



7 GRZECHÓW GŁÓWNYCH

stanowienia prawa w Polsce

EDYCJA V | KWIECIEŃ 2021 R. – MAJ 2022 R.

SPIS TREŚCI

PRZEDMOWA.....	5
METODOLOGIA	7
SŁOWNICZEK 7 GRZECHÓW GŁÓWNYCH.....	8
GRZECHY POLSKIEJ LEGISLACJI.....	10
RANKING NAJBARDZIEJ GRZESZNYCH USTAW	13
7 GRZECHÓW GŁÓWNYCH STANOWIENIA PRAWA W POLSCE	16
1. NIERZETELNE KONSULTACJE.....	16
ZDROWIE	19
TRYB ODRĘBNY	22
IMPLEMENTACJA PRAWA UNIJNEGO	24
2. TAJNE PROJEKTY	26
3. WRZUTKI POSELSKIE	27
4. NADMIERNY POŚPIECH.....	29
TRYB PILNY	30
5. BRAK KONCEPCJI.....	33
6. NADREGULACJA.....	36
7. NIESTABILNOŚĆ PRAWA.....	40
USTAWY PRZYJĘTE W TRYBIE „WOŁAJĄCYM O POMSTĘ DO NIEBA”	45
WNIOSKI.....	51
POSTULATY	52
DEKALOG STANOWIENIA PRAWA.....	53
PODSUMOWANIE	54
AUTORZY.....	57

Przedmowa

Oddajemy w Państwa ręce kolejny raport, w którym przeanalizowaliśmy jakość procesu stanowienia prawa w Polsce. Jego piąta odsłona jest szczególna, gdyż przypada na trudny moment – zarówno dla naszego kraju czy Europy, jak również całego świata. Właśnie dlatego zawarte w nim wnioski i postulaty powinny zostać dokładnie przeanalizowane i wdrożone przez osoby zobowiązane do realizacji standardów tworzenia prawa – odpowiedzialne za jego jakość i efekty wprowadzanych rozwiązań.

TRUDNE CZASY

Jeszcze nie przebrzmiały echa światowej pandemii i wszyscy muszą funkcjonować w trudnej postpandemicznej rzeczywistości. Możliwe jednak, że to nie koniec. Jak ostrzegają specjaliści – stoi przed nami widmo kolejnych mutacji koronawirusa i możliwość powrotu zagrożeń oraz konsekwencji, które niesie za sobą światowa pandemia. Nikt nie jest w stanie przewidzieć co przyniosą kolejne odsłony choroby wywoływanej przez wirusa i czy będziemy gotowi na szybką reakcję, aby zapobiec jej skutkom – nie tylko tym zdrowotnym, ale i gospodarczym.

Zbrojna napaść Rosji na Ukrainę z kolei spowodowała, że przestał istnieć świat, który przez dziesiątki lat był dla nas wszystkich w dużym stopniu przewidywalny. Po 24 lutego 2022 roku nikt nie może czuć się bezpieczny i wszyscy, w tym przedsiębiorcy, na nowo muszą zdefiniować stojące przed nimi wyzwania, szanse oraz kierunki działań. W nowej, wojennej rzeczywistości plany biznesowe są mocno rewidowane – biznes „stanął dziś na linii frontu” i musi borykać się z konsekwencjami działań zbrojnych za naszą wschodnią granicą.

Do powyższych ogromnych wstrząsów dołączyła jeszcze inflacja, która na dzień sporządzania raportu jest najwyższa od 25 lat i mocno zakorzeniona. Wartość złotego spadła do najniższego poziomu od 22 lat, a nastroje inwestycyjne są wręcz fatalne – najgorsze od 27 lat. Sytuację tę potęguje proinflacyjna polityka rządu, która wzmacnia skalę koniecznych podwyżek stóp procentowych.

NIEPEWNOŚĆ – ZABÓJCA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Towarzysząca przedsiębiorcom niepewność dnia następnego – nie tylko ta wywołana sytuacją społeczno-gospodarczą i geopolityczną, ale również prawną – powoduje ogromne, negatywne skutki prowadzenia działalności gospodarczej. Hamuje rozwój przedsiębiorczości, pogarsza klimat inwestycyjny, znacznie ogranicza potencjał gospodarczy. W tak trudnych i nieprzewidywalnych czasach gospodarcze bezpieczeństwo i przewidywalność powinny być priorytetowe dla działań rządu. Właśnie teraz należy tymi czynnikami najmocniej wspierać przedsiębiorców, bo to właśnie oni budują siłę i stabilność państwa – kreują jego potęgę, które pomogą ograniczać skutki konfliktu zbrojnego, a także rozpędzonej inflacji i spowolnienia gospodarczego.

STABILNOŚĆ I JAKOŚĆ PRAWA TO PODSTAWA

Jak można teraz wspierać przedsiębiorców? Przede wszystkim należy dać im możliwość myślenia wyłącznie o rozwoju swojego biznesu, a nie obciążać niepewnościami i zmuszać do ciągłego przystosowywania się do nagminnie zmieniającej się rzeczywistości prawnej. Nadmierny interwencjonizm państwowy musi na dobre zniknąć z naszej rzeczywistości, a system prawny powinien w końcu doczekać się prawdziwej, kompleksowej deregulacji – nie szybkiej i punktowej, a dobrze, wspólnie ze stroną społeczną zaplanowanej, przeanalizowanej, przetestowanej i rozsądnie wdrożonej. Wszelkie nadregulacyjne „kamienie” powinny zostać wyjęte z „walizki ciągniętej” przez pracodawców.

Żeby rozwijać biznes, trzeba też móc dalekosięźnie planować. Tego nie da się zrobić bez stabilnego i przewidywalnego otoczenia prawnego. W trudnych czasach szczególnie nieracjonalne i groźne jest ciągłe zmienianie przepisów prawa. Co gorsze, zmiany te w wielu przypadkach mają charakter rewolucyjny, a nie ewolucyjny – przemyślany, celowy, realizowany zgodnie z wieloletnimi strategiami. Przedsiębiorcy bezwzględnie potrzebują stabilności i poprawy jakości stanowienia prawa.

CEL RAPORTU – BUDOWANIE ŚWIADOMOŚCI W ZAKRESIE PRAWIDŁOWEGO STANOWIENIA PRAWA

Wierzymy, że raport skłoni osoby odpowiedzialne za proces tworzenia prawa do pogłębionej refleksji, co przełoży się na jakość stanowienia prawa w Polsce. Niestety wszystkie dotychczasowe rządy i większości parlamentarne obarczone były grzesznymi zachowaniami przejawiającymi się lekceważeniem standardów dobrej legislacji. Nie oznacza to jednak, że powinniśmy do tego przywyknąć, przejść do porządku dziennego i milcząco dawać na to przyzwolenie. Wręcz przeciwnie – im dłużej będą miały miejsce takie zachowania, tym głośniejszy powinniśmy podnosić alarm – wołać o przestrzeganie reguł gry. To wszystko nie powinno być powodem do frustracji czy pesymistycznego patrzenia na prowadzenie dzisiaj biznesu w Polsce. Może i powinno być powodem do mobilizacji i pokazania, że razem – świadomi i pewni swoich celów – mamy moc sprawczą, aby wpływać na kształt przepisów, które powinny gwarantować wszystkim przedsiębiorcom stabilność, bezpieczeństwo i rozwój. I właśnie budowaniu tej świadomości mają służyć przedstawione w raporcie wnioski ze starannie prowadzonych w ostatnich miesiącach przez nas analiz.

METODOLOGIA

Niniejszy raport opiera się na analizie 245 ustaw uchwalonych przez Sejm IX kadencji od 1 kwietnia 2021 roku do 31 maja 2022 roku. Spośród tych ustaw eksperci Departamentu Analiz i Legislacji oraz Departamentu Zdrowia Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej wyselekcjonowali 107, które w zakresie regulacyjnym miały największy wpływ na gospodarkę i przedsiębiorczość. Ustawy te zostały wnikliwie przeanalizowane pod kątem spełniania kryteriów pozwalających na przypisanie im od jednego do kilku spośród wskazanych 7 grzechów głównych systemu stanowienia prawa. Gdy w raporcie podany jest odsetek ustaw spełniających kryteria poszczególnych grzechów, dotyczą one właśnie tych 107 ustaw. Jeśli powołujemy się na projekt ustawy, a nie na uchwaloną ustawę, wyraźnie to zaznaczamy.

7 GRZECHÓW GŁÓWNYCH

Słowniczek



1. NIERZETELNE KONSULTACJE

Zaniechanie kierowania projektów legislacyjnych do konsultacji, w tym konsultacji z partnerami społecznymi, pomijanie Rady Dialogu Społecznego (RDS) w tym procesie, zbyt krótki termin na przedstawienie opinii, fikcyjne konsultacje (bez woli uwzględnienia zgłoszonych uwag), uwzględnianie opinii tylko jednej strony.



2. TAJNE PROJEKTY

Projekty ujawnione dopiero po ich przyjęciu przez rząd, projekty poselskie, które nie są kierowane do konsultacji, brak publikacji aktualnych informacji na temat procedowanych projektów i przebiegu procesu legislacyjnego.



3. WRZUTKI POSELSKIE

Poselskie poprawki do projektu wypaczające intencję projektodawcy, ale też liczne poprawki poselskie do projektu rządowego, a także zgłoszenie projektu przez grupę posłów, choć z uwagi na jego materię powinien on być rządowy (ma to na celu ominięcie procesu konsultacji oraz uzgodnień międzyresortowych).



4. BRAK KONCEPCJI

Przy tworzeniu aktu prawnego pojawia się zbyt wiele, nierzadko sprzecznych pomysłów, brakuje wiodącej koncepcji, projektodawca nie do końca wie po co i jak uregulować daną materię; wprowadza się szybką nowelizację przepisów z powodu niedopatrzenia podczas uchwalania pierwotnej regulacji.



5. NADMIERNY POŚPIECH

Szybkie procedowanie projektu aktu prawnego, szczególną formą są tzw. ustawy instant przechodzące cały proces legislacyjny w kilka, kilkanaście dni (w skrajnej postaci nawet w kilkadziesiąt godzin), zbyt krótkie *vacatio legis*.



6. NADREGULACJA

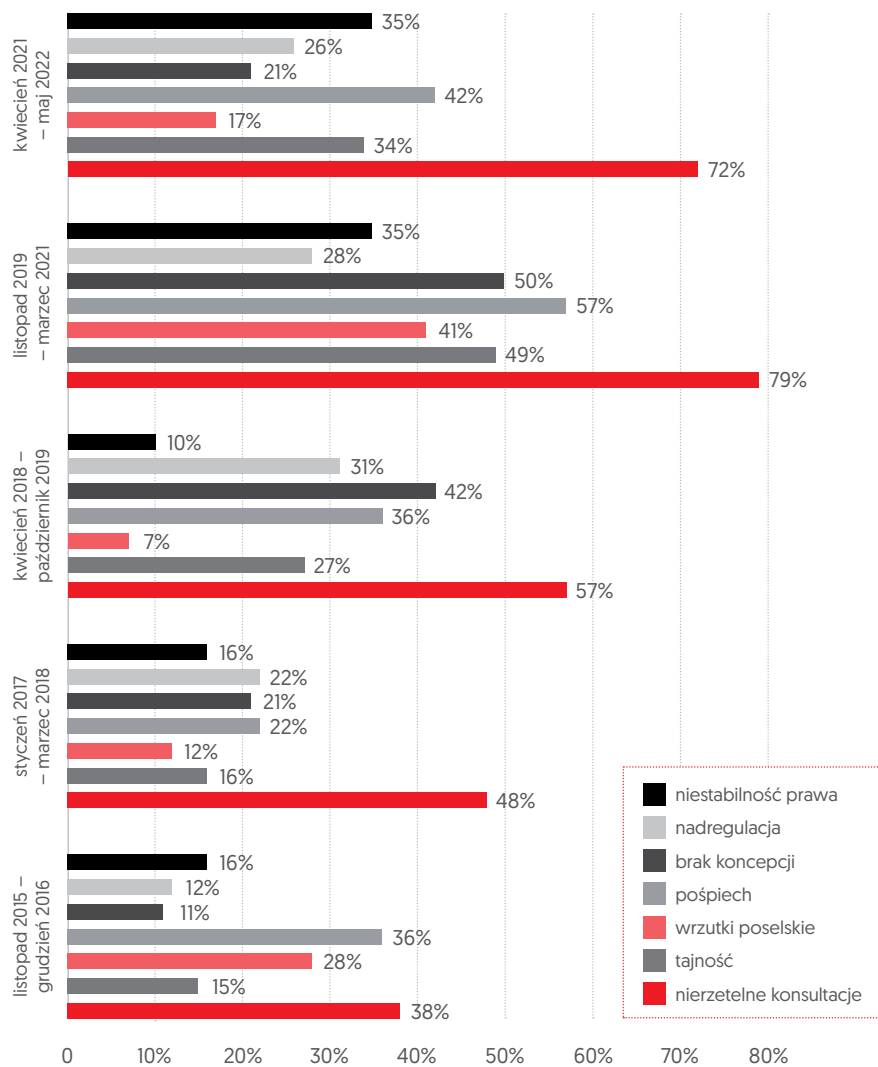
Nakładanie zbyt daleko idących nakazów i zakazów, wprowadzenie przepisów generujących dodatkowe koszty i biurokrację po stronie przedsiębiorców, nieprzestrzeganie zasady UE+0 przy wdrażaniu regulacji unijnych.



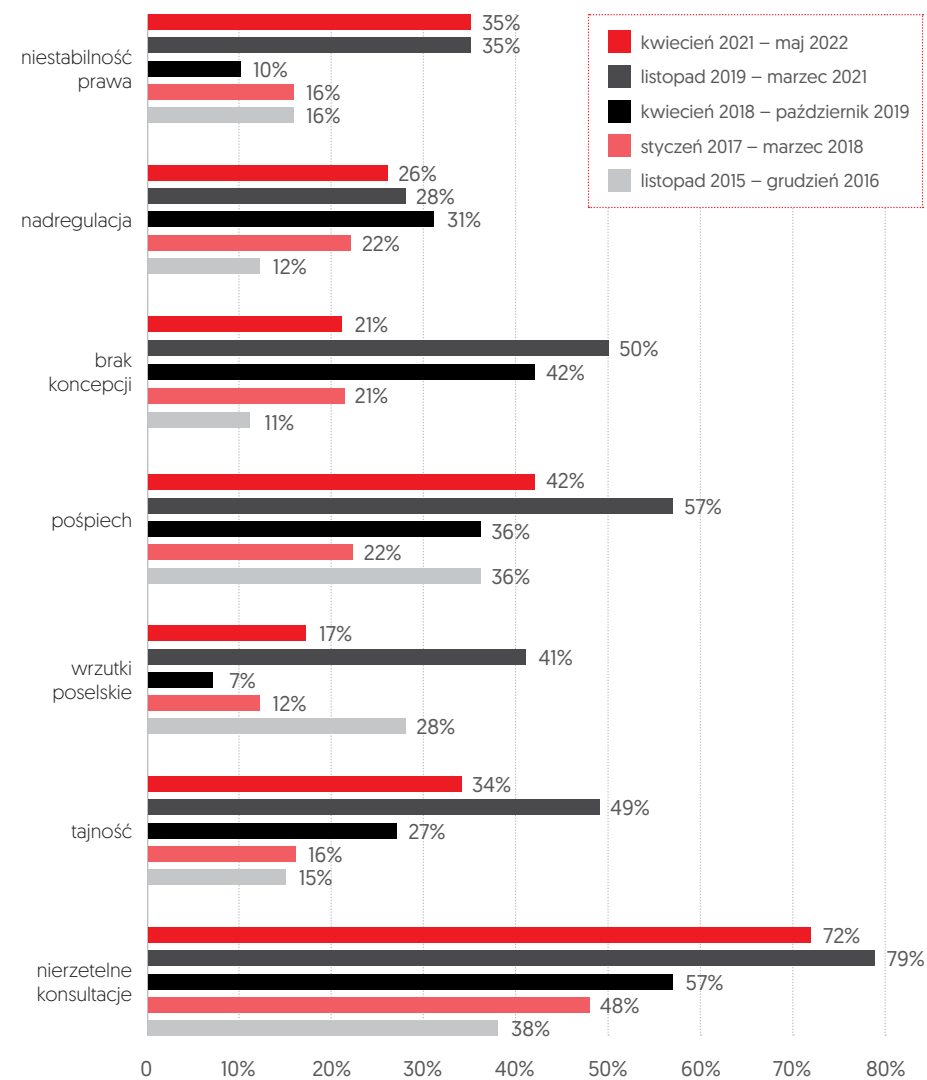
7. NIESTABILNOŚĆ PRAWA

Liczne nowelizacje przepisów, które wywołują niepewność u adresatów norm. Derogacje krótko obowiązujących norm i zastępowanie ich zupełnie odmiennymi treściami, nowelizacje nowelizacji, które jeszcze nie zdążyły wejść w życie.

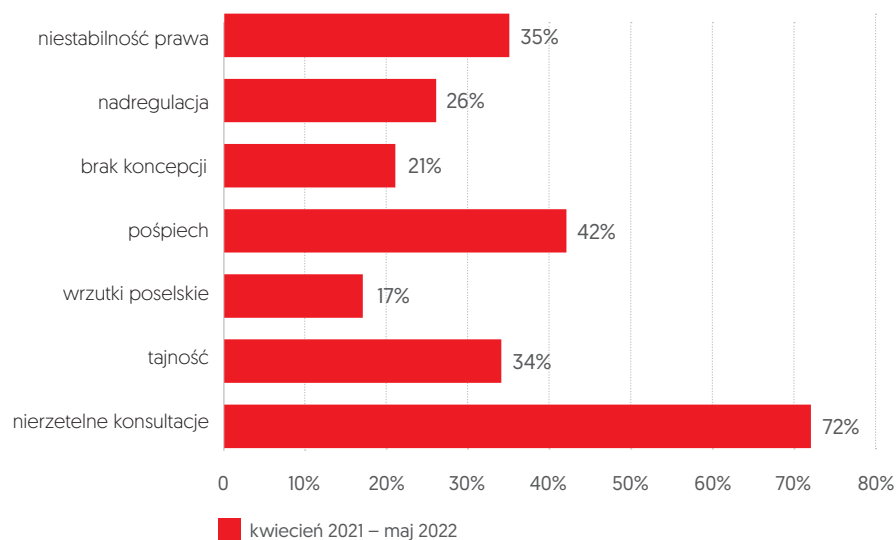
Grzechy polskiej legislacji w liczbach



Grzechy polskiej legislacji w liczbach



Grzechy polskiej legislacji w liczbach



WNIOSKI:

- najcięższym grzechem polskiej legislacji nadal pozostają niezetelne konsultacje,
- pojawia się coraz mniej tajnych projektów, ale nadal jest ich wiele,
- ilość wrzutek poselskich została zdecydowanie ograniczona,
- projektodawca już „śpieszy się powoli”, jednak wciąż bardzo często towarzyszy mu pośpiech,
- mniej projektów zostało obarczonych grzechem braku koncepcji,
- problem nadregulacji pozostaje na stabilnym, choć średnim poziomie,
- niestabilność prawa plasuje się na identycznym poziomie jak w poprzednim raporcie i dużo wyższym niż w latach poprzednich.

Ranking najbardziej grzesznych ustaw:

1

Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw – Polski Ład

- Lista grzechów:
- Wrzutki poselskie
 - Niestabilność prawa
 - Nierzetelne konsultacje
 - Nadmierny pośpiech
 - Tajne projekty
 - Brak koncepcji
 - Nadregulacja

2

Ustawa z dnia 29 września 2021 r. o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.

- Lista grzechów:
- Wrzutki poselskie
 - Niestabilność prawa
 - Nierzetelne konsultacje
 - Nadmierny pośpiech
 - Tajne projekty
 - Brak koncepcji
 - Nadregulacja

3

Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz niektórych innych ustaw

- Lista grzechów:
- Wrzutki poselskie
 - Niestabilność prawa
 - Nierzetelne konsultacje
 - Nadmierny pośpiech
 - Tajne projekty
 - Brak koncepcji
 - Nadregulacja

Tuż za podium...

Ustawa z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw

- Lista grzechów:
- Nierzetelne konsultacje
 - Tajne projekty
 - Wrzutki poselskie
 - Nadmierny pośpiech
 - Brak koncepcji
 - Niestabilność prawa
 - Nadregulacja

Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni

- Lista grzechów:
- Nierzetelne konsultacje
 - Tajne projekty
 - Wrzutki poselskie
 - Nadmierny pośpiech
 - Brak koncepcji
 - Niestabilność prawa
 - Nadregulacja

Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw

- Lista grzechów:
- Nierzetelne konsultacje
 - Tajne projekty
 - Wrzutki poselskie
 - Nadmierny pośpiech
 - Brak koncepcji
 - Niestabilność prawa
 - Nadregulacja

INDEKS GRZESZNOŚCI PRAWA

2,5
grzechu
na każdą ustawę

BIEŻĄCY RAPORT

264

Łączna ilość grzechów

Analiza – 245 ustaw
Ocena szczegółowa – 107 ustaw

3,4
grzechu
na każdą ustawę

IV EDYCJA

257

Łączna ilość grzechów

Analiza – 174 ustaw
Ocena szczegółowa – 76 ustaw

2
grzechy
na każdą ustawę

III EDYCJA

244

Łączna ilość grzechów

Analiza – 427 ustaw
Ocena szczegółowa – 118 ustaw

7 GRZECHÓW GŁÓWNYCH stanowienia prawa w Polsce

1. NIERZETELNE KONSULTACJE

Konsultacje społeczne – czyli konsultacje prowadzone z partnerami społecznymi – to jeden z ważniejszych, jak nie najważniejszych etapów procesu legislacyjnego. Pozwala on już podczas prac nad projektem poznać opinie adresatów przyszłych norm prawnych i zbadać ewentualne ryzyka, niejasności czy błędne rozwiązania. Co więcej, same konsultacje, a raczej obowiązek ich prowadzenia, są uregulowane prawnie. W przypadku organizacji pracodawców podstawę prawną gwarantującą obowiązek kierowania projektów do konsultacji stanowi art. 16 ust. 1 *ustawy o organizacjach pracodawców*¹. Zgodnie z nim reprezentatywna organizacja pracodawców ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców. Z kolei ust. 2 nakłada wprost na organy władzy i organy administracji rządowej obowiązek zapewnienia realizacji tych uprawnień. Kolejna podstawa prawna jest zawarta w *ustawie o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*². Na gruncie art. 5 ust. 1 tej ustawy przygotowywane przez Radę Ministrów i jej członków projekty założeń i projekty aktów prawnych są kierowane do opinii strony pracowników oraz strony pracodawców RDS. Co ważne, w ustawie

1 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców [tj. Dz.U. 2022 poz. 97].

2 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego [tj. Dz.U. 2021 poz. 2445].

tej zapisano, że termin na wyrażenie opinii nie może być krótszy niż 30 dni, ale może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny.

Oprócz wyżej podanych podstaw prawnych zasady przeprowadzania konsultacji społecznych określa *Regulamin Rady Ministrów*³, *Regulamin Sejmu*⁴, a także *Regulamin Senatu*⁵. W regulaminie prac rządu w § 40 wprost wskazano, że *jeżeli termin do zajęcia stanowiska nie wynika z przepisów odrębnych, organ wnioskujący wyznacza go, biorąc pod uwagę przedmiot, zakres i objętość projektu dokumentu rządowego, zakres podmiotów, na które projekt oddziałuje, oraz pilność sprawy*. Niestety szefowie poszczególnych resortów nie za bardzo przejmują się treścią tego przepisu i wynikającym z niego zobowiązaniem. Z naszych analiz wynika, że liczba stron danego projektu rzadko wpływa na wydłużenie czasu konsultacji.

Zatem odpowiednie mechanizmy i regulacje prawne istnieją. Rząd nie przestrzegając ich, zwyczajnie łamie prawo.

Same projekty często w ogóle nie są kierowane do konsultacji, ponieważ przykładowo ich wnioskodawca twierdzi, że nie są objęte przedmiotem działalności organizacji pracodawców. Albo są kierowane do opinii, do wybranych podmiotów, z pominięciem reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych. Pomijanie etapu konsultacji uzasadniane jest też często potrzebą pilnego wprowadzenia w życie projektowanej regulacji (choć rozumując w ten sposób można by uznać, że niemal każdy akt prawny mógłby być zwolniony z obowiązku konsultacji). Wówczas taki projekt jest procedowany w trybie pilnym lub odrębnym.

Inny przykład uzasadnienia dla braku konsultacji umieszczony w *Ocenie Skutków Regulacji (OSR): Z uwagi na ograniczony zakres przedmiotowej regulacji oraz to, że projekt dotyczy przede wszystkim zagadnień o charakterze stricte pracowniczym, nie przewiduje się potrzeby przeprowadzenia konsultacji publicznych*. Tak kuriozalny zapis znalazł się w OSR *ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej*⁶. Inny przykład

3 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. [tj. M.P. 2022 poz. 348].

4 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. [tj. M.P. 2022 poz. 560].

5 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. [tj. M.P. 2018 poz. 846].

6 Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej [tj. Dz.U. 2021 poz. 1003].

z ustawy covidowej⁷, gdzie pominięto konsultacje i procedowano projekt w trybie odrębnym. Projektodawca w OSR napisał, że pominięcie etapu konsultacji umożliwi szybsze wejście w życie rozwiązań, które mają pomóc przedsiębiorcom w związku ze skutkami epidemii COVID-19. Trudno się z tym nie zgodzić, ale jednocześnie z kim jak nie z przedsiębiorcami należy konsultować projekt, który jest im de facto dedykowany.

Problem z konsultacjami społecznymi to największy i najcięższy grzech w polskim procesie legislacyjnym. Od lat niszczy polską legislację. Analizując projekty aktów prawnych, spotykamy się z nim niemal każdego dnia. Terminy wyznaczane na konsultacje społeczne rzadko wynoszą wymagane 30 dni. 3 dni, 7 dni czy prośba o pilne przedstawienie opinii są niestety na porządku dziennym. Tak krótkie terminy praktycznie uniemożliwiają ustosunkowanie się do projektowanej regulacji i zgłoszenie uwag. Wyznaczając krótki termin na konsultacje, projektodawca z góry zakłada, że nie uwzględni ewentualnych uwag, przez co w lekceważący sposób traktuje potencjalnych adresatów przyszłych norm prawnych. Same konsultacje uznaje jedynie za wymóg formalny. Niestety problem ten w polskim procesie legislacyjnym istnieje od lat i mimo apeli, m.in. Pracodawców RP czy instytucji takich jak Rada Dialogu Społecznego, niewiele, a właściwie nic się w tym zakresie nie zmieniło. To gorzka i smutna, ale niestety prawdziwa konkluzja.

Kamień milowy z KPO Usprawnienie procesu stanowienia prawa

Celem reformy jest przyjęcie nowelizacji do Regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, która wprowadzi obowiązek przeprowadzania oceny skutków regulacji oraz konsultacji społecznych w przypadku projektów ustaw zgłaszanych przez posłów i senatorów. Reforma ograniczy także stosowanie procedur przyspieszonych do ściśle określonych i wyjątkowych przypadków. Wdrażanie reformy zostanie zakończone do 30 września 2022 roku⁸.

⁷ Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw [tj. Dz. U. 2021 poz. 1192].

⁸ F2.1 Usprawnienie procesu stanowienia prawa.

ZDROWIE

Liczba nowelizacji, szybkość wprowadzania przepisów, wielość regulacji odnoszących się do podobnych zakresów i częstotliwość zmian tychże przepisów niewątpliwie nie budowały po stronie beneficjentów systemu opieki zdrowotnej poczucia stabilności i przejrzystości prawa. Rządowe propozycje dla systemu opieki zdrowotnej oraz sposób prowadzenia procesu legislacji wprost przekłada się na pogarszającą się jakość przepisów.

W analizowanym okresie na 13 procedowanych ustaw zdrowotnych tylko jedna doczekała się konsultacji społecznych z terminem 30-dniowym. Pozostałe były w większości przypadków procedowane ze skróconym okresem konsultacji, a także – w przypadku projektów poselskich – bez udziału strony społecznej. Brak konsultacji to brak zrozumienia potrzeb pracodawców, świadczeniodawców, personelu medycznego, pacjentów, obywateli. Polskie prawo z obszaru zdrowia coraz częściej nie spełnia oczekiwanych standardów. Nierzetelne konsultacje, pośpiech, brak koncepcji oraz nadregulacja to najpoważniejsze problemy stanowienia prawa w polskim systemie ochrony zdrowia. Wielu powyższych błędów można było uniknąć, gdyby poważnie potraktowano dialog społeczny oraz przeprowadzono rzetelne i konstruktywne konsultacje ze stroną społeczną. Wszyscy jesteśmy zainteresowani tym samym – bezpieczeństwem zdrowotnym Polek i Polaków, ochroną miejsc pracy oraz ochroną przedsiębiorców. Ważna jest dyskusja nad wprowadzanymi zmianami prawnymi i należy to robić w taki sposób, aby wszyscy interesariusze mieli okazję wypowiedzenia się, a stanowione prawo nie wymagało doprecyzowania poprzez interpretacje poszczególnych przepisów. Najważniejsze w procesie stanowienia prawa jest przygotowywanie rozwiązań organizacyjno-prawnych, dających nam wszystkim poczucie bezpieczeństwa. Niestety coraz częściej zdarza się, że decydenci tworzą regulacje, które nie do końca przekładają się na korzyści i bezpieczeństwo obywateli, a wręcz przeciwnie – niosą za sobą niestabilność.

Przykłady:

- **Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw**

W przypadku ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw – rządowy projekt (druk 1450) nie doczekał się konsultacji społecznych. W standardowym procesie legislacyjnym projekt byłby przedmiotem konsultacji publicznych, niezależnie od tego jak ważny interes społeczny realizuje, tym bardziej że – jak czytamy w uzasadnieniu i *Ocenie Skutków Regulacji* – projekt ustawy będzie miał wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Zaproponowane w omawianej ustawie rozwiązania odnoszą się między innymi do zakresu minimalnej wysokości środków publicznych przeznaczanych corocznie na ochronę zdrowia, więc tym bardziej strona społeczna powinna mieć zagwarantowane prawo głosu w tej sprawie. Nowelizacje każdego systemowych rozwiązań, w tym takich jak zostały zawarte w tej omawianej ustawie, powinny odbywać się z zachowaniem konsultacji społecznych i z przedstawieniem pełnej oceny skutków regulacji, tym bardziej że składka zdrowotna stanowi blisko 90% przychodów budżetu NFZ i jest jedną z danin publicznych obciążających pracodawcę oraz pracownika. Koszty pośrednie chorób kosztują polską gospodarkę ponad 150 mld zł (dane ze *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*). Gros z tych kosztów ponoszą polscy przedsiębiorcy. Tym bardziej udział strony społecznej w tworzeniu rozwiązań dotyczących zapewnienia odpowiedniego finansowania systemu opieki zdrowotnej, a tym samym zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego Polek i Polaków, powinien podlegać szerokiej dyskusji społecznej.

- **Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw – Polski Ład**

Konsultacje publiczne „Polskiego Ładu” trwały w sumie 35 dni. W konsultacjach ok. 80 podmiotów zgłosiło swoje uwagi do projektu. Resort finansów do łącznie ponad 1000 stron uwag strony społecznej odniósł się już po 10 dniach od zamknięcia konsultacji, publikując raport mieszczący się na 10 stronach. Na 30 wyszczególnionych uwag w 22 przypadkach odniesiono się, stwierdzając lakonicznie, *nie uwzględniono*. Po pierwsze – należy zauważyć, że merytorycznych uwag do projektu było setki, stąd zaskakujące jest, że resort finansów sprowadził je do zaledwie 30 zagadnień. Po drugie – oczywiste jest, że przez 10 dni wnioskodawca nie mógł rzetelnie przeanalizować zgłoszonych uwag, co znalazło swoje odzwierciedlenie w ustawie, która okazała się pełna błędów i sprzeczności. Termin 35-dniowy, choć dłuższy niż zakłada to ustawa o RDS, nie dawał szansy na realne konsultacje tak obszernego i daleko idącego projektu. Wszystko to prowadzi do konkluzji, że konsultacje były w rzeczywistości pozorne, a rząd za wszelką cenę dążył do skierowania projektu pod obrady Sejmu.



TRYB ODRĘBNY

W analizowanym okresie zaobserwowaliśmy nadmierne i nierzadko nieuzasadnione wykorzystywanie trybu odrębnego z § 98 i 99 *Regulaminu prac Rady Ministrów*. Projekty te są procedowane z pominięciem etapu konsultacji, opiniowania i uzgodnień, bez rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów i inne właściwe komitety oraz rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą. Decyduje o tym Prezes Rady Ministrów, wówczas gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów.

Przyśpieszenie procedowania projektów w ostatnim czasie jest uzasadniane konsekwencjami agresji zbrojnej Rosji na Ukrainę, w tym m.in. koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa czy pomocy uchodźcom. W pełni zgadzamy się z tym, że sytuacja, z jaką mamy do czynienia, jest wyjątkowa i z punktu politycznego, ale i społeczno-gospodarczego, niezwykle trudna. Organy państwa musiały w związku z tym podjąć szereg ważnych i pilnych decyzji. Niemniej jednak, analizując przyjmowane ustawy, należy stwierdzić, iż nie zawsze ich procedowanie w trybie odrębnym było rzeczywiście uzasadnione.

Przykłady:

● Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym

Ustawa ta wprowadziła dodatek osłonowy dla gospodarstw domowych, które mają dochody nieprzekraczające 2100 zł w gospodarstwie jednoosobowym, bądź 1500 zł na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Dodatek osłonowy to element *Tarczy Antyinflacyjnej*, który ma zniwelować rosnące ceny energii, gazu i żywności. W przypadku tej ustawy jej pilne procedowanie w trybie odrębnym zostało uzasadnione *koniecznością niezwłocznego wdrożenia instrumentów osłonowych zawartych w projekcie w związku z postępującym wzrostem cen energii i inflacji wpływającej na wzrost cen żywności oraz dynamiczną sytuacją na rynku*.

● Ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

Projekt tej ustawy został 10 maja br. przyjęty przez Radę Ministrów i tego samego dnia poddany pierwszemu czytaniu w Sejmie. 12 maja ustawa została już uchwalona. Zatem procedowanie dokumentu było ekspresowe. Ustawa była procedowana w trybie odrębnym, stąd zrezygnowano również z formalnych konsultacji społecznych. Sam dokument zakłada stworzenie systemu teleinformatycznego z ofertami pracy dla obywateli Ukrainy, dzięki któremu możliwe jest dopasowanie ofert do kwalifikacji i umiejętności osób poszukujących pracy. Idea jest jak najbardziej słuszną, choć do tempa prac nad tą regulacją można mieć już zastrzeżenia. Zwłaszcza, że sam portal www.pracawpolsce.gov.pl został uruchomiony dopiero 8 lipca br.

IMPLEMENTACJA PRAWA UNIJNEGO

Problem z niezwykle krótkimi konsultacjami dotyczy w szczególności dokumentów unijnych i opiniowania stanowisk rządu wobec nich. W tym przypadku zazwyczaj jest to kilka dni, a czasem nawet zaledwie 1 dzień. Pamiętajmy, że materia prawa unijnego jest niezwykle skomplikowana i specyficzna, a projektowane regulacje zazwyczaj mają dużą objętość (po kilkadziesiąt stron). Analiza i ocena takiego dokumentu w kilka dni jest praktycznie niemożliwa.

Nierzadko mamy do czynienia z sytuacją, kiedy ustawodawca opóźnia wdrożenie unijnej regulacji. Odwleka ją w czasie, a gdy nadchodzi już termin implementacji – tworzy projekty w pośpiechu, konsekwencją czego są liczne uwagi zgłaszane w toku konsultacji społecznych. Projekt trzeba dopracować, co wymaga czasu i wydłuża proces stanowienia prawa. W efekcie ustawa wdrażająca prawo unijne jest spóźniona, a postanowienia dyrektywy zaczynają obowiązywać pomimo braku odpowiedniej ustawy w prawie krajowym.

Należy pamiętać, że *Regulamin Sejmu* w art. 95a i n. określa postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo UE. Charakteryzuje się on przede wszystkim szybszym, niż w postępowaniu zwykłym, przechodzeniem do drugiego czytania projektu ustawy [art. 95e] oraz odpowiednio przyspieszonym trybem rozpatrywania poprawek Senatu do ustawy już przez Sejm uchwalonej [art. 95f]. Nie oznacza to jednak, że implementacja prawa unijnego ma się odbywać w pośpiechu, a także wbrew przyjętemu trybowi. Ustanowienie specjalnych trybów legislacyjnych dedykowanych określonym ustawom ma funkcję porządkową i pozwala na pewne odstępstwa prawnie uzasadnione. Brak korzystania ze specjalnych trybów, w przypadkach kiedy jest to możliwe, również ukazuje słabość procesu legislacyjnego.

Przykłady:

- **Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, tzw. dyrektywa SUP – termin implementacji upłynął 3 lipca 2021 r.**
- **Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii – termin implementacji minął 17 grudnia 2021 r.**
- **Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta, tzw. dyrektywa Omnibus – termin implementacji upłynął 28 maja 2022 r.**



2. TAJNE PROJEKTY

Przy grzechu tajności należy zauważyć, że w ostatnim czasie coraz częściej spotykamy się z problemem niedostępności projektów na stronie *Rządowego Centrum Legislacji* (RCL). W wykazie projektów pojawia się nazwa projektu, ale samego dokumentu brakuje. Z taką niechlubną praktyką mamy do czynienia na przestrzeni ostatniego roku. Trudno stwierdzić czy jest to zwykłe niedopatrzenie czy raczej celowe działanie. Zdarza się, że projekty nie są w ogóle umieszczane na stronie RCL albo pojawiają się tam dopiero po ich przyjęciu przez Radę Ministrów. Problem ten dotyczy również aktów prawnych, o których było dość głośno i które były ważnymi inicjatywami rządowymi, jak chociażby tzw. 14-tki czy pomoc dla kredytobiorców. Oznacza to, że rząd zapowiada jakieś rozwiązania, nawet je przyjmuje, ale ich treść jest publikowana z opóźnieniem. Takie postępowanie nie tylko wyklucza prowadzenie konsultacji społecznych, odniesienie się do projektowanych regulacji, ale nawet samo zapoznanie się z treścią projektu. Jest on ujawniany dopiero kiedy trafi do Sejmu, gdzie może być procedowany bardzo szybko i nie ma już wtedy szans na jakiegokolwiek zmiany. Ponadto zdarza się, że już po zakończeniu etapu rządowego informacje o danym projekcie nie są dostępne na stronie internetowej. Spotykamy się również z tym, że stanowiska i opinie zgłaszane w toku konsultacji, m.in. przez partnerów społecznych, nie podlegają ujawnieniu na stronie RCL. Takie praktyki prowadzą do braku transparentności procesu legislacyjnego. Jest to bardzo niebezpieczne zjawisko, które rodzi ryzyko nadużyć. Dlatego apelujemy o pełną jawność w tym zakresie i powrót do dawnych, dobrych standardów.

Przykłady:

- **Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa**

Grzech tajności jest widoczny w szczególności na gruncie ustaw o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ustawa z 12 marca br. była to pierwsza reakcja ustawodawcy na skutki wojny w Ukrainie.

Nastąpiła pilna potrzeba uregulowania kwestii pobytu oraz wsparcia dla osób uciekających przed wojną. Oczywiście nikt nie kwestionował konieczności podjęcia tych przedsięwzięć legislacyjnych, jednak Rada Ministrów w większości przypadków nie skorzystała z możliwości procedowania ustawy chociażby w trybie pilnym. Projekt był procedowany w trybie odrębnym, co też budzi zastrzeżenia. Treść projektu została udostępniona przez Radę Ministrów dopiero w momencie wniesienia go do Sejmu.

- **Ustawa z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw**

Projekt procedowano z pominięciem etapu konsultacji i opiniowania, nie został umieszczony na stronie RCL, szybko przyjęty przez rząd i skierowany do Sejmu. Ustawa dotyczyła doprecyzowania niektórych przepisów ustawy z dnia 12 marca br., a także uzupełniła kwestie w niej pominięte. Biorąc pod uwagę, że ustawa zmieniana została uchwalona bez formalnego nadania trybu pilnego, lecz w nadużywanym przez projektodawcę trybie odrębnym, popieranie tego błędu przy ustawie zmieniającej również budzi poważne zastrzeżenia.

3. WRZUTKI POSELSKIE

Z wrzutkami poselskimi mamy do czynienia, w sytuacji gdy rządowy proces prawodawczy zostaje bez uzasadnienia zastąpiony szybkimi wrzutkami poselskimi. Taki zabieg pozwala ominąć formalne wymogi konsultacji społecznych i zasadniczo ogranicza możliwość dyskusji nad danym projektem. Sam projekt jest wówczas zazwyczaj bardzo szybko procedowany w Sejmie. Niestety wciąż jesteśmy zaskakiwani takimi projektami.

Grzech „wrzutki poselskiej” przypisujemy również ustawom, do których wniesiono dużo poprawek. Czyli projekt, który jest inicjatywą rządową, w Sejmie jest modyfikowany – nie tylko poprawiany, ale także istotnie zmieniany.

Jednocześnie zwracamy uwagę, że zgodnie z art. 34 ust. 3 *Regulaminu Sejmu* w wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie

przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Faktycznie obowiązek ten jest realizowany przez Szefa Kancelarii Sejmu i tego rodzaju projekty kieruje się do konsultacji z partnerami społecznymi. Jednak bardzo często są to inicjatywy legislacyjne posłów opozycji, a co za tym idzie – szansa na ich uchwalenie staje się znikoma. Tymczasem większej uwagi wymagają projekty posłów partii rządzącej, a w ich przypadku powyższy obowiązek nie zawsze jest realizowany.

W celu zapewnienia ustawowej gwarancji konsultowania z partnerami społecznymi projektów innych niż rządowe, postulujemy zmianę *ustawy o Radzie Dialogu Społecznego*. Proponujemy dodanie art. 5a i dopisanie obowiązku kierowania odpowiednio przez Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu projektów: poselskich, senackich, komisyjnych, obywatelskich i prezydenckich do konsultacji ze stroną pracowników i pracodawców Rady, przed ich skierowaniem do pierwszego czytania. W przypadku tego rodzaju projektów obowiązywałby 30-dniowy okres konsultacji, z możliwością skrócenia do 21 dni w wyjątkowych sytuacjach.

Przykłady:

- **Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw – Polski Ład**

W trakcie prac nad „Polskim Ładem”, jednak już po zakończeniu konsultacji publicznych, dopisano do projektu wprowadzenie zupełnie nowego podatku, tzw. minimalnego CIT. Nie była to co prawda wrzutka poselska, aczkolwiek należy potraktować taki zabieg analogicznie. Zarówno w przypadku wrzutek poselskich, jak i rządowych, partnerzy społeczni nie mają możliwości formalnego odniesienia się do proponowanych rozwiązań. Nie można nie wspomnieć, że wprowadzanie zupełnie nowego obciążenia z zaskoczenia, na kilka miesięcy przed jego wejściem w życie, to cios w poczucie pewności i stabilności prawa.

Inne przykłady:

- **Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw.**
- **Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego.**
- **Ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw.**

Powyższe nowelizacje stanowiły formalnie projekty poselskie, jednakże treść uchwalonych przepisów, ich redakcja oraz regulowana materia pozwala przyjąć wniosek, że zostały one przygotowane przez rządowych specjalistów, a następnie [celem pominięcia konsultacji społecznych], wniesione do Sejmu przez grupę posłów.

4. NADMIERNY POŚPIECH

Z ustawami przyjmowanymi w nadmiernym pośpiechu mamy do czynienia najczęściej w przypadku rozwiązań doraźnych. Konsekwencją takiego działania są akty normatywne przygotowane niezgodnie z zasadami legislacji, bez rzetelnych konsultacji z podmiotami podlegającymi regulacji ustawy, z niekompletną oceną skutków ustawy, ze zbyt krótkim *vacatio legis*. Wprowadzane w ten sposób regulacje nie pozwalają adresatom norm prawnych odpowiednio przygotować się do nowych obowiązków.

Nie tylko rząd pracuje w pośpiechu, skracając czas na konsultacje społeczne albo decydując się na procedowanie projektu w trybie odrębnym. Robi to też Sejm. Praktyką stało się już uchwalanie ustawy podczas jednego posiedzenia. Oznacza to, że I, II i III czytanie odbywa się na tym samym posiedzeniu Sejmu. Zatem procedowanie ustawy przez posłów trwa zazwyczaj 2-3 dni, bo tyle trwają posiedzenia

Izby Niższej. W takim czasie wnikliwa analiza ustawy, jej merytoryczna ocena i praca nad nią, chociażby w komisji, okazuje się zwyczajnie niemożliwa. Funkcja Sejmu zostaje wówczas sprowadzona do głosowań i uchwalania ustaw – bez angażowania posłów w prace merytoryczno-legislacyjne. Przy tak szybkim procedowaniu Senat również nie ma szans na bycie prawdziwą „Izbą Refleksji”.

Nierzadko zdarza się, że po pierwszym czytaniu projektu nawet na posiedzeniu plenarnym, jest on szybko kierowany do komisji, ta zbiera się tego samego dnia, nazajutrz odbywa się już II czytanie projektu, a zaraz po nim III, czyli głosowanie. Co więcej – takie postępowanie, które stało się już praktyką, jest sprzeczne z art. 44 ust. 3 *Regulaminu Sejmu*. Stanowi on, że drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej. Najwyraźniej Izba Niższa parlamentu przy procedowaniu niemal każdej ustawy postanawia inaczej i skraca ten czas.



TRYB PILNY:

Art. 123 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* stanowi, że Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Natomiast *Regulamin Sejmu* oraz *Regulamin Senatu* określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.

Z treści cytowanego przepisu wynika, że nie ma on charakteru bezwzględnego i to Rada Ministrów posiada wyłączne prawo do inicjowania postępowania ustawodawczego w tym trybie. Decyzja o uznaniu projektu za pilny ma charakter uznaniowy i nie podlega ocenie na dalszym etapie procesu legislacyjnego. Różne mogą być powody procedowania projektu ustawy w trybie pilnym, np. nadzwyczajne okoliczności faktyczne czy konieczność reakcji ustawodawcy na bieżącą sytuację. Rada Ministrów może nadać klauzulę pilności tylko projektom przez siebie przygotowywanym, a przytoczona regulacja konstytucyjna przyznaje Sejmowi dosyć ograniczone pole formalnego podważania celowości stosowania tej klauzuli w konkretnym przypadku. Zarówno Marszałek Sejmu, przyjmujący projekt opatrzony klauzulą pilności, jak i komisja rozpatrująca go w pierwszym czytaniu nie mogą zakwestionować przyjęcia tego trybu z wyjątkiem sytuacji enumeratywnie wskazanych w art. 123 ust. 1 *Konstytucji*.

W okresie objętym raportem grzechy takie jak: pośpiech ustawodawcy, brak konsultacji społecznych czy tajność są widoczne w szczególności na gruncie ustaw o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Oczywiście nikt nie kwestionował konieczności podjęcia tych przedsięwzięć legislacyjnych, jednak Rada Ministrów w większości przypadków nie skorzystała z możliwości procedowania tych ustaw w trybie pilnym. Tylko jedna z tzw. ustaw pomocowych – *ustawa z dnia 23 marca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* była procedowana formalnie w tym trybie.

Konstytucja RP wyraźnie daje Radzie Ministrów ten przywilej, aby określone działania ustawodawcy, z uwagi na newralgiczną materię będącą przedmiotem normowania, zostały przyjęte w specjalnym trybie. Zachowanie tego trybu jest zgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Pomimo formalnego braku nadania projektom klauzuli pilności, były one procedowane na zasadach trybu pilnego, co nie powinno mieć miejsca.

Przykłady:

● **Ustawa z dnia 26 maja 2022 r. o kolejnym w 2022 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów**

Jest to ustawa o tzw. 14-tej emeryturze – czyli kolejnym po tzw. 13-tce dodatkowym, rocznym świadczeniu przyznanym emerytom i rencistom, finansowanym z Funduszu Solidarnościowego. Projekt tej ustawy nie został zamieszczony na stronie RCL, a raczej został umieszczony już po jego przyjęciu przez Radę Ministrów, co nastąpiło 17 maja 2022 roku. Nie przeprowadzono tu również konsultacji społecznych, ale – co ciekawe – w OSR nie wspomniano jakoby projekt miał być procedowany w trybie pilnym czy odrębnym. Najwyraźniej projektodawca uznał, że skoro projekt jest generalnie pozytywny dla obywateli, to nie warto go z nikim konsultować. Projekt został skierowany do parlamentu i 25 maja br. odbyło się I czytanie na posiedzeniu Sejmu, gdzie zdecydowano o jego skierowaniu do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Sprawozdanie Komisji było gotowe jeszcze tego samego dnia i tego samego dnia odbyło się II czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu. Projekt skierowano następnie do Komisji Polityki Senioralnej oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Następnego dnia, czyli 26 maja, gotowe było już sprawozdanie Komisji i odbyło się III czytanie, tym samym przedmiotowa ustawa została uchwalona w dwa dni (!). Akurat ta ustawa ma daleko idące konsekwencje dla finansów państwa, ponieważ koszt tzw. 14-emerytury szacuje się na 12 mld zł. Natomiast łączny koszt, wliczając wypłatę tzw. 13-tej emerytury, wyniesie ponad 22 mld zł. Na procedowanie regulacji, które tak bardzo obciążają budżet państwa, warto chyba jednak poświęcić więcej czasu niż tylko dwa dni.

● **Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw – Polski Ład**

Tempo prac nad projektem było nadzwyczajne. Najpierw Premier w maju ubiegłego roku przedstawił podczas konferencji prasowej prezentację z najważniejszymi propozycjami zmian. Po tym wydarzeniu rozgorzała dyskusja i próba odgadnięcia,

czego tak naprawdę po zapowiedzianym projekcie można się spodziewać. 26 lipca 2021 roku światło dzienne ujrzał rządowy projekt ustawy i nastąpiło tąpnięcie. Kolaśna ilość zmian z terminem wejścia w życie już od 1 stycznia br. nie dawała realnej szansy, by się do nich przygotować. Zmianami zaskoczeni zostali przedsiębiorcy, pracownicy oraz prawnicy i księgowi. Z obawy przed brakiem możliwości dostosowania się do nowych regulacji, wielu przedsiębiorców zawiesiło bądź zlikwidowało swoje działalności.

5. BRAK KONCEPCJI

Z zasad techniki prawodawczej wynika, że w przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, jeżeli projekt ten nie jest opracowywany na podstawie założeń, należy w szczególności ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie oraz określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez uchwalenie ustawy⁹. Natomiast samo podjęcie tej decyzji powinno poprzedzać określenie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań, a także dokonanie wyboru sposobu interwencji organów władzy publicznej.

Projektowanie aktów normatywnych z pominięciem dokładnych analiz i bez opracowanej koncepcji powoduje, że późniejsze skutki uchwalonych przepisów mogą być trudne do przewidzenia. W skrajnych przypadkach uchwalone przepisy mogą doprowadzić do skutków całkowicie odmiennych, a także wzmocnić stan niepewności prawa.

Grzech braku koncepcji to także pokłosie braku praktyki prowadzenia prekonsultacji i opracowywania założeń projektów ustaw. Gdyby przy podejmowaniu każdej inicjatywy ustawodawczej jej wnioskodawca przeprowadziłby odpowiednie przygotowania, zapewne nie mielibyśmy takiego grzechu w naszej legislacji. Być może dałoby się wtedy uniknąć lub wręcz wyeliminować nie tylko grzech braku koncepcji, ale również inne grzechy, takie jak: nadregulacja czy niestabilność prawa, które są pewną jego konsekwencją.

⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [tj. Dz.U. 2002 nr 100 poz. 908].

Przykłady:

● Ustawa z dnia 29 września 2021 r. o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego w części województwa podlaskiego i lubelskiego wiązało się dla przedsiębiorców działających na tym obszarze ze znacznym ograniczeniem prawa prowadzenia działalności gospodarczej – w szczególności dotyczyło to branży turystycznej. Obowiązująca od 20 lat ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela przyznaje przedsiębiorcom prawo do odszkodowania w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego do wysokości poniesionej szkody rzeczywistej. Mimo istnienia regulacji ogólnych, które jeszcze nigdy nie zostały zastosowane (na podstawie Konstytucji RP z 1997 roku stan nadzwyczajny wprowadzono pierwszy raz w 2021 roku), ustawodawca postanowił uregulować kwestię odszkodowań odrębną specustawą, która wedle założeń stanowi uproszczony tryb dochodzenia odszkodowania, a jednocześnie stawia poszkodowanych w gorszej sytuacji prawnej, aniżeli regulacje ogólne. Specustawa początkowo dotyczyła enumeratywnie wymienionych podmiotów (głównie z branży turystycznej), przez co inni poszkodowani przedsiębiorcy nie mogli ubiegać się na podstawie specustawy o odszkodowanie. Błąd ten naprawiono dopiero późniejszą nowelizacją, jednakże pozostali przedsiębiorcy, ubiegając się o odszkodowanie, muszą uzyskać dodatkowo zgodę ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz spełniać bardzo ocenne przesłanki. Ponadto odszkodowanie (zwane w specustawie „rekompensatą”) zostało ograniczone do wysokości 65% średniego miesięcznego przychodu, podczas gdy ogólne regulacje przyznają prawo do odszkodowania do wysokości poniesionej szkody rzeczywistej. Co więcej, wypłata tego mniejszego odszkodowania (rekompensaty) wiąże się ze zrzeczeniem przez przedsiębiorcę pozostałych roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa przysługujących w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego. Dla porównania – regulacje ogólne z 2002 roku nie zawierają analogicznego przepisu. W przypadku tej ustawy rząd faktycznie miał pewną koncepcję. Jednak już od począt-

ku była ona niedopracowana i zawierała błędy, które trzeba było korygować. Kuriozalne jest to, że rozwiązania z ustawy uderzyły de facto w podmioty, którym miały pomóc.

● Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, tzw. Polski Ład 2.0

Zaledwie po niecałych trzech miesiącach obowiązywania „Polskiego Ładu” opublikowano projekt naprawczy, który miał za zadanie „odkręcić” najgorsze legislacyjne wpadki tej ustawy.

Ogólne założenia projektu ustawy należy ocenić pozytywnie – jako realizację części postulatów zgłaszanych przez doradców podatkowych i przedsiębiorców jeszcze na etapie konsultacji społecznych oraz w toku prac legislacyjnych prowadzonych w 2021 roku nad zmianami systemu prawa podatkowego oraz systemu ubezpieczeń zdrowotnych określanych ogólnie mianem *Nowego Ładu*. W szczególności pozytywnie odnieść się należy do przywrócenia wspólnego rozliczenia się rodzica samotnie wychowującego dziecko z dzieckiem czy likwidacji skomplikowanej tzw. ulgi dla klasy średniej. Nadal jednak nie rozwiązano problemu związanego z drastycznym podniesieniem wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne przy równoczesnej całkowitej likwidacji odliczenia, choćby częściowo, owej składki od podatku dochodowego. Ta zmiana w sposób drastyczny podniosła obciążenia daninami publicznymi, choć w istocie składka na ubezpieczenie zdrowotne stała się obecnie podatkiem zdrowotnym wobec iluzorycznej ekwiwalentności świadczeń opieki zdrowotnej w porównaniu do wzrostu obciążeń z tego tytułu. Zaproponowane w ustawie rozwiązania mające stanowić rekompensatę braku odliczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne od podatku są nadal dalece niesatysfakcjonujące. Nadal jest to gaszenie pożaru, który samemu się wywołało.

● Ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw

W uzasadnieniu ustawodawca przyznał wprost, że projekt ustawy jest odpowiedzią na uwagi zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego, że poprzednia

nowelizacja ustawy o odnawialnych źródłach energii zmieniająca zasady rozliczeń prosumentów wpłynie negatywnie na możliwość zakończenia realizacji tzw. projektów parasolowych i grantowych z powodu rezygnacji osób zainteresowanych, czego wcześniej ustawodawca nie przewidział. Z tej przyczyny stało się konieczne szybkie naprawienie błędu legislacyjnego. Gdyby w Polsce prowadzono rzetelne konsultacje publiczne, to może nie dochodziłoby do takich sytuacji?

6. NADREGULACJA

Nadprodukcja aktów prawnych (tzw. inflacja legislacyjna) jest pokłosiem zasady „zawsze regulować”. Pomimo iż liczba ustaw przyjmowanych rocznie w Polsce od 2001 do 2007 roku zmniejszała się, to w 2008 roku nastąpiło zintensyfikowanie działalności legislacyjnej¹⁰. Ten wzrost aktywności ustawodawcy dobitnie widać również w ostatnim czasie. Niniejszy raport opiera się na analizie 245 ustaw uchwalonych w okresie od 1 kwietnia 2021 roku do 31 maja 2022 roku. Poprzedni zaś bazował na 174 uchwalonych od 21 listopada 2019 roku do 31 marca 2021 roku. Jest to olbrzymi wzrost i nadprodukcja prawa. Nasze obserwacje dowodzą, że wcześniejszy spadek był tylko chwilowy i spowodowany pandemią. W 2021 roku produkcja prawa znowu wyraźnie przyspieszyła. Jak wynika z raportu firmy Grant Thornton łącznie uchwalono wówczas 20 960 stron aktów prawnych i jest to o 40% więcej niż w 2020 roku. Jest to jeden z najwyższych wyników z ostatnich trzech dekad¹¹. Jak widać – w ostatnim czasie wraz ze wzrostem inflacji ekonomicznej, wzrasta też inflacja prawa.

Powstaje też pytanie czy liczba aktów prawnych odzwierciedla liczbę problemów społeczno-gospodarczych zidentyfikowanych przez rząd i czy w każdym przypadku taki problem należy rozwiązywać przez przyjęcie aktu prawnego? Wydaje się, że polski ustawodawca, jeśli ma wybór, to woli jednak daną sprawę uregulować, najlepiej dogłębnie i wyczerpująco. Jeżeli później okaże się, że coś zostało pominięte czy wymaga wyjaśnienia, to pozostaje nowelizacja. I to najlepiej zmieniająca jeszcze szereg innych ustaw. Tym samym liczba stron stanowionego prawa rośnie,

¹⁰ Ministerstwo Gospodarki [Lepsze prawo. Program reformy regulacji].

¹¹ Barometr Prawa – marzec 2022 r.

a otoczenie prawno-regulacyjne w naszym kraju staje się coraz mniej przejrzyste, spójne i przyjazne.

Co więcej, z nadregulacją często mamy do czynienia przy implementacji prawa unijnego. Polski ustawodawca rzadko kiedy opiera się pokusie, aby w ustawie wdrażającej nie wprowadzać dodatkowych regulacji wykraczających poza minimum określone dyrektywą. Tym samym zasada UE+0 nie zawsze jest realizowana.

Przykłady:

- **Ustawa z dnia 29 września 2021 r. o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.**

W związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego w przygranicznych gminach województwa podlaskiego i lubelskiego, na tym obszarze została ograniczona możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, co stanowi podstawę do ubiegania się przez przedsiębiorców o odszkodowanie. Powyższą kwestię reguluje ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Jednakże, mimo obowiązywania ogólnej regulacji, ustawodawca postanowił wydać w tym przedmiocie specustawę dotyczącą odszkodowań za wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w gminach przy granicy z Białorusią. Jest to klasyczny przykład nadregulacji, gdzie obok ustawy kompleksowo i wyczerpująco regulującej daną kwestię, dodawana jest ustawa szczególna dotycząca konkretnego podmiotu, przedmiotu czy zdarzenia.

- **Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw**

Ustawa przewiduje:

- indeksację stawek podatku akcyzowego na alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane [z wyłączeniem cydru i perry] i wyroby pośrednie o: 10% w 2022 roku i co roku o 5% w latach 2023-2027;

- podwyższenie od 2022 roku minimalnej stawki akcyzy na papierosy do 105% całkowitej kwoty akcyzy, naliczonej od ceny równej średniej ważonej detalicznej cenie sprzedaży papierosów;
- wprowadzenie od 2022 roku minimalnej stawki akcyzy na tytoń do palenia w wysokości 100% całkowitej kwoty akcyzy, naliczonej od ceny równej średniej ważonej detalicznej cenie sprzedaży tytoniu do palenia;
- podwyższenie stawki akcyzy na wyroby nowatorskie poprzez podniesienie stawki kwotowej o 100% od 1 stycznia 2022 roku i co roku o 10% w latach 2023-2027;
- podwyższenie stawek akcyzy na papierosy i tytoń do palenia poprzez podniesienie stawki kwotowej co roku o 10% w latach 2023-2027.

Z zaniepokojeniem przyjęliśmy rządowy projekt ustawy podnoszącej stawki akcyzy od piwa o 10% w 2022 roku oraz po 5% w kolejnych latach, aż do 2027 roku. Według proponowanego projektu stawka akcyzy na piwo ma wzrosnąć z obecnych 8,57 zł od 1 hektolitra za każdy stopień Plato do 12,04 zł, co oznacza, że stawka wzrośnie o ponad 40% na przestrzeni zaledwie 6 lat. Tak drastyczne podniesienie stawki następuje zaledwie 2 lata po tym, jak z początkiem 2020 roku stawkę akcyzy na piwo podniesiono o 10% z 7,79 zł na 8,57 zł. W efekcie przeprowadzonej w 2020 roku oraz planowanej podwyżki stawka akcyzy na piwo w okresie od 2020 do 2027 roku wzrośnie o 54%. To skala podwyżki niespotykana od początku wprowadzenia w Polsce podatku akcyzowego od piwa. Na przestrzeni minionych 20 lat stawka akcyzy na piwo wzrosła o 53%. Teraz ma wzrosnąć o tyle samo w ciągu zaledwie siedmiu lat.

Uważamy, że podejmowanie decyzji podatkowych o tak dużej skali i wpływie na branżę ważną z punktu widzenia całego łańcucha wartości, a co za tym idzie – polskiej gospodarki, powinna poprzedzać uważna analiza danych opisujących kondycję podmiotów, których ona dotyczy, sytuację na rynku dotkniętym zmianą, wpływu na branżę powiązane, w tym przede wszystkim na rolnictwo oraz tradycyjny handel detaliczny, jak również trendów konsumenckich, które ma ona kształtować. Niestety, w OSR projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym zabrakło tego rodzaju analizy.

- **Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw – Polski Ład**

Ustawa wprowadziła zmiany w dwudziestu sześciu ustawach, w tym przede wszystkim regulujących opodatkowanie dochodów oraz obowiązków ubezpieczenia zdrowotnego, wprowadzając w nich zmiany mające wpływ na wysokość i rozłożenie ciężarów daninowych, uprawnienia organów skarbowych i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, obowiązki przedsiębiorców i konsumentów, skłonność podatników do inwestowania, obowiązki ewidencyjne, informacyjne i dokumentacyjne podatników oraz fiskalizujące system podatkowy.

Celem zmian było – jak wynika z uzasadnienia projektu oraz dołączonej do niego *Oceny Skutków Regulacji (OSR) – stworzenie przyjaznego i sprawiedliwego systemu podatkowego, który pozwoli Polsce na zajęcie dominującej pozycji w wyścigu o inwestycje, będącego efektem procesu zmiany globalnych łańcuchów dostaw.*

Nie ulega wątpliwości, że cel nie został osiągnięty.

Ilość zmian nie pozwalała na ich jednoznaczną ocenę. Projekt zawierał zarówno regulacje, które należało ocenić pozytywnie [podwyższenie kwoty wolnej od podatku oraz zmiany w skali podatkowej, zmiany we wspólnym rozliczaniu małżonków, rozszerzenie zakresu ulgi rehabilitacyjnej, wprowadzenie odliczenia od dochodu składek związkowych], jak też fiskalizujące system podatkowy, co z punktu widzenia podatników nigdy nie jest działaniem oczekiwanym.

- **Ustawa z dnia 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw**

Mimo że w uzasadnieniu do projektu [druk 2268] przyjętej ustawy z dnia 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw napisano, że projekt ustawy nie będzie miał negatywnego wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców w zakresie nałożenia na nich nowych albo wykonywania dotychczasowych obowiązków, to jednak przygotowane rozwiązania prawne nałożyły na podmioty lecznicze funkcjonujące poza systemem publicznym dodatkowe zobowiązania finansowe.

Z uwagi na odmienny model funkcjonowania prywatnych i publicznych placówek medycznych, a także odmienny katalog wyzwań stojących przed każdym

z wymienionych rodzajów podmiotów, istotnym wydaje się rozróżnienie specyfiki ich działalności w projektowanej legislacji dot. ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych. Próby tworzenia szeroko zakrojonej, uniwersalnej legislacji najczęściej odnoszą skutek odwrotny do zamierzonego – brak precyzji i troski o uwzględnienie istotnych niuansów legislacyjnych wynikających ze specyfiki funkcjonowania placówek medycznych poza publicznym systemem opieki zdrowotnej w rezultacie pogarsza, a nie poprawia efektywność i jakość ich funkcjonowania, rodząc negatywne skutki dla pacjentów. Omawiana regulacja dotyczy wszystkich podmiotów leczniczych w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, ale podmioty te są różnie finansowane i każda zmiana w zakresie wynagrodzeń – nawet o ile byłaby sfinansowana w ramach środków sektora publicznego (NFZ, budżet państwa) – rodzi presję na wzrost wynagrodzeń także w sektorze finansowanym ze środków prywatnych. Warto zaznaczyć, że w zakresie podmiotów leczniczych nieposiadających umów z NFZ omawiana ustawa nakłada obowiązek bez pokrycia finansowego. Placówkom medycznym funkcjonującym w modelu publicznym zapewnia się pokrycie – zgodnie z *Oceną Skutków Regulacji* – finansowania podwyżek wynagrodzeń będących skutkiem tej omawianej nowelizacji. W rezultacie tak zaprojektowana legislacja powinna jedynie adresować wyzwania i zapewniać rozwiązania dla modelu biznesowego opartego o współpracę z partnerem publicznym – NFZ. Niestety, w konsekwencji jej uchwalania te rozwiązania nakładają – bez zabezpieczenia pokrycia finansowego – zobowiązania również na podmioty lecznicze funkcjonujące na zasadach rynkowych poza systemem publicznym.

7. NIESTABILNOŚĆ PRAWA

Niepewność i ryzyko to nieodłączne elementy prowadzenia działalności gospodarczej. Niestabilność prawa to jeden z najłatwiej zauważalnych komponentów niepewności. Proces uchwalania ustaw, które oceniliśmy jako pogłębiające niestabilność prawa, zawiera jednocześnie następujące cechy: częste nowelizacje, krótkie *vacatio legis*, ograniczone konsultacje społeczne lub ich brak. Ponadto jest związany również z inflacją prawa, szybką oraz szczegółową legislacją, co oczywiście wpływa na obniżenie jego jako-

ści. Skomplikowane i szczególnie utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej są zmiany w prawie podatkowym i prawie pracy. Dobitym przykładem tego zjawiska jest tzw. Polski Ład. Tak szeroki zakres zmian dokonywany w relatywnie krótkim okresie powoduje, że przedsiębiorcy nie mogą być pewni, czy normy prawne, według których prowadzili działalność, nie ulegną zmianie, a próba sprawdzenia i zrozumienia wszystkich nowych przepisów staje się nierealna, co pokazują przywołane przez nas przykłady.

Zgodnie z art. 2 *Konstytucji* Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej fundamentalnej zasady wywodzą się kolejne, m.in. zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Niestabilność przepisów bez wątpienia je narusza. Istotą ww. zasady jest lojalność państwa wobec jednostki [czy też szerzej – wobec wszelkich podmiotów, którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przysługują prawa lub wolności]. Oznacza to przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku. Jej treść przejawia się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, *aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny*¹².

Przykłady:

- **Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni**

Powyższa ustawa miała na celu wyeliminowanie częstej praktyki obchodzenia przez sklepy zakazu handlu w niedziele poprzez jednoczesne posiadanie statusu placówki pocztowej. Tym samym wprowadzono możliwość handlu w niedzielę przez sklepy będące zarazem placówką pocztową, jeżeli miesięczny przychód ze sprzedaży detalicznej usług pocztowych wynosi co najmniej 40%. Analogiczny wymóg wprowadzono do sklepów będących zarazem kwiaciarnią, sklepem z pamiątkami,

¹² vide wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r. [sygn. akt K 27/00].

dewocjonaliami, wyrobami tytoniowymi, kioskiem, zakładem bukmacherskim, piekarnią, lodziarnią oraz obiektem gastronomicznym. By skorzystać z możliwości prowadzenia handlu w niedzielę, przedsiębiorca jest zobowiązany prowadzić podwójną ewidencję miesięcznego przychodu ze sprzedaży: z podziałem na działalność podlegającą wyjątkowi od zakazu handlu w niedzielę oraz na pozostałą działalność. Wprowadzanie dodatkowego wymogu ewidencyjnego jest nieuzasadnione, zważywszy, że w toku wykonywanej działalności gospodarczej przedsiębiorca posiada już inne dokumenty, takie jak: księgi rachunkowe, paragony, faktury VAT, na podstawie których można ustalić przewyższającą działalność. Wymaga podkreślenia, że wprowadzone zmiany mogą być dla przedsiębiorców trudne do zrealizowania, a handel w niedzielę w następnym miesiącu działalności będzie uzależniony od wyniku ewidencji za poprzedni miesiąc. Stwarza to niepewność prowadzenia działalności, utrudnia planowanie oraz może wymuszać częste zmiany organizacyjne i kadrowe.

● **Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (tzw. Lex TVN zawetowana przez Prezydenta RP)**

Co do zasady w niniejszym raporcie uwzględnione są ustawy, które przeszły cały proces legislacyjny i zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Jednakże, z uwagi na ilość uchyleń, które skutkowały zawetowaniem ustawy przez Prezydenta RP, warto przytoczyć powyższy projekt jako przykład naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zawetowana nowelizacja *ustawy o radiofonii i telewizji* miała zmienić warunki udzielania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych spółkom z udziałem osób zagranicznych. Jednocześnie ustawa nowelizująca przewidywała, że osoby zagraniczne oraz spółki zależne, posiadające w dniu wejścia ustawy w życie koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, mają dostosować swoją strukturę kapitałową oraz umowy lub statuty do ograniczeń wprowadzanych przez przedmiotową ustawę, co powoduje, że nowe warunki uzyskania koncesji będą miały zastosowanie do podmiotów, które koncesje już uzyskały. A zatem nowelizacja i jej skutki będą odnosić się również do podmiotów, które od kilku lat rozpowszechniają w Polsce programy telewizyjne na podstawie legalnie uzyskanych

koncesji. Rozwiązanie to ewidentnie stało w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego i wynikającą z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z zasadą ochrony interesów w toku oraz praw słusznie nabytych.

Wymaga podkreślenia, że nowelizacja była w zasadzie aktem indywidualnym i konkretnym – co stoi w sprzeczności z charakterem ustawy jako aktu abstrakcyjnego i generalnego – wymierzonym przeciwko właścicielowi telewizji TVN, który nie spełniał nowych warunków do uzyskania koncesji.

Zawetowana nowelizacja naruszała również konstytucyjnie chronioną sferę wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 22 *Konstytucji RP* ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jednakże wprowadzenie rozwiązań zawartych w zawetowanej nowelizacji nie jest konieczne dla ochrony bezpieczeństwa państwa [swoją drogą zagrożenia nie zostały sprecyzowane przez projektodawcę], zważywszy, że obecnie obowiązująca *ustawa o radiofonii i telewizji* zawiera już przepisy umożliwiające odmowę wydania koncesji, odmowę jej przedłużenia oraz jej cofnięcie z uwagi na zagrożenie bezpieczeństwa i obronności państwa.

● **Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw**

To już kolejny raz – nowelizacją *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* oraz *ustawy o finansach publicznych*, która podwyższa do 7 proc. PKB nakłady na ochronę zdrowia, przedłużono również obowiązywanie aktualnych wykazów świadczeniodawców zakwalifikowanych do systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej (tzw. sieci szpitali) do 30 czerwca 2022 r.

Ustawą z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw [druk 1948], w wyniku wprowadzenia proponowanej zmiany w art. 2 *ustawy z dnia 17 marca 2021 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych*

u ludzi, okres obowiązywania aktualnych wykazów świadczeniodawców zakwalifikowanych do systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej kolejny już raz uległ przedłużeniu o kolejne 6 miesięcy, do dnia 31 grudnia 2022 roku, tzw. sieć szpitali.

Za sprawą uchwalonej w marcu 2017 r. nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych został utworzony „System Podstawowego Szpitalnego Zabezpieczenia Świadczeń Opieki Zdrowotnej”, potocznie zwany „siecią szpitali”. Pierwszy wykaz szpitali zakwalifikowanych do sieci został opublikowany w czerwcu 2017 roku i miał obowiązywać do 30 czerwca 2021 roku. Termin ten został wydłużony w nowelizacji ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych z 17 marca 2021 roku. Zgodnie z nią obowiązujący wykaz zachowuje ważność do 31 grudnia 2021 roku. Sejm kolejny raz wydłużył obowiązywanie wykazów do 30 czerwca 2022 roku i ponownie do 31 grudnia 2022 roku. Ilość kolejno wprowadzonych nowelizacji zmian do terminu obowiązującej „sieci szpitali”, i to raz rządowym projektem, a innym razem poselskim, niestety pokazuje jak bardzo niestabilne jest nasze prawo.

Ustawy przyjęte w trybie „wołającym o pomstę do nieba”



NAJBARDZIEJ GRZESZNA USTAWA (!)

Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw – Polski Ład

Zgodnie z tym co zapowiadał rząd, ustawa wprowadzająca tzw. Polski Ład miała wprowadzić zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych polegające w szczególności na: podwyższeniu do 30 000 zł kwoty wolnej od podatku dla ogółu podatników obliczających podatek według skali podatkowej, podwyższeniu do 120 000 zł progu dochodów, po przekroczeniu którego ma zastosowanie 32% stawka podatku, wprowadzeniu ulgi dla klasy średniej, zmianie zasad ustalania podstawy wymiaru składki zdrowotnej dla przedsiębiorców oraz likwidacji możliwości odliczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne od podatku dochodowego od osób fizycznych, zmiany wysokości kosztów podatkowych od przychodów otrzymywanych przez osoby pełniące obowiązki społeczne lub obywatelskie.

Założenia mogły wydawać się obiecujące. Tymczasem ustawa nazywana „Polskim Ładem” stała się przykładem szczególnie niechlujnej legislacji. Sposób jej procedowania rażąco naruszał zasady techniki prawodawczej. To bez wątpienia jedna z najgorszych ustaw uchwalonych w 2021 r., a może i w całej obecnej kadencji Sejmu. W trakcie jej procedowania dopuszczono się grzechów nierzetelnych konsultacji, pośpiechu, braku koncepcji, nadregulacji i niestabilności prawa.

Resort finansów 26 lipca 2021 roku przedłożył do konsultacji projekt, który razem z uzasadnieniem i *Oceną Skutków Regulacji* liczył niemal 700 stron. Na zgłoszenie uwag partnerzy społeczni otrzymali pierwotnie zaledwie 14 dni. Po silnym sprzeciwie strony społecznej projektodawca postanowił wydłużyć termin na zgłaszanie uwag do 30 sierpnia 2021 roku. Nie zmieniło to faktu, że konsultacje były w dużej mierze pozorne. Resort finansów działał w pośpiechu, nie starczyło już woli, ani czasu na

wnikliwe przeanalizowanie zgłoszonych uwag. Ostatecznie przewidziane w ustawie rozwiązania skomplikowały i tak już niezrozumiały polski system podatkowy i nałożyły na pracowników oraz przedsiębiorców dodatkowe obciążenia fiskalne.

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej *przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy*. Przepisy „Polskiego Ładu” spowodowały skutek dokładnie odwrotny. Ani przedsiębiorcy, ani pracownicy nie wiedzieli jak stosować nowe przepisy, jakie skutki na nich wywrą, jak wpłyną na ich dochody. Taka sytuacja doprowadziła do całkowitego chaosu prawnego i wpłynęła negatywnie na nastroje społeczne.

Ogłoszony przez rząd dopiero w lipcu [zaledwie na pół roku przed wejściem w życie przepisów] projekt zmian podatkowych w ramach rządowego programu pt. „Polski Ład” był bardzo złożony, obszerny, wprowadzał liczne i skomplikowane mechanizmy niespotykane dotychczas w innych systemach podatkowych. Ustawa wprowadziła rozwiązania prowizoryczne, z szeregiem wyjątków i ulg, zmieniając przy tym dziesiątki parametrów podatkowych.

Opublikowana *Ocena Skutków Regulacji* nie zawierała kompleksowej analizy redystrybucji pomiędzy różnymi grupami ekonomicznymi i społecznymi. Co więcej, analizy wpływu projektowanych zmian podatkowych na konkurencyjność gospodarki – na inwestycje, na rynek pracy, a więc na rozwój gospodarczy – były powierzchowne.

Stoimy na stanowisku, że kluczowe zmiany w polityce gospodarczej powinny być szeroko konsultowane, dobrze i rzetelnie przygotowane, bez „łatek” i prowizorek, tym bardziej, jeżeli dotyczy to tak skomplikowanej i ważnej materii, jak podatki i składki. Nie można wprowadzać zmian w systemie podatkowym w trybie, który narusza zaufanie obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Wady „Polskiego Ładu” spowodowały konieczność pilnego łatania* systemu.

***Łata nr I** – *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz ustawa z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin.*

Wprowadzone przez rząd rozwiązania wdrożone od dnia 1 stycznia 2022 roku już 7 stycznia 2022 roku zostały zmodyfikowane poprzez wprowadzenie kontrowersyjnego i sprzecznego z przepisami *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych*. Następnie wobec kontrowersji i zarzutów, że rozporządzeniem nie można zmieniać materii ustawowej, 9 marca 2022 roku w Dzienniku Ustaw opublikowano akt prawny, który przeniósł na płaszczyznę ustawową mechanizm przedłużenia terminów pobrania i wpłaty zaliczki na podatek dochodowy. W ten sposób tzw. mechanizm z rozporządzenia przeniesiony został na poziom ustawy.

W praktyce oznacza to, że do 1 lipca br. funkcjonowały równoległe dwa systemy podatkowe:

- z 2021 roku na mocy ustawy z 24 lutego 2022 roku (I system podatkowy),
- „Polski Ład 1.0” od 1 stycznia 2022 roku (II system podatkowy).

Dodanie przez ustawodawcę nowych regulacji podatkowych od 1 lipca 2022 roku (III system podatkowy) sprawia, że w jednym roku podatkowym będą funkcjonowały trzy systemy podatkowe, a w rozliczeniu rocznym podatnicy będą mieli możliwość zastosowania jednego z trzech wariantów rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych.

Takie działanie powoduje niepewność wśród podatników i płatników. Krótki czas na przygotowanie pracodawców do nowych przepisów nie sprzyja prowadzeniu działalności gospodarczej, a brak projektów aktów wykonawczych potęguje niepewność.

Wiele problemów pojawi się także w związku z przepisami przejściowymi, w tym w szczególności z tzw. rolowaniem nadwyżki zaliczki na podatek.

***Łata nr II – Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw – Polski Ład 2.0**

Reforma „Polskiego Ładu” nazywana „Polskim Ładem 2.0”/ „Niskie Podatki”/ „Nowy Polski Ład” została rozłożona na 2 etapy:

- od lipca 2022 roku: w związku z obniżką stawki PIT do 12% likwidowana jest tzw. ulga dla klasy średniej oraz uchylany jest przepis utrzymujący miesięczne zaliczki na podatek PIT na poziomie z 2021 roku (tzw. rolowanie zaliczek);
- od stycznia 2023 roku: zostaje wprowadzona możliwość odliczania kwoty wolnej u maksymalnie 3 płatników oraz możliwość stosowania kwoty wolnej od podatku przez wszystkich płatników (np. w umowach zlecenia).

W kontekście nadzwyczajnej sytuacji geopolitycznej i gospodarczej Pracodawcy RP kierunkowo poparły inicjatywę Ministerstwa Finansów podjętą w kierunku usunięcia lub poprawienia najbardziej kontrowersyjnych zapisów „Polskiego Ładu 1.0” (czyli pierwotnej ustawy).

Na etapie konsultacji społecznych podtrzymywaliśmy, że w naszej ocenie optymalnym rozwiązaniem byłoby przywrócenie przepisów obowiązujących w 2021 roku, przed uchwaleniem „Polskiego Ładu”. Uchylone przepisy, choć niedoskonałe, były znane podatnikom i zostały dostatecznie wyłożone przez doktrynę oraz judykaturę. Były więc stosunkowo przewidywalne i zrozumiałe dla podatników.

Przyjęliśmy wyrażone przez stronę rządową stanowisko, że postulowane przez stronę społeczną zmiany w podatkach mogą być obecnie wprowadzone jedynie drogą ewolucji, a nie wycofania przepisów tzw. Polskiego Ładu.

Nie można jednak pominąć faktu, że „Polski Ład 2.0” zawiera kolejną w krótkim czasie zmianę systemu podatkowego. Otoczenie prawne przedsiębiorstw powinno co do zasady być możliwie stabilne, ograniczać niepewność w obrocie gospodarczym i być zmieniane z jak najdłuższym *vacatio legis* i po konsultacjach społecznych dających wszystkim stronom, w tym stronie społecznej, komfortowy czas na zgłoszenie uwag i propozycji. Niech dalsze inicjatywy legislacyjne spełniają ten postulat lub rzeczywiście służą probiznesowej reakcji na kryzys.

Wciąż podkreślamy, że częste, daleko idące zmiany prawa podatkowego powodują chaos legislacyjny i wpływają negatywnie na prowadzenie działalności gospodarczej, hamują rozwój przedsiębiorczości i pogarszają klimat inwestycyjny. Przyczyniają się w ten sposób do wzrostu niepewności, spadku inwestycji, ograniczenia potencjału gospodarczego.

Nie sposób pominąć, że błędów „Polskiego Ładu” można było uniknąć. Pracodawcy RP zgłosili w toku konsultacji „Polskiego Ładu” szereg uwag, które wprost wykazywały wadliwość przepisów, które obecnie są poprawiane. Aktualna sytuacja dowodzi, że sposób procedowania zmian w prawie podatkowym zaistniały przy pracach nad „Polskim Ładem” jest absolutnie nie do zaakceptowania w przyszłości. Nie da się przeprowadzić rzetelnej reformy, która zostałaby prawidłowo osadzona w systemie prawa podatkowego, w tak krótkim czasie i bez udziału partnerów społecznych.

Inne przykłady:



Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz niektórych innych ustaw

2 grudnia 2021 roku poselski projekt ustawy regulujący niezwykle ważne kwestie dotyczące tzw. funduszu kompensacyjnego, bez żadnych konsultacji społecznych, wpłynął do Sejmu (druk 1818). W dniach 8 i 9 grudnia 2021 roku odbyły się wszystkie trzy czytania tego projektu na posiedzeniu Sejmu, natomiast już 10 grudnia ustawę przekazano Marszałkowi Senatu. 17 grudnia rozpatrzono na forum Sejmu stanowisko Senatu i 20 grudnia 2021 roku ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu. Dokument został podpisany przez Prezydenta RP 4 stycznia 2022 roku.

Celem tej ustawy było wprowadzenie nowych instrumentów w zakresie ochrony zdrowia – utworzenie Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych. Oczywiście zaprojektowany fundusz kompensacyjny jest niewątpliwie odpowiedzią na dzisiejsze zapotrzebowanie epidemiologiczne i jednocześnie narzędziem potrzebnym

dla budowania zaufania społeczeństwa do szczepień przeciw COVID-19. Wprowadzenie tego rozwiązania jest niezwykle istotne w przypadku szerokiej akcji szczepiennej zmierzającej do uzyskania jak najszybciej odporności populacyjnej, ponieważ systemy kompensacyjne są istotnym elementem budowania zaufania do władz publicznych i systemów opieki zdrowotnej oraz do szczepień ochronnych, zwłaszcza, w sytuacji gdy to rządy państw są inicjatorem masowych akcji profilaktycznych, jak to ma miejsce w przypadku walki z pandemią COVID-19. Natomiast zaproponowany w tym kształcie w omawianej nowelizacji *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz niektórych innych ustaw* jest nie do przyjęcia, ponieważ nie ma uzasadnienia dla propozycji, których źródłem finansowania funduszu kompensacyjnego stają się producenci szczepionek. Koncepcję, wedle której państwo przerzuca ciężar finansowania kosztów, wynikających z decyzji rządzących, będących elementem polityki, należy traktować jako quasi-podatek nakładany na określoną kategorię przedsiębiorców. Zaproponowane w tym pośpiechu legislacyjnym rozwiązania tworzą precedens na skalę europejską.

W ciągu 1 miesiąca zmieniono w niezwykle istotny sposób prawo. Przy czym, biorąc pod uwagę, że był to czas Świąt Bożego Narodzenia i okres noworoczny, proces ten faktycznie trwał znacznie krócej. Warto w tym miejscu podkreślić, iż wdrażane w takim tempie rozwiązania to absolutna nowość w polskim systemie opieki zdrowotnej, w dodatku wprowadzana bez udziału strony społecznej. Warto też zauważyć, że ta błyskawiczna nowelizacja skutkowałą wprowadzeniem zmian aż w 5 ustawach:

- *ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* [Dz. U. z 2021 r. poz. 2069],
- *ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych* [Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, z późn. zm.],
- *ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* [Dz. U. z 2021 r. poz. 1285, z późn. zm.],
- *ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* [Dz. U. z 2020 r. poz. 849],
- *ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw* [Dz. U. poz. 568, z późn. zm.].

WNIOSKI:

- odchodzić od przygotowywania założeń i oceny ustaw *ex post*;
- coraz gorsza transparentność procesu legislacyjnego;
- pomijane konsultacje lub prowadzenie ich tylko z wybranymi podmiotami, z pominięciem partnerów społecznych;
- coraz mniejszy wpływ partnerów społecznych i Rady Dialogu Społecznego na proces stanowienia prawa;
- OSR coraz gorszej jakości;
- coraz więcej przypadków „zapominania” o umieszczeniu projektów na stronie RCL;
- ujawnianie treści ważnych projektów rządowych dopiero po wpłynięciu do Sejmu;
- działanie w trybie pilnym bez formalnego nadania tej klauzuli;
- nadużywanie trybu odrębnego;
- regułą stało się uchwalanie ustaw podczas jednego posiedzenia Sejmu (czyli I, II i III czytanie odbywa się podczas tego samego posiedzenia Sejmu);
- Sejm zmienił się w „maszynkę do głosowania” pozbawioną czasu na merytoryczne prace nad ustawą.



POSTULATY:

- zmiana ustawy o RDS wprowadzająca obowiązek konsultacji projektów innych niż rządowe, tj. poselskie, senackie, komisyjne, obywatelskie i prezydenckie;
- większe zaangażowanie Rady Dialogu Społecznego w proces stanowienia prawa;
- wprowadzenie wymogu sporządzenia OSR w przypadku projektów poselskich i senackich;
- obowiązkowe wydłużenie *vacatio legis* dla przepisów dotyczących przedsiębiorców, w tym ustaw podatkowych;
- bezwzględne przestrzeganie obowiązku udostępniania projektów aktów prawnych na stronie RCL oraz uwag zgłaszanych w toku konsultacji;
- współpraca z partnerami społecznymi na wszystkich etapach procedowania projektów – zarówno przed [przy opracowywaniu założeń], jak i po oficjalnych konsultacjach.



DEKALOG stanowienia prawa

- 1 Przestrzegaj zasad prawidłowej legislacji i techniki prawodawczej.
- 2 Reguluj tylko tam, gdzie jest to niezbędne.
- 3 Opracuj i konsultuj założenia projektów.
- 4 Rzetelnie przygotuj uzasadnienie i OSR.
- 5 Zawsze konsultuj projekty i analizuj zgłoszone uwagi.
- 6 Zagwarantuj transparentność procesu legislacyjnego.
- 7 Nie wykraczaj poza zakres ustawy.
- 8 Nie proceduj w pośpiechu.
- 9 Terminowo implementuj dyrektywy.
- 10 Zapewnij przewidywalność legislacji i jej lepszą jakość.

Podsumowanie

Oceniając całokształt stanowienia prawa w przeanalizowanym okresie, trzeba stwierdzić, że nadal standardy – wytyczone zarówno przez przepisy prawa, jak i dobrą praktykę legislacyjną – nie są w należyty sposób realizowane. Tworząc przepisy, rząd najczęściej dąży do szybkiej realizacji swojej wizji prawa, nie pytając przy tym o zdanie tych, których dotkną wprowadzane zmiany. Nawet jeżeli takie pytanie padnie, to w wielu przypadkach na pewno nie po to, żeby usłyszeć odpowiedź – poznać opinię i dokonać ewentualnie stosownej korekty albo odstąpienia od szkodliwych zmian. Również organ władzy ustawodawczej jest od lat manufakturą przepisów, a nie „świątynią demokracji”, gdzie tworzy się prawo przede wszystkim z ludźmi i dla ludzi – w sposób, który daje szansę na rzetelną analizę, merytoryczną dyskusję i wspólne wypracowywanie najlepszych rozwiązań. Nie trudno też oprzeć się wrażeniu, że tzw. checklista dobrej legislacji jest realizowana jedynie pro forma, a wszelkie odznaczenia zrealizowanych obowiązków wynikających z reguł stanowienia prawa traktowane są „po macoszemu” i w zasadzie jako element utrudniający proces oraz smutny obowiązek. Wystarczy spojrzeć na przygotowywane oceny skutków regulacji i uzasadnienia projektów aktów prawnych. W wielu przypadkach nie są one tworzone na podstawie twardych danych czy rzetelnych prognoz i analiz, a w sposób uznaniowy, przypadkowy – na tzw. sztukę. Często odnosi się wrażenie, że wszystko, co dotyczy konsultacji, dokonywania oceny skutków czy uzasadniania wprowadzonych zmian, jest robione jedynie po to, aby w minimalnym stopniu zadośćuczynić wymogom wynikającym z przepisów, a nie żeby dać pełny obraz potrzeb zmian i prognoz, a także by zaprezentować rzetelny proces konsultacji, w wyniku którego zbudowana została zgoda społeczna na wprowadzenie nowych rozwiązań. Tak nie powinno być (!).

Jak zatem tworzyć lepsze prawo, aby uniknąć popełniania grzechów legislacji?

Regularne analizy procesu stanowienia prawa są kluczowe. Tylko na ich podstawie możemy nazywać realne problemy systemu tworzenia prawa, a także wysnuwać wnioski pokazujące, które elementy tego systemu trzeba dopracować czy prze-modelować [i jak]. W analizowanym w poprzednim raporcie przedziale czasowym dominował okres pandemii. Dzisiaj to już rzeczywistość postpandemiczna, na którą w wymiarze globalnym nałożyła się jeszcze wojna w Ukrainie i najwyższa od 25 lat inflacja.

Mimo że okoliczności analizowanych procesów stanowienia prawa się zmieniły, „7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce” to wciąż ten sam zbiór problemów, które się pojawiają i które trzeba w końcu przezwyciężyć. Nierzetelne konsultacje, tajne projekty, wrzutki poselskie, pośpiech, brak koncepcji, nadregulacja i niestabilność prawa to kwestie, nad którymi absolutnie trzeba pracować i które należy zminimalizować, ponieważ mają one realny wpływ na działalność polskich przedsiębiorców.

Celem, do którego należy dążyć, jest proces legislacyjny, który będzie konsultowany, jawny, przemyślany i stabilny, a więc dający przedsiębiorcom poczucie przewidywalności i bezpieczeństwa. Dający też przekonanie, że w Polsce nie tylko warto prowadzić działalność gospodarczą, ale i ją rozwijać.

Każda projektowana regulacja – a w zasadzie już jej założenia – powinna być szczegółowo przeanalizowana pod kątem zysków i strat, jakie może przynieść. Zarówno rządowe, jak i poselskie projekty powinny być poparte jakością dyskusją z adresatami tworzonych regulacji. W kolejnej edycji raportu jeszcze raz przywołujemy i podkreślamy znaczenie Rady Dialogu Społecznego, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Rady Przedsiębiorczości oraz innych gremiów, bo są one stworzone właśnie po to, by mieć realny wpływ na wprowadzane regulacje prawne. Tylko wspólna dyskusja może sprawić, że proponowane projekty realnie i w pełni odpowiedzą na wyzwania, jakie dzisiaj towarzyszą biznesowi w Polsce. Wiedza praktyków jest w tym przypadku bezcenna i niezbędna, aby stanowione prawo odpowiadało na zmieniające się w zależności od czynników globalnych i lokalnych potrzeby polskich przedsiębiorców. Właściwe stosowanie przepisów, które już ist-

nieją, a jednocześnie wprowadzanie nowych w taki sposób, aby nie powielaty i nie komplikowały już istniejących, jest kluczowe. Nie od dziś wiadomo, że lepsze jest wrogiem dobrego, czego najjaskrawszym przykładem był pakiet ustaw „Polskiego Ładu”, z którego rząd zaczął się pospiesznie wycofywać. Podobnie jak analiza, identyfikacja szans i zagrożeń, otwarte konsultacje, które dzięki różnym stanowiskom dają pełny obraz i wielowymiarowość omawianego problemu. Tylko w ten sposób możemy realnie wpłynąć na stabilność polskiego biznesu – a jest to nie tylko możliwe, ale i konieczne.



Autorzy

Zespół Ekspertów Departamentu Analiz i Legislacji oraz Departamentu Zdrowia



BEATA RORANT

Dyrektor Departamentu Zdrowia



BARTOSZ SOWIEC

Dyrektor Departamentu Analiz i Legislacji



ŁUKASZ CZUCHARSKI

Ekspert ds. prawa podatkowego



JAKUB PIETRZAK

Ekspert ds. społeczno-gospodarczych



KATARZYNA SIEMIENKIEWICZ

Ekspert ds. prawa pracy



WIOLETTA ŻUKOWSKA-CZAPLICKA

Ekspert ds. regulacji



REDAKCJA I KOREKTA TEKSTU:

DARIA DZIENISZEWSKA-SMAZA

ISBN 978-83-942639-9-7



Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe [CC BY-SA 4.0]. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów. Zezwala się na wykorzystanie publikacji zgodnie z licencją – pod warunkiem zachowania niniejszej informacji licencyjnej oraz wskazania autorów jako właścicieli praw do tekstu. Treść licencji jest dostępna na stronie: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>.



ISBN 978-83-942639-9-7