

LEGISLACYJNY POLSKI ŁAD

Rekomendacje Rady Przedsiębiorczości dotyczące nowoczesnego,
demokratycznego procesu wdrażania regulacji w Polsce

12 października 2021 roku

RADA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI



Partner merytoryczny:



Wstęp

Wspólna troska o dobrą legislację gospodarczą

15 maja 2021 roku Premier Mateusz Morawiecki przedstawił założenia tzw. Polskiego Ładu, czyli szeregu reform gospodarczych i społecznych, skupionych zwłaszcza na obszarach takich jak podatki, ochrona zdrowia, polityka mieszkaniowa czy polityka prorodzinna. Niezależnie od oceny merytorycznej proponowanych rozwiązań, jasne jest, że wprowadzenie tych zmian będzie miało istotny wpływ na sytuację przedsiębiorstw w Polsce oraz zatrudnianych przez nich pracowników, a więc istotne jest, aby jakość implementowanego w ten sposób prawa była jak najwyższa.

Ponieważ sposób wdrażania od strony legislacyjnej pierwszych projektów ustaw realizujących założenia Polskiego Ładu budzą nasze daleko idące zastrzeżenia, a także mając na uwadze troskę o dobro polskiej gospodarki w długim terminie, Rada Przedsiębiorczości postanowiła powołać projekt „Legislacyjny Polski Ład”, w ramach którego będzie szczegółowo monitorować sposób wdrażania regulacji będących realizacją Polskiego Ładu, a także chciałaby wspierać ustawodawcę w tym procesie, wskazując najlepsze rozwiązania i praktyki legislacyjne.

W ramach inauguracji projektu „Legislacyjny Polski Ład” prezentujemy raport, w którym przedstawiamy stan obecny i diagnozujemy obszary, które wymagają poprawy, a także przekazujemy konkretne rekomendacje, jak powinien wyglądać nowoczesny, demokratyczny system stanowienia prawa.

Wierzymy, że tylko dzięki stosowaniu tego typu rozwiązań regulacje wprowadzające założenia Polskiego Ładu będą opracowywane w sposób przemyślany, będą służyły obywatelom i rozwojowi gospodarczemu Polski oraz nie będą wymagały kolejnych nowelizacji czy poprawek.

Warto zaznaczyć, że obecnym problemem niskiej – naszym zdaniem – jakości stanowienia prawa nie jest brak dobrych zasad procesu legislacyjnego, ale częsta praktyka niestosowania się ustawodawcy do tych regulacji (zawartych np. w Regulaminie Pracy Rady Ministrów, Regulaminie Sejmu czy Wytycznych do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych). Dlatego wiele naszych rekomendacji zakłada nie tyle zmiany zasad procesu legislacyjnego, co po prostu stosowanie się ustawodawcy do obecnych, wypracowanych z wielkim wysiłkiem reguł stanowienia prawa. Już samo rzetelne realizowanie utrwalonych tam zapisów byłoby istotnym skokiem jakościowym w polskiej legislacji.

Wierzymy, że wspólna troska o dobro polskich obywateli i polskiej gospodarki pozwoli – przy okazji wdrażania Polskiego Ładu – w wypracowaniu najlepszych, nowoczesnych standardów, które zakorzenią się w polskiej praktyce legislacyjnej na długie lata i będą owocowały dobrym, stabilnym, przyjaznym prawem.

Dotychczasowe wdrażanie Polskiego Ładu

**Analiza procesu legislacyjnego 7 przyjętych przez Radę Ministrów projektów
ustaw realizujących program Polski Ład**

Początki wdrażania Polskiego Ładu budzą niepokój

Na koniec września 2021 roku Rada Ministrów przyjęła 7 projektów ustaw wdrażających założenia Polskiego Ładu. Sposób tworzenia tych aktów prawnych oraz ich konsultowanie pozostawia jednak wiele do życzenia. Wszystkie projekty były przygotowywane z mniejszym lub większym naruszeniem przepisów legislacyjnych. Najlepiej pod tym względem wygląda ustawa wprowadzająca zmiany podatkowe – Ocena Skutków Regulacji była przygotowana relatywnie rzetelnie (choć z pewnymi uproszczeniami), a konsultacje publiczne mają pełną dokumentację na stronach Rządowego Centrum Legislacji. Jednak ten projektów również daleki jest od ideału, biorąc pod uwagę fakt, że rząd sam wielokrotnie zmieniał kluczowe pierwotne założenia reformy, a pierwotny termin konsultacji wynosił jedynie 14 dni (dopiero sprzeciw partnerów zdecydował o wydłużeniu go do 35 dni).

Pozostałe projekty tworzone były z jeszcze większymi uchybieniami. Często, wbrew przepisom, nie ma na stronach RCL śladu po konsultacjach publicznych, a jakość merytoryczna OSR-ów jest bardzo niska.

Wszystkie omawiane projekty – mimo że mają istotną wagę i poziom skomplikowania – procedowane były w pośpiechu, co uniemożliwiało rzetelną analizę ich zawartości, nie tylko przez partnerów, ale też samą administrację. O nadmiernym tempie prac publicznie alarmowali m.in. przedstawiciele samego Rządowego Centrum Legislacji czy Ministerstwa Aktywów Państwowych.

Jak tworzone były dotychczasowe projekty ustaw wdrażających Polski Ład:

6/7

projektów bez udokumentowanego przebiegu konsultacji publicznych, tzn. bez opublikowanych uwag partnerów społecznych i bez rzetelnego odniesienia się do tych wskazań

6/7

projektów bez rzetelnej analizy wpływu kształtowanej regulacji na konkurencyjność gospodarki i funkcjonowanie przedsiębiorstw w Ocenie Skutków Regulacji

5/7

projektów bez rzetelnej rzetelnego planu oceny ex-post w Ocenie Skutków regulacji

4/7

projektów bez rzetelnej analizy rozwiązania problemu przez inne kraje w Ocenie Skutków Regulacji

Szczegóły na następnej stronie

Rządowy proces legislacyjny 7 projektów ustaw Polskiego Łądu

Obszar	Ustawa	Dokumentacja z konsultacji na stronie RCL	Liczba dni konsultacji	Ile opinii nadeszło	Ile stron miały opinie	Odniesienie się do uwag	Liczba stron odniesienia	Wpływ na gospodarkę	Jak w innych krajach?	Czy plan oceny ex-post
Podatki	Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i niektórych innych ustaw	Tak	35	80	840	Ogólnikowe	10	Tak	Tak	Częściowo
Budownictwo	Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	Nie	14	bd.	bd.	Ogólnikowe	3	Nie	Nie	Nie
Rolnictwo	Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia prowadzenia przez rolników rolniczego handlu detalicznego	Nie	10	bd.	bd.	bd.	bd.	Częściowo	Tak	Tak
Zdrowie	Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw	Nie	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.
Demografia	Projekt ustawy o rodzinnym kapitale opiekuńczym	Nie	21	bd.	bd.	bd.	bd.	Częściowo	Częściowo	Nie
Mieszkalnictwo	Projekt ustawy o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym oraz o spłatach tego kredytu dokonywanych w związku z powiększeniem gospodarstwa domowego	Nie	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	Częściowo	Tak	Tak
Samorządy	Projekt ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Łąd	Nie	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	Nie	Częściowo	Nie

Jak robić to dobrze?

Proponujemy **Legislacyjny Polski Ład**,
czyli model czterech etapów
rzetelnej i przemyślanej legislacji

Obszar 1

Jakość

Rzetelna ocena skutków regulacji

Stan obecny

Ocena Skutków Regulacji (OSR) wraz z konsultacjami publicznymi stanowi instrument doskonalenia otoczenia regulacyjnego, które mają zapewnić tworzenie potrzebnych i korzystnych regulacji prawnych.

Prawidłowo przygotowany OSR, dzięki informacjom płynącym z konsultacji publicznych, powinien pozwalać na dostarczenie konkretnych i merytorycznych argumentów dla wprowadzenia danej legislacji. Powinien umożliwiać także rezygnację z wprowadzenia zbędnych lub kosztownych regulacji, a także ograniczać obciążenia biurokratyczne dla obywateli i przedsiębiorców.

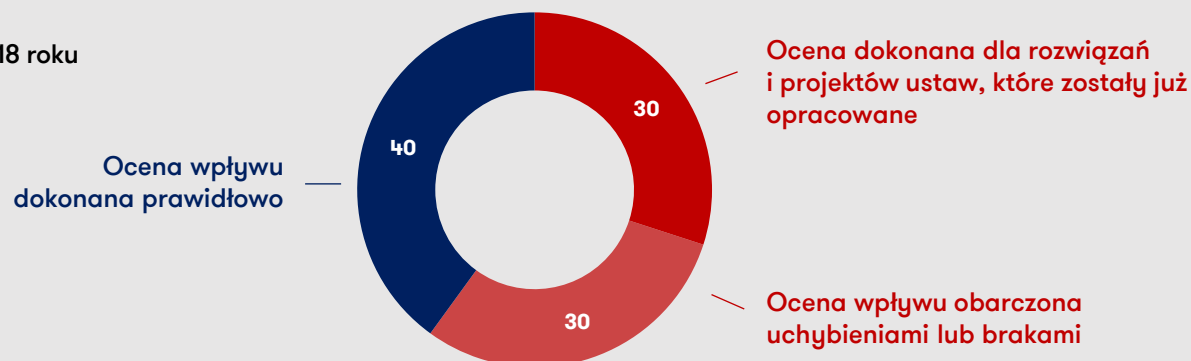
Ocena Skutków Regulacji (OSR) jest częścią Regulaminu prac Rady Ministrów od 2001 r. Od tego czasu organ zgłaszający projekt aktu prawnego jest zobowiązany do przygotowania osobnego i zarazem kompleksowego dokumentu, jakim jest OSR, który powinien mówić o przewidywanych skutkach inicjatywy legislacyjnej, zanim organ zgłaszający przystąpi do opracowywania projektu aktu prawnego.

Celem OSR jest bowiem zapewnienie, aby przedstawione skutki regulacji prawnych były właściwie oszacowane już na etapie przygotowania rozwiązań prawnych, jak i potem w trakcie ich funkcjonowania.

Zakres OSR każdorazowo zależy od przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanego aktu prawnego, ale w szczególności musi wskazywać:

- 1) podmioty, na które oddziałuje,
- 2) wyniki konsultacji publicznych,
- 3) wyniki analizy wpływu aktu normatywnego, w szczególności na:
 - a. sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa,
 - b. rynek pracy,
 - c. konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki,
 - d. rozwój regionalny,
- 4) wskazywać źródła finansowania.

Jakość OSR według badania
Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku



Stan obecny (cd.)

W celu poprawy jakości stanowienia prawa w Polsce oraz podniesienia jakości przeprowadzanych ocen wpływu Ministerstwo Gospodarki wraz z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w październiku 2013 r. przygotowały, a rząd przyjął Wytyczne do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych w rządowym procesie legislacyjnym oraz w zakresie prowadzenia konsultacji. Dokument ten zawiera jasne, proste i spójne wymagania odnośnie tego jak przygotowywać OSR podczas procesu legislacyjnego, który miał za zadanie wspierać administrację rządową.

Jednak, jak wskazuje raport Najwyższej Izby Kontroli z 2018 roku, jakość publikowanych OSR była bardzo słaba. Na 20 szczegółowo przebadanych procesów legislacyjnych, jedynie 6 miało poprawnie i rzetelnie przeprowadzone OSR. W przypadku pozostałych 14 OSR zupełnie nie spełniło swojej roli. W przypadku 8 z nich „dokonywanie oceny było obciążone uchybieniami lub brakami”, a pozostałe 6 były jedynie działaniem fasadowym, tzn. „działania podejmowane w ramach dokonywania oceny wpływu polegały w zasadzie na poszukiwaniu i prezentowaniu informacji oraz danych dla przyjętych uprzednio konkretnych rozwiązań i gotowych projektów ustaw, wynikających z wcześniej podjętych przez kierownictwa ministerstw decyzji”.

Według Rady Przedsiębiorczości, sytuacja ta nie poprawiła się od 2018 roku, a wręcz się pogorszyła. Procedowanym projektom aktów prawnych często brakuje:

- **analiz kosztów i korzyści** - najczęściej prezentowane są tylko korzyści z wprowadzenia danej regulacji bez prezentowania potencjalnych negatywnych skutków,
- **analiz kosztów wdrożenia** regulacji dla ich adresatów,
- **analiz czasu niezbędnego do wdrożenia** danej regulacji dla ich adresatów – zbyt krótkie okresy vacatio legis,
- analiz pod kątem **zasady proporcjonalności**, co sprawia, że wprowadzane regulacje są często nieadekwatne (problem głównie na poziomie implementacji przepisów unijnych, w efekcie polskie firmy są zobligowane do stosowania identycznych norm prawnych, ponoszenia tych samych kosztów wdrożenia, ponoszenia ryzyka wielomilionowych sankcji co np. duże firmy międzynarodowe, w konsekwencji polski rynek staje się coraz mniej konkurencyjny dla inwestorów),
- analiz potencjalnych **skutków społeczno-ekonomicznych** z perspektywy przedsiębiorców, w tym często brakuje analiz konkurencyjności polskich firm za granicą (problem głównie na poziomie implementacji przepisów unijnych).

Rekomendacje

1. Obligatoryjne, szczegółowe i rzetelne stosowanie **Wytycznych do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych** w rządowym procesie legislacyjnym oraz w zakresie prowadzenia konsultacji.
2. Stosowanie tzw. **kalkulatora kosztów** dla adresatów danego aktu prawnego lub wykonanie pomiaru obciążeń regulacyjnych. Kalkulator kosztów z powodzeniem był stosowany przez wiele lat w Australii do wszystkich projektów aktów prawnych, które dotyczyły biznesu. Zadaniem kalkulatora było wyliczenie wszystkich kosztów, jakie wynikają z danego projektu aktu prawnego dla biznesu. W ostatnim czasie kalkulator kosztów został zastąpiony pomiarem obciążeń regulacyjnych (Regulatory Burden Measure).
3. Stosowanie tzw. **testu proporcjonalności**, a więc wprowadzenie jedynie takich regulacji, które są niezbędne dla osiągnięcia zakładanego celu, przy jak najmniejszym koszcie dla społeczeństwa, poszczególnych obywateli i przedsiębiorstw.

Obszar 2

Dialog

Konsultacje publiczne, tajność projektów, tryb prac

Stan obecny

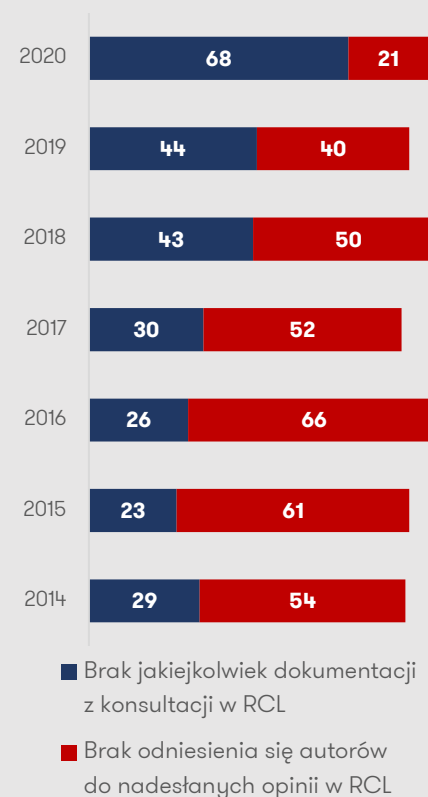
Mimo ustawowego obowiązku kierowania projektów aktów prawnych do konsultacji (ustawa o związkach zawodowych, ustawa o organizacjach pracodawców, ustawa o RDS), obserwujemy narastający problem polegający na zaniechaniu konsultowania dokumentów z partnerami społecznymi. Dostrzegamy także nadużywanie trybu projektów poselskich, w celu pominięcia rządowego procesu legislacyjnego (w tym obowiązkowych konsultacji oraz uzgodnień międzyresortowych), skracanie terminu na wyrażenie opinii (ustawy standardowo przewidują 30 dni, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – 21 dni) oraz postępującą fikcję konsultacji (formalne spełnienie obowiązku, jednak bez woli zapoznania się z uwagami i wykorzystania ich w pracach nad aktem prawnym). Szacujemy, że już ponad połowa ustaw mających wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej powstaje w warunkach nierzetelnych konsultacji.

Powiązany z tym jest problem tajności projektów, które coraz częściej zaskakują przedsiębiorców, pojawiając się dopiero na etapie ich wniesienia do Sejmu – czy to przez skierowanie rządowe, czy przez grupę posłów reprezentujących rządzącą koalicję. Gdy projekt znajduje się w Sejmie, w zasadzie niemożliwe jest jego istotne skorygowanie, nawet gdyby była taka wola ze strony projektodawcy. Jawność projektów dotyczy również projektów rządowych. Choć cały proces – od OSR przez konsultacje publiczne, Komitet Stały po Radę Ministrów – powinien być jawny i dokumenty powinny być na bieżąco udostępniane na stronach Rządowego Centrum Legislacji, to coraz częściej resorty nie wywiązują się z tego obowiązku i projekty ustaw publikowane są z wielotygodniowym opóźnieniem, zaskakując partnerów społecznych. Ostatnimi przykładem takiego ukrytego procesu rządowego mogą być projektu ustawy o tzw. slim vat 2 czy BFG. Żadnych informacji o tych projektach nie było na RCL nawet po przyjęciu przez Radę Ministrów.

Nierzetelnym konsultacjom i tajności projektów towarzyszy pośpiech. Stanowienie prawa odbywa się w coraz większym tempie – zdarzają się projekty, które w ciągu kilkudziesięciu godzin przechodzą przez trzy sejmowe czytania i są kierowane do Senatu. W takiej sytuacji nie ma mowy o „przepracowaniu” projektu, odbyciu na jego temat pogłębionej dyskusji, ani o analizie wpływu regulacji na przedsiębiorców. Prowadzi to do niestabilności systemu prawnego, ponieważ uchwalane w pośpiechu przepisy często wymagają pilnej nowelizacji, nawet jeszcze w okresie vacatio legis.

Stabilne, przewidywalne i spójne otoczenie regulacyjne jest niezbędne dla prowadzenia biznesu, planowania i realizowania inwestycji, w tym zatrudniania pracowników.

Odsetek projektów ustaw, dla których brak dokumentacji z przebiegu konsultacji publicznych (w proc.)



Rekomendacje

1. Rygorystyczne przestrzeganie ustawowych **terminów** konsultacji projektów aktów prawnych (30 dni, w szczególnie uzasadnionych przypadkach – 21 dni).
2. Rozważenie wydłużenia ustawowych terminów konsultacji, aby zapewnić partnerom społecznym niezbędny czas na wewnętrzne konsultacje i przedstawienie opinii. Propozycja: **45 zamiast 30 dni**, skrócony termin – **30 zamiast 21 dni**.
3. Obowiązkowe konsultacje społeczne **projektów poselskich (i senackich)** – wpisanie do regulaminów izb **obowiązku** kierowania projektów do konsultacji przez marszałków izb. Terminy konsultacji takie, jak w przypadku projektów rządowych.
4. Organizowanie **konferencji uzgodnieniowych** z udziałem partnerów społecznych po otrzymaniu i uwzględnieniu uwag w ramach konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych. Gdy projekt uległ istotnym zmianom w efekcie konsultacji, cofnięcie się o krok i przeprowadzenie ponownych konsultacji.
5. Rygorystyczne przestrzeganie przez resorty obowiązku publikowania w określonych terminach na stronach Rządowego Centrum Legislacji **dokumentacji z procesu legislacyjnego rządowych projektów ustaw** i pociąganie do odpowiedzialności urzędników, którzy bez ważnego uzasadnienia łamią ten obowiązek.
6. Rozważenie częstszego sięgania po **mechanizmy pre-konsultacyjne**, w ramach których do dyskusji z partnerami społecznymi dochodziłoby przed powstaniem projektu aktu prawnego. Przygotowywanie tzw. białych ksiąg/raportów zawierających różne scenariusze interwencji i poddawanie ich dyskusji.

Obszar 3

Czas

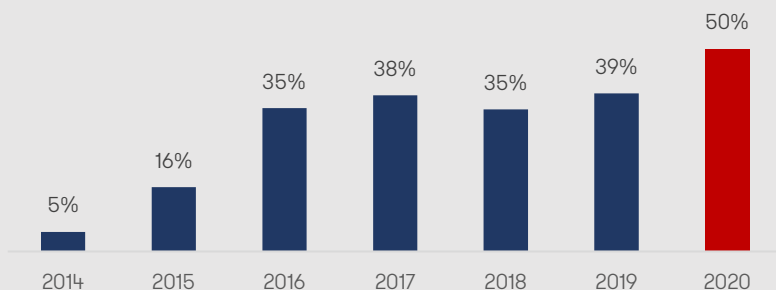
Vacatio legis – czas na dostosowanie się do zmian

Stan obecny

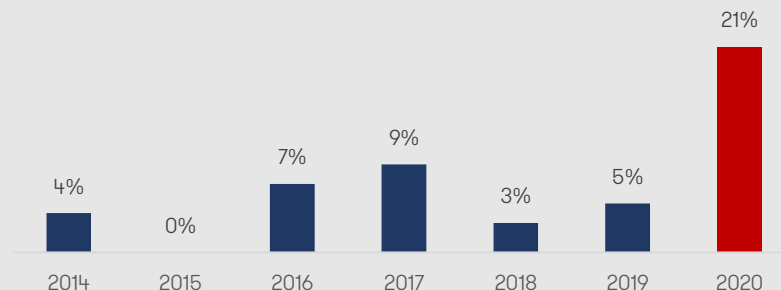
Z punktu widzenia przedsiębiorców ważna jest nie tylko treść wchodzących w życie zmian prawnych, ale też to, ile czasu firma ma na przygotowanie się do zmian. Niestety, ostatni rok przyniósł niezwykle niepokojące zjawisko marginalizowania instytucji vacatio legis w regulacjach gospodarczych. Średni jego okres dla ustaw podatkowych, czyli aktów prawnych najsilniej i najpowszechniej oddziałujących na prowadzenie firm, skrócił się w 2020 roku do 14,8 dnia z nawet 76 dni w 2015 roku. Podobne zjawisko dostrzec można w procesie wdrażania rozporządzeń. Średni okres vacatio legis rozporządzeń podatkowych skrócił się do 3,5 dnia (z 12 w 2015 roku), a 21% z nich wchodziło

w życie z dniem opublikowania, bez jakiegokolwiek vacatio legis. Krótkie vacatio legis dotyczyło również tak skomplikowanych i ważnych zmian jak CIT dla spółek komandytowych, tzw. estońskiego CIT czy SLIM VAT. Przedsiębiorcy byli zaskakiwani tymi regulacjami w ostatnich możliwych dniach (w tym treść jednej z nich – o właściwości urzędów skarbowych – wchodziła w życie 1 stycznia 2021 roku poznali w wieczór sylwestrowy 2020 roku). Warto zauważyć, że tak krótkie vacatio legis nie może być tłumaczone pandemią, ponieważ w przytłaczającej większości regulacje te w żaden sposób nie dotyczyły walki z koronawirusem.

Odsetek **ustaw** podatkowych z vacatio legis poniżej **14 dni**



Odsetek **rozporządzeń** podatkowych wchodzących w życie **bez** vacatio legis



Stan obecny (cd.)

Co więcej, 50 proc. wprowadzonych w 2020 roku w życie ustaw podatkowych nie respektowało ustawowych ram czasowych. Jak wynika z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, minimalne *vacatio legis* powinno wynosić 14 dni. Dopuszczalne są, co prawda, wyjątki: „jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. Jednak w przypadku większości ustaw przyjmowanych w ostatnich latach z *vacatio legis* poniżej 14 dni trudno było znaleźć takie uzasadnienie. Przykładem może być ustawa regulująca tzw. *call of stock*, implementująca unijną dyrektywę. Powinna wejść w życie 1 stycznia 2020 roku, ale opóźniła się prawie pół roku i prawdopodobnie stąd skrócenie *vacatio legis* do 5 dni. Warto podkreślić, że opieszałość administracji w tworzeniu regulacji nie może być usprawiedliwieniem dla skracania *vacatio legis*. Podobnie niezrozumiałe jest 2-dniowe *vacatio legis* ustawy wprowadzającej tzn. *slim VAT* (opublikowanej 30 grudnia 2020 roku), która również z pewnością nie spełniała warunku „ważnego interesu państwa”, ponieważ była komunikowana jako korzystna dla podatników.

W związku z powyższym zwracamy się z apelem o wdrożenie na poziomie ustawowym jasnych zasad wprowadzania w życie aktów prawnych regulujących prowadzenie działalności gospodarczej. Uważamy, że obecna Ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych jest daleko niewystarczająca, a w dodatku coraz częściej jest ona nierespektowana przez prawodawcę. Jako punkt wyjścia do tych prac proponujemy opisany na kolejnej stronie model ROK DLA BIZNESU.

Uważamy, iż jest to podejście respektujące zarówno potrzeby Państwa, które dla sprawnego funkcjonowania potrzebuje elastyczności w poprawianiu regulacji, jak i polskich przedsiębiorstw, które zyskają czas na lepsze przygotowanie się do nowych przepisów. Jest to też reforma prosta do wdrożenia. W przytłaczającej większości przypadków wystarczająca jest jasna dyspozycja dla opracowujących projekty rządowe, czyli członków rządu. Oczywiście, powinna być ona usankcjonowana zmianą Ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Rekomendacje

Proponowany model wdrażania ustaw regulujących działalność przedsiębiorstw

1. Co do zasady, ustawy regulujące działalność przedsiębiorstw wchodziłyby w życie z **1. dniami roku**, z przynajmniej **6-miesięcznym** vacatio legis.
2. Okres vacatio legis byłby wydłużany do **12 miesięcy** dla zmian istotnych, tzn.:
 - a. zmian stawki podatkowej, zmian przedmiotu opodatkowania, objęcie podatkiem nowej kategorii podatników (przedmioty wymienione w art. 217 Konstytucji),
 - b. wymagających ingerencji w informatyczny system finansowo-księgowy przedsiębiorstw.
3. Wyjątkami, w przypadku których vacatio legis mogłoby być **krótsze niż 6 miesięcy**, mogłyby być jedynie:
 - a. zmiany na korzyść przedsiębiorców,
 - b. zmiany konieczne do bezzwłocznego wprowadzenia z uwagi na ważny interes państwa (np. wynikające z katastrof naturalnych, stanów epidemicznych, walki z przestępczością finansową lub konieczności korekty błędów legislacyjnych). Zastosowanie wyjątku każdorazowo powinno być szczegółowo uzasadnione w formie pisemnej partnerom społecznym Rady Dialogu Społecznego. Takie pilne projekty powinny być zawsze wprowadzane na czas określony, nie dłuższy niż rok. Przepisy epizodyczne nie powinny też być włączane w ustawy, ale powinny być wyraźnie wyodrębnione (jak np. ustawy dotyczące zwalczania pandemii i ograniczania jej skutków).Podstawą do zastosowania wyjątku nie jest sytuacja, w której pośpiech ustawodawcy wynika z zaniedbań w terminowym dostosowaniu prawa do wyroków TSUE lub implementacji przepisów UE.
4. W przypadku istotnych zmian dobrą praktyką powinno być opracowanie praktycznych **instrukcji** dla przedsiębiorców, pomagających wdrażać nowe rozwiązania, choć nie stanowiących oficjalnej wykładni (na wzór materiałów PFR czy MF). Instrukcje te nie mogą jednak zwalniać ustawodawców od przygotowywania aktów prawnych w sposób przejrzysty i zrozumiały dla obywateli.

Obszar 4

Monitoring i wnioski

Ocena skutków regulacji ex post

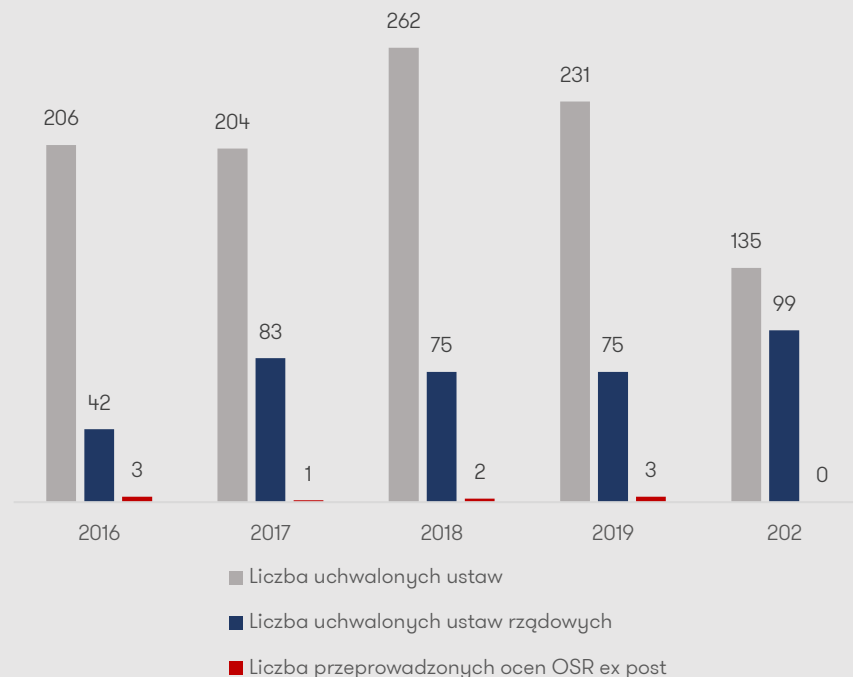
Stan obecny

W dobrze zarządzanym systemie prawnym proces legislacyjny nie kończy się na wdrożeniu regulacji. Ważnym elementem jest również monitorowanie skutków wprowadzonych zmian. Zgodnie z Regulaminem Pracy Rady Ministrów, od 2014 roku służy do tego tzw. OSR ex post, czyli specjalnie zaprojektowana analiza, przeprowadzona zgodnie ze szczegółowo opisanymi Wytycznymi z 2015 roku. Rząd tworząc projekty ustaw może zdecydować, że po pewnym czasie od wejścia w życie danego aktu przeprowadzi analizę jego funkcjonowania – sprawdzi, czy regulacje zadziałały w praktyce tak, jak zakładał ustawodawca, czy osiągnięto pożądane rezultaty i czy nie są potrzebne korekty.

Niestety, okazuje się, że jest to niemal martwy zapis. W ostatnich pięciu latach rząd ocenę ex post przeprowadził zaledwie dziewięć razy (a przynajmniej tyle analiz można znaleźć na stronach RCL). W 2020 roku nie przeprowadzono żadnej takiej oceny. W ostatnich pięciu latach tylko mniej niż jedna ustawa na sto było więc w sposób metodyczny i zorganizowany poddawana analizie po wejściu w życie. W przypadku czterech z nich analiza kończyła się rekomendacją nowelizacji ustawy lub innych zmian, co sugeruje, że taka systemowa ocena ex post ma sens, ponieważ pozwala wychwycić błędy.

Warto wspomnieć, że łączna objętość wszystkich ocen ex post ostatnich pięciu lat w Polsce to 234 strony, tymczasem same Wytyczne do ich uchwalania spisane zostały w 2015 roku na 142 stronach.

Liczba ocen ex post w relacji do wszystkich uchwalonych projektów ustaw



Źródło: Grant Thornton

Rekomendacje

1. Przeprowadzenie OSR ex post powinno być **obligatoryjne dla wszystkich ustaw** wpływających na prowadzenie działalności gospodarczej, w tym dla ustaw, które wpłynęły do Sejmu drogą nierządową.
2. OSR ex post powinny być zlecane przez Radę Ministrów odpowiednim **instytucjom analitycznym**, np. Polskiemu Instytutowi Ekonomicznemu lub Centrum Analiz Strategicznych lub innemu podmiotowi profesjonalnie zajmujący się działalnością analityczną.
3. Podmiot przygotowujący OSR ex post powinien ściśle współpracować z **członkami Rady Ministrów** odpowiedzialnymi za dany obszar i mieć umożliwiony dostęp do danych niezbędnych do rzetelnego przeprowadzenia analizy, o ile nie stoi to w sprzeczności z innymi regulacjami (np. RODO). Podmiot ten na początkowym etapie prac nad OSR ex post powinien przedstawić odpowiednim członkom Rady Ministrów zapotrzebowanie na dane i uzyskać od nich możliwie szybką odpowiedź.
4. Podmiot przygotowujący OSR ex post powinien również ściśle współpracować z **członkami Rady Dialogu Społecznego**. Na początkowym etapie prac powinien przedstawić Radzie zapotrzebowanie na dane, a członkowie Rady powinni w możliwie krótkim terminie udostępnić posiadane dane, o ile nie stoi to w sprzeczności z innymi regulacjami (np. RODO) lub nie narusza tajemnicy handlowej członków Rady lub reprezentowanych przedsiębiorstw.
5. Odbiór OSR ex post od wykonawcy powinien odbywać się przy udziale **Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców**. Podobnie jak Rada Ministrów, powinien on mieć możliwość wezwania wykonawcy do pogłębienia analizy lub uzupełnienia jej o dodatkowe obszary.
6. Podmiot przygotowujący OSR ex post przedstawia ostateczną wersję analizy Radzie Ministrów oraz Radzie Dialogu Społecznego.

LEGISLACYJNY POLSKI ŁAD

RADA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Rada Przedsiębiorczości to forum współdziałania szefów największych organizacji przedsiębiorców i pracodawców w Polsce. Została reaktywowana 24 marca 2020 roku w celu ratowania polskiej gospodarki zagrożonej pandemią i recesją (pierwotnie została powołana 17 listopada 2003 roku). Rada Przedsiębiorczości deklaruje w tym zakresie pełną gotowość do współpracy z Rządem i Premierem RP oraz wszystkimi stronami sceny politycznej. Radę Przedsiębiorczości tworzą: Business Centre Club, Federacja Przedsiębiorców Polskich, Konfederacja Lewiatan, Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Rada Biznesu, Pracodawcy RP, Związek Banków Polskich, Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych oraz Związek Rzemiosła Polskiego.

Skład Rady Przedsiębiorczości:

