

*Jakub Sukiennik*¹

*Sławomir Czetwertyński*²

Ocena skutków regulacji w świetle koncepcji zależności od ścieżki

Abstrakt

Artykuł podejmuje problematykę instytucjonalizacji oceny skutków regulacji (OSR) w Polsce jako narzędzia polityki opartej na dowodach (*evidence-based policy*). Celem artykułu jest identyfikacja uwarunkowań, które doprowadziły do „osadzenia” OSR w polskim systemie instytucjonalnym. Podjęta analiza obejmuje rekonstrukcję procesu instytucjonalizacji OSR w Polsce. Współczesna procedura OSR w Polsce ukształtowała się w wyniku zależności od ścieżki (*path dependence*), której zdarzeniem początkowym/inicjującym było przystąpienie Polski do organizacji ponadnarodowych: Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Unii Europejskiej (UE). Jednocześnie wykazano, że proces ten nie przebiegał w instytucjonalnej próżni, nakładał się on bowiem na wcześniej istniejące w polskim porządku prawnym rozwiązania i standardy dotyczące zasad stanowienia prawa. Wcześniejsze rozwiązania obejmowały m.in. wymogi uzasadniania projektów aktów normatywnych oraz racjonalizacji interwencji regulacyjnej, które nie stanowiły jednak normatywnego odpowiednika OSR. Przystąpienie do organizacji OECD, która promowała standardy jakości regulacji, a także akcesja do Unii Europejskiej i implementacja *acquis communautaire* zdeterminowały dalsze kształtowanie przepisów w obszarze oceny

¹ Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, e-mail: jakub.sukiennik@ue.wroc.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1289-7009>

² Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, e-mail: slawomir.czetwertynski@ue.wroc.pl, <https://orcid.org/0000-0003-4078-0104>

skutków regulacji. Proces ten przyczynił się do wykształcenia trwałego wzorca proceduralnego, którego funkcjonowanie charakteryzuje się uzależnieniem od sekwencji wcześniejszych decyzji instytucjonalnych. W artykule wykazano, że koncepcja zależności od ścieżki umożliwia uchwycenie mechanizmów sekwencyjnego rozwoju OSR: od impulsów międzynarodowych po utrwalone praktyki krajowe. Przeprowadzone badania wskazują, że uwarunkowania, które doprowadziły do „osadzenia” OSR w polskim systemie instytucjonalnym, to instytucje w obrębie istniejącej literatury formacyjnej oraz zastane instytucje formalne w zakresie stanowienia prawa.

Słowa kluczowe: ścieżka zależności, ocena skutków regulacji, nowa ekonomia instytucjonalna, regulacje

Kody klasyfikacji JEL: P48, K40, D78

Regulatory Impact Assessment in Poland in the Light of the Path Dependence Concept

Abstract

The article examines the institutionalisation of Regulatory Impact Assessment (RIA) in Poland as an instrument of evidence-based policy. Its primary objective is to identify the conditions that led to the embedding of RIA within the Polish institutional system. The analysis reconstructs the process through which RIA became institutionalised in Poland. The contemporary RIA procedure in Poland emerged as a result of path dependence, with the critical initial (triggering) events being Poland's accession to supranational organisations – the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and the European Union (EU). At the same time, it is demonstrated that this process did not occur in an institutional vacuum; rather, it overlapped with pre-existing solutions and standards in the Polish legal order concerning the principles of law-making. These earlier arrangements included, inter alia, requirements to justify draft normative acts and to rationalise regulatory intervention, although they did not constitute a normative equivalent of RIA. Poland's accession to the OECD, which promoted regulatory quality standards, as well as its accession to the European Union and the implementation of the *acquis communautaire*, decisively shaped the subsequent development of regulations governing regulatory impact assessment. This process contributed to the emergence of a durable procedural pattern, the functioning of which is characterised by dependence on sequences of prior institutional decisions. The article demonstrates that the concept of path dependence makes it possible to capture the mechanisms of the sequential development of RIA – from international impulses to entrenched domestic practices. The findings indicate that the conditions which led to the embedding of RIA in the Polish institutional system include institutions identified in the existing formative literature, as well as inherited formal institutions in the domain of law-making.

Keywords: path dependence, regulatory impact assessment, new institutional economics, regulation

JEL Classification Codes: P48, K40, D78

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest problematyka procesu instytucjonalizacji instrumentu systemu regulacyjnego państwa, jakim jest ocena skutków regulacji (OSR), rozumiana jako procedura wewnątrzrządowa funkcjonująca na podstawie Regulaminu prac Rady Ministrów, a nie jako instytucja prawa powszechnie obowiązującego. Na potrzeby niniejszego artykułu dokonano konceptualizacji pojęcia „osadzenie”, które jest efektem procesu instytucjonalizacji określonego rozwiązania w systemie instytucjonalnym. Przy czym system ten rozumie się jako zespół obowiązujących reguł prawnych, praktyk organizacyjnych oraz mechanizmów koordynacji działań aktorów publicznych i indywidualów. Osiągnięcie przez daną instytucję stanu „osadzenia” oznacza uzyskanie przez nią trwałości i endogenicznego umacniania przez sam system instytucjonalny. Zatem instytucja taka nie tylko jest trwale włączona do systemu instytucjonalnego danego państwa, ale również inne instytucje wewnątrz tego systemu wymagają jej obecności oraz wzmacniają jej trwałość poprzez dostosowanie własnych reguł i praktyk działania. Taka konceptualizacja „osadzenia” pozwala na identyfikację instytucji nie tylko trwałych, ale również zharmonizowanych z innymi instytucjami, co wyraża się właśnie w endogenicznym umacnianiu. Instytucje „nieosadzone” oznaczają te, które zostały wprowadzone do systemu – również w procesie instytucjonalizacji; ale nie są wspierane przez inne instytucje systemu. W efekcie do ich funkcjonowania wymagane są albo nakłady na ich egzekwowanie, albo, co bardziej prawdopodobne, pozostają funkcjonalnie martwe.

W stosunku do OSR instytucjonalizacja doprowadziła do tego, że dana instytucja formalna (przepis) stała się trwałym i umacnianym elementem systemu instytucjonalnego. Oznacza to, że pozostałe instytucje pozostają wobec niej w stanie względnej harmonizacji, a ich funkcjonowanie sprzyja dalszemu jej utrzymywaniu w systemie. W takich warunkach instytucja nie wymaga nadzwyczajnych działań egzekucyjnych, aby trwać, ponieważ jej obecność jest wspierana przez mechanizmy o charakterze systemowo endogenicznego samowzmocnienia.

Przechodząc dalej, rozważania w niniejszym artykule koncentrują się nie tyle na funkcjonowaniu OSR w polskim procesie legislacyjnym, co na jego instytucjonalizacji, która doprowadziła do jego „osadzenia”. Przy czym ujęcie historyczne

pełni funkcję analityczną i służy wyjaśnieniu mechanizmów, które doprowadziły do ukształtowania się współczesnego modelu OSR w Polsce. Celem artykułu jest identyfikacja uwarunkowań, które doprowadziły do „osadzenia” OSR w polskim systemie instytucjonalnym. W szczególności podjęto próbę identyfikacji mechanizmów zmian instytucjonalnych oraz mechanizmów samowzmacniających, które w połączeniu z określonymi uwarunkowaniami początkowymi przyczyniły się do wykształcenia trwałego i endogenicznie umacniającego się instrumentu polskiego systemu regulacji.

Aby zrealizować powyższy cel, wykorzystano koncepcję zależności od ścieżki, rozwijaną w literaturze poświęconej politykom publicznym i procesom decyzyjnym. Zastosowanie tego narzędzia badawczego umożliwia uchwycenie konsekwencji wcześniejszych decyzji instytucjonalnych oraz roli sekwencji zdarzeń w kształtowaniu rozwiązań proceduralnych. Odwołanie się do tej koncepcji pozwala spojrzeć na OSR nie wyłącznie jako na narzędzie techniczne, lecz jako element osadzony w określonej trajektorii rozwoju instytucjonalnego, podlegający mechanizmom utrwalania i ograniczonej podatności na zmiany. Zastosowane ujęcie teoretyczne pozwala wypełnić lukę badawczą obecną w literaturze przedmiotu, bowiem dotychczasowe badania nad oceną skutków regulacji w Polsce koncentrowały się przede wszystkim na wymiarze normatywnym, proceduralnym lub na ocenie bieżącej praktyki administracyjnej. Znacznie rzadziej podejmowano próbę interpretacji OSR jako rezultatu sekwencyjnego procesu instytucjonalnego, w którym kluczową rolę odgrywają zarówno uwarunkowania początkowe, jak i mechanizmy samowzmacniające.

Artykuł wnosi wkład w rozwój badań nad polityką regulacyjną poprzez zastosowanie perspektywy zależności od ścieżki do analizy funkcjonowania OSR w Polsce, umożliwiając lepsze zrozumienie przyczyn trwałości obserwowanych rozwiązań oraz ograniczeń ich zdolności adaptacyjnych. Jednocześnie analiza przyczynia się do wypełnienia luki badawczej w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej, w której problematyka oceny skutków regulacji była dotychczas ujmowana przede wszystkim w kategoriach efektywnościowych (Sukiennik, 2023; Czetwertyński i Sukiennik, 2023a; Sukiennik i Czetwertyński, 2023b, 2025), rzadziej zaś jako rezultat sekwencyjnych procesów instytucjonalnych.

Struktura artykułu jest następująca. W pierwszej części przedstawiono ramy teoretyczne analizy opartej na koncepcji zależności od ścieżki. Następnie omówiono genezę oceny skutków regulacji w Polsce, w tym kluczowe uwarunkowania instytucjonalne oraz sekwencję zdarzeń, które wpłynęły na ukształtowanie się współczesnej procedury OSR w Polsce. Całość zamyka dyskusja oraz wnioski odnoszące się do implikacji teoretycznych i praktycznych przeprowadzonych analiz w obrębie instytucjonalizacji OSR w Polsce.

Koncepcja zależności od ścieżki: ramy teoretyczne i metoda badawcza

Według Somers (1998) oraz Davida (2000) narzędzia analityczne, którymi dysponują nauki społeczne, są dobrze dopasowane do analizy statycznych sytuacji, lecz w ograniczonym stopniu pozwalają wyjaśniać procesy zmian zachodzące w dłuższym horyzoncie czasowym. Swego rodzaju remedium na ten problem może być koncepcja zależności od ścieżki, przedstawiona przez Davida (1992) oraz Arthura (1989), która polega na tym, że identyfikowany jest związek między decyzjami podjętymi w przeszłości a stanem obecnym i przyszłym. Odwołując się do *path dependence*, można zauważyć, że w pewnych uwarunkowaniach dochodzi do przyjęcia rozwiązań instytucjonalnych, np. prawnych czy technologicznych, w następstwie przeszłych decyzji, które determinują ich teraźniejsze i przyszłe kształtowanie się. Koncepcja ta zarówno stanowi metodę badawczą, jak i wyznacza ramy teoretyczne niniejszego artykułu.

Jako metoda badawcza będzie, podobnie jak w innych badaniach tego typu (por. Pierson, 2000; Mahoney, 2000; Thelen, 2003), wykorzystywana w obrębie identyfikowania przyczyn zmian instytucjonalnych oraz ich trwałości, a nie tylko do prostego opisu następstwa zdarzeń. Jednocześnie koncepcja odwołuje się do instytucjonalizmu historycznego, wymagając przyjęcia założenia, że niektóre procesy społeczne i polityczne mają charakter sekwencyjny, a decyzje podejmowane na wczesnych etapach rozwoju instytucji wywierają wpływ (niekiedy trwały) na zakres i charakter późniejszych możliwości działania. W literaturze spotykane są dwa podejścia analityczne oparte na *path dependence*, które można określić jako szerokie i wąskie ujęcie. Cechą szerokiego ujęcia jest założenie, że decyzje z przeszłości oddziałują na późniejsze wydarzenia w danym łańcuchu wydarzeń. W tym przypadku koncepcja zależności od ścieżki jest więc analizą polegającą na wyjaśnianiu aktualnego układu, np. instytucjonalnego, jako rezultatu odległych czasowo przyczyn, który z jakichś powodów utrzymuje się w czasie (Meyer-Stamer, 1998). Z kolei wąskie ujęcie bazuje na tym, że początkowo identyfikowane są elementy odpowiadające za powstanie ścieżki zależności, tzw. zdarzenia początkowe/inicjujące. Dopiero potem określone są czynniki odpowiadające za utrzymanie danego rozwiązania. Warunkiem koniecznym mówienia o *path dependence* w obu przypadkach jest jednak wyodrębnienie sekwencji o charakterze przyczynowo-skutkowego ciągu z własnościami deterministycznymi (Mahoney, 2000). Tym samym podkreśla się tu znaczenie kolejności zdarzeń oraz kumulatywnego oddziaływania wcześniejszych wyborów instytucjonalnych na ich późniejszy przebieg (Pierson, 2004).

Zbiór powyższych założeń buduje ramy teoretyczne niniejszego artykułu, w których przyjmuje się je tak, aby możliwe było zastosowanie zależności od ścieżki jako metody badawczej. W artykule zależność ta rozumiana jest jako sekwencyjny proces zmian instytucjonalnych, w którym decyzje podejmowane na wczesnych etapach kształtowania się danego rozwiązania ograniczają zakres późniejszych możliwości działania poprzez mechanizmy samowzmacniające i reakcyjne, prowadząc do utrwalenia określonej trajektorii rozwoju. Ponadto, w artykule przyjęto wąskie ujęcie zależności od ścieżki, zgodnie z którym kluczowe znaczenie ma identyfikacja zdarzeń początkowych, obok mechanizmów samowzmacniających i reakcyjnych prowadzących do utrwalenia określonego rozwiązania. Takie podejście pozwala nie tylko opisać ciągłość instytucjonalną (w przypadku niniejszej pracy), lecz także wskazać przyczyny jej trwałości lub ewentualnych korekt, zmian. Można więc tutaj mówić o mechanizmie prowadzącym do utrwalania określonych trajektorii rozwoju instytucjonalnego, nawet w sytuacji, gdy ich efektywność jest kwestionowana (por. Sukiennik, Dokurno i Fiedor, 2017) lub gdy pojawiają się alternatywne rozwiązania (por. Sukiennik, Czetwertyński i Brol, 2025).

Konsekwencję założeń koncepcji zależności od ścieżki można wyrazić w stwierdzeniu, że „historia ma znaczenie”, a tym samym sekwencje zdarzeń nie są w prosty sposób odwracalne lub są nawet niemożliwe do odwrócenia. Pozostawanie na ścieżce zależności wynika bowiem z tego, że zdarzenia początkowe, tzn. z początku sekwencji, oraz późniejsze, które te sekwencje wzmacniają, mają istotny wpływ na jej późniejszy przebieg. Wynika z tego, że im dalej na ścieżce zależności, tym kolejne zmienne pojawiające się na późniejszych etapach w jej obrębie, np. instytucjonalne, mają coraz mniejsze znaczenie dla jej przebiegu. W tym kontekście Pierson (2000) dodaje, że oddziaływania znajdujące się w obrębie *path dependence* są związane z narastaniem korzyści związanych z kontynuacją dotychczasowych rozwiązań oraz jednoczesnym wzrostem kosztów ich zmiany. W rezultacie system instytucjonalny stopniowo „zamyka się” na alternatywne ścieżki rozwoju, co prowadzi do zjawiska określanego jako zamknięcie w ścieżce (*lock-in*) (David, 1985). Zamknięcie w ścieżce może odnosić się do instytucji, procedur, wzorców organizacyjnych, technologii oraz schematów interpretacyjnych aktorów publicznych i indywidualów, które zwiększają koszty odejścia od obowiązujących rozwiązań, nawet w obliczu ich ograniczonej efektywności (por. Sukiennik, Czetwertyński i Brol, 2025).

Kolejne konsekwencje historycyzmu w obrębie zależności od ścieżki dotyczą rozróżnienia między wspomnianymi sekwencjami samowzmacniającymi a reakcyjnymi. Ścieżka samowzmacniająca to taka, której specyficzne wydarzenie nadało kierunek i po pewnym czasie jego zmiana jest trudna lub niemożliwa. W tym przypadku zjawisko zamknięcia w ścieżce może być również wyjaśniane w kategoriach

funkcjonalnych, tj. dany stan jest utrzymywany, gdyż służy on interesom pewnych grup lub wierzy się w jego słusność. Z kolei ścieżki reakcyjne odnoszą się do procesów, w których kolejne działania podejmowane są w odpowiedzi na wcześniejsze decyzje lub ujawnione dysfunkcje systemu (Gwosdz, 2004; Mahoney, 2000; Capoccia i Kelemen, 2007). Sekwencje te mogą prowadzić do korekty obranej ścieżki, jednak ich skuteczność zależy od stopnia utrwalenia mechanizmów samowzmacniających. W warunkach silnego zamknięcia działania naprawcze mogą mieć charakter powierzchowny i nie prowadzić do zasadniczych zmian, lecz raczej do adaptacji istniejących rozwiązań.

W konsekwencji analityczne zastosowanie koncepcji zależności od ścieżki nie może ograniczać się wyłącznie do rekonstrukcji sekwencji zdarzeń, lecz powinno koncentrować się na identyfikacji mechanizmów instytucjonalnych, które podtrzymują i utrwalają przyjęty kierunek rozwoju pomimo zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych (Zybała, 2024b; Sukiennik, 2017, 2025). Mechanizmy samowzmacniające obejmują zarówno formalne reguły, jak i nieformalne praktyki oraz schematy poznawcze aktorów publicznych i innych indywiduów, które z czasem zaczynają funkcjonować jako oczywiste i niekwestionowane elementy (oczekiwania) porządku instytucjonalnego (reguły gry). W tym sensie raz ukształtowana trajektoria rozwoju generuje własne uzasadnienie dalszego trwania, niezależnie od pierwotnych przesłanek jej wyboru, co znacząco ogranicza zakres możliwej zmiany.

Uzupełnieniem klasycznego ujęcia *path dependence* są rozważania Zybały, który analizuje polityki publiczne przez pryzmat zależności od ścieżki oraz teorii sprzężeń zwrotnych (por. Zybała, 2024a, 2024b). Autor ten wskazuje, że „wzorce działań państwa uformowane w przeszłości oddziałują na działania w kolejnych czasowo okresach” (Zybała, 2024b: 283), co oznacza, iż bieżące konfiguracje instytucjonalne należy interpretować w perspektywie długookresowej. Zależność od ścieżki obejmuje przy tym nie tylko formalne reguły, lecz również sferę kulturową i poznawczą. Autor ten zauważa ponadto, że decyzje, które zapadają w danej polityce publicznej, umacniają aktualną ścieżkę albo ją podważają – przy czym dominują procesy utrwalające obowiązujące rozwiązania (Zybała, 2024b). Tak rozumiana koncepcja zależności od ścieżki pozwala analizować warunki instytucjonalne jako rezultat interakcji pomiędzy uwarunkowaniami początkowymi, sekwencją decyzji oraz mechanizmami utrwalającymi i reakcyjnymi w obrębie danego kierunku rozwoju. Perspektywa ta umożliwia pogłębione rozumienie procesów politycznych, w których trwałość rozwiązań nie wynika z ich bieżącej efektywności, lecz np. z logiki sekwencyjnego rozwoju instytucji. W tym sensie *path dependence* pozwala uchwycić ograniczenia i możliwości zmiany np. w politykach publicznych. Ujęcie zaproponowane przez Zybałę poszerza klasyczne rozumienie zależności od ścieżki o wymiar kulturowy

i poznawczy, wskazując, że mechanizmy samowzmacniające mogą być zakorzenione nie tylko w strukturach formalnych, lecz także w dominujących wyobrażeniach dotyczących racjonalności działania państwa. Przyjęcie perspektywy zależności od ścieżki umożliwia zatem analizę warunków instytucjonalnych nie jako zbioru izolowanych rozwiązań, lecz jako efektu długookresowych procesów sekwencyjnych, w których zmiana jest możliwa, lecz strukturalnie ograniczona.

Koncepcja zależności od ścieżki zostanie wykorzystana w niniejszym artykule ze względu na jej walor porządkujący, przydatny w rekonstrukcji instytucjonalizacji oceny skutków regulacji w Polsce. Analiza będzie prowadzona poprzez identyfikację uwarunkowań początkowych oraz zdarzeń inicjujących przyjęcie określonych rozwiązań instytucjonalnych, a następnie poprzez wskazanie mechanizmów samowzmacniających prowadzących do ich utrwalenia. Pozwoli to na rozróżnienie elementów stanowiących kontynuację przyjętej trajektorii rozwoju od działań o charakterze korekcyjnym, które nie prowadziły do zasadniczej zmiany obowiązujących rozwiązań instytucjonalnych. W rezultacie możliwe będzie – choćby częściowe – wyjaśnienie, w jaki sposób rozwiązania ukształtowane na wcześniejszych etapach ograniczały późniejszą zdolność systemu do adaptacji.

Geneza oceny skutków regulacji w Polsce

Terminem „ocena wpływu” określa się proces analityczny wspomagający podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych. Jak wskazuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2023), podstawowym celem tego działania jest dostarczenie osobom podejmującym decyzje możliwie pełnej informacji na temat potencjalnych skutków proponowanych rozwiązań regulacyjnych. Proces oceny wpływu jest elementem prowadzenia polityki w oparciu o dowody (*evidence-based policy*), który obejmuje analizę dostępnych informacji i danych, ewaluację istniejącego stanu prawnego w danej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego oraz konsultacje publiczne. Działanie tego rodzaju stanowi integralny element projektowania oraz implementacji polityk publicznych (Wolniewicz-Słomka, 2022). Wyniki przeprowadzonej oceny wpływu są przedstawiane w ramach **oceny skutków regulacji**, która jest procedurą i dokumentem towarzyszącym projektowi aktu normatywnego procedowanego w rządowym procesie legislacyjnym.

Ocena skutków regulacji (*Regulatory Impact Assessment*) stanowi instrument mający na celu poprawę jakości stanowionego prawa oraz racjonalizację procesu decyzyjnego w politykach publicznych i jest częścią ekonomicznej analizy prawa. W polskim systemie prawnym procedura OSR funkcjonuje jako formalny element pro-

cesu legislacyjnego (por. M.P. 2013 poz. 979; M.P. 2016 poz. 494; M.P. 2018 poz. 278; M.P. 2019 poz. 137; M.P. 2019 poz. 1192; M.P. 2020 poz. 1113; M.P. 2021 poz. 988; M.P. 2024 poz. 757; M.P. 2025 poz. 408), jednak jej praktyczne wykorzystanie oraz jakość przygotowywanych ocen pozostają przedmiotem badań oraz krytyki w literaturze przedmiotu zarówno ze strony podmiotów publicznych (NIK, 2017, 2025), jak i badaczy (Zybała, 2012, 2024a, 2024b; Sukiennik, 2023; Czwertynski i Sukiennik, 2023a, 2023b; Szpringer i Rogowski, 2007; Stefanowicz i Szymałek, 2010).

Instytucjonalizacja procedury oceny skutków regulacji w Polsce nie nastąpiła w warunkach próżni normatywnej, lecz była osadzona w istniejących wcześniej rozwiązaniach dotyczących zasad stanowienia prawa. Już przed wprowadzeniem formalnych wymogów OSR funkcjonowały w Polsce standardy odnoszące się do racjonalizacji procesu legislacyjnego, obejmujące obowiązek uzasadniania projektów aktów normatywnych, określania celu regulacji oraz jej miejsca w systemie prawa, przy czym rozwiązania te nie obejmowały analizy alternatywnych wariantów regulacyjnych ani sformalizowanej oceny skutków *ex ante*. Najwcześniejszym wyrazem tych dążeń był zbiór wytycznych dotyczących techniki legislacyjnej, opracowany w formie książkowej jeszcze przed I wojną światową i adresowany do praktyków procesu prawodawczego, który pełnił funkcję pozanormatywnego punktu odniesienia dla działalności legislacyjnej administracji publicznej (por. Wierczyński, 2016). Później, bo w dwudziestolecie międzywojennym podejmowano działania zmierzające do ujednolicenia sposobu opracowywania aktów normatywnych: pierwszym aktem regulującym wprowadzenie zasad techniki prawodawczej był okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 99 z 2 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń (Dziennik Urzędowy MSW Nr 7 z 1929 r., poz. 147: 12–17). Następnie, jak wskazuje Stępiak (2013), w kolejnych dekadach przyjmowano akty o charakterze wewnętrznych wytycznych rządowych, które mimo ograniczonej mocy normatywnej i braku publikacji w oficjalnych publikatorach prawa powszechnie obowiązującego pełniły funkcję standaryzującą praktykę legislacyjną administracji rządowej i były rozpowszechniane w formie wydawnictw książkowych przeznaczonych dla aparatu administracyjnego. Do aktów tych należały kolejno: zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 55–63/4 z dnia 13 maja 1939 r. w zakresie prac prawodawczych Rządu oraz zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 238 z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie zasad opracowywania projektów aktów normatywnych.

Kolejnym etapem instytucjonalizacji zasad stanowienia prawa była uchwała Rady Ministrów nr 93/83 w sprawie Regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu oraz trybu opracowania, uzgadniania i ogłaszania normatywnych aktów prawnych (M.P. 1983 r. nr 27, poz. 152). Akt ten po raz pierwszy w sposób sformalizowany powiązał proces legislacyjny z obowiązkiem uzasadniania projektów aktów

normatywnych w ramach regulaminu rządowego, przenosząc wcześniejsze standardy wytycznych do sfery regulacji proceduralnej.

Warto zaznaczyć, że w kolejnej wersji Regulaminu (M.P. 1987 nr 38 poz. 331) rozszerzono zakres uzasadnienia projektu aktu normatywnego, wprowadzając obowiązek opisu przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych, a także omówienia wyników konsultacji społecznych. Rozwiązania te można traktować jako funkcjonalny odpowiednik późniejszej oceny skutków regulacji, choć nie były one jeszcze określane tym terminem ani wyodrębnione jako odrębny instrument analityczny. Następnie przyjęto uchwałę nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. 1991 nr 44, poz. 310). Akt ten został uchwalony w warunkach transformacji ustrojowej i ustanawiał jednolite reguły redakcyjne i strukturalne projektów aktów normatywnych, wzmacniając znaczenie uzasadnienia jako elementu racjonalizacji procesu legislacyjnego, choć nadal bez wyodrębnienia OSR jako autonomicznej procedury.

Istotne znaczenie dla dalszego rozwoju standardów jakości regulacji miały procesy integracyjne. Polska została stowarzyszona ze Wspólnotami Europejskimi na podstawie Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie, podpisanego 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. 1994 nr 11 poz. 38), co nałożyło na administrację publiczną obowiązek stopniowego dostosowywania prawa krajowego do prawa wspólnotowego. Implementacja *acquis communautaire* oznaczała w tym okresie systematyczne dostosowywanie projektów aktów normatywnych do prawa Unii Europejskiej, w tym ocenę ich zgodności oraz skutków regulacyjnych w kontekście integracyjnym.

W 1995 r. Polska została członkiem Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), przy czym, jak wskazują Szpringer i Rogowski (2007), już na etapie procedury akcesyjnej przyjęła zalecenia dotyczące poprawy jakości regulacji, obejmujące m.in. analizę skutków projektowanych regulacji oraz przejrzystość procesu legislacyjnego. W konsekwencji w 1997 r. uzupełniono obowiązujące przepisy o obowiązek dołączania do projektu aktu normatywnego opinii dotyczącej jego zgodności z prawem Unii Europejskiej (M.P. 1997 nr 15, poz. 144).

Kolejnym etapem była nowelizacja Regulaminu pracy Rady Ministrów (M.P. 2001 nr 33 poz. 547), której to częścią stały się zasady zapewniające wysoką jakość regulacji promowane przez OECD (por. Szpringer i Rogowski, 2007). W tym czasie po raz pierwszy formalnie wprowadzono do polskiego procesu legislacyjnego narzędzie oceny skutków regulacji, jednak jego zakres normatywny był ograniczony poprzez art. 9 Regulaminu pracy Rady Ministrów, który ustanawiał obowiązek sporządzania OSR w sposób selektywny i o ograniczonym stopniu sformalizowania (M.P. 2002 nr 13, poz. 221). Warto również podkreślić, że w obrębie nowego regulaminu zawarto specjalne wytyczne co do OSR, w obrębie projektów ustaw, które dostoso-

wują prawo polskie do prawa UE, co wynika bezpośrednio z porozumienia przedakcesyjnego (Dz.U. 1994 nr 11 poz. 38) i traktatu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (Dz.U. 2004 nr 90 poz. 864). Na tej podstawie kolejnym etapem formalizacji zasad stanowienia prawa jest Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2002 nr 100 poz. 908).

W późniejszym czasie następowały kolejne zmiany w Regulaminie pracy Rady Ministrów, które stopniowo rozszerzały zakres obowiązków analitycznych towarzyszących projektom aktów normatywnych. Nowelizacja Regulaminu dokonana uchwałą Rady Ministrów z dnia 29 października 2002 r. (M.P. 2002 nr 13, poz. 221) wprowadziła do systemu prawnego po raz pierwszy wyraźne odniesienie do oceny skutków regulacji, wskazując obowiązek jej sporządzania jako elementu uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Jednocześnie zakres ten miał charakter selektywny, a szczególność OSR była uzależniona od rodzaju projektu oraz decyzji organu inicjującego proces legislacyjny, co wynikało wprost z art. 9 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Kolejne nowelizacje Regulaminu pracy Rady Ministrów prowadziły do stopniowego uszczegółowienia elementów oceny skutków regulacji. W szczególności uchwała Rady Ministrów z dnia 21 marca 2006 r. zmieniająca Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2006 nr 19, poz. 300) rozszerzyła katalog analizowanych skutków, obejmując nim m.in. wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, rynek pracy oraz konkurencyjność gospodarki. Następnie uchwała Rady Ministrów z dnia 10 października 2006 r. (M.P. 2006 nr 75, poz. 763) doprecyzowała wymogi dotyczące przedstawiania alternatywnych wariantów regulacyjnych oraz uzasadniania wyboru konkretnego rozwiązania normatywnego.

Kolejnym etapem instytucjonalizacji OSR była uchwała Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie Regulaminu pracy Rady Ministrów (M.P. 2009 nr 20, poz. 238), która skonsolidowała dotychczasowe zmiany i wprowadziła bardziej rozbudowany wzór oceny skutków regulacji jako załącznika do projektu aktu normatywnego.

Modyfikację procedury oceny skutków regulacji wprowadzono uchwałą nr 214 Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. zmieniającą Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2011 nr 113, poz. 1146), która ustanowiła obowiązek sporządzania testu regulacyjnego na etapie inicjowania prac legislacyjnych nad projektem ustawy. Test regulacyjny obejmował analizę problemu regulacyjnego oraz identyfikację możliwych wariantów rozwiązań, poprzedzając sporządzenie pełnej oceny skutków regulacji.

Kolejnym etapem rozwoju instytucjonalnego oceny skutków regulacji były zmiany Regulaminu pracy Rady Ministrów dokonane po 2013 r., które stopniowo rozszerzały zakres, funkcje oraz stopień sformalizowania OSR w rządowym procesie

legislacyjnym. Punktem wyjścia była uchwała Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. zmieniająca Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013 poz. 979), w której po raz pierwszy wyodrębniono ocenę skutków regulacji jako obowiązkowy element procesu przygotowywania projektów aktów normatywnych, a także zapowiedziano potrzebę monitorowania skutków przyjmowanych regulacji.

Następnie uchwała Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2016 r. (M.P. 2016 poz. 494) doprecyzowała strukturę OSR oraz zakres informacji wymaganych na etapie oceny *ex ante*, wprowadzając jednolite formularze oraz wzmacniając rolę Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie koordynacji i oceny poprawności formalnej sporządzanych dokumentów. Jednocześnie nowelizacja ta zrezygnowała z wyodrębnienia testu regulacyjnego jako odrębnego, wstępnego etapu oceny regulacyjnej, włączając jego dotychczasowe funkcje w ramy rozbudowanej oceny skutków regulacji *ex ante*.

Dalsze nowelizacje Regulaminu pracy Rady Ministrów, w szczególności uchwały z 2019 r. (M.P. 2019 poz. 137; M.P. 2019 poz. 1192), uchwała z 2020 r. (M.P. 2020 poz. 1113) oraz uchwała z 2021 r. (M.P. 2021 poz. 988), stopniowo wzmacniały komponent monitorowania skutków regulacji po jej wejściu w życie. Uchwała z 2019 r. przesądziła, że „do projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów dołącza się ocenę skutków regulacji, sporządzoną zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie pracy Rady Ministrów” (M.P. 2019 poz. 137), natomiast kolejna nowelizacja z tego samego roku doprecyzowała, iż „ocena skutków regulacji powinna zawierać w szczególności informacje o wynikach konsultacji publicznych oraz odniesienie się do zgłoszonych uwag” (M.P. 2019 poz. 1192).

Z kolei uchwała z 2020 r. wprost rozszerzyła zakres OSR o komponent następczy, stanowiąc, że „ocena skutków regulacji obejmuje również opis planowanego monitorowania skutków regulacji po jej wejściu w życie” (M.P. 2020 poz. 1113). Rozwiązanie to zostało następnie rozwinięte w uchwale z 2021 r., w której przewidziano, że „w przypadku projektów ustaw przeprowadza się ocenę funkcjonowania regulacji po upływie określonego czasu od dnia jej wejścia w życie” (M.P. 2021 poz. 988), co oznaczało formalne umocowanie elementów określanych jako OSR *ex post* oraz ich powiązanie z obowiązkiem przeglądu regulacji.

Ostatnie zmiany Regulaminu, dokonane uchwałami z 2024 r. (M.P. 2024 poz. 757) oraz 2025 r. (M.P. 2025 poz. 408), miały charakter utrwalający dotychczasowe rozwiązania. Uchwała z 2024 r. jednoznacznie przesądziła, że „ocena skutków regulacji stanowi integralną część dokumentacji projektu aktu normatywnego zgłaszanego do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów” (M.P. 2024 poz. 757), natomiast uchwała z 2025 r. wskazała, iż „dokumentacja projektu aktu normatywnego zawiera ocenę skutków regulacji sporządzoną zgodnie z obowiązującym wzorem, obejmującą ocenę skutków *ex ante* oraz, w uzasadnionych przypadkach, *ex post*” (M.P. 2025 poz. 408).

W konsekwencji ocena skutków regulacji została trwale osadzona w regulaminowych zasadach rządowego procesu legislacyjnego jako obowiązkowy element dokumentacji legislacyjnej rządowych projektów, bez jednoczesnego podniesienia jej rangi normatywnej poza poziom regulaminowy, co oznaczało utrzymanie OSR jako instrumentu proceduralnego, a nie samodzielnej instytucji prawa powszechnie obowiązującego.

Ocena wyników badań

Przeprowadzona analiza procesu instytucjonalizacji oceny skutków regulacji w Polsce w perspektywie koncepcji zależności od ścieżki, pozwala – w pewnym stopniu – wyjaśnić zarówno genezę tego narzędzia, jak i jego współczesny kształt proceduralny. Uzyskane wyniki wskazują, że OSR nie pojawiła się jako rezultat jednorazowej racjonalnej decyzji projektowej, lecz jako efekt procesów historycznych, w których kluczową rolę odegrały uwarunkowania początkowe oraz mechanizmy samowzmacniające i reakcyjne. Zdarzeniem inicjującym, które zapoczątkowało ścieżkę rozwoju oceny skutków regulacji w Polsce, było włączenie państwa polskiego w ponadnarodowe struktury regulacyjne, w szczególności proces stowarzyszenia, a następnie akcesji do UE, a także przystąpienie do OECD. Już od początku lat 90. XX wieku integracja europejska narzucała konieczność dostosowania krajowego procesu legislacyjnego do standardów wspólnotowych, obejmujących wymogi przejrzystości, uzasadniania interwencji regulacyjnej oraz oceny jej skutków. Równolegle OECD promowała koncepcję jakości regulacji opartą na analizie *ex ante*, co stworzyło zewnętrzny impuls instytucjonalny sprzyjający formalizacji narzędzi analitycznych w procesie stanowienia prawa. Presja ta była adresowana przede wszystkim do administracji rządowej odpowiedzialnej za przygotowanie projektów aktów normatywnych, co przesądziło, że adaptacja tych standardów następowała w ramach rządowego procesu legislacyjnego, a nie poprzez ustawowe uregulowanie obowiązków oceny skutków regulacji. Alternatywną ścieżką rozwoju było ustawowe uregulowanie OSR jako elementu procesu legislacyjnego *sensu largo*, obejmującego również parlament. Ścieżka ta nie została jednak wybrana, ponieważ wymagałaby zaangażowania Sejmu oraz zmiany relacji między rządem a parlamentem, co w warunkach akcesyjnych było kosztowne politycznie i czasowo.

Wyniki analizy potwierdzają zatem, że pojawienie się formalnej procedury OSR w Polsce było konsekwencją adaptacji do zewnętrznych wzorców regulacyjnych, a nie efektem endogenicznego zapotrzebowania systemu prawnego. Jednocześnie badania wskazują, że proces ten nie przebiegał w warunkach instytucjonalnej

próżni. Wprowadzenie OSR nakładało się na wcześniej istniejące w polskim porządku prawnym rozwiązania dotyczące zasad techniki prawodawczej oraz obowiązku uzasadniania projektów aktów normatywnych, co mogło sprzyjać jego osadzeniu się. Na endogeniczny charakter tego umocowania wskazuje również fakt, że wraz z formalnym utrwaleniem obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji wykształciły się komplementarne rozwiązania organizacyjne i operacyjne, które zakładają istnienie OSR jako stałego elementu procesu legislacyjnego. Obejmują one w szczególności opracowywanie i aktualizowanie instrukcji oraz wytycznych dotyczących sporządzania OSR, a także powierzenie wyspecjalizowanej jednostce administracji rządowej – Rządowemu Centrum Legislacji – zadań związanych z koordynacją, opiniowaniem oraz zapewnianiem spójności procesu legislacyjnego. Funkcjonowanie tych rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych nie ma charakteru autonomicznego, lecz jest systemowo sprzężone z obowiązkiem sporządzania OSR, co oznacza, że inne elementy rządowego procesu legislacyjnego operują w założeniu jej istnienia i wymagają jej obecności dla własnego prawidłowego funkcjonowania. W tym sensie trwałość OSR nie wynika wyłącznie z formalnego obowiązku regulaminowego, lecz z jej osadzenia w systemie instytucjonalnym, w którym poszczególne instytucje wzajemnie wzmacniają swoje oddziaływanie.

Z perspektywy *path dependence* oznacza to, że początkowe decyzje dotyczące umiejscowienia OSR jako elementu regulaminu prac Rady Ministrów, a nie jako instytucji prawa powszechnie obowiązującego, wyznaczyły ramy dalszego rozwoju – jednocześnie ograniczenia – tego instrumentu. Kolejne nowelizacje Regulaminu prac Rady Ministrów należy interpretować jako zdarzenia wzmacniające obrany kierunek rozwoju instytucjonalnego. Stopniowe rozszerzanie zakresu OSR, wprowadzanie jednolitych formularzy, testu regulacyjnego, a następnie komponentów *ex post* nie prowadziło do zmiany podstawowej logiki funkcjonowania tego narzędzia, lecz raczej do jej uszczegółowienia i proceduralnego utrwalenia. Mechanizmy samowzmacniające ujawniały się przede wszystkim w utrwalaniu statusu oceny skutków regulacji. Wpływały one również na jego powiązanie z dokumentacją legislacyjną, na co oddziaływały również mechanizmy reakcyjne, np. w postaci powołania instytucji testu regulacyjnego i jego późniejszego odwołania. Tym samym, umiejscowienie OSR na poziomie regulaminowym spowodowało, że kolejne modyfikacje miały charakter wyłącznie proceduralny i były dokonywane w obrębie tego samego aktu. Wraz z każdą nowelizacją rosły koszty odejścia od tej trajektorii, gdyż zmiana rangi OSR wymagałaby jednoczesnej przebudowy całego rządowego procesu legislacyjnego. Reasumując, mechanizmy samowzmacniające przyczyniły się do koncentracji na wymogach formalnych OSR, co ograniczało pole do zasadniczej rewizji przyjętej trajektorii rozwoju.

W tym kontekście uzyskane wyniki korespondują z ustaleniami innych badań nad oceną OSR w Polsce, które wskazują na trwałość określonych wzorców proceduralnych oraz ograniczoną zdolność systemu do głębokiej zmiany. Jednak zastosowanie perspektywy zależności od ścieżki pozwala pójść o krok dalej, wyjaśniając tę trwałość nie tyle poprzez bieżące uwarunkowania polityczne i administracyjne, co poprzez sekwencję wcześniejszych decyzji instytucjonalnych oraz rosnące koszty odejścia od raz przyjętych rozwiązań. Nowością wnoszoną przez niniejszą analizę jest interpretacja instytucjonalizacji OSR jako procesu zamknięcia w ścieżce, w którym kolejne reformy miały charakter adaptacyjny, a nie transformacyjny. Zdarzenia reakcyjne, takie jak np. wprowadzanie, a później wycofanie testu regulacyjnego czy komponentów monitoringu *ex post*, nie podważały fundamentalnych założeń przyjętej trajektorii rozwoju, lecz wpisywały się w logikę jej dalszego wzmacniania. W rezultacie procedura OSR została trwale „osadzona” w regulaminowych zasadach rządowego procesu legislacyjnego, przy jednoczesnym utrzymaniu jej charakteru jako narzędzia proceduralnego o ograniczonej skuteczności. Zastosowanie koncepcji zależności od ścieżki umożliwia zatem częściowe wyjaśnienie, dlaczego ocena skutków regulacji w Polsce przyjęła taki, a nie inny kształt, oraz dlaczego mimo licznych przekształceń zachowała podstawowe cechy pierwotnie przyjętego modelu.

Podsumowanie

Celem artykułu była identyfikacja uwarunkowań, które doprowadziły do „osadzenia” OSR w polskim systemie instytucjonalnym. Przeprowadzona analiza ujawniła, że uwarunkowaniami tymi były elementy literatury formacyjnej oraz zastane instytucje formalne. Ponadto, w toku prowadzonych rozważań udało się wykazać trwałość procedury oceny skutków regulacji, która wynika przede wszystkim z sekwencji wcześniejszych decyzji oraz mechanizmów samowzmacniających i reakcyjnych. W tym sensie OSR osiągnęła stan instytucjonalizacji rozumiany jako trwałe osadzenie: jest obowiązkowym elementem dokumentacji legislacyjnej i posiada stabilne umiejscowienie w polskim systemie instytucjonalnym. Osadzenie to przejawia się nie tylko w formalnej trwałości obowiązku sporządzania OSR, lecz również w tym, że kluczowe elementy organizacyjne i operacyjne rządowego procesu legislacyjnego zostały zaprojektowane i funkcjonują w założeniu jej stałej obecności, co świadczy o systemowej współzależności tej procedury z innymi instytucjami stanowienia prawa. Jednocześnie „osadzenie” OSR nie oznacza jej efektywnego funkcjonowania jako narzędzia analitycznego. Zgodnie z ustaleniami obecnymi w literaturze oraz w raportach Najwyższej Izby Kontroli (2017, 2025) praktyka OSR obarczona jest

ograniczeniami jakościowymi, które również są wynikiem ograniczeń związanych z czynnikami na początku zależności od ścieżki. Oznacza to, że mechanizmy endogenicznego umacniania podtrzymują przede wszystkim trwałość OSR jako obowiązku proceduralnego, natomiast w mniejszym stopniu sprzyjają poprawie jakości analiz. W rezultacie utrzymywanie się OSR w systemie instytucjonalnym można wyjaśnić nie bieżącą skutecznością, lecz logiką sekwencyjnego rozwoju i zamknięcia w obranej trajektorii, w ramach której zmiany miały dotąd głównie charakter adaptacyjny. W toku realizacji celu ujawniono zatem nowe pole badawcze dotyczące skuteczności osadzonych instytucji. Na przykładzie OSR zidentyfikowano sytuacje, w której osadzenie nie może być utożsamione ze skutecznością.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Wszyscy wymienieni autorzy wnieśli znaczący, bezpośredni i intelektualny wkład w artykuł i zatwierdzili go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autorzy deklarują, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autorzy poświadczają, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

Bibliografia

- Arthur, W.B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events, *The Economic Journal*, 99(394): 116–131, <https://doi.org/10.2307/2234208>.
- Capoccia, G., Kelemen, R.D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, *World Politics*, 59(3): 341–369, <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>.
- Czetwertyński, S., Sukiennik, J. (2023a). Znaczenie harmonizacji instytucji w kontekście skuteczności systemu instytucjonalnego. W: *Decyzje publiczne i ich wpływ na podmioty prywatne* (12–20), B. Detyna, P. Szymaniec (red.). Wałbrzych: Wydawnictwo Uczelniane Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu – Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

- Czetwertyński, S., Sukiennik, J. (2023b). Skuteczność formalnych mechanizmów ochrony systemu instytucjonalnego w Polsce, *Scientific Journal of Polish Economic Society in Zielona Góra*, Article 18, <https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2023.237>.
- David, P.A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY, *American Economic Review*, 75(2): 332–337.
- David, P.A. (1992). Heroes, Herds and Hysteresis in Technological History: Thomas Edison and the Battle of the Systems Reconsidered, *Industrial and Corporate Change*, 1(1): 129–180, <https://doi.org/10.1093/icc/1.1.129>.
- David, P.A. (2000). Path Dependence, its Critics and the Quest for “Historical Economics” (Working Paper). Oxford: All Souls College – University of Oxford.
- Gwosdz, K. (2004). Koncepcja zależności od ścieżki (path dependence) w geografii społeczno-ekonomicznej, *Przegląd Geograficzny*, 76(4): 433–456.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. (2023). *Ocena wpływu w rządowym procesie legislacyjnym*, <https://www.gov.pl/web/premier/ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym> (dostęp: 10.05.2026).
- Liebowitz, S.J., Margolis, S.E. (1994). Network Externalities: An Uncommon Tragedy, *Journal of Economic Perspectives*, 8(2): 133–150.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology, *Theory and Society*, 29(4): 507–548.
- Mahoney, J., Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meyer-Stamer, J. (1998). Path Dependence in Regional Development: Persistence and Change in Three Industrial Clusters in Santa Catarina, Brazil, *World Development*, 26(8): 1495–1511.
- Najwyższa Izba Kontroli. (2017). *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli. (2025). *Funkcjonowanie systemu oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym* (nr kontroli P/24/087). Warszawa.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, 94(2): 251–267, <https://doi.org/10.2307/2586011>.
- Somers, M. (1998). We Are No Angels: Realism, Rational Choice and Relationality in Social Science, *American Journal of Sociology*, 104(3): 722–784.
- Stefanowicz, J.A., Szamałek, K. (2010). Analiza skutków regulacji prawnych w obszarze prawa geologiczno-górniczego, *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN*, 79: 43–55.
- Stępiak, K. (2016). Zasady techniki prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej. *Przegląd Prawa i Administracji*, 105: 193–208, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.105.13>.
- Sukiennik, J. (2023). Mechanisms of Protecting the Institutional System in Poland, *Ekonomia i Prawo. Economics and Law*, 22: Article 2, <https://doi.org/10.12775/EiP.2023.019>.
- Sukiennik, J. (2025). *Instytucjonalne uwarunkowania regulacji narkotykowej w Polsce 1919–1989*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, <https://doi.org/10.15611/2025.94.8>.

- Sukiennik, J., Czetwertyński, S. (2025). The Role of the Constitutional Tribunal in Harmonizing the Institutional System in Poland, *Ekonomia XXI Wieku*, Article 28, <https://doi.org/10.15611/e21.2025.03>.
- Szpringer, W., Rogowski, W. (2007). Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce: czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa. W: *Ocena skutków regulacji: poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, W. Szpringer, W. Rogowski (red.). Warszawa: C.H. Beck.
- Wierczyński, G. (2016). *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Wolniewicz-Slomka, K. (2022). Projektowanie i implementacja polityki publicznej – przegląd podejść teoretycznych, *Studia z Polityki Publicznej*, 9/3(35): 65–88, <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2022.3.4>.
- Zybała, A. (2012). *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo gdy zamierza/chce/musi/ rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?* Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.
- Zybała, A. (2024a). Odwieczny kryzys i jego dynamika. W: *O mocy i niemocy współczesnego państwa polskiego*, J. Raciborski, P. Sadura (red.). Kraków: Universitas.
- Zybała, A. (2024b). Konfiguracja polityki publicznej w Polsce w świetle pojęcia ścieżki zależności, *Horyzonty Polityki*, 15(53): 283–302, <https://doi.org/10.35765/hp.2746>.

Akty prawne, rozporządzenia, regulacje

- Uchwała Rady Ministrów nr 93/83 z 1983 r. w sprawie Regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu oraz trybu opracowania, uzgadniania i ogłaszania normatywnych aktów prawnych (M.P. 1983 nr 27 poz. 152).
- Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1987 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu (M.P. 1987 nr 38 poz. 331).
- Uchwała Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. 1991 nr 44 poz. 310).
- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia (1991 r. Dz.U. 1994 nr 11 poz. 38).
- Uchwała nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 1997 nr 15 poz. 144).
- Uchwała Nr 125 Rady Ministrów z dnia 4 września 2001 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów. (M.P. 2001 nr 33 poz. 547).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2002 nr 100 poz. 908).
- Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013 poz. 979).

- Uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2016 poz. 494).
- Uchwała nr 43 Rady Ministrów z dnia 1 marca 2018 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2018 poz. 278).
- Uchwała nr 10 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2019 poz. 137).
- Uchwała nr 159 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2019 poz. 1192).
- Uchwała nr 175 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2020 poz. 1113).
- Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 19 października 2021 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2021 poz. 988).
- Uchwała nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2024 poz. 757).
- Uchwała nr 63 Rady Ministrów z dnia 6 maja 2025 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2025 poz. 408).

