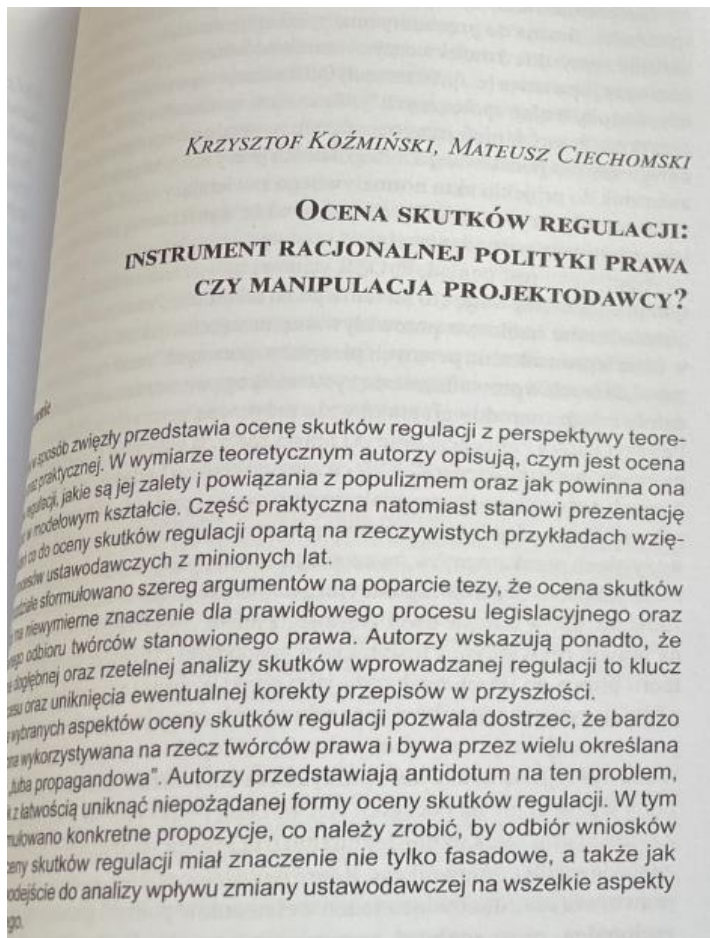


# Wyzwania, problemy i doświadczenia z oceną skutków regulacji w obszarze prawa podatkowego w Polsce

Krzysztof Koźmiński



# Doświadczenia



WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIWERSYTET WARSZAWSKI

STUDIA IURIDICA LXXVIII

Krzysztof Koźmiński  
Uniwersytet Warszawski

## OGRANICZENIE HANDLU W NIEDZIELE – PRZEWIDYWANIE SKUTKÓW REGULACJI CZY WRÓŻENIE Z FUSÓW?

### 1. PLANOWANIE LEGISLACYJNE I OCENA SKUTKÓW REGULACJI W POLSCE

Na temat potrzeby poprawy planowania legislacyjnego oraz korzyści płynących z rzetelnej oceny skutków regulacji (OSR) w Polsce napisano w ciągu ostatnich kilkunastu lat całkiem dużo<sup>1</sup>. Zaryzykować można tezę, że kwestia ta akcentowana jest przy okazji praktycznie każdej wypowiedzi poświęconej inflacji prawa oraz konieczności reformy procesu stanowienia prawa. Generalnie rzecz ujmując, ocena skutków regulacji może być rozumiana jako „procedura analityczna, pozwalająca możliwie precyzyjnie określić wszystkie konsekwencje – zarówno korzyści, jak i koszty – planowanej interwencji państwa. Powinna być ona stosowana już na początkowych etapach pracy nad koncepcją regulacji, jej celem i formą. Ma poprzedzać ewentualne przygotowanie projektu legislacyjnego. W ramach OSR stosuje

<sup>1</sup> Tytułem przykładu: R. Zubek, *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 2(4); R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, Warszawa 2007; J. Stefanowicz, K. Szamelek, *Analiza skutków regulacji prawnych w obszarze prawa geologiczno-górniczego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii Polskiej Akademii Nauk” 2010, nr 79; W. Brzęk, *Ocena skutków regulacji (OSR) jako element rządowego procesu legislacyjnego*, „Journal of Modern Science” 2013, nr 1, s. 239–258; M. Sakowicz (red.), *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej. Raporty ze staży zagranicznych*, Warszawa 2010; W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji. Poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007; I. Lipowicz, *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 7; J. Kochanowski, *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce*, [www.rpo.gov.pl/pliki/12087762810.pdf](http://www.rpo.gov.pl/pliki/12087762810.pdf) (dostęp: 20.01.2018 r.).

Z publikacji wcześniejszych na ten temat m.in.: A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957; S. Ehrlich, *O tak zwanej dogmatyce prawa (pismo polemiczne z zakresu metodologii prawa)*, (w:) S. Ehrlich (red.), *Studia z teorii prawa*, Warszawa 1965; J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985.

 / Prawo / PRAWO DLA CIEBIE

## Ocena skutków regulacji to wróżenie z fusów

W Polsce brakuje analizy ex post funkcjonowania uchwalanego prawa, a to zapisane w konstytucji bywa nieefektywne – mówi dr hab. Krzysztof Koźmiński, kierownik Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego. Ta instytucja ma pomóc decydentom w tworzeniu lepszych przepisów.

Publikacja: 03.07.2022 21:49

 DZISIEJSZA GAZETA

Gazeta Prawna

## Wyjść poza papier. Ocena skutków regulacji jest lekceważona [WYWIAD]

Oceny skutków regulacji traktuje się wciąż jako element czysto formalny – trzeba je dodać do projektu, ale ich realne znaczenie jest bardzo niewielkie – mówi Krzysztof Koźmiński.

# Doświadczenia zagraniczne



Ocena skutków regulacji.

Doświadczenia zagraniczne i polskie  
– wnioski i postulaty

Raport Centrum Oceny Skutków Regulacji  
Uniwersytetu Warszawskiego

Michał Gajewski  
Michał Jabłoński  
Karol Kopczyński  
Krzysztof Kotowski  
Krzysztof Koźmiński



WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIwersytet Warszawski



# Centrum OSR UW



YouTube PL Szukaj

WPiA UW WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

ZAKŁAD EKONOMICZNEJ ANALIZY PRAWA CENTRUM OCENY SKUTKÓW REGULACJI UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

**Ogólnopolska Konferencja Naukowa**  
**Centrum Oceny Skutków Regulacji**  
**Uniwersytetu Warszawskiego**

**23 lutego 2024 r., godz. 10<sup>00</sup>-19<sup>30</sup>**  
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego  
Collegium Iuridicum II, aula A.3, ul. Lipowa 4

Transmisja rozpocznie się za:  
9:14

Projekt finansowany ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa”.  
Nr projektu: N45/S20182/2021/2021. Całkowita wartość projektu: 1 723 965,00 zł.

Ogólnopolska Konferencja Naukowa Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego



WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIwersytet Warszawski

# Bezkarność projektodawcy

*„(...) słabym punktem polskiego procesu stanowienia prawa jest ocena rzeczywistych finansowych i organizacyjnych skutków legislacji. Projektodawca bezkarnie może twierdzić – wbrew oczywistym faktom – że projekt nie spowoduje skutków finansowych. Parlament rzadko kwestionuje takie stwierdzenia. Kancelaria Sejmu nie jest w ogóle wyposażona w zawodowy zespół analityczny, który byłby w stanie ocenić skutki projektu poselskiego”.*

**I. Lipowicz, *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, Państwo i Prawo, nr 7/2012, s. 18.**

# Zapewnienia bez pokrycia

*„Nie przewiduje się wpływu projektu na rynek pracy”*

*„Wejście w życie projektowanej ustawy powinno przyczynić się do uproszczenia przepisów”*

*„Wejście w życie projektowanej regulacji nie wywoła skutków społecznych i ekonomicznych”*

*„Regulacja nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki”*

*„Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej”*

*„Przepisy mają na celu transpozycję dyrektywy”*

*„Celem projektu ustawy jest dostosowanie systemu prawnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego”*

# Kwantyfikacja wartości bezcennych

*„(...) regulacja jest nie zawsze łatwa do porównania pod kątem kosztów, często nie bierze się pod uwagę pełnego rachunku kosztów, np. pomoc publiczna obejmuje też cały aparat, który przydziela tę pomoc, a tego czasami się nie uwzględnia. Porównuje się sytuacje hipotetyczne, a nie istniejące rzeczywiście, np. w prawie konkurencji, gdzie porównuje się rynek istniejący z rynkiem, który jest w sferze prognoz (...) Powstaje pytanie, na ile możemy kwantyfikować przesłanki i rezultaty regulacji, wyceniać pewne cele czy wartości, np. czystego środowiska, bezpieczeństwa, życia czy zdrowia ludzi. (...) np. czy wyceniać i stosować jakąś kosztowną terapię, skoro za te pieniądze można byłoby wyleczyć setki ludzi”.*

**W. Szpringer, Metodologia oceny skutków ekonomiczno-społecznych zmiany prawa – wprowadzenie do dyskusji [w:] System stanowienia prawa w Polsce. Zielona Księga, Warszawa 2013, s. 48.**

# Homo oeconomicus?

*„Omawiane tu ekonomiczne modele (...) zakładają, że jednostki decydują się na przestrzeganie prawa bądź jego łamanie na podstawie rachunku własnych korzyści (...) Ekonomisci zwykle opisują ekonomiczny model podejmowania decyzji jako obraz uwzględniający zachowania, a nie subiektywne procesy rozumowania. Dlatego mówi się, że konsumenci działają tak jakby obliczali użyteczności krańcowe. Podobnie przyjęło się, że przestępcy działają tak jakby porównywali krańcowe korzyści płynące z przestępstwa oczekiwaną karą”.*

**R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2011, s. 607.**

# Granice racjonalności w OSR

*„First of all, the «homo oeconomicus» theory – according to which people always pursue their own economic interest in a rational way – is limited. In the past, traditional economic theory postulated that an economic man was also a rational man. This man was characterized by the following aspects: «utility maximization, stable preferences, rational expectations, well-informed on his environment and optimal processing of information». As is now well known in the legal literature and beyond, researchers in psychology and behavioural economics have uncovered a wide range of departures from rational behavior”.*

**L. Di Donato, *Regulatory Impact Assessment and Behavioral Research: A new perspective?*, s. 4.**



WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIwersytet Warszawski

# Dynamika życia

*„Oddziaływanie proponowanych rozwiązań na rynek pracy może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty. Ostateczny efekt dla rynku pracy, w tym poziom zatrudnienia w handlu, zależeć będzie od indywidualnych zachowań przedsiębiorców i konsumentów”.*

**OSR z dnia 27.02.2017 do obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele (druk sejmowy nr 870).**



# Czy OSR poprawia legislację?

*„Z jednej strony istnieje zgoda co do tego, że OSR jest pożądanym elementem procesu tworzenia prawa. Z drugiej strony wydłuża ona ten proces, obarcza go również nadmiernym formalizmem. (...) podstawowym mankamentem OSR jest, na etapie oceny ex ante, niebranie pod uwagę tego, że być może pożądane skutki regulacji da się osiągnąć innym sposobem niż tylko w drodze przyjmowania nowej regulacji (co sprzyja inflacji prawa). (...) na etapie oceny ex post mankamentem jest zbyt szybkie dokonywanie oceny, która racjonalnie powinna być przeprowadzona minimum dwa, trzy lata po wdrożeniu ocenianej regulacji oraz – być może – zbyt pochopne formułowanie ocen odnośnie do nowelizacji (co także generuje zjawisko inflacji tworzonego prawa). (...) polityzacja oceny, co powoduje, że inne kryteria, które mają nadać OSR charakter analizy merytorycznej, uzyskują często status wtórny”.*

**J. Szymanek, Ocena skutków regulacji w procesie tworzenia prawa, Infos, nr 5(286) / 2021, s. 4.**

# Otoczenie prawne, a nie system

*„Tendencje te to przede wszystkim: zjawisko inflacji prawa (...) fenomen dekodyfikacji i dezintegracji systemu prawnego (...) nieprzemyślane, chaotyczne i niejednokrotnie populistyczne interwencje legislacyjne ad hoc, wątpliwe z punktu widzenia racjonalności i standardów ustrojowych (...) fikcyjna ocena skutków regulacji, lekceważenie planowania legislacyjnego, nadmierna dynamika procesu stanowienia prawa, brak lub pozorność konsultacji, zamknięcie na głos ekspertów, partnerów społecznych i interesariuszy, fatalne błędy w technice legislacyjnej (...) obecne ramy prawne (...) nie zasługują na miano „porządku”, „ładu” czy choćby „systemu”, lecz co najwyżej „otoczenia prawnego”, bez jakiegokolwiek pozytywnego nacechowania i sugerowania, że jest ono wewnętrznie spójne, stabilne, racjonalne i koherentne”.*

**M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Otoczenie prawne sektora bankowego w Polsce. Degradacja stanu prawnego i jej skutki*, Warszawa 2023, s. 3 i n.**

# Diagnoza legislacji podatkowej

- ☐ OSR jako alibi (nie narzędzie)
- ☐ „zdrowie” jako uniwersalne uzasadnienie interwencji
- ☐ dysfunkcje prognostyczne
- ☐ krzywa Laffera w praktyce
- ☐ szara strefa i czarny rynek
- ☐ chaos decyzyjny, niestabilność regulacji i niepewność prawa
- ☐ erozja zasady określoności przepisów i lekceważenie techniki prawodawczej
- ☐ lekceważenie zasad konstytucyjnych (zwłaszcza proporcjonalności oraz przyzwoitej legislacji) oraz modelu racjonalnego stanowienia prawa

# Dziękuję za uwagę

k.kozminski@wpia.uw.edu.pl

