



METODOLOGIA BADAŃ

WARIANT 1.

I. Celem pracy jest ustalenie genezy danej regulacji (ustawy, rozporządzenia, aktu prawa miejscowego itd.) oraz podstawowa ocena jego realnych lub potencjalnych skutków.

II. Autor powinien skorzystać w szczególności z następujących źródeł informacji:

- 1) Uzasadnienie projektu/projektów aktu prawnego
- 2) Protokoły z posiedzeń komisji parlamentarnych oraz z obrad plenarnych (Sejmu RP, Senatu, organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego), a także dokumenty dołączone do protokołów (np. ekspertyzy, stanowiska osób lub organizacji, z którymi konsultowano projekt itp.). Dokumenty tego rodzaju są dostępne np. na stronie www.sejm.gov.pl, należy odnaleźć właściwą ustawę i prześledzić jej losy od momentu złożenia pierwszego projektu. W przypadku rozporządzeń i aktów prawa miejscowego można korzystać ze stron www poszczególnych podmiotów administracji.
- 3) Materiały prasowe (publicystyczne) dotyczące genezy danego aktu i jego skutków (mogą wchodzić w grę skutki już zaistniałe lub prognozy/przewidywania co do potencjalnych skutków). Np.: „Rzeczpospolita”, „Gazeta Prawna”, „Gazeta Wyborcza”, „Polityka”, prasa lokalna, itd.
- 4) Publikacje naukowe (książki, artykuły w czasopismach naukowych) oraz orzeczenia sądowe i administracyjne dotyczące genezy danego aktu, w tym aktów poprzedzających ją (jeżeli da się takie wskazać) oraz jego skutków (j.w.).

Można korzystać z dodatkowych informacji zebranych samodzielnie, np. na zasadzie wywiadu lub badania ankietowego, takie informacje są szczególnie przydatne przy ocenie skutków. W tym samym celu można też sięgnąć po dane zagregowane przez różne podmioty publiczne i prywatne (np. roczniki GUS, raporty organizacji pracodawców, związków zawodowych, fundacji, itp.),

III. Należy dokonać ustaleń:

- 1) Jaki był stan prawny i stan stosunków społeczno – gospodarczych poprzedzających uchwalenie/wydanie aktu (czy były już regulacje wydawane w tej samej lub podobnej sprawie, na czym polegało ich znaczenie dla życia społecznego i/lub gospodarki, a jeżeli takich regulacji nie było, to na czym polegał problem społeczny i/lub gospodarczy, który spowodował powstanie aktu)
- 2) Jaka była geneza aktu, w tym:
 - a. Jakie osoby lub organizacje (tzw. źródła) dążyły do powstania aktu i dlaczego do tego dążyły (jaki miały w tym interes), t.j.: jakich (i dla kogo) spodziewały się korzyści (wymiernych lub niewymiernych, np. dodatkowe prawa obywatelskie, dodatkowe miejsca pracy, wzrost dochodów budżetowych), jakich kosztów oczekiwały (wymiernych lub niewymiernych, kogo miałyby te koszty obciążyć, czy np. Skarb Państwa, czy jakichś przedsiębiorców, itp.).

- b. Jak postępowały z projektem organy państwowe, czyli tzw. dysponenci (organy parlamentarne – jak komisja sejmowa, administracyjne – jak minister, czy też organ jednostki samorządu terytorialnego), w szczególności czy coś zmieniały w projekcie i dlaczego, czy np. chciały aby ustawa wygenerowała jakieś inne korzyści lub koszty, niż w projekcie pierwotnym (jeśli tak, to kogo miałyby one dotyczyć?)
- 3) Jakie są skutki aktu, w tym:
- a. Kto jest obecnie wskazywany jako beneficjent/beneficjenci uchwalonych rozwiązań, jakie korzyści odnosi/będzie odnosił? Czy występują w tym zakresie różnice między oczekiwaniami źródeł i dysponentów, a prawdziwymi skutkami aktu?
 - b. Kto jest wskazywany jako użytkownik/użytkownicy uchwalonych rozwiązań: kto je stosuje, jakie koszty wymierne (np. pieniądze) lub niewymierne (np. spadek prestiżu) ponosi. Czy występują w tym zakresie różnice między oczekiwaniami źródeł i dysponentów, a prawdziwymi skutkami aktu?

WARIANT II.

Zasadniczym celem opracowania jest ustalenie treści schematu działań adekwatnych do osiągnięcia wybranego celu (ustalenie treści kompletu normatywnego) ze wskazaniem:

- a) działań (czynności) opartych o rozwiązania sformalizowane prawnie, których zastosowanie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowo – skutkowym z osiągnięciem założonego celu działania,
- b) działań (czynności) opartych o rozwiązania inne niż rozwiązania sformalizowane prawnie (jak: normy społeczne, reguły gospodarowania, normy religijne, itp.), których zastosowanie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowo – skutkowym z zastosowaniem rozwiązań sformalizowanych prawnie,
- c) kolejności działań opartych o stosowanie rozwiązań wymienionych pod lit. a i b.

Ustalenie treści kompletu normatywnego służy temu, aby dokonać wiarygodnej wykładni prawa, tzn. takiej, która uwzględnia wszystkie powiązania funkcjonalne badanych norm i jest oparta na wszystkich dostępnych źródłach informacji. Służy także temu, aby określić zaistniałe lub potencjalne, ogólne skutki społeczno – ekonomiczne (skutki dla społeczeństwa i gospodarki) badanych rozwiązań.

Fazy przygotowania pracy

Faza 1. Wstępne wyodrębnienie badanej instytucji

Polega na wstępnym wytypowaniu (wskazaniu):

- 1) celu działania, jaki można osiągnąć w oparciu o badane rozwiązania (np. osiągnięcie zysku finansowego przez przedsiębiorcę, albo awansowanie w stratyfikacji społecznej przez daną osobę, itp.);
- 2) przepisów prawa istotnych dla osiągnięcia tego celu, zawartych w różnych regulacjach prawnych, których stosowanie bezpośrednio determinuje osiągnięcie celu działania (tzn. takich, których stosowanie ma bezpośrednie znaczenie dla osiągnięcia pewnego celu działania, na zasadzie adekwatnego związku przyczynowo – skutkowego);
- 3) rozwiązań niesformalizowanych, których stosowanie bezpośrednio determinuje osiągnięcie celu działania (jak np. reguły wymiany towarowo – pieniężnej dotyczące danego rodzaju działalności gospodarczej, albo reguły rywalizacji politycznej).

Trafność wytypowania w/w rozwiązań będzie weryfikowana dalszymi czynnościami badawczymi. Wstępne typowanie rozwiązań składających się na schemat działania ma więc charakter pierwszej hipotezy roboczej, zgodnie z powiedzeniem „od czegoś trzeba zacząć”. Po zakończeniu wszystkich ustaleń należy jednak sprawdzić, czy wszystkie rozwiązania zostały wytypowane trafnie (np. czy trafnie wytypowano przepisy podatkowe, które wpływają na wysokość osiąganego zysku).

Faza 2. Zebranie danych badawczych

Polega na zgromadzeniu dostępnej wiedzy na temat badanych rozwiązań, zarówno w aspekcie źródeł pochodzenia, jak i związków funkcjonalnych, kierunków wykładni i interpretacji przepisów prawa, rozumienia reguł niesformalizowanych oraz efektów społeczno – gospodarczych ich funkcjonowania. W szczególności chodzi o:

- 1) zebranie informacji opisujących przebieg procesu legislacyjnego (dokumenty tworzone przez organy władzy publicznej i organizacje pozarządowe, analizy i opinie ekspertów, wywiady z osobami zaangażowanymi w proces legislacyjny),
- 2) kwerendę piśmiennictwa naukowego i opracowań branżowych,
- 3) kwerendę orzecznictwa sądowego i administracyjnego,
- 4) pozyskanie (agregację) danych o efektach działania badanej instytucji (dane statystyczne, oceny efektywności instytucji wynikające z badań ankietowych, itp.).

Faza 3. Sformułowanie hipotez

Dotyczy przyjęcia wstępnych założeń:

- co do kategorii podmiotów, których dotyczy działanie badanych rozwiązań,
- co do kategorii wypłat (korzyści), jakie mogą podmioty te osiągnąć w związku z działaniem przedmiotowych rozwiązań,
- co do kategorii kosztów (obciążeń, dolegliwości), jakie wiążą się z przedmiotowymi rozwiązaniami dla poszczególnych podmiotów.

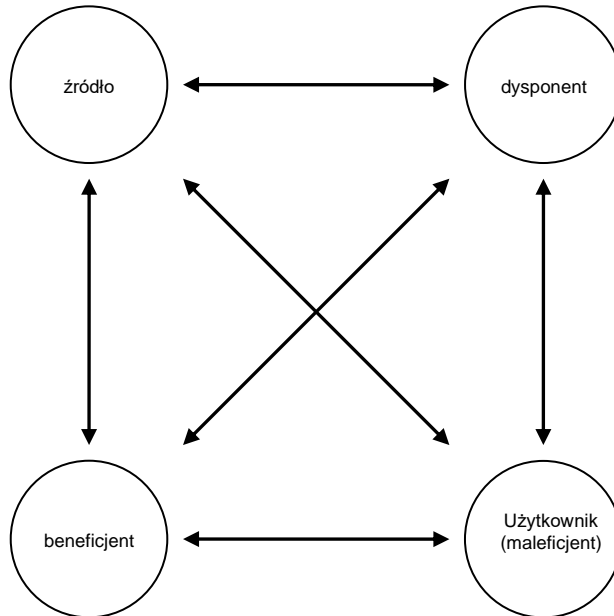
Po zakończeniu wszystkich ustaleń należy sprawdzić, czy założenia te pozostają aktualne.

Poniżej zawarte zostały podstawowe informacje odnośnie rozumienia poszczególnych pojęć i kategorii:

Podmioty schematu działania

Można wyodrębnić kilka kategorii ról do obsadzenia, jakie wiążą się z tworzeniem rozwiązań (reguł, norm, instytucji) składających się na schemat działania (komplet normatywny). Są to: źródło, dysponent, beneficjent i użytkownik (maleficjent). Podział ten nie ma charakteru rozłącznego, jeden i ten sam podmiot może obsadzać jedną lub więcej ról (a nawet wszystkie).

Podmioty schematu działania (kompletu normatywnego):



A. Źródła

Źródło, jest to faktyczny (rzeczywisty) inicjator wprowadzenia do obiegu społecznego określonych rozwiązań (instytucji, reguł działania). Ściśle biorąc, chodzi o źródło kluczowych elementów schematu działania (mowa tu o kluczowych elementach, a nie całym schemacie, gdyż w zabiegach, jakie czyni źródło przeważnie chodzi tylko o formalizację pewnych najważniejszych elementów schematu, zwłaszcza tych, które decydują o koszcie i wypłacie (np. o ujęcie dolegliwości za odstępianie od schematu w postaci sankcji prawnych), zaś pozostałe elementy schematu są niejako „uzupełniane” z innych zasobów reguł (norm, rozwiązań) w tym z istniejących już, innych schematów działania. Bardzo często, choć nie zawsze źródło jest tym samym podmiotem, co beneficjent (podmiot odnoszący korzyści ze stosowania normy, np. pewna grupa polityczna, społeczna, zawodowa). Jest to naturalna sytuacja, gdyż inicjator formalizacji pewnych rozwiązań najczęściej czyni to ze względu na chęć odniesienia bezpośrednich korzyści dla siebie. Jednak nie zawsze główne korzyści, jakie wynikają dla kogoś ze schematu, odnoszone są właśnie przez inicjatora.

Z punktu widzenia roli, jaką poszczególne podmioty odgrywały w procesie prawotwórczym, można wskazać trzy podstawowe kategorie źródeł: 1) te, które nadawały kierunek inicjatywie prawotwórczej i stale ją promowały swoją aktywnością, zgłaszanymi ideami i konkretnymi projektami, można powiedzieć, iż podmioty te są „właściwymi” bądź „pierwotnymi” źródłami regulacji; 2) te, które zachowywały się pasywnie w zakresie zgłaszania kierunków prac legislacyjnych i konkretnych projektów, ale ich wystąpienia były kluczowe dla zakończenia procesu prawotwórczego, odgrywały więc rolę swoistego „katalizatora”, tzn. nie miały wpływu na treść regulacji (albo był to wpływ minimalny), ale były konieczne dla jej powstania; 3) te, które zostały zaangażowane do procesu prawotwórczego mimo swojej woli i dopiero wówczas zaczęły oddziaływać na kierunki prac legislacyjnych i zgłaszać konkretne projekty. Można powiedzieć, iż podmioty te są „dodatkowymi”, albo „pochodnymi” źródłami regulacji, że stały się źródłami poniekąd „przy okazji”. W tej ostatniej grupie mogą znaleźć się m.in. podmioty, które wręcz dążyły do zablokowania procesu prawotwórczego (można powiedzieć, że na początkowym etapie odgrywały rolę „antyźródła”, albo źródeł powstrzymujących, czyli źródeł suspensywnych), jednak – kiedy jego dalszy bieg stał się nieuchronny – przyjęły na siebie współuczestnictwo w tym procesie. Odpowiednio, wymienione wyżej trzy kategorie źródeł będą określane jako:

- 1) źródła konstytucyjne,
- 2) źródła rezolucyjne,
- 3) źródła akcesoryjne.

B. Dysponenti

Dysponentem jest – z reguły – przedstawiciel władzy publicznej. Może on formalizować reguły (stanowić prawo w procesie legislacyjnym lub wydawać orzeczenia jako sąd), modyfikować je, uzupełniać, rozpowszechniać, wreszcie derogować (wycofywać z obiegu). Role źródła i dysponenta mogą być łączone w ręku jednego podmiotu, ale często bywają też rozdzielone. Źródłem są podmioty o znacznym potencjale sprawczym (np. o znacznej zdolności do projekcji siły), jak duże, silnie zintegrowane grupy zawodowe, duże podmioty gospodarcze, organizacje społeczne, partie polityczne oraz – oczywiście – organy władzy publicznej, w szczególności centrum reprezentujące dominującą, w danym momencie, orientację polityczną. Jeśli chodzi o rolę dysponenta, to np. – oprócz centralnych organów władzy państwowej – może nim być każdy podmiot dysponujący władzą w sferze lokalnej.

Tak jak w przypadku źródeł, można wyróżnić analogiczne kategorie dysponentów:

- 1) dysponenti konstytucyjni,
- 2) dysponenti rezolucyjni,
- 3) dysponenti akcesoryjni.

Dysponentem konstytucyjnym czyli tym, który odgrywa wiodącą rolę w procesie formalizacji rozwiązania (jest „gospodarzem” tego procesu), może być np. izba parlamentu, albo centralny organ administracji publicznej (np. minister). Dysponentem rezolucyjnym może być np. Trybunał Konstytucyjny, który wskazuje istnienie „luki prawnej” i potrzebę ustanowienia nowych rozwiązań (stworzenia nowego, lub zmiany istniejącego schematu działania). Dysponentem akcesoryjnym jest np. organ, który partycypuje w procedurze uzgodnień międzyresortowych i zgłasza własne propozycje do projektu legislacyjnego.

Podobnie jak w przypadku źródeł, także w przypadku dysponentów można wskazać osoby wchodzące w rolę „antydisponentów”, czyli podmiotów przeciwdziałających formalizacji promowanych rozwiązań. Może być to np. prezydent, który korzysta z prawa weta lub kieruje ustawę do Trybunału Konstytucyjnego.

C. Beneficjenci

Beneficjent to osoba (podmiot zbiorowy), która odnosi wymierną lub niewymierną korzyść ze stosowania upowszechnionych i chronionych przez zbiorowość schematów działania (otrzymuje wypłatę). Role źródła i dysponenta nie muszą pokrywać się z rolą beneficjenta, choć – niewątpliwie – istnieją silne logiczne przesłanki do kumulowania ról źródła schematu działania i jego beneficjenta: podmiot posiadający potencjał do wylansowania nowego schematu działania czyni to – z reguły – przez wzgląd na własną korzyść.

D. Użytkownicy

Użytkownik to każda osoba (podmiot zbiorowy), która działa w sposób określony schematem działania, ponosząc np. koszty jego funkcjonowania. Stąd można mówić także o kategorii **maleficjenta** (czyli podmiotu, który ponosi dolegliwości, czy też obciążenia związane ze schematem). Nie wszyscy użytkownicy będą w związku z tym maleficjentami, gdyż wśród użytkowników znajdują się także beneficjenci rozwiązań upowszechnionych schematem. Rola użytkownika pozwala zachować kontrolę nad przebiegiem procesu stosowania schematu, co ma niebagatelne znaczenie dla uzyskania wypłaty (na rzecz samego użytkownika, jeżeli jest beneficjentem, lub innego podmiotu).

Rozumienie korzyści i kosztów związanych z realizacją zakładanego celu działania

Rozpatrując korzyści i koszty, jakie powstają w związku ze stosowaniem rekonstruowanego schematu działania, należy odnieść się do tych kategorii szeroko, wziąć pod uwagę różne rodzaje korzyści i kosztów, zarówno wymierne ekonomicznie, jak i niewymierne.

Wśród korzyści należy uwzględnić wypłaty:

- a) Mierzalne wskaźnikami ekonomicznymi (wymierne) [jak dochody, wolumen posiadanych dóbr konsumpcyjnych, itp.]
- b) Niemierzalne wskaźnikami ekonomicznymi (niewymierne), w tym dotyczące:
 - Przystosowania się do zastanego porządku społecznego i akceptacji ze strony innych ludzi
 - Uzyskania jak najdogodniejszej roli społecznej [w tym awansu w stratyfikacji społecznej, podniesienia samooceny]
 - Poczucia bezpieczeństwa bytowego własnego i osób bliskich

Podobnie, wśród kosztów należy uwzględnić obciążenia (straty, dolegliwości):

- a) Mierzalne wskaźnikami ekonomicznymi
- b) Niemierzalne wskaźnikami ekonomicznymi, w tym dotyczące:
 - Utraty akceptacji ze strony innych członków tej samej społeczności,
 - Porażki w rywalizacji o obsadzenie pożądanej roli społecznej, obniżenia samooceny,
 - Utraty poczucia bezpieczeństwa bytowego własnego i osób bliskich.

Faza 4. Rekonstrukcja powiązań pomiędzy rozwiązaniami formalnymi

Czynności te dotyczą określenia – biorąc za punkt wyjścia przyjęte w fazie 3 hipotezy – **sekwencji działań realizowanych** przez poszczególne podmioty celem osiągnięcia określonych korzyści, ewentualnie uchylenia się od kosztów i/lub zablokowanie innemu podmiotowi osiągnięcia jego celów działania - wyłącznie w oparciu o analizę rozwiązań prawnych. Innymi słowy, efekt badawczy, na tym etapie ma polegać na stworzeniu **niepełnego schematu działania** (kompletu normatywnego), zawierającego wyłącznie rozwiązania prawne.

Faza 5. Rekonstrukcja powiązań pomiędzy normami formalnymi i normami niesformalizowanymi

Czynności te dotyczą uzupełnienia schematu działania (kompletu normatywnego) mającego przynieść zainteresowanemu podmiotowi osiągnięcie założonego celu, stworzonego w ramach fazy 4 (w oparciu o analizę stanu prawa), o **rozwiązania nieformalne** odnoszące się do przedmiotowej regulacji. Innymi słowy, efekt badawczy, na tym etapie ma polegać na stworzeniu **pełnego schematu działania** (kompletu normatywnego), zawierającego zarówno rozwiązania prawne, jak i prawnie nie sformalizowane.

Faza 6. Ocena przyczyn tworzenia prawa i społeczno – gospodarczych efektów jego oddziaływania

Czynności dotyczą sformułowania wniosków co do:

- 1) realnych powodów uchwalenia/wydania przepisów prawa,
- 2) czynników generujących zaistniałe i potencjalne efekty działania badanych regulacji.
- 3) prognoz co do dalszej ewolucji badanych regulacji i zaleceń w zakresie optymalizacji polityki legislacyjnej.