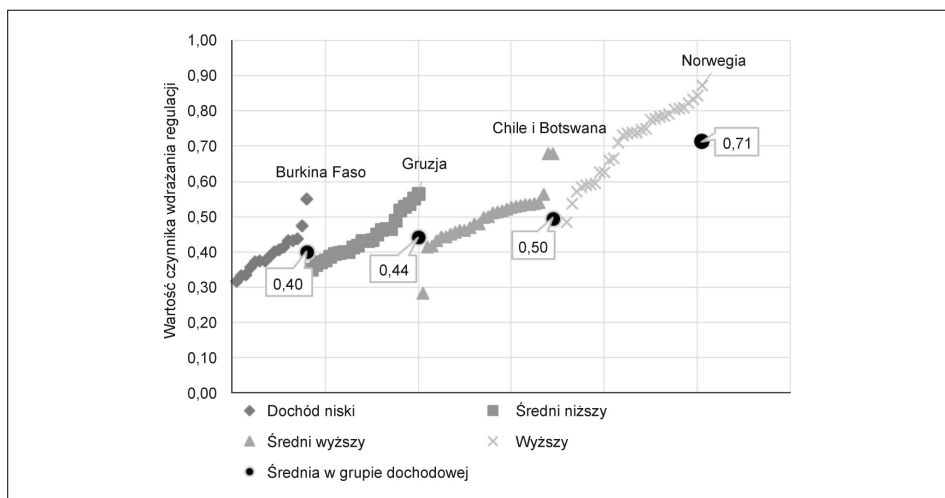
Źródło: Opracowanie własne na podstawie World Justice Project [worldjusticeproject.org].

czynnika wdrażania regulacji. W każdej grupie dochodowej zauważalna jest tendencja wzrostowa. Na tej podstawie można wnioskować, że wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa zaobserwuje się równoległy wzrost wartości efektywności wdrażania regulacji. Tym samym pozytywnie zwerifikowano postawioną na wstępie hipotezę pomocniczą. Wyższy dochód wiąże się z wyższą świadomością społeczną i ekonomiczną. Przekłada się to na większe zrozumienie mechanizmów publicznych i konieczności współdziałania w procesie tworzenia wspólnego dobra publicznego. Można przyjąć tego rodzaju domniemanie na podstawie średniej wartości badanego czynnika w grupie o najwyższym poziomie dochodu.

Postanowiono przeprowadzić dodatkową analizę, korzystając z bazy danych udostępnionej przez Bank Światowy, celem weryfikacji danych publikowanych przez WJP. Na rysunku 4 przedstawiono zagregowane w grupy dochodowe dane dotyczące praworządności zebrane z 209 państw (i terytoriów). Dodatkowo Bank Światowy prowadzi podział na państwa wyróżniające się wysokim poziomem dochodów, ale nienależące do grupy OECD, oraz państwa z wysokim dochodem należące do grupy. Udostępniane dane umożliwiły także przeprowadzenie analizy porównawczej rządów prawa w odniesieniu do jakości regulacji oraz skuteczności rządu. Okazuje się, że wraz ze wzrostem dochodów rosną również wartości poszczególnych wskaźników. Co znamienne, wartości

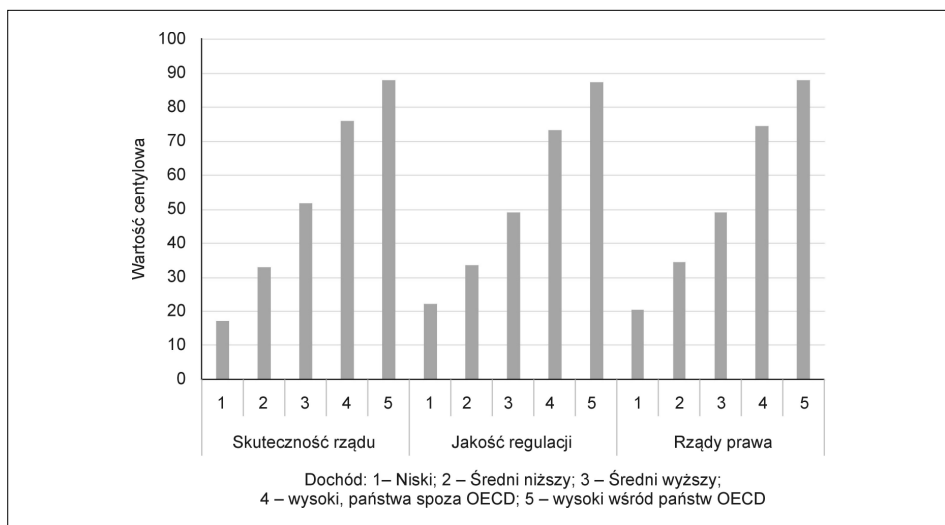
wszystkich badanych wskaźników są znacząco wyższe w ostatniej grupie dochodowej, która dodatkowo należy do OECD. Tym samym potwierdzono wcześniejsze analizy przeprowadzone na bazie danych WJP.

Rysunek 3. Wskaźnik efektywności wdrażania regulacji oraz średnia dla przedziałów dochodowych w 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie World Justice Project [worldjusticeproject.org].

Rysunek 4. Wybrane czynniki praworządności w porównaniu z wysokością dochodu w 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Bank Światowy [worldbank.org].

Zakończenie

G. Stigler zauważył, że prawnicy i ekonomiści znacząco się od siebie różnią. Wskazywał, że być może związane jest to z selekcją naturalną lub triumfem edukacji nad ludzką naturą. Poza tym istnieje również zauważalna różnica w operowaniu słowami przez obie grupy: „Prawnik postrzega produkcję słów jako coś bezkosztowego, ponadto jako strawę, co do której uważa, że czytelnik ma nienasycony głód. Dlatego też lektura luksusowej prawniczej dokumentacji nie służy jako wsparcie, a raczej jako dziennik, pamiętnik wybranej uprzednio lektury” [Stigler, 1972]. Ekonomiści w swoich badaniach próbują odpowiedzieć na dwa rodzaje pytań – o to jak jest oraz jak być powinno. Prawnicy natomiast wiedzą, co powinno być celem polityki ekonomicznej – sprawiedliwość oraz równość dla wszystkich (choć w ramach tej pozornej równości okazuje się, że korzystniej jest być uderzonym przez samochód niż przykładowo przez tornado), ale nie potrafią tego zmierzyć. G. Stigler twierdzi, że jeśli nie możemy mierzyć efektów polityki publicznej, nie możemy wymagać od społeczeństwa, by zachowywała się racjonalnie. Racjonalne zachowanie wymaga, by osoba знаła efekt swojego działania. Jeśli nie są znane rezultaty, wówczas nie mogą zostać zastosowane odpowiednie środki [Stigler, 1972, s. 1–7].

Przeprowadzona analiza wykazała, że czynnik wdrażania regulacji prawnych jest zależny od ogólnego poziomu praworządności. Ponadto wykazano, że poziom praworządności zależy od poziomu ekonomicznego rozwoju państwa. Tym samym sytuacja jest najbardziej optymistyczna w grupie państw o najwyższych dochodach. Dla państw z pierwszych trzech grup dochodowych koncepcja praworządności funkcjonuje jako zachodnia filozofia polityczna. W tej wersji zasada praworządności obiecuje zmianę pozycji rankingowej, gwarantując jednocześnie przeprowadzenie głębokich reform politycznych i ekonomicznych⁸. Warto przy tym pamiętać, że przeprowadzić należy także reformy instytucjonalne. Te wymagają nieustannego zaangażowania całej biurokracji państwowej, sędziów, prawników, policji oraz społeczeństwa, ponadto są żmudne i długotrwałe.

⁸ Wyrazem motywacji do wdrożenia zasady praworządności w danym kraju jest najczęściej napisanie nowych zasad składających się na konstytucję, co zasadniczo jest najprostszym działaniem. Przykładowo o państwie prawnym stanowi również konstytucja Białorusi (art. 1) – Republika Białoruś jest jednolitym demokratycznym państwem socjalnym opartym na rządach prawa [ustawa, 1994].

Można wskazać na kilka przyczyn, które powodują, że wdrażanie regulacji nie jest tak efektywne, jak być powinno. Pierwszą z nich jest działalność urzędników państwowych. Efektywność wdrażania regulacji powiązana jest z efektywnością biurokracji. I tak w literaturze wskazuje się, że urzędnicy państwowi maksymalizują swoje prywatne funkcje celu. Nie mogą oni dążyć do maksymalizowania „wspólnego dobra”, ponieważ pojęcie to nie jest zdefiniowane, nie jest również mierzalne [Edwards, 2007, s. 518]. Kolejną przyczyną może być tzw. paradoks demokracji, którego założenia wskazują, że ten rodzaj ustroju politycznego w rzeczywistości nie przewiduje sprawiedliwego podziału zasobów w wyniku działań wybranych przedstawicieli społeczeństwa. Wskazuje się, że głównym motywem funkcjonowania demokracji jest zdobycie władzy. W tym celu politycy formułują swoje programy polityczne. Nie dążą do zdobycia władzy, by te programy realizować. W takiej sytuacji nie sposób oczekiwać, by instytucje państwowe działały tak samo efektywnie jak prywatne przedsiębiorstwa.

A. Downs wskazuje pewien stan, który odzwierciedlają następujące warunki: społeczeństwo składa się z osób mających takie same preferencje i identyczne poglądy na temat właściwych celów w życiu dla osób i dla społeczeństwa jako całości. Wolne jest od nadmiernego egoizmu, co oznacza, że własne preferencje znacząco nie przewyższają preferencji innych osób. Jest zorganizowane ekonomicznie w wysoko wyspecjalizowanym podziale pracy i żyje w świecie z normalnym poziomem niepewności i kosztem dostępu do informacji [Downs, 1962, s. 2]. W takich warunkach istnieje potrzeba powołania rządu, który przez wzgląd na ogół społeczeństwa będzie wyznaczał i realizował cele głównie w oparciu o cele dające największe korzyści szeroko pojętemu ogółowi społeczeństwa, będzie tworzył zasady zachowania dla wszystkich obywateli. To właśnie zostaje nazwane interesem publicznym. W związku z tym, że indywidualne interesy wszystkich są zbliżone, wówczas także interesy jednostek pełniących funkcje urzędników są zbliżone z tymi odnoszącymi się do całości społeczeństwa.

Kolejną przyczyną braku efektywności państwa we wdrażaniu regulacji może być czynnik renty, a konkretnie pogoń za rentą. A. Krueger wskazuje, że *rent seeking activity* jest wynikiem ograniczeń narzucanych przez państwo, co powoduje ograniczanie swobody funkcjonowania rynków. Ograniczenia, o których mowa, mogą przyjąć postać ceł, licencji importowych, eksportowych czy produkcyjnych [Krueger, 1974, s. 295].

Pogoń za rentą powoduje, że grupy interesu uzyskują korzyści, których w przeciwnym razie nie miałyby możliwości uzyskać. Działalność tych grup nie przyczynia się do wzrostu ogólnego dobrobytu, a wręcz obniża wartość możliwego do wytwarzanego PKB. Dodatkowo następuje zmniejszenie efektywności alokacji zasobów, a także deregulacja struktury instytucjonalnej państwa oraz gospodarki.

Wyniki badań przeprowadzonych w 1999 r. przez EBRD pokazały, że państwa posiadające najbardziej konkurencyjny system polityczny, wykazują tendencję do osiągania większych postępów w przeprowadzaniu reform ekonomicznych [Transition Report, 1999, s. 122].

Kolejnym czynnikiem mogącym wpływać na efektywność regulacji jest tzw. polityczny cykl koniunkturalny. Szacuje się, że troska o utratę rezerw oraz o bilans płatniczy będzie wyższa na początku kadencji. Tendencja ta będzie malała wraz ze zbliżającymi się wyborami. W. D. Nordhaus badał zachowanie kompromisu pomiędzy inflacją a bezrobociem, a podsumowaniem jego pracy było stwierdzenie, że występuje zależność cyklu w krajach wysoko rozwiniętych w odniesieniu do prowadzenia działań politycznych związanych z kampaniami wyborczymi [Nordhaus, 1975, s. 187–189]. Można podejrzewać, że działania związane ze zbliżającymi się wyborami służą także wdrażaniu nowych regulacji mających zapewnić poparcie w przyszłych wyborach, co niekoniecznie musi pozytywnie wpłynąć na jakość przepisów czy sam proces wdrażania.

Literatura

1. Botero J. C. (2012), *Using Indicators in International Law: The WJP Rule of Law Index 2011*, „Proceedings of Annual Meeting” (American Society of International Law), Vol. 106.
2. Carothers T. (1998), *The Rule of Law Revival*, „Foreign Affairs”, Vol. 77, No. 2, Published by Council on Foreign Relations.
3. Complak K. (2014), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Haczkowska M. (red.), LexisNexis, Warszawa.
4. Decyzja z dnia 29 września 2011 r. w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, Dz.U.U.E.C.2011.285.3.
5. Downs A. (1962), *The Public Interest: It's Meaning in a Democracy*, *Social Research*, Vol. 29, No. 1.
6. Dworkin R. (1994), *Law, Philosophy and Interpretation*, „Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy”, Vol. 80, No. 4.

7. Edwards M. E. (2007), *Regional and Urban Economics and Economic Development. Theory and Methods*, Auerbach Publications, Nowy Jork.
8. *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (2007), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/1192700305.pdf>, dostęp dnia 10.07.2016.
9. Fallon R. H. (1997), „*The Rule of Law*” as a Concept in Constitutional Discourse, „*Columbia Law Review*”, Vol. 97, No. 1.
10. Jaśkowska M. (2016), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex.
11. Kasiński M. (2015), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Lex.
12. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (2015), Knysiak-Molczyk H. (red.), Lex.
13. Krueger A. O., (1974), *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, „*The American Economic Review*”, Vol. 64, No. 3.
14. Leszczyński L. (1989), *Praworządne stosowanie prawa a klauzule generalne*, „*Państwo i Prawo*”, nr 11.
15. Posner R. A. (1974), *Theories of economic regulation*, „*The Bell Journal of Economics and Management Science*”, Vol. 5, No. 2.
16. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector* (2003), Vera Institute of Justice, New York.
17. Morawska E. (2003), *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń.
18. Nordhaus W. D. (1975), *The Political Business Cycle*, „*The Review of Economic Studies*”, Vol. 42, No. 2.
19. Peltzman S. (2011), *Roland Coase and the Methodology of Economics*, „*The Journal of Law & Economics*”, Vol. 54, No. 4.
20. Posner R. A. (1974), *Theories of Economic Regulation*, „*The Bell Journal of Economics and Management Science*”, Vol. 5, No. 2.
21. Posner R. A. (1975), *The Social Costs of Monopoly and Regulation*, „*Journal of Political Economy*”, Vol. 83, No. 4.
22. Przesławska G. (2006), *Ekonomiczna rola państwa w ujęciu nowej ekonomii politycznej*, w: *Ekonomia i Prawo*, t. II, *Ład instytucjonalny w gospodarce*, Polszakiewicz B., Boehlke J. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

23. Schildhaus A. (2009), *The Just Rule of Law*, „The International Lawyer”, Vol. 43, No. 1. Published by American Bar Association.
24. Skrzydło W. (2013), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Lex.
25. Sójka-Zielińska K. (1993), *Historia prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
26. Stanbury W. T. (2006), *Economic regulation*, thecanadianencyclopedia.ca/en/article/economic-regulation, dostęp dnia 20.07.2016.
27. Stigler G. (1972), *The Law and Economics of Public Policy: A Plea to the Scholars*, „The Journal of Legal Studies”, Vol. 1, No. 1.
28. Stigler G. J., Friedland C. (1962), *What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity*, „The Journal of Law & Economics”, Vol. 5.
29. Studnicki-Gizbert K. W. (1980), *Towards a General Theory of Economic Regulation*, „International Journal of Transport Economics”, Vol. 7, No. 3.
30. Transition Report 1999 (1999), EBRD, Londyn.
31. Ustawa z 1994 r. Constitution of the Republic of Belarus, law.by/main.aspx?guid=3871&p0=V19402875e, dostęp dnia 29.07.2016.
32. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
33. Ustawa z dnia 14 grudnia 2007 r. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U.UE.C.2007.303.1.
34. Ura E., Ura E. (2004), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa.
35. *What is the Rule of Law*, worldjusticeproject.org, dostęp dnia 22.07.2016.
36. worldbank.org, dostęp dnia 27.07.2016.
37. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97.
38. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., P 28/07.
39. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07.

Streszczenie

W artykule przyjęto założenie o zależności wartości czynnika wdrażania regulacji od praworządności. Założono również, że poziom praworządności uzależniony jest od poziomu rozwoju ekonomicznego danego społeczeństwa. W celu weryfikacji przyjętych hipotez przeprowadzono analizę i krytykę literatury w odniesieniu do zasady praworządności oraz procesu wdrażania regulacji prawnych. Zasadę praworządności omówiono na przykładzie podstawowych kryteriów w Polsce i Unii Europejskiej. Dodatkowo opisano rozumienie praworządności w kulturze anglosaskiej. Przedstawiono argumenty czołowych świato-

wych ekonomistów wypowiadających się o wdrażaniu regulacji i zasadności tego procesu w wykonaniu rządu. Weryfikacja przyjętych hipotez została przeprowadzona na podstawie danych udostępnionych przez World Justice Project oraz Bank Światowy. Analizy potwierdziły wstępne założenia, tym samym można przyjąć, że poziom osiąganego przez społeczeństwo dochodu wpływa na wysoki poziom wskaźnika praworządności w tych państwach.

Słowa kluczowe

praworządność, efektywność wdrażania regulacji prawnych

Legal Regulations Enforcement in a Context of the Rule of Law (Summary)

In the article assumed that the value of the enforcement regulation factor depends on the rule of law index. It was also assumed that the rule of law index depends on the level of a society economic development. In order to verify hypothesis an analysis and critique of literature in relation to the rule of law and the legal regulation enforcement were developed. The principle of the rule of law is discussed on the example of the basic standards in Poland and the European Union. In addition, the understanding of the rule of law in the Anglo-Saxon culture was described. World well-known economists' concepts were presented in the field of their contributions on the development of regulation enforcement and the government legitimacy of this process. The hypothesis verification was conducted on the basis of data provided by the World Justice Project and the World Bank. The analysis confirmed initial assumptions that the society income level causes higher ratio of the rule of law in these countries.

Keywords

rule of law, effectiveness of legal regulation enforcement