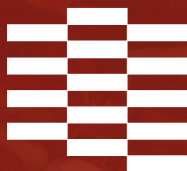


# GRZECHÓW GŁÓWNYCH STANOWIENIA PRAWA W POLSCE

## RAPORT LEGISLACYJNY

za pierwsze 13 miesięcy Sejmu VIII kadencji  
11.2015-12.2016



Pracodawcy  
Rzeczypospolitej  
Polskiej

# SPIS TREŚCI

<b>Przedmowa</b>	<b>4</b>
<b>Wprowadzenie</b>	<b>6</b>
<b>I. Zasady stanowienia dobrego prawa</b>	<b>8</b>
<b>II. 7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce</b>	<b>14</b>
1. Nierzetelne konsultacje	<b>15</b>
2. Tajne projekty	<b>17</b>
3. Wrzutki poselskie	<b>18</b>
4. Pośpiech	<b>24</b>
5. Brak koncepcji	<b>28</b>
6. Nadregulacja	<b>32</b>
7. Niestabilność prawa	<b>33</b>
<b>III. Co zrobić żeby tworzyć lepsze prawo? Rekomendacje Pracodawców RP</b>	<b>36</b>
<b>Aneks</b>	<b>40</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>41</b>

# PRZEDMOWA

*Europejski porządek prawny opiera się na dorobku Rzymian. To oni ukuli zasady, które obowiązują do dziś. Wśród nich chociażby taką – clara non sunt interpretanda. Jasne przepisy nie wymagają interpretacji. Jako pracodawcy, przedsiębiorcy, a przede wszystkim jako zwykli obywatele, życzymy sobie tego, aby przepisy były jasne i klarowne, żeby nie wymagały interpretacji. Aby interpretacja przepisów była oczywista. Każda wątpliwość, każda furtka pozostawiająca pole do domysłów i kreatywności urzędniczej stanowi poważne ryzyko dla adresatów norm, czyli dla obywateli i przedsiębiorców. Oni znajdują się na samym końcu łańcucha stosowania prawa. Dlatego zawsze protestujemy przeciwko komplikowaniu, tworzeniu coraz to nowych reguł i wyjątków, a także wyjątków od wyjątków. Sprzeciwiamy się licznym nowelizacjom przepisów, które powodują, że zamiast elementarnej stabilności i przewidywalności, dominuje chaos i niepewność. Wszystko to można przeliczyć nie tylko na pieniądze, lecz również na stracone bądź nieutworzone miejsca pracy.*

*Jako reprezentatywna organizacja pracodawców posiadamy, z mocy ustawy, uprawnienia pozwalające uczestniczyć w procesie stanowienia prawa. Robimy to w dwójnasób – bezpośrednio oraz w ramach Rady Dialogu Społecznego, zrzeszającej reprezentatywne organizacje pracodawców oraz związków zawodowych. Realizujemy w ten sposób utrwaloną w art. 20 Konstytucji RP zasadę dialogu i współpracy partnerów społecznych, na którym opiera się nasz ustrój gospodarczy.*

*Z racji tego, że działamy od 1989 roku, możemy pozwolić sobie na dokonanie kompleksowej oceny systemu stanowienia prawa w Polsce. Smutna konstatacja jest taka, że czas mija, a nasze postulaty pozostają niezmiennie. Nieustannie domagamy się tego, aby stawiać na jakość, a nie na ilość przepisów. By za każdą nową ustawą albo zmianą już obowiązującej stała sensowna myśl. By ustawodawca był bardziej otwarty na głosy z zewnątrz i oparł się poczuciu wszechwiedzy. Za ignorancją i arogancją władzy płacą bowiem obywatele oraz przedsiębiorcy.*

*Kolejne ekipy polityczne popełniają podobne błędy. Trzeba z tym skończyć. Nie mogąc doczekać się zmian postanowiliśmy wskazać i opisać najważniejsze grzechy legislacyjne. Tak powstał nasz Raport.*

*Liczymy na to, że lektura Raportu pozwoli na podjęcie debaty o jakości polskiego prawa i sposobu, w jaki jest ono tworzone.*

*Jestem przekonany, że analiza dotychczasowego dorobku legislacyjnego Sejmu VIII kadencji stanowi najlepszy punkt wyjścia do dalszej dyskusji. W krótkim czasie naruszono bowiem wiele zasad przyzwoitej legislacji, a to wywołało ból głowy u niejednego przedsiębiorcy. Nasz Raport zawiera spis błędów stanowienia prawa – nazywanych przez nas w tytule grzechami – obecnej większości parlamentarnej.*

*Zachęcam do lektury!*

*Andrzej Malinowski*



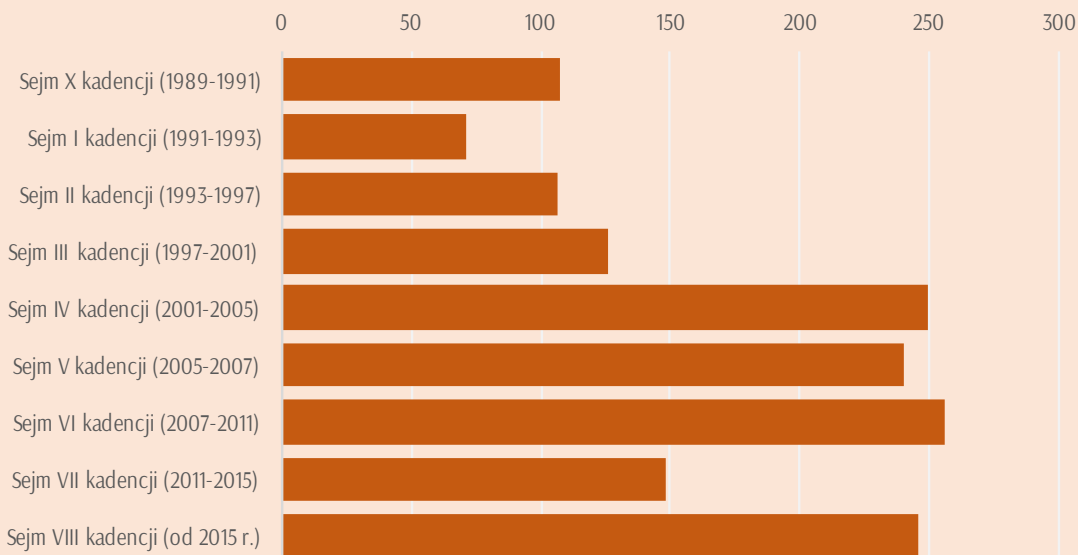
dr Andrzej Malinowski  
Prezydent Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej

# WPROWADZENIE

Prawo wyznacza ramy postępowania administracji, obywateli oraz przedsiębiorców. Funkcjonowanie państwa, społeczeństwa i gospodarki zależy zatem bezpośrednio od jakości przepisów oraz od tego, jak te przepisy są stosowane w praktyce. Rozróżnienie na teorię i praktykę ma istotne znaczenie, ponieważ nawet najlepsze przepisy mogą nie przynieść pożądanych efektów, jeśli wykonujące je podmioty nie będą postępowały zgodnie z literą lub duchem prawa.

Jakość prawa w Polsce jest niska, a stwierdzenie to znajduje oparcie w licznych analizach oraz badaniach opinii społecznej. Niemal połowa ankietowanych przedsiębiorców wskazuje na złe bądź skomplikowane prawo (w szczególności podatkowe) jako istotną barierę dla prowadzenia i rozwijania działalności gospodarczej. To paraliżuje instytucje publiczne, utrudnia życie obywatelom, a dla przedsiębiorców podwyższa ryzyko prowadzenia biznesu.

**Wykres 1. Liczba ustaw uchwalonych w poszczególnych kadencjach Sejmu przez pierwsze 13 miesięcy**



Źródło: opracowanie własne

Wszystko zaś wiąże się z kosztami – zarówno stratami, jak i utraconymi przychodami. Załatwianie formalności wymaganych przez prawo – płacenie podatków czy ubieganie się o zgodę na realizację inwestycji budowlanej – zajmuje przedsiębiorcom setki godzin. Straconych godzin. Dodatkowo oczekiwanie na zgody i zezwolenia pochłania długie miesiące, w trakcie których projekty rozwojowe są zamrożone.

Stan legislacji można jednak poprawić. Nie będzie to łatwe, gdyż ostatnie lata przyniosły lawinę nowych przepisów – Dziennik Ustaw wzbogaca się o 30 tysięcy stron rocznie (rok 2016 r. był rekordowy pod tym względem, weszło w życie dokładnie 31,9 tys. stron maszynopisu nowego prawa, jest to najwięcej przynajmniej od 1918 r.). Podczas gdy Sejm I kadencji (w latach 1991-1993, czyli w okresie fundamentalnych przemian ustrojowych dotyczących w zasadzie każdego obszaru życia społeczno-gospodarczego) uchwalił 94 ustawy, to tylko w nieco ponad rok (listopad 2015 - grudzień 2016) obecny Sejm uchwalił już 246 ustaw.

Poprawa jakości prawa nie jest jednak niemożliwa. Punkt wyjścia do działań naprawczych stanowi przypomnienie podstawowych zasad tworzenia prawa. Temu poświęcona jest pierwsza część naszego Raportu. Skupiamy się w niej na kwestiach kluczowych dla stanowienia dobrego prawa. Kolejny rozdział stanowi esencję Raportu i zawiera tytułowe 7 grzechów głównych stanowienia prawa w naszym kraju. Grzechy zostały jasno zdefiniowane, a ich popełnianie udokumentowaliśmy licznymi przykładami. Należy zaznaczyć, iż przedmiotem naszej analizy były prace legislacyjne Sejmu – od początku obecnej kadencji do końca 2016 r. Na zakończenie Raportu przedstawiamy listę propozycji, naszych rekomendacji. Ich realizacja – nawet tylko w części – niewątpliwie przyczyni się do podniesienia jakości przepisów.

## METODOLOGIA

Niniejszy Raport opiera się na analizie 246 ustaw uchwalonych przez Sejm VIII kadencji od 19 listopada 2015 r. do 16 grudnia 2016 r. Spośród tych ustaw eksperci Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej wyselekcjonowali 101, które w większym bądź mniejszym stopniu dotyczą prowadzenia działalności gospodarczej. Ustawy te zostały wnikliwie prześwietlone pod kątem spełniania kryteriów pozwalających na przypisanie im jednego bądź więcej spośród wskazanych 7 grzechów głównych systemu stanowienia prawa. Gdy w Raporcie podajemy odsetek ustaw spełniających kryteria poszczególnych grzechów, dotyczą one właśnie tych 101 ustaw. Jeśli powołujemy się na projekt ustawy, a nie na uchwaloną ustawę, wyraźnie to zaznaczamy.

1.

# ZASADY STANOWIENIA DOBREGO PRAWA

## Analiza ex ante i pre-konsultacje

Dwa trudne terminy, które sprowadzają się do tego, by projektodawca (najczęściej minister) przeprowadził analizę aktualnego stanu prawnego obowiązującego w danej dziedzinie. By zastanowił się nad tym, czy i ewentualnie jakie zmiany są potrzebne (czasem wymagane przez prawo unijne). Następnie zaś zasięgnął opinii podmiotów, które miałyby podlegać zmienianym regulacjom. Wszystkie te działania podejmowane są de facto jeszcze przed rozpoczęciem właściwego procesu legislacyjnego, czyli przygotowaniem projektu i skierowaniem go do konsultacji społecznych. Dlaczego warto robić analizę ex ante i poddawać pomysły legislacyjne pre-konsultacjom? Dzięki temu ministerstwo zdobywa bezcenną wiedzę o aktualnej sytuacji w danej branży/ sektorze, a jej przedstawiciele (interesariusze) mogą przekazać swoje uwagi zanim powstanie projekt aktu prawnego. W ten sposób w projekcie nie znajdą się rozwiązania, które są szkodliwe bądź zwyczajnie zbędne.

## Udział partnerów społecznych i interesariuszy w procesie stanowienia prawa

Znowu trudne terminy – o interesariuszach wspominaliśmy powyżej, to podmioty zainteresowane regulacjami, którym będą podlegać. Partnerzy społeczni to z kolei organizacje zrzeszające pracodawców oraz związki zawodowe. Są to zatem podmioty, które posiadają unikalną wiedzę o sytuacji społeczno-gospodarczej oraz realiach funkcjonowania poszczególnych sektorów gospodarki. Ustawowym zadaniem partnerów społecznych jest opiniowanie projektów aktów

prawnych. Warto, by projektodawcy zasięgaliby opinii partnerów społecznych, a efekty konsultacji (stanowiska wobec projektów, w ramach których przedstawia się propozycje poprawek) były uwzględniane w toku prac nad projektem. Wykluczenie partnerów społecznych z procesu legislacyjnego bądź prowadzenie konsultacji w złej wierze, czyli bez zamiaru rzeczywistego wysłuchania, analizy i uwzględnienia przynajmniej części zgłoszonych uwag, drastycznie obniża jakość przepisów. Minister ani jego urzędnicy nie są przecież wszechwiedzący.

## Rzetelne konsultacje społeczne

“ **Bardzo rzadko zdarza się, by podmiot zgłaszający uwagi doczekał się merytorycznego odniesienia się do swojego stanowiska i propozycji poprawek.** ”

Wspomnieliśmy o tym powyżej, lecz zagadnienie to wymaga rozwinięcia. Poprzez rzetelne konsultacje rozumiemy nie tylko to, by zgłoszone opinie zostały wzięte pod uwagę, lecz również to, by projektodawca przeznaczył na sformułowanie opinii wystarczającą ilość czasu. Terminy konsultacji są jasno wskazane w ustawach i wynoszą 30 dni, a w szczególnych przypadkach można ten czas skrócić do 21 dni. Niestety nagminnie lekceważy się terminy ustawowe, przeznaczając na konsultacje 10 bądź nawet mniej dni. W efekcie oznacza to brak możliwości przygotowania opinii. Pojawia się pytanie, czy projektodawca wyznaczający termin konsultacji krótszy od ustawowego w ogóle jest zainteresowany wysłuchaniem opinii? Ostatnia kwestia to odniesienie się projektodawcy do zgłoszonych uwag. Bardzo rzadko zdarza się, by podmiot zgłaszający uwagi doczekał się merytorycznego odniesienia się do swojego stanowiska i propozycji poprawek. Konsultacje nie mogą kończyć się przyjęciem uwag do wiadomości, czyli w większości przypadków przepuszczeniem pism z uwagami przez ministerialną niszczarkę.

## Ocena Wpływu (Ocena Skutków Regulacji)

W jej ramach należy zidentyfikować najważniejsze szanse i ryzyka, jakie niesie za sobą nowa regulacja. Istotną wartość dla przeprowadzenia rzetelnej oceny wpływu mają badania i dane zebrane przez projektodawcę (m.in. opinie pozyskane w ramach pre-konsultacji oraz konsultacji społecznych). Zdarza się, że niekiedy OSR są przygotowywane błędnie albo nie zawierają prawidłowej analizy czy szacunków. Projektodawcy wolą wpisać w OSR, iż dana regulacja nie ma wpływu na rynek pracy bądź też działalność przedsiębiorców, niż prowadzić w tych obszarach pogłębione badania. Właściwe podejście do tworzenia nowego prawa powinno opierać się na zasadzie proporcjonalności. Gdy korzyści przewyższają koszty związane z wprowadzeniem regulacji, powinno to jasno wynikać z OSR przygotowanego do danego projektu.

“ **Projektodawcy wolą wpisać w OSR, iż dana regulacja nie ma wpływu na rynek pracy czy działalność przedsiębiorców, niż prowadzić w tych obszarach pogłębione badania.** ”

## Jawność procesu legislacyjnego

Jest to absolutny fundament działania demokratycznego państwa prawnego. Szczególnie w obszarze legislacji. Proces tworzenia przepisów musi być transparentny, a informacje o nim dostępne dla każdego zainteresowanego. Dostęp do poszczególnych wersji projektu, zgłaszanych w trakcie konsultacji oraz uzgodnień międzyresortowych, a także możliwość zgłoszenia własnej opinii do projektu – stanowią realizację zasady jawności. Analogicznie jest w przypadku dostępu do informacji o planowanych pracach legislacyjnych, porządkach posiedzeń rządu czy parlamentu oraz harmonogramu ich prac wraz z planowanymi posiedzeniami komisji sejmowych i senackich.

## Działanie zgodne z procedurami

W państwie prawa jego organy i instytucje działają tylko i wyłącznie na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów. Nielegalne jest zarówno wykraczanie poza własne kompetencje, jak również niewykonywanie ciążących na danym podmiocie obowiązków. To samo dotyczy także obywateli, którzy powinni stosować się do przepisów, a nie szukać sposobów ich obejścia. W przypadku stanowienia prawa liczba jego źródeł jest znacząca. To Konstytucja, ustawy, rozporządzenia. Wiele też jest procedur legislacyjnych – regulaminy Sejmu oraz Senatu, regulamin pracy Rady Ministrów oraz rozmaite wytyczne, a także zasady techniki prawodawczej. Znajomość tych regulacji powinna stanowić fundamentalną wiedzę dla projektodawców aktów prawnych oraz dla legislatorów.

## Monitoring obowiązywania regulacji i jej analiza ex post

“ **Proces stanowienia prawa nie kończy się wraz z opublikowaniem ustawy bądź rozporządzenia w Dzienniku Ustaw i wejściem w życie nowych przepisów.** ”

Proces stanowienia prawa nie kończy się wraz z opublikowaniem ustawy bądź rozporządzenia w Dzienniku Ustaw i wejściem w życie nowych przepisów. Niezbędna jest bieżąca obserwacja praktycznych skutków obowiązywania regulacji oraz podsumowanie tego działania po z góry wskazanym okresie. Zazwyczaj jest to rok bądź dwa lata. W tym czasie projektodawca powinien współpracować z podmiotami, które podlegają regulacjom (choćby z tymi zidentyfikowanymi na etapie analizy ex ante i pre-konsultacji) i pozyskiwać z pierwszej ręki informacje o wpływie regulacji na bieżące funkcjonowanie przedsiębiorstw. Efektem analizy ex post może być korekta regulacji nastawiona na wyeliminowanie

zbędnych bądź szkodliwych rozwiązań. Dobrą praktyką jest uwzględnianie w przepisach nowo wprowadzanej ustawy obowiązku dokonania oceny jej funkcjonowania np. po upływie 2 lat od dnia jej wejścia w życie.

## 2.

# 7 GRZECHÓW GŁÓWNYCH STANOWIENIA PRAWA W POLSCE

## Grzech pierwszy: nierzetelne konsultacje

Grzech ten popełniano najczęściej, bo dotyczy on więcej niż co trzeciej ustawy uchwalonej przez Sejm. Pod pojęciem nierzetelnych konsultacji kryje się szereg działań bądź zaniechań, jak np. zaniechanie kierowania projektów aktów prawnych do konsultacji z partnerami społecznymi (co jest sprzeczne z ustawą o związkach zawodowych oraz ustawą o organizacjach pracodawców), pomijanie konsultacji z Radą Dialogu Społecznego (również wbrew ustawie o RDS i innych instytucjach dialogu społecznego). W ramach tego grzechu mieści się także prowadzenie konsultacji w sposób iluzoryczny, gdy przeznaczono na nie zbyt mało czasu (ustawy jasno wskazują, że powinno to być 30 dni, a w szczególnych przypadkach 21 dni) bądź spełniono formalny wymóg przeprowadzenia konsultacji, lecz bez zamiaru uwzględniania zgłoszonych uwag (tzw. konsultacje w złej wierze). Grzech ten obejmuje też sytuację, w której uwzględnia się uwagi tylko jednej ze stron (tak też było podczas prac nad projektem nowelizacji ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz projektem zmiany ustawy o związkach zawodowych, w obu tych przypadkach strona rządowa uwzględniła głównie uwagi strony związkowej, co zostało uznane przez organizacje pracodawców za zaprzeczenie dialogu trójstronnego). Skrajnym przykładem nierzetelności konsultacji jest ich przeprowadzenie po przyjęciu projektu przez Radę Ministrów. Co na takim etapie można konsultować? Jest to otwarte łamanie zasad prowadzenia procesu legislacyjnego.

# 39%

tyle wyniósł odsetek zbadanych ustaw, których konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w nierzetelny sposób

“ **Skrajnym przykładem nierzetelności konsultacji jest ich przeprowadzenie po przyjęciu projektu przez Radę Ministrów. Co na takim etapie można konsultować?** ”

## USTAWODAWCO, ROBISZ TO ŹLE!

### Ping-pong z prawem wodnym w tle

Szczególnym przypadkiem, który wymaga podkreślenia w Raporcie, jest **projekt ustawy – Prawo wodne**. Ustawa ta, wdrażająca unijne dyrektywy, była przygotowywana przez resort środowiska w sposób niemal tajny, a po upublicznieniu projektu została „przejęta” przez szefa Stałego Komitetu Rady Ministrów. Wszystko wyłącznie z powodu licznych protestów przedsiębiorców, samorządów i obywateli. Komitet przez wiele tygodni „milił” projekt aż ten wrócił do resortu. Pojawiały się kolejne wersje, a na koniec – w październiku 2016 r., Rada Ministrów odrzuciła gotowy już dokument i zapowiedziała przygotowanie nowego. W trakcie prac nad tym projektem partnerzy społeczni wielokrotnie apelowali o rzetelne konsultacje i uwzględnianie zgłaszanych uwag, lecz dostęp do projektodawców był utrudniony.

### Inne przykłady ustaw naznaczonych grzechem nierzetelnych konsultacji:

- projekt ustawy o kredycie hipotecznym
- projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług
- projekt ustawy o zmianie ustawy o administracji podatkowej
- projekt ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa
- ustawa kominowa
- projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych
- ustawa o budżecie na 2017 r.
- ustawa „Za życiem”

## Grzech drugi: tajne projekty

Grzech ten dotyczy projektów ujawnionych dopiero po ich przyjęciu przez Radę Ministrów. Rzecz niebywała, ponieważ transparentność procesu legislacyjnego jest jego podstawową zasadą. Niestety co siódma ustawa uchwalona przez Sejm nosi znamiona tajności. Co należy przez to rozumieć? Przymiot tajności w większości przypadków dotyczy ustaw przygotowanych przez rząd (ministrów), gdy treść projektu została upubliczniona dopiero po przyjęciu dokumentu przez Radę Ministrów, czyli przed skierowaniem do Sejmu. Niektóre z tych ustaw procedowano następnie w Sejmie w dość dużym tempie, które nie pozwalało na przeprowadzenie konsultacji na etapie prac parlamentarnych. Zarzut tajności stawiamy także tym projektom poselskim, które z racji swojej wagi (a często także obszerności), powinny być rzetelnie skonsultowane. Głównym przykładem jest tutaj ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych – projekt poselski, który ewidentnie powinien być zgłoszony przez Rząd, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych i przygotowaniu kompleksowej Oceny Skutków Regulacji.

Grzech tajności należy także odnieść do poszczególnych etapów procesu legislacyjnego oraz dostępu do informacji na ich temat. Zdarza się, że strony internetowe Rządowego Centrum Legislacji oraz Sejmu, będące głównym źródłem informacji o procedowanych projektach aktów prawnych, nie są aktualizowane. Utrudnia to nie tylko partnerom społecznym, ale także obywatelom uzyskanie wiedzy o pracach rządu i parlamentu. Podobny problem dotyczy informacji o

# 15%

zbadanych ustaw  
zostało przyjętych na  
bazie „tajnych  
projektów”

“ **Porządek obrad  
Rady Ministrów bywa  
modyfikowany w ostat-  
nim momencie** ”

porządku obrad Rady Ministrów. Bywa on modyfikowany w ostatnim momencie.

## Inne przykłady ustaw naznaczonych grzechem tajności:

- ustawa o działaniach antyterrorystycznych
- nowa ustawa kominowa
- ustawa o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych
- ustawy dotyczące funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego
- ustawa o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich
- ustawa o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”
- ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym

## Grzech trzeci: wrzutki poselskie

28%

zbadanych ustaw  
nosiło znamiona  
„wrzutki poselskiej”

W Raporcie znacząco poszerzamy dotychczasowe rozumienie pojęcia „wrzutki poselskiej”. Klasycznie „wrzutka” oznaczała sytuację, w której posłowie zgłaszali poprawki do projektu, które – nierzadko wbrew intencji projektodawcy – dokonywały istotnych zmian w projekcie ustawy. Bardzo często to rząd (ministrowie) tuż przed posiedzeniem (pod komisji przynosili dziesiątki (stron) poprawek, wywracając projekt do góry nogami. Niemniej jednak definicja ta wymaga uwzględnienia także innego negatywnego zjawiska. Bez wątplenia jest nim posługiwanie się instytucją projektu poselskiego w sytuacji, gdy to rząd powinien skierować projekt do

Sejmu. Mówiąc wprost, przez wrzutkę poselską rozumiemy także zgłoszenie projektu przez grupę posłów, chociaż materia ustawy wskazuje na to, że projekt powinien być rządowy. A zatem powinien przejść rządowy proces legislacyjny, w tym zostać poddany konsultacjom z partnerami społecznymi oraz doczekać się przygotowania Oceny Skutków Regulacji.

Rozumiejąc, że Konstytucja RP przyznaje posłom prawo występowania z inicjatywą ustawodawczą, a także to, iż korzystanie ze ścieżki poselskiej stanowi „tradycję” polskiego Sejmu, nie można zgodzić się na jaskrawe nadużywanie tego uprawnienia w przypadku projektów ustaw o istotnym znaczeniu dla obywateli lub życia gospodarczego. Dlatego w naszym zestawieniu dokonaliśmy oceny wszystkich projektów zgłoszonych przez grupę posłów i część z nich uznaliśmy za spełniające poszerzone kryteria „wrzutki poselskiej”. Dotyczy to aż co piątej uchwalonej ustawy.

Inicjatywa poselska – w złym znaczeniu tego sformułowania – jak widać jest dość popularna. Negatywną praktykę jej nadmiernego wykorzystywania dobitnie obrazuje fakt występowania sytuacji wskazujących na to, iż posłowie dopiero po wniesieniu do Sejmu projektu dowiadują się, iż są jego wnioskodawcami, co może wskazywać na upowszechnienie się zwyczaju podpisywania przez nich list poparcia projektów in blanco. Jest to sytuacja kuriozalna, gdzie niejako autorstwo projektu zostaje przypisane posłowi, który o wprowadzenie danej regulacji nie wnioskował bądź w ogóle nie jest nią zainteresowany. A wszystko dzieje się w celu „usprawnienia” procesu legislacyjnego.

“**Negatywną praktykę nadmiernego wykorzystywania inicjatywy poselskiej dobitnie obrazują sytuacje wskazujące na to, iż posłowie dopiero po wniesieniu do Sejmu projektu dowiadują się, iż są jego wnioskodawcami. Może to wskazywać na upowszechnienie się zwyczaju podpisywania przez nich list poparcia projektów in blanco.**”

## USTAWODAWCO, ROBISZ TO ŹLE!

### Senatorowie sami nie wiedzą, jaką wrzutkę podatkową będą w zgłaszać

Jednym z najlepszych przykładów tzw. wrzutki poselskiej z okresu objętego analizą są prace... senatorów nad **ustawą o obniżko-podwyżce kwoty wolnej od podatku i demontażu FIZ** (więcej o tej ustawie na kolejnej stronie). Kiedy jej projekt miał już zostać przyjęty przez parlament w kształcie jawnie sprzecznym z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, w ostatniej chwili w kręgach rządowych nastąpił moment oprzytomnienia. Zdecydowano, że zostanie wprowadzone rozwiązanie gwarantujące minimum egzystencji w kwocie wolnej od podatku, choć przy jak najmniejszym obciążeniu dla budżetu państwa. Dokonanie tych zmian zapowiedział wicepremier Mateusz Morawiecki pomimo tego, iż teoretycznie projekt nigdy nie leżał w jego gestii. Następnie przez kilka kolejnych dni i nocy w Ministerstwie Finansów trwało gorączkowe przeliczanie poszczególnych wariantów obniżko-podwyżki kwoty wolnej od podatku. Prace niestety przeciągnęły się. W konsekwencji senatorowie niemal do ostatniej chwili musieli cierpliwie wyczekiwać na dostarczenie im tekstu poprawki do ustawy, którą mieli następnie bezzwłocznie zgłosić jako swoją własną.

### Inne przykłady ustaw, w przypadku których mieliśmy do czynienia z wrzutkami:

- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o administracji podatkowej oraz ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa
- nowelizacje ustawy – Prawo energetyczne
- ustawa o podatku od niektórych instytucji finansowych
- nowelizacja ustawy o odnawialnych źródłach energii
- ustawa o Radzie Mediów Narodowych
- zmiana ustawy o kontroli niektórych inwestycji.

## USTAWY PROCEDOWANE W TRYBIE WOŁAJĄCYM O POMSTĘ DO NIEBA

### Ustawa o podwyżko-obniżce kwoty wolnej oraz demontażu FIZ

(Ustawa z dnia 29 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw)

Projekt ustawy został zgłoszony przez grupę posłów PiS w poniedziałek 31 października 2016 r. w czasie długiego weekendu, tuż przed ustawowo wolnym od pracy dniem Wszystkich Świętych. Wszelkie przesłanki świadczą o tym, iż w pracach nad nim – pomimo wniesienia go w ramach inicjatywy poselskiej – wiodącą rolę odgrywało Ministerstwo Finansów.

Projekt przewidywał zmiany w dwóch istotnych obszarach związanych z PIT i CIT. W odniesieniu do kwestii kwoty wolnej od podatku, pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2015 r. obligującego ustawodawcę do zmiany zasad jej określania w taki sposób, by zobowiązania z tytułu podatku dochodowego nie spychały podatnika poniżej granicy minimum egzystencji, a także wbrew programowi wyborczemu partii rządzącej zakładającemu podwyższenie kwoty wolnej od podatku do 8000 zł, projekt zakładał utrzymanie dotychczasowych zasad w kolejnym roku. Uzasadniano to rzekomo obawą o to, że podatnikom może nie przysługiwać jakakolwiek kwota wolna od podatku.

Pozostała część nowelizowanych przepisów dotyczyła opodatkowania dochodów uzyskiwanych przez fundusze inwestycyjne zamknięte (FIZ). Projektodawcy chcieli, aby te fundusze – bez wyjątków – zostały podatnikami CIT, czego skutkiem byłoby podwójne opodatkowanie zysków z ich inwestycji (zarówno w trakcie, jak i na wyjściu). Oznaczało to trzęsienie ziemi na rynku, którego wartość aktywów przekraczała 130 mld zł. Konsekwencją przyjęcia tych rozwiązań byłoby wyeliminowanie większości polskich funduszy oraz utratę ich pozycji rynkowej na rzecz zagranicznych podmiotów, które na mocy

umów o unikaniu podwójnego opodatkowania mogłyby oferować klientom znacznie korzystniejsze warunki niż krajowi gracze. Mimo tak poważnych potencjalnych skutków wprowadzenia tych zmian, prace nad nowelizacją były prowadzone w ekspresyjnym tempie – co było podyktowane również chęcią doprowadzenia do całkowitego zamknięcia procesu legislacyjnego do końca listopada, by nowe przepisy mogły obowiązywać już w 2017 roku.

## Kalendarium procesu legislacyjnego

- **31 października 2016 r.**  
Posłowie PiS wnoszą projekt do Sejmu (jest długi weekend)
- **4 listopada 2016 r.**  
I czytanie na posiedzeniu Sejmu, prace zostają spowolnione po burzy medialnej w sprawie ustawy
- **16 listopada 2016 r.**  
projekt trafia do Senatu
- **24 listopada 2016 r.**  
wicepremier Morawiecki ogłasza zmiany w ustawie, senatorowie czekają na przekazanie treści poprawek, jakie mają zgłosić
- **29 listopada 2016 r., godz. 0:00**  
poprawki w ostatniej chwili trafiają do senatorów, którzy podejmują stosowną uchwałę
- **29 listopada 2016 r., godz. 8:15**  
poprawkami senackimi zajmuje się sejmowa Komisja Finansów Publicznych
- **29 listopada 2016 r., godz. 14:34**  
na posiedzeniu plenarnym Sejmu przegłosowano przyjęcie senackich poprawek
- **29 listopada 2016 r., godz. 16:28**  
rzecznik prasowy informuje o podpisaniu ustawy przez Prezydenta RP

Pominięto też konsultacje społeczne. Projekt został natychmiast skierowany do pierwszego czytania, które odbyło się już 4 listopada, a więc 3 dni robocze po jego wplynięciu. Kiedy projektodawcy zaczęli uświadamiać sobie, jak opłakane skutki może mieć przy-

jęcie przewidzianych w ustawie rozwiązań, zapowiedziano wniesienie autopoprawki, której treść przez długi czas pozostawała jednak tajna. Zapisy projektu zostały ostatecznie złagodzone, co pozwoliło uniknąć armagedonu na rynku FIZ. Nie oznaczało to jednak końca zamętu związanego z nieszczęsną nowelizacją ustaw podatkowych.

Dnia 24 listopada 2016 r. wicepremier Mateusz Morawiecki ogłosił, że jednak zostaną wprowadzone zmiany w kwocie wolnej od podatku, które stanowić będą realizację wyroku TK – pomimo, iż projekt ten nigdy oficjalnie nie leżał w gestii rządu, a w tym czasie czekał on już na rozpatrzenie przez Senat.

Z uwagi na ograniczenia budżetowe zmiany korzystne dla nisko zarabiających podatników musiały jednak zostać zrekompensowane podwyżką obciążeń fiskalnych dla podatników osiągających najwyższe dochody. Trwało gorączkowe przeliczanie skutków finansowych wprowadzenia poszczególnych wariantów zmian oraz poszukiwanie optymalnej formuły kalkulacyjnej nowej kwoty zmniejszającej podatek.

Senatorowie musieli zaś cierpliwie czekać na dokument, który mieli następnie zgłosić jako własną poprawkę. Otrzymali go 28 listopada 2016 r., tuż przed zaplanowanym terminem rozpatrzenia nowelizacji na posiedzeniu – trudno o lepszy przykład uprzedmiotowienia izby wyższej polskiego parlamentu.

Ustawa natychmiast trafiła z powrotem do Sejmu, po czym sejmowa komisja Finansów Publicznych bezzwłocznie rozpatrzyła senacką uchwałę, a następnie już na plenarnym posiedzeniu izba niższa przyjęła poprawki Senatu. A wszystko to tego samego dnia! Jakby tego było mało, Prezydent RP podpisał ustawę w niewiarygodnie krótkim czasie z godzin i 24 minut od momentu zaakceptowania senackich poprawek przez Sejm.

Tym samym w trakcie prac nad ustawą oraz jej uchwalania dopuszczono się wszystkich 7 grzechów głównych stanowienia prawa.

## Grzech czwarty: pośpiech

# 36%

zbadanych ustaw  
zostało uchwalonych  
w nadmiernym  
pośpiechu

Gdzie się człowiek spieszy, tam się diabeł cieszy, a diabeł – jak wiadomo – tkwi w szczegółach. Zwłaszcza szczegóły prawne są ryzykowne. Jeśli z racji pośpiechu przydarzy się błąd bądź projekt nie został dostatecznie przemyślany, skutki mogą być opłakane. W takiej sytuacji potrzebne są pilne nowelizacje, co potęguje chaos i wrażenie niestabilności prawa.

W obecnej kadencji parlamentu pośpiech stanowi immanentną cechę procedowanych projektów ustaw. Można go przypisać aż co trzeciemu projektowi! Jak wynika z badań średni czas prac parlamentu nad ustawą to 77 dni, a jeszcze dekadę temu było to 200 dni.

### USTAWODAWCO, ROBISZ TO ŹLE!

#### „Ustawy instant”

Nierzadko mamy do czynienia z bardzo niedobłą praktyką, którą można określić mianem „ustaw instant”. Spójrzmy na przykład, jakim jest **ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego** (tzw. ustawy o ochronie ziemi rolnej). Projekt poselski wpłynął do Sejmu 1 grudnia. Już 4 grudnia skierowano do I czytania w komisji, a 9 grudnia przyjęto sprawozdanie. Stanowisko Rządu wpłynęło... 14 grudnia. Natomiast 15 i 16 grudnia odbyły się II i III czytanie (głosowanie), a następnie uchwaloną ustawę skierowano na ręce Marszałka Senatu. Senat zajął się ustawą 18 grudnia i nie wniósł poprawek.

Ustawa trafiła na biurko Prezydenta RP, który podpisał ją 21 grudnia. Wszystko w mniej niż trzy tygodnie, z czego należy odjąć po trzy soboty i niedziele. Nie trzeba dodawać, iż ustawę nowelizowano w lipcu 2016 r., pilnie, ponieważ podczas prac nad pierwotnym projektem – z racji pośpiechu – nie przewidziano wystąpienia istotnych problemów. Podobnych przykładów „ustaw instant” jest więcej. Wspomnijmy o jeszcze jednym, który można uznać za sztandarowy – **ustawa o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”**. Był to tajny (patrz wyżej) projekt rządowy. Wpłynął on do Sejmu 2 listopada 2016 r., a już 4 listopada go uchwalono. Tego samego dnia (!) skierowano go do Senatu, który rozpatrzył ustawę i nie wniósł do niej poprawek. Prezydent podpisał ustawę 10 listopada. Po odjęciu soboty i niedzieli otrzymujemy „ustawę instant” gotową w 6 dni. Praktyka „ustaw instant” dewastuje proces legislacyjny i ma wyjątkowo negatywny wpływ na jakość stanowionego prawa. Można odnieść wrażenie, że ustawy są szybciej uchwalane, niż czytane przez adresatów nowych regulacji.

Grzech pośpiechu należy odnieść nie tylko do poszczególnych etapów procesu legislacyjnego, ale także do samego okresu *vacatio legis*. Ostatnio uchwalane ustawy wchodzą w życie coraz szybciej. Rzadkością są regulacje z dłuższym *vacatio legis* – rocznym czy półrocznym. Nawet 3-miesięczne *vacatio legis* przestaje być standardem. Coraz częściej spotykamy zaś 14-dniowy termin na wejście w życie nowych przepisów. Nie sprzyja to z pewnością realizacji fundamentalnych zasad pewności prawa i jego stabilności. Ustawa z pakietu „100 zmian dla firm”, która została uchwalona 16 grudnia 2016 r., a Prezydent podpisał ją 28 grudnia 2016 r., weszła w życie 1 stycznia 2017 r. Wprowadziła wprawdzie przepisy korzystne dla adresatów, niemniej jednak ekspresowy tryb wprowadzenia w życie nie umożliwiał prawidłowego zapoznania się z tak obszerną nowelizacją wielu ustaw. Inne przykłady stanowią m.in.: ustawa o działaniach antyterrorystycznych, która weszła w życie po 7 dniach od publikacji, tzw. ustawa o ziemi (weszła w życie w zaledwie 4 dni po jej podpisaniu przez Prezydenta) czy nowelizacja ustawy o PIT

“ **Można odnieść wrażenie, że ustawy są szybciej uchwalane, niż czytane przez adresatów nowych regulacji.** ”

– nakładającej specjalny podatek na odprawy członków zarządów spółek z udziałem Skarbu Państwa (weszła w życie po 4 dniach od podpisania przez prezydenta).

## Inne przykłady ustaw uchwalonych w nadmiernym pośpiechu:

- ustawa o kwocie wolnej od podatku
- ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym
- ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego
- ustawa o Radzie Mediów Narodowych.

## USTAWY PROCEDOWANE W TRYBIE WOŁAJĄCYM O POMSTĘ DO NIEBA

### Ustawa „Za życiem” finansowana z Funduszu Pracy

(Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”)

Dnia 2 listopada 2016 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy „Za życiem”. Zazwyczaj tego rodzaju wydarzenie nie wywołuje jakiegokolwiek zaskoczenia, gdyż treść projektu oraz jego główne założenia są już od dawna znane. Nie w tym przypadku. Projekt ten pojawił się niczym grom z jasnego nieba. Nie były bowiem dostępne – jak to zazwyczaj powinno mieć miejsce – jakiekolwiek informacje w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny prowadzonym przez Rządowe Centrum Legislacji, a co więcej nie informowano uprzednio nawet o przyjęciu takiego projektu przez Radę Ministrów ani nie uwzględniono go w porządku jej obrad – nie wspominając o ujęciu w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Innymi słowy, rząd wyjął ten projekt niczym królika z kapelusza, nigdy nie ujawniając faktu jego opracowania oraz przyjęcia – zrobił to dopiero za niego sam Sejm.

W związku z powyższym nie trzeba dodawać, iż nie dokonano uprzednio konsultacji społecznych projektu, pomimo istnienia takiego wymogu w przypadku rządowych prac legislacyjnych.

A było co konsultować, bowiem – jak się okazało – część wydatków związanych z realizacją programu miała zostać sfinansowana ze środków Funduszu Pracy, czyli państwowego funduszu celowego powołanego do tego, by łagodzić skutki bezrobocia i mu aktywnie przeciwdziałać. Trudno byłoby zaś udowodnić, iż wypłacanie z niego wynagrodzeń dla asystentów rodziny stanowi realizację zadania z tego zakresu.

Tego rodzaju opinii na temat projektu nie wysłuchał jednak ani Rząd, ani sam parlament, bowiem choć ostatecznie ustawa „Za życiem” trafiła do konsultacji, członkowie Rady Dialogu Społecznego otrzymali ją praktycznie w tym samym momencie, kiedy została ona uchwalona przez Sejm.

Taka kuriozalna sytuacja wynikała również z iście ekspresowego przebiegu ścieżki legislacyjnej. Dzień po wpłynięciu ustawy do Sejmu odbyło się jej I czytanie w komisji, II czytanie w czasie obrad plenarnych, jak również przeprowadzono prace w komisji po II czytaniu. Następnego dnia zaś przeprowadzono głosowanie w sprawie uchwalenia ustawy. Parę godzin później przyjęto ją również w Senacie.

Wystarczyło zatem zaledwie ok. 48 godzin, by ustawa przeszła przez obie izby parlamentu – tyle czasu mieli posłowie i senatorowie na dokładne zapoznanie się z treścią projektowanych przepisów, przeprowadzeniem stosownej debaty na ten temat oraz prac w komisjach, a także rozważeniem wszelkich możliwych skutków wprowadzenia ich w życie.

Ustawa ta była procedowana w iście ekspresowym tempie, a wszystko po to, aby postawić przed faktem dokonanym przeciwników rabunkowej polityki w stosunku do Funduszu Pracy.

## Grzech piąty: brak koncepcji

11%

zbadanych ustaw  
uchwalono mimo  
braku koncepcji

Jest to grzech paradoksalny, gdyż od razu pojawia się pytanie – czy można przygotować projekt ustawy, nie mając pomysłu co powinna ona zawierać? Coraz częściej w przypadku tworzenia prawa mamy do czynienia z sytuacją, w której brakuje wiodącej koncepcji. Mówiąc inaczej, pomysłów jest tak dużo, że powstaje chaos informacyjny, który napędza niepewność w gospodarce. Niestety w obecnej kadencji Sejmu mieliśmy do czynienia z brakiem wiodącej koncepcji, a przez to chaosem i niepewnością, w kluczowym z punktu widzenia przedsiębiorców obszarze, jakim są podatki. Dwa projekty, z czego jeden po uchwaleniu trzeba było zawiesić (po reprimendzie Komisji Europejskiej), walczą tu o niechlubną koszulkę lidera. W szranki stanęły projekty dotyczące tzw. podatku handlowego oraz tzw. jednolitego podatku. Ten pierwszy, po przedstawieniu kilku (kilkunastu?) wersji uchwalono, a później zawieszono jego obowiązywanie. Pierwotnie miał obciążyć tylko duże sieci handlowe, ale projektodawcy szybko zrozumieli, że taka wersja podatku na pewno nie przejdzie w Brukseli. Usilne prace nad modyfikacją daniny prowadzono w niebywałym chaosie, a ostateczna wersja i tak poszła do kosza.

Nie gorsze kwalifikacje do roli lidera tej kategorii ma tzw. jednolity podatek. Prace koncepcyjne nad tym rewolucyjnym rozwiązaniem były prowadzone pod kierownictwem szefa Komitetu Stałego Rady Ministrów Henryka Kowalczyka. Co kilka tygodni w mediach roztrząsano kolejne elementy i warianty koncepcji jednolitego podatku, aż w grudniu 2016 r. sprawę przeciął wicepremier Mateusz Morawiecki, zapew-

niając iż jednolity podatek nie zostanie przyjęty. Spotkało się to z powszechną ulgą po stronie przedsiębiorców, którzy obawiali się wzrostu podatków, przez co wstrzymywali się z inwestycjami.

## USTAWODAWCO, ROBISZ TO ŹLE!

### Uchwalanie projektów ustaw niezgodnych z prawem Unii Europejskiej

Specyficznym rodzajem braku lub niewłaściwej koncepcji działań legislacyjnych jest przyjmowanie ustaw jawnie sprzecznych z prawem unijnym lub przynajmniej budzących poważne wątpliwości co do ich zgodności z regulacjami na poziomie europejskim. W badanym okresie niestety zdarzało się to niejednokrotnie. Najbardziej jaskrawym przykładem jest przyjęcie na początku bieżącej kadencji parlamentu nowelizacji **ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku**, przedłużającej obowiązywanie przepisów, których niezgodność z prawem UE została już wcześniej wykazana. Ustawodawca z pełną premedytacją godził się więc na naruszenie regulacji prawnych na poziomie wspólnotowym. Podobnie uchwalono (w marcu 2016 r.) nowelizację **ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego** pomimo tego, iż opinia Biura Analiz Sejmowych jasno wskazywała na jej niezgodność z prawem Unii Europejskiej. Nie zważając na podobne wątpliwości wyrażane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ustawodawca przyjął ponadto tzw. **ustawę odległościową** dotyczącą farm wiatrowych. Ze względu na poważne wątpliwości co do tego, czy nowe regulacje stanowiły niedozwoloną pomoc publiczną, skutkującą naruszeniem zasad równej konkurencji na wspólnym rynku, zawieszono musiało zostać obowiązywanie **podatku handlowego**. W przypadku **ustawy o zamówieniach publicznych** zachodzą natomiast wątpliwości, czy doszło do prawidłowej transpozycji unijnej dyrektywy.

### Inne przykłady braku koncepcji:

- projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele

## USTAWY PROCEDOWANE W TRYBIE WOŁAJĄCYM O POMSTĘ DO NIEBA

### Ustawa o podatku handlowym

(Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej)

Procedowanie projektu ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej, czyli tzw. podatku handlowego, obfitowało w wiele zwrotów akcji. Historia ta nie skończyła się jednak happy endem ani dla rządu, ani dla podatników. Na chwilę obecną opodatkowanie podatkiem handlowym zostało wstrzymane do 1 stycznia 2018 r. i nie wiadomo jeszcze, czy podatek w ogóle będzie obowiązywał, a jeśli tak, to w jakiej formie. Ale zacznijmy od początku. Podatek handlowy był jednym ze sztandarowych projektów zapowiadanych podczas kampanii wyborczej. Celem wprowadzenia podatku miało być wyrównanie pozycji pomiędzy największymi podmiotami działającymi w obszarze sprzedaży detalicznej, a ich konkurentami – przy jednoczesnym wyrównaniu pozycji negocjacyjnej pomiędzy producentami a sieciami handlowymi. Jednakże analiza przepisów ustawy skłoniła przedsiębiorców do konkluzji, że faktycznym jej celem jest objęcie zakresem opodatkowania jak najszerszej grupy podmiotów.

W pierwszej wersji projektu, która trafiła do uzgodnień międzyresortowych 2 lutego 2016 r. zakładano wprowadzenie podatku od sprzedaży detalicznej dotyczącego sprzedawców detalicznych i sieci handlowych o obrotach przekraczających 1,5 mln zł miesięcznie. W projekcie przewidziano zróżnicowanie stawek podatku w zależności od wysokości osiąganego przychodu. Stawki kształtowały się następująco: 0,7% do wartości 300 mln zł i 1,3% od nadwyżki osiągniętego przychodu powyżej 300 mln zł. Dodatkowo projekt przewidywał wyższe stawki podatku, tj. odpowiednio 1,3% i 1,9%, które miały obowiązywać od przychodu wypracowanego w soboty, niedziele i pozostałe dni ustawowo wolne od pracy. Projektodawca chciał również, aby podatku nie można było zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów.

Już 18 lutego 2016 r. podczas posiedzenia Rady Dialogu Społecznego ówczesny Minister Finansów Paweł Szałamacha stwierdził, że zapisy projektu muszą ulec zmianom, aby uniknąć ewentualnego zakwestionowania regulacji przez Komisję Europejską. Podnoszono wówczas, że Komisja ma negatywne podejście do rozwiązań przewidujących stawkę progresywną w tego rodzaju podatkach.

Niedługo później, bo 13 kwietnia 2016 r. na posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu na rzecz Wspierania Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego, przedstawiciele rządu zaprezentowali nowe założenia dotyczące tego podatku. Tym razem projekt przewidywał trzy progresywne stawki w wysokościach: 0,4% od miesięcznego przychodu między 1,5 mln i 17 mln zł, 0,8% od przychodu między 17 mln i 170 mln zł, 1,4% od przychodu miesięcznego wynoszącego ponad 170 mln zł. Kwotę wolną ukształtowano na poziomie 1,5 mln zł miesięcznie. Zrezygnowano z krytykowanej oddzielnej stawki obowiązującej w weekendy oraz z opodatkowania sieci franczyzowych. Rząd zaakceptował projekt 14 czerwca 2016 r. Odstąpił jednak od wprowadzenia najniższej stawki podatku.

W międzyczasie nie ustawała dyskusja na temat ostatecznej koncepcji podatku, wysokości stawek bądź wprowadzenia stawki liniowej oraz tego czy powinien być to podatek obrotowy czy może zależeć od powierzchni sklepu. Ostatecznie Sejm w lipcu 2016 r. przyjął ustawę o podatku od sprzedaży detalicznej, która przewidywała jeszcze inne stawki podatku, mianowicie: 0,8% od miesięcznego przychodu wynoszącego między 17 mln zł a 170 mln zł i 1,4% od przychodu powyżej 170 mln zł miesięcznie. Kwotę wolną od podatku w skali roku ukształtowano na poziomie 204 mln zł.

Zgodnie z zapisami ustawy nowy podatek zaczął obowiązywać od 1 września 2016 r. Nie trwało to jednak długo, bowiem jeszcze we wrześniu Komisja Europejska zakwestionowała prawidłowość uchwalonych rozwiązań, powołując się na niedozwoloną pomoc publiczną dla mniejszych sklepów. W związku z tym Komisja nakazała zawieszenie stosowania podatku do zakończenia postępowania w tej sprawie. Rząd nie miał innego wyjścia i musiał zawiesić obowiązywanie nowej daniny – najpierw na podstawie rozporządzenia, później ustawy. Zgodnie z nowelizacją podatek będzie dotyczył dopiero przychodów osiągniętych od 1 stycznia 2018 r.

Ustawa o tzw. podatku handlowym to podręcznikowy przykład tego, jak nie należy stanowić prawa. Pośpiech, brak koncepcji i niestabilność prawa to bez wątpienia największe grzechy tej ustawy. Abstrahując od słuszności wprowadzania nowego podatku sektorowego, trzeba stwierdzić, że taki sposób procedowania powoduje chaos i dezinformację. Duża część przedsiębiorców do samego końca nie wiedziała, czy zostanie objęta obowiązkiem płacenia nowej daniny czy też nie. Z kolei przekaz płynący od przedstawicieli rządu dodatkowo pogarszał sytuację, gdyż wypowiedzi poszczególnych jego przedstawicieli bywały ze sobą sprzeczne bądź przedstawiały coraz to nowszą koncepcję podatku w bardzo krótkich odstępach czasu.

## Grzech szósty: nadregulacja

# 12%

zbadanych ustaw  
nakładało zbędne  
ciężary regulacyjne

Ustawy wyznaczają ramy postępowania, a szczegółowe obowiązki zazwyczaj nakładają rozporządzenia, czyli akty wykonawcze. Jak zatem można mówić o nadregulacji? Otóż można, gdyż nakładanie przesadnych regulacji (tzn. zbyt daleko idących nakazów, zbyt wielu zakazów) jest kosztowne i niepotrzebne. Zazwyczaj o nadregulacji wspomina się przy okazji wdrażania unijnych dyrektyw do polskiego porządku prawnego. Jest to idealna okazja dla biurokratów, z danego resortu bądź urzędu, aby uzasadnić potrzebę własnego istnienia i zapewnić długoterminowo swój byt. Istotnym przykładem nadmiaru regulacji przy wdrażaniu prawa UE jest **nowelizacja ustawy – Prawo zamówień publicznych** z czerwca 2016 r., w ramach której wprowadzono instytucję tzw. zamówień wewnętrznych (in-house). Jest to zezwolenie dla publicznego zamawiającego (samorząd, ministerstwo etc.) do zlecenia wykonania zadania z pominięciem procedur przetargowych. Od dawna podnosimy, iż wdrażanie prawa unijnego powinno odbywać się w myśl zasady UE+0, eliminując w ten sposób zjawisko nadregulacji (tzw. gold-plating).

Nie można jednak sprowadzić nadregulacji wyłącznie do ustaw wdrażających przepisy UE. Nadregulacja dotyczy także rodzimej legislacji, która wykracza poza niezbędne ramy. Dobrymi przykładami są tutaj dwie ustawy: **o działaniach antyterrorystycznych** (obecna jako przykład także przy innych grzechach legislacyjnych) oraz **ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych**. Pierwsza z ustaw nakłada na przedsiębiorców liczne i kosztowne obowiązki, natomiast druga w praktyce eliminuje możliwość wnosze-

nia nowych elektrowni wiatrowych z powodu wprowadzenia bardzo trudnych do spełnienia wymogów. Co więcej, istniejącym już farmom wiatrowym zmieniono zasady funkcjonowania, w szczególności w obszarze podatkowym.

Grzech nadregulacji stanowi klasyczny przykład tego, że ilość stanowionego prawa przedkładana jest nad jego jakość. Mnogość regulacji niestety rzadko idzie w parze z jakością, o czym najlepiej wiedzą adresaci norm prawnych, zobowiązani do ich stosowania w praktyce.

## Inne przykłady nadregulacji:

- ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw

## Grzech siódmy: niestabilność prawa

Grzech nad grzechami, grzech kardynalny, czy też meta-grzech. Jakkolwiek tego nie nazwać, niestabilne prawo jest szczególnie niebezpieczne dla stosujących się do niego podmiotów (obywateli, przedsiębiorców, urzędników). Na ten grzech pracuje sześć pozostałych, a gdyby tylko uniknąć pośpiechu oraz poddać projekty rzetelnym konsultacjom, stopień niestabilności prawa byłby o wiele mniejszy.

# 16%

ustaw przyczyniło się do pogłębienia niestabilności prawa

## USTAWODAWCO, ROBISZ TO ŹLE!

### Wielokrotne zmienianie tych samych przepisów w ciągu jednego roku

Jednym z przykładów niestabilności prawa jest nowelizacja **ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych**, dotycząca zwiększenia poziomu opodatkowania odpraw wypłacanych osobom zarządzającym spółkami Skarbu Państwa. Została ona najpierw uchwalona 25 listopada 2015 r., lecz już 22 grudnia tego samego roku uchwalono jej ponowną nowelizację, poprawiającą wadliwe rozwiązania zawarte w poprzedniej wersji. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku **ustawy o funkcjonowaniu górnictwa kamiennego**, która była nowelizowana trzykrotnie w ciągu roku

Niektóre ustawy, w szczególności podatkowe (ale nie tylko, co pokazuje Raport, bo chociażby tzw. ustawa o ochronie ziemi rolnej została znówelizowana wkrótce po jej uchwaleniu), zmieniają się tak często, że ciężko jest nadążyć za kolejnymi korektami. W raporcie firmy Grant Thornton „Podatki w Polsce, czyli 12 liczb, które pokazują, jak polscy przedsiębiorcy zmagają się z przepisami podatkowymi” wyliczono, iż na polski system podatkowy składa się ponad 300 aktów prawnych (11 ustaw i ponad 290 rozporządzeń), które (stan na koniec listopada 2016 r.) zajmowały łącznie niemal 5,8 tysiąca stron maszynopisu. Tylko w 2016 r. zmianie uległa niemal co trzecia spośród tych 5,8 tysiąca stron przepisów.

### Inne przykłady niestabilności prawa:

- ustawa o efektywności energetycznej
- ustawa o ziemi
- ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (pakiet antylichwiarki - projekt)

# 3.

CO ZROBIĆ,  
ŻEBY TWORZYĆ  
LEPSZE PRAWO?

REKOMENDACJE  
PRACODAWCÓW RP

Najprościej byłoby zastosować podejście negatywne, czyli zachęcić projektodawców oraz ustawodawcę do postępowania dokładnie odwrotnego do opisanego powyżej. Z tego względu zachęcamy wszystkich inicjatorów zmian prawnych, aby nie grzeszyli, w szczególności w obszarze legislacyjnym. Takie podejście można jednak uznać za mało konstruktywne. Dlatego proponujemy konkretne rozwiązania, wdrożenie których poprawi jakość oraz stabilność polskiego prawa. Poniższa lista nie ma charakteru zamkniętego i można ją uzupełniać. Naszym zdaniem zawiera najważniejsze propozycje poprawy jakości procesu legislacyjnego.

## 1. Białe księgi, pre-konsultacje i założenia przed projektem ustawy

*Pogłębienie analizy przed sformułowaniem ostatecznej wersji projektu oraz konsultacje z podmiotami podlegającymi projektowanym regulacjom pozwoli już na początku prac wyeliminować liczne niedociągnięcia, a przede wszystkim wpłynie na wypracowanie klarownej koncepcji nowych regulacji.*

## 2. Rzetelne konsultacje społeczne na każdym etapie procesu legislacyjnego

*Niezależna opinia zainteresowanych podmiotów, dysponujących zapleczem eksperckim, pozwala skonfrontować kolejne pomysły projektodawcy z praktyczną rzeczywistością obrotu gospodarczego.*

## 3. Uwzględnianie RDS w procesie stanowienia prawa

*Realizacja konstytucyjnej zasady dialogu i współpracy partnerów społecznych oraz respektowanie zapisów ustawy o RDS, pozwala rozwiązywać najtrudniejsze i najbardziej sporne kwestie w konstruktywnej atmosferze. Partnerzy społeczni dysponują mandatem*

*i zapleczem eksperckim niezbędnym dla wzmocnienia jakości procesu stanowienia prawa. Wzmocnienie roli partnerów społecznych w procesie legislacyjnym było jedną z determinant likwidacji Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i powołania w jej miejsce Rady Dialogu Społecznego.*

## 4. Wiarygodna Ocena Skutków Regulacji

*Rzetelna kalkulacja zysków i strat wynikających z wprowadzenia projektowanych regulacji stanowi podstawę oceny tych przepisów przez decydentów. Aby OSR spełniał swoją rolę niezbędne jest uwzględnianie w nim stanowisk i uwag zgłaszanych przez partnerów społecznych w trakcie konsultacji oraz pre-konsultacji. OSR może stanowić konkluzywne rozwinięcie Białej Księgi, przygotowanie której powinno poprzedzać nowelizacje bądź przygotowanie projektów kluczowych ustaw lub systemowych zmian w danej dziedzinie.*

## 5. Ujednolicenie rządowego procesu legislacyjnego

*Wszystkie ministerstwa powinny przygotowywać projekty aktów prawnych według tych samych procedur. Jeśli Ministerstwo Rozwoju wprowadza pre-konsultacje, należy oczekiwać, iż pozostałe resorty pójdą w jego ślady. Konieczne jest także zapewnienie większej koordynacji i kontroli nad procesem legislacyjnym po stronie rządu – uprzednio było to zadaniem Rządowego Centrum Legislacji, lecz można to uprawnienie przekazać w ręce innego organu bądź instytucji. Na pewno koordynacja jest potrzebna, aby legislacja była spójna i jednolita, a poszczególne resorty nie mogły realizować własnych interesów, tylko realizowały interesy całego Rządu.*

## 6. Ograniczenie ścieżki poselskiej

*Rząd i ministrowie powinni wystrzegać się pokusy pójścia na skróty, wyręczając się posłami po to, by pominąć rządowe etapy procesu stanowienia prawa. Droga ta stanowi absolutny wyjątek, który powinno się stosować w sytuacjach kryzysowych, wymagających pilnej interwencji ustawodawcy. Jednocześnie należy wzmocnić jakość projektów poselskich poprzez obowiązkowe przygotowanie do nich Oceny Skutków Regulacji, a także poddawać te projekty rzeczywistym konsultacjom z partnerami społecznymi – w tym przeznaczać na te*

konsultacje przewidziany ustawami czas (30 dni, a w szczególnych przypadkach 21 dni).

## 7. Lepszy dostęp partnerów społecznych do prac komisji i podkomisji (zmiany w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu)

Aktualnie to przewodniczący (pod)komisji jest uprawniony do każdorazowego decydowania o tym, czy dopuści kogokolwiek poza posłami i przedstawicielami Rządu do udziału w posiedzeniu. Znacząco ogranicza to możliwość obserwacji oraz wyrażania opinii przez partnerów społecznych, a przez to pozbawia uczestników posiedzenia możliwości zapoznania się z niezależnym punktem widzenia. Obniża to jakość legislacji i sprzyja tzw. wrzutom poselskim. Dlatego oczekujemy regulaminowego przyznania partnerom społecznym z Rady Dialogu Społecznego prawa uczestniczenia w posiedzeniach (pod)komisji sejmowych i senackich.

## 8. Zasada UE+0 (koniec gold-platingu przy wdrażaniu dyrektyw) oraz zasada „jedna regulacja wchodzi, dwie znikają”

Przy wdrażaniu przepisów unijnych do polskiego porządku prawnego należy unikać jakichkolwiek „autorskich” dodatków. Jest to niepotrzebne zważywszy na to, że prawo UE nakłada na państwa członkowskie i tak wysokie wymagania. Z kolei, aby uniknąć potrzeby nieustannego uchwalania tzw. ustaw deregulacyjnych, mających na celu eliminację zbędnych i kosztownych (z punktu widzenia obywateli oraz przedsiębiorców) przepisów, należy wprowadzić zasadę, w myśl której każdy nowy obowiązek/zakaz można uchwalić tylko wtedy, jeśli dwa już istniejące będą jednocześnie usunięte z porządku prawnego. W ten sposób projektodawca będzie musiał mocno zastanowić się nie tylko nad potrzebą nowelizacji/uchwalenia ustawy lub nad propozycją usunięcia przepisów, lecz także nad całokształtem regulacji w danej dziedzinie.

# ANEKS

## Ranking najbardziej grzesznych ustaw

	Nierzetelne konsultacje	Tajny projekt	Wrzutka poselska	Pośpiech	Brak koncepcji	Nadregulacja	Niestabilność prawa	Łączna liczba grzechów
ustawa z dnia 29 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw	X	X	X	X	X	X	X	<b>7</b>
ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych	X		X	X		X	X	<b>5</b>
ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw	X		X	X	X		X	<b>5</b>
ustawa z dnia 25 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych	X			X	X		X	<b>4</b>
ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o administracji podatkowej oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw	X		X	X			X	<b>4</b>
ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych	X		X	X			X	<b>4</b>
ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych	X	X		X		X		<b>4</b>
ustawa z 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw	X		X	X			X	<b>4</b>
ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece	X		X	X			X	<b>4</b>
ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej oraz przepisy wprowadzające ustawę	X	X		X	X			<b>4</b>

# BIBLIOGRAFIA

1. *2017 European Semester: Country Report – Poland*, Komisja Europejska, Bruksela 2017.
2. *Biała Księga. Stop biurokracjom!*, Rekomendacje z III Polskiego Kongresu Gospodarczego, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2016.
3. *Biurokracja w Polsce, Raport 360 stopni. Biurokratyczne bariery rozwoju polskiej przedsiębiorczości*, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej i Grant Thornton Warszawa 2016.
4. *Jakość stanowienia prawa w pierwszym roku rządów* Prawa i Sprawiedliwości, Obywatelskie Forum Legislacji, Warszawa 2017.
5. *Podatki w Polsce, czyli 12 liczb, które pokazują, jak polscy przedsiębiorcy zmagają się z przepisami podatkowymi*, Raport Grant Thornton, Warszawa 2017.
6. *Produkcja prawa największa w historii. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, Raport Grant Thornton, Warszawa 2017.
7. *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w obszarze prawa podatkowego*, Raport Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2015.
8. *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, K.H. Goetz i R. Zubek, Ernst&Young, Warszawa 2005.

# AUTORZY

**Zespół Ekspertów Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, pod kierownictwem Arkadiusza Pączki - Zastępcy Dyrektora Generalnego, Dyrektora Centrum Monitoringu Legislacji:**

Łukasz Czucharski

Łukasz Kozłowski

Piotr Wołejko

Wioletta Żukowska-Czaplicka

**Redakcja merytoryczna:** Piotr Wołejko

**Koordinacja:** Piotr Wołejko

**Projekt graficzny:** Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

**Redakcja językowa:** Jakub Płodzich



Pracodawcy  
Rzeczypospolitej  
Polskiej

