

TWORZENIE INSTYTUCJI GOSPODARKI A USTAWODAWSTWO POLSKIE

Paweł Chmielnicki

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

TWORZENIE INSTYTUCJI GOSPODARKI A USTAWODAWSTWO POLSKIE

Paweł Chmielnicki

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Niniejsza publikacja powstała dzięki realizacji projektu badawczego pt. „Zastosowanie metod statystycznych do ustalenia charakteru długookresowych tendencji występujących w procesie ustawodawczym”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/H55/04078.

Stan prawny na 1 kwietnia 2015 r.

Recenzenci

Dr hab. Grzegorz Smyk, prof. UMCS

Dr hab. Andrzej Szplīt, prof. UJK

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Opracowanie redakcyjne

Ewa Adamska

Łamanie

Violet Design

Układ typograficzny

Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-8211-3

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 13

Rozdział I

Formalizacja instytucji gospodarki / 19

1. Rozumienie treści instytucji / 19
2. Znaczenie zabiegów formalizujących dla rozumienia treści instytucji / 31
 - 2.1. Prawo jako jeden z zasobów rozwiązań stosowanych przez człowieka gospodarującego / 31
 - 2.2. Proces formalizacyjny jako sposób osiągnięcia celu działania / 34
3. Komplet normatywny jako przedmiot badań instytucjonalnych / 38
 - 3.1. Rozumienie treści instytucji jako pochodna ustalenia ich genezy i relacji w obrębie ładu aksjonormatywnego / 38
 - 3.2. Elementy kompletu normatywnego / 40

Rozdział II

Źródła instytucji formalnych gospodarki / 42

1. Objęcie roli inicjatora formalizacji rozwiązań służących procesom gospodarczym / 42
 - 1.1. Przesłanki objęcia roli inicjatora / 42
 - 1.2. Budowanie przewagi człowieka gospodarującego / 44
 - 1.3. Redukowanie przewagi człowieka gospodarującego / 47
 - 1.4. Względny charakter przewagi osiągniętej w procesie formalizacyjnym / 48

2. Aktorzy schematów działania stosowanych przez człowieka gospodarującego / 51
 - 2.1. Rodzaje ról obejmowanych w schemacie działania / 51
 - 2.2. Źródła. Przedsiębiorca jako inicjator formalizacji / 53
 - 2.3. Dysponenti / 61
 - 2.4. Beneficjenci / 65
 - 2.5. Użytkownicy / 68

Rozdział III

Konkurencja o dostęp do dysponentów / 71

1. Modele konkurencji o dostęp do dysponentów / 71
2. Konkurencja jawna / 76
3. Konkurencja półjawna / 82
4. Konkurencja niejawna / 94

Rozdział IV

Optymalizacja kosztów udziału źródła w procesie formalizacyjnym / 97

1. Koszty występowania człowieka gospodarującego w roli źródła / 97
2. Kamuflowanie występowania człowieka gospodarującego w roli źródła / 99
3. Ograniczanie dostępu do informacji o korzyściach i kosztach związanych z formalizacją rozwiązań / 104

Rozdział V

Metoda badań nad formalizacją instytucji gospodarki / 117

Rozdział VI

Koszty transakcyjne i bariery wejścia / 124

1. Rezultaty badań w ujęciu ogólnym / 124
2. Okres 1990–1991 / 127
3. Okres 1992–1993 / 134
4. Okres 1994–1997 / 138
5. Okres 1998–2001 / 146
6. Okres 2002–2005 / 155
7. Okres 2006–2007 / 160
8. Okres 2008–2013 / 165

9. Redukcja lub wzrost kosztów transakcyjnych
a cykl koniunkturalny / 174

Rozdział VII

Konkurencja i przewaga / 181

1. Rezultaty badań w ujęciu ogólnym / 181
2. Okres 1990–1991 / 183
3. Okres 1992–1993 / 187
4. Okres 1994–1997 / 190
5. Okres 1998–2001 / 194
6. Okres 2002–2005 / 197
7. Okres 2006–2007 / 201
8. Okres 2008–2013 / 203
9. Budowa mechanizmów sterowania
konkurencyjnością / 208

Rozdział VIII

Koszty utrzymania systemu / 211

1. Rezultaty badań w ujęciu ogólnym / 211
2. Okres 1990–1991 / 212
3. Okres 1992–1993 / 216
4. Okres 1994–1997 / 220
5. Okres 1998–2001 / 226
6. Okres 2002–2005 / 232
7. Okres 2006–2007 / 238
8. Okres 2008–2013 / 242
9. Rachunek za dominację w zbiorowości / 247

Rozdział IX

Efekt jazdy na gapę – redukcja zbędnych kosztów systemu / 251

1. Rezultaty badań w ujęciu ogólnym / 251
2. Okres 1990–1991 / 252
3. Okres 1992–1993 / 254
4. Okres 1994–1997 / 257
5. Okres 1998–2001 / 263
6. Okres 2002–2005 / 268
7. Okres 2006–2007 / 271
8. Okres 2008–2013 / 273
9. Efekt Ringelmana i Polska / 278

Rozdział X

Obrona przed dominacją ekonomiczną / 281

1. Rezultaty badań w ujęciu ogólnym / **281**
2. Okres 1990–1991 / **282**
3. Okres 1992–1993 / **285**
4. Okres 1994–1997 / **287**
5. Okres 1998–2001 / **292**
6. Okres 2002–2005 / **296**
7. Okres 2006–2007 / **301**
8. Okres 2008–2013 / **303**
9. Wyrównywanie potencjałów stron jako cel legislacji / **306**

Rozdział XI

Redukcja ryzyka przedsiębiorcy / 309

1. Rezultaty badań w ujęciu ogólnym / **309**
2. Okres 1990–1991 / **310**
3. Okres 1992–1993 / **312**
4. Okres 1994–1997 / **314**
5. Okres 1998–2001 / **319**
6. Okres 2002–2005 / **323**
7. Okres 2006–2007 / **327**
8. Okres 2008–2013 / **329**
9. Wybór gotowych rozwiązań jako sposób zmniejszania ryzyka człowieka gospodarującego / **335**

Wnioski / **337**

Bibliografia / **355**

Wykaz aktów prawnych / **361**

Wykaz skrótów

Urzędy, organizacje, państwa

ARR	Agencja Restrukturyzacji Rolnictwa
BFG	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
FUS	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GIIF	Generalny Inspektor Informacji Finansowej
KPWIG	Komisja Papierów Wartościowych i Giełd
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MOP	Międzynarodowa Organizacja Pracy
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
NBP	Narodowy Bank Polski
NFI	Narodowe Fundusze Inwestycyjne
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PIP	Państwowa Inspekcja Pracy
PRL	Polska Rzeczpospolita Ludowa
RP	Rzeczpospolita Polska
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
RWPG	Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej
TK	Trybunał Konstytucyjny
UA	Urząd Antymonopolowy
UE	Unia Europejska
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	Urząd Regulacji Energetyki
ZSRR	Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Partie polityczne i związki

AWS	Akcja Wyborcza Solidarność
KLD	Kongres Liberalno-Demokratyczny
KPN	Konfederacja Polski Niepodległej
LPR	Liga Polskich Rodzin
NSZZ „Solidarność”	Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”
OKP	Obywatelski Klub Parlamentarny
PC	Porozumienie Centrum
PL	Porozumienie Ludowe
PO	Platforma Obywatelska
PPG	Polski Program Gospodarczy
PSL	Polskie Stronnictwo Ludowe
PZPR	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza
ROAD	Ruch Obywatelski Akcja Demokratyczna
ROP	Ruch Odbudowy Polski
SD	Stronnictwo Demokratyczne
SLD	Sojusz Lewicy Demokratycznej
UD	Unia Demokratyczna
UP	Unia Pracy
UW	Unia Wolności
ZChN	Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe
ZSL	Zjednoczone Stronnictwo Ludowe

Akty prawne

k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
k.p.	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
PKD	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (Dz. U. Nr 251, poz. 1885 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
Biuletyn URE	Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki
Dz. U.	Dziennik Ustaw
M.P.	Monitor Polski
PPP	Przegląd Prawa Publicznego

Inne

BHP	bezpieczeństwo i higiena pracy
BPMN	notacja i model procesu biznesowego (ang. <i>business process modeling notation</i>)
DOKE	(program) dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych
KOA	koszty obowiązków administracyjnych
MŚP	małe i średnie przedsiębiorstwa
NEI	nowa ekonomia instytucjonalna
OFE	otwarty fundusz emerytalny
OSR	ocena skutków regulacji
PKB	produkt krajowy brutto
PKP	Polskie Koleje Państwowe
PKS	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej
SSE	specjalna strefa ekonomiczna
TBS	towarzystwo budownictwa społecznego
UTW	uniwersytet trzeciego wieku
ZOZ	zakład opieki zdrowotnej

Wstęp

Gdyby powiedzieć, że badania nad genezą prawa (materialnymi źródłami prawa) leżą poza głównym nurtem nauk prawnych, byłby to wielki eufemizm. Badań takich *de facto* nie ma wcale. Owszem, dyskusja nad genezą norm prawnych czy też nad podstawami aksjologicznymi prawa toczy się, ale wyłącznie na płaszczyźnie filozoficzno-teoretycznej. Tylko w kontekście ogólnych rozważań o roli prawa w społeczeństwie, o wartościach, które system prawa powinien uwzględniać, itp. Jednakże wśród przedstawicieli nauk prawnych brakuje chętnych do podjęcia planowych, zintegrowanych badań dotyczących konkretnych przyczyn tworzenia prawa. Badań, które prowadziłyby do ustalenia powodów (przesłanek) tworzenia konkretnych aktów prawnych, instytucji, norm. Kierunek badawczy, który stawiałby sobie za cel gromadzenie i analizę informacji o genezie poszczególnych, aktualnie obowiązujących regulacji prawnych, praktycznie nie istnieje. Nie ma katedr, zakładów czy pracowni badań nad materialnymi źródłami prawa czy też badań nad celami i funkcjami prawa. Zarazem w ramach konstruowania rozlicznych wnioskowań prawnych prawnicy-naukowcy bez skrępowania odwołują się do *ratio legis* ustawy, do celu ustawodawcy, do funkcji instytucji prawnych. Skąd zatem czerpią wiedzę na ten temat? Po dokładniejszej analizie tekstów publikacji prawniczych okazuje się, że wywoody na temat *ratio legis*, „celu ustanowienia normy” czy też „funkcji prawa” opierają się na dorywczo, przypadkowo zebranych informacjach, na własnym doświadczeniu zawodowym, a nawet – po prostu – na własnych przekonaniach i wyobrażeniach o powodach i celach tworzenia prawa. Na tym tle za wyjątkowo sumienne wypada uznać prace, które odwołują się przynajmniej do uzasadnienia projektu ustawy. Jeżeli nawet takie, bardzo ograniczone próby dokonywania ustaleń badawczych są podejmowane, to dotyczą one pojedynczych

przypadków, wybranych regulacji. Próby te nie układają się w żadną całość, nie służą też stworzeniu jakiegokolwiek szerszej perspektywy poznawczej. Podejścia badawczego, które ukazywałoby materialne źródła prawa, czyli – mówiąc najprościej – powody czy przesłanki tworzenia prawa, w sposób holistyczny, w „skali makro”. Nie są podejmowane żadne próby ustalania dłuższych tendencji, prawidłowości czy też regularności, które dotyczyłyby powodów tworzenia prawa. Ta książka stawia sobie za cel zapoczątkowanie wypełniania tej luki poznawczej w naukach prawnych.

Opracowanie traktuje o tworzeniu instytucji gospodarki, sformalizowanych przez włączenie do systemu prawa konstytuujących te instytucje rozwiązań dylematów decyzyjnych człowieka gospodarującego. Prawne regulacje gospodarki to nie tylko jeden z najważniejszych obszarów współczesnego systemu prawa, lecz także obszar wyjątkowo rozległy, wrażliwy społecznie i mający kluczowe znaczenie dla bytu dzisiejszego państwa i społeczeństwa. Dlatego przyczyny tworzenia (materialne źródła) prawa odnoszącego się do funkcjonowania gospodarki zasługują na zbadanie w pierwszej kolejności. To praca o genezie instytucji formalnych gospodarki oraz o długookresowych tendencjach, które występują w procesie prawotwórczym.

Publikacja prezentuje odkrycie polegające na ustaleniu, że tworzenie formalnych instytucji gospodarki podlega prawu podaży i popytu, tak jak wytwarzanie każdego innego dobra – materialnego oraz niematerialnego.

Odkrycie to może szokować osoby, które wierzą w szczególnie pochodzenie prawa i jego wyjątkową pozycję w społeczeństwie. A przecież prawne regulacje gospodarki są produktem cywilizacji, kolejnym dobrem niematerialnym wytwarzanym przez człowieka, za pomocą którego może porządkować i optymalizować przebieg interakcji w zbiorowości. Interakcje, których przebieg określany jest za pomocą prawa, pojawiają się w społeczeństwie i gospodarce w zależności od ogólnych zmian stosunków społeczno-gospodarczych. Wytwarzanie każdego dobra, zarówno materialnego, jak i niematerialnego, wynika z pojawienia się jakiegoś zapotrzebowania, popytu na określone dobro. Tak jak na każde inne dobro, zmieniać się może też zapotrzebowanie na określony rodzaj regulacji prawnych. Dlaczego nie badać zachodzących zmian, tak aby móc stwierdzić, czy i jakie tendencje długookresowe występują w procesie tworzenia instytucji formalnych gospodarki?

Omówione w niniejszej pracy odkrycie przynosi odpowiedzi – przynajmniej częściowe lub wstępne – na wiele wiążących się z powyższymi tezami pytań badawczych:

- Czy zmiany występujące w procesie tworzenia norm prawa określających procesy gospodarowania mają charakter przypadkowy, czy też mają charakter regularności i tendencji długookresowych? Czy liczba aktów prawnych dotyczących określonych spraw wynika z zasad techniki legislacyjnej i woli politycznego centrum decyzyjnego, czy też zależy od popytu na określone regulacje kształtowanego przez zjawiska zachodzące w gospodarce?
- Czy kwantytatywne podejście do badania procesu tworzenia regulacji prawnych określających procesy gospodarowania może doprowadzić do odkrycia takich prawidłowości?
- W jaki sposób zmiany zachodzące w gospodarce korelują z tworzeniem norm prawnych określonego rodzaju?
- W jaki sposób korelują ze sobą reguły zachowań rynkowych i budowy struktur społecznych?
- Czy system norm prawnych określających procesy gospodarowania stymuluje postawy zorientowane na zdobywanie dóbr w ramach konkurencji na wolnym rynku, czy też sprzyja budowaniu postaw zorientowanych na pozyskiwanie dóbr za sam fakt przynależności do społeczeństwa?
- Jakie są kierunki ewolucji instytucji i rozwiązań dylematów decyzyjnych, którymi kieruje się człowiek gospodarujący w społeczeństwie?

Można dodać, że praca wypełnia także inną istotną lukę – występującą zarówno w naukach prawnych, jak i w ekonomii, w historii najnowszej czy w naukach o polityce – polegającą na tym, iż w dyscyplinach tych nie podejmowano dotąd prób holistycznego zbadania najnowszych dziejów procesu ustawodawczego. Nie uczyniono tej próby ani w zakresie historii politycznej, ani gospodarczej. A właśnie minęło ćwierć wieku od momentu, kiedy proces ten został oparty na mechanizmach demokratycznych.

Znaczenie niniejszej publikacji nie ogranicza się tylko do wskazania możliwości znacznego poszerzenia paradygmatu nauk prawnych. Rozważania zawarte w pracy mają być także zbiorem argumentów w dyskusji nad paradygmatem poznawczym nurtu nauk ekonomicznych, najkrócej określanego mianem instytucjonalizmu.

Wydaje się, że dyskusja ta jest nadal bardzo potrzebna.

O wadze badań instytucjonalnych w ekonomii dziś nie trzeba już chyba nikogo przekonywać¹. Jednak kierunek ten wciąż poszukuje własnej tożsamości, wyróżniającej się zarówno na tle tradycyjnej ekonomii, jak i na tle innych dyscyplin z obszaru nauk społecznych. Poważne kontrowersje dotyczą kwestii tak podstawowej jak ta, czy instytucjonalizm stanowi jeden kierunek badawczy, czy też pod hasłem badania instytucji kryją się zupełnie inne podejścia.

Z jednej strony, coraz większą popularność zdobywa nowa ekonomia instytucjonalna, a z drugiej – wciąż aktywni są zwolennicy mniej rozpowszechnionej, a niekiedy wręcz odrzucanej tzw. starej ekonomii instytucjonalnej, określanej też mianem neoinstytucjonalizmu (w odróżnieniu od nowej ekonomii instytucjonalnej) czy też mianem tradycyjnego bądź historycznego instytucjonalizmu².

Wobec neoinstytucjonalizmu stawiany jest zarzut braku własnych metod analizy zjawisk gospodarczych odmiennych od tych, które stosuje ekonomia konwencjonalna. Wskazuje się, że w opracowaniach neoinstytucjonalistów często więcej można znaleźć na temat, czym ekonomia neoinstytucjonalna nie chce lub nie powinna być, niż wyraźnych deklaracji dotyczących tego, czym jest lub czym powinna być³.

Także wobec nowej ekonomii instytucjonalnej stawiane jest pytanie, na czym ma polegać jej wkład w dorobek nauk ekonomicznych, oprócz dostrzeżenia, że w danej sytuacji istnieją określone instytucje pochodzące z otoczenia społecznego, które dostarczają informacji o ograniczeniach możliwości, spośród których dokonuje się wyboru⁴.

Praca ta jest nie tylko próbą zwrócenia uwagi na potrzebę jednoznacznego rozstrzygnięcia tych dylematów. Jest też propozycją drogi, jaką instytucjonalizm mógłby podążać. Wskazuje, iż aby instytucjonalizm oparł się mocno na własnym, oryginalnym paradygmacie

¹ Por. W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna – potrzebny, ale trudny wykład akademicki* (w:) *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – teoria i praktyka*, red. U. Zagóra-Jonszta, Katowice 2006, s. 23.

² Por. A. Ząbkowicz, *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, *Ekonomista* 2003, nr 6, s. 795–824.

³ M. Ratajczak, *Instytucjonalizm: wzbogacenie czy alternatywa ekonomii głównego nurtu?* (w:) *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń 2005, s. 64.

⁴ B. Klimczak, *Uwagi o powiązaniach między standardową ekonomią i nową ekonomią instytucjonalną* (w:) *Wybrane problemy i zastosowania ekonomii instytucjonalnej*, red. B. Klimczak, Wrocław 2006, s. 35.

badawczym, powinien stać się nurtem odpowiadającym na istotną potrzebę poznawczą: potrzebę ustalania treści instytucji. Nie powinien zaś za główny cel badawczy obierać oceny efektywności. Badanie efektywności zawsze pozostanie domeną tradycyjnych podejść w ekonomii. Trzeba też zwrócić uwagę na fakt, iż ekonomia neoklasyczna zwraca coraz baczniejszą uwagę na znaczenie właściwego ujęcia problemów instytucji gospodarki. Jeżeli instytucjonalizm będzie nadal obierał sobie za cel badawczy ocenę efektywności, to wkrótce przestanie wykazywać jakąkolwiek odrębność. Tymczasem brakuje nauki, która w sposób holistyczny zajmowałaby się rozpoznawaniem treści rozwiązań składających się na porządek instytucjonalny. Każda ze współczesnych dyscyplin: prawnych, ekonomicznych czy społecznych, czyni to jednostronnie i fragmentarycznie.

Istnienie ekonomii instytucjonalnej jest szansą na zmianę tego stanu rzeczy. Zwłaszcza wtedy, gdyby przedsięwzięcia poznawcze instytucjonalistów znalazły odpowiednie wsparcie ze strony nauk prawnych, które rozwinęłyby własne badania nad przyczynami tworzenia prawa. Gdyby pojęcie „materialne źródła prawa”, przedstawiane każdemu studentowi pierwszego roku prawa, przestało być tylko pustym hasłem, a nabrało realnej, badawczej treści.

Paweł Chmielnicki

Kielce–Warszawa–Praga, styczeń–marzec 2015 r.

Rozdział I

Formalizacja instytucji gospodarki

1. Rozumienie treści instytucji

Czy należy przyjąć treść instytucji gospodarki za punkt wyjścia analizy badawczej czy za zasadniczy przedmiot poznania? Pytanie to nie dotyczy kwestii zdefiniowania instytucji. Przyjęcie tej czy innej definicji instytucji to problem wypracowania dogodnych warunków komunikowania się w sferze badań naukowych, ale nie problem badawczy. Jest nim to, jak poznać rzeczywistość społeczno-gospodarczą. Rzeczywistość ta obejmuje interakcje zachodzące między podmiotami uczestniczącymi w procesie gospodarowania, których przebieg jest określony jakimiś regułami, normami, dyrektywami. Jaka jest ich treść? Skąd ją znamy? Problem, o którym mowa, jest doskonale znany w naukach prawnych. Czy to, że prawo jest „ustanowione”, „skodyfikowane” czy też po prostu spisane, oznacza, że znamy treść dyrektyw, które składają się na system prawa? Oczywiście nie, stworzenie przepisu prawa oznacza wyłącznie stworzenie wypowiedzi dyrektywnej, którą należy „dekodować”, poddać procesowi rozumienia jej treści⁵. Innymi słowy, cały wysiłek nauk prawnych skupiony jest na ustaleniu treści normy (dyrektywy, reguły, zasady), a przecież przedmiotem poznania tych nauk są najczęściej gotowe opisy

⁵ Szerzej zob. R. Sarkowicz, *Poziomowa interpretacja tekstu prawnego*, Kraków 1995; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002; K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969; J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002; L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 82–83; J. Stelmach, *Co to jest hermeneutyka?*, Kraków 1989; T. Gizbert-Studnicki, *Wykładnia celowościowa*, *Studia Prawnicze* 1985, nr 3–4; A. Kotowski, *Modele dyskursów prawniczych*, Toruń 2014; J. Kmita, *Z metodologicznych problemów interpretacji humanistycznej*, Warszawa 1971 i wiele innych.

ludzkiego zachowania, zawarte w tekstach prawnych. Tym bardziej zasadne wydaje się postawienie pytania, jak poznać treść instytucji gospodarki, które często obejmują reguły, normy, zasady postępowania czy dyrektywy nieujęte w tak szczegółowy opis jak przepis prawa. Czy ekonomia instytucjonalna powinna bazować na intuicyjnym (początkowym) rozumieniu treści instytucji, czy też próbować poznać tę treść metodami naukowymi?

Jeżeli nawet instytucja gospodarki, z którą mamy do czynienia, oparta jest na przepisie prawa, to należy zadać kolejne pytanie. Czy bardziej zasadne od strony badawczej jest analizowanie skutków ekonomicznych normy prawnej, czy jednak za bardziej zasadne należy uznać badanie skutków ekonomicznych działania uwarunkowanego przez normę prawną? Pytanie to należy postawić, ponieważ prawo nie jest zapisem sposobu działania, „ścieżki dojścia” do założonego rezultatu ekonomicznego czy też „mapy drogowej” prowadzącej do celu. Jeżeli zgodzić się, że warto badać efekty stosowania pewnego sposobu działania, to powstaje problem poznawania jego treści.

Różnica między treścią prawa a treścią sposobu działania prowadzącego do jakiegoś rezultatu ekonomicznego może być bardzo duża. Prawo obejmuje tylko pewne, wybrane bodźce wpływające na proces decyzyjny człowieka, mające nakłonić go do przyjęcia postawy kooperacyjnej, aby zgodził się na stosowanie pewnego sposobu działania. Jednak normy prawa na pewno nie są tożsame z zapisem tego sposobu działania. Prawo jest jedynie zapisem środków uruchamianych po to, aby nakłonić określone osoby do zachowania zgodnego ze schematem działania służącym realizacji czyjegoś celu, chroniącym czyjś interes, czyjeś wypłaty, które pociągają za sobą czyjeś koszty. Stąd ta zasadnicza różnica między poznaniem treści prawa a poznaniem treści sposobu (schematu) działania. Mówiąc obrazowo, różnica między poznaniem prawa a poznaniem sposobu działania jest taka sama jak między cennikiem usług a umową o usługi. Warto pamiętać o jeszcze jednej kwestii. Jeżeli nawet próbujemy prawo odczytywać dosłownie – jako opis sposobu działania – to nie musi być to opis prawdziwy. W czyimś interesie może być takie, a nie inne przedstawienie tego sposobu działania za pomocą norm prawa, aby skłonić innych do kooperacji, korzystnej głównie dla zainteresowanego. Przykładowo, jeżeli prawo przewiduje wsparcie dla osób pragnących nabyć własne mieszkanie, to nie znaczy, że opisuje optymalny sposób uzyskania przez nabywcę pożądanego przez niego dobra, jakim jest mieszkanie, ale sposób bezpiecznego (bo

gwarantowanego pieniędzmi publicznymi) powiększania dochodów inwestorów budowlanych i banków kredytu hipotecznego.

Krótko mówiąc, sposoby gospodarowania, którymi posługujemy się w świecie realnym, a nie w świecie opisywanym normami prawa, składają się z różnych elementów, dyrektyw, zasad, norm i reguł, najszerszej ujmując – z różnych rozwiązań dylematów decyzyjnych, przed jakimi staje człowiek. Skąd wiadomo jakich? Gdzie można znaleźć gotowe zapisy tych rozwiązań, gotowe zapisy treści instytucji?

W naukach ekonomicznych wyraża się obawy o to, że ekonomiści będą powielać po amatorsku wysiłki prawników: „Jeżeli ekonomia nie chce zastępować nauk prawnych, to jest rzeczą oczywistą, że jej celem będzie badanie skutków ekonomicznych instytucji”⁶.

To bezpodstawne obawy. Teza ta bazuje na dorozumianym założeniu, że prawo zajmuje się badaniem treści sposobów działania, w tym sposobów realizacji celu ekonomicznego, czyli tym, co powinno interesować ekonomię instytucjonalną. Teza taka byłaby jednak zupełnie nieprawdziwa. Nauki prawne nie próbują ustalać treści sposobów działania, których efektywność mogłaby być oceniona. Nauki prawne badają stan komunikatu o fragmentach sposobów działania, o wybranych rozwiązaniach – tylko tych, które zostały ujęte w przepisy prawa. Zajmują się dekodowaniem komunikatu zawartego w wypowiedzi dyrektywnej. Nauki prawne poznają treść rozwiązań dylematów decyzyjnych w sposób jednostronny, wybiórczy. W ogóle nie zajmują się problemem, jaką treść ma dany sposób (schemat) gospodarowania. Z punktu widzenia wiodącego paradygmatu nauk prawnych nie jest interesującym problemem, jakie elementy (rozwiązania), inne niż normy prawne, składają się na te schematy działania. Kto zatem ma wykonać ten wysiłek poznawczy? Przedstawiciele jakiej dyscypliny mają ustalać treść schematów działania, którymi posługuje się człowiek gospodarujący?

Z powyższego wywodu wynika już klarownie, że przez treść instytucji będą rozumiane rozwiązania dylematów decyzyjnych, składające się na pewną spójną, powiązaną funkcjonalnie całość. Rozwiązania dylematów decyzyjnych to nic innego jak dobra niematerialne, pewne bodźce wpływające na proces decyzyjny człowieka. Właśnie

⁶ A. Matysiak, *Paradygmat ekonomii instytucjonalnej (w:) Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – teoria i praktyka*, red. U. Zagóra-Jonszta, Katowice 2006, s. 37.

Paweł Chmielnicki – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, kierownik Katedry Teorii Prawa WSIZ; redaktor naczelny ogólnopolskiego miesięcznika „Przegląd Prawa Publicznego”; Prezes Zarządu Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa; członek Polskiej Komisji Akredytacyjnej; autor ponad 160 publikacji z zakresu wiedzy o materialnych źródłach prawa, prawa administracyjnego i ekonomii instytucjonalnej.

■ Autor podejmuje próbę wypełnienia luki w naukach prawnych, jaką jest brak opracowań ukazujących problematykę przyczyn tworzenia prawa z punktu widzenia badań naukowych, a nie filozofii. Praca stanowi przyczynek do dyskusji nad paradygmatem poznawczym nurtu nauk ekonomicznych określanego mianem instytucjonalizmu, jest również pierwszą próbą holistycznego zbadania najnowszych dziejów polskiego procesu ustawodawczego.

■ Monografia jest przeznaczona nie tylko dla prawników, lecz także ekonomistów, historyków i politologów.

„Praca Pawła Chmielnickiego stanowi nowe, oryginalne rozwiązanie problemu badawczego, wypełniając istotną lukę zarówno w naukach prawnych, jak i ekonomicznych oraz w nauce o polityce, polegającą na braku holistycznego ujęcia dziejów procesu ustawodawczego w tej materii”.

Dr hab. Grzegorz Smyk, profesor UMCS

„Szacunek budzi nie tylko metodyka badań, ale i zakres oraz kilkunastoletni horyzont czasowy (1990–2013). [...] Książka jest oryginalnym dziełem i na pewno pionierskim krokiem na drodze do interpretacji skomplikowanych relacji instytucji gospodarki z ustawodawstwem w Polsce”.

Dr hab. Andrzej Szplit, profesor UJK

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-8211-3



9 788326 482113

Cena 119 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9 788326 482113 M01 P01