

Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów – stan obecny i proponowane kierunki zmian

Planowanie działalności legislacyjnej uznawane jest w teorii legislacji za jeden z fundamentów racjonalnego tworzenia prawa¹. Kształtowanie systemu prawnego w oparciu o przygotowywane cyklicznie plany prac rządu korzystnie wpływa zarówno na jakość prawa, jak i stabilność systemu prawnego, a także poziom zaufania obywateli do państwa i poczucie pewności prawa. Sprzyja rozważnym i przemyślanym nowelizacjom, zapewniając czas niezbędny do wnikliwego zbadania problemu regulacyjnego, rozpoznania jego przyczyn i dobrania najodpowiedniejszych instrumentów służących jego rozwiązaniu. Pozwala na przygotowanie projektu ustawy dobrej jakości, z pełną oceną jego skutków ekonomiczno-społecznych włącznie. Poza korzystnym wpływem na jakość prawa planowanie działalności legislacyjnej pełni także ważną funkcję koordynacyjno-konsultacyjną w ramach pracy rządu². Dzięki zgromadzeniu wszystkich planowanych jego przedsięwzięć w jednym dokumencie zmniejsza się ryzyko dublowania prac legislacyjnych o podobnym przedmiocie w różnych resortach, istnieje także możliwość skoordynowania i odpowiedniego zarządzenia tymi pracami. Widoczne stają się również pola niezbędnej współpracy legislacyjnej między ministerstwami. Prezentowanie przez rząd swoich planów legislacyjnych sprzyja wreszcie transparentności procesu tworzenia prawa oraz daje możliwość społecznej kontroli działalności legislacyjnej. Służy tym samym realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego oraz idei społeczeństwa obywatelskiego.

Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów jest od lat obecne w praktyce tworzenia prawa w Polsce. Początkowo plany prac rządu miały jednak charakter wewnętrzny, a dostęp do nich nie był powszechny. W trakcie procesu transformacji ustrojowej jawność i transparentność procesu tworzenia prawa

* Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k., Uniwersytet Wrocławski

¹ Zob. np. A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 61–65.

² R. Zubek, K. Goetz, M. Lodge, *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową*, Warszawa 2007, s. 8.

przystały być reglamentowane. Doktryna prawa coraz wyraźniej zaczęła się domagać reformy tego procesu. Istotny wpływ na kierunek tych zmian miały poglądy i opinie prezentowane przez członków Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. W połowie lat 90. brak prawidłowego procesu planowania pracy rządu uznany został przez nich za największy problem legislacji rządowej. Wówczas przedstawiona została także koncepcja programowania prac legislacyjnych rządu, zgodnie z którą powinny one być prowadzone w oparciu o przyjęty wcześniej przez rząd kilkuletni program strategicznych zmian w systemie prawnym. Program ten – jak pisał A. Gwiżdż – mógłby mieć charakter tzw. planu kroczącego, tj. byłby przyjmowany przez rząd na okres około pięciu lat i co roku dokonywano by jego aktualizacji. Plan ten stanowiłby także podstawę opracowania szczegółowego harmonogramu realizacji najważniejszych zadań legislacyjnych w danym roku³. Koncepcji tej – choć bardzo interesującej – nie udało się jednak wprowadzić w życie. Planowanie działalności legislacyjnej w dalszym ciągu było prowadzone w sposób, który – wedle oceny przedstawionej przez Radę Legislacyjną w 2005 r. w raporcie o stanie prawa – trudno uznać za przejaw merytorycznego programowania prac rządu⁴.

W ramach raportu S. Gebethner przedstawił także zarys niezbędnych zmian w zakresie planowania legislacyjnego. Proces ten powinien w jego ocenie przebiegać w dwóch lub nawet w trzech fazach: w pierwszej następowałoby „opracowanie dokumentów wskazujących na celowość podjęcia prac nad konkretnymi projektami ustaw, ich podstawowych założeń oraz skutków uchwalenia proponowanej nowej ustawy (OSR)”; w drugiej dokumenty te – po weryfikacji merytorycznej – byłyby „zatwierdzane przez Radę Ministrów w formie przyjęcia uchwały o programie prac legislacyjnych rządu w ustalonym okresie”; w trzeciej program prac Rady Ministrów powinien stać się przedmiotem debaty parlamentarnej⁵. Koncepcja ta również pozostała jedynie doktrynalną.

Istotną zmianę zasad planowania legislacyjnego przyniosła dopiero Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, zgodnie z którą obowiązkiem Rady Ministrów stało się opracowywanie i podawanie do wiadomości

³ Zob. A. Gwiżdż, *Wybrane problemy procesu legislacyjnego w Polsce. Ocena i propozycje zmian*, „Przegląd Legislacyjny”, 1996/1, s. 44–46.

⁴ S. Gebethner, *Propozycje doskonalenia procesu programowania (planowania) prac legislacyjnych w rządzie i Sejmie*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i preferowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny”, 2006/1, s. 72.

⁵ Tamże.

publicznej, co najmniej raz na sześć miesięcy, programu prac legislacyjnych⁶. Program ten powinien zawierać m.in. informację na temat przyczyn i potrzeby dokonania zmian prawa, wskazanie istotnych rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie ustawy lub założeń do ustawy. Rada Ministrów po przyjęciu programu legislacyjnego ma obowiązek przedstawić go Sejmowi RP oraz udostępnić w Biuletynie Informacji Publicznej. Choć można mieć wątpliwość, czy Ustawa o działalności lobbingsowej jest właściwym przedmiotowo aktem normatywnym do wprowadzania regulacji dotyczących zasad programowania prac rządu, właściwsza wydaje się bowiem Ustawa o Radzie Ministrów, to nie podlega dyskusji, że zmiana ta stanowiła krok w kierunku stworzenia efektywnego systemu planowania prac rządu. Dzięki niej do przestrzeni publicznej trafiło także wiele informacji na temat zamierzeń legislacyjnych Rady Ministrów, co znacznie poprawiło stopień transparentności legislacji rządowej.

Na podstawie analizy programów legislacyjnych rządu, publikowanych raz na sześć miesięcy zgodnie z wymaganiami przytoczonej wyżej ustawy, oraz przebiegu prac legislacyjnych w ramach Rady Ministrów, można zbadać, w jakim stopniu programy te są faktycznie realizowane. Badania takie są prowadzone cyklicznie w ramach Barometru Legislacyjnego⁷. W tym miejscu chciałbym przedstawić tabelarycznie i skomentować wyniki tych badań obejmujące realizację pięciu ostatnich programów legislacyjnych rządu.

Wyniki analizy stopnia realizacji programów legislacyjnych rządu w okresie od I półrocza 2008 r. do I półrocza 2010 r. w odniesieniu do projektów ustaw kształtują się zatem następująco:

⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 z 2005 r. ze zm.).

⁷ R. Zubek, M. Matczak, A. Cieleń, T. Zalasieński: *Barometr Legislacyjny: analiza wykonywania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów*, Sprawne Państwo Program Ernst & Young, t. I/2008 – t. VI/2010.

Plan	Projekty zaplanowane	Projekt ustawy – stadium prac legislacyjnych w ostatnim dniu realizacji danego programu legislacyjnego			Projekty pozaplanowe	Projekty poselskie
		Wczesne	Zaawansowane	Ukończone/ stopień realizacji programu		
I 2008	123	99	71	50/ ok. 40%	50	31
II 2008	175	142	101	71/ ok. 41%	59	21
I 2009	144	102	64	44/ ok. 30%	45	11
II 2009	125	95	61	32/ ok. 26%	36	12
I 2010	133	98	65	42/ ok. 32%	29	14

Powyższe wyniki trudno uznać za zadowalające. Są one jednak nieznacznie lepsze od uzyskiwanych w okresie wcześniejszym (średnio około 27% realizacji programu w latach 2006–2007, z najniższym 20% wynikiem w I połowie 2007 r.)⁸. Wówczas pod względem skuteczności legislacyjnej Polska plasowała się znacznie za innymi krajami Europy Środkowej (w okresie 2004–2006 stopień realizacji programu legislacyjnego w Czechach wynosił średnio 32%, w zbliżonym okresie na Węgrzech wynosił 65%, a na Słowacji – 46%)⁹.

W kwietniu 2009 r. weszła w życie reforma rządowej ścieżki legislacyjnej, która wprowadziła obowiązek poprzedzenia prac nad projektem ustawy przygotowaniem jej założeń¹⁰. Ustawa wprowadzająca tę reformę dokonała nowelizacji Ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, na mocy której obowiązkiem programowania prac rządu objęto także założenia do ustaw¹¹. Do dwóch ostatnich programów legislacyjnych rządu (tj. za II połowę 2009 r. i za I połowę 2010 r.) dołączono zatem także listę założeń do ustaw. W pierwszym z nich rząd zaplanował przyjęcie 40 projektów założeń, lecz plan ten udało się zrealizować jedynie w 10%, gdyż przyjęto tylko 4 założenia. Natomiast w I połowie 2010 r. rząd przyjął 13 z 84 zaplanowanych projektów założeń do ustaw, co oznacza, że zrealizował swój plan w około 16%.

⁸ R. Zubek, K. Goetz, M. Lodge, jw., s. 39.

⁹ Tamże.

¹⁰ Szerzej zob. R. Chruściak, *Zmiany w trybie przygotowywania rządowych projektów ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2009/3-4, s. 96–122, T. Zalański, M. Matczak, *Legislacja: było jakoś, będzie jakoś*, „Rzeczpospolita” z dn. 16–17 maja 2009 r., T. Zalański, *Zreformowana legislacja*, „Rzeczpospolita” z dn. 30 lipca 2010 r.

¹¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 42, poz. 337 z 2009 r.).

Jak widać na podstawie powyższych danych, stopień realizacji programu legislacyjnego w Polsce jest niski (średnio około 34%). Analiza ta wskazuje, że istnieje poważny problem z realistycznym planowaniem działalności legislacyjnej rządu. Problem ten z różnym natężeniem dotyczy także wszystkich wcześniejszych ekip rządzących.

Na podstawie wyników badań można wysunąć następujące tezy dotyczące stanu planowania legislacyjnego rządu:

- Realizacja programu legislacyjnego rozkłada się równomiernie na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego (w okresie planowania średnio 90% projektów przesyłanych jest do konsultacji, 60% po konsultacjach przyjmowanych jest przez komitety, a 30% przez Radę Ministrów), stąd wniosek, że nie występują w tym procesie zjawiska instytucjonalnej dysfunkcjonalności, które „przytrzymują” projekty ustaw na jednym z etapów. Projekty nie są realizowane w terminie, gdyż są wprowadzane do programu legislacyjnego zbyt wcześnie, gdy prace nad kierunkiem zmiany prawa nie są jeszcze wystarczająco zaawansowane, a problem regulacyjny, który ma rozwiązać nowelizacja, rozpoznany. Okres 6 miesięcy na stworzenie od podstaw projektu ustawy jest zdecydowanie niewystarczający.
- Niskiemu stopniowi realizacji programu legislacyjnego towarzyszy wysoka liczba projektów pozaplanowych. Jest ona porównywalna z liczbą projektów planowych przyjętych przez Radę Ministrów. Większość projektów pozaplanowych mogła być zaplanowana prawidłowo, gdyż informacje o potrzebie dokonania nowelizacji były powszechnie dostępne przed przyjęciem programu legislacyjnego za dany okres¹². Wysoka aktywność pozaplanowa Rady Ministrów świadczy o wadliwym funkcjonowaniu systemu rozpoznawania problemu regulacyjnego i planowania jego rozwiązania poprzez zmianę normatywną. To poważny problem procesu planowania legislacyjnego, stanowiący najpewniej konsekwencję braku zinstytucjonalizowanych badań postlegislacyjnych. Prawodawca często zbyt późno otrzymuje informację, że konieczne jest dokonanie nowelizacji, i wówczas nie ma już czasu na odpowiednie zaplanowanie działań legislacyjnych.
- Od I półrocza 2008 r. do I półrocza 2010 r. łącznie rząd zaplanował przyjęcie 700 projektów ustaw. Aby zrealizować ten plan, Rada Ministrów musiałaby każdego miesiąca przyjmować 23 projekty ustaw. Realizacja tak obszernego

¹² Szerzej zob. Barometr Legislacyjny t. I/2008–V/2010.

planu jest z góry skazana na niepowodzenie. Przyjęcie tak wielkiej liczby ustaw nie tyle wydaje się niepotrzebne, co jest wręcz niemożliwe. Biorąc dodatkowo pod uwagę stopień realizacji programu legislacyjnego, można dojść do wniosku, że znaczna część projektów ustaw przewidzianych w programie legislacyjnym nie powinna się w nim w ogóle znaleźć. Reforma procesu tworzenia prawa także nie doprowadziła do zmniejszenia liczby projektów ustaw zgłaszanych do programu legislacyjnego, choć – jak się wydaje – powinna mieć taki skutek w związku z nałożeniem obowiązku pracy nad założeniami. Można odnieść zatem wrażenie, że do programu legislacyjnego zgłasza się projekty w pewnym stopniu „na zapas”, zgodnie z zasadą „im więcej, tym lepiej”, przedwcześnie, gdy nie ma jeszcze dostatecznie precyzyjnie ukształtowanej wizji normatywnej projektu, a jedynie rozważa się podjęcie nad nim prac w przyszłości. Program legislacyjny bywa zatem przeszacowany, co jest także skutkiem braku na poziomie Rady Ministrów instrumentu dającego możliwość weryfikacji i usunięcia z programu tych projektów, które nie mają najmniejszych szans na realizację w perspektywie najbliższych sześciu miesięcy.

- W analizowanym okresie rząd przyjął 239 projektów ustaw (ok. 8 miesięcznie), wykazał się zatem – pomimo niskiej realizacji przeszacowanego programu legislacyjnego – wysoką aktywnością legislacyjną. Jej efektem często były fragmentaryczne nowelizacje, które ogniskowały się wokół problemów jednego resortu. Zdarzały się także sytuacje, gdy jedną ustawę nowelizowano kilka, a nawet kilkanaście razy w roku, często rozbijając tym samym jej wewnętrzną spójność. Właściwe planowanie legislacyjne powinno przeciwdziałać nadmiernej resortowości procesu tworzenia prawa i przeciwdziałać lawinie nowelizacji. Skupienie planów legislacyjnych wszystkich resortów w jednym dokumencie pozwala na wskazanie płaszczyzn współpracy między nimi w odniesieniu do konkretnych projektów. Dzięki temu, zamiast kilku resortowych nowelizacji konkretnego aktu normatywnego, mogłaby zostać wypracowana jedna „wspólna”. Potrzebny jest jednak na to czas. Odpowiednie planowanie działalności legislacyjnej, oparte na badaniach postlegislacyjnych i analizie problemów regulacyjnych, może stanowić skuteczny instrument ograniczania inflacji prawa, jego resortowości oraz zatrzymać lawinę nowelizacji.

W ostatnim okresie dokonano ważnych zmian w ramach rządowego procesu stanowienia prawa, które mają na celu także usprawnienie procesu planowania legislacyjnego. Mowa przede wszystkim o wspomnianej już reformie, polegającej na wprowadzeniu obowiązku poprzedzenia prac nad projektem ustawy

opracowaniem przez resort i przyjęciem przez Radę Ministrów jej założeń. Tak opracowane założenia stanowią następnie podstawę do prac nad tekstem normatywnym projektu ustawy, za które odpowiada Rządowe Centrum Legislacji. Wprowadzając tę reformę, rząd zdecydował się na krok trudny politycznie – gdyż pozbawienie resortów możliwości prac nad projektem ustawy nie było łatwe – ale uzasadniony merytorycznie. Zgodnie bowiem z poglądem doktryny prawa reforma rządowej ścieżki legislacyjnej powinna iść dokładnie w tym kierunku, tj. ograniczenia resortowości, wzmocnienia pozycji Rządowego Centrum Legislacji oraz pracy nad projektami ustaw w oparciu o przygotowane wcześniej założenia¹³.

Reforma ta stworzyła także możliwość wydłużenia realnego procesu planowania prac nad projektem ustawy z dotychczasowych sześciu miesięcy do jednego roku. Stworzenie takiej możliwości należy ocenić pozytywnie. Prawidłowe przeprowadzenie prac nad projektem ustawy, począwszy od analizy problemu regulacyjnego, stworzenia jego założeń, przeprowadzenia konsultacji społecznych i międzyresortowych, dokonania pełnej oceny skutków regulacji oraz opracowania tekstu normatywnego projektu, a następnie weryfikacji tej treści z założeniami, co do zasady nie jest bowiem możliwe w okresie sześciu miesięcy. Wymaganie normatywne, by rząd prezentował program swoich prac co najmniej raz na sześć miesięcy, nie powinno jednak ulegać zmianie. Wyodrębnienie dwóch etapów prac legislacyjnych pozwala na to, by w jednym programie ująć prace nad założeniami, a w kolejnym nad projektem ustawy. Teoretycznie istnieje oczywiście możliwość zaplanowania prac nad założeniami i projektem ustawy w ramach jednego programu legislacyjnego (założenia – I kwartał, projekt ustawy – II kwartał), ale ryzyko opóźnień w jego realizacji jest wówczas wysokie. Prace nad projektem ustawy powinny zatem obejmować dwa 6-miesięczne etapy uwidocznione w kolejnych programach legislacyjnych.

W ramach szeroko rozumianej reformy procesu stanowienia prawa rząd podjął także inne działania mające na celu poprawę stopnia realizacji programu legislacyjnego. Należy do nich zaliczyć stworzenie w ramach struktury Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Zespołu ds. Planowania Legislacyjnego oraz wyodrębnienie w programie legislacyjnym na I półrocze 2010 r. wewnętrznej struktury uwzględniającej wagę polityczną projektu i możliwości jego terminowej

¹³ Zob. A. Gwiżdż, *Wybrane problemy procesu legislacyjnego w Polsce. Ocena i propozycje zmian*, „Przegląd Legislacyjny”, 1996/1, s. 47, S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i preferowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny”, 2006/1, s. 7–21.

realizacji (tzw. lista A i B). W aktualnym programie legislacyjnym (II połowa 2010 r.) rząd zrezygnował z wyodrębniania list A i B, gdyż instrument ten nie przyniósł spodziewanego rezultatu. Zamiast tego obok listy projektów ustaw i założeń, które mają zostać przyjęte przez rząd do końca 2010 r., dołączono listę projektów ustaw i założeń, nad którymi pracuje rząd, bez wskazywania terminu ich planowanego przyjęcia. Brak jednak jasności co do charakteru tej listy¹⁴. Stworzenie wykazu projektów, nad którymi pracuje rząd, zanim zostaną one wprowadzone do konkretnego programu legislacyjnego, może – pod pewnymi warunkami, o czym niżej – mieć korzystny wpływ na proces planowania legislacyjnego rządu.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane wyniki badań oraz poglądy doktryny prawa, warto podjąć próbę zarysowania kierunku ewentualnej ewolucji procesu planowania prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Proces ten mógłby zatem rozpoczynać się znacznie wcześniej niż obecnie i przebiegać w dwóch podstawowych etapach, tj. „fazie analizy problemów regulacyjnych” oraz „fazie planowania realizacji projektów założeń i ustaw”. Pierwsza faza polegałaby na przeprowadzeniu badań – w oparciu o metodologię OSR, analizy postlegislacyjne oraz konsultacje społeczne – problemu regulacyjnego oraz wskazaniu najważniejszych instrumentów służących jego rozwiązaniu. Etap ten nie byłby limitowany czasowo, a kończyłby się decyzją o podjęciu lub odstąpieniu od ingerencji regulacyjnej. W przypadku decyzji o konieczności zmiany prawa następowałoby przejście do drugiej fazy, czyli sporządzenia harmonogramu prac legislacyjnych, obejmującego listę konkretnych projektów założeń do ustaw i projektów ustaw, które rząd zamierza przyjąć w perspektywie najbliższych sześciu miesięcy. Sporządzając program legislacyjny, należałoby przyjąć regułę, że nie ma możliwości wprowadzenia do niego projektu ustawy, który nie byłby poprzedzony opracowaniem założeń¹⁵.

Omawiając fazę analizy problemu regulacyjnego, należy zauważyć, że wykazuje ona duże podobieństwo do koncepcji „planu kroczącego” przedstawionej przez A. Gwiżdża. Jej celem byłoby sporządzenie wykazu problemów regulacyjnych, będących przedmiotem zainteresowania prawodawcy, wraz z preferowanym

¹⁴ Na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej KPRM brak informacji co do celu opracowania tej listy oraz sposobu jej wykorzystywania.

¹⁵ Obecnie dla niektórych projektów ustaw przygotowuje się założenia, dla innych nie, a decyzja w tym zakresie uzależniona jest bardziej od czynników politycznych niż merytorycznych. Prowadzenie prac ustawodawczych równoległe wedle dotychczasowej oraz zreformowanej ścieżki legislacyjnej należy jednak uznać za przejściowe.

sposobem ich rozwiązania, co w przyszłości mogłoby zaowocować projektem założeń, a następnie ustawy. Wykaz ten byłby aktualizowany i publikowany co sześć miesięcy wraz z programem legislacyjnym zawierającym harmonogram realizacji założeń i projektów ustaw. Dołączona do aktualnego programu legislacyjnego (II połowa 2010) lista projektów ustaw i założeń bez limitu czasowego ich przyjęcia może stanowić początek praktyki sporządzania takiego wykazu.

Problemy regulacyjne ujawnione w wykazie, o którym mowa, byłyby przedmiotem analizy w ramach Rady Ministrów i konkretnego ministerstwa, a także powinny zostać poddane konsultacjom społecznym. Przeprowadzanie konsultacji dokumentów rządowych powinno się bowiem rozpocząć na możliwie wczesnym etapie, tj. podczas analizy problemu regulacyjnego i wskazywania celów oraz instrumentów jego rozwiązywania poprzez zmianę prawa¹⁶. Włączenie obywateli i instytucji społeczeństwa obywatelskiego w proces konsultacji na tym etapie służyłoby realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego oraz stanowiło źródło informacji, bez których trudno jest podjąć racjonalną decyzję o zmianie prawa. Partycypacja obywateli na tym etapie procesu tworzenia prawa – można mieć nadzieję – technicznie stanie się możliwa dzięki programowi Reformy Regulacji, a w szczególności stworzeniu przez Ministerstwo Gospodarki platformy internetowej do prowadzenia konsultacji społecznych on-line oraz oceny skutków regulacji¹⁷, a także powstającemu w Rządowym Centrum Legislacji systemowi informacji o procesie stanowienia prawa w ramach Rady Ministrów.

Gdyby zatem – mając na celu usprawnienie procesu planowania legislacyjnego – udało się prowadzić go w dwóch wskazanych wyżej fazach, a w szczególności stworzyć wykaz problemów regulacyjnych, które mogłyby także być przedmiotem analizy i konsultacji, to zaplanowanie procesu legislacyjnego stałoby się prostsze i bardziej realne. Przejście do drugiej fazy planowania legislacyjnego, tj. stworzenie harmonogramu realizacji konkretnych projektów założeń i ustaw w danym półroczu, byłoby wówczas naturalną konsekwencją dokonanych już badań i analiz. Przede wszystkim udałoby się uniknąć pochopnych i przedwczesnych decyzji o rozpoczęciu prac nad założeniami do ustawy czy nad projektami ustaw. Dzięki prowadzeniu konsultacji na tak wczesnym etapie prac legislacyjnych powstałby także instrument zbliżony do badań postlegislacyjnych. Można by również tą drogą pozyskiwać informacje o innych dysfunkcjonalnościach obecnych w systemie prawnym.

¹⁶ Zob. *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, Ministerstwo Gospodarki, sierpień 2009, s. 5 i n.

¹⁷ Zob. *Raport z realizacji działań Reformy Regulacji w 2009 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Regulacji Gospodarczych, kwiecień 2010, s. 18 oraz <http://www.mg.gov.pl/Reforma+Regulacji/Konsultacje>.