



7 ZASAD

STANOWIENIA PRAWA
W POLSCE

EDYCJA VI | CZERWIEC 2022 r. – MAJ 2023 r.

Spis treści

I. PRZEDMOWA	2
II. METODOLOGIA	5
III. 7 ZASAD STANOWIENIA PRAWA	6
1. Przestrzeganie procedur	6
2. Prawo oparte o dowody	13
3. Stabilność prawa	19
4. Równoważenie obciążeń regulacyjnych	24
5. Rzetelne konsultacje publiczne	29
6. Transparentność procesu	32
7. Planowanie procesu i zarządzanie nim	35
IV. ZASADY STANOWIENIA PRAWA	40
V. GRZECHY POLSKIEJ LEGISLACJI W LICZBACH	41
VI. PODSUMOWANIE	46
VII. AUTORZY	47



I. PRZEDMOWA

Monitorowanie procesu legislacyjnego oraz skuteczne oddziaływanie na niego jest jedną z kluczowych aktywności Pracodawców RP. Każdego dnia obserwujemy wiele procesów prawodawczych oraz uczestniczymy w tych, które są istotne dla naszych członków. Szereg projektów ustaw i rozporządzeń jest kierowanych do Pracodawców RP jako reprezentatywnej organizacji zrzeszającej przedsiębiorców. Nasze stanowiska do procedowanych aktów prawnych przekazujemy premierowi, ministrom, marszałkom obu izb parlamentu, przewodniczącym sejmowych i senackich komisji, a także prezydentowi. Przedstawiciele Pracodawców RP uczestniczą w licznych posiedzeniach sejmowych oraz senackich komisji i podkomisji. Wiedza pozyskana dzięki tym działaniom, a także systematycznie prowadzonym przez nasz Zespół badaniom, stanowi podstawę do cyklicznego opracowania raportu o stanie polskiej legislacji.

Już po raz szósty prezentujemy raport na temat jakości procesu stanowienia prawa w Polsce. Podsumowaliśmy w nim oraz dokonaliśmy oceny jakości tworzenia prawa w naszym kraju w okresie od czerwca 2022 roku do maja 2023 roku. Tegoroczna publikacja jest jednak nieco inna niż wcześniejsze edycje. W poprzednich raportach przede wszystkim wskazywaliśmy na grzechy procesu legislacyjnego. W tej edycji przypominamy – pozornie powszechnie znane, ale wciąż pomijane – zasady, które powinny kształtować proces legislacyjny:

- przestrzeganie obowiązujących procedur,
- oparcie rozwiązań legislacyjnych o uprzednie fachowo przeprowadzone analizy skutków regulacji,
- skuteczne przeciwdziałanie nadmiernej i nieuzasadnionej niestabilności prawa,
- konieczność równoważenia nakładanych na przedsiębiorców oraz innych adresatów prawa nowych obowiązków redukcją tych, które dotąd obowiązywały,
- prowadzenie rzetelnego dialogu z partnerami społecznymi,

- transparentność procesu legislacyjnego,
-
- postrzeganie prawodawstwa jako procesu, który trzeba należycie zaplanować i którym trzeba zarządzać.
-

W raporcie przypominamy treść tych zasad oraz oceniamy praktykę legislacyjną przez ich pryzmat. Dostrzegamy i doceniamy pozytywne przykłady, kiedy projektodawcy, a także legislatorzy starają się przygotować oraz procedować projekt w sposób zgodny z zasadami poprawnej legislacji. Nie możemy jednak nie zauważyć, że znacznie więcej jest przykładów negatywnych – świat legislacji, to nadal świat wielu grzechów.

O potrzebie naprawy tego stanu rzeczy Pracodawcy RP oraz inni partnerzy społeczni mówią od lat. Nadal wierzymy, że konieczne jest podnoszenie świadomości decydentów i urzędników na temat tego, w jaki sposób prawo powinno być stanowione, aby przyczynić się do rozwoju państwa. Bez wzrostu gospodarki nie będzie rozwoju państwa, a stabilne, mądrze tworzone i ostrożnie zmieniane prawo, to warunek rozwoju gospodarki. Natomiast prawo stanowione z pogwałceniem potrzeb, jak również interesów przedsiębiorców – zarówno przez niefrasobliwość, jak i intencjonalnie, to prosta droga do zaprzepaszczenia rozwojowej szansy.

Wierzmy, że przedstawione przez nas wnioski skłonią osoby odpowiedzialne za stanowienie prawa w Polsce do refleksji nad jakością tego procesu. Raport prezentowany będzie na krótko przed wyborami parlamentarnymi w 2023 r. W gorącym okresie kampanii wyborczej politycy często podkreślają znaczenie dialogu społecznego – zarówno z obywatelami, jak i przedsiębiorcami. Deklarują również wolę odpowiedzi na postulaty społeczne. Nasz raport przedstawimy wszystkim głównym siłom politycznym, zapraszając ich przedstawicieli do dyskusji o szansach na rzeczywiste, a nie tylko deklaratywne podniesienie jakości procesu prawodawczego oraz o warunkach, które muszą być spełnione, aby tak właśnie się stało.

Jesteśmy przekonani, że to właśnie potrzeby środowiska biznesowego powinny być dzisiaj szczególnie starannie zidentyfikowane na etapie projektowania nowych regulacji. Rzetelne zbadanie wpływu przyszłego aktu prawnego na przedsiębiorczość jest kluczowe dla zapewnienia stabilnego rozwoju polskiej gospodarki, a w konsekwencji – dla zagwarantowania odpowiednich dochodów państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli. Czego potrzebują dzisiaj przedsiębiorcy? Przede

wszystkim stabilności i przewidywalności prawa, bo tylko takie warunki pozwalają im racjonalnie planować rozwój swojego biznesu. Nie chcą oni poświęcać czasu na nieustanną analizę wprowadzanych – często nagle, bez uprzedzenia, jak również konsultacji publicznych – zmian. Nie chcą być zmuszani do dostosowania się do tak często zmieniającego się otoczenia prawnego, a tym samym nieustannego zmieniania strategii rozwoju swoich firm.

Prezentowane w kolejnych edycjach naszych raportów dane pokazują, że procedowanie projektów z naruszeniem obowiązujących reguł konsultacji publicznych stało się... normą. Skala problemu rośnie. Partnerzy społeczni często pozbawiani są realnej możliwości wyrażenia opinii do projektu. Projekty wprowadzane często kierowane są do podmiotów zewnętrznych w celu wyrażenia opinii, ale albo czas wyznaczony na przekazanie uwag w praktyce pozbawia możliwości przygotowania rzetelnie udokumentowanego stanowiska, albo organy prowadzące postępowanie nie czekają nawet na odpowiedzi partnerów społecznych i przechodzą do kolejnych etapów procedury legislacyjnej. Tymczasem wadliwe prawo, które wchodzi w życie, staje się źródłem wielu problemów, których często można byłoby uniknąć, gdyby proces konsultacji przeprowadzony został w poprawny sposób. Skorygowanie projektu aktu jest zawsze rozwiązaniem znacznie łatwiejszym i tańszym – w wielu wymiarach – od nowelizowania obowiązujących już aktów. Szczególnie dzisiaj, w okresie zmian w postpandemicznej, spowolnionej gospodarce, na którą silnie oddziałuje wojna w Ukrainie i inflacja – przedsiębiorcy oczekują rzetelnie stanowionego prawa. Głos przedsiębiorców, którzy budują dobrobyt naszego kraju, musi być uważnie słuchany i uwzględniany tam, gdzie będzie to możliwe. Jeżeli konieczna jest zmiana prawa, niezbędna jest uprzednia, rzetelna ocena skutków proponowanych regulacji i pogłębiona, partnerska dyskusja umożliwiająca optymalizację projektu.

Pracodawcy RP, skupiający w ramach organizacji firmy reprezentujące 20 na 21 sekcji PKD, są reprezentatywnym głosem przedsiębiorców; głosem, który musi być wysłuchany, jeśli stanowienie prawa ma w bardziej efektywny sposób prowadzić do pożądanych zmian gospodarczych i społecznych. Przekazywana na Państwa ręce publikacja jest kolejnym podejmowanym przez Pracodawców RP działaniem na rzecz poprawy jakości dialogu społecznego. W raporcie pokazujemy, co trzeba skorygować w procesie prawodawczym, aby przedsiębiorcy mogli budować i rozwijać polską gospodarkę, tworząc silne państwo, a także przyczyniając się do pomyślności jego obywateli.

II. METODOLOGIA

Bazę raportu stanowi 178 ustaw uchwalonych przez Sejm IX kadencji od 1 czerwca 2022 roku do 31 maja 2023 roku. Spośród tych ustaw eksperci Departamentu Analiz i Legislacji oraz Departamentu Zdrowia Pracodawców RP wyselekcjonowali 127 ustaw, które miały największy wpływ na gospodarkę, przedsiębiorczość i ochronę zdrowia. Ustawy te zostały przeanalizowane pod kątem spełniania zaprezentowanych w raporcie 7 zasad legislacji. Wyselekcjonowano zarówno pozytywne, jak i negatywne przykłady. Podane w raporcie wartości procentowe wskazują odsetek ustaw spełniających albo niespełniających poszczególne zasady, w relacji do 127 przeanalizowanych ustaw.



III. 7 ZASAD STANOWIENIA PRAWA

1. Przestrzeganie procedur

W demokratycznym państwie stanowienie prawa dokonywane jest w ramach skodyfikowanych procedur. Są to procedury pisemne, ustanawiane w formie aktów prawnych. Określają one między innymi, z jakich etapów proces prawodawczy jest złożony, jakie podmioty uczestniczą w poszczególnych jego etapach oraz jakie przysługują im uprawnienia. Współczesne standardy obejmują także zagwarantowanie mechanizmów partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa.

Obowiązujące w Polsce procedury prawodawcze uregulowane są przede wszystkim w Regulaminie pracy Rady Ministrów¹, Regulaminie Sejmu², Regulaminie Senatu³, a także w ustawach gwarantujących udział partnerów społecznych w tym procesie, w szczególności w ustawie o organizacjach pracodawców⁴ oraz w ustawie o Radzie Dialogu Społecznego⁵. Niezależnie od uwag o potrzebie wprowadzenia zmian w tych aktach prawnych lub ich uzupełnienia, kreują one czytelny schemat procesu legislacyjnego. Ustalone jest kto, w ramach jakiej procedury przygotowuje projekt aktu prawnego oraz jakie podmioty zewnętrzne, na jakich etapach i na jakich zasadach mogą w tym procesie uczestniczyć.

Samo obowiązywanie aktów prawnych, określających przebieg procesu prawodawczego, nie daje – niestety – w naszych realiach gwarancji uchwalania prawa zgodnie z zasadami określonymi w tych aktach. Powszechnym i szczególnie intensywnie widocznym w ostatnich latach zjawiskiem jest „obchodzenie” niektórych etapów, przeprowadzenie ich jedynie w sposób pozorny (więcej piszemy o tym w części „Rzetelne konsultacje publiczne”), a nawet po prostu ignorowanie obo-

1 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów [M.P. z 2022 r. poz. 348].

2 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej [M.P. z 2023 r. poz. 724].

3 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu [M.P. z 2018 r. poz. 846, ze zm.].

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

5 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego [Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, ze zm.].

wiążących przepisów. Powtarzalność tych zjawisk domaga się tym bardziej stanowczej, jednoznacznie negatywnej oceny. Jaskrawe przykłady nieprzestrzegania przepisów, ich obchodzenia i „naginania” są jednak nie tylko naganne w kontekście danego procesu legislacyjnego, ale także stwarzają atmosferę braku szacunku dla obowiązujących procedur i szerzej – dla obowiązującego prawa. Taka atmosfera nieuchronnie przekłada się na działanie administracji publicznej, a może wpływać także na postępowanie osób i podmiotów pozostających w relacji ze strukturami państwa. Jest to wyjątkowo niebezpieczne zjawisko. Jeśli to nie prawo reguluje zasady funkcjonowania państwa, to miejsce prawa stanowionego zaczynają zajmować nieformalne reguły i nieformalne struktury. Także ze względu na te potencjalne długofalowe skutki Pracodawcy RP konsekwentnie krytycznie oceniają i będą oceniali wszystkie przypadki nierespektowania obowiązujących procedur.

Powszechnym zjawiskiem jest zgłaszanie jako poselskich projektów ustaw, których specjalistyczny przedmiot regulacji jednoznacznie wskazuje na to, że są to projekty opracowane przez urzędników ministerstw. Wnoszenie projektów ustaw jako poselskich, a nie rządowych skutkuje pomijaniem konsultacji publicznych stanowiących etap rządowych prac legislacyjnych. Posłowie, którzy wnoszą projekt, w tym poseł sprawozdawca, niejednokrotnie zupełnie nie znają „swojego” projektu, a na wszystkie dotyczące go pytania odpowiadać muszą przedstawiciele ministerstwa.

Zdarzają się przypadki, kiedy przygotowane w ministerstwach poprawki do procedowanych w parlamencie projektów ustaw zgłaszane są jako poprawki poselskie. Gdyby poprawka była wniesiona przez rząd, to najpierw musiałaby być przyjęta przez Radę Ministrów albo oficjalnie zgłoszona przez ministra reprezentującego Radę Ministrów. „Pośrednictwo” posła w zgłoszeniu poprawki formalnie zwalnia przedstawicieli rządu z odpowiedzialności za jej treści, pomimo tego że także w tym przypadku posłowie niejednokrotnie nawet nie znają treści i znaczenia poprawek, pod którymi się podpisują.

Praktyka parlamentarna przyniosła także przykłady ignorowania szczególnego trybu wymaganego dla określonych projektów, np. projekty nowelizacji kodeksów nie były procedowane w sposób przewidziany w Regulaminie Sejmu dla tej kategorii projektów. Wbrew obowiązującym regułom, wypracowanym już lata temu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, do projektów ustaw zgłaszane są istotne merytorycznie poprawki, które nie przechodzą procedury trzech czytań. Jeszcze bardziej jaskrawy przykład stanowi zgłaszanie jako poprawki do projek-

tu ustawy pakietu przepisów, które w najmniejszym nawet stopniu nie wiążą się z przedmiotem projektu. Za pomocą tego „triku” prawdziwi autorzy poprawki chcą uniknąć debaty, która towarzyszyłaby wniesieniu owych poprawek jako odrębnego projektu ustawy.

Drastycznym przykładem ignorowania obowiązujących przepisów jest nieprzestrzeganie wymagań Regulaminu prac Rady Ministrów, aby każdy rządowy projekt aktu prawnego, na każdym etapie prac nad nim, zamieszczany był, razem ze wszystkimi uwagami, opiniami, na portalu legislacja.gov.pl. Wiele projektów w ogóle nie widnieje w tym portalu, inne publikowane są już po przyjęciu przez rząd, w przypadku jeszcze innych – zamieszczana jest dokumentacja z wyłącznie wybranych etapów (np. tylko z prac komisji prawniczej, ale z uzgodnień projektu już nie). Zjawisko to ma charakter masowy. Co znamienne, rząd nie zdecydował się na zmianę własnego regulaminu i usunięcie przepisów nakazujących publikację projektów – wybrano ścieżkę jawnego lekceważenia obowiązującego prawa...

Nieprzestrzeganie procedury prawodawczej dotyczy także tych elementów proceduralnych, które przewidują uprawnienia partnerów społecznych do wyrażania opinii do projektów. Piszemy o tym szerzej w części „Rzetelne konsultacje publiczne”.

Lekceważenie obowiązujących procedur prawodawczych prowadzi do pozbawiania partnerów społecznych przysługującego im prawa do udziału w tej procedurze, generuje ryzyko uchwalania aktów prawnych, które są wadliwe, a nade wszystko tworzy poczucie braku szacunku do prawa w ogóle – a są to zjawiska niezwykle niebezpieczne dla każdego państwa, które chce przynależeć do rodziny państw prawa.

DOBRE PRZYKŁADY :

- **Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw**

Ustawa zmieniająca Kodeks pracy została skierowana do Komisji nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach. Projekt ustawy został wniesiony przez rząd i był procedowany w sposób transparentny, a partnerom społecznym zapewniono na wyrażenie opinii wymagane 30 dni od dnia opublikowania projektu na stronie Rządowego Centrum Legislacji (RCL). Na etapie rządowym projektodawca odniósł się do zgłoszonych uwag, przedstawił zbiorczą tabelę z uzasadnieniem

odrzućenia lub przyjęcia konkretnej propozycji. Warto przypomnieć również, że partnerzy społeczni mogli opiniować projekt na jeszcze wcześniejszym etapie, gdyż w Radzie Dialogu Społecznego odbyły się konsultacje przed nadaniem projektowi ostatecznego kształtu.

◦ **Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej**

Podczas konsultacji publicznych zapewniono partnerom społecznym 30 dni na wniesienie uwag od momentu otrzymania pisma informującego o konsultacjach publicznych. Zgłoszone uwagi ujęto w raporcie z konsultacji publicznych, gdzie zostało przedstawione stanowisko projektodawcy co do ich przyjęcia lub nieuwzględnienia wraz z uzasadnieniem. Następnie, projekt jako implemmentujący prawo UE, trafił pod obrady Komitetu do Spraw Europejskich.

◦ **Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej**

W toku konsultacji publicznych partnerzy społeczni otrzymali 30 dni na wniesienie uwag od momentu otrzymania projektu ustawy. Następnie w raporcie z konsultacji publicznych zebrano wszystkie zgłoszone uwagi wraz ze stanowiskiem wnioskodawcy. Z uwagi na materię projektu, trafił on następnie pod obrady Komitetu Społecznego Rady Ministrów.

◦ **Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw**

Opracowanie projektu ustawy poprzedzone było tzw. prekonsultacjami, które zostały przeprowadzone w okresie od 31 stycznia 2022 roku do 23 lutego 2022 roku. Podstawą dialogu na tym etapie było omówienie celu zmian w zakresie uproszczeń rozliczania VAT wraz z propozycjami brzmienia konkretnych przepisów. Kierunek proponowanych rozwiązań zyskał aprobatę strony społecznej, a zgłoszone uwagi dotyczyły głównie doprecyzowania przepisów. Właściwe konsultacje rozpoczęto w sierpniu 2022 roku. Termin na zgłoszenie uwag wynosił 21 dni od momentu opublikowania projektu. Wprawdzie w ramach konsultacji uwzględniono niewielką część złożonych uwag, jednakże projektodawca szczegółowo wyjaśniał przyczyny nieuwzględnienia pozostałych propozycji.

Na etapie sejmowym nie ustrzeżono się jednak przed proceduralną nieprawidłowością. Istotną skazą ustawy były „wrzutki przepisów” na etapie parlamentarnym. Dotyczyły one podatku od spadków i darowizn, jak również podatku dochodowego od osób fizycznych oraz prawnych, co nie było związane z materią ustawy.

○ **Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zawodzie ratownika medycznego oraz samorządzie ratowników medycznych**

Rządowy projekt był procedowany z zachowaniem zasady jawności i transparentności, a partnerom społecznym zagwarantowano na wyrażenie opinii wymagane 30 dni od dnia opublikowania projektu na stronie Rządowego Centrum Legislacji. Prace nad nim trwały dość długo, dzięki czemu partnerzy społeczni mogli wyrazić swoje stanowisko jeszcze przed skierowaniem go do Sejmu. Jako akt wprowadzający nowe regulacje w zakresie samorządu ratowników medycznych, projekt został skierowany do prac w podkomisji nadzwyczajnej, powołanej przed zakończeniem pierwszego czytania w Sejmie.

Z Ł E P R Z Y K Ł A D Y :

○ **Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw**

Pomimo przeprowadzonych konsultacji publicznych, na portalu legislacja.gov.pl w zakładce „Konsultacje publiczne” nie zostały opublikowane stanowiska zgłoszone w ramach konsultacji oraz odniesienie się wnioskodawcy do zgłoszonych uwag.

○ **Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw**

Projekt nie został udostępniony na portalu RCL na etapie prac rządowych, udostępnienie nastąpiło dopiero 19 maja 2023 roku, gdy został skierowany do Sejmu. Przed tą datą nie było możliwości zapoznania się z regulacją. Co więcej, rozstrzygnięcia Rady Ministrów w zakresie projektu zostały udostępnione na portalu legislacja.gov.pl dopiero 1 i 29 czerwca 2023 roku.

○ **Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym oraz niektórych innych ustaw**

Ustawa umożliwia finansowanie m.in. związków zawodowych rolników indywidualnych poprzez przekazanie przez podatników podatku rolnego, będących osobami fizycznymi lub rolniczymi spółdzielniami produkcyjnymi, 1,5% należnego podatku rolnego. Była ona procedowana jako projekt poselski, bez wcześniejszego udziału Ministerstwa Finansów oraz samorządów. Wpłynęła do Sejmu 28 kwietnia 2023 roku, a cały proces legislacyjny został zakończony 24 lipca 2023 roku, kiedy Prezydent RP podpisał ustawę. Dopiero na etapie parlamentarnego procesu legislacyjnego projekt ustawy skierowano do opinii organizacji samorządowych, które podnosiły brak przeprowadzenia analizy skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

○ **Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych opłat**

Projekt ustawy w kształcie, w jakim wpłynął do Sejmu, nie obejmował zmiany przepisów ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych. Wrzutki obejmujące nowelizację tych dwóch ustaw pojawiły się na etapie I czytania projektu w komisjach, nie zostały więc udostępnione partnerom społecznym odpowiednio wcześniej. Co najważniejsze, dodane do projektu przepisy były całkowicie merytorycznie niezwiązane z pierwotną jego wersją.

○ **Ustawa z dnia 9 maja 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o transporcie kolejowym**

Pierwotny kształt rządowego projektu wniesionego do Sejmu przewidywał w swoim zakresie zmianę wyłącznie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy – Prawo budowlane. Na skutek rządowej autopoprawki do ustawy dodano przepis dokonujący zmian w ustawie o transporcie kolejowym. Zmiana ta nie była merytorycznie związana z pierwot-

nym projektem, który swoim zakresem obejmował tematykę stabilizacji rynku zbóż w związku z napływem zboża z Ukrainy oraz rozszerzenia katalogu inwestycji [budowli związanych z gospodarką rolną], które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę.

● **Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw**

Ustawa jest klasycznym przykładem „wywrócenia do góry nogami” projektu wskutek zmian wprowadzanych na etapie komisji sejmowych. Podczas prac w komisjach sejmowych nad projektem tzw. ustawy wiatrakowej, doszło do złożenia słynnej „poprawki na serwetce”, diametralnie modyfikującej zasady lokalizowania inwestycji wiatrowych w Polsce. Pomimo licznych krytycznych głosów i protestów branży OZE, która wskazywała, że rezygnacja z zasady 500 m doprowadzi do zablokowania inwestycji wiatrowych w Polsce, przedstawiciel partii rządzącej złożył poprawkę, mocą której wydłużono minimalne odległości wiatraków od domów do 700 m. Nie towarzyszyła jej oczywiście żadna analiza oceny skutków uchwalenia regulacji w tak istotnie zmienionym brzmieniu. Poprawka uzyskała stosowną aprobatę i ustawa obowiązuje w kształcie uwzględniającym tę poprawkę, co znacząco ogranicza powierzchnię terenów, na których możliwa jest budowa farm wiatrowych. Taki sposób procedowania projektu w Sejmie podważa zaufanie partnerów społecznych do konsultacji prowadzonych na etapie rządowych prac nad nim. Jakie realne znaczenie mają te konsultacje, skoro wydyskutowany projekt można następnie tak istotnie zmienić na dalszym etapie, już bez realnego dialogu z branżą, której dotyczy ustawa?

● **Ustawa z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw**

10 listopada 2022 roku do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy regulujący niezwykle ważne kwestie z obszaru ochrony zdrowia, między innymi zupełnie niezwiązane z tytułem projektu. Dotyczyły one zmiany finansowania świadczeń zdrowotnych oraz rezygnacji z opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowanej z budżetu państwa w ramach działu 851 – Ochrona zdrowia. Zgodnie z Oceną Skutków Regulacji skutkiem uchwalenia ustawy miało być zmniejszenie

wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia o blisko 6 mld zł oraz ograniczenie wydatków na zdrowie z budżetu państwa o ponad 7 mld zł. Projekt ten został wniesiony do Sejmu bez żadnych konsultacji społecznych. W uzasadnieniu napisano, że nie wywiera on wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Już w dniach 15 i 16 listopada 2022 roku odbyły się wszystkie trzy czytania projektu, 17 listopada 2022 roku ustawę przekazano do Senatu. Po rozpatrzeniu jej przez Senat, 15 grudnia 2022 roku odrzucono stanowisko Senatu (Senat odrzucił tę ustawę) i 16 grudnia 2022 roku przekazano ją do podpisu Prezydentowi. Ustawa została podpisana 5 dni później.

○ **Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw**

Kolejnym przykładem ignorowania zasady, zgodnie z którą treść ustawy powinna być spójna z jej tytułem, jest „wrzucenie” do ustawy o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw rozwiązań dotyczących wydłużenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej dla obywateli Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

2. Prawo oparte o dowody

Prawo ze swojej natury jest narzędziem, za pomocą którego prawodawca chce osiągnąć określony cel. Polega on na zmianie rzeczywistości gospodarczej, społecznej lub innej. Cele te definiuje partia polityczna czy inna siła polityczna dysponująca reprezentacją parlamentarną. Postulat oparcia procesu prawodawczego o dowody [evidence based legislation] wyraża oczekiwanie, aby prawodawca nie dokonywał wyboru swoich celów politycznych w oderwaniu od analizy ich możliwych skutków. Zasada ta wymaga także, aby projekt aktu prawnego, służącego realizacji celu politycznego, przewidywał rozwiązania merytoryczne optymalne z punktu widzenia równoważenia kosztów i korzyści płynących z wdrożenia przyszłych rozwiązań.

O prawie opartym o dowody możemy mówić, gdy analiza założonych i osiągniętych rezultatów towarzyszy całemu procesowi prawodawczemu: od wyboru celów, które są planowane do osiągnięcia, poprzez dobór optymalnych rozwiązań legislacyjnych, aż po ewaluację efektów uchwalonego prawa.

W procesie prawodawczym istnienie lub brak mechanizmów oparcia o dowody uwidacznia się na wielu jego etapach. Pierwszym z nich jest ustalenie polityk, które rząd zamierza realizować. Ponownie należy podkreślić oczywiste powiązanie tych polityk z programem politycznym partii czy komitetu wyborczego, jednak nadal istnieje obszar do weryfikacji wstępnych koncepcji i ukształtowania ich w sposób zgodny z obiektywnymi danymi. Jednym z możliwych narzędzi służących realizacji tego celu jest opracowanie założeń do projektu ustawy, które poddawane są szerokim konsultacjom oraz opiniowaniu. Dopiero po ustaleniu optymalnego kształtu założeń przystępuje się do opracowania projektu aktu prawnego opartego o te założenia. Innym rozwiązaniem są tzw. prekonsultacje – czyli poddanie pod zewnętrzną ocenę kluczowych rozwiązań przyszłej regulacji. Realizacji tego celu mogłoby służyć także upublicznienie procesu wnioskowania przez ministrów o wpisanie ich projektów do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów⁶.

Projektowi każdego istotnego aktu prawnego towarzyszyć powinna ocena skutków regulacji [OSR]. Kluczowym elementem OSR jest opisanie zakładanych rezultatów przyszłego aktu i to w wielu wymiarach – oddziaływania na konkurencyjność gospodarki, przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców, na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe⁷. Rzetelne sporządzenie oceny skutków regulacji wymaga przeprowadzenia badań i wyliczeń, których metodologia powinna być w niej zawarta. Tylko takie udokumentowane podejście do oceny wpływu projektowanych rozwiązań pozwala uczestnikom procesu legislacyjnego zweryfikować adekwatność i poprawność przyjętych przez projektodawcę założeń.

Uchwalenie i wejście w życie aktu prawnego nie powinno być traktowane jako koniec procesu prawodawczego. Przechodzi on wtedy do innej fazy – obserwacji i ewaluacji efektów wdrożonego prawa. Osiągane rezultaty muszą być konfrontowane z tymi, które przyjęto jako założenia towarzyszące projektowi aktu. Formalnym wymiarem dokonywanej ewaluacji jest sporządzenie oceny skutków regulacji *ex post* [OSR *ex post*].

6 Prowadzonego zgodnie z § 25, 25a oraz 25aa Regulaminu pracy Rady Ministrów.

7 Zob. formularz OSR: <https://www.gov.pl/web/premier/ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym>.

We wszystkich etapach procesu legislacyjnego należy zapewnić udział partnerów społecznych. Jest to konieczne nie tylko dla postrzegania tego procesu jako służącego budowie demokratycznego państwa prawnego, ale przede wszystkim pomaga zweryfikować, czy przyjęte przez urzędników państwowych koncepcje są merytorycznie słuszne, czy ocena skutków regulacji uwzględnia wszystkie niezbędne elementy oraz czy dokonane wyliczenia są poprawne. Ewentualne wytknięcia uchybień i słabości nie mają charakteru „konfrontacji”, powinny być postrzegane jako wsparcie prawodawcy w wypracowaniu optymalnych rozwiązań.

Prawo reguluje współcześnie niemal nieograniczony krąg zagadnień. Potrzeba wykorzystania w tym procesie zewnętrznego czynnika eksperckiego, także tego zapewnianego przez partnerów społecznych, nie powinna budzić wątpliwości. Niestety praktyka prawodawcza przynosi liczne przykłady ignorowania tych reguł. Wygłoszone deklaracje polityczne przekładane są na treść projektu aktu prawnego nawet w ciągu kilku godzin. Świetnym przykładem takiego stanu rzeczy jest wydane przez Ministra Rozwoju i Technologii rozporządzenie z dnia 15 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych [Dz. U. 2023, poz. 717]. W związku z tzw. kryzysem zbożowym 14 kwietnia 2023 roku rząd zapowiedział podjęcie stosownych działań mających na celu wstrzymanie importu określonych produktów rolnych do Polski z Ukrainy. Rozporządzenie będące bieżącą odpowiedzią na kryzys zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw już 15 kwietnia 2023 roku i od tego dnia obowiązywało. Co istotne, tekst projektu rozporządzenia pojawił się na stronie RCL dopiero 18 kwietnia 2023 roku.

W procesie prawodawczym brakuje otwartości na obiektywne zweryfikowanie przyjętych założeń. Ocena skutków regulacji często bywa dokumentem o charakterze jedynie formalnie odpowiadającym na wymagania prawne⁸, a nie rzetelnie ilustrującym faktycznie przeprowadzone analizy i badania poprzedzające przygotowanie projektu aktu prawnego. OSR *ex-post*⁹ sporządzany jest natomiast zbyt rzadko w odniesieniu do zbyt małej liczby obowiązujących aktów prawnych. W objętym badaniem okresie podjęto prace nad trzynastoma OSR *ex-post*, przy czym do Pracodawców RP o opinię zwrócono się w przypadku ośmiu z nich. Nieliczne są także przykłady uwzględniania wniosków płynących z przeprowadzonej analizy *ex-post* jako podstawy do opracowania projektów niezbędnych nowelizacji aktów prawnych.

8 Zob. art. 34 ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu oraz § 28 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

9 Dział V Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Wola i zamiar polityczny są naturalnym źródłem zmian prawa, istotne jest jednak, aby czynniki te nie były jedynymi branymi pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o interwencji prawodawczej. Niezwykle istotne – przede wszystkim dla jakości i efektywności stanowionego prawa – jest oparcie procesu prawodawczego o wiedzę płynącą z rzetelnie prowadzonych badań oraz analiz.

DOBRE PRZYKŁADY:

- **Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców**

Ustawa stanowi efekt prac strony rządowej oraz przedstawicieli przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w różnych branżach. Przewidziane w projekcie rozwiązania są oparte również o wyniki przeglądu dokonanego przez Międzyresortowy Zespół do spraw likwidowania barier administracyjnych i prawnych mających wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców. Ustawa dokonała zmian między innymi w Kodeksie postępowania administracyjnego [KPA], które były wynikiem ewaluacji przepisów wprowadzonych w 2017 roku. W celu przygotowania tego fragmentu ustawy przeprowadzono badanie ankietowe dotyczące reformy KPA z 2017 roku, którym objęto 104 urzędy. Równocześnie została dokonana analiza prowadzonych przez ministrów postępowań administracyjnych. W OSR precyzyjnie wskazano problemy, jakie ma rozwiązywać ustawa, wraz ze sposobem ich rozwiązania i oczekiwanymi efektami. Określono precyzyjnie katalog podmiotów, na których oddziałuje projekt oraz przedstawiono szczegółowo wpływ regulacji na finanse publiczne, a także przedsiębiorczość.

- **Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych**

W odniesieniu do ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych podnoszono liczne postulaty dotyczące zmiany wprowadzonego od 2020 roku obowiązku składania sprawozdań o praktykach płatniczych. Reakcją ministerstwa na głos strony społecznej było podjęcie prac zmierzających do uproszczenia obowiązku sprawozdawczego o praktykach płatniczych, m.in. przez wyłączenie z obowiązku składania sprawozdań przed-

siębiorców prowadzących działalność w branżach, w których nie występują zatory płatnicze oraz zobowiązań przedawnionych, zwolnienie z obowiązku sprawozdawczego podmiotów leczniczych oraz spółek wchodzących w skład podatkowych grup kapitałowych, a także wydłużenie terminu na złożenie sprawozdania z 31 stycznia na 30 kwietnia. Warto odnotować, że projekt został skierowany w ramach konsultacji publicznych i opiniowania aż do 510 podmiotów. Projektodawca projektu rzetelnie odniósł się następnie do złożonych uwag.

ZŁE PRZYKŁADY:

◦ **Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych**

W tzw. ustawie deregulacyjnej, która wprowadziła zmiany w szeregu ustaw, zmodyfikowano także przepisy podatkowe dotyczące spadków i darowizn. W treści projektowanej regulacji, podczas II czytania w Sejmie, zaproponowano, aby zwolnione od podatku od spadków i darowizn było nabycie własności rzeczy oraz praw majątkowych o wartości nieprzekraczającej w okresie 5 lat kwoty 18.060 zł od jednej osoby lub 54.180 zł od wielu osób – jeżeli nabywcą jest osoba zaliczona do III grupy podatkowej. Do III grupy podatkowej zaliczają się osoby niespokrewnione z osobą obdarowanego. Regulacja ta zatem skutkowałą m.in. opodatkowaniem środków zebranych w ramach tzw. zbiórek charytatywnych organizowanych na rzecz osób potrzebujących (np. chorych dzieci czy osób dorosłych, których leczenia Narodowy Fundusz Zdrowia nie pokrywa). Bez względu na wyjątkowe nagłośniecie tematu, silny sprzeciw społeczeństwa, wprowadzenie stosownych poprawek w Senacie oraz początkową deklarację rządu o wycofaniu się z projektowanych rozwiązań, zmiany te zostały przyjęte i weszły w życie. Ewidentnie szkodliwa społecznie, a także moralnie regulacja została, pomimo świadomości co do jej skutków, uchwalona oraz podpisana przez Prezydenta. Ustawa deregulacyjna w zakresie rozwiązań podatkowych ilustruje typowy brak koncepcji projektodawcy. Projekt ustawy wniesiony został jako komisyjny, więc w tym przypadku zabrakło opracowania i skonsultowania założeń, nie sporządzono OSR. Należy dodać, że rząd – pod wpływem dalszej fali krytyki za wprowadzone rozwiązania – podczas prac

nad projektem tzw. ustawy SLIM VAT 3, wycofał się z przepisów, które miałyby opodatkować zbiórki. W efekcie Prezydent 26 maja 2023 roku podpisał ustawę SLIM VAT 3, dzięki której od 1 lipca 2023 roku finalnie nie obowiązuje podatek od zrzutek.

● **Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw**

Zmiany wprowadzone w tej ustawie w zakresie przepisów dotyczących realizacji inwestycji fotowoltaicznych należy ocenić jako skomplikowane i jednocześnie utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej, a także realizację inwestycji budowlanych. Pomimo że w toku prac nad projektem przedstawiciele branży OZE, deweloperzy realizujący lub zainteresowani fotowoltaiką oraz organizacje społeczne alarmowali, że proponowane rozwiązania utrudnią i wydłużą proces realizacji inwestycji fotowoltaicznych, wnosząc jednocześnie o rezygnację z określonych zapisów ustawy, przedstawiciele rządu twardo obstawali przy swojej koncepcji, nie słuchając i nie uwzględniając głosu bezpośrednich beneficjentów nowych przepisów. Rząd nie przedstawił przekonujących branżę OZE merytorycznych argumentów na rzecz forsowanej wersji regulacji. W wyniku powyższego ustawa została uchwalona z przepisami, które przez ww. branżę oceniane są negatywnie i najprawdopodobniej wymagać będą zmian.

● **Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o Krajowej Sieci Onkologicznej**

Ustawa tworzy w zakresie leczenia onkologicznego odrębną strukturę wojewódzką (rejonizację), mimo że w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zagwarantowano powszechność ubezpieczenia i zapewniono dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej ze wszystkich zakresów oraz rodzajów świadczeń gwarantowanych na terenie całego kraju, bez względu na miejsce zamieszkania. W ocenie skutków regulacji – mimo wprowadzania „rejonizacji opieki onkologicznej” – niestety nie oceniono ryzyka związanego z zaprzestaniem leczenia onkologicznego przez podmioty, które nie wejdą do Krajowej Sieci Onkologicznej (KSO) oraz wpływu wprowadzonych zmian na dostęp do świadczeń onkologicznych w małych miastach do 100 tys. mieszkańców i na wsiach. Według zapisów Narodowej Strategii Onkologicznej podstawą umożliwiającą przyjęcie ustawy

o KSO powinny być wyniki pilotażu sieci onkologicznej. Niestety do dnia zakończenia prac nad tym projektem nie zostały opublikowane żadne raporty z pilotażu sieci onkologicznej.

3. Stabilność prawa

O nadmiernej liczbie aktów prawnych, zbyt dużej częstotliwości ich nowelizowania mówi się i pisze w Polsce od lat. Każdy raport dotyczący legislacji, każde opracowanie naukowe, a nawet liczne teksty publicystyczne podnoszą ten problem. Wyliczone są liczby stanowionych aktów prawnych. Z drugiej strony postulat niezmienności prawa nie wytrzymuje konfrontacji z rzeczywistością i potrzebą reagowania przez prawodawcę na zmienne warunki zewnętrzne. Odpowiedzią na ten dylemat jest postulat tzw. względnej stabilności prawa.

Względna stabilność prawa oznacza, że prawo zmieniane jest tylko wtedy, kiedy jest to konieczne, a liczba zmian i częstotliwość ich wprowadzania jest poddana ustalonym regułom. Reguły te powinny działać mocniej w tych dziedzinach, w których częste zmiany wywołują szczególnie negatywny skutek. Stabilność otoczenia prawnego jest wyjątkowo ważna m.in. w obszarze całego prawa regulującego zasady prowadzenia działalności gospodarczej, w prawie podatkowym, w prawie zabezpieczenia społecznego (kwestie emerytur, rent i innych świadczeń socjalnych), w ochronie zdrowia, w edukacji i szkolnictwie wyższym – a zatem wszędzie tam, gdzie zmiany przepisów dotyczą procesów długotrwałych, jak np. w oświacie, czy procesów opartych o wieloletnie planowanie, jak np. w przepisach podatkowych, których kształt wpływa na analizę ryzyk inwestycyjnych.

Skrajnym przeciwieństwem respektowania zasady stabilności prawa jest częste i nieuporządkowane, wręcz chaotyczne nowelizowanie prawa, dokonywanie zmian z zaskoczenia, bez przeprowadzenia rzetelnych konsultacji, przy okazji procedowania aktów prawnych dotyczących zupełnie innej materii, naruszając przy tym obowiązujące procedury.

Przestrzeganie zasady stabilności (względnej stabilności) prawa przede wszystkim wymaga właściwego zarządzania tym procesem (zob. część „Planowanie i zarządzanie procesem prawodawczym”). Warto jednak oprzeć realizację tej zasady o sformalizowane reguły prawne. Próby ich wprowadzenia były i nadal są prze-

prowadzane [np. zasada dwóch terminów wejścia w życie zmian dotyczących prawa przedsiębiorców]. Żadna reguła prawna tego typu nie będzie jednak miała charakteru bezwzględnie obowiązującego – muszą bowiem być uwzględnione potrzeby reakcji na sytuacje nagłe lub pilne. Kluczowe jest więc zbudowanie świadomości – wśród decydentów oraz urzędników odpowiedzialnych za proces legislacyjny – na temat tego, jak bardzo kosztowne jest chaotyczne i częste dokonywanie modyfikacji w prawie. Te koszty ponoszą przede wszystkim adresaci prawa zmuszani do dostosowywania się do licznych, często zaskakujących zmian. Aparat państwowy także obciążony jest licznymi kosztami – im bardziej zaskakujące i trudne do implementacji są zmiany prawa, tym większe musi być zaangażowanie administracji publicznej w jego egzekwowanie. Zasoby tej administracji muszą być więc skierowane na monitorowanie i egzekwowanie przestrzegania prawa, zamiast np. na przeprowadzenie uporządkowanej ewaluacji prawa, które obowiązuje już przez dłuższy czas. Koszty nadmiernej niestabilności prawa trzeba jednak postrzegać także w dłuższej i szerszej perspektywie. Niestabilność, jak również nieprzewidywalność zmian w prawie, to jeden z istotnych czynników negatywnie oddziałujących na potencjalnych inwestorów. Każdy z nich – zarówno mały przedsiębiorca, jak i wielka korporacja – woli inwestować swoje środki w miejscu, gdzie otoczenie prawne jest względnie stabilne, a zmiany tego prawa są poddane uporządkowanym oraz znanym regułom.

Dlatego najważniejsze w procesie stanowienia prawa jest przygotowywanie rozwiązań organizacyjno-prawnych dających adresatom prawa poczucie bezpieczeństwa. Niestety coraz częściej zdarza się, że decydenci tworzą regulacje, które nie do końca przekładają się na korzyści oraz bezpieczeństwo obywateli i przedsiębiorców, a wręcz przeciwnie – niosą za sobą dużą niestabilność. Obszar ochrony zdrowia jest szczególnie wrażliwy pod tym względem, ponieważ usługi oferowane przez przedsiębiorców działających w systemie opieki zdrowotnej mają bezpośredni wpływ na zdrowie i życie obywateli. Z tego też powodu szczególnie te regulacje, którym podlegają przedsiębiorcy działający w szeroko rozumianej branży ochrony zdrowia, nie powinny nieść ze sobą niestabilności oraz braku poczucia bezpieczeństwa.

D O B R E P R Z Y K Ł A D Y :

o Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej

W maju 2023 roku weszła w życie długo oczekiwana ustawa o fundacjach rodzinnych, umożliwiającą wielopokoleniową sukcesję przedsiębiorstw. Wprowadzenie nowej instytucji, wcześniej nieznannej polskiemu porządkowi prawnemu, zostało poprzedzone przez ustawodawcę analizą przepisów dotyczących sukcesji firm rodzinnych. Jej wniosek końcowy był następujący – w dotychczasowym systemie prawnym przedsiębiorstwa rodzinne posiadają ograniczone instrumenty prawne, by skutecznie przeprowadzić proces sukcesji z jednoczesnym zagwarantowaniem, że biznes pozostanie nadal w rodzinie.

W pracach nad ustawą umożliwiono aktywny udział stronie społecznej, dzięki czemu ustawodawca był w stanie poznać potrzeby i oczekiwania przedsiębiorców co do fundacji rodzinnej oraz precyzyjnie sformułować przepisy, zapobiegając powstawaniu luk prawnych. Ustawa ta weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, co było uzasadnione potrzebą wydania aktów wykonawczych oraz należytego przygotowania Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim do prowadzenia rejestru fundacji rodzinnych.

o Ustawa z dnia 7 października 2022 roku o zmianie ustawy o charakterystyce energetycznej budynków oraz ustawy – Prawo budowlane

Ustawa weszła w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Dostosowuje ona prawo polskie do przepisów unijnych dotyczących charakterystyki energetycznej budynków, przez co zakresem zastosowania dotyka m.in. deweloperów, inwestorów budowlanych oraz właścicieli i zarządców budynków. Odpowiednie *vacatio legis* miało zapewnić odpowiedni czas na zapoznanie się z nowymi przepisami oraz dostosowanie się do nich osób, na których te przepisy oddziałują.

Wydłużenie *vacatio legis* pozwoliło również ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa na dokonanie stosownych zmian wynikających z nowych przepisów m.in. przez nowelizację przepisów wykonawczych do ustawy.

○ **Ustawa z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

Państwo nie może zapędzać obywatela w pułapkę. Przykładem takiej pułapki była tzw. luka planistyczna [tj. sytuacja, gdy stary plan zagospodarowania przestrzennego, którym jest objęta nieruchomość, wygaś, a nowy jeszcze nie obowiązuje] i związane z nią wątpliwości co do obliczania wysokości odszkodowania wypłacanego, gdy wartość nieruchomości, w związku z uchwaleniem lub zmianą planu, zmalała. W praktyce interpretacja przepisów prowadziła do zaniżania odszkodowania należnego właścicielom nieruchomości. Wyrokiem z dnia 22 maja 2019 roku, SK 22/16, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozumiane w ten sposób, że pozwalają na ustalenie mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 roku, są niezgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Celem ustawy było dostosowanie porządku prawnego do ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ostatecznie przesądzono, że w przypadku wprowadzenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego po luce planistycznej, gmina zobowiązana jest do zapłaty sprzedającemu nieruchomość pełnego odszkodowania w wysokości różnicy między dawnym planem (sprzed 1 stycznia 1995 roku) a nowym planem, a nie jedynie w wysokości różnicy między wartością wynikającą z faktycznego wykorzystania nieruchomości a nowym planem.

Z Ł E P R Z Y K Ł A D Y :

○ **Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.**

Grzechem niestabilności prawa pochwalić się może tak doniosła dla funkcjonowania państwa ustawa – jak ustawa budżetowa na rok 2023. Co prawda została przygotowana we właściwym trybie, ale nie można jej przypisać cechy stabilności, gdyż już w czerwcu 2023 roku Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie budżetowej na rok 2023, w treści którego poczyniono znaczące przesunięcia budżetowe dotyczące nie spraw nadzwyczajnych i systemowych, które uzasadniają nowelizację ustawy budżetowej, ale dotyczące

możliwości zrealizowania obietnic wyborczych partii rządzącej. Moment, sposób, a także powód przeprowadzania zmian w budżecie państwa na 2023 rok jest więc kuriozalny. Nowelizacja budżetu powoduje, że procesowi budżetowemu na rok 2023 nie można przyznać waloru kompletności, stabilności i przewidywalności.

○ **Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych**

Zmieniona mocą tzw. ustawy deregulacyjnej ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wprowadziła obowiązek zapewnienia 1,5 miejsca parkingowego na 1 lokal mieszkalny w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, zlokalizowanym w granicach zabudowy śródmiejskiej. W trakcie prac legislacyjnych, na etapie komisji sejmowej, przedstawiciele branży deweloperskiej przedstawiali negatywne skutki przedmiotowego rozwiązania, wśród których wymieniano: wzrost cen mieszkań o ok. 100 tys. złotych z uwagi na zwiększone koszty budowy miejsc postojowych; konieczność budowania niższych poziomów podpiwniczenia budynków celem sprostania nowym wymogom, co znacząco zwiększa koszty realizacji inwestycji; niemożność zrealizowania inwestycji na określonych gruntach z powodu ich własności, przykładowo przy braku możliwości zbudowania 2-3 podziemnych kondygnacji lub zwiększenia powierzchni na poziomie -1 z powodu niewystarczającej powierzchni działki budowlanej. Między innymi z tych powodów postulowano rezygnację z takich zapisów w ustawie deregulacyjnej. Głos strony społecznej nie został jednak wysłuchany, a projektowane przepisy weszły w życie. Na dzień opracowywania tego raportu (lipiec 2023 r.) można już niestety stwierdzić, że wprowadzone przez ustawę deregulacyjną zmiany są przykładem na to, że ignorowanie głosów przedstawicieli określonych branż i szeroko rozumianej strony społecznej prowadzi do niestabilnego prawa. Komisja nadzwyczajna ds. deregulacji przyjęła już projekt ustawy, w którym znosi się obowiązujące zaledwie od 2 miesięcy opisane wyżej wymogi co do liczby miejsc parkingowych w inwestycjach mieszkaniowych. Zmianę tych przepisów poparli przedstawiciele tej samej większości sejmowej, która kilka miesięcy wcześniej, wbrew głosom partnerów społecznych, przeforsowała niekorzystne rozwiązania.

○ **Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw**

Nowelizacja Kodeksu pracy wprowadziła możliwość dokonywania przez pracodawców kontroli stanu trzeźwości pracowników. Konieczność usankcjonowania tego uprawnienia pojawiła się w czerwcu 2019 roku, na skutek wydania przez Urząd Ochrony Danych Osobowych niekorzystnej interpretacji zakładającej, że pracodawca nie jest upoważniony do gromadzenia danych wrażliwych na temat stanu zdrowia pracownika. Wydana interpretacja wywołała istną burzę. Od tego momentu pracodawcy funkcjonowali w zawieszaniu, gdyż obawiali się przeprowadzania takiej kontroli z uwagi na możliwość nałożenia wysokich kar. Pracodawcy RP apelowali o zmianę rzeczonej interpretacji, jednak UODO nie podjął żadnych działań w tej sprawie. Szereg prowadzonych dyskusji i podejmowanie tematu na forum publicznym wykształciło przekonanie, że najlepszym rozwiązaniem jest stworzenie jasnych i przejrzystych przepisów prawnych, które uregulują ten problem. Po 1,5 roku stanu zawieszenia w końcu upubliczniono informację o podjęciu prac nad wprowadzeniem zmian prawnych. Była to kwestia bardzo istotna zarówno z punktu widzenia pracodawców, jak i pracowników, ponieważ zaburzenie zdolności psychofizycznej pracownika do pracy na skutek spożycia alkoholu stanowi niebezpieczeństwo dla procesu świadczenia pracy, a także wywołuje szerokie skutki społeczne, m.in. dla systemu ochrony społecznej czy systemowej prewencji wypadkowej. Taki stan niepewności prawa funkcjonował przez prawie cztery lata – przepisy weszły w życie dopiero w lutym 2023 roku. W tak ważnej kwestii, jaką stanowi bezpieczeństwo i zdrowie pracowników oraz innych osób biorących udział w procesie ich pracy, za niedopuszczalne należy uznać zwleknięcie z zakończeniem chaosu interpretacyjnego, wywołującego tak ogromne zagrożenie społeczne.

4. Równoważenie obciążeń regulacyjnych

Każdy przedsiębiorca musi w prowadzonej działalności sprostać różnym obciążeniom nakładanym na niego przez państwo. Istnienie takich obciążeń zależy oczywiście w dużej mierze od branży, w której prowadzona jest działalność biznesowa. Istnieją branże szczególnie mocno regulowane w związku z koniecznością zapew-

nienia bezpieczeństwa procesów produkcyjnych lub ze względu na wrażliwość i znacznie dla funkcjonowania państwa. Każda biurokracja ma jednak tendencję do nieustannego nakładania na biznes nowych obowiązków, ograniczeń lub zakazów. Często regulacje te wprowadzane są bez należytej oceny skutków, jakie wywołają [zob. część „Prawo oparte o dowody”]. Częściowo obciążenia regulacyjne mają swoje źródło w przepisach ustanowionych na poziomie Unii Europejskiej, znacznie częściej jednak członkostwo Polski w Unii stanowi jedynie pretekst do ustanawiania regulacji, które nie wynikają – albo tylko pozornie wynikają – z prawodawstwa unijnego. Niezwykle częstym zjawiskiem było „doklejanie” do aktów prawnych implementujących dyrektywy unijne przepisów, które faktycznie nie służyły wdrożeniu regulacji unijnych, a które bardzo często miały charakter właśnie nakładania nowych obciążeń regulacyjnych na przedsiębiorców. Nie przypadkiem rząd we własnym regulaminie nakazał precyzyjnie oznaczać takie nadmiarowe przepisy i uzasadniać ich ujęcie w projekcie¹⁰.

Dla sprawnego funkcjonowania przedsiębiorcy niezbędne jest, aby mógł on swoje zasoby, w tym własną aktywność, poświęcić rozwojowi biznesu, a nie skupiać się na rozbudowanym i zmiennym otoczeniu regulacyjnym. Spełnienie wszystkich wymagań podnosi koszty przedsiębiorcy – zarówno bezpośrednio związane z prowadzoną działalnością, jak i pośrednie – wynikające z konieczności pozyskania usług prawniczych oraz innych doradczych dla zapewnienia dostosowania prowadzonego biznesu do wymagań regulacyjnych. Każde zmniejszenie skali regulacji ograniczających prowadzenie firmy jest postrzegane pozytywnie. Przypadki takie są jednak niezwykle rzadkie. Tym bardziej postulować należy, aby wprowadzanie nowych obciążeń regulacyjnych było bezpośrednio powiązane z uchyceniem innego tego typu przepisu. Równoważenie obciążeń regulacyjnych oznacza unikanie sytuacji, w której na przedsiębiorców nakładane są nowe obowiązki lub ograniczenia, a wszystkie dotychczasowe pozostają bez zmian. Zapewnienie równowagi regulacyjnej wymaga odpowiedniego zaangażowania administracji publicznej, dysponowania przez nią kompetencjami pozwalającymi na ocenę niezbędności i przydatności obowiązywania poszczególnych przepisów regulacyjnych. Ocena taka będzie efektywniejsza, jeśli strona publiczna będzie

¹⁰ Zob. § 30 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów, gdzie nałożono obowiązek sporządzania tzw. tabeli zgodności [wykaz przepisów unijnych i implementujących je przepisów projektowanego aktu krajowego] oraz tzw. odwróconej tabeli zgodności, gdzie wskazywane powinny być przepisy wykraczające poza cel implementacyjnych i podane uzasadnienie ich ujęcia w projekcie.

w tym obszarze otwarta na współpracę z Pracodawcami RP oraz innymi reprezentatywnymi organizacjami reprezentującymi przedsiębiorców lub organizacjami reprezentującymi poszczególne branże. Zasadne jest cykliczne dokonywanie przeglądu regulacji prawnych pod kątem identyfikacji nadmiarowych procedur, które stanowią nieuzasadnione obciążenie dla przedsiębiorców. Zidentyfikowane bariery administracyjne i prawne należy następnie eliminować z systemu prawnego albo modyfikować je do formy przystępnej dla uczestników obrotu. Zachowanie balansu pomiędzy nowymi i dotychczasowymi regulacjami, a docelowo dążenie do ograniczenia obciążeń regulacyjnych nałożonych na przedsiębiorców jest we wspólnym interesie strony publicznej i biznesu. Biznes uwolniony spod nadmiaru obciążeń rozwija się szybciej i w większym stopniu wspiera funkcjonowanie państwa, wnosząc do budżetu podatki i inne publiczne daniny.

DOBRE PRZYKŁADY:

- **Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców**

Deregulacja polskiego systemu prawnego stanowi jeden z głównych postulatów Pracodawców RP. Wprawdzie powyższa ustawa nie jest kompleksową deregulacją systemu prawnego, a jedynie działaniem punktowym o ograniczonym zakresie zastosowania, to jednak należy docenić każdą inicjatywę strony rządowej zmierzającą do zmniejszenia obciążeń regulacyjnych niekorzystnych z punktu widzenia funkcjonowania obywateli i prowadzenia działalności gospodarczej. Ustawa dokonała zmian w postępowaniu administracyjnym przez wprowadzenie postępowania uproszczonego oraz milczącego sposobu załatwienia sprawy w postępowaniach stosunkowo prostych, w których zazwyczaj występuje jedna strona, postępowanie dowodowe ma nieskomplikowany charakter, a decyzje zapadają często głównie w oparciu o dokumenty dołączone przez stronę do wniosku lub na podstawie informacji z publicznych rejestrów. W sprawach prostych, kończących się najczęściej uwzględnieniem żądania strony w całości, odstąpiono od zasady dwuinstancyjności postępowania, co skróci czas oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie administracyjne. Dokonano również elektroniczacji części procedur.

◦ **Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Kodeks spółek handlowych**

Ustawa wdraża częściowo dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] 2019/1151 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniającą dyrektywę [UE] 2017/1132 w odniesieniu do stosowania narzędzi i procesów cyfrowych w prawie spółek. Zakłada ona ułatwienia dla przedsiębiorców zagranicznych w zakresie rejestracji i składania dokumentów do Krajowego Rejestru Sądowego poprzez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej, co najmniej w języku polskim oraz w języku zrozumiałym dla jak największej liczby użytkowników obcojęzycznych, m.in. zasad zawiązywania i rejestracji spółek, wzorców umów spółek, dokumentów wymaganych w postępowaniu rejestrowym, zasad dotyczących członkostwa w organie uprawnionym do reprezentacji i organie nadzoru oraz uprawnienia, jak również obowiązki organu uprawnionego do reprezentowania, a także organu nadzoru spółki.

W odniesieniu do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji ustawa umożliwia dokonywanie rozliczeń z tytułu wpłat na poczet udziałów przy użyciu usługi płatniczej z wykorzystaniem połączenia z siecią Internet. Co istotne, przy okazji implementacji dyrektywy, nie wprowadzono zmian wykraczających poza jej zakres.

Z Ł E P R Z Y K Ł A D Y :

◦ **Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych**

Tzw. ustawa deregulacyjna, pomimo swojej sugestywnej nazwy oraz intencji projektodawców, wprowadziła do porządku prawnego także przepisy będące klasycznym przykładem nadregulacji. Co ważne, ustawa jako projekt komisyjny nie została przedstawiona do konsultacji publicznych. Jednym ze zmienianych aktów była ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Pomimo licznych głosów krytycznych, płynących z branży deweloperskiej, skupiających się głównie wokół proponowanej zmiany dotyczącej obowiązku zapewnienia, aby na każde nowo wybudowane mieszkanie przypadało średnio 1,5 miejsca parkingowego, na podstawie

tw. centralnego wskaźnika, w toku prac sejmowych nie uwzględniono licznych postulatów rezygnacji z tego rozwiązania. Uchwalona ustawa deregulacyjna zawiera więc przedmiotowe rozwiązania, co z kolei będzie powodować wzrost cen mieszkań. Co do zasady ustawa deregulacyjna powinna deregulować określone obszary objęte jej zakresem. W tym przypadku – nie tylko odnośnie do rozwiązań dotyczących miejsc parkingowych, ale również dotyczących określenia minimalnego progu powierzchni usługowej lub handlowej czy minimalnego udziału powierzchni terenu biologicznie czynnego oraz jego dostępności – zamiast deregulować, ustawa wprowadza kolejne obostrzenia i obowiązki, w dodatku niekorzystnie wpływające na ceny nowo powstających lokali mieszkalnych w Polsce. Niewątpliwie kolejne uszczegółowianie przepisów stanowiących o inwestycjach mieszkaniowych i nakładanie na deweloperów kolejnych obciążeń pod pozorem zapewnienia większego komfortu nabywcom tychże lokali, nie jest wyrazem deregulacji określonego zagadnienia.

● **Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw**

Wprowadzenie zmian do Kodeksu pracy w zakresie rozwiązań rodzicielskich i opiekuńczych oraz tzw. przewidywalnych warunków pracy wynikało z konieczności implementacji dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] 2019/1152 i 2019/1158. Jednak polski ustawodawca postanowił wykroczyć poza zakres dyrektyw i wprowadzić daleko idące uprawnienia pracownicze. Minimalne standardy określone w prawie unijnym okazały się niewystarczające, a ich rozszerzenie zostało dokonane bez uwzględnienia potencjalnego wpływu na pracodawców oraz kosztów, które będą musieli ponieść. Przykładowo, bez zgody pracowników wychowujących dziecko do 8. roku życia, nie można już zatrudniać takich osób w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, w przerywanym systemie pracy oraz delegować poza stałe miejsce pracy. Takich rozwiązań nie przewidywała dyrektywa, a ich wprowadzenie znacznie utrudniło proces organizacji pracy w wielu firmach. Ponadto rozszerzono obowiązek pracodawcy związany z przyjęciem pracownika do pracy, który wymaga przedstawienia przy zatrudnieniu wielu informacji, co powoduje zwiększenie biurokracji i formalizmu. Zmiany wprowadzone do Kodeksu pracy na skutek nowelizacji spowodowały duże obciążenie po stronie działów kadr pracodawcy z powodu konieczności przygoto-

wania nowych wzorów wniosków, zbierania od pracowników oświadczeń, a co za tym idzie – gromadzenia większej ilości dokumentacji pracowniczej.

5. Rzetelne konsultacje publiczne

Współczesny proces legislacyjny musi uwzględniać udział partnerów społecznych. Zapewniona musi być partycypacja różnych kręgów podmiotów zewnętrznych:

- pozyskanie opinii partnerów społecznych, w tym organizacji pracodawców, związków zawodowych, samorządów zawodowych i innych uprawnionych podmiotów;
- skonsultowanie projektu z prawidłowo zidentyfikowanymi przyszłymi adresatami aktu prawnego;
- umożliwienie wyrażenia stanowiska wszystkim zainteresowanym osobom i podmiotom.

Kooperacji z każdą z tych grup służą nieco inne narzędzia, które wspólnie możemy nazwać konsultacjami publicznymi.

Przeprowadzanie konsultacji publicznych to obowiązek dotyczący projektów rządowych¹¹ i senackich¹². Obecnie, niestety, obowiązkiem tym nie są objęte projekty poselskie [projekty grupy posłów oraz komisyjne], a także projekty Prezydenta RP. Przeprowadzenie konsultacji publicznych rządowego projektu ustawy należy do obowiązków ministra, który jest formalnym autorem projektu. Wprawdzie przepisy dopuszczają odstępianie od konsultacji¹³, jednak powinien to być wyjątek od zasady i to każdorazowo należy uzasadnić.

Pomijanie etapu konsultacji publicznych należy oczywiście oceniać negatywnie [zob. część „Przestrzeganie procedur”], równie negatywnie powinno się postrzegać przeprowadzanie tych konsultacji w sposób, który pozwala nazwać je konsultacjami

11 Zob. § 36 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

12 Zob. art. 79a Regulaminu Senatu.

13 Zob. § 28 ust. 4 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

pozornymi. Partnerzy społeczni często konfrontowani są z sytuacją, kiedy projekt przekazywany jest im do zaopiniowania w terminie tak krótkim, że sprostanie mu – przy uwzględnieniu wewnętrznych procedur wypracowania stanowiska – jest niemal albo zupełnie niemożliwe. Skracanie terminów na przedstawienie opinii często uzasadniane jest w bardzo ogólnikowy sposób. Powszechnie zdarza się także, że projekt kierowany jest do przedstawienia opinii przez partnerów społecznych, a następnie, bez oczekiwania na przedstawienie przez nich stanowiska, kontynuowane są prace legislacyjne. To, co przedstawiane jest w treści OSR na temat konsultacji publicznych danego projektu, bardzo często nie pokrywa się z informacjami zamieszczonymi na stronie RCL w odniesieniu do trybu procedowania tego projektu.

Każda taka sytuacja powinna być traktowana jako naruszenie obowiązujących przepisów. Wykonywanie czynności w sposób pozorny, niepozwalający na faktyczne skorzystanie przez uprawnione podmioty z przysługującego im prawa, nie może być uznane za przestrzeganie prawa. Takie działania każdorazowo naruszają także zaufanie partnerów społecznych do organów państwa. A zaufanie to powinno być podstawą dialogu społecznego. Tam, gdzie nie jest prowadzony prawdziwy dialog społeczny, nieuchronnie pojawiają się napięcia. Wolą partnerów społecznych jest minimalizowanie tego typu sytuacji.

Procedowanie rządowych projektów ustaw dotyczących systemu opieki zdrowotnej bez udziału strony społecznej jest szczególnie niedopuszczalne. Brak konsultacji to brak zrozumienia potrzeb pracodawców, świadczeniodawców, personelu medycznego, pacjentów, obywateli. Wielu błędów można by uniknąć, gdyby poważnie potraktowano dialog społeczny oraz przeprowadzono rzetelne i konstruktywne konsultacje ze stroną społeczną. Ważna jest dyskusja nad wprowadzanymi zmianami prawnymi, którą należy prowadzić w taki sposób, aby wszyscy interesariusze mieli okazję wypowiedzenia się, a stanowione prawo nie wymagało doprecyzowania poprzez interpretację poszczególnych przepisów.

DOBRE PRZYKŁADY:

- **Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw**

Procedowanie projektu objęło przeprowadzenie rzetelnych konsultacji publicznych. Idea uregulowania instytucji pracy zdalnej w Kodeksie pracy

zrodziła się w czasie pandemii COVID-19, kiedy obowiązywał jeden przepis tzw. ustawy antycovidowej, który umożliwiał pracodawcom wydawanie polecenia wykonywania przez pracownika pracy poza stałym miejscem jej świadczenia. Późniejsza rzeczywistość pokazała, że to rozwiązanie odpowiada współczesnym realiom rynku pracy i wymaga uregulowania w prawie powszechnie obowiązującym na stałe. Projekt nowelizacji Kodeksu pracy w zakresie pracy zdalnej został skierowany do Rady Dialogu Społecznego we wrześniu 2020 roku. Organizacje pracodawców i związki zawodowe zgłaszały swoje uwagi, a projekt był procedowany w trójstronnym dialogu jeszcze przed opublikowaniem go na stronach Rządowego Centrum Legislacji. Projekt wpisano następnie do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, co skutkowało tym, że w dalszym toku prac był procedowany także z udziałem partnerów społecznych.

- **Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o badaniach klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi**

Partnerom społecznym pozostawiono wymagane 30 dni na wyrażenie opinii wobec projektu ustawy. Poza tym brali oni czynny udział w dyskusji nad kształtem tego projektu – zarówno na etapie opiniowania jeszcze przed skierowaniem projektu do uzgodnień, jak również na dalszych etapach rządowej procedury, co jest niezwykle pożądaną formą współpracy.

Z Ł E P R Z Y K Ł A D Y :

- **Ustawa z dnia 9 maja 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o transporcie kolejowym**

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu 27 kwietnia 2023 roku. W tym samym dniu po raz pierwszy udostępniono go na stronie RCL w zakładce „Rada Ministrów”. Co ważne, projekt nie przeszedł etapu konsultacji publicznych, a w Sejmie został bardzo szybko uchwalony – od I czytania w komisji do uchwalenia nie minął nawet 1 dzień.

- **Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw**

Zgodnie z informacją umieszczoną w OSR do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw – projekt został udostępniony na stronie RCL oraz poddany konsultacjom publicznym we wrześniu 2021 roku. Informacje i dokumenty znajdujące się na stronie RCL przeczą tym twierdzeniom, gdyż w zakładce „Konsultacje publiczne” nie umieszczono jakichkolwiek informacji, a data udostępnienia projektu to dopiero 5 grudnia 2022 roku, a więc kilka miesięcy po deklarowanej w OSR dacie udostępnienia projektu na stronie RCL.

- **Ustawa z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentyści oraz niektórych innych ustaw**

Procedowanie tego projektu obarczone było grzechem braku konsultacji społecznych. Projekt został wniesiony do Sejmu z całkowitym ich pominięciem. Warto w tym miejscu podkreślić, iż w przypadku sektora zdrowotnego brak dialogu społecznego ma szczególnie istotne znaczenie, gdyż uchwalane regulacje mają bezpośredni wpływ na pacjentów, ich zdrowie i życie. Nie powinno więc być tu miejsca na proceduralne „skrót” w postaci chociażby rezygnacji z konsultacji czy przeprowadzania trzech sejmowych czytań projektu podczas dwudniowego posiedzenia Sejmu, jak to miało miejsce w przypadku tego niezwykle istotnego aktu prawnego.

6. Transparentność procesu

Państwo demokratyczne, to państwo, którego funkcjonowanie poddane jest kontroli społecznej. Realizowana jest ona w różnych formach i obejmuje różne obszary działania państwa. Także proces prawodawczy powinien być prowadzony z przestrzeganiem zasady transparentności. Realizacji tej reguły służy jawność obrad izb parlamentu oraz posiedzeń komisji i podkomisji sejmowych i senackich. Narzędzia służące transparentności muszą być dostosowane do współczesnych wymagań

technicznych, jak również oczekiwań grup zainteresowanych monitorowaniem procesu legislacyjnego bądź uczestniczeniem w nim. Pomocne przy respektowaniu tej zasady jest także funkcjonowanie systemów elektronicznych, w których dokumentuje się przebieg całego procesu legislacyjnego.

Powszechnym naruszeniem zasady transparentności procesu prawodawczego jest obejmowanie projektem ustaw rozwiązań, które merytorycznie nie są powiązane z jej przedmiotem określonym tytułem oraz wstępnymi przepisami. Skąd podmioty zewnętrzne mają wiedzieć, że projektodawca „ukrył” w projekcie przepisy zupełnie niezwiązane z nim merytorycznie? Jeszcze bardziej jaskrawym przykładem jest dodawanie takich niepowiązanych z pierwotnym projektem przepisów w formie poprawki do procedowanego w Sejmie projektu.

Systemowo zasada transparentności naruszana jest przez niezamieszczanie lub zamieszczanie ze znacznym opóźnieniem projektów rządowych na portalu legislacja.gov.pl. Ministrowie łamią w ten sposób przepisy wiążącego ich regulaminu¹⁴, ale także godzą w transparentność procesu legislacyjnego. Naruszanie tej zasady ogranicza prawa jednostek zainteresowanych obserwacją przebiegu legislacji, a co gorsza – stwarza wrażenie, że decyzje dotyczące procesu legislacyjnego zapadają w wyniku oddziaływań prowadzonych poza obszarem objętym monitoringiem społecznym.

DOBRE PRZYKŁADY :

◦ **Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw**

Ustawa dostosowuje krajowy porządek prawny do stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] 2017/625 z 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin. Wprowadzone przez ustawę zmiany są merytorycznie ze sobą związane, a podczas parlamentarnego etapu procesu legislacyjnego nie dokonano istotnych zmian wypaczających pierwotne brzmienie projektu.

14 Zob. § 52, 57, 70, 80, 80e, 97, 131 i 138 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

● **Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej**

Po odbyciu konsultacji publicznych projektodawca zaprosił podmioty biorące w nich udział na konferencję uzgodnieniową. Świadczy to o woli prowadzenia pogłębionej dyskusji przez stronę rządową z przedstawicielami strony społecznej oraz służy zwiększeniu transparentności procesu legislacyjnego. Podczas konferencji projektodawca przedstawił złożone w toku konsultacji publicznych uwagi oraz odniósł się do nich, uzasadniając ich przyjęcie albo nieuwzględnienie.

Z Ł Ę P R Z Y K Ł A D Y :

● **Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw**

Zakres przedmiotowy ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw pozostawał przedmiotem szerokiego zainteresowania opinii publicznej z uwagi na jego ogłoszenie podczas konwencji programowej rządzącej partii jako jednego z pakietu obietnic przedwyborczych. Projekt dotyczył zaniechania poboru opłat za przejazd autostradą pojazdów osobowych o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony (auta osobowe oraz motocykle) na odcinkach zarządzanych przez GDDKiA. Akt ten nie był przedmiotem konsultacji publicznych, a zapoznanie się z jego treścią możliwe było dopiero w dniu 19 maja 2023 roku, gdy projekt jednocześnie został udostępniony na stronie RCL oraz wpłynął do Sejmu. W rzeczywistości opinia publiczna nie miała możliwości zapoznania się z treścią proponowanej regulacji, gdyż nie została ona ujawniona w terminach umożliwiających odniesienie się do niej. Niewątpliwie ukrywanie projektowanych aktów prawnych i ujawnianie ich treści w ostatniej chwili nie spełnia zasady transparentności procesu ustawodawczego. Istotnym jest również, że pomimo iż projekt zmniejsza wpływy Krajowego Funduszu Drogowego z tytułu braku poboru opłat za przejazd, a tematyka poboru opłat za przejazd autostradą nie stała się przedmiotem debaty publicznej w sensie negatywnym, nie wiadomo z jakich powodów zaistniała potrzeba zniesienia tychże opłat.

○ **Ustawa z dnia 9 maja 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o transporcie kolejowym**

Grzech tajności należy przypisać także rządowym projektom ustaw, których treść można poznać dopiero po ich złożeniu w Sejmie. Niestety, niechlubną praktyką stało się, że rządowe projekty udostępniane są dopiero na etapie ich wniesienia do niższej izby parlamentu, bez wcześniejszego umieszczenia na stronie RCL lub udostępniane jednocześnie na stronie RCL i w Sejmie, co miało miejsce w przypadku ww. ustawy. Wrażenie tajności oraz ogólnego chaosu legislacyjnego potęgują także liczne poprawki lub autopoprawki w ogóle niezwiązane z zakresem merytorycznym projektowanych rozwiązań. W przypadku omawianej ustawy, tuż po wniesieniu projektu do Sejmu, pojawiła się rządowa autopoprawka, na podstawie której wprowadzono kolejny artykuł zmieniający ustawę o transporcie kolejowym, który absolutnie nie miał nic wspólnego z tematyką pierwotnego projektu ustawy. Jest to typowy przykład nieprawidłowej legislacji, w tym grzechu tajności, nierzetelnych konsultacji i wrzutek.

○ **Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw**

Do projektu ustawy wprowadzono, na etapie prac sejmowych, tzw. „wrzutką” zmiany art. 2 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa dotyczące m.in. wydłużenia do marca 2024 roku prawa do świadczeń opieki zdrowotnej dla obywateli Ukrainy. Niestety jest to niechlubny przykład braku transparentności tworzonych przepisów prawa.

7. Planowanie procesu i zarządzanie nim

Nikt tak dobrze jak przedsiębiorca nie wie, jak ważne jest świadome zaplanowanie procesów, które trzeba przeprowadzić, a także zarządzanie tymi procesami. Planowanie musi rozpoczynać się od zdefiniowania celu do osiągnięcia, a następnie okre-

śleniu, jakie etapy pracy (procedury) do niego doprowadzą. Na każdy z nich trzeba przewidzieć zasoby organizacyjne i odpowiednio dużo czasu, uwzględnić ewentualne perturbacje, konieczność powtórzenia niektórych czynności – czyli mieć rezerwę czasową na sytuacje nieprzewidziane.

Według tych samych reguł powinien być zarządzany proces prawodawczy. Odpowiedzialne za projekt ministerstwo powinno rozpocząć od ustalenia, kiedy akt prawny musi wejść w życie, następnie określić potencjalną czasochłonność wszystkich fragmentów tego procesu – zarówno na etapie rządowym, parlamentarnym, jak i prezydenckim – uwzględniając także możliwość wystąpienia perturbacji, trudności z zakończeniem jakiegoś procesu. Takie podejście pozwala ustalić, ile czasu powinno się przewidzieć na zrealizowanie każdego z etapów. Z punktu widzenia partnerów społecznych niezwykle istotne jest, aby odpowiedni czas przewidziano na przeprowadzenie dialogu społecznego (zob. część „Rzetelne konsultacje publiczne”). Dopiero sporządzenie takiego planu pozwoli na podjęcie decyzji o uruchomieniu procesu legislacyjnego w takim terminie, aby prowadzić go zgodnie z obowiązującymi przepisami, przy poszanowaniu praw partnerów społecznych oraz w taki sposób, aby przygotować możliwie najlepszy projekt aktu prawnego.

Niestety, praktyka dowodzi, że ujęcie procesu legislacyjnego w świadomie opracowane ramy czasowe jest niezwykle rzadkim wyjątkiem. Realia pokazują, że prowadzony jest on w ciągłym niedostatku czasu. Partnerzy społeczni nieustannie otrzymują projekty, do których mają przedstawić opinię w skróconym terminie, z odwołaniem się do „pilności sprawy”. Tymczasem niemal zawsze ta pilność jest pozorna. Świadczy wyłącznie o braku prawidłowego zaplanowania procesu legislacyjnego przy jednoczesnym braku zarządzania nim. Pośpiech jest złym doradcą legislatora, zaplanowany i uporządkowany proces daje znacznie większe szanse na rzetelne przygotowanie projektu, a tym samym uchwalenie dobrego prawa, które nie będzie krótko po wejściu w życie (a czasem i przed wejściem w życie) wymagać nowelizacji.

DOBRE PRZYKŁADY:

- **Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw**

Planowanie i zarządzanie procesem jest szczególnie istotne przy procedowaniu zmian dotyczących kodeksów. Wprowadzenie każdej, nawet najmniej-

szej zmiany, powinno być dokładnie rozważone z precyzyjnym określeniem skutków jej wejścia w życie. Również sam proces legislacyjny powinien być rozpoczęty odpowiednio wcześniej, by zapewnić wystarczający czas na rzetelne konsultacje publiczne, dyskusję parlamentarną oraz zachowanie odpowiedniego *vacatio legis*. Wyżej wskazana ustawa spełnia te wymagania. Jest ona efektem ewaluacji wielkiej nowelizacji procedury cywilnej, która miała miejsce w 2019 roku. Podczas stosowania nowo wprowadzonych przepisów ujawniły się kwestie wymagające ponownego przeanalizowania zaproponowanych rozwiązań, a także wyeliminowania powstałych wątpliwości. Tryb procedowania projektu gwarantował aktywny udział stronie społecznej. Należy jednak podkreślić, że początkowe przestrzeganie procedur nie stanowiło przeszkody do dodania w projekcie, pod koniec prac legislacyjnych, kontrowersyjnych zmian dotyczących wykonania wyroku w sprawach o ochronę dóbr osobistych.

Pracę nad projektem rozpoczęto 3 września 2021 roku. Termin na złożenie uwag wynosił 30 dni od dnia udostępnienia projektu przez RCL. Do Sejmu wpłynął 27 września 2022 roku, gdzie skierowano go do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Sejm uchwalił ustawę 26 stycznia 2023 roku, a następnie 9 marca 2023 roku przyjął część poprawek Senatu. Ze względu na wpływ nowelizacji na prowadzone postępowania sądowe, zagwarantowano odpowiednie *vacatio legis*, pozwalające sądom oraz obywatelom na odpowiednio przygotowanie się do wprowadzonych zmian.

o Ustawa z dnia 26 maja 2023 roku o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw

Ustawa ta jest dobrym przykładem zadowalających (choć nie wzorcowych) efektów planowania i zarządzania procesem legislacyjnym. Wprawdzie pierwotnie planowany termin wejścia w życie przepisów został odroczony aż o pół roku, lecz było to spowodowane w znaczącej części prawdziwym i rzetelnym dialogiem strony rządowej z partnerami społecznymi (zob. część „Rzetelne konsultacje publiczne”). W tym przypadku przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy było usprawiedliwione doprecyzowaniem projektowanych regulacji na etapach prac rządowych i parlamentarnych. W zasadzie jedyną istotną skazą w zakresie zarządzania samym procesem legislacyjnym było przyjęcie na etapie prac parlamentarnych zmian podatkowych niezwiązanych

z projektowanymi przepisami, mniejszą – znaczne wydłużenie, w stosunku do pierwotnie zakładanego, terminu wejścia w życie przepisów. Wydłużenie procesu legislacyjnego było tym bardziej widoczne, gdyż nowela zawierała wiele korzystnych i oczekiwanych przez podatników zmian, których wejście w życie przesunęło się w czasie.

Z Ł E P R Z Y K Ł A D Y :

○ **Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw**

Projekt ustawy procedowano z pominięciem etapu konsultacji publicznych i opiniowania, nie został on również odpowiednio wcześniej udostępniony na stronie RCL – udostępniono go dopiero 19 maja 2023 r., a więc w dniu wpływu projektu do Sejmu. W Sejmie – od momentu I czytania projektu w komisjach – uchwalono go w ciągu 2 dni.

○ **Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych opłat**

Projekt ustawy, z uwagi na rangę przepisów dla licznych branż, m.in. branży odpadowej, gastronomicznej, w tym HoReCa, był szczególnie newralgicznym aktem, na którego wejście w życie czekało szerokie grono podmiotów. Z ponad dwuletnim opóźnieniem projekt wdrożył w życie tzw. dyrektywę Single Used Plastic. Ustawa ta jest idealnym przykładem opieszałości strony rządowej w zakresie wdrażania, szczególnie potrzebnych, unijnych przepisów.

○ **Ustawa z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw**

Ustawa jest przykładem braku jakiegokolwiek planowania systemowych, niezwykle istotnych, zmian w dostępie i finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej. Bez udziału strony społecznej została ona wprowadzona do porządku prawnego dosłownie w ciągu niecałych dwóch miesięcy, tymczasem ustawa w niezwykle istotny sposób zmieniła – wbrew swojej nazwie – m.in. zasady

finansowania świadczeń zdrowotnych, w tym przeniosła finansowanie kosztów świadczeń wysokospecjalistycznych i leków dla osób po 75. roku życia, a także leków dla kobiet w ciąży, wybranych programów polityki zdrowotnej oraz zakupu szczepionek z budżetu państwa do Narodowego Funduszu Zdrowia.



IV. ZASADY STANOWIENIA PRAWA



1

PRZESTRZEGANIE PROCEDUR

2

PRAWO OPARTE O DOWODY

3

STABILNOŚĆ PRAWA

4

**RÓWNOWAŻENIE OBCIĄŻEŃ
REGULACYJNYCH**

5

RZETELNE KONSULTACJE PUBLICZNE

6

TRANSPARENTNOŚĆ PROCESU

7

**PLANOWANIE PROCESU
I ZARZĄDZANIE NIM**

V. GRZECHY POLSKIEJ LEGISLACJI W LICZBACH

SŁOWNICZEK

**1**

NIERZETELNE KONSULTACJE

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

2

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.

3

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.

4

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).

5

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.

6

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.

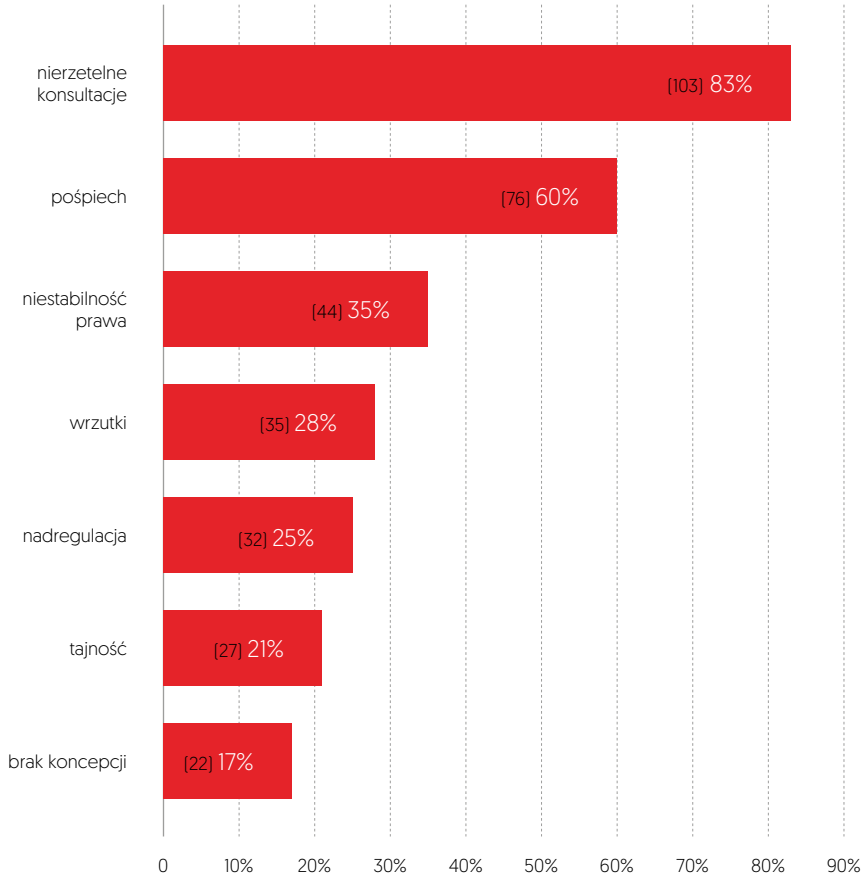
7

BRAK KONCEPCJI

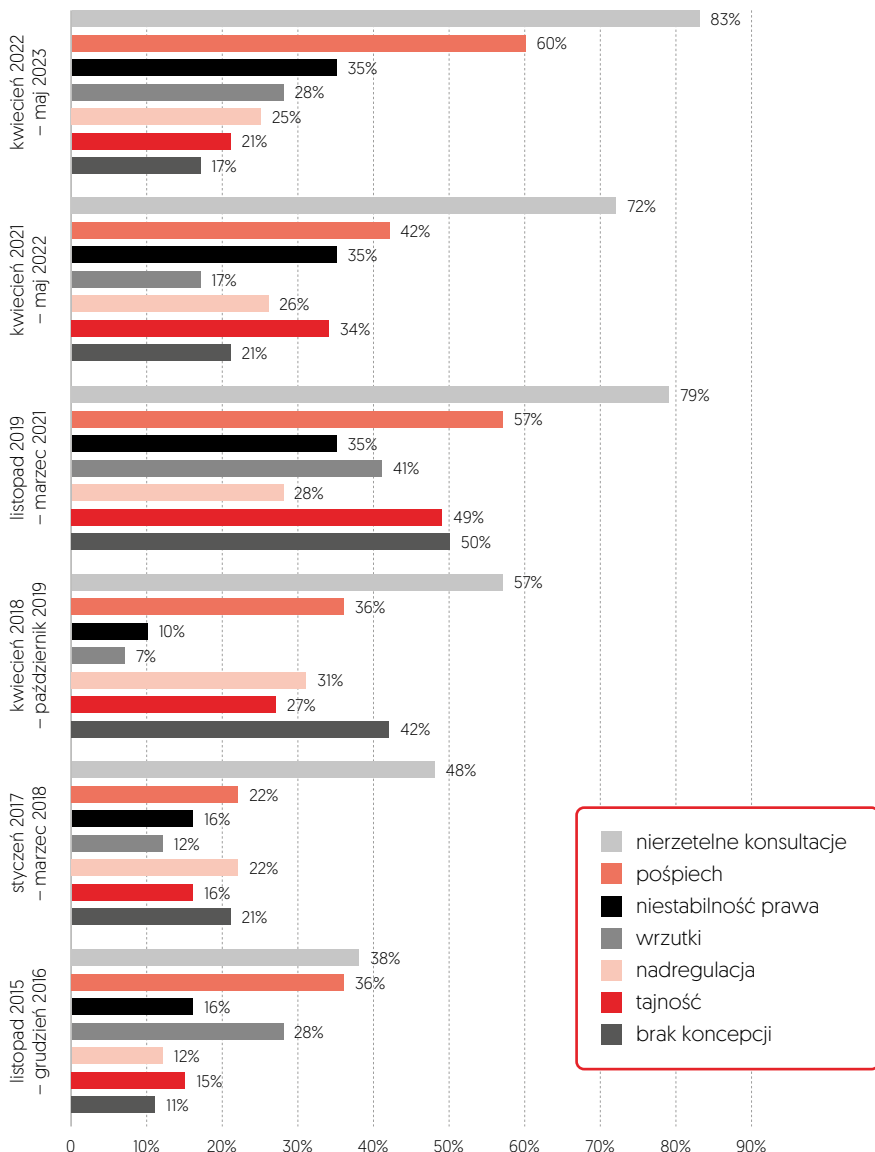
Przy tworzeniu aktu prawnego pojawia się zbyt wiele, nierzadko sprzecznych pomysłów, brakuje wiodącej koncepcji, projektodawca nie do końca wie po co i jak uregulować daną materię; wprowadza się szybką nowelizację przepisów z powodu niedopatrzenia podczas uchwalania pierwotnej regulacji.

GRZECHY POLSKIEJ LEGISLACJI kwiecień 2022 – maj 2023

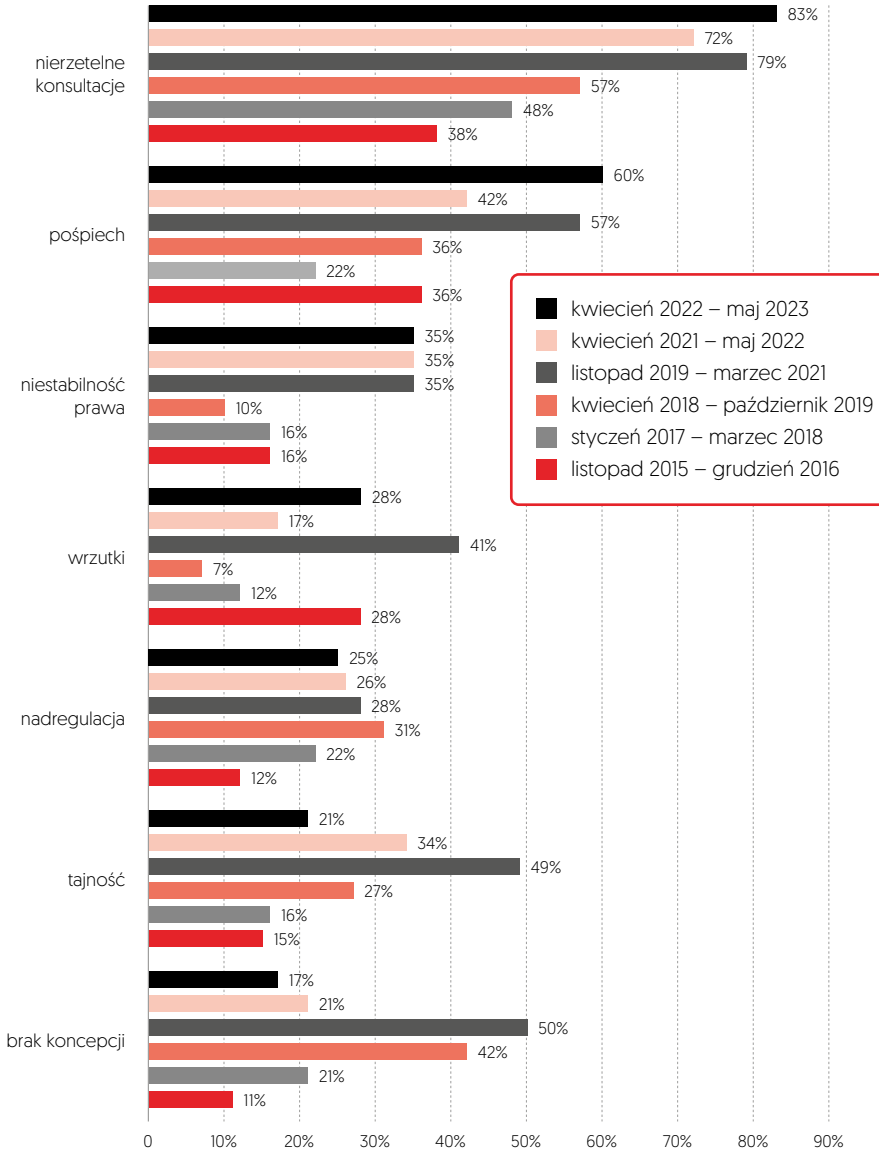
Oceniono **127** ustaw | łącznie grzechów: **341**



GRZECHY POLSKIEJ LEGISLACJI listopad 2015 – maj 2023



GRZECHY POLSKIEJ LEGISLACJI listopad 2015 – maj 2023



VI. PODSUMOWANIE

Raport pokazuje niezbicie, że każda z siedmiu zasad legislacji jest niestety naruszana i są to naruszenia częste, wręcz przeradzające się w stan ciągłego ignorowania reguł. Ale należy też dostrzec wszystkie pozytywne przykłady, dzięki którym możliwe jest wypracowanie projektu pozbawionego pierwotnych wad, umiejętnie godzącego czasem sprzeczne oczekiwania oraz interesy. Proces konsultowania projektu aktu prawnego nie zawsze musi prowadzić do prostego przyjęcia zgłoszenia uwag. Jako Pracodawcy RP mamy świadomość tego, że prawodawca musi podejmować decyzje uwzględniające różne perspektywy i cele. Niezwykle istotne jest jednak, aby w ramach tego procesu wysłuchany był głos przedsiębiorców, a ich uwagi, jak również propozycje zostały rzetelnie przeanalizowane. A jeśli mają nie być uwzględnione – aby jasne było, kto i na podstawie jakich przesłanek takie rozstrzygnięcia podejmuje. W procesie prawodawczym brakuje prawdziwego dialogu. Musi on być oparty o wzajemne wysłuchanie swoich stanowisk i gotowość uwzględnienia argumentów drugiej strony. Dialog, w procesie prawodawczym realizowany w szczególności w formie konsultacji z partnerami społecznymi, zawsze przyczynia się do udoskonalenia pierwotnych założeń.

Celem funkcjonowania każdego przedsiębiorcy jest osiągnięcie sukcesu ekonomicznego, ale ten sukces nie oznacza korzyści wyłącznie dla tego przedsiębiorcy – beneficjentami są jego kontrahenci, pracownicy oraz państwo. Przedsiębiorcy budują ekonomiczną siłę państwa. Pracodawcy RP wspierają zrzeszonych przedsiębiorców w staraniach o prawo, które ułatwia, a nie utrudnia prowadzenie biznesu. Ale te starania mają także szersze – propaństwowe i społeczne znaczenie. Źle zorganizowany, nietransparentny, naruszający obowiązujące reguły proces prawodawczy działa destrukcyjnie na adresatów prawa, ale też na państwo, nawet jeśli pozwala osiągnąć krótkoterminowy cel polityczny. Chcemy wierzyć, że ta refleksja o korzyściach, jakie płyną z należycie ukształtowanego, uporządkowanego i respektującego zasady partycypacji społecznej procesu legislacyjnego, zostaną w końcu realnie, a nie tylko deklaratorywnie zrozumiane przez decydentów. Pracodawcy RP, w interesie swoich członków, ale i szerokim interesie publicznym, nadal podejmować będą działania na rzecz wyeliminowania grzechów procesu legislacyjnego i respektowania przez wszystkich jego uczestników siedmiu zasad legislacji. Temu służyć ma niniejsza edycja raportu oraz kolejne jego edycje, które już teraz zapowiadamy.

VII. AUTORZY

Redakcja



dr Maciej Berek

Główny Legislator

Autorzy: Główny Legislator oraz Zespół Ekspertów Departamentu Analiz i Legislacji oraz Departamentu Zdrowia



Jakub Pietrzak

Ekspert ds. społeczno-gospodarczych



Beata Rorant

Dyrektor Departamentu Zdrowia



Martyna Siemiatycka

Ekspert ds. społeczno-gospodarczych



Katarzyna Siemienkiewicz

Ekspert ds. prawa pracy



Bartosz Sowier

Dyrektor Departamentu Analiz i Legislacji



Tomasz Tratkiewicz

Ekspert ds. prawa podatkowego



Redakcja i korekta tekstu:

Daria Dzieniszewska-Smaza

ISBN 978-83-956155-1-1



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 dostępna jest na stronie <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>.



Pracodawcy RP
Rok założenia 1989