

**WZÓR URZĘDOWEGO FORMULARZA ZGŁOSZENIA ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD
PROJEKTEM ZAŁOŻEŃ PROJEKTU USTAWY, PROJEKTEM USTAWY LUB PROJEKTEM
ROZPORZĄDZENIA**

ZGŁOSZENIE ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM - ZGŁOSZENIE ZMIANY DANYCH*		
Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy Kodeks karny skarbowy (projekt z dnia 27 września 2024 r., nr UD 139 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów)		
(tytuł projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia - zgodnie z jego treścią udostępnioną w Biuletynie Informacji Publicznej lub informacją zamieszczoną w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów albo ministrów)		
A. OZNACZENIE PODMIOTU ZAINTERESOWANEGO PRACAMI NAD PROJEKTEM		
1. Nazwa/ imię i nazwisko ** Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego		
2. Adres siedziby/ adres miejsca zamieszkania ** Centrum Oceny Skutków Regulacji bud. Collegium Iuridicum I, pok. 423 Wydział Prawa i Administracji UW ul. Krakowskie Przedmieście 26/28 00-927 Warszawa		
3. Adres do korespondencji i adres e-mail cosr@wpia.uw.edu.pl https://cosr.wpia.uw.edu.pl/		
B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMIENIONEGO W CZĘŚCI A W PRACACH NAD PROJEKTEM		
Lp.	Imię i nazwisko	Adres
1	Prof. UW Dr hab. Krzysztof Koźmiński (kierownik Centrum)	bud. Collegium Iuridicum I, pok. 423 Wydział Prawa i Administracji UW ul. Krakowskie Przedmieście 26/28 00-927 Warszawa k.kozminski@wpia.uw.edu.pl
C. OPIS POSTULOWANEGO ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, ZE WSKAZANIEM INTERESU BĘDĄCEGO PRZEDMIOTEM OCHRONY		
Centrum – w trosce o szereg zasad konstytucyjnych (m.in. wynikających z art. 2 Konstytucji: zasad prawidłowej legislacji, ochrony interesów w toku oraz praw słuszenie nabytych, a także pewności prawa i zaufania do prawa oraz państwa; art. 20: zasady społecznej gospodarki rynkowej; art. 22: zasady wolności działalności gospodarczej; art. 31		

ust. 3: zasady proporcjonalności; art. 32: zasady równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji; art. 118 ust. 3: wymogu przedstawienia skutków finansowych wykonania ustawy przez jej wnioskodawcę) – sygnalizuje konieczność wydłużenia prac legislacyjnych nad Projektem, w tym zwłaszcza zmianę terminu końcowego prowadzonych konsultacji publicznych na dzień późniejszy, by prawo udziału w konsultacjach było realne, a nie iluzoryczne.

Ponadto Centrum deklaruje jednocześnie podjęcie interdyscyplinarnych prac analitycznych przez ekspertów Centrum w celu weryfikacji Projektu, w tym zwłaszcza ewaluacji jego uzasadnienia oraz załączonego do niego dokumentu OSR.

Centrum załącza wstępną opinię autorstwa kierownika Centrum – prof. UW dr hab. Krzysztofa Koźmińskiego, wykazującą liczne wątpliwości, zastrzeżenia oraz prezentującą uwagi krytyczne względem projektu, w tym zwłaszcza jego uzasadnienia oraz dokumentu OSR.

Informacje oraz dane zaprezentowane w OSR, dotyczące rzeczywistości społeczno-gospodarczej oraz prognozowanej sytuacji w przyszłości – zwłaszcza ich dobór, wartości oraz wnioski – wywołują poważne wątpliwości.

Ograniczyć się tu trzeba do kilku uwag, które znajdują rozwinięcie w kompleksowej analizie Centrum:

- **OSR (analogicznie jak uzasadnienie Projektu) okazuje się zaskakująco ubogi intelektualnie w zakresie wykazania (rzekomo kluczowego dla omawianej regulacji) aspektu pro-zdrowotnego regulacji.** Choć w treści OSR wskazuje się na dane Ministerstwa Zdrowia w zakresie liczby podmiotów wprowadzających produkty na polski rynek, a w ramach *Wpływu na pozostałe obszary* projektodawca wskazał zdrowie (oraz środowisko naturalne – o czym szerzej niżej), uzasadnienie jest wciąż zdawkowe i powierzchowne. Dość powiedzieć, że w treści OSR pojawia się ogólnikowy i enigmatyczny fragment: „Oczekiwanym efektem zmian wprowadzonych w ustawie o podatku akcyzowym jest ograniczenie dostępności cenowej podgrzewaczy i papierosów elektronicznych, szczególnie jednorazowych, zwłaszcza dla młodszej części społeczeństwa rozpoczynającej swój kontakt z używkami prowadzącymi do uzależnień skutkujących nieodwracalnymi szkodami zdrowotnymi” – bez przytoczenia jakichkolwiek danych, powołania się na wyniki badań, czy prowadzone analizy. Autor OSR Projektu ograniczył się w praktyce do jednego, bazującego na intuicji (?) zdania, oceniającego

papierosy elektroniczne jako szkodliwe dla zdrowia, sugerując że podniesienie daniny publicznoprawnej spowoduje ograniczenie konsumpcji i generalny efekt prozdrowotny. **Zignorowano w ten sposób całkowicie inne – alternatywne i realne, a mniej optymistyczne niż zakładany przez projektodawcę – scenariusze, w tym taki, w którym konsumenci wybiorą produkt tańszy, a pochodzący z nielegalnego źródła (szarej strefy) lub konkurencyjny, a bardziej szkodliwy dla zdrowia (np. klasyczne produkty nikotynowe).** Projektodawca w tym zakresie stosuje – niestety typowy dla polskiego stylu konstruowania dokumentów OSR – agitacyjno-propagandowy model oceny skutków regulacji, oparty w dodatku o „życzeniową postawę” *wishful thinking*;

- **OSR koncentruje się na wykazaniu rzekomej zasadności wprowadzenia proponowanych w Projekcie zmian oraz argumentów przemawiających na ich rzecz, zupełnie lekceważąc kontekst, skomplikowanie rzeczywistości społeczno-gospodarczej oraz scenariusze alternatywne, czego skutkiem jest wrażenie, że OSR prezentuje problem urządzeń do waporyzacji „w próżni”, tj. w świecie, w którym nie ma produktów konkurencyjnych (np. tradycyjnych wyrobów tytoniowych albo – coraz bardziej popularnych – alternatywnych, tzw. nowatorskich produktów typu podgrzewacze tytoniu, nazywane powszechnie „*icosami*” od pierwszego produktu tego typu, na które prawdopodobnie „przerzucą się” konsumenci), sprzecznych interesów przedsiębiorców oferujących różne produkty, podmiotów krajowych i zagranicznych, a konsumenci-palacze postępują w sposób szablonowy, bezrefleksyjny, wręcz „zerojedynkowy”, pozbawiony emocji, przyzwyczajień czy kalkulacji – w dodatku ich zachowania można nie tylko *a priori* przewidzieć, ale wręcz centralnie „zaprogramować”. Zagadnienie to zostanie rozwinięte w pełnej opinii Centrum, lecz już teraz ewidentne są braki OSR, polegające na deficycie zaprezentowania scenariuszy alternatywnych (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych), braku uwzględnienia dorobku badań behawioralnych (w tym behawioralnej *law & economics*) oraz empirycznych – podczas, gdy OSR powinny uwzględniać całe spektrum sytuacji, w tym również na pierwszy rzut oka paradoksalnych, irracjonalnych, godzących w**

wyobrażenie adresatów jako racjonalnych *homo oeconomicus*;

- analizowany OSR jest jednostronny i w tym sensie „nieuczciwy”, **bowiem prezentuje wyłącznie partykularną perspektywę oraz jedynie argumenty korzystne dla projektodawcy, w ogóle ignorując (przemilczając) okoliczności wywołujące wątpliwości** (np. eksponuje wątek „nieekologiczności” e-papierosów: *„Ograniczenie dostępności papierosów elektronicznych, w tym ich jednorazowych wersji, przyczyni się do zmniejszenia potencjalnego zagrożenia dla środowiska. Materiały użyte w jednorazowych waporyzatorach sprawiają, że w przypadku ich wyrzucenia stanowią one potencjalne zagrożenie dla ludzi i środowiska. Po wyrzuceniu zawarte w nich szkodliwe substancje znajdujące się w bateriach, elementy plastiku oraz nikotyna mogą przedostać się do środowiska”* – w ogóle lekceważąc kwestię niedopałków pozostających po tradycyjnych papierosach, które wydają się najczęściej spotykanym zanieczyszczeniem polskiej przestrzeni miejskiej; ponadto ignoruje argument konsekwentnie podnoszony przez branżę vapingową, zgodnie z którym oferowane przez nią produkty mogą stanowić skuteczny sposób na zerwanie z nałogiem, będąc alternatywą dla tradycyjnych papierosów i „produktem przejściowym” od regularnego spożywania nikotyny do jego definitywnego odstawienia);

- OSR zawiera uzasadnienia niekonsekwentne, skłaniające do dalszych pytań, których projektodawca w ogóle nie zadaje: skoro bowiem rzekomo argument zdrowotny przemawia za wzrostem akcyzy i istotnym podwyższeniem ceny tych produktów – czemu projektodawca pozostaje zadziwiająco tolerancyjny względem produktów konkurencyjnych, znacznie częściej nabywanych oraz prawdopodobnie bardziej szkodliwych zdrowotnie, czyli klasycznych papierosów (w sytuacji, w której w świetle statystyk dostępnych w domenie publicznej w Polsce grupa nałogowych palaczy liczy ponad 8 milionów osób, a rocznie konsumuje się ok. 50 mld sztuk zwykłych papierosów, a z powodu palenia umiera rocznie kilkadziesiąt tysięcy osób, np. w 2019 r. zmarło 77 tys. osób, czyli 19,1% wszystkich zgonów);

- **OSR pomija faktycznie aspekt komparatystyczny (prawno-porównawczy)**, ograniczając się do kilku ogólnych zdań na temat rozwiązań

zagranicznych w ramach części *Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?* – nie podając jednak jakichkolwiek źródeł, pozycji bibliograficznych lub konkretów. Ten aspekt wymaga weryfikacji i wyniki analizy zostaną przedstawione w pełnej opinii Centrum;

- narracja prezentowana w OSR zdradza z jednej strony **wyjątkowy optymizm projektodawcy (w zakresie przewidywania pozytywnych skutków budżetowych), a zarazem kategorię (drakońską) postawę względem sytuacji adresatów regulacji**. I tak przewiduje się, że „*W pierwszym roku obowiązywania ww. stawek akcyzy z uwagi na wejście w życie przepisów od 1 lipca 2025 r. i wyprzedaży zgromadzonych zapasów w okresie lipiec-sierpień 2025 r. szacuje się, że wpływy budżetowe wyniosą ok. 81 mln zł (wraz z podatkiem VAT należnym od akcyzy). Natomiast w latach kolejnych wpływy budżetowe szacuje się na ok. 414 mln zł. (wraz z podatkiem VAT należnym od akcyzy)*” – co powinno być przyjmowane z dużą ostrożnością, szczególnie w kontekście prawdopodobnych problemów przedsiębiorców regulowanego sektora, a także wcześniejszych doświadczeń z przesadnie optymistycznymi prognozami OSR, które w praktyce przynosiły więcej szkód niż korzyści;

- jednocześnie OSR wyjątkowo formalistycznie i sprawozdawczo relacjonuje przewidywane koszty (w tym straty i krzywdy) po stronie adresatów regulacji, pozostawiając praktycznie bez komentarza sytuację przedsiębiorców, pracowników branży, ich rodzin, a także refleksję na temat dopuszczalności tak dotkliwej ingerencji legislacyjnej w kontekście ram konstytucyjnych: „*Zakłada się, że ograniczenie dostępności cenowej papierosów elektronicznych, w tym ich jednorazowych wersji, przełoży się na niższe wolumeny sprzedaży tych urządzeń. Może to spowodować brak opłacalności sprzedaży tych wyrobów przez przedsiębiorców ukierunkowanych wyłącznie/prawie wyłącznie na sprzedaż tych wyrobów w niedużych ilościach. Konsekwencją tego może być konieczność przebranżowienia albo zakończenia prowadzonej dotychczas działalności*”. Cytowany wyżej fragment nie wymaga komentarza, bowiem **projektodawca deklaruje *expressis verbis*, że godzi się i akceptuje likwidację branży**

produkcji i dystrybucji papierosów elektronicznych oraz „wkalkulował” zakończenie działalności przez przedsiębiorców działających na tym rynku oraz utratę utrzymywanych przez nich miejsc pracy. Choć oczywiście ocena skutków regulacji jest procesem, w trakcie którego prezentowane powinny być zarówno zyski, jak i koszty (*benefits-costs analysis*) regulacji – lekkość z którą stwierdza się wystąpienie owych kosztów w analizowanym OSR Projektu, a także brak refleksji konstytucyjnej, jest zaskakująca i zasługuje na krytykę.

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej okoliczności, w tym zwłaszcza zastrzeżenia względem Projektu, jego uzasadnienia oraz dokumentu OSR, w tym wątpliwości konstytucyjne oraz potencjalne dramatyczne skutki społeczno-gospodarcze – konieczne jest przedłużenie prac legislacyjnych nad Projektem, które pozwoli nie tylko na jego rzetelne i wszechstronne zaopiniowanie oraz skonsultowanie, w tym również przedstawienie przez Centrum kompleksowej opinii na relatywnie wczesnym etapie postępowania ustawodawczego, co pozwoli wprowadzić niezbędne zmiany do Projektu oraz gruntownie rozważyć zasadność jego przyjmowania.

D. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY

1	Opinia wstępna Centrum Oceny Skutków Regulacji UW do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy Kodeks karny skarbowy (nr UD 139) autorstwa prof. UW dr hab. Krzysztofa Koźmińskiego - kierownika Centrum
2	Pismo przewodnie
3	Informacja o Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego (załącznik)

E. ~~Niniejsze zgłoszenie dotyczy uzupełnienia braków formalnych/zmiany danych
zgłoszenia dokonanego dnia~~**

(podać datę z części F poprzedniego zgłoszenia)

F. OSOBA SKŁADAJĄCA ZGŁOSZENIE

Imię i nazwisko	Data	Podpis
Krzysztof Koźmiński	7 października 2024 r.	

G. KLAUZULA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ ZA SKŁADANIE FAŁSZYWYCH ZEZNAŃ

Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia

(podpis)

- * Jeżeli zgłoszenie nie jest składane w trybie art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, treść: "- Zgłoszenie zmiany danych" skreśla się.
- ** Niepotrzebne skreślić.

Pouczenie:

1. Jeżeli zgłoszenie ma na celu uwzględnienie zmian zaistniałych po dacie wniesienia urzędowego formularza zgłoszenia (art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa) lub uzupełnienie braków formalnych poprzedniego zgłoszenia (§ 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw, w nowym urzędowym formularzu zgłoszenia należy wypełnić wszystkie rubryki, powtarzając również dane, które zachowały swoją aktualność.

2. Część B formularza wypełnia się w przypadku zgłoszenia dotyczącego jednostki organizacyjnej oraz w sytuacji, gdy osoba fizyczna, która zgłasza zainteresowanie pracami nad projektem założeń projektu ustawy lub projektem aktu normatywnego, nie będzie uczestniczyła osobiście w tych pracach.

3. W części D formularza, stosownie do okoliczności, uwzględnia się dokumenty, o których mowa w art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, a także pełnomocnictwa do wniesienia zgłoszenia lub do reprezentowania podmiotu w pracach nad projektem aktu normatywnego lub projektu założeń projektu ustawy.

4. Część E formularza wypełnia się w przypadku uzupełnienia braków formalnych lub zmiany danych dotyczących wniesionego zgłoszenia.



UNIwersytet
Warszawski

Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji



Warszawa, 7 września 2024 r.

OPINIA
CENTRUM OCENY SKUTKÓW REGULACJI UW
DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O PODATKU AKCYZOWYM
ORAZ USTAWY KODEKS KARNY SKARBOWY (NR UD 139)

1. Przedmiot opinii

Niniejsza opinia – sporządzona przez Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego (dalej jako: „**Centrum**”) oraz złożona w ramach konsultacji publicznych – dotyczy projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy Kodeks karny skarbowy¹ (projekt z dnia 27 września 2024 r., nr UD 139 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów; dalej jako: „**Projekt**”).

Niniejsza opinia – ze względu na bardzo krótki czas prowadzonych konsultacji publicznych (tj. okres od dnia 30 września do 7 października br., czyli zaledwie kilku dni – o czym szerzej w dalszych częściach opinii) oraz dynamikę prac nad Projektem, ma charakter wstępny, ograniczając się do zasygnalizowania najpoważniejszych zastrzeżeń, generalnych uwag krytycznych, wątpliwości oraz postulatów, których uwzględnienie przynajmniej w minimalnym stopniu ograniczyłoby przewidywane, lecz wysoce prawdopodobne, negatywne skutki społeczno-gospodarcze, a także złagodziło ocenę prawną prowadzoną w kontekście ram prawnych wyznaczonych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² (dalej jako: „**Konstytucja**”).

Już w tym miejscu należy podkreślić, że tempo prac nad Projektem, złożoność normowanej materii, zakres oddziaływania na adresatów, wieloaspektowość regulacji (tj. propozycja nowelizacji przepisów należących do kilku różnych dziedzin prawa, w tym prawa podatkowego, karnego, administracyjnego), doniosłe skutki ekonomiczne oraz wątpliwości konstytucyjne – uzasadniają nie tylko **potrzebę szczególnej rozwagi po stronie projektodawcy, ostrożności organów władzy publicznej decydujących od przyjęciu**

¹ Projekt ustawy, wraz z uzasadnieniem oraz dokumentem OSR, dostępny na stronie internetowej: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12389955/katalog/13084089#13084089>, dostęp: 3 października 2024 r.

² Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.



UNIwersytet
Warszawski

Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji



Projektu, ale również jego uprzednie rzetelne i interdyscyplinarne przeanalizowanie przez ekspertów oraz przeprowadzenie uczciwego dialogu ze środowiskiem interesariuszy.

Z tych powodów **Centrum sygnalizuje konieczność wydłużenia prac legislacyjnych nad Projektem, w tym zwłaszcza zmianę terminu końcowego prowadzonych konsultacji publicznych na dzień późniejszy, by prawo udziału w konsultacjach było realne**, a nie iluzoryczne.

Ponadto **Centrum deklaruje jednocześnie podjęcie interdyscyplinarnych prac analitycznych przez ekspertów Centrum w celu weryfikacji Projektu, w tym zwłaszcza ewaluacji jego uzasadnienia oraz załączonego do niego dokumentu OSR**. Przygotowana analiza zostanie następnie przekazana właściwym organom władzy publicznej, w tym: Ministrowi Finansów, Kierownictwu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu oraz Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także udostępniona zainteresowanym ekspertom, organizacjom pozarządowym oraz mediom. Analiza – wzorem rozwiązań zagranicznych, w których specjalnie powołane instytucje publiczne (np. brytyjska *Regulatory Policy Committee*) lub pozarządowe, do których celów statutowych należy monitorowanie procesu stanowienia prawa – formułować będzie ocenę w postaci „zielonej” albo „czerwonej” kartki dla Projektu oraz jego uzasadnienia i załączonego dokumentu OSR.

Niniejsza opinia ma charakter wstępny, uzasadniony realiami procesu legislacyjnego oraz zaledwie kilkudniowym okresem konsultacji publicznych. Zastrzec trzeba zatem, że sformułowane niżej wnioski nie mają charakteru ostatecznego, a oceny oraz finalne konkluzje zawarte w analizie Centrum, o której mowa wyżej, mogą różnić się. Tym bardziej jednak postulat wydłużenia okresu przeznaczanego na opiniowanie oraz konsultowanie Projektu jest uzasadniony.

Z uwagi na główne zadanie Centrum – którym jest udoskonalenie procesu stanowienia prawa w kontekście podniesienia jakości oceny skutków regulacji (*regulatory impact assessment*), przewidywania społeczno-gospodarczych następstw legislacji oraz prowadzenia polityki prawodawczej w oparciu o dowody (*evidence based policymaking*) – niniejsza opinia wstępna oraz późniejsza analiza skoncentrują się na weryfikacji uzasadnienia Projektu oraz dokumentu OSR, nie ignorując jednak aspektu konstytucyjnego oraz formalno-legislacyjnego.



2. Projekt – uwagi ogólne

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że Projekt – choć formalnie relatywnie zwięzły oraz składający się z zaledwie czterech przepisów (dwa przepisy zmieniające inne przepisy ustawowe, przepis przejściowy oraz przepis o wejściu w życie) – dotyka skomplikowanej materii społeczno-gospodarczej, przewidując ponadto ingerencję w różne obszary regulacji, tradycyjnie kwalifikowane jako materia prawa podatkowego (instytucja podatku akcyzowego), prawa karnego (przewidywana nowelizacja Kodeksu karnego skarbowego), a także ogólnego prawa administracyjnego (reguły prowadzenia działalności w zakresie urzędzeń do waporyzacji określone w przepisie art. 3 Projektu).

Jednocześnie jednak dostrzec trzeba, że – niezależnie od Projektu – przedmiotem prac legislacyjnych jest równoległe inny projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk nr 692; dalej jako: „Projekt II”)³, złożony do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 października 2024 r. druk sejmowyposełski nr 692.

Biorąc pod uwagę fakt, iż Projekt oraz procedowany równoległe Projekt II dotyczą *de facto* tożsamy materii oraz okoliczności, iż Projekt został wyodrębniony z Projektu II (z uwagi na zgłaszaną konieczność notyfikacji Komisji Europejskiej przepisów przewidujących opodatkowanie akcyzą urzędzeń do waporyzacji)⁴ – stwierdzić trzeba, że:

- **zakres proponowanej interwencji legislacyjnej nie ogranicza się „jedynie” do materii objętej Projektem, ale ma charakter kompleksowy** i musi być analizowany w kontekście prowadzonych równoległe prac legislacyjnych Projektu II;

- **proponowane oboma projektami zmiany są doniosłe i daleko idące, wręcz drastyczne** (przykładowe fragmenty z uzasadnienia Projektu: „*Jednorazowe papierosy elektroniczne nie będą wyrobami akcyzowymi, ale określenie ich definicji jest niezbędne, ponieważ należna akcyza dla płynu zawartego w tych papierosach będzie podwyższona o kwotę 40 zł*”⁵ oraz „*W przypadku urzędzeń do waporyzacji (wielorazowe papierosy elektroniczne i podgrzewacze) należy liczyć się ze wzrostem cen detalicznych o ok. 49-50 zł/szt. Przewidywanym efektem podwyższenia należnej akcyzy dla płynu do papierosów elektronicznych zawartego w jednorazowych papierosach elektronicznych będzie też wzrost cen jednorazowych papierosów*”

³ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/AB6B48F04C138743C1258BAA004F6198/%24File/692.pdf>, dostęp: 3 października 2024 r.

⁴ *Komunikat w sprawie zmian w ustawie o podatku akcyzowym*, <https://www.gov.pl/web/finanse/komunikat-w-sprawie-zmian-w-ustawie-o-podatku-akcyzowym>, dostęp: 3 października 2024 r.

⁵ Uzasadnienie Projektu, s. 2.



UNIwersytet
Warszawski



Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji

*elektronicznych o podobne wartości*⁶ – sama okoliczność podwyższenia wysokości daniny publicznoprawnej o niebagatelną kwotę 40 zł oraz wzrost ceny detalicznej o kwotę rządu 49-50 zł oznacza radykalną i nagłą zmianę przez ustawodawcę „regul gry” na rynku, w którym obecnie uczestniczą setki tysięcy osób, w tym przedsiębiorców, pracowników i konsumentów);

- **analiza oraz proces konsultacji obu projektów powinny być wszechstronne i systemowe**, tj. prowadzone z uwzględnieniem zmian przewidywanych Projektem II;
- **okoliczność „rozbitcia” (rozdzielenia) prac legislacyjnych nad dwoma projektami powoduje trudność w ich ocenie, a zarazem podwyższa ryzyko popełnienia błędu, a nawet merytorycznego „rozjechania się” regulacji**, skutkującego wewnętrzną sprzecznością przepisów ustawowych, luką w prawie, niekonsekwencją legislacyjno-terminologiczną (posłużenie się odmiennymi pojęciami dla określenia tożsamyh stanów faktycznych – wbrew par. 9-10 ZTP⁷) lub inną niespójnością regulacyjną;
- **obu projektom – z uwagi na zakres normowania, skutki społeczno-gospodarcze oraz ich drastyczność – towarzyszą poważne wątpliwości konstytucyjne** (m.in. ryzyko kolizji z przepisami Konstytucji: art. 2 – zasada ochrony praw i interesów w toku, zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada prawidłowej legislacji; art. 20 – zasada społecznej gospodarki rynkowej; art. 22 – zasada wolności działalności gospodarczej; art. 31 ust. 3 – zasada proporcjonalności; art. 32 – zasada równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji; art. 118 ust. 3 – wymóg przedstawienia skutków finansowych wykonania ustawy przez jej wnioskodawcę), które powinny być rozważone oraz wyeliminowane;
- **oba projekty, tj. zarówno Projekt oraz projekt II, są przedmiotem prac legislacyjnych prowadzonych obecnie w tempie, które uniemożliwia przeprowadzenie rzetelnych, otwartych na różne głosy ekspertów i interesariuszy, konsultacji oraz opiniowania.**
- **proponowany na 1 kwietnia 2025 r. termin wejścia w życie Projektu jest zbyt szybki i dalece niewystarczający. Ze względu na konieczność przebranzowienia**

⁶ Uzasadnienie Projektu, s. 8.

⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r., poz. 283.



UNIwersytet
Warszawski

Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji



się części przedsiębiorców należy rozważyć termin co najmniej 1 lipca 2026 r., równoległe mając na uwadze toczące się prace nad projektem II.

Jednocześnie już pobieżna lektura Projektu, jego uzasadnienia oraz dokumentu OSR uzasadnia generalny wniosek, że dokumenty te opracowane zostały niechlujnie i pozostają dalece niedoskonałe, o czym świadczą choćby niezręczności językowe oraz błędy redakcyjne w treści uzasadnienia oraz OSR.

Zastrzeżenia budzi też technika legislacyjna niektórych przepisów, co zostanie rozwinięte w późniejszej analizie Centrum.

3. Uzasadnienie Projektu

W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że **uzasadnienie Projektu – w zakresie wskazania racji przemawiających na rzecz przyjęcia proponowanej regulacji – jest lapidarne i enigmatyczne.** W praktyce projektodawca ograniczył się do ogólnego i syntetycznego zdania w brzmieniu: *„Oczekiwany efekt zmian wprowadzanych w ustawie o podatku akcyzowym jest ograniczenie dostępności cenowej urzędzeń do waporyzacji, szczególnie jednorazowych papierosów elektronicznych, zwłaszcza dla młodszej części społeczeństwa rozpoczynającej swój kontakt z używkami prowadzącymi do uzależnień skutkujących nieodwracalnymi szkodami zdrowotnymi”*⁸.

Nie podaje przy tym jakichkolwiek danych statystycznych, przykładów, wyników badań lub innych informacji, które pozwoliłyby stwierdzić, czy rzeczywiście dostępność urzędzeń do waporyzacji, zwłaszcza jednorazowych papierosów elektronicznych – rzeczywiście przyczynia się (oraz w jakim stopniu, a także w porównaniu do innych produktów konkurencyjnych) do pogorszenia stanu zdrowia społeczeństwa, uzależnienia ludzi młodych, negatywnych kosztów społecznych itd. **Projektodawca po prostu przyjął, że tak jest i to zadeklarował albo, co gorsza, mając na względzie zupełnie inny cel (prawdopodobnie wyłącznie fiskalny), dodał ogólny argument zdrowotny jedynie z powodu perswazyjności.**

Generalnie rzecz biorąc: uzasadnienie Projektu w ogóle nie tłumaczy „po co” (w jakim celu) proponowana jest regulacja i jakie intencje towarzyszą projektodawcy, ograniczając się do ich szczegółowego omówienia oraz wskazania prawdopodobnych (i niemałych) kosztów i

⁸ Uzasadnienie Projektu, s. 2.



UNIWERSYTET
WARSZAWSKI

Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji



wzrostu cen. Dość powiedzieć, że słowo „zdrowie” (właśnie w przytoczonym wyżej fragmencie, jako „nieodwracalne szkody zdrowotne”) pojawia się w treści 9-stronicowego uzasadnienia Projektu tylko jeden raz (*sic!*).

Biorąc pod uwagę powyższe – **Projekt nie realizuje szeregu wymogów względem projektodawcy, wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz wewnętrznego (m.in. par. 1 oraz par. 12 ZTP; art. 34 Regulaminu Sejmu⁹; par. 27 Regulaminu pracy Rady Ministrów¹⁰).**

Jednocześnie jednak z uzasadnienia Projektu jednoznacznie wynika, że skutki jego wprowadzenia – zarówno dla przedsiębiorców (w tym krajowych małych i średnich) oraz konsumentów – będą poważne, polegające na **wzroście akcyzy o kwotę 40 zł, a w konsekwencji ceny detalicznej za produkt o kwotę ok. 49-50 zł**. Już sam ten fakt powoduje, o czym nie wspomina projektodawca, że działające obecnie na owym (w dodatku: ściśle regulowanym) rynku podmioty mogą stanąć w obliczu decyzji o opłacalności prowadzenia dalszej działalności.

Nie można zatem wykluczyć, że **interwencja legislacyjna przewidziana Projektem, spowoduje finalnie nie tylko doniosłą zmianę rynku (poprzez poważną modyfikację „regul gry”), ale również jego likwidację, przy jednoczesnym wygenerowaniu zjawiska szarej strefy, redukcji dochodów budżetowych państwa oraz wzmocnieniu pozycji przedsiębiorców prowadzących działalność na rynku konkurencyjnym tzw. tradycyjnych papierosów oraz podgrzewaczy do tytoniu.**

Scenariusz taki, choć pesymistyczny i niepewny (lecz wysoce prawdopodobny), jest równoznaczny z **osłabieniem pozycji przedsiębiorców branży wapingowej (w tym polskich podmiotów krajowych) na rzecz międzynarodowych koncernów tytoniowych, a także zmianą postaw i nawyków konsumentów, dla których drastyczny wzrost cen może być impulsem skłaniającym do zastąpienia tzw. e-papierosów klasycznymi wyrobami tytoniowymi.**

Choć szczegółowe kwestie społeczno-ekonomiczne, w tym wpływ na zdrowie obu produktów (oraz ocena Projektu w kontekście zasady niższego opodatkowania produktów mniej szkodliwych – kryterium *less harm less tax*), będzie przedmiotem późniejszej, kompleksowej

⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2022 r. poz. 990.

¹⁰ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2024 r. poz. 806.



UNIwersytet
Warszawski



Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji

analizy Centrum, już na obecnym etapie podkreślić trzeba, że z uzasadnienia Projektu nie wynika w ogóle refleksja projektodawcy na ten temat. Sytuacja ta **rodzi podejrzenie, że „argument pro-zdrowotny” jest tu zupełnie niewiarygodny, podczas gdy głównym i być może jedynym motywem projektodawcy jest wyłącznie dążenie do podniesienia obciążeń fiskalnych, co zresztą może okazać się również kontrskuteczne** – zwłaszcza jeśli ziszczą się obawy dotyczące dalszego losu branży wapingowej w Polsce, unikania opodatkowania w szarej strefie oraz zmiany postaw konsumentów.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić trzeba, że **treść uzasadnienia Projektu jest nie tylko rozczarowująca, ale ewidentnie nie realizuje wymogów stawianych uzasadnieniu projektów ustaw przez prawodawcę, w dodatku niestarannie redakcyjnie oraz językowo.**

Okoliczność ta sprawia, że Projekt budzi poważne zastrzeżenia nie tylko w kontekście prawnych ram stanowienia prawa, lecz również dyrektyw płynących z polskiego i zagranicznego dorobku w obszarze tworzenia dobrego prawa (*good law-making*) oraz polityki prawa¹¹ i racjonalnego prawodawstwa¹².

4. Ocena Skutków Regulacji Projektu

Niestety sformułowane wyżej krytyczne uwagi pod adresem uzasadnienia Projektu znajdują potwierdzenie na etapie weryfikacji dokumentu OSR.

¹¹ Zob.: L. Petrażycki, *Wstęp do teorii prawa i moralności*, Warszawa 1930, s. 3.

¹² Na ten temat m.in.: J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985; E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1984; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017; S. Wojtczak, *Wpływ konceptu «racjonalnego ustawodawcy» na polską kulturę prawną* [w:] J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień (red.), *Wielowymiarowość prawa*, Toruń 2014; M. Podleś, *Założenie o racjonalności prawodawcy w procesie wykładni w prawie spółek*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, CXX/2/2020; P. Kantor-Kozdrowicki, *Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis”, 7/2018; J. . Wróblewski, *Ustawa o tworzeniu prawa a pojęcie prawa i prawoznawstwa*, „Państwo i Prawo”, 8-9/1977, s. 17 i n.; S. Wronkowska, J. Wróblewski, *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo”, 6/1987, s. 3 i n.; S. Wronkowska, *Z historii ustawy o tworzeniu prawa* [w:] M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian. Przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016; T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008; L. Morawski, *Teoria prawodawcy racjonalnego a postmodernizm*, „Państwo i Prawo”, 11/2000; L. Wintgens (red.), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford–Portland 2002; idem, *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, „Ratio Juris”, 1 (marzec)/2006, s. 1–25; idem (red.), *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*, Aldershot 2005; J. Cohen, *Legisprudence: Problems and Agenda*, „Hofstra Law Review”, 11/1983, s. 1163 i n.; L. Wintgens, *Legisprudence: Practical Reason in Legislation*, Farnham 2012; L. Wintgens (red.), *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, New York 2016.



UNIwersytet
Warszawski

Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji



Co prawda, zawartość merytoryczna OSR jest znacznie bogatsza niż uzasadnienie Projektu w konkretne informacje oraz dane dotyczące rzeczywistości społeczno-gospodarczej oraz prognozowanej sytuacji w przyszłości – lecz ich dobór, wartości oraz wnioski wywołują dodatkowe wątpliwości.

Ograniczyć się tu trzeba do kilku uwag, które znajdują rozwinięcie w kompleksowej analizie Centrum:

- OSR (analogicznie jak uzasadnienie Projektu) okazuje się zaskakująco ubogi intelektualnie w zakresie wykazania (rzekomo kluczowego dla omawianej regulacji) aspektu pro-zdrowotnego regulacji. Choć w treści OSR wskazuje się na dane Ministerstwa Zdrowia w zakresie liczby podmiotów wprowadzających produkty na polski rynek, a w ramach *Wpływu na pozostałe obszary* projektodawca wskazał zdrowie (oraz środowisko naturalne – o czym szerzej niżej), uzasadnienie jest wciąż zdawkowe i powierzchowne. Dość powiedzieć, że w treści OSR pojawia się ogólnikowy i enigmatyczny fragment: „Oczekiwany efektem zmian wprowadzonych w ustawie o podatku akcyzowym jest ograniczenie dostępności cenowej podgrzewaczy i papierosów elektronicznych, szczególnie jednorazowych, zwłaszcza dla młodszego społeczeństwa rozpoczynającej swój kontakt z używkami prowadzącymi do uzależnień skutkujących nieodwracalnymi szkodami zdrowotnymi” – bez przytoczenia jakichkolwiek danych, powołania się na wyniki badań, czy prowadzone analizy. Autor OSR Projektu ograniczył się w praktyce do jednego, bazującego na intuicji (?) zdania, oceniającego papierosy elektroniczne jako szkodliwe dla zdrowia, sugerując że podniesienie daniny publicznoprawnej spowoduje ograniczenie konsumpcji i generalny efekt prozdrowotny. **Zignorowano w ten sposób całkowicie inne – alternatywne i realne, a mniej optymistyczne niż zakładany przez projektodawcę – scenariusze, w tym taki, w którym konsumenci wybiorą produkt tańszy, a pochodzący z nielegalnego źródła (szarej strefy) lub konkurencyjny, a bardziej szkodliwy dla zdrowia (np. klasyczne produkty nikotynowe).** Projektodawca w tym zakresie stosuje – niestety typowy dla polskiego stylu konstruowania dokumentów OSR – agitacyjno-propagandowy model oceny skutków regulacji¹³, oparty w dodatku o „życzeniową postawę” *wishful thinking*;

- OSR koncentruje się na wykazaniu rzekomej zasadności wprowadzenia proponowanych w Projekcie zmian oraz argumentów przemawiających na ich

¹³ Na ten temat m.in. w: K. Koźmiński, M. Ciechomski, *Ocena skutków regulacji: instrument racjonalnej polityki prawa czy manipulacja projektodawcy?*, [w:] *Prawo w epoce populizmu*, pod red. Piotra Grzebyka, Warszawa 2023, s. 219 i n.



UNIwersytet
Warszawski



Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji

rzecz, zupełnie lekceważąc kontekst, skomplikowanie rzeczywistości społeczno-gospodarczej oraz scenariusze alternatywne, czego skutkiem jest wrażenie, że OSR prezentuje problem urządzeń do waporyzacji „w próżni”, tj. w świecie, w którym nie ma produktów konkurencyjnych (np. tradycyjnych wyrobów tytoniowych albo – coraz bardziej popularnych – alternatywnych, tzw. nowatorskich produktów typu podgrzewacze tytoniu, na które prawdopodobnie „przerzucą się” konsumenci), sprzecznych interesów przedsiębiorców oferujących różne produkty, podmiotów krajowych i zagranicznych, a konsumenci-palacze postępują w sposób szablonowy, bezrefleksyjny, wręcz „zerojedynkowy”, pozbawiony emocji, przyzwyczajień czy kalkulacji – w dodatku ich zachowania można nie tylko *a priori* przewidzieć, ale wręcz centralnie „zaprogramować”. Zagadnienie to zostanie rozwinięte w pełnej opinii Centrum, lecz już teraz ewidentne są braki OSR, polegające na deficycie zaprezentowania scenariuszy alternatywnych (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych), braku uwzględnienia dorobku badań behawioralnych (w tym behawioralnej *law & economics*) oraz empirycznych – podczas, gdy OSR powinny uwzględniać całe spektrum sytuacji, w tym również na pierwszy rzut oka paradoksalnych, irracjonalnych, godzących w wyobrażenie adresatów jako racjonalnych *homo oeconomicus*¹⁴;

- analizowany OSR jest jednostronny i w tym sensie „nieuczciwy”, **bowiem prezentuje wyłącznie partykularną perspektywę oraz jedynie argumenty korzystne dla projektodawcy, w ogóle ignorując (przemilczając) okoliczności wywołujące wątpliwości** (np. eksponuje wątek „nieekologiczności” e-papierosów: *„Ograniczenie dostępności papierosów elektronicznych, w tym ich jednorazowych wersji, przyczyni się do zmniejszenia potencjalnego zagrożenia dla środowiska. Materiały użyte w jednorazowych waporyzatorach sprawiają, że w przypadku ich wyrzucenia stanowią one potencjalne zagrożenie dla ludzi i środowiska. Po wyrzuceniu zawarte w nich szkodliwe substancje znajdujące się w bateriach, elementy tplastiku oraz nikotyna mogą przedostać się do środowiska”* – w ogóle lekceważąc kwestię niedopałków pozostających po tradycyjnych papierosach, które wydają się najczęściej spotykanym zanieczyszczeniem polskiej przestrzeni miejskiej; ponadto ignoruje argument konsekwentnie podnoszony przez branżę vapingową, zgodnie z którym oferowane przez nią produkty mogą stanowić skuteczny sposób na zerwanie z nałogiem, będąc alternatywą dla tradycyjnych papierosów i „produktem

¹⁴ Na ten temat m.in.: K. Koźmiński, *Ograniczenie handlu w niedziele–przewidywanie skutków regulacji czy wrózenie z fusów?*, „Studia Iuridica”, 78/2018, s. 212-231.



UNIwersytet
Warszawski



Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji

przejściowym” od regularnego spożywania nikotyny do jego definitywnego odstawienia);

- OSR zawiera uzasadnienia niekonsekwentne, skłaniające do dalszych pytań, których projektodawca w ogóle nie zadaje: skoro bowiem rzekomo argument zdrowotny przemawia za wzrostem akcyzy i istotnym podwyższeniem ceny tych produktów – czemu projektodawca pozostaje zadziwiająco tolerancyjny względem produktów konkurencyjnych, znacznie częściej nabywanych oraz prawdopodobnie bardziej szkodliwych zdrowotnie, czyli klasycznych papierosów (w sytuacji, w której w świetle statystyk dostępnych w domenie publicznej w Polsce grupa nałogowych palaczy liczy ponad 8 milionów osób, a rocznie konsumuje się ok. 50 mld sztuk zwykłych papierosów, a z powodu palenia umiera rocznie kilkadziesiąt tysięcy osób, np. w 2019 r. zmarło 77 tys. osób, czyli 19,1% wszystkich zgonów¹⁵);

- OSR pomija faktycznie aspekt komparatystyczny (prawno-porównawczy), ograniczając się do kilku ogólnych zdań na temat rozwiązań zagranicznych w ramach części *Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?* – nie podając jednak jakichkolwiek źródeł, pozycji bibliograficznych lub konkretów. Ten aspekt wymaga weryfikacji i wyniki analizy zostaną przedstawione w pełnej opinii Centrum;

- narracja prezentowana w OSR zdradza z jednej strony **wyjątkowy optymizm projektodawcy (w zakresie przewidywania pozytywnych skutków budżetowych), a zarazem kategorię (drakońską) postawę względem sytuacji adresatów regulacji**. I tak przewiduje się, że „*W pierwszym roku obowiązywania ww. stawek akcyzy z uwagi na wejście w życie przepisów od 1 lipca 2025 r. i wyprzedaży zgromadzonych zapasów w okresie lipiec-sierpień 2025 r. szacuje się, że wpływy budżetowe wyniosą ok. 81 mln zł (wraz z podatkiem VAT należnym od akcyzy). Natomiast w latach kolejnych wpływy budżetowe szacuje się na ok. 414 mln zł. (wraz z podatkiem VAT należnym od akcyzy)*” – co powinno być przyjmowane z dużą ostrożnością, szczególnie w kontekście prawdopodobnych problemów przedsiębiorców regulowanego sektora, a także wcześniejszych doświadczeń z przesadnie optymistycznymi prognozami OSR, które w praktyce przynosiły więcej szkód niż korzyści¹⁶;

¹⁵ W.S. Zgliczyński, *Koszty palenia tytoniu w Polsce*, „Infos”, nr 7(309)/2023, s. 1 i n.

¹⁶ Warto w tym kontekście zacytować wypowiedź b. Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego, który podawał przykład wadliwych (bo zbyt optymistycznych) prognoz w OSR: „Innego rodzaju przykładu dostarcza jedna z



UNIwersytet
Warszawski



Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji

- jednocześnie OSR wyjątkowo formalistycznie i sprawozdawczo relacjonuje przewidywane koszty (w tym straty i krzywdy) po stronie adresatów regulacji, pozostawiając praktycznie bez komentarza sytuację przedsiębiorców, pracowników branży, ich rodzin, a także refleksję na temat dopuszczalności tak dotkliwej ingerencji legislacyjnej w kontekście ram konstytucyjnych: „Zakłada się, że ograniczenie dostępności cenowej papierosów elektronicznych, w tym ich jednorazowych wersji, przełoży się na niższe wolumeny sprzedaży tych urządzeń. Może to spowodować brak opłacalności sprzedaży tych wyrobów przez przedsiębiorców ukierunkowanych wyłącznie/prawie wyłącznie na sprzedaż tych wyrobów w niedużych ilościach. Konsekwencją tego może być konieczność przebranżowienia albo zakończenia prowadzonej dotychczas działalności”. Cytowany wyżej fragment nie wymaga komentarza, bowiem **projektodawca deklaruje *expressis verbis*, że godzi się i akceptuje likwidację branży produkcji i dystrybucji papierosów elektronicznych oraz „wkalkulował” zakończenie działalności przez przedsiębiorców działających na tym rynku oraz utratę utrzymywanych przez nich miejsc pracy.** Choć oczywiście ocena skutków regulacji jest procesem, w trakcie którego prezentowane powinny być zarówno zyski, jak i koszty (*benefits-costs analysis*) regulacji – lekkość z którą stwierdza się wystąpienie owych kosztów w analizowanym OSR Projektu, a także brak refleksji konstytucyjnej, jest zaskakująca i zasługuje na krytykę.

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej okoliczności, w tym zwłaszcza zastrzeżenia względem Projektu, jego uzasadnienia oraz dokumentu OSR, w tym **wątpliwości konstytucyjne oraz potencjalne dramatyczne skutki społeczno-gospodarcze – konieczne jest przedłużenie prac legislacyjnych nad Projektem, które pozwoli nie tylko na jego rzetelne i wszechstronne zaopiniowanie oraz skonsultowanie**, w tym również przedstawienie przez Centrum kompleksowej

najbardziej kontrowersyjnych i głośnych ustaw, jaką jest ustawa o grach losowych. Według opinii dyrektora Departamentu Gier Losowych w Zakładów wzajemnych w Ministerstwie Finansów przewidywano, że w pierwszym roku obowiązywania ustawy dodatkowe wpływy z wiedeoloterii wyniosą dla Skarbu państwa od 60 do 240 mln zł, z telebingu od 1 do 4,4 mln zł, a z gier na automatach od 96 do 288 mln zł. W rzeczywistości po roku okazało się, że przez rok obowiązywania ustawy żadna firma nie uruchomiła gier, które wprowadzono nowelizacją i do budżetu wpłynęło jedynie 1,1 mln z automatów o niskich wygranych – dane za pierwszy kwartał 2004 . Przykłady tego rodzaju ustaw, których spodziewane efekty całkowicie różnią się z rezultatami można by oczywiście mnożyć.” J. Kochanowski, *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce, Reforma procesu stanowienia prawa*, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12087762480.pdf>., dostęp: 2 października 2024 r., s. 34-35.



UNIwersytet
Warszawski

Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji



opinii na relatywnie wczesnym etapie postępowania ustawodawczego, co pozwoli wprowadzić niezbędne zmiany do Projektu oraz gruntownie rozważyć zasadność jego przyjmowania.

prof. ucz. dr hab. Krzysztof Koźmiński

Kierownik Centrum Oceny Skutków Regulacji
Uniwersytetu Warszawskiego