

## Sanacja polskiego systemu stanowienia prawa – Konieczne zmiany w procesie legislacyjnym

- Usprawnienie procesu stanowienia prawa jest konieczne dla rozwoju przedsiębiorczości w Polsce. Pewność, stabilność i transparentność regulacyjna to jedne z kluczowych potrzeb biznesu.
- Niezbędna jest dziś rzeczywista zmiana w postrzeganiu dialogu z partnerami społecznymi jako szansy, a nie zagrożenia. Respektowane powinny być standardy zawarte w przepisach opisujących prawidłową technikę prawodawczą i wewnętrznych aktach proceduralnych.
- Hiperinflacja aktów prawnych przyzwyczaiła przedsiębiorców do zwielokrotnionych wysiłków w podążaniu za spełnianiem nowych obowiązków regulacyjnych. Generuje ona dodatkowe koszty prowadzenia działalności gospodarczej, a także skutecznie zniechęca do rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej. Konieczne jest wprowadzenie zasady „obowiązek za obowiązkiem” równoważącej wprowadzanie nowych obciążeń poprzez likwidowanie już istniejących.
- Związek Przedsiębiorców i Pracodawców postuluje wprowadzenie zasady, w myśl której wszystkie regulacje gospodarcze wchodzi w życie wyłącznie 1 stycznia danego roku i poprzedzone są co najmniej 12 miesięcznym *vacatio legis*. Zasada ta powinna odnosić się do wszystkich aktów prawnych regulujących funkcjonowanie przedsiębiorstw w Polsce.
- Ocena Skutków Regulacji stanowi realne narzędzie pozwalające na zidentyfikowanie potrzeb wdrożenia nowego prawa, przeprowadzenia rachunku strat i korzyści oraz jego potencjalnych skutków. Aby uczynić ten instrument analityczny bardziej efektywnym, proponujemy wprowadzenie zmian pozwalających na niezależne, rzetelne i profesjonalne przeprowadzenie oceny

wplywu opartej na dowodach. Postulujemy wprowadzenie nowej formuły oceny skutków regulacji opartej o ocenę *ex ante*, która zawierać będzie takie elementy jak: diagnoza rozwiązywanego problemu; opis możliwych wariantów jego rozwiązania; analiza następstw braku rozwiązania problemu; przegląd rozwiązań międzynarodowych; wskazanie optymalnego wariantu rozwiązania.

- **Konieczne są zmiany w Regulaminie Sejmu, które ugruntują status organizacji reprezentatywnych jako uczestników prac parlamentarnych. Organizacje reprezentatywne powinny zyskać stałe uprawnienie do zabierania głosu podczas posiedzeń komisji.**
- **Posiedzenia komisji sejmowych powinni być zwoływane z zachowaniem minimalnego ustalonego okresu poprzedzającego organizację posiedzenia.**
- **Postulujemy obowiązek publikowania w formie cyfrowej wszystkich poprawek pojawiających się w toku procesu legislacyjnego.**

Problematyka usprawnień procesu legislacyjnego w Polsce doczekała się licznych publikacji, raportów i artykułów naukowych, które w swoich konkluzjach relatywnie jednolicie oceniały poziom stanowienia aktów prawnych, sytuując go zdecydowanie poniżej akceptowalnych norm. Biorąc pod uwagę nasz staż jako dojrzałej demokracji oraz fakt bycia członkiem rodziny państw unijnych respektujących wyśrubowane standardy praworządności, a przede wszystkim nasze ambicje w kontekście ciągłego wzrostu gospodarczego, takie oceny powinny być dla nas rozczarowujące. Niestety proponowane rozwiązania systemowe prezentowane przez środowiska naukowe i biznesowe w tym zakresie są najczęściej pomijane w debacie parlamentarnej.

Nie jest tajemnicą, że stosowana praktyka ustanawiania aktów prawnych w Polsce służy wygodzie większości rządzącej, a nie zwykłym obywatelom dla których tworzone jest prawo. Naginanie stworzonych reguł, bądź też ich zupełne ignorowanie stało się zasadą, do której przyzwyczajają nas kolejni rządzący.

W praktyce legislacyjnej znane są przypadki wykorzystywania procedur uproszczonych celem przyspieszenia procesu stanowienia prawa. Popularną praktyką jest w tym zakresie zjawisko

tak zwanego „bajpasowania”, czyli przedkładania projektów faktycznie sporządzonych przez urzędników jako druków poselskich.

Tymczasem prawidłowe przeprowadzenie procesu stanowienia prawa stanowi kamień węgielny dla prawidłowego opracowania, wejścia w życie i stosowania wszystkich regulacji wpływających na warunki prowadzenia biznesu. To właśnie potrzeby przedsiębiorców i pracodawców powinny być szczególnie zaadresowane, jako stanowiących główną siłę napędową rozwoju gospodarczego. Hasła pewności stanowienia prawa, jego przewidywalności, czy rzetelnego zbadania wpływu projektowanego aktu na gospodarcze realia, nie powinny być postulatami zmian, a rzeczywistością, która pozwala na skuteczne planowanie strategii rozwoju firm.

Sanacja procesu legislacyjnego jest koniecznością nie tylko z punktu widzenia polskich środowisk biznesowych. W obliczu narastającej konkurencji państw naszego regionu i w związku z postępującymi globalnymi trendami gospodarczymi (*nearshoring, reshoring, friendshing*) powinniśmy stworzyć dla potencjalnych inwestorów przyjazne środowisko instytucjonalne, które okaże się naszą przewagą, a nie obciążeniem w przyciąganiu nowych inwestycji.

ZPP jako organizacja zrzeszająca przedsiębiorców i pracodawców od wielu lat monitoruje i czynnie uczestniczy w procesie legislacyjnym. Jesteśmy w stanie zdiagnozować jego mankamenty, ale również wskazać dobre strony. Dlatego wierzymy, że przedstawione przez nas postulaty to rozwiązania, które mogą realnie wpłynąć na poprawę jakości stanowienia aktów prawnych w Polsce.

Jedną z bolączek polskiego systemu stanowienia prawa jest jego (nie)transparentność. Powtarzającą się praktyką jest dziś choćby zjawisko publikowania informacji o toczących się nad projektem ministerialnym pracach dopiero po przekazaniu tego projektu do sejmu. W praktyce często od tego momentu dokumentacja zaczyna pojawiać się na platformie Rządowego Centrum Legislacyjnego. Zgodnie ze sztuką powinno stać się to jednak już z chwilą skierowania projektu do uzgodnień międzyresortowych<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> art. 52 pkt.1 Regulaminu pracy Rady Ministrów  
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000348/O/M20220348.pdf>

Często stosowana jest także praktyka popularnych „wrzutek”, która polega na dołączeniu na późniejszym etapie prac nad aktem prawnym poprawek lub autopoprawek, które wykraczają poza zakres przedmiotowy procesowanego aktu prawnego. Tym sposobem podmioty gospodarcze są zaskakiwane przez nowe przepisy regulujące konkretne obszary branż, w których operują. Generuje to brak zaufania do ustawodawcy i wrażenie chaosu legislacyjnego. „Wrzutki” były już w przeszłości piętnowane przez Trybunał Konstytucyjny<sup>2</sup>, a obowiązujący w rozporządzeniu Rady Ministrów z 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej zapis, który w paragrafie 3 ust. 3, wskazuje wprost, że „ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą” wydaje się pozostawać przepisem martwym. Postulatem ZPP w tym zakresie jest zatem respektowanie obowiązujących przepisów dotyczących techniki prawodawczej.

Hiperinflacja aktów prawnych jest zjawiskiem, z którym krajowa legislacja boryka się od lat. Zgodnie ze statystykami w latach 2012-2014 r. na 28 państw członkowskich Unii Europejskiej, Polska zajmowała 4 miejsce z liczbą aktów prawnych przyjmowanych średniorocznie na poziomie 1749 (Niemcy tymczasem zajmowały miejsce 26. z publikacją aktów prawnych średnio nieprzekraczających rocznie liczby 337), natomiast pod względem średniej objętości aktów prawnych przyjętych w tych latach zajęliśmy miejsce 3. z wynikiem 37767 znaków na akt (Niemcy zajęły miejsce 25., z, średnio, 8038 znakami na akt)<sup>3</sup>. Od tego czasu produkcja aktów prawnych tylko przyśpieszyła – rok 2023 r., w którym w Dzienniku Ustaw ukazało się 2824 pozycji, okazał się trzecim najwyższym wynikiem w historii, niewiele skromniejszym od rekordów z 2004 r. i 2022 r. gdy było ich 2868<sup>4</sup>.

Przyczyn może być tu kilka i są one często powiązane z innymi wadami naszego systemu legislacyjnego. Przede wszystkim razi niska jakość stanowionego prawa spowodowana pośpiechem legislacyjnym, brakiem należytej staranności w ocenie skutków wprowadzanych przepisów, omijaniem procesu konsultacji społecznych z partnerami, którzy mogliby wspomóc

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19.04.2006 r., K6/06

<sup>3</sup> [https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2016/02/BarometrPrawa\\_GT\\_luty2016.pdf](https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2016/02/BarometrPrawa_GT_luty2016.pdf)

<sup>4</sup> <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art39643071-produkcja-prawa-w-2023-r-bliska-rekordu-25-888-stron-aktow-prawnych>

ustawodawcę w zaprojektowaniu pożądaných przepisów. W konsekwencji akty prawne podlegają ciągłej korekcie – w 2021 r. ustawy i rozporządzenia zmieniano aż 1735 razy<sup>5</sup>.

Zbyt częste ustanawianie i nowelizowanie przepisów regulujących sposoby funkcjonowania przedsiębiorstw, powoduje, że znacząca część środków, zamiast na rozwój działalności, przeznaczana jest na przystosowanie do dynamicznie zmieniającego się środowiska regulacyjnego. Generuje to oczywiście niepotrzebne koszty, co finalnie może znajdować odzwierciedlenie w wyższej cenie towarów i usług, a nawet prowadzić do rezygnacji z tworzenia się nowych przedsiębiorstw.

Aby zrealizować marzenia o stabilnym prawie i ograniczyć legislacyjną nadpodaż, od wielu lat rekomendujemy przeprowadzenie deregulacji, a zwłaszcza wprowadzenie zasady „obowiązek za obowiązek”. Rozwiązanie z powodzeniem funkcjonuje w części państw UE i polega na zrównoważeniu nowego lub znowelizowanego obowiązku nakładanego na przedsiębiorców likwidacją obciążeń przynajmniej tak kosztownych dla biznesu, jak te nowo wprowadzane. Pozwala to na znaczne ograniczenie zakusów względem generowania kolejnych aktów prawnych, zwłaszcza takich, które nakładają obciążenia administracyjne na biznes.

Problematyczne, z punktu widzenia przedsiębiorców, jest także niestabilne i skomplikowane prawo, a dotyczy to zwłaszcza przepisów podatkowych. Sztandarowym przykładem jest wprowadzenie największej od wielu lat reformy systemu podatkowego – „Polskiego Ładu”. Polskie przepisy dotyczące poboru podatków, które już wcześniej były wystarczająco rozbudowane i skomplikowane, stały się jeszcze mniej przystępne. Zwłaszcza sposób ustanowienia tej reformy zasługuje na zdecydowaną naganę. Przepisy były procedowane w wyjątkowo szybkim tempie, często uniemożliwiając legislatorom i posłom zapoznanie się ze zmianami. Niestety wiele projektów ustaw było w ostatnich latach przygotowanych z naruszeniem przepisów legislacyjnych<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/rekord-w-tworzeniu-prawa-w-2022-r-raport-poprawmy-prawo.519692.html>

<sup>6</sup> <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-RAPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf>

Celem zapewnienia transparentności procesu, proponujemy wprowadzenie zasady, zgodnie z którą *vacatio legis* wszystkich nowych regulacji gospodarczych wynosiłoby 12 miesięcy, a nowe prawo wchodziłoby w życie wyłącznie 1 stycznia danego roku.

Każda nowa regulacja powinna być prowadzona w oparciu o realną analizę. Wprowadzenie nowego prawa powinno następować tylko wówczas, gdy z dowodów (oceny wpływu) wynikałoby, że jest to najlepszy sposób na realizację zamierzonego celu i zachowane zostały odpowiednie proporcje pomiędzy korzyściami i kosztami wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych. Przeprowadzenie odpowiedniej oceny wpływu danej regulacji pozwala na precyzyjne zidentyfikowanie możliwych problemów wymagających interwencji legislacyjnej, poprawę skuteczności i efektywności stanowionego prawa, a także pozwala na ograniczenie inflacji prawa z uwagi na wprowadzenie regulacji, która jest przemyślana i w dłuższym terminie działa.

Tymczasem w Polsce Ocena Skutków Regulacji (OSR) tworzona jest schematycznie, spełniając niekiedy wyłącznie warunki formalne. Autorzy często ograniczają się do opisu następstw budżetowych, pomijając przy tym konsekwencje natury społeczno-gospodarczej. Obowiązek przeprowadzenia OSR jako osobnego dokumentu obowiązuje wyłącznie w odniesieniu do rządowych projektów ustaw i rozporządzeń. Inne podmioty posiadające inicjatywę ustawodawczą, zgodnie z art. 34 ust 2 Regulaminu Sejmu, powinny w uzasadnieniu przedstawić przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Praktyka bywa jednak odmienna. Remedium może być tu wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia OSR dla każdego projektu ustawy, niezależnie od podmiotu, który przedkłada projekt nowego prawa.

Celem uczynienia z OSR realnego instrumentu analitycznego, który umożliwi poznanie potencjalnych skutków planowanych działań legislacyjnych proponujemy stosowanie metodyki oceny *ex ante*, która zawierać powinna: diagnozę rozwiązywanego problemu, opis możliwych wariantów jego rozwiązania, analizę sytuacji, w której problem nie zostałby rozwiązany, przegląd rozwiązań międzynarodowych problemu i najlepszych praktyk stosowanych w danym zagadnieniu oraz wskazanie przez optymalnego wariantu rozwiązania. Projekt zmian w prawie powstawać powinien na podstawie wniosków płynących z analizy. W

opinii ZPP pełna analiza, wraz z powstałym na jej gruncie projektem ustawy, powinna zostać przesłana do zewnętrznej jednostki (w idealnym scenariuszu powinien być to organ niezależny albo posiadający pewną autonomię w administracji rządowej) w celu opracowania właściwego OSR. Rozwiązanie to pozwala na kompleksowe opracowanie OSR z udziałem ministerstwa i jednostki niezależnej, wyspecjalizowanej w opracowywaniu takich analiz tak, aby ocena wpływu miała realną wartość dodaną dla procesu legislacyjnego.

Procedowanie każdej nowej regulacji powinno być poprzedzone rzetelnymi pracami w komisjach sejmowych. Powinny być one uporządkowane według jasnych i powszechnie respektowanych zasad. Posiedzenia komisji stanowią przecież okazję do uzyskania dodatkowej wiedzy na temat planowanej regulacji i weryfikacji jej założeń merytorycznych, a informacje przekazane przez partnerów społecznych umożliwiają przewidzenie i ograniczenie negatywnych, nieplanowanych skutków implementacji nowego prawa.

Tymczasem warunki partycypacji społecznej w procesie legislacyjnym w parlamencie pozostają ograniczone. Podczas prac komisji częstą praktyką jest ograniczanie możliwości zabierania głosu przez organizacje społeczne, a sam przebieg prac w komisjach jest często na tyle „ekspresowy”, że uniemożliwia dogłębne zapoznanie się i zgłoszenie ewentualnych poprawek.

Aby ucywilizować parlamentarny proces stanowienia prawa i zapewnić w nim rzeczywisty udział partnerów społecznych proponujemy wprowadzenie zmian w Regulaminie Sejmu. Postulujemy, aby organizacje reprezentatywne zyskały stałe uprawnienie do zabierania głosu podczas posiedzeń komisji sejmowych i senackich. Inicjatywą, która urealniałaby dialog społeczny, byłoby również wprowadzenie dla nich stałych przepustek do budynków parlamentu. Konieczne jest także wprowadzenie minimalnego czasookresu między ogłoszeniem informacji o organizacji posiedzenia komisji, a samym posiedzeniem. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców jest również zdania, że koniecznym jest ustanowienie obowiązku publikowania w formie cyfrowej wszystkich poprawek, które pojawiły się w toku prac komisji.

Stanowienie aktów prawnych powinno być dokonywane z zachowaniem najwyższych standardów staranności i roztropności. W końcu tworzone przez prawodawcę przepisy realnie wpływają na funkcjonowanie milionów obywateli i milionów działalności gospodarczych. Proponując powyższe rozwiązania, ZPP ma na uwadze realizowany przez siebie cel, czyli uczenie Polski najbardziej przyjaznym dla prowadzenia działalności gospodarczej państwem OECD – z przewidywalnym, stabilnym i prostym prawem.