

RAPORT 2025

Poprawmy prawo



W ramach wspólnej akcji
serwisu Prawo.pl i LEX
„Poprawmy prawo” wskazujemy
problematiczne przepisy,
które na pewno należy zmienić.

PARTNERZY RAPORTU

Spis treści

Akcja „Poprawmy prawo” 2025	8
Metodologia raportu	9
Przepisy wymagające poprawy	10
Prawnicy i sądy	10
• Kiedy e-pismo sądowe doręczone? Same sądy się gubią	10
• Pełnomocnik z urzędu w sprawie cywilnej nie ma motywacji, by wygrać	11
• Potrzeba zmian ułatwiających zawieranie ugód na posiedzeniach zdalnych	11
Podatki	13
• Dodatkowa opłata cukrowa do likwidacji	13
• W przepisach podatkowych brakuje mediacji	14
• Ulga mieszkaniowa na garaże – decyduje księga wieczysta	14
Kadry i BHP	16
• Przepisy o pracy zdalnej do zmiany	16
• Przedsiębiorca-pracodawca ponosi koszty urlopu honorowego krwiodawcy	17
• Składka rentowa pobierana od emeryta jest niekonstytucyjna	18
• Przepisy o przechowywaniu dokumentacji pracowniczej do pilnej zmiany	18
• Zmiana prawa może pomóc osobom głuchym w dostępie do rynku pracy	19
Prawo gospodarcze	22
• Elementy graficzne w wyrokach dotyczących własności intelektualnej	22
• Opiniowanie projektów ustaw bywa pozbawione sensu	22
• Leasing sprzętu wojskowego nie funkcjonuje w praktyce	23
• We franczyzie rządzi silniejszy	23
• Dziurawe formalności dla domów do 70 mkw.	24
• Niezyciowy wskaźnik parkingowy blokuje inwestycje, czas najwyższy go usunąć	25

Samorząd i administracja	28
• Wyjątek został regułą – prezydenci miast budują drogi na skróty	28
• Wydzielenie pasa drogowego „na przyszłość” rodzi problemy w praktyce	28
• Za dużo kategorii, za mało różnic – wynagrodzenia w samorządach do poprawy	29
• U małoletnich uchodźców problem rozwiązano, u ubezwłasnowolnionych – nie	29
• Samorządowcy chcą zmienić prawo – kilkadziesiąt ustaw do poprawki	30
Zdrowie	34
• Pielęgniarki chcą poprawy warunków pracy i pensji adekwatnej do umiejętności	34
• Uzdrowiska niekoniecznie miejscem na alkohol	34
• Potrzebne normy pracy i regulacje dotyczące zarobków dla personelu niemedycznego	35
• Konieczne jasne przepisy w sprawach dotyczących tranzytów	35
• Mediacje w sprawach lekarskich mogłyby być wykorzystywane częściej	35
• Głuchy pacjent osamotniony w systemie ochrony zdrowia, prawo na papierze	36
• Lekarze nie powinni być karani za błędne określenie refundacji	36
• E-papierosy nie dla młodzieży – potrzebne przepisy, ale też ich egzekwowanie	36
Oświata	38
• Kolegialny organ na czele szkoły	38
• Większa rola związkowców przy wyborze dyrektora szkoły	38
• Pensje nauczycieli pokrywane z dotacji	39
• Rodzic jako sygnalista	39
• Likwidacja dodatku wiejskiego	40
• Urlop dla poratowania zdrowia również dla nauczycieli z prawem do emerytury stażowej	40
Studenci	42
Prawo dla każdego	44
• Brak egzekucji zakazu posiadania zwierząt	44
• Monitorowanie losów małego dziecka	45
Raport dotyczący inflacji prawa 2024. Produkcja prawa w Polsce	46
Eksperci, którzy wsparli nas w akcji „Poprawmy prawo”	58
Zapraszamy do kontaktu z redakcją	60



Włodzimierz Albin
prezes Wolters Kluwer Polska

Prawo w cieniu AI i geopolityki

Przekazuję w Państwa ręce piąty już raport, będący efektem akcji „Poprawmy prawo”, przygotowany przez redakcje Prawo.pl i LEX. Wskazujemy w nim najważniejsze przepisy wymagające poprawy, dotyczące: prawników i wymiaru sprawiedliwości, podatków, pracy, prawa gospodarczego, samorządów i administracji, zdrowia, oświaty oraz studentów i aplikantów.

Mija półtora roku od wyborów parlamentarnych – nowy rząd próbuje odwrócić skutki kryzysu praworządności, ale wiemy już, że będzie to – jak choćby w przypadku statusu tzw. neo-sędziów – proces dłuższy, a często karkołomny. Toczą się prace legislacyjne i deregulacyjne. Te ostatnie zostały oddane w ręce przedsiębiorców i społecznych zespołów – firmy wiążą z nimi ogromne nadzieje. Oby zakończyły się sukcesem, bo ten nie był, niestety, dany wszelkim wcześniejszym próbom deregulacji. Duże zmiany w polskim prawie wynikają też nadal z prawa unijnego – choćby tych związanych ze stosowaniem sztucznej inteligencji. A to wszystko w cieniu trwającej wciąż wojny na Ukrainie i geopolityki pełnej społecznych niepokojów.

Jak co roku, jest co zmieniać w prawie – potwierdzają to zgłoszenia naszych Czytelników, którzy wskazali szereg błądów prawnych – regulacji wątpliwych, niesprawiedliwych, utrudniających życie. Są i takie, których zamysł był dobry, ale w praktyce... dobrymi chęciami piekło (choć w tym przypadku – drogi) brukowane. Specustawa drogowa miała być wyjątkiem, a stała się... regułą.

Jej celem było przyspieszenie budowy kluczowych dróg, m.in. na mistrzostwa Euro 2012, a została w porządku prawnym na stałe. Pozwala ona władzom nie uwzględniać postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i samodzielnie decydować, gdzie ma przebiegać droga, nawet gminna. Korzystają z niej także dlatego, że można pominąć etap uzgodnień, który zawsze budzi spory społeczne. Idea dobrej regulacji została kompletnie wypaczona.

Przykłady złego prawa można, niestety, mnożyć.

Firmy muszą przez długie lata przechowywać dokumentację pracowniczą, choć to sprzeczne z unijnym rozporządzeniem RODO i niespójne z kodeksem pracy. Nadal nieuregulowana jest franczyza, choć w tej formie działają tysiące biznesów. Brakuje mediacji w sprawach podatkowych.

Problemy mają nie tylko ludzie, ale i... zwierzęta. Sądowy zakaz ich posiadania jest martwy – nikt nie kontroluje jego przestrzegania, brakuje przepisów wykonawczych. W efekcie osoby skazane za znęcanie się nad zwierzętami, mogą bez przeszkód nabywać lub adoptować kolejne.

Zmiany w prawie są niezbędne, muszą się toczyć także w cieniu AI i globalnych niepokojów.

**Ewa Usowicz**

redaktor naczelna Prawo.pl,
dyrektor Działu Serwisów Informacyjnych
Wolters Kluwer Polska

Prawo.pl**Jacek Żmuda**

dyrektor
Działu Publikacji Elektronicznych
Wolters Kluwer Polska

LEX

Nadal brakuje poprawnej legislacji

To już piąta edycja wspólnej akcji redakcji Prawo.pl i Systemu Informacji Prawnej LEX Wolters Kluwer Polska „Poprawmy prawo”.

To co można zmierzyć „szkiełkiem i okiem” naszych serwisów to fakt, że w ubiegłym roku wyhamowała nieco inflacja prawa. Przepisy nie były zmieniane tak wiele razy, ani tak często jak w 2023 roku. To cieszy, bo daje większość stabilność stosowania prawa i przewidywalność – szczególnie istotną w prowadzeniu biznesu.

Bardzo martwi nas jednak fakt, że nadal świetnie się mają krytykowane przez lata praktyki legislacyjne. Błyskawiczna ścieżka w Sejmie, brak konsultacji albo konsultowanie aktów prawnych nie z tymi podmiotami co trzeba, rezygnowanie z vacatio legis, cały proces legislacyjny krótszy niż 30 dni. Podobnie – ustawa o doręczeniach elektronicznych znów zmieniana... komunikatem albo ustawy mające po sześć dat wejścia w życie. To się, niestety, nadal zdarza, a w poprawnej legislacji zdarzać się nie powinno. Jak można bezpiecznie prowadzić działalność gospodarczą, gdy 23 grudnia ogłaszane są zmiany w VAT obowiązujące od 1 stycznia?

Widać też sporo problemów, niezatwierdzonych od lat. Samorządy potrzebują doprecyzowania definicji mieszkańca. Choć ta przekłada się aż na 90 obszarów prawnych – od dystrybucji środków budżetowych, po udział w wyborach, to jak wołanie na puszczy – zmian w tym zakresie jak nie było, tak nie ma.

Podobnie rzecz się ma z pobieraniem składki rentowej od pracujących emerytów, choć wiadomo, że ci na emeryturze z renty nie skorzystają. Za to korzysta ich kosztem budżet państwa.

To wszystko nie służy pewności prawa, tym bardziej że dzieje się na tle ostrego konfliktu między organami państwa – rządem i prezydentem, wątpliwego statusu neo-sędziów, Trybunału Konstytucyjnego czy Izby Sądu Najwyższego.

Do dobrego prawa jeszcze kawał drogi.

**Cezary Żelaźnicki**

partner zarządzający PwC Legal Polska
oraz lider sieci PwC Legal Business Solutions
w regionie Europy, Afryki i Bliskiego Wschodu

Czas przygotować się na niepewne czasy

Kluczowym wyzwaniem, z którym przyjdzie się zmierzyć prawnikom w tym roku, będzie znaczna liczba nowych regulacji w różnych sektorach. Aby utrzymać płynność procesu legislacyjnego, a równocześnie nie utrudnić efektywnego funkcjonowania przedsiębiorstw, istotne będzie stanowcze i punktowe działanie naprawcze w kluczowych dziedzinach. W tym kontekście trudno o lepszą inicjatywę niż „Poprawmy prawo” i właśnie dlatego, jako PwC Legal, po raz kolejny mamy ogromną przyjemność brać w niej udział.

Niestabilna sytuacja geopolityczna, wyznaczony przez polski rząd we współpracy z przedsiębiorcami nowy kierunek na deregulację oraz najnowsze przepisy unijne to trzy kwestie, które zdefiniują 2025 r. w ujęciu legislacyjnym. Większość tych zmian będzie miała realny wpływ na zarządzanie biznesem w Polsce.

Dla wielu organizacji rozpoczęty rok będzie czasem dostosowania się do wymogów związanych z raportowaniem luki płacowej oraz działań związanych z jej wyeliminowaniem. Ponadto dla spółek giełdowych to także czas weryfikacji i przygotowania do wymagań dyrektywy „Women on Boards”. Zgodnie z jej treścią składy osobowe organów tych spółek powinny być zróżnicowane pod względem płci, a jeżeli nie zostanie to osiągnięte – proces wyboru ich członków powinien zostać sformalizowany i zobiektywizowany. Obie te ważne społecznie zmiany mogą znacząco zmodyfikować proces zarządzania spółkami i wyznaczyć nowe standardy, również poza rynkiem regulowanym.

Kolejną istotną dyrektywą będzie NIS2, nakładająca na wielu przedsiębiorców nowe obowiązki wdrożenia odpowiednich środków w zakresie cyberbezpieczeństwa.

Rok 2025 będzie w tym obszarze zasadniczy nie tylko dla podmiotów wprost objętych regulacją (podmiotów kluczowych i ważnych), ale również dla przedsiębiorców funkcjonujących w ich łańcuchach dostaw. Dyrektywa to niejeden akt prawny, którego celem jest uporządkowanie regulacji związanych z szybko postępującą transformacją cyfrową. W najbliższym czasie możemy się spodziewać kolejnych przepisów w tej materii na poziomie europejskim, krajowym lub sektorowym.

Trzecią regulacją wartą uwagi jest zdecydowanie rozporządzenie AI Act, którego przepisy w istotnej części wejdą w życie w ciągu najbliższych dwóch lat. Oznacza to, że już teraz jego adresaci powinni podjąć działania mające na celu wdrożenie jego wymogów w ramach swoich struktur. Wspomiana regulacja może znacząco wpłynąć na dynamikę rynku – organizacje, które szybko dostosują się do nowych wymogów, mogą zyskać przewagę konkurencyjną. Z drugiej strony podmioty, które zaniedbają przygotowania, mogą napotkać trudności, w tym potencjalne sankcje. Należy się spodziewać działań legislacyjnych zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym – m.in. nowych przepisów sektorowych.

Wszystkie wskazane powyżej czynniki uczynią rok 2025 niezwykle ciekawym i wymagającym pod względem legislacyjnym. Ważne jest, aby ustawodawca był przygotowany na te wyzwania, zwłaszcza poprzez zidentyfikowanie bieżących trudności prawnych wskazanych w niniejszym raporcie.

**Arkadiusz Pączka***wiceprezes Federacji Przedsiębiorców Polskich*

Biznes potrzebuje deregulacji, a nie tylko pustych haseł

Niewątpliwie rok 2024 to uspokojenie w obszarze produkcji prawa, w tym prawa gospodarczego. To o tyle zaskakujące, że przeważnie tendencja jest odwrotna, a pierwszy rok pracy nowego rządu to czas szybkich reform i nieustannych prac legislacyjnych. Jednakże oczekiwania biznesu względem nowej koalicji, dotyczące konieczności zmian w obszarze stanowienia prawa, stabilności i wstrzymania tzw. biegunki legislacyjnej, w pewnym stopniu znalazły odzwierciedlenie w ilości zgłaszanych inicjatyw legislacyjnych.

Pierwszeństwo – co było uzasadnione z uwagi na grożące nam kary – miały projekty służące nadrobieniu opóźnień w zakresie implementacji dyrektyw UE. Warto jednak podkreślić, że obserwujemy przy tym złą, w mojej ocenie, tendencję naszej legislacji – tzw. nadregulację, czyli wdrażanie przepisów unijnych z dodatkowymi elementami, które nie wynikają wprost z dyrektyw. Przykładem może być projekt ustawy o Krajowym Systemie Cyberbezpieczeństwa i jej kolejne wersje. Należy wskazać, że w momencie, gdy konieczne było pilne przyjęcie ustaw ze względu na potencjalne kary, rząd w niektórych przypadkach odstąpił od konsultacji społecznych czy wyrażnie je skrócił, co stanowiło naruszenie zasad dialogu społecznego.

W 2024 r. były też pozytywne tendencje dotyczące procesu legislacyjnego, takie jak wydłużenie średniego okresu *vacatio legis* przyjmowanych regulacji czy przyjęte zmiany w regulaminie Sejmu w obszarze poprawy jakości prac legislacyjnych. Reaktywacja zespołu ds. deregulacji w resorcie rozwoju i przedsiębiorczości w kontekście opracowania pakietów deregulacyjnych też była jasnym sygnałem priorytetów tego resortu w kontekście stanowienia prawa. Jednakże po opracowaniu projektu usta-

wy wspólnie z partnerami społecznymi ugrzęzła w systemie administracji – co niewątpliwie pokazuje potrzebę zmian podejścia do deregulacji w naszym państwie, tym bardziej że ten temat stał się priorytetem polskiej prezydencji w Radzie UE. Dziś deregulacja na poziomie unijnym nabrała innego wymiaru. To nie tylko zmiana przepisów, ale także uproszczenie procedur, zmniejszenie obciążeń, likwidacja sprawozdań i ścisłe powiązanie z konkurencyjnością europejskich przedsiębiorstw.

Wskazałbym na dwa kluczowe obszary, w których należy działać w kierunku poprawy tworzonego prawa. Konieczna jest większa współpraca resortów w zakresie prekonsultacji społecznych – to przedsiębiorcy mogą dość szybko zweryfikować (nie tylko prawnie, ale też ekonomicznie) kierunki zmian przepisów i ich zasadność. Jakość i liczba spotkań na etapie prekonsultacji pozwala na doprecyzowanie ocen skutków regulacji (OSR) ustaw (co nadal jest dużym wyzwaniem w administracji) oraz przedyskutowanie konieczności interwencji legislacyjnej.

Druga kwestia to oczywiście deregulacja. Najwyższy czas, aby był to priorytet całego rządu, a nie jednego resortu, bo doświadczenia z tego obszaru nadal są dla przedsiębiorców rozczarowujące. Minął rok, a my wciąż nie możemy się doczekać przyjęcia przez Sejm pierwszego pakietu deregulacyjnego. Wciąż tylko słyszymy „hasła” o potrzebie deregulacji, a rzeczywistość legislacyjna jest zupełnie inna.

Kolejne edycje raportu „Poprawmy prawo” stanowią doskonałą podstawę do dyskusji i prac roboczych w tym zakresie, ale potrzebne są też pewne decyzje polityczne, których jako biznes potrzebujemy dla zwiększenia konkurencyjności polskich przedsiębiorców.

Akcja „Poprawmy prawo” 2025

W ramach wspólnej akcji serwisu Prawo.pl i LEX „Poprawmy prawo” wskazujemy problematyczne przepisy, które na pewno należy zmienić. Chodzi przede wszystkim o regulacje mające istotny wpływ na: wymiar sprawiedliwości, prawników, podatki, pracę, działalność gospodarczą, zdrowie, oświatę, samorząd i administrację. Do zgłaszania wadliwych aktów prawnych i brakujących przepisów zaprosiliśmy także naszych Czytelników.

*...wskazujemy problematyczne przepisy,
które na pewno należy zmienić.*



Metodologia raportu

Część jakościowa

1. Opracowując raport „Poprawmy prawo”, badaliśmy ustawy i rozporządzenia obowiązujące w 2024 r. oraz uchwalone przez Sejm do 31 grudnia 2024 r. (czyli także te, które dopiero trafiły do Senatu, podpisu prezydenta czy są przed publikacją w Dzienniku Ustaw; podobnie – przepisy uchwalone przed 2024 r., ale nadal obowiązujące), wskazując:
 - » przepisy do poprawienia,
 - » brakujące przepisy,
 - » przepisy sprzeczne ze sobą, z Konstytucją RP, z prawem UE.
2. Braliśmy pod uwagę problematyczne przepisy, które mają przede wszystkim istotny wpływ na:
 - » prawników i wymiar sprawiedliwości,
 - » podatki,
 - » pracę,
 - » działalność gospodarczą,
 - » zdrowie,
 - » oświatę,
 - » studentów i aplikantów,
 - » samorząd i administrację.
3. Badane przepisy uszeregowaliśmy według wymienionych powyżej dziedzin.
4. Przy każdym przepisie do poprawy wskazaliśmy problem wymagający reakcji ustawodawcy, rekomendacje zmian i link do szerszego omówienia problemu w serwisie Prawo.pl.
5. Wskazując regulacje wymagające poprawy, posłankowaliśmy się naszą wiedzą i codzienną pracą (redaktorzy serwisu Prawo.pl i LEX) oraz wskazaniami Czytelników i Ekspertów (m.in. prawnicy, doradcy podatkowi, samorządy zawodowe, akademicy itp.).

Część ilościowa

Przygotowując „Raport dotyczący inflacji prawa 2024. Produkcja prawa w Polsce”, wzięliśmy pod uwagę akty prawne, które zostały opublikowane od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. we wszystkich dziennikach urzędowych.

Szczegółowo, dla zachowania jasności przekazu, opracowaliśmy dane dotyczące aktów prawnych publikowanych w Dzienniku Ustaw – w szczególności ustaw i rozporządzeń. W raporcie wskazaliśmy w odniesieniu do 2024 r. m.in.:

- » 50 najpopularniejszych aktów prawnych w programie LEX w 2024 r.
- » 50 najczęściej zmienianych ustaw w 2024 r.
- » Ustawy, dla których proces legislacyjny w 2024 r. trwał krócej niż 30 dni.
- » 50 najpopularniejszych aktów prawnych w programie Open LEX w 2024 r.

Do zgłaszania wadliwych aktów prawnych i brakujących przepisów zaprosiliśmy także naszych Czytelników.

Przepisy wymagające poprawy

W czasie trwania naszej akcji typowaliśmy przepisy, które należy zmienić, doprecyzować czy stworzyć – bo w tej chwili istnieje luka prawna. Lektura zgłoszeń prowadzi do jednego wniosku: nie ma właściwie gałęzi prawa, której regulacje nie wymagałyby poprawy.

Wybraliśmy najważniejsze i najczęściej wskazywane problemy – te, które wymagają pilnych zmian. Część z nich zgłosili Czytelnicy, część pochodzi od redakcji Prawo.pl i LEX. Przedstawiamy je w podziale na sekcje tematyczne.



Prawnicy i sądy

✓ Kiedy e-pismo sądowe doręczone? Same sądy się gubią

E-doręczenia pism sądowych przez portale informacyjne sądów to rozwiązania, które zapoczątkowała pandemia. Praktycznie od samego początku pojawiały się wątpliwości dotyczące np. tego, kiedy można uznać, że przesyłka została doręczona (gdy odbiorca – pełnomocnik – nie zapoznał się z umieszczonym w portalu pismem).

Problematyczne jest aktualne brzmienie art. 131[1] § 2 oraz art. 131[1a] § 2 k.p.c. Zgodnie z pierwszym przepisem w przypadku doręczenia elektronicznego pismo uznaje się za doręczone w chwili wskazanej w elektronicznym potwierdzeniu odbioru korespondencji. W przypadku braku takiego potwierdzenia doręczenie elektroniczne uznaje się za skuteczne po upływie 14 dni od daty umieszczenia pisma w systemie teleinformatycznym. To samo wynika z art. 131[1a] § 2.

Z kolei w rozporządzeniu ministra sprawiedliwości z 29 czerwca 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie trybu i sposobu dokonywania doręczeń elektronicznych (Dz. U. poz. 1176) oraz w rozporządzeniu ministra sprawiedliwości z 12 marca 2024 r. w sprawie doręczania pism sądowych za pośrednictwem portalu informacyjnego w postępowaniu cywilnym przyjęto, że w przypadku nieodebrania pisma w terminie 14 dni od daty umieszczenia pisma na koncie datą doręczenia jest data, w której upłynął 14-dniowy termin.

*...nie ma właściwie
gałęzi prawa,
której regulacje
nie wymagałyby
poprawy.*

Skutkiem jest niejednolite oznaczanie daty prawomocności orzeczeń przez sądy oraz terminu końcowego wnoszenia środków zaskarżenia.

Rekomendacja zmiany:

Ujednolicenie przepisów tak, by strony postępowania mogły w sposób jednoznaczny określić termin, w jakim mogą realizować swoje uprawnienia.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/kiedy-doreczenie-pisma-sadowego-przez-portal-w-sadach-rozne-daty,530598.html>

<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sprawa-karna-termin-doreczenia-e-pisma-z-uplywem-14-dni,530787.html>

✔ Pełnomocnik z urzędu w sprawie cywilnej nie ma motywacji, by wygrać

Mimo apeli samorządów prawniczych Ministerstwo Sprawiedliwości nie uchyliło przepisu, zgodnie z którym w sprawach cywilnych adwokat oraz radca prawny muszą wykazać bezskuteczność egzekucji kosztów procesu od przegranej strony, aby uzyskać wynagrodzenie od Skarbu Państwa. Jeśli przegrają, problem jest mniejszy, bo otrzymują je od państwa automatycznie. W ocenie prawników zmiana jest konieczna, bo pełnomocnicy, choć działają w interesie klientów, nie mają motywacji do wygrywania spraw.

O sprawie słynnego § 6 rozporządzeń dotyczących urzędówek w sprawach cywilnych dyskutowano jeszcze za poprzedniego kierownictwa MS, gdy, po kilku wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, zdecydowano się na zrównanie stawek za świadczenie pomocy prawnej z urzędu ze stawkami dla adwokatów i radców z wyboru. W tamtej wersji rozporządzeń (dotyczących adwokatów oraz radców) zdecydowano się na jego uchylenie, jednak rozporządzenia nie weszły w życie. Po wyborach nowe kierownictwo MS do sprawy wróciło, ale z tego konkretnego przepisu nie zrezygnowało.

Rekomendacja zmiany:

Obecne regulacje mogą zniechęcać pełnomocników do efektywnego reprezentowania interesów stron z uwagi na brak odpowiednich zabezpieczeń ich wynagrodzenia w przypadku wygrania sprawy oraz dodatkowe obciążenia związane z egzekwowaniem należności. Należy uchylić § 6.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/pelnomocnik-z-urzedu-wynagrodzenie-w-sprawie-cywilnej,530450.html>

✔ Potrzeba zmian ułatwiających zawieranie ugód na posiedzeniach zdalnych

Praktyka zawierania ugód sądowych na posiedzeniach zdalnych jest niejednolita. Część prawników uważa, że ugoda w każdym przypadku powinna być podpisana przez strony, co niekiedy wymusza wyznaczenie kolejnej rozprawy. Pomóc mogłyby odpowiednie rozwiązania ustawowe, tak by wyraźnie przesądzona została kwestia poprawności zawarcia ugody na odległość.

Problematiczne jest brzmienie art. 151 § 7 k.p.c. W świetle tego przepisu czynności procesowe dokonane w trakcie posiedzenia zdalnego przez strony i innych uczestników przebywających poza salą sądu prowadzącego postępowanie są skuteczne, chyba że ustawa wymaga ich dokonania w formie pisemnej.

Rekomendacja zmiany:

Należy uchylić treść przepisu i wyraźnie wskazać poprawność zawarcia ugody na rozprawie zdalnej.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/ugody-na-posiedzeniach-zdalnych-jak-zmiany-w-przepisach,530750.html>

KOMENTARZ



prof. Marta Romańska
sędzia Izby Cywilnej Sądu Najwyższego

W postępowaniu cywilnym sporo do zmiany, ale po analizach

Kodeks postępowania cywilnego liczy 60 lat. Nie jest to okres obowiązywania szczególnie imponujący, gdy chodzi o regulację prawną normującą przebieg postępowania sądowego w sprawach cywilnych. Po 1990 r. kodeks był jednak wielokrotnie zmieniany. Ustawodawca nie zawsze przy tym wykazywał się konsekwencją w realizowaniu koncepcji instytucji, które wprowadzał do postępowania cywilnego.

Takiej konsekwencji brakowało np. w podejściu do systemu środków zaskarżenia czy do postępowania w sprawach gospodarczych, które to pojawia się w katalogu postępowań odrębnych, to z niego znika. Osobnym problemem są liczne nowelizacje kodeksu, nieprzemyślane ani systemowo, ani konstrukcyjnie, dokonywane pośpiesznie, w reakcji na jakąś sytuację, z którą praktyka *in casu* nienależycie – często wyłączenie w ocenie mediów – sobie poradziła. Motywowane w ten sposób nowelizacje są szczególnie liczne w obrębie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym.

Listę postępowań odrębnych ustawodawca systematycznie wydłużał, nie zawsze rozsądnie. Tymczasem takich postępowań powinno być niewiele. Konieczność wstępnej oceny, czy pismo wszczynające postępowanie cywilne inicjuje postępowanie zwykłe czy odrębne, niepotrzebnie angażuje czas, siły i środki sądu, które powinny być poświęcone meritum sprawy. Przemyślenia wymaga system nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym, a nie zwłocznego poprawienia – przepisy o zażaleniu, które jest zwykłym środkiem zaskarżenia orzeczeń incydentalnych i wypadkowych w toku postępowania w sprawie, a którego konstrukcja została tak skomplikowana

i usiana wyjątkami, że stosowanie przepisów o zażaleniu stało się problemem samym w sobie w postępowaniu cywilnym.

Przemyślenia wymaga podejście do tych instrumentów procesowych, z których korzystanie przez strony może przedłużyć postępowanie. Takie konsekwencje wywołuje podniesienie zarzutu potrącenia lub dokonanie przekształceń przedmiotowych i podmiotowych powództwa. Możliwość skorzystania z takich instrumentów, nieodmiennie wiążąca się z przedłużeniem postępowania, musi być albo ograniczona, albo zrównoważona jakimś pozytywnym efektem w likwidowaniu sporu istniejącego między stronami. Do osiągnięcia takiego efektu zmierzają pierwsze propozycje Komisji Kodyfikacyjnej odnoszące się do zarzutu potrącenia i do przepisów o przekształceniach podmiotowych powództwa.

Postęp techniczny, w którym uczestniczymy i którego jesteśmy świadkami, musi być uwzględniony w przepisach. Chodzi tu zarówno o formy kontaktu stron z sądem, przed którym toczy się postępowanie, jak i o środki dowodowe możliwe do wykorzystania w sprawie. A gdy już po przemyśleniach dojdziemy do pewnej koncepcji kodyfikacji postępowania cywilnego i uda się ją wprowadzić w życie, to pora zdać sobie sprawę z tego, że stabilność jest wartością samą w sobie. Rozwiązaniom wprowadzonym do systemu trzeba pozwolić okrzepnąć i obrosnąć w praktykę. Wszelkie zmiany stanu prawnego w prawie procesowym destabilizują obrót i wprowadzają niepewność co do zasad, z zachowaniem których będzie rozstrzygany spór, którym już zajmują się sądy.



Podatki

✓ Dodatkowa opłata cukrowa do likwidacji

Przedsiębiorcy muszą uiścić dodatkową opłatę cukrową, wynoszącą 50 proc. opłaty podstawowej, nawet przy minimalnym przekroczeniu terminu. Organ podatkowy nie może jej miarkować ani od niej odstąpić.

Chodzi o art. 12i ust. 1 ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, zgodnie z którym w przypadku niedokonania opłaty w terminie, o którym mowa w art. 12g ust. 1, organ właściwy w sprawie opłaty ustala, w drodze decyzji, dodatkową opłatę w wysokości odpowiadającej 50 proc. kwoty należnej opłaty.

Sądy administracyjne (w tym Naczelny Sąd Administracyjny) orzekają, że przepisy o dodatkowej opłacie od środków spożywczych naruszają zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przykładem jest m.in. wyrok NSA z 30 maja 2023 r. (sygn. akt III FSK 25/23). Sąd orzekł, że wynikająca z konstytucyjnej zasady proporcjonalności klauzula limitacyjna sprzeciwia się nakładaniu opłaty dodatkowej bez możliwości jej miarkowania, jeżeli nie jest to niezbędne do realizacji celów wprowadzenia opłaty od środków spożywczych.

Rekomendacja zmiany:

Uchylenie art. 12i ust. 1 ustawy o zdrowiu publicznym. W przypadku uiszczenia opłaty po terminie podatnik powinien płacić odsetki na zasadach wynikających z Ordynacji podatkowej.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/podatki/dodatkowa-oplata-cukrowa-do-likwidacji,530900.html>

Przedsiębiorcy muszą uiścić dodatkową opłatę cukrową, wynoszącą 50 proc. opłaty podstawowej, nawet przy minimalnym przekroczeniu terminu.



✓ W przepisach podatkowych brakuje mediacji

Przepisy Ordynacji podatkowej nie pozwalają obecnie skorzystać z mediacji w sprawach podatkowych. Kilka lat temu Komisja Kodyfikacyjna Prawa Podatkowego przygotowała projekt nowej Ordynacji podatkowej, który nie został jednak nigdy uchwalony, a prace nie zostały dotychczas wznowione.

Tymczasem – jak zwracali uwagę przedstawiciele komisji – mediacja w sprawach podatkowych jest wykorzystywana w wielu państwach, nie tylko anglosaskich (Wielka Brytania, Kanada, Australia, USA), ale także w Holandii, we Włoszech czy w Chorwacji, o zbliżonej do polskiej kulturze prawnej. Projekt przewidywał m.in. wprowadzenie nowej procedury – rozwiązywania sporów między organami podatkowymi a zobowiązanymi z udziałem bezstronnej i neutralnej osoby trzeciej (mediatora).

Miał to być mechanizm procesowy ułatwiający komunikację między organem podatkowym a zobowiązanym, a nie mechanizm merytorycznego rozstrzygnięcia sporu. Mediacja miała stanowić „wspomagane negocjacje” między organem podatkowym a podatnikiem (stroną postępowania podatkowego).

Rekomendacja zmiany:

Rozpoczęcie prac nad zmianami przepisów Ordynacji podatkowej poprzez wprowadzenie mediacji w sprawach podatkowych.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/podatki/czy-przepisy-podatkowe-przewiduja-mediacje,530938.html>

✓ Ulga mieszkaniowa na garaże – decyduje księga wieczysta

Osoba sprzedająca nieruchomość uniknie podatku, jeśli uzyskane pieniądze zainwestuje np. w mieszkanie z przynależnym do niego garażem (bez księgi wieczystej). Jeśli jednak garaż ma oddzielną, własną księgę wieczystą, na jego zakup nie przysługuje już ulga.

Sprzedaż nieruchomości podlega co do zasady opodatkowaniu, jeśli nastąpi przed upływem pięciu lat od nabycia. Stanowi tak zasada ogólna określona w art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o PIT. Podatku można jednak uniknąć pod warunkiem przeznaczenia przychodu ze sprzedaży na własne cele mieszkaniowe w ciągu trzech lat, licząc od końca roku sprzedaży. Wskazuje na to art. 21 ust. pkt 131 ustawy o PIT. Katalog celów mieszkaniowych jest bardzo szeroki i obejmuje m.in. wydatki poniesione na budowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub remont własnego budynku mieszkalnego, jego części lub własnego lokalu mieszkalnego.

Organy podatkowe interpretują przepisy w ten sposób, że zakup komórki lokatorskiej przynależnej do lokalu mieszkalnego, jak również garażu (który położony jest na kondygnacji podziemnej budynku mieszkalnego i stanowi część wspólną nieruchomości) należy zakwalifikować do wydatków na własne cele mieszkaniowe. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 ustawy o własności lokali w razie wyodrębnienia własności lokali właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokali. Nie można żądać zniesienia współwłasności nieruchomości wspólnej, dopóki trwa odrębna własność lokali.

Rekomendacja zmiany:

Takie doprecyzowanie przepisów, by środki przeznaczone na zakup garaży były zwolnione z PIT bez względu na to, czy mają osobną księgę wieczystą.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/podatki/czy-jest-ulga-mieszkaniowa-na-garaz,530894.html>

KOMENTARZ

**dr Jacek Matarewicz***adwokat i doradca podatkowy, ekspert BCC***Wiele przepisów podatkowych wymaga rewizji**

W ostatnich latach weszło w życie szereg zmian przepisów podatkowych, które wprowadziły wiele dodatkowych sankcji i obostrzeń. Nadszedł czas na ocenę tych zmian – czy są one rzeczywiście potrzebne i czy spełniają zakładane cele. Należy zrewidować przede wszystkim przepisy karne w kontekście uszczelniania systemu podatkowego. Rewizja powinna objąć regulacje dotyczące m.in. konfiskaty rozszerzonej, przymusowego zarządu przedsiębiorstwem, tzw. owoców zatrutego drzewa czy kary 25 lat pozbawienia wolności za przestępstwa fakturowe. Te przepisy miały służyć do walki z przestępczością podatkową, tymczasem w praktyce są często nadużywane.

Rewizji wymagają również regulacje o opłacie cukrowej, które są niejasne, pełne luk i w wielu miejscach wewnętrznie sprzeczne. Przepisy te są często przedmiotem wykładni Naczelnego Sądu Administracyjnego, w praktyce jednak jedynym rozwiązaniem byłoby napisanie ich od nowa. Należy też rozważyć likwidację dodatkowej opłaty cukrowej, którą przedsiębiorcy muszą uiścić nawet przy minimalnym przekroczeniu terminu, a organ podatkowy nie może jej miarkować ani od niej odstąpić. Według NSA przepisy te naruszają zasady Konstytucji.

Wiele problemów sprawiają też przedsiębiorcom przepisy dotyczące VAT w systemie kaucyjnym. Mimo że wejdą w życie w październiku 2025 r., już teraz wiadomo, że wymagają poprawy. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na skomplikowany system rozliczeń

VAT poprzez korektę na koniec roku i przy zaangażowaniu podmiotu reprezentującego jako płatnika VAT. Wydaje się, że prostszym rozwiązaniem byłoby pobieranie VAT od opakowań już w momencie każdej sprzedaży w ramach łańcucha dostaw.

Warto także przeprowadzić przegląd regulacji w zakresie warunków stosowania ulg i preferencji podatkowych, które są często tak restrykcyjne, że w praktyce uniemożliwiają skorzystanie z preferencji. Przykładem mogą być przepisy dotyczące zwolnienia z podatku darowizn przekazywanych członkom najbliższej rodziny. Organy podatkowe kwestionują zwolnienie w sytuacji, gdy darowizna przekazywana jest w gotówce, nawet gdy zostanie wpłacona na konto bankowe. Wydaje się, że to zbyt restrykcyjne podejście, które nie uwzględnia np. tego, że niejednokrotnie osoby starsze gromadzą oszczędności w gotówce i w tej formie przekazują je rodzinie. Dlatego zwolnienie powinno być możliwe w sytuacji, gdy podatnik udowodni pochodzenie środków oraz termin ich otrzymania.

Należy też zastanowić się nad złagodzeniem przepisów, które nie pozwalają skorzystać ze zwolnienia z podatku w sytuacji, gdy podatnik nie poinformuje o nabyciu darowizny w ciągu 6 miesięcy. Przepisy powinny jednak uwzględniać skorzystanie z preferencji po terminie, gdy podatnik przedstawi ważny powód.



Kadry i BHP

✓ Przepisy o pracy zdalnej do zmiany

Uproszczenie przepisów o pracy zdalnej jest konieczne. Chodzi m.in. o uchylene przepisu nakazującego ustalanie wykonywania pracy zdalnej w porozumieniu ze związkami zawodowymi i zakaz dyskryminacji pracownika wykonującego pracę zdalną. Wskazują na to nieprawidłowości ujawniane przez Państwową Inspekcję Pracy w czasie kontroli pracy zdalnej. Zbyt szczegółowe i skomplikowane przepisy – np. istniejące obecnie dwie podstawy do wystąpienia o wykonywanie pracy zdalnej przez pracowników wychowujących dzieci do ukończenia przez nie czwartego roku życia, tj. art. 67[19] § 6 i art. 188[1] § 1 k.p. – mogą powodować błędy w stosowaniu regulacji.

Rekomendacje zmian:

Zmiana art. 67[19] § 6 Kodeksu pracy poprzez usunięcie z kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku o wykonywanie pracy zdalnej pracowników wychowujących dziecko do ukończenia przez nie czwartego roku życia i pozostawienie obowiązującej w tym zakresie wyłącznie regulacji z art. 188[1] § 1 k.p. (elastyczna organizacja pracy), w którym uprawnienie do złożenia wniosku o wykonywanie pracy zdalnej przysługuje pracownikowi wychowującemu dziecko do ukończenia przez nie ósmego roku życia.

Uchylenie art. 67[20] k.p. dotyczącego ustalania zasad wykonywania pracy zdalnej w porozumieniu zawartym ze związkami zawodowymi, regulaminie, porozumieniu z pracownikiem lub poleceniu. Większość zagadnień ujętych we wskazanym przepisie wchodzi w zakres regulacji regulaminu pracy i regulaminu wynagradzania. W przypadku pracodawców, którzy nie są zobowiązani do ustalania regulaminu pracy i wynagradzania, powyższe zapisy można ująć w informacji o warunkach zatrudnienia z art. 29 § 3 k.p. i w umowie o pracę.

Uchylenie art. 67[21] k.p. dotyczącego dodatkowej informacji dla pracowników wykonujących pracę zdalną. Przepis ten został zaczerpnięty z wcześniejszej regulacji dotyczącej telepracy, której regulacje nie były w praktyce powszechnie stosowane, więc nie można było ocenić skuteczności normy.

Uchylenie art. 67[29] k.p. dotyczącego zakazu dyskryminacji pracownika wykonującego pracę zdalną. Zakaz dyskryminacji został szczegółowo uregulowany w innych częściach kodeksu. Wskazany w art. 113 k.p. katalog przestępstw dyskryminacyjnych jest otwarty, więc nie ma powodów do utrzymywania szczególnej regulacji wyłącznie dla pracowników wykonujących pracę zdalną.

Zweryfikowanie regulacji art. 67[31] § 5 i 6 k.p. dotyczącej oceny ryzyka zawodowego i sporządzenia na podstawie tej oceny informacji zawierającej zasady bezpiecznego i higienicznego wykonywania pracy zdalnej. Obowiązek dokonania oceny ryzyka zawodowego został ujęty w art. 226 pkt 1 k.p.

Uproszczenie
przepisów o pracy
zdalnej jest konieczne.
Chodzi m.in.
o uchylenie przepisu
nakazującego
ustalanie
wykonywania
pracy zdalnej
w porozumieniu
ze związkami
zawodowymi i zakaz
dyskryminacji
pracownika
wykonującego pracę
zdalną.

Natomiast wymóg poinformowania pracownika o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą, oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami wynika z art. 226 pkt 2 k.p. A ponieważ, jak wykazała praktyka, praca zdalna nie powoduje istotnych zagrożeń dla pracowników, zbędne są szczegółowe regulacje dotyczące oceny ryzyka i obowiązku sporządzania informacji o zasadach bhp w przepisie szczególnym.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/kadry/praca-zdalna-ktore-przepisy-nalezaloby-zmienic,531042.html>

✓ Przedsiębiorca-pracodawca ponosi koszty urlopu honorowego krwiodawcy

Wydane na podstawie art. 298[2] Kodeksu pracy rozporządzenie ministra pracy i polityki socjalnej w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy stanowi, że pracodawca jest zobowiązany zwolnić od pracy pracownika będącego krwiodawcą na czas oznaczony przez stację krwiodawstwa w celu oddania krwi. Przepisy wskazują, że za czas zwolnienia od pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia.

Zwolnienie pracownika z pracy w dniu oddania krwi i w dniu następnym nie powinno obciążać pracodawcy koniecznością zapłaty wynagrodzenia za czas nieobecności pracownika w pracy. Zwłaszcza że przysługujące krwiodawcom dwa dni wolnego wykorzystywane są jako przedłużenie wolnego albo dodatkowe dni wolne od pracy.

Rekomendacja zmiany:

Państwo powinno ponosić ciężar wynagrodzenia pracowników za ich dni wolne od pracy z tytułu honorowego oddania krwi.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/kadry/czy-panstwo-powinno-przejac-wyplate-wynagrodzenia-pracownikow-krwiodawcow,530988.html>

Zwolnienie pracownika z pracy w dniu oddania krwi i w dniu następnym nie powinno obciążać pracodawcy koniecznością zapłaty wynagrodzenia za czas nieobecności pracownika w pracy.



Przepisy nakazujące opłacanie składek, które nie gwarantują świadczeń, naruszają art. 2 Konstytucji, co potwierdzają prawnicy.

Składka rentowa pobierana od emeryta jest niekonstytucyjna

Pobieranie składki rentowej od pracujących emerytów to problem prawny od lat nierozwiązany, choć znany. Składka rentowa ma charakter ubezpieczeniowy. Oznacza to, że w zamian za nią ubezpieczony uzyskuje prawo do świadczenia. W związku z tym osoba, która jest już na emeryturze i z renty nigdy nie skorzysta, nie powinna jej płacić. Przepisy nakazujące opłacanie składek, które nie gwarantują świadczeń, naruszają art. 2 Konstytucji, co potwierdzają prawnicy.

Rekomendacja zmiany:

Problem można załatwić poprzez zaprzestanie pobierania składki rentowej od pracujących emerytów albo dopisanie wartości składki rentowej emeryta do jego konta emerytalnego.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/kadry/czy-emeryci-powinni-placic-skladke-rentowa,530969.html>

Przepisy o przechowywaniu dokumentacji pracowniczej do pilnej zmiany

Przepis art. 94 pkt 9b Kodeksu pracy jest sprzeczny z art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych. Nie jest też zasadny narzucony pracodawcy w art. 94 pkt 9b k.p. obowiązek przechowywania dokumentacji wymienionej w § 6 rozporządzenia ministra rodziny, pracy i polityki społecznej z 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej przez cały okres zatrudnienia pracownika i 10 lat po ustaniu zatrudnienia.

Rekomendacje zmian:

Zmiana art. 94 pkt 9b k.p. polegająca na zróżnicowaniu okresu przechowywania akt pracowniczych i pozostałej dokumentacji w sprawach ze stosunku pracy.

Włączenie (w rozporządzeniu ministra rodziny, pracy i polityki społecznej z 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej) do części B akt osobowych dokumentów dotyczących:

- a) ustalenia indywidualnego rozkładu czasu pracy w ramach systemu czasu pracy, którym pracownik jest objęty (art. 142 k.p.),*
- b) stosowania systemu skróconego tygodnia pracy (art. 143 k.p.),*
- c) stosowania systemu czasu pracy, w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta (art. 144 k.p.),*
- d) stosowania rozkładu czasu pracy przewidującego różne godziny rozpoczęcia pracy w dniach, które zgodnie z tym rozkładem są dla pracownika dniami pracy (art. 140[1] § 1 k.p.),*
- e) stosowania rozkładu czasu pracy przewidującego przedział czasu, w którym pracownik decyduje o godzinie rozpoczęcia pracy w dniu, który zgodnie z tym rozkładem jest dla pracownika dniem pracy (art. 140[1] § 2 k.p.),*

- f) stosowania systemu zadaniowego czasu pracy (art. 140 k.p.),
- g) zgody pracownika opiekującego się dzieckiem do ukończenia przez nie czwartego roku życia na wykonywanie pracy w systemach czasu pracy przewidujących przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy (art. 148 pkt 3 k.p.) oraz pracownika wychowującego dziecko do ukończenia przez nie ósmego roku życia na zatrudnianie w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, w systemie przerywanego czasu pracy i delegowanie poza stałe miejsce pracy (art. 178 § 2 k.p.),
- h) zgody pracownicy w ciąży na delegowanie poza stałe miejsce pracy i zatrudnianie w systemie przerywanego czasu pracy (art. 178 § 1 k.p.).

Wyłączenie z części B akt osobowych dokumentów dotyczących wykonywania pracy zdalnej okazjonalnej.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/kadry/czy-przepisy-o-przechowywaniu-dokumentacji-pracowniczej-sa-zgodne-z-rodo,530856.html>

✓ Zmiana prawa może pomóc osobom głuchym w dostępie do rynku pracy

Opracowanie nowych wytycznych dla lekarzy medycyny pracy, które pozwolą im na przyznawanie orzeczeń o zdolności do pracy osobom głuchym z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (o symbolu 03-L), postuluje Stowarzyszenie Polski Instytut Praw Głuchych. Umożliwi to osobom głuchym podejmowanie zatrudnienia w zawodach dotychczas dla nich niedostępnych. Zdarza się, że osoby głuche, by pracować i zarabiać, muszą szukać zatrudnienia za granicą – nie dlatego, że w kraju pracy dla nich nie ma, ale dlatego, że w Polsce są uznane za niezdolne do wykonywania tej samej pracy, którą z powodzeniem wykonują gdzie indziej.

W Polsce nie istnieje lista zawodów dostępnych i możliwych do wykonywania przez osoby głuche. To lekarz medycyny pracy decyduje każdorazowo o zdolności do wykonywania pracy.

Rekomendacja zmiany:

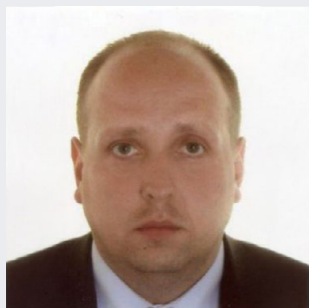
Opracowanie nowych wytycznych dla lekarzy medycyny pracy, aby przyznawali osobom głuchym z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (o symbolu 03-L) orzeczenia o zdolności do pracy umożliwiające im podejmowanie zatrudnienia w zawodach dla nich niedostępnych z powodu niepełnosprawności słuchu. Należy wziąć przy tym pod uwagę ich możliwości i potrzeby kompensacji sensorycznej zgodnie z konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/kadry/osoby-z-niepelnosprawnoscia-a-rynek-pracy,530565.html>



KOMENTARZ

**prof. dr hab. Krzysztof Ślebzak**

kierownik Katedry Prawa Pracy i Prawa Socjalnego
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu
im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Czas skończyć z interwencyjnymi zmianami prawa

Potrzebę poprawy prawa w dziedzinie prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych należy analizować zarówno z punktu widzenia koniecznych modyfikacji regulacji odnoszących się do zagadnień szczegółowych, jak i z szerszej perspektywy, uwzględniającej uwarunkowania ekonomiczne, społeczne czy kulturowe oraz wyzwania wynikające z rozwoju nowych technologii, w tym sztucznej inteligencji, zagrożeń demograficznych czy związanych z migracją.

Nie jest pożądane, aby zmiany szczegółowe (często konieczne) dokonywane były bez refleksji nad ich miejscem w systemie założeń stanowiących podstawę funkcjonowania określonej gałęzi prawa. Konieczne jest, aby wpisywały się one w wizję rozwoju stosunków społecznych dotyczących wykonywania pracy, co nieuchronnie nakazuje uwzględnienie ekonomicznego paradygmatu wyznaczającego finansowe możliwości ochrony socjalnej. Warto bowiem pamiętać, że to właśnie nadmierne zróżnicowanie w obrębie systemów zabezpieczenia społecznego, w szczególności w zakresie tytułów do ubezpieczenia oraz zasad opłacania składek, doprowadziło do powstania określonych zjawisk na rynku pracy.

Paradygmat ochrony socjalnej w dużej mierze uwarunkowany jest makroekonomicznie, gdyż o zakresie tej ochrony decyduje zasobność źródeł redystrybucji

środków przeznaczonych na wypłatę świadczeń. Z tych względów powiązano zdolność do redystrybucji z możliwością społeczeństwa, a tę z produktem krajowym brutto (PKB). W ujęciu dochodowym definiowany jest on jako suma dochodów z pracy, dochodów z kapitału, dochodów państwa oraz amortyzacji. Jeżeli przyjmiemy, że źródła redystrybucji środków na ochronę socjalną są ograniczone do tych trzech podstawowych (czy to na poziomie konkretnych systemów ochrony czy budżetu państwa), jasne jest, że utrzymywanie określonego potencjału gospodarczego będącego wypadkową aktywności zawodowej oraz inwestycji kapitałowych staje się celem samym w sobie.

Nie bez powodu demografia, globalizacja (transfery kapitałowe), stosowanie nowych technologii (automatyzacja procesów pracy) stanowią najistotniejsze współczesne wyzwania. Nie mniejsze znaczenie ma stan obowiązujących regulacji prawnych. Wspomniane zróżnicowanie dopuszczalnych form aktywności zawodowej, zwłaszcza w dziedzinie zatrudnienia, którego skutkiem są różne tytuły do ubezpieczeń z różnymi zasadami opłacania składek, bezpośrednio przekłada się na zróżnicowanie metod ustalania świadczeń oraz wysokość tychże świadczeń. Prowadzi to wprost do niczym nieuzasadnionych nierówności w świecie pracy czy w sferze ochrony socjalnej, nierzadko na tyle drastycznych, że osoby podejmujące

KOMENTARZ

dozwoloną aktywność poza ubezpieczeniem społecznym (czy też w jego ramach, ale z krótkimi okresami ubezpieczenia czy z niskimi podstawami wymiaru składek, będącymi nierzadko wynikiem niskich wynagrodzeń) systemowo wypychane są na margines.

Nie można obarczać za to wyłączną winą obywateli, nawet jeśli sytuacja, w jakiej się znaleźli, była wynikiem wyboru, jakiego dokonali na podstawie obowiązującego prawa. Wolność wyboru nie wyłącza bowiem obowiązków państwa w dziedzinie ochrony pracy (zatrudnienia) czy zabezpieczenia społecznego wynikających z prawa międzynarodowego, europejskiego czy Konstytucji RP.

Refleksja nad poprawą prawa jest niezbędna, niemniej czas skończyć wyłącznie z polityką interwencyjną, sprowadzającą się tylko do wprowadzania zmian o charakterze punktowym, incydentalnym, służących rozwiązaniu jednostkowych problemów, które zostają nagłośnione, co gorsza – w obawie przed wynikiem kolejnych wyborów. Chodzi o wiele bardziej o politykę długofalową, prowadzoną przynajmniej w określonym zakresie ponad politycznymi podziałami. Mimo że od zawsze prawo socjalne oraz prawo pracy stanowiły istotny instrument wyborczej gry, pamiętać należy, że również od zawsze skrajna instrumentalizacja tych dziedzin wywoływała katastrofalne skutki dla osób sprawujących władzę.





Prawo gospodarcze

✓ Elementy graficzne w wyrokach dotyczących własności intelektualnej

Sądy administracyjne nie umieszczają w uzasadnieniach swoich wyroków żadnych elementów graficznych. Jak tłumaczyć, prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wspomina o takim elemencie uzasadnienia, nie ma też przepisów, które regulowałyby techniczny aspekt tej kwestii.

Niektóre orzeczenia bywają przez to niezrozumiałe. Chodzi w szczególności o wyroki ze skarg na decyzje Urzędu Patentowego RP dotyczące graficznych bądź słowno-graficznych znaków towarowych. Przykładowo, sąd może orzec, że „odróżniający element słowny został (...) wzmocniony przez elementy graficzne”, czytelnik uzasadnienia nie wie jednak, o jakie elementy graficzne chodzi. Sądy europejskie, rozpatrując analogiczne sprawy ze skarg na decyzje Urzędu UE ds. Własności Intelektualnej (EUIPO), zawsze umieszczają w orzeczeniach sporne grafiki.

Rekomendacja zmiany:

Uzasadnienia niektórych orzeczeń sądów powszechnych zawierają elementy graficzne, co sugeruje, że warto rozważyć zmianę nie tyle konkretnego przepisu, ile pewnej praktyki stosowanej przez sądy administracyjne. Alternatywnym rozwiązaniem może być wprowadzenie instytucji załącznika do wyroku.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/biznes/anonimizacja-znakow-towarowych-a-funkcja-informacyjna-wyroku,530564.html>

✓ Opiniowanie projektów ustaw bywa pozbawione sensu

Sejm kieruje projekty ustaw do zaopiniowania przez różne gremia, wybiera je jednak dosyć przypadkowo. Na przykład organizacje rolnicze zostały poproszone o opinie do projektu ustawy o rachunkowości i audycie, nie przekazano im natomiast projektu ustawy o ubezpieczeniach rolnych – ten został wysłany do bankowców, adwokatów i biegłych rewidentów. Gremia eksperckie, jeśli nawet dostaną interesujący je projekt, często mają niewiele czasu na zajęcie stanowiska. Zdarza się, że opinie wpływają do Sejmu, gdy ustawa jest już procedowana w Senacie lub czeka na podpis prezydenta.

Rekomendacja zmiany:

Stworzenie bazy organizacji zainteresowanych pracami legislacyjnymi. Każda organizacja mogłaby zgłosić się do takiej bazy przez formularz na stronie WWW i zaznaczyć, jaka tematyka ją interesuje. Sejm wysyłałby zainteresowanym – na wzór newslettera – informację o nowych projektach dotyczących wskazanych w formularzu obszarów, jednocześnie podając szacunkowy termin pierwszego czytania projektu.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/biznes/konsultacje-nowego-prawa-prowadzone-sa-bez-sensu,530185.html>

Gremia eksperckie, jeśli nawet dostaną interesujący je projekt, często mają niewiele czasu na zajęcie stanowiska.

✓ Leasing sprzętu wojskowego nie funkcjonuje w praktyce

Artykuł 51 ustawy o obronie Ojczyzny przewiduje, że określone podmioty publiczne (m.in. Polski Fundusz Rozwoju i Agencja Rozwoju Przemysłu) oraz tzw. spółki przemysłowego potencjału obronnego mogą nabywać sprzęt wojskowy w celu przekazania go w leasing Siłom Zbrojnym. Chociaż od uchwalenia ustawy wkrótce miną trzy lata, leasing sprzętu wojskowego jest praktycznie niewykorzystywany – pod koniec 2024 r. eksperci mówili o tylko jednej tego typu umowie. Pojawiają się głosy, że do szerszego wykorzystania tej nowatorskiej formy pozyskiwania sprzętu wojskowego zniechęcają nieprecyzyjne przepisy.

Rekomendacja zmiany:

Przepisy ustawy o obronie Ojczyzny należy doprecyzować. Według ekspertów powinny one określać tryb nabywania sprzętu wojskowego w celu przekazania go w leasing Siłom Zbrojnym, źródła finansowania takich zakupów oraz tryb współpracy z instytucjami wojskowymi, takimi jak Agencja Uzbrojenia i Sztab Generalny Wojska Polskiego.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/biznes/leasing-sprzetu-wojskowego-w-ustawie-o-obronie-ojczyzny,530122.html>

Chociaż od uchwalenia ustawy wkrótce miną trzy lata, leasing sprzętu wojskowego jest praktycznie niewykorzystywany.

✓ We franczyzie rządzi silniejszy

Franczyza to bardzo popularna forma prowadzenia działalności gospodarczej. Chętnie korzystają z niej znane marki sieciowe sklepów spożywczych, odzieżowych, optycznych, a nawet restauracje, kawiarnie czy biura nieruchomości.

Problem w tym, że nie ma kompleksowych przepisów dotyczących franczyzy. Jest ona uregulowana fragmentarycznie, a podstawą tej działalności w Polsce jest zasada swobody umów i swobody działalności gospodarczej. Powoduje to, że w praktyce często rządzi silniejszy, czyli francyzodawca. I to on dyktuje warunki.

Francyzobiorcy przed wejściem do systemu nie otrzymują informacji o rzeczywistych ryzykach współpracy z siecią. Na wstępie francyzobiorca, jego bliscy i znajomi wspólnie podpisują weksle *in blanco* albo nawet oświadczenia notarialne o poddaniu się egzekucji. To katastrofalna mieszanka w połączeniu z karą umowną „na każdą okazję”. Od dawna pojawiają się postulaty, by kompleksowo uregulować franczyzę. Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało projekt nowelizacji Kodeksu cywilnego w tej sprawie. Trafił on nawet do Sejmu, ale ostatecznie wylądował w koszu.

Rekomendacja zmiany:

Konieczne jest stworzenie szczegółowych rozwiązań ustawowych dotyczących franczyzy.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/biznes/jakie-problemy-maja-francyzobiorcy,530354.html>

... w praktyce często rządzi silniejszy, czyli francyzodawca. I to on dyktuje warunki.

*Domy do 70 mkw.
buduje się więc
w majestacie prawa
wszędzie – nawet
w miejscach, gdzie
prawo tego zabrania.*

Dziurawe formalności dla domów do 70 mkw.

Od 3 stycznia 2022 r. można wybudować dom do 70 mkw. w uproszczonej procedurze, tzn. jedynie na podstawie zgłoszenia i bez obowiązku ustanowienia kierownika budowy oraz prowadzenia dziennika budowy. Wystarczy, że budynek będzie wolnostojący, a jego obszar oddziaływania w całości mieści się na działce.

Taki dom powinien mieć też maksymalnie dwie kondygnacje oraz być wybudowany na własne cele mieszkaniowe. W wypadku tych budynków starosta ma związane ręce. Prawo pozwala mu przyjąć wniosek inwestora zgłaszający budowę, ale sprzeciwu, jeżeli widzi błędy, już wnieść nie może.

Domy do 70 mkw. buduje się więc w majestacie prawa wszędzie – nawet w miejscach, gdzie prawo tego zabrania. Przepisy nie pozwalają bowiem staroście wnieść sprzeciwu. Ma się to zmienić. Ministerstwo Rozwoju i Technologii pracuje nad przepisami w tej sprawie. Problem w tym, że w ślimaczym tempie.

Rekomendacja zmiany:

Usunięcie z Prawa budowlanego przepisów o uproszczonym zgłoszeniu budowy domów do 70 mkw. i jednocześnie usprawnienie istniejącej od 2015 r. regulacji dotyczącej zgłoszenia budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych, aby inwestorzy chcieli z niej korzystać w większym stopniu niż dotychczas, a organy sprawnie przeprowadzały całą procedurę.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/biznes/czy-procedura-budowy-domow-do-70-mkw-sie-zmieni-,530124.html>



✓ Nieżyciowy wskaźnik parkingowy blokuje inwestycje, czas najwyższy go usunąć

Dzięki lex deweloper (ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących) miało powstać więcej nowych mieszkań w miastach. Zaczęto ją ostatecznie stosować, ale wiele zmieniło się 12 maja 2023 r. Tego dnia weszła w życie nowelizacja, która na nowo za-blokowała inwestycje. Winny jest wskaźnik parkingowy, który wprowadziła. Dziś buduje się głównie na podstawie uchwał lokalizacyjnych wydanych na gruncie przepisów obowiązujących przed tą datą.

Przepis wskazuje, że na każde mieszkanie realizowane w trybie lex deweloper poza strefą śródmiejską przypada 1,5 miejsca postojowego, zaś w strefie śródmiejskiej odpowiednio 1 miejsce. Wcześniej nie było tak sztywnego kryterium, decydowała o tym rada gminy.

Do tej pory podjęto trzy próby usunięcia wskaźnika, ale żadna z nich nie była udana. Trzy projekty trafiły do kosza. Obecny minister rozwoju i technologii zapowiedział kolejny, czwarty.

Rekomendacja zmiany:

Usunięcie wskaźnika parkingowego z ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/biznes/wskaznik-parkingowy-blokuje-inwestycje-na-podstawie-lex-deweloper,531000.html>

Dzięki lex deweloper (ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących) miało powstać więcej nowych mieszkań w miastach.



KOMENTARZ

**dr Łukasz Bernatowicz**

prezes ZP BCC, wiceprzewodniczący RDS

Przedsiębiorcy nie zawsze mają czas na przygotowanie się do zmian prawnych

W obszarze gospodarki rok 2024 obfitował w prace legislacyjne nad istotnymi zmianami, które mimo intensywnych dyskusji nie zawsze kończyły się uchwaleniem przepisów z odpowiednim wyprzedzeniem pozwalającym przedsiębiorcom na przygotowanie.

Wprowadzenie globalnego minimalnego opodatkowania (tzw. Pillar II) to jedno z największych wyzwań dla państw Unii Europejskiej, w tym Polski. Nasz kraj musiał zmierzyć się z opóźnieniami w implementacji dyrektywy. Finalnie Polska podjęła kroki, by nadrobić zaległości, ale proces legislacyjny był daleki od oczekiwanego, co wywoływało obawy przedsiębiorców o brak spójności regulacji z założeniami OECD.

W 2024 r. pojawiła się niemal nowa ustawa dotycząca podatków i opłat lokalnych, w szczególności w zakresie podatku od nieruchomości. Proponowane przepisy znacząco zmieniają zasady klasyfikacji budynków i budowli oraz sposoby ustalania podstawy opodatkowania. Choć zmiany te jeszcze nie weszły w życie, już teraz budzą kontrowersję, zwłaszcza wśród dużych przedsiębiorstw posiadających rozległą infrastrukturę.

Nie można zapomnieć o takich regulacjach jak EUDR (rozporządzenie dotyczące przeciwdziałania wylesianiu) czy CBAM (mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla). Te przepisy, choć formalnie nie są częścią prawa podatkowego, mają istotny wpływ na rozliczenia przed-

siębiorców i ich strategię finansowe. Oba mechanizmy mają wejść w życie w najbliższych latach, ale już teraz wymagają dostosowania się do nowych wymogów.

W 2025 r. powinno dojść do nowelizacji ustawy o finansach publicznych. Pilną sprawą jest uporządkowanie sfery finansów publicznych i likwidacja kilkudziesięciu funduszy i agencji rządowych, w tym Polskiego Funduszu Rozwoju. Sprawy te powinny być ujęte w nowelizacji ustawy o finansach publicznych. Innym ważnym celem tej ustawy powinna być zmiana formuły „państwowego długu publicznego” i „deficytu sektora finansów publicznych”. Należy przyjąć definicje tych kategorii stosowane przez Eurostat.

Rok 2024 miał być przełomowy dla deregulacji w Polsce, jednak rzeczywistość okazała się daleka od oczekiwań. Rząd zapowiadał intensywne działania w tym obszarze, ale ich realizacja napotkała liczne trudności, co spowolniło proces legislacyjny i przyczyniło się do rozczarowania przedsiębiorców i ekspertów.

Na tle opóźnień związanych z ustawą deregulacyjną pozytywnie wyróżnia się niedawna inicjatywa związana ze zmianami w regulaminie Sejmu. Zgodnie z rekomendacjami zawartymi w kamieniach milowych KPO władze zdecydowały się na wdrożenie procedur mających poprawić jakość prac legislacyjnych, szczególnie w przypadku inicjatyw poselskich i innych projektów nierządowych.

KOMENTARZ

Ważnym wydarzeniem w 2025 r. będzie polska prezydencja w UE. Jest to szansa na zainicjowanie nowych kierunków, projektów i działań Rady UE. Kluczowe jest, aby prezydencja była aktywna, skoncentrowana nie tylko na tworzeniu kolejnych regulacji w obszarze cyfrowym, lecz przede wszystkim na wspieraniu rozwoju europejskiego biznesu cyfrowego oraz wdrażaniu jednolitych i zintegrowanych, nowoczesnych usług, które będą służyć obywatelom UE.

Dekarbonizacja sektora energetycznego w 2024 r. istotnie przyspieszyła, co należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. We wrześniu 2024 r. udział węgla kamiennego w miksie energetycznym spadł do 35 proc. (o 26 pkt proc. mniej niż rok wcześniej), węgiel brunatny wciąż stanowi 22 proc., a udział odnawialnych źródeł energii (OZE) wzrósł do 30 proc.

Przedłużenie złej praktyki mrożenia cen energii do połowy 2025 r. podyktowane czynnikami politycznymi (wybory prezydenckie w 2025 r.) z pewnością nie przyczyni się odbudowy zniszczonego w ostatnich latach rynku energii.

Rok 2024 charakteryzował się znacznym wzrostem konsumpcji prywatnej (ok. 3,8 proc. r/r, zgodnie z najnowszym konsensem makroekonomicznym Europejskiego Kongresu Finansowego), która nieznacznie tylko osłabnie w 2025 r. (do ok. 3,3 proc. r/r), częściowo ze względu na nieco niższą dynamikę płac w sektorze przedsiębiorstw, ale głównie na skutek znacznie niższej waloryzacji płac w sektorze publicznym oraz rent i emerytur.

Solidny wzrost konsumpcji oraz bardzo znaczące przyspieszenie inwestycji powinny przynieść wzrost gospodarczy w 2025 r. na poziomie zbliżonym do 4 proc., zgodnie z prognozą budżetową. Tempo wzrostu prawdopodobnie nie będzie problemem w 2025 r., natomiast wyzwaniem pozostaje odpowiedź na pytanie, jak dokonać konsolidacji finansów publicznych, kładąc równocześnie fundamenty pod wzrost w kolejnych 5–10 latach.





Samorząd i administracja

✓ Wyjątek został regułą – prezydenci miast budują drogi na skróty

Przepis specustawy drogowej, który miał przyspieszyć budowę kluczowych dróg, m.in. na Euro 2012, został w porządku prawnym na stałe. Pozwala on prezydentowi miasta na prawach powiatu (wykonującemu jednocześnie prawa i obowiązki starosty) nie uwzględniać postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i samodzielnie decydować, gdzie ma przebiegać droga. Prezydenci miast na prawach powiatu chętnie korzystają z rozwiązania specustawy, w sytuacji gdy np. są w konflikcie z radą miasta, a także dlatego, że jest to rozwiązanie prostsze i tańsze w wykonaniu. Mogą pominąć choćby etap uzgodnień, który zawsze budzi spory społeczne.

Rekomendacja zmiany:

Taka nowelizacja przepisów, aby możliwość zastosowania art. 11i ust. 2 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych była wyłączona w stosunku do prezydentów miast na prawach powiatu.

Czytaj więcej:

<https://www.prawo.pl/samorzad/specustawa-drogowa-i-decyzje-zrid,530340.html>

✓ Wydzielenie pasa drogowego „na przyszłość” rodzi problemy w praktyce

Przy okazji nowelizacji ustawy o drogach publicznych doprecyzowano pojęcie pasa drogowego. Po zmianach jest to grunt, w którym jest lub będzie usytuowana droga. Dodanie sformułowania „lub będzie” budzi jednak wątpliwości w odniesieniu do treści art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Największe kontrowersje wywołuje wydzielenie działki gruntu pod nową drogę, która jeszcze nie istnieje i nie ma nadanej kategorii. Wprawdzie z orzecnictwa wynika, że przy ustalaniu, na jaki podmiot publiczny przechodzi własność wydzielonego gruntu, należy się kierować funkcją danej drogi określoną w planie, ale pojawiają się wątpliwości, kto ma o tym decydować.

Rekomendacja zmiany:

Uzupełnienie treści art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami dodatkowym zdaniem, np.: „Z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna lub orzeczenie o podziale prawomocne, działki gruntu wchodzą w skład pasa drogowego drogi publicznej, o którym mowa w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych”.

Czytaj więcej: <https://www.prawo.pl/samorzad/wydzielenie-dzialki-na-pas-drogowy-problemy,530971.html>

Dodanie sformułowania „lub będzie” budzi jednak wątpliwości w odniesieniu do treści art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.



✓ Za dużo kategorii, za mało różnic – wynagrodzenia w samorządach do poprawy

Rozporządzenie z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych dawno przestało spełniać funkcje w kształtowaniu wynagrodzeń pracowniczych. Obecnie stawki w kategorii I–XI są niższe od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego od 1 stycznia 2025 r. Rozporządzenie jest też za bardzo kazuistyczne. Ponadto zasady wyliczania dodatków za wieloletnią pracę i nagrody jubileuszowej nie promują w takim stopniu, jak powinny, pracowników merytorycznych i doświadczonych.

Rekomendacje zmian:

Zmiana ustawy o pracownikach samorządowych oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Wyodrębnienie trzech grup stanowisk w samorządach: urzędniczych, merytorycznych oraz innych niż stanowiska urzędnicze.

Zmiany w przyznawaniu dodatku stażowego i nagrody jubileuszowej.

Powiązanie wynagrodzenia z waloryzacją minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Zmniejszenie liczby kategorii zaszeregowania. Czytaj więcej: <https://www.prawo.pl/samorząd/wynagrodzenia-w-samorządach-propozycje-zmian,530946.html>

✓ U małoletnich uchodźców problem rozwiązano, u ubezwłasnowolnionych – nie

Według ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa nadanie osobie statusu uchodźcy wojennego nie jest uzależnione od tego, czy jest ona zdolna do czynności prawnych czy też nie. W praktyce osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie ma możliwości uzyskania dokumentu pobytowego, ponieważ nie ma profilu zaufanego. Nie może się uwierzytelnić i wygenerować dokumentu, chociaż teoretycznie ma do tego prawo. To rodzi problemy podczas przekraczania granicy.

Rekomendacja zmiany:

Do czasu zmiany regulacji (rząd pracuje nad przepisami nowej ustawy o cudzoziemcach oraz nad likwidacją w polskim porządku prawnym instytucji ubezwłasnowolnienia) należałoby wprowadzić dla takich osób zezwolenie papierowe.

Więcej na ten temat: <https://www.prawo.pl/samorząd/ubezwłasnowolniony-cudzoziemiec-problem-pobytu-w-polsce,530994.html>

*Prawo nie nadąża
też za wyzwaniami,
jakie stoją przed
jednostkami samorządu
terytorialnego
związanymi
z OZE, energetyką
i transportem.*

✓ Samorządowcy chcą zmienić prawo – kilkadziesiąt ustaw do poprawki

Przez ostatnie lata rządzący odebrali wiele kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego. Wprowadzono szereg zmian w Kodeksie wyborczym, m.in. dwukadencyjność rządów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast czy zwiększenie liczby stałych obwodów do głosowania. Samorządy pozbawiono autonomii w kształtowaniu opłat za wodę i ścieki, sieci szkół w obwodzie, a nawet w nazewnictwie ulic i mostów.

Prawo nie nadąża też za wyzwaniami, jakie stoją przed jednostkami samorządu terytorialnego związanymi z OZE, energetyką i transportem.

Problemy rodzi definicja mieszkańca zawarta w art. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Obecnie pojęcie „mieszkaniec” jest odmiennie interpretowane w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego i w Kodeksie wyborczym. A to ma wpływ na to, czy w danej gminie w wyborach samorządowych będzie obowiązywał system większościowy czy proporcjonalny. Liczba mieszkańców wpływa na dystrybucję rządowych i unijnych pieniędzy do samorządów lokalnych, łącznie na około 90 obszarów prawnych, w których podejmowane są decyzje administracyjne, budżetowe, wyborcze i inne.

Rekomendacja zmiany:

Dokonanie kompleksowego przeglądu przepisów prawa. W wielu przypadkach wystarcza punktowa nowelizacja, w innych potrzeba systemowych działań.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/samorzad/jakie-przepisy-chca-zmienic-samorzadowcy,531067.html>





Prawo.pl

Otwarty serwis informacyjny tworzony przez zespół doświadczonych dziennikarzy.

Istnieje od 2018 r. i z każdym rokiem coraz bardziej umacnia swoją pozycję na rynku.

Serwis publikuje wiarygodne newsy prawne, wywiady, opinie i komentarze ekspertów oraz najnowsze wyroki polskich i unijnych sądów.



KOMENTARZ

**dr hab. Stefan Płażek***adwokat, adiunkt na Uniwersytecie Jagiellońskim***Problemem nadal uznaniowość powołań w administracji**

Jako najbardziej pozytywny aspekt ubiegłorocznej legislacji w sprawach samorządowych oceniam uchwalenie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ma ona w założeniu zwiększyć dochody samorządów poprzez zmianę formuły ich obliczania względem podatku dochodowego: nie, jak dotąd, jako procent od podatku należnego lecz od dochodów podatników płacących podatek na terenie danej jednostki. Dodatkowym pozytywem jest wzmocnienie rywalizacji poszczególnych samorządów o liczbę podatników płacących u nich podatki. Może to spowodować zwiększenie wysiłków władzy na rzecz większej atrakcyjności zarządzanych miejscowości i obszarów.

Jako regulację co najwyżej ambiwalentną oceniam ustawę o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw. Plusem jest to, że nareszcie przesądzono, jaki jest status pracowniczy osoby wyznaczonej w trybie nadzoru przez wojewodę zastępczo do pełnienia funkcji wójta (bądź realizowania jego zadań i kompetencji). Ma być powoływana na czas pełnienia tej funkcji albo zadań, a do jej statusu mają być „odpowiednio” stosowane przepisy o wójcie.

Minusem jest natomiast to, że nadal nie zajęto się w żaden sposób kwalifikacjami tej osoby, utrzymując co do niej w dalszym ciągu „status Nikodema Dyźmy”.

Jest wyznaczana absolutnie uznaniowo przez wojewodę i nie istnieje choćby wymóg, by była piśmieniem. Rezultaty tego niestety obserwujemy – jedyną dostrzegalną cechą takiej osoby bywają barwy polityczne pasujące wojewodzie. Co gorsza, ostatnia nowelizacja rozszerza krąg sytuacji, w których wojewoda może umieścić taką osobę w strukturach gminy. Na mocy nowego przepisu art. 28i wojewoda zyskuje bezpośrednio, po utracie mandatu wójta, możliwość szybkiego pozbycia się zastępcy wójta poprzez zarządzenie zaskarżalne w szybkich terminach przez obie instancje sądownoadministracyjne, a następnie obsadzenie swego kandydata. Jest to kolejny przejaw postępującego upolityczniania samorządów.

Prawidłową legitymacją dla aktywności w samorządach powinien być demokratyczny wybór lub uczciwy nabór, nie zaś uznaniowe powołanie. Na gruncie ustawy z 1933 r. o samorządzie terytorialnym w okresie pomiędzy ustaniem mandatu wójta a wyborem nowego funkcję organu wykonawczego gminy sprawował jej sekretarz.

I dzisiaj sekretarz jest urzędnikiem wyżej kwalifikowanym niż zastępca wójta, nie mówiąc już o wyznaczonej przez wojewodę osobie. W dodatku jako jedyny pracownik samorządowy jest objęty wymogiem apolityczności. Zapewne właśnie ten jego przymiot powoduje, iż ustawodawca nie przydziela mu zbyt wielu kompetencji.

KOMENTARZ

Niestety, o wiele więcej można napisać na temat tego, czego ustawodawca w zakresie pilnych potrzeb legislacyjnych nie spełnił. Jeśli chodzi o prawo urzędnicze, którym się zajmuję, w minionym roku nie tylko nie uczyniono nic dla jego rozwoju, ale nawet nie naprawiono tych wypaczeń, które były przedmiotem ostrej krytyki przed wyborami parlamentarnymi w 2023 r. Po wyborach krytyka ucichła, a obecna ekipa rządząca ochoczo korzysta z regulacji wdrożonych przez poprzednią. Chodzi w szczególności o instytucję powołań (stosunków pracy z powołania), która – czy to w administracji rządowej czy samorządowej – przynosi bardzo złe owoce w postaci obniżenia standardów personalnych. Ale każda ekipa rządząca ma tu korzyści w postaci zwiększenia puli posad do arbitralnego rozdawania. Skutek jest taki, że każda zmiana rządu to natychmiastowa i stuprocentowa wymiana (np. na wszystkich wyższych stanowiskach urzędniczych) w rzekomo apolitycznym korpusie służby cywilnej. Podobnie dzieje się w samorządach (powołania zastępców wójta, skarbników i osób wyznaczonych w miejsce wójta przez wojewodę).

Na początku 2024 r. ówczesny szef służby cywilnej, wsparty przez rzecznika praw obywatelskich, wystąpił do premiera o zlikwidowanie konstrukcji stosunków pracy z powołania na podstawie otwartego naboru. Premier zgodził się z tym poglądem, po czym ograniczył swoje działania do zwolnienia szefa służby cywilnej ze stanowiska. Podobnie wygląda kwestia pakietu przepisów nazywanych ogólnie ustawodawstwem antykorupcyjnym, na czele z już ponadczterdziestoletnią ustawą z 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Ustawa, od początku oceniana jako kiepska, była dodatkowo psuta przez wszystkie kolejne ekipy. Ponadto dwa lata temu otworzono w niej furtkę umożliwiającą zasiadanie w radach nadzorczych spółek publicznych na podstawie uprawnień nadanych przez, liczne w naszym kraju, „wyższe szkoły gotowania na gazie”, co na razie zaowocowało znanym skandalem, ale tylko w jednej z nich. Jednak wskazanego przepisu nie uchylono, nie przeprowadzono też uczciwego przeglądu dyplomów pozyskanych w tej i w podobnych szkołach.





Zdrowie

✓ Pielęgniarki chcą poprawy warunków pracy i pensji adekwatnej do umiejętności

Chociaż pielęgniarki są coraz lepiej wykształcone, nie idzie za tym praca na adekwatnych do kwalifikacji stanowiskach, a często też odpowiednia płaca. Ponadto problemem wciąż są braki kadrowe i nieprzestrzeganie norm zatrudnienia. Ogólnopolski Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych (OZZPiP) zwraca uwagę, że w dobie starzejącego się społeczeństwa i rosnącego zapotrzebowania na usługi medyczne brakuje pielęgniarek. W Polsce zatrudnionych jest średnio 5,6 pielęgniarki na 1000 mieszkańców, a średnia unijna to 7,2. W ciągu najbliższych pięciu lat tylko jedna trzecia pielęgniarek będzie powyżej wieku emerytalnego.

Rekomendacja zmiany:

Wprowadzenie przepisów zapewniających uznanie posiadanego przez pielęgniarki i położne wykształcenia, które wykorzystują w pracy, oraz zatrzymanie procesu degradacji i dyskryminacji, a także wprowadzenie zmian (m.in. umożliwiających planowanie ścieżki kariery i rozwoju zawodowego), które zachęcą młode pielęgniarki do podejmowania pracy w zawodzie.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/zdrowie/protest-pielegniarek-i-polozonych-2024,530046.html>

✓ Uzdrawiska niekoniecznie miejscem na alkohol

W uzdrawiskach, które teoretycznie mają wspierać pacjentów w powrocie do zdrowia i promować zdrowy tryb życia, bez problemu można kupić alkohol, a jego spożywanie często odbywa się w warunkach imprezowych. Zwrócono na to uwagę w poselskiej interpelacji. Jak ocenia Marcin Bandurski, adwokat, współnik w kancelarii PROKURENT, ustawodawca, wprowadzając zakaz na poziomie ogólnokrajowym, nadałby tej kwestii jednolity i zobowiązujący charakter, eliminując różnice w podejściu do tego zagadnienia przez poszczególne gminy.

Rekomendacja zmiany:

Wprowadzenie zakazu (z określonymi wyjątkami) sprzedaży alkoholu w uzdrawiskach w drodze ustawy. Obecnie ustawa o wychowaniu w trzeźwości zawiera zamknięty katalog miejsc, w których nie można sprzedawać ani spożywać alkoholu. To m.in.: szkoły i placówki opiekuńczo-wychowawcze, opiekuńcze i domy studenckie; zakłady pracy i stołówki pracownicze; środki i obiekty transportu publicznego (z nielicznymi wyjątkami obejmującymi np. wagony restauracyjne w pociągach); lotniska i pokłady samolotów.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/zdrowie/postulat-zakazania-alkoholu-w-uzdrawiskach,530244.html>

Chociaż pielęgniarki są coraz lepiej wykształcone, nie idzie za tym praca na adekwatnych do kwalifikacji stanowiskach, a często też odpowiednia płaca.



✔ **Potrzebne normy pracy i regulacje dotyczące zarobków dla personelu niemedycznego**

Lista zmian, jakich oczekują pracownicy niemedyczni placówek ochrony zdrowia, jest bardzo długa. Brakuje przede wszystkim norm pracy i jasnych wytycznych dotyczących wynagrodzenia. Parlamentarny Zespół ds. Personelu Niemedycznego Ochrony Zdrowia sytuację tej grupy zawodowej określił jako bardzo złą. Personel niemedyczny to m.in. salowe, sanitariusze szpitalni, koordynatorzy, referenci, pracownicy administracyjni i obsługa techniczna.

Rekomendacja zmiany:

Uregulowanie sytuacji tej grupy zawodowej, zwłaszcza w kontekście czasu pracy i bezpieczeństwa oraz zarobków.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/zdrowie/personel-niemedyczny-nierowno-traktowany-konieczne-zmiany,530630.html>

✔ **Konieczne jasne przepisy w sprawach dotyczących tranzycji**

W Polsce procedura tranzycji wciąż opiera się przede wszystkim na wytycznych, a nie przepisach, a osoba transpłciowa wciąż musi występować na drogę sądową i pozywać własnych rodziców. To problem również dla lekarzy, którzy nie wiedzą do końca, na czym opierać się w procesie diagnostycznym, a w konsekwencji narażają się na popełnienie błędu. Potrzebne są zmiany, które pomogą zarówno pacjentom, jak i medykom. Problemem jest brak jednoznacznych przepisów, które porządkowałyby całą procedurę. Tym bardziej że odpowiedzialność spoczywająca na lekarzu jest o wiele większa niż w przypadku innego rodzaju zaświadczeń lekarskich.

Rekomendacja zmiany:

Stworzenie przepisów ustawowych, które jasno wskazałyby, czym ma się kierować medyk przy wystawianiu zaświadczenia i jak ma przebiegać procedura tranzycji.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/zdrowie/procedura-tranzycji-potrzebne-przepisy,530862.html>

✔ **Mediacje w sprawach lekarskich mogłyby być wykorzystywane częściej**

Niewiele spraw, które toczą się przed rzecznikiem odpowiedzialności zawodowej lub sądem lekarskim, trafia do mediacji – choć te, które rozstrzygane są w ten sposób, w wielu przypadkach kończą się ugodą. Problemem jest to, że ani pacjenci, ani lekarze często nie widzą sensu, by w ten sposób negocjować. Nie ma bowiem możliwości umorzenia postępowania nawet wtedy, gdy obie strony tego chcą.

Rekomendacja zmiany:

Podjęcie prac legislacyjnych zmierzających ku temu, by umożliwić umorzenie postępowania przez rzecznika odpowiedzialności zawodowej lub sąd lekarski w przypadku zawarcia ugody przed mediatorem izby lekarskiej.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/zdrowie/mediacje-w-sprawach-lekarskich-potrzebne-zmiany,530953.html>

Bo chociaż istnieje w tym zakresie odpowiednie prawo, najczęściej bywa martwe.

✓ Głuchy pacjent osamotniony w systemie ochrony zdrowia, prawo na papierze

Korzystanie z uprzejmości znajomych albo własnych dzieci w tłumaczeniu podczas wizyty u lekarza, ewentualnie opłacenie tłumacza języka migowego w czasie wizyty lekarskiej z własnych środków – to wciąż powszechne sposoby osób głuchych radzenia sobie w placówkach ochrony zdrowia. Bo chociaż istnieje w tym zakresie odpowiednie prawo, najczęściej bywa martwe. Brakuje mechanizmów, które pozwoliłyby tym osobom skutecznie dochodzić swoich praw.

Rekomendacja zmiany:

Stworzenie rozwiązań prawnych, które będą mogły stanowić podstawę do dochodzenia praw na drodze sądowej w przypadku naruszeń.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/zdrowie/problemy-gluchych-pacjentow-w-systemie-ochrony-zdrowia,530332.html>

✓ Lekarze nie powinni być karani za błędne określenie refundacji

Jeśli lekarz wystawi receptę, na której nieprawidłowo określi poziom refundacji leku, NFZ nałoży na niego karę. Problem w tym, że medyk nie może ufać nawet serwisom, które oferują tego typu dane, bo część z nich może być nieaktualna, gdy lekarz z nich korzysta. Klauzul wyłączających odpowiedzialność nie da się natomiast podważyć. Lekarze od dawna apelują o zmiany – przede wszystkim o stworzenie automatycznego, zaufanego systemu. Ministerstwo Zdrowia deklaruje, że trwają prace nad takim narzędziem.

Rekomendacja zmiany:

Stworzenie systemu, który pozwalałby na automatyczne obliczanie poziomu refundacji i zniesienie kar nakładanych na lekarzy w kontekście błędnego określenia poziomu odpłatności.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/zdrowie/lekarze-placa-za-bledne-okreslenie-poziomu-refundacji-przepisy-do-zmiany,530326.html>

✓ E-papierosy nie dla młodzieży – potrzebne przepisy, ale też ich egzekwowanie

Potrzebujemy przepisów, które uniemożliwią sprzedaż e-papierosów – zarówno z nikotyną, jak i bez – osobom niepełnoletnim. Obowiązujące regulacje nie są skuteczne, a tego typu wyroby są zbyt łatwo dostępne dla młodych osób. Resort zdrowia przygotował nowelizację ustawy, która ma to zmienić – została ona przyjęta przez Radę Ministrów, ale sam przepis na papierze to za mało, by skutecznie walczyć z tym zjawiskiem.

Rekomendacja zmiany:

Wprowadzenie skutecznych przepisów zakazujących sprzedaży e-papierosów osobom poniżej 18. roku życia, ale też wyposażenie odpowiednich organów w kompetencje niezbędne do ich egzekwowania.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/zdrowie/zakaz-sprzedazy-e-papierosow-nastolatkom-ustawa-opozniona,530063.html>

Potrzebujemy przepisów, które uniemożliwią sprzedaż e-papierosów – zarówno z nikotyną, jak i bez – osobom niepełnoletnim

KOMENTARZ



dr hab. n. praw. Radosław Tymiński
adwokat

W 2025 roku w ochronie zdrowia potrzeba drobnych korekt, a nie rewolucyjnych zmian

Odkąd pamiętam, w prawodawstwie dotyczącym ochrony zdrowia dzieje się zawsze bardzo dużo i bardzo szybko. Zmiany są wdrażane przeważnie na ostatnią chwilę, co powoduje, że często są korygowane bądź odraczane, ponieważ okazuje się, że albo nie były wystarczająco przemyślane, albo podmioty lecznicze nie są na nie przygotowane. Wystarczy spojrzeć na liczby, żeby przekonać się, jak często ustawodawca ingeruje w system ochrony zdrowia, wpływając na funkcjonowanie całego sektora. Ustawa o działalności leczniczej zmieniała się w ciągu 14 lat ponad 60 razy, ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty w ciągu 27 lat prawie 130 razy. Rekordzistkę – ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – w ciągu 20 lat nowelizowano prawie 270 razy. Przy takim tempie zmian trudno coś planować, zwłaszcza że niektóre zmiany wiążą się z dużymi kosztami.

Biorąc to wszystko pod uwagę, nie jestem zwolennikiem znacznej aktywności ustawodawcy i ministra zdrowia. Uważam, że system ochrony zdrowia, choć nie jest doskonały, nie potrzebuje żadnej rewolucji, tylko przemyślanych, drobnych korekt. Każdy, kto zajmuje się obsługą prawną podmiotów leczniczych, wie, że istnieją kwestie, które należy uporządkować, albo takie, które należy wreszcie podjąć.

Nowelizacji wymagają zasady i tryb stwierdzania zgonu, które obecnie są regulowane przez przepisy z lat 50. i 60. ubiegłego wieku, co powoduje, że nie można ich wprost przełożyć na aktualną organizację systemu ochrony zdrowia. W wielu kwestiach występują nielogiczności i niejasności, których nie da się w żaden sposób zinterpretować. W wielu sytuacjach nie

jest możliwe wskazanie lekarza, który ma stwierdzić zgon, co powoduje konflikty na linii lekarz – rodzina pacjenta i niepotrzebnie traumatyzuje obie strony tej relacji (jako przykład takiego anachronizmu można podać zasadę, że zgon stwierdza lekarz zatrudniony w przychodni bądź ośrodku zdrowia sprawujący opiekę zdrowotną nad rejonem, w którym znajdują się zwłoki – obecnie nie ma już rejonów).

Niezbędne jest wprowadzenie regulacji dotyczących zasad wykonywania dyżurów lekarskich w poszczególnych podmiotach leczniczych. Obecnie przepisy nie określają, ilu pacjentów pod opieką może mieć jeden lekarz dyżurny. Nie jest wykluczone, że jeden lekarz dyżurny zajmuje się pacjentami znajdującymi się na różnych oddziałach bądź w różnych budynkach tego samego podmiotu leczniczego. Przepisy nie wskazują też, czy lekarz dyżurny musi mieć specjalizację. Niestety, w praktyce powoduje to sytuacje, w które trudno uwierzyć (raz konsultowałem sprawę rezydenta psychiatrii, który wraz z kolegą na dyżurze miał pod opieką ponad 300 pacjentów).

Potrzebne są też działania zmierzające do powstrzymania dezinformacji zdrowotnej i udzielania porad medycznych przez osoby, które nie mają do tego uprawnień zawodowych (ostatnio w Internecie znalazłem ogłoszenia trenera sportów siłowych, który uczył, jak wyleczyć cukrzycę). W moim przekonaniu należy stworzyć przepisy dotyczące odpowiedzialności prawnej (warto chwilę się zastanowić, jakiej) osób, które udzielają porad medycznych, nie wykonując zawodu medycznego, i robią to w sposób niezgodny z aktualną wiedzą medyczną.



Oświata

✓ Kolegialny organ na czele szkoły

W ramach akcji zaproponowano zmianę w sposobie zarządzania szkołą, tak, by było ono bardziej efektywne. Chodzi o strukturę, w której szkołą kieruje nie jeden dyrektor, lecz kolegialny organ zarządzający. Miałby składać się z trzech dyrektorów: dyrektora do spraw dydaktyki, dyrektora do spraw organizacyjnych oraz dyrektora do spraw finansowych.

Rekomendacja zmiany:

Zmianie powinien ulec art. 62 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe, tak aby odzwierciedlał nowy model zarządzania szkołą oparty na strukturze wieloosobowej, a nie jednoosobowej.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/oswiata/kolegialny-organ-zarządzający-szkola,530968.html>

✓ Większa rola związkowców przy wyborze dyrektora szkoły

Jednym z postulatów zgłoszonych w akcji jest zmiana reprezentatywnej organizacji związkowej w szkole ze względu na to, że obecne przepisy są, zdaniem wnioskodawców, dyskryminujące i faworyzują większe organizacje związkowe kosztem tych, które faktycznie działają w danej szkole. Dodatkowo proponują zwiększenie roli związków zawodowych w podejmowaniu decyzji dotyczących kluczowych aspektów funkcjonowania szkoły, w szczególności w opiniowaniu jej planu finansowego.

Rekomendacja zmiany:

Modyfikacja definicji pojęcia „reprezentatywna organizacja związkowa”, a także zmiana art. 63 ust. 14 Prawa oświatowego, który określa skład komisji konkursowej wybierającej dyrektora szkoły. Procedura tworzenia planu finansowego szkoły powinna uwzględniać obowiązek opiniowania projektu planu finansowego szkoły lub placówki będącej jednostką budżetową przez reprezentatywne związki zawodowe działające u pracodawcy.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/oswiata/reprezentatywny-zwiazek-zawodowy-w-szkole,530941.html>

Zmianie powinien ulec art. 62 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe, tak aby odzwierciedlał nowy model zarządzania szkołą oparty na strukturze wieloosobowej, a nie jednoosobowej.

✓ Pensje nauczycieli pokrywane z dotacji

Rzeczywiste koszty edukacyjne są niedoszacowane – nawet po zmianach kwota potrzeb oświatowych nie uwzględnia najistotniejszych wydatków oświatowych, takich jak wynagrodzenia nauczycieli. Brakuje też odpowiedniego systemu monitorowania wydatków na oświatę.

Rekomendacja zmiany:

Konieczne jest zapewnienie przez państwo pełnego finansowania zadań oświatowych, które samo nakłada na organy prowadzące. Chodzi zwłaszcza o kwestię finansowania wynagrodzeń nauczycieli, o których wysokości decyduje państwo.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/oswiata/pozew-o-niedoszacowana-subwencje-oswiatowa,530798.html>

Rzeczywiste koszty edukacyjne są niedoszacowane.

✓ Rodzic jako sygnalista

Obecnie status sygnalisty przysługuje m.in. stażystom, wolontariuszom i praktykantom, czyli osobom wykonującym pracę bez wynagrodzenia. W trakcie akcji zwrócono uwagę, że rodzice również angażują się w życie szkoły, pełniąc funkcje w radach rodziców i radach szkoły, a także wykonując społeczną pracę na jej rzecz.

Rekomendacja zmiany:

Rozszerzenie definicji sygnalisty w art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów poprzez dodanie nowego punktu, który uwzględni rodziców dzieci uczęszczających do szkół, przedszkoli i placówek oświatowych.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/oswiata/rodzic-jako-sygnalista-w-szkole,530675.html>

Obecnie status sygnalisty przysługuje m.in. stażystom, wolontariuszom i praktykantom, czyli osobom wykonującym pracę bez wynagrodzenia.



W związku z tym dodatek wiejski, który kiedyś miał uzasadnienie, obecnie nie jest już potrzebny.

✓ Likwidacja dodatku wiejskiego

Postulat dotyczy likwidacji dodatku wiejskiego z Karty Nauczyciela. Wnioskodawcy uważają, że sytuacja nauczycieli uległa zmianie – obecnie to większe miasta, a nie wsie mają większy problem ze znalezieniem pracowników. W związku z tym dodatek wiejski, który kiedyś miał uzasadnienie, obecnie nie jest już potrzebny.

Rekomendacja zmiany:

Zmianie powinien ulec art. 54 ust. 5 Karty Nauczyciela, który obecnie przyznaje dodatek wiejski nauczycielom zatrudnionym w miejscowościach liczących do 5000 mieszkańców w wysokości 10 proc. wynagrodzenia zasadniczego.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/oswiata/likwidacja-dodatku-wiejskiego,135249.html>

Doprecyzowanie art. 73 ust. 2 Karty Nauczyciela, aby odnosił się wyłącznie do emerytury powszechnej, a nie do każdej formy emerytury.

✓ Urlop dla poratowania zdrowia również dla nauczycieli z prawem do emerytury stażowej

Postulat dotyczy zmiany przepisów w zakresie prawa do urlopu dla poratowania zdrowia dla nauczycieli, którzy nabyli prawo do emerytury stażowej. Obecne regulacje przewidują, że nauczyciele, którzy osiągnęli staż pozwalający im przejść na emeryturę stażową, tracą możliwość skorzystania z urlopu zdrowotnego, niezależnie od tego, czy zdecydują się na przejście na emeryturę czy też nie.

Rekomendacja zmiany:

Doprecyzowanie art. 73 ust. 2 Karty Nauczyciela, aby odnosił się wyłącznie do emerytury powszechnej, a nie do każdej formy emerytury. Dzięki temu nauczyciele, którzy nabyli prawo do wcześniejszej emerytury, ale zdecydują się kontynuować pracę, nie traciliby prawa do urlopu dla poratowania zdrowia.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/oswiata/urlop-dla-poratowania-zdrowia-a-emerytura-stazowa-nauczyciela,530121.html>



KOMENTARZ

**dr hab. Grzegorz Krawiec**

*prof. Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie;
specjalizuje się w prawie administracyjnym, prawie
o szkolnictwie wyższym i oświatowym*

Nauczyciele w szkołach są tłamszeni biurokracją

Oświata jest tym obszarem, w którym reformy powinny być niezwykle rzadkie – przeprowadzane raz na kilkadziesiąt lat. Zwłaszcza zaś zmiany strukturalne, jak ta z 2016 r., likwidująca gimnazja wprowadzone raptem siedemnaście lat wcześniej. Nie jestem zwolennikiem tak szybkich reform, mimo że widzę kwestie do poprawy. Czytam właśnie, że „Szkoła zabija szczęście, nauczyciele łamią prawa uczniów. Wyniki badań najgorsze od lat”. A przecież kiedyś – „za moich czasów” – było znacznie gorzej. Jaka jest na to rada? Niektórzy proponują, by dokonywać ciągłych reform oświaty. Jednak nie tędy droga.

Koniecznym krokiem jest moim zdaniem pochylenie się nad problemem szkolnej biurokracji, bo obecnie nauczyciele są wręcz tłamszeni biurokracją i nie mają czasu na pracę dydaktyczną. Propozycją zmian powinien być przegląd i uproszczenie procedur w szkołach oraz wdrożenie nowoczesnych narzędzi cyfrowych wspierających zarządzanie dokumentacją szkolną.

Potrzebne są też zmiany ukierunkowane na wzmocnienie wsparcia psychologicznego uczniów – należy postawić nie tylko na obecność psychologa w każdej szkole, ale także na profilaktykę zdrowia psychicznego i szkolenia dla nauczycieli w zakresie rozpoznawania problemów psychicznych.

Tuż za tym powinno iść lepsze wsparcie dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – obecnie w przepisach brakuje jasno określonych standardów oraz finansowania na realizację indywidualnych programów edukacyjno-terapeutycznych.

Po trzech latach od wybuchu wojny w Ukrainie widać już jak na dłoni, że polska szkoła nie jest przygotowana na wyzwania związane z wielokulturowością – brakuje nam spójnych przepisów regulujących szkolnictwo mniejszości narodowych i etnicznych. Nie do końca radzimy sobie także z wyrównywaniem szans. Przykładem jest luka edukacyjna między dziewczętami a chłopcami. Ci ostatni mają słabsze wyniki i niższe kompetencje, związane np. z czytaniem, i częściej wcześniej porzucają edukację. Warto przeanalizować to zjawisko i stworzyć niwelujące je mechanizmy.

Przemyśleć należy również kwestię kształtowania sieci szkół – poprzedni rząd za mocno scentralizował zarządzanie edukacją i związał ręce samorządom. Odbiło się to czkawką w czasie powodzi, bo nie mogły one początkowo organizować zajęć na zalanych terenach. Powinniśmy wyciągnąć z tego lekcję i przywrócić jednostkom samorządu terytorialnego swobodę w tym zakresie.



Studenci

Obecny system kształcenia doktorantów w Polsce preferuje szkoły doktorskie, które zapewniają finansowanie, strukturalne wsparcie i określony tryb kształcenia. Jednak osoby, które decydują się na tryb eksternistyczny (poza szkołą dokorską), nie otrzymują dodatkowych form wsparcia.

Rekomendacja zmiany:

Dodatkowa forma wsparcia dla doktorantów kształcących się poza szkołami dokorskimi.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/student/stypendium-doktoranckie-ile-wynosi-jakie-trzeba-spelnic-warunki-jak-je-dostac,143363.html>

Tymczasem brak młodych naukowców oznacza stagnację i zahamowanie rozwoju.



KOMENTARZ

**prof. n. pr. Maciej Rogalski**

radca prawny, nauczyciel akademicki Uczelni Łazarzkiego w Warszawie (od 2018 r. rektor tej uczelni), specjalista w zakresie prawa karnego i prawa telekomunikacyjnego

Państwo musi zapewniać odpowiednie nakłady na rozwój nauki

Szkolnictwo wyższe funkcjonuje w ściśle określonych ramach – działalność uczelni opiera się na przepisach powszechnie obowiązujących, takich jak ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz wydane do niej akty wykonawcze. Z tego powodu jakość legislacji ma istotne znaczenie w procesie rozwoju nauk. Niestety, w ostatnich latach w Polsce zbyt często dochodzi do zmian w przepisach, a to utrudnia planowanie długookresowych aktywności naukowych, takich jak opracowywanie wielostronicowych monografii czy prowadzenie badań naukowych, które często trwają dłużej niż dwa czy trzy lata.

Kluczowe, moim zdaniem, jest stworzenie długookresowej strategii – nie na dwa czy cztery lata, lecz na dłużej. Nie powinna ona podlegać częstym zmianom, ale wyznaczać długofalowy rozwój polskiej nauki w kontekście globalnych trendów. W szczególności nie powinny być często zmieniane zasady oceny publikacji czy procedury pozyskiwania środków na badania, gdyż wskutek tego naukowcy tracą czas i zasoby na dostosowywanie się do wciąż nowych warunków, zamiast skupić się na pracy badawczej.

Państwo nie może też oczekiwać efektów bez zapewnienia odpowiednich nakładów na rozwój nauki. Badania prowadzone na uczelniach akademickich wykazały,

że każda złotówka zainwestowana w naukę przynosi zwrot wielokrotny – jest to więc inwestycja bardziej niż opłacalna.

Ale nie jest to jedyny problem związany ze zbyt małym finansowaniem – uczelnie nie zawsze są w stanie zapewnić zdolnym osobom warunki pracy i wynagrodzenie konkurencyjne wobec oferowanego w sektorze prywatnym. Tymczasem brak młodych naukowców oznacza stagnację i zahamowanie rozwoju.

Rozwiązaniem mogłoby być mocniejsze powiązanie uczelni ze sferą gospodarczą i uważam, że jest to możliwe na szerszą skalę również w obszarze nauk społecznych i humanistycznych. W Polsce co roku powstają setki nowych aktów prawnych – ustaw i nowelizacji. Każda z nich powinna zawierać ocenę skutków regulacji, ale w praktyce często jest ona przygotowywana pro forma, bez pogłębionej analizy. To w tym zakresie widziałbym pole do współpracy z uczelniami, zwłaszcza wydziałami prawa lub ekonomii.



Prawo dla każdego

Brak egzekucji zakazu posiadania zwierząt

Czytelniczka zwróciła uwagę na problem braku skutecznej kontroli nad realizacją zakazu posiadania zwierząt, który może być orzekany przez sąd.

Pomimo surowej kary przewidzianej za złamanie tego zakazu (nawet do pięciu lat pozbawienia wolności zgodnie z art. 244 Kodeksu karnego) w praktyce nikt nie monitoruje jego przestrzegania. Ustawodawca nie wprowadził odpowiednich przepisów wykonawczych, które regulowałyby mechanizmy kontrolowania, czy osoby objęte zakazem rzeczywiście go przestrzegają. W efekcie takie osoby mogą bez przeszkód nabywać lub adoptować kolejne zwierzęta, co znacząco osłabia skuteczność tego rodzaju sankcji.

Rekomendacja zmian:

Przepisy dotyczące zakazu posiadania zwierząt powinny zostać zaostrzone, tak aby obowiązywały przez długi czas lub nawet bezterminowo, ponieważ krótkie okresy (wynoszące dwa lub trzy lata) nie są wystarczające, by wywołać u sprawcy realną refleksję nad swoim postępowaniem. Wprowadzenie dłuższych zakazów miałoby również efekt prewencyjny, skuteczniej zapobiegając powtarzaniu się aktów przemocy wobec zwierząt.

Dodatkowo powinien zostać utworzony oficjalny rejestr osób, wobec których orzeczono zakaz posiadania zwierząt. Taki rejestr powinien być dostępny dla instytucji zajmujących się adopcją zwierząt, takich jak schroniska czy fundacje, aby mogły one sprawdzać przyszłych opiekunów przed wydaniem im zwierzęcia. Dzięki temu zwiększyłoby się bezpieczeństwo zwierząt, a proces adopcyjny zostałby lepiej zabezpieczony przed osobami, które wcześniej dopuściły się zaniedbań lub przemocy wobec zwierząt.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/prawo/egzekucja-zakazu-posiadania-zwierzat,530810.html>

Ustawodawca nie wprowadził odpowiednich przepisów wykonawczych, które regulowałyby mechanizmy kontrolowania, czy osoby objęte zakazem rzeczywiście go przestrzegają.

✓ Monitorowanie losów małego dziecka

Obecny system ochrony dzieci w Polsce nie zapewnia skutecznego monitorowania losu najmłodszych dzieci (do trzech lat), które nie podlegają obowiązkowi edukacyjnemu. Może to prowadzić do sytuacji, w których dziecko znajduje się w niebezpiecznych warunkach, a służby nie mają narzędzi, aby to wychwycić.

Rekomendacja zmiany:

Wdrożenie kompleksowego systemu elektronicznego, który umożliwi efektywne monitorowanie losów dzieci przez różne instytucje, takie jak policja, sądy, położne, kuratorzy, żłobki oraz inne podmioty odpowiedzialne za ochronę praw dziecka. Taki system usprawni koordynację działań między instytucjami i znacząco zwiększy bezpieczeństwo najmłodszych.

Więcej na ten temat:

<https://www.prawo.pl/prawo/monitorowanie-losow-dzieci,531045.html>

Obecny system ochrony dzieci w Polsce nie zapewnia skutecznego monitorowania losu najmłodszych dzieci (do trzech lat), które nie podlegają obowiązkowi edukacyjnemu.



Raport dotyczący inflacji prawa 2024.

Produkcja prawa w Polsce

Rok 2024 to nagłe wyhamowanie wielu niekorzystnych zjawisk związanych z tworzeniem i publikowaniem prawa w Polsce. Opublikowano 133 420 nowych aktów prawnych i jest to ogromna liczba. Odnotowuję jednak, że to aż o 9735 aktów mniej niż w 2023 r. Częstotliwość modyfikacji prawa istotnie się zmniejszyła w 2024 r. w porównaniu z 2023 r. Zmieniono o 8614 aktów mniej. Zmieniono aż o 710 mniej ustaw i rozporządzeń. Powstało o 923 mniej nowych wersji czasowych ustaw i rozporządzeń.

Te suche liczby przekładają się na miliony zaoszczędzonych godzin pracy wszystkich tych, którzy muszą śledzić zmiany w prawie. Jednocześnie praktyka rezygnowania czy ograniczania *vacatio legis* ma się niestety dobrze, podobnie jak praktyka przeprowadzania kompletnego procesu legislacyjnego w czasie krótszym niż 30 dni.

Sprawdziłem, jak w 2024 r. wyglądało tworzenie prawa w statystykach, i stworzyłem „**Raport dotyczący inflacji prawa 2024. Produkcja prawa w Polsce**”. Wszystkie dane, jakie podaję w raporcie, pochodzą z baz danych, z których powstaje program LEX. Nasze bazy pozwalają zadawać szczegółowe zapytania, dzięki którym mogę pokazać zmienność prawa w Polsce.

„Raport dotyczący inflacji prawa” przygotowuję co roku, z nadzieją, że uchwycę systemowy problem i wzmocnię trwającą w Polsce dyskusję nad jakością i pewnością polskiego prawa. Samo zjawisko jest zauważane i komento-

wane nie tylko przez naukowców, ale też przez pełnomocników, urzędników i przedsiębiorców, także w popularnych mediach społecznościowych.

Podstawowymi dokumentami, po które sięga każdy, kto pracuje z prawem, są akty prawne. Nie ma znaczenia, w jakim celu dana osoba korzysta z przepisów prawa czy jakiej jest profesji. Jeżeli szuka informacji prawnej, to w większości przypadków zacznie od aktu prawnego. W programie LEX, online’owej bazie informacji prawnej, najpopularniejszymi dokumentami są właśnie akty prawne. Niektóre z nich notują milionowe liczby odsłon (zob. tabela 1. 50 najpopularniejszych aktów prawnych w programie LEX w 2024 r.).

Więcej niż połowa odsłon dokumentów w programie LEX dotyczy treści aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw. To ponad 68 milionów odsłon w 2024 r. Sam tekst Kodeksu postępowania cywilnego został wyświetlony ponad 5 milionów razy.

Tabela 1. 50 najpopularniejszych aktów prawnych w programie LEX w 2024 roku

Tytuł aktu prawnego	Liczba odsłon w 2024 r.
Kodeks postępowania cywilnego	5 242 357
Kodeks cywilny	4 382 131
Kodeks postępowania administracyjnego	2 772 250
Kodeks karny	2 307 680
Kodeks pracy	1 991 258
Kodeks postępowania karnego	1 820 707
Kodeks spółek handlowych	1 314 955
Prawo budowlane	1 213 692
Prawo zamówień publicznych	1 209 180
Ordynacja podatkowa	977 789
Gospodarka nieruchomościami	941 321
Samorząd gminny	886 897

Tytuł aktu prawnego	Liczba odstón w 2024 r.
Koszty sądowe w sprawach cywilnych	875 203
Podatek dochodowy od osób prawnych	734 984
Podatek od towarów i usług	731 865
Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	719 329
Kodeks rodzinny i opiekuńczy	672 524
Finanse publiczne	609 872
Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	556 286
Podatek dochodowy od osób fizycznych	499 979
Prawo oświatowe	462 900
Prawo upadłościowe	461 834
Pomoc społeczna	452 068
Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie	439 418
Prawo ochrony środowiska	424 258
Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko	395 028
Prawo wodne	394 596
Karta Nauczyciela	391 294
Prawo o ruchu drogowym	385 887
Odpady	383 752
Kodeks karny wykonawczy	342 016
Pracownicy samorządowi	341 123
Postępowanie egzekucyjne w administracji	337 965
Utrzymanie czystości i porządku w gminach	336 518
Drogi publiczne	329 094
Rachunkowość	326 677
Kodeks wykroczeń	324 221
Ochrona przyrody	320 133
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej	288 948
Kodeks karny skarbowy	283 057
Świadczenia rodzinne	278 593
Opłata skarbową	268 729
Prawo o ustroju sądów powszechnych	266 594
Kodeks wyborczy	262 628
Prawo geodezyjne i kartograficzne	256 746
Podatki i opłaty lokalne	243 996
Rozporządzenie 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)	240 430
Prawo przedsiębiorców	233 507
Ochrona praw lokatorów, mieszkaniowy zasób gminy i zmiana Kodeksu cywilnego	232 595
Dostęp do informacji publicznej	227 399
SUMA	40 392 263

Czynniki wpływające na poczucie pewności prawa

Inflacja prawa, czyli zwiększanie zakresu regulacji, a zwłaszcza liczby i częstotliwości zmian, ma wpływ na poczucie pewności prawa przez obywateli i przedsiębiorców. Brak pewności prawa generuje ryzyko, a to wprost oddziałuje na stabilność biznesów i może ograniczać inwestycje.

Na inflację prawa nakładają się procesy i zjawiska wewnętrzne i zewnętrzne, potęgując brak poczucia pewności prawa. Najważniejszym czynnikiem wewnętrznym jest w mojej opinii trwający kryzys praworządności. Kontrowersje co do statusu sędziów, w tym Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, istotnie wpływają na porządek prawny. Niezależnie od subiektywnych opinii co do przyczyn istniejącego stanu rzeczy faktem jest, że wokół kondycji wymiaru sprawiedliwości w Polsce narosło dużo kontrowersji, co skutkuje powstawaniem kolejnych rodzajów ryzyka związanych ze stosowaniem prawa.

Na ogólną kondycję prawodawstwa w Polsce wpływa wojna w Ukrainie – jako czynnik powodujący konieczność przyjmowania określonych regulacji *ad hoc*. Kryzys gospodarczy związany z wojną w Ukrainie to kolejna sytuacja, która będzie istotnie oddziaływać na ilość i jakość prawa stanowionego. Liczba nowych przepisów i późniejsze ich szybkie zmiany wskazują jednak, że problem ma charakter systemowy, a nie wynika tylko z czynników zewnętrznych.

W mojej ocenie ważną okolicznością, która będzie miała rosnący wpływ na poziom zaufania do państwa i poczucie

pewności prawa, jest zmiana pod koniec 2023 r. większości sejmowej i utworzenie nowego rządu. Naturalna zmiana władzy wywołała gwałtowny konflikt między organami władzy, czyli rządem i prezydentem, przy udziale instytucji kształtujących w dużym stopniu sposób stosowania prawa, czyli Trybunału Konstytucyjnego, większości izb Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa.

Słabnie wpływ na zmienność prawa pandemii COVID-19, choć tzw. ustawa covidowa¹ i ustawa zmieniająca ustawę covidową² wzbogaciły się w 2024 r. o cztery kolejne wersje czasowe. Ustawa covidowa z liczbą 4757 jednostek redakcyjnych pozostaje jednym z najobszerniejszych aktów w polskim systemie prawa.

Ogrom nowych regulacji oraz ich niska jakość, **co pokazuje raport „Poprawmy prawo”**, negatywnie wpływają na pewność prawa, potrzebną do poprawnego funkcjonowania gospodarki i administracji. Brak pewności prawa przenosi się na zaufanie społeczne do instytucji stanowiących prawo, ale także stosujących prawo. Niska jakość regulacji i ich zmienność jest jednym z czynników wpływających na przewlekłość postępowań sądowych. Trwające latami procesy w sprawach gospodarczych czy karnych przekładają się na życie społeczno-gospodarcze i opinie o systemie tworzenia i stosowania prawa. Inflacja prawa oraz niska ocena wymiaru sprawiedliwości nie budują autorytetu prawa i instytucji publicznych.

Skala produkcji prawa w Polsce

Przyjrzyjmy się bliżej ilościowemu czynnikowi wywołującemu inflację prawa.

Liczba 133 420 nowych aktów prawnych opublikowanych w 2024 r. (143 155 w 2023 r. – spadek aż o 9735 aktów rok do roku) mieści w sobie dokumenty pochodzące z wydawanych obecnie 64 dzienników urzędowych. Są wśród nich Dziennik Ustaw czy Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej zawierające najważniejsze akty prawne, 16 dzienników wojewódzkich, a także 44 dzienniki urzędowe ministerstw i urzędów centralnych. A są to tylko obecnie wydawane dzienniki. Wszystkich, w tym dawno już niewydawanych, ale zawierających obowiązujące akty, jest kilkaset.

Z satysfakcją jednak odnotowuję, że zmiana rządu w 2023 r. nie przełożyła się na wzrost liczby wydawanych obecnie dzienników ministerstw i urzędów centralnych.

Duża i zmienna ilość publikatorów urzędowych nie sprzyja przejrzystości prawa i sprawia, że próba opisanie wszystkich rodzajów aktów pochodzących ze wszystkich dzienników urzędowych nie może zakończyć się powodzeniem.

Na potrzeby tej analizy skupię się więc na aktach publikowanych w 2024 r. w Dzienniku Ustaw – ustawach i rozporządzeniach, czyli aktach mających największe znaczenie dla obrotu prawnego w Polsce.

¹ Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U.2024.340).

² Ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020.568).

W 2024 r. opublikowano w Dzienniku Ustaw 1984 aktów prawnych (w 2023 – 2824). Oznacza to istotne zmniejszenie, po raz pierwszy od wielu lat, podaży najważniejszych dla systemu prawnego aktów prawnych aż o 840 pozycji. Opublikowano 476 ustaw i 1424 rozporządzenia wykonaw-

cze. W 2023 r. były to 542 ustawy i 2179 rozporządzeń. Różnica w ilości opublikowanych aktów prawnych w Dzienniku Ustaw wynika więc nie z mniejszej liczby ustaw, lecz przede wszystkim ze znacznego ograniczenia ilości wydawanych rozporządzeń.

Częstotliwość zmian w prawie

Spośród 23 493 aktów, które zostały zmienione w 2024 r. (w 2023 – 32 017), 890 to ustawy i rozporządzenia (w 2023 – 1241). Wszystkich obowiązujących ustaw jest 1706, a rozporządzeń 8791³. Z podanych liczb wynika, że w 2024 r. przynajmniej raz zmienionych zostało 9,37 proc. ustaw i rozporządzeń (w 2023 – 11,92 proc.).

W 2024 r. akty opublikowane w Dzienniku Ustaw zmieniono 1298 razy, w tym 683 razy ustawy i 606 razy rozporządzenia (w 2023 r. – ustawy zmieniono 1132, a rozporządzenia 867 razy).

Każda zmiana aktu prawnego generuje wersję treści na dzień wejścia w życie. Im więcej wersji czasowych danego aktu prawnego – tym większa niepewność, jakie brzmie-

nie aktu właściwe jest do oceny konkretnego stanu faktycznego. Gdy nowych wersji czasowych pojawia się wiele w krótkim czasie, konsumenci prawa muszą poświęcić więcej czasu na zapoznanie się z kolejnymi zmianami. W 2024 r. powstało 1375 nowych wersji czasowych aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw, w tym 734 dla ustaw i 632 dla rozporządzeń. W 2023 r. było 2298 nowych wersji, w tym 1351 dla ustaw i 932 dla rozporządzeń.

Wieloletni trend zwiększania liczby aktów zmieniających i generowanych w związku z tym nowych wersji czasowych aktów został w 2024 r. nagle zatrzymany. 1375 nowych wersji czasowych to o prawie 300 mniej niż w 2020 r., gdy było ich „tylko” 1766. Rekord padł w 2019 r. – powstały aż 2303 wersje czasowe aktów opublikowanych w Dzienniku Ustaw.

Liczba nowych wersji czasowych popularnych aktów prawnych i ingerencji w treść

Ważną dla konsumentów prawa sprawą jest wskazanie, ile wersji czasowych popularnych aktów powstaje w ciągu danego roku. Podatek dochodowy od osób fizycznych oraz ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego kraju (dalej: Pomoc obywatelom Ukrainy) w 2024 r. wzbogaciły się o 11 nowych wersji czasowych. Drugie miejsce z 10 nowymi wersjami zajmuje Prawo ochrony środowiska. Ustawa o policji ma 9 nowych wersji, natomiast po 7 nowych wersji mają ustawy: o Krajowej Administracji Skarbowej, o obronie Ojczyzny, o promocji zatrudnienia i o Straży Granicznej.

Inne, ważne dla obrotu gospodarczego akty prawne zajmują dalekie pozycje na liście najczęściej zmienianych aktów: PIT – 6 wersji, Kodeks pracy, Kodeks postępowania cywilnego i Ordynacja podatkowa – 4 wersje.

Nadal wersji czasowych aktów prawnych przybywa zbyt dużo, by można było mówić o stabilności i pewności prawa, jednak sytuacja poprawiła się skokowo.

W 2023 r. PIT doczekał się 22 nowych wersji czasowych, ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej – 20, Prawo energetyczne – 18, Ordynacja podatkowa i Kodeks postępowania cywilnego – 17, CIT – 13, VAT – 12 wersji.

Pierwsza pięćdziesiątka najczęściej zmienianych aktów w 2024 r. wzbogaciła się o 259 wersji czasowych, a w 2023 r. aż o 505 (w 2022 – 460, w 2021 – 465, a w 2020 – 419 wersji). W końcu hamuje proces ekstensywnych zmian Kodeksu postępowania cywilnego – w 2024 r. ustawodawca wprowadził tylko 4 nowe wersje, ale od gruntownej nowelizacji z 2019 r. – aż 75 nowych wersji czasowych.

Częstotliwość zmieniania treści podstawowych dla obrotu gospodarczego i życia społecznego aktów jest jednym z najważniejszych mierników inflacji prawa. Rok 2024 przyniósł więc ulgę wszystkim tym, którzy w swojej pracy i działalności muszą być na bieżąco ze zmianami w prawie, ale też posiadać wiedzę o przeszłych zmianach w prawie (zob. tabela 2. 50 najczęściej zmienianych ustaw w 2024 r., środkowa kolumna).

³ Ocena obowiązywania aktów prawnych dokonywana na podstawie metodologii przyjętej przez redakcję programu LEX, zgodnie z którą ocenie co do obowiązywania podlegają tylko akty zawierające samodzielne normy prawne o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Stan na 31 grudnia 2024 r.

Tabela 2. 50 najczęściej zmienianych ustaw w 2024 r.

Tytuł ustawy	Liczba wersji	Liczba zmienionych jednostek redakcyjnych w 2023 r.
Pomoc obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa	11	923
Podatek dochodowy od osób fizycznych	11	84
Prawo ochrony środowiska	10	138
Policja	9	184
Postępowanie egzekucyjne w administracji	7	35
Krajowa Administracja Skarbowa	7	63
Obrona ojczyzny	7	78
Promocja zatrudnienia i instytucje rynku pracy	7	30
Straż Graniczna	7	59
Podatek dochodowy od osób prawnych	6	22
Elektromobilność i paliwa alternatywne	6	106
Odnawialne źródła energii	6	859
Finanse publiczne	6	62
Opieka nad dziećmi w wieku do lat 3	6	541
Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób niepełnosprawnych	6	18
Zarządzanie kryzysowe	5	21
Państwowa Straż Pożarna	5	33
Wspieranie termomodernizacji i remontów oraz centralna ewidencja emisyjności budynków	5	56
Świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych	5	25
Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce	5	137
Środki nadzwyczajne mające na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparcie niektórych odbiorców w latach 2023–2025	5	322
Prawo energetyczne	5	627
Wspieranie rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych	5	726
System oświaty	5	367
Finansowanie zadań oświatowych	5	381
Zmiana ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw	4	37
Rachunkowość	4	210
Kodeks pracy	4	16
Odpady	4	63
Ordynacja podatkowa	4	190

Tytuł ustawy	Liczba wersji	Liczba zmienionych jednostek redakcyjnych w 2023 r.
Zasady zarządzania mieniem państwowym	4	27
Pomoc społeczna	4	27
Działy administracji rządowej	4	42
Samorząd gminny	4	26
Kodeks postępowania cywilnego	4	14
Wymiana informacji podatkowych z innymi państwami	4	184
Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	4	25
Fundusz Solidarnościowy	4	11
Szczególna ochrona niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu	4	174
Prawo telekomunikacyjne	4	745
Szczególne rozwiązania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych	4	20
Kodeks karny skarbowy	4	16
Prawo budowlane	4	38
Prawo oświatowe	4	150
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencja Wywiadu	4	17
Zawody pielęgniarstwa i położnej	4	423
Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej	4	27
Zmiana ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	3	23
Związek metropolitalny w województwie śląskim	3	13
Zmiana ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw	3	21

Liczba aktów zmieniających przekłada się na ilość ingerencji w teksty zmienianych aktów prawnych.

Sprawdziłem, jak często były zmieniane adresowalne jednostki redakcyjne (czyli artykuły, ustępy, punkty, litery i tiret) 50 najczęściej nowelizowanych w 2024 r. ustaw.

Na pierwszym miejscu w 2024 r. jest Pomoc obywatelom Ukrainy z 923 ingerencjami w jednostki redakcyjne. Drugie miejsce zajmuje ustawa o odnawialnych źródłach energii, której jednostki zostały zmienione 859 razy. Prawo telekomunikacyjne doczekało się 745 zmian w jednostkach

redakcyjnych, a ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych – 726. Pierwszą piątkę zamyka Prawo energetyczne z liczbą 627 zmienionych jednostek redakcyjnych (zob. tabela 2. 50 najczęściej zmienianych ustaw w 2023 r., ostatnia kolumna). W przypadku tego kryterium również widać znaczącą poprawę w stosunku do 2023 r. Prawo energetyczne miało w 2023 r. 4870 razy zmieniane jednostki redakcyjne, a Kodeks postępowania cywilnego – 1418. W 2024 r. w 50 najczęściej zmienianych aktach prawnych zmieniono łącznie 8436 jednostek redakcyjnych. W 2023 r. – aż 24 963 jednostki. To oznacza zmniejszenie liczby ingerencji o ponad 60 proc., porównując rok do roku.

Vacatio legis

Poza ilościami publikowanych aktów i zmian do nich bardzo ważnym elementem wzmagającym zjawisko inflacji prawa jest krótkie, bądź nieistniejące, *vacatio legis*, czyli czas, jaki upływa od opublikowania aktu do jego wejścia w życie.

Aktów prawnych, które miały w 2024 r. daty wejścia w życie wcześniejsze niż data publikacji, było 39 (w 2023 – 95, w 2022 – 60, w 2021 – 55, w 2020 – 74, w 2019 – 90). Aktów, które miały taką samą datę publikacji i wejścia w życie, było 20 (w 2023 – 58, w 2022 – 99, w 2021 – 35, w 2020 – 112, w 2019 – 47). O skali możliwych problemów z przystosowywaniem się obywateli, przedsiębiorców i administracji do zmian w prawie dużo mówi liczba wersji czasowych aktów, których data wejścia w życie była wcześniejsza niż data

opublikowania aktu zmieniającego. Zgodnie z Konstytucją RP i ustawami taka sytuacja powinna być czymś całkowicie wyjątkowym, tymczasem wystąpiła 35 razy (w 2023 – 45, w 2022 – 99, w 2021 – 57, w 2020 – aż 104, w 2019 – 43 razy).

Jak wynika z danych, praktyka rezygnowania czy ograniczania *vacatio legis* ma się niestety dobrze. To, co powinno być wyjątkiem, ustawodawca stosuje często. To jeden z poważniejszych czynników wpływających na odczuwaną pewność prawa i stopień zaufania do państwa, przede wszystkim przez przedsiębiorców, biznes. Skala wprowadzania nowych norm do systemu prawa bez zachowania *vacatio legis* obrazuje słabość administracji państwowej w planowaniu i przeprowadzaniu działań legislacyjnych.

Liczba dat wejścia w życie i tempo procesu legislacyjnego

Akt prawny może mieć więcej niż jedną datę wejścia w życie i nie jest to praktyka z zasady błędna. W 2024 r. opublikowano trzy akty prawne mające po 6 dat wejścia w życie: – ustawę – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej, – Prawo komunikacji elektronicznej, – rozporządzenie w sprawie wykazu gmin, w których są stosowane szczególne rozwiązania związane z usuwaniem skutków powodzi z września 2024 r., oraz rozwiązań stosowanych na ich terenie.

I znowu – to wysoka liczba dat wejścia w życie, ale w 2023 r. opublikowano trzy akty prawne mające po 11 dat wejścia w życie.

Duża liczba dat wejścia w życie w obrębie jednej ustawy uniemożliwia samodzielną analizę zmian i ich zakresu w kolejnych datach. Ustawodawca wrócił w tym zakresie do wyniku z 2022 r., gdy opublikował trzy ustawy, z których każda miała 7 dat wejścia w życie.

Tempo przygotowywania aktów zmieniających i nowych aktów również ma ogromne znaczenie dla pewności prawa.

W 2024 r. pełną ścieżkę legislacyjną (zgłoszenie projektu do łaski marszałkowskiej, trzy czytania w Sejmie, Senat, podpis prezydenta, publikacja w Dzienniku Ustaw) pokonało 14 aktów w czasie krótszym niż 30 dni. Co oznacza istotny wzrost w stosunku do 2023 r., gdy z szybkiej ścieżki legislacyjnej skorzystano tylko w przypadku 8 ustaw (34 ustaw w 2022 r., 12 w 2021 r. i 16 w 2020 r.).

Z pewnością wiele osób będzie skłonnych wytłumaczyć szczególnymi okolicznościami przeprowadzenie przez pełną ścieżkę legislacyjną, w ciągu zaledwie 9 dni, ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw w związku z wrześniową powodzią na południu kraju. Dlaczego jednak w ciągu 13 dni procedowano zmianę ustawy o dokumentach publicznych, a 14 dni zmianę ustawy o sporcie? Pośpiech legislacyjny ujawnia często słabości w działaniu państwa, budzi też podejrzenia, że prawo zmieniane jest na bieżące potrzeby polityczne, z pominięciem czasu potrzebnego na konsultacje i wypracowywanie najlepszych rozwiązań (zob. tabela 3. Ustawy, dla których proces legislacyjny w 2024 r. trwał krócej niż 30 dni).

Tabela 3. Ustawy, dla których proces legislacyjny w 2024 r. trwał krócej niż 30 dni

Tytuł ustawy	Identyfikator aktu	Liczba dni w procesie legislacyjnym
Zmiana ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw	Dz.U.2024.1473	9
Zmiana ustawy o dokumentach publicznych	Dz.U.2024.1155	13
Zmiana ustawy o sporcie	Dz.U.2024.1166	14
Zmiana ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku oraz niektórych innych ustaw	Dz.U.2024.1831	14
Zmiana ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych	Dz.U.2024.232	15
Zmiana ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	Dz.U.2024.1165	15
Zmiana ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw	Dz.U.2024.1717	19
Zmiana ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	Dz.U.2024.1494	21
Finansowanie działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji amunicji	Dz.U.2024.1826	22
Zmiana ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów	Dz.U.2024.1827	22
Zmiana ustawy o publicznej służbie krwi	Dz.U.2024.1229	24
Zmiana ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa oraz ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji	Dz.U.2024.1246	24
Zmiana ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych	Dz.U.2024.1828	27
Zmiana ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych	Dz.U.2024.649	28

✓ Zmiany w systemie podatkowym pod koniec roku

Rzadziej niż w latach poprzednich ustawodawca łamał kolejną zasadę dobrej legislacji – niewprowadzania zmian w systemie podatkowym na miesiąc przed początkiem kolejnego roku.

W dniu 23 grudnia 2024 r. ustawodawca ogłosił zmiany w kilkunastu przepisach ustawy o podatku od towarów i usług, które weszły w życie 1 stycznia 2025 r. Ingerencje w VAT wynikały ze zmian w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Niewielką zmianę w Ordynacji podatkowej opublikowano 11 grudnia; weszła w życie 1 stycznia 2025 r.

W 2023 r. niewielkim zmianom uległy: ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych i Ordynacja podatkowa. W 2022 r. zmieniono trzy ustawy podatkowe, przy czym zmiany były niewielkie.

To dobra informacja dla przedsiębiorców, doradców podatkowych, księgowych, ale też dla administracji skarbowej. Dla porównania – w 2021 r. PIT, CIT, VAT, Ordynację podatkową i ustawę akcyzową zmieniono tylko w grudniu 13 razy. Widać więc istotną poprawę w ostatnich trzech latach.

✓ Uzależnianie daty wejścia w życie od zdarzenia przyszłego

Ustawodawca w 2024 r. nadal korzystał z kontrowersyjnej techniki legislacyjnej, uzależniając wejście w życie aktu prawnego od zdarzenia przyszłego⁴. Najbardziej znanym przykładem takiej praktyki jest wdrażanie w Polsce doręczeń elektronicznych.

Dużo emocji w 2023 r. dostarczyła konsumentom prawa, pełnomocnikom, ale też pracownikom administracji publicznej i przedsiębiorcom kwestia daty wdrożenia w Polsce doręczeń elektronicznych. Kluczowe daty wejścia w życie tej instytucji, w których obowiązek stosowania doręczeń elektronicznych obejmować miał kolejne grupy podmiotów, miały zostać określone w komunikacie ministra⁵.

Z powodu braku technicznej gotowości państwa do wdrożenia rozwiązania trzeba było zmienić daty. I prawodawca zdecydował się zmienić komunikatem komunikat o dacie wdrożenia, zamiast po prostu wydać kolejny komunikat. Operację tę kilka tygodni później powtórzono, a w międzyczasie część dat wejścia w życie ustawy

o doręczeniach elektronicznych zmieniono przygotowaną na ostatnią chwilę ustawą zmieniającą.

Sytuacja z końca 2023 r. powtórzyła się w 2024 r. W lipcu prawodawca po raz kolejny komunikatem⁶ zmienił komunikat określający daty wejścia w życie ustawy o doręczeniach, a pod koniec roku znowelizowano ustawę i datę wdrożenia niektórych postanowień dotyczących doręczeń przesunięto na 1 stycznia 2026 r. Przez kilka tygodni po tej ostatniej zmianie trwały gorące dyskusje między ekspertami a urzędnikami Ministerstwa Cyfryzacji, kto i kiedy jest zobowiązany założyć skrzynkę do e-doręczeń⁷.

Program LEX oczywiście pomoże Państwu w ustaleniu, jakie są rzeczywiste daty wejścia w życie poszczególnych ustaw i ich jednostek redakcyjnych. Opisana powyżej technika legislacyjna jest błędogenna, wprowadza duże zamieszanie i niezrozumienie wśród podmiotów stosujących prawo, od czego właściwie zależy data wejścia w życie ustawy.

⁴ Par. 46 rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016.283).

⁵ Art. 155 ust. 10 ustawy z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U.2023.285).

⁶ Komunikat ministra cyfryzacji z 12 lipca 2024 r. zmieniający komunikat w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym (M.P.2024.1078).

⁷ Obowiązek skrzynki e-doręczeń dla prawników wątpliwy prawnie, G. Sibiga, prawo.pl, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/e-doreczenia-obowiazek-dla-radcow-adwokatow-opinia-prof-grzegorz-sibiga,530480.html>.

Kontrowersje w stosowaniu prawa związane z konfliktem między organami państwa

Od momentu zaprzysiężenia w 2023 r. nowego rządu publikacje niektórych wyroków Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw poprzedzane były przez wydawcę, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, krótkim wstępem. W wyroku K 8/21⁸ możemy przeczytać:

Zgodnie z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. p. Polsce z dn. 7.05.2021 r., skarga nr 4907/18; Wałęsa p. Polsce z dn. 23.11.2023 r., skarga nr 50849/21; M.L. p. Polsce z dn. 14.12.2023 r., skarga nr 40119/21, Trybunał Konstytucyjny jest pozbawiony cech trybunału powołanego ustawą, gdy w jego składzie zasiada osoba nieuprawniona. Zgodnie z tymi orzeczeniami, publikowany wyrok wydany został w składzie ustalonym z naruszeniem podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i w konsekwencji naruszającym istotę prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy.

Ostatecznie, z przytoczoną dodatkową informacją, w Dzienniku Ustaw opublikowano trzy wyroki, a w Monitorze Polskim jeden⁹.

W marcu 2024 r. Sejm podjął uchwałę¹⁰, w której uznał, że „Naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i prawa w działalności Trybunału Konstytucyjnego przybrały

skale, która uniemożliwia temu organowi wykonywanie ustrojowych zadań w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, w tym ochrony praw człowieka i obywatela”. Rządowe Centrum Legislacji nie zamieszcza od tamtego czasu wyroków Trybunału Konstytucyjnego w dziennikach urzędowych. Ostatni wyrok opublikowano w Dzienniku Ustaw 4 marca 2024 r.¹¹

Rządowe Centrum Legislacji nie opublikowało w dziennikach urzędowych 22 wyroków Trybunału Konstytucyjnego¹².

W grudniu 2024 r. rząd przyjął uchwałę¹³, w której zapisał, że „ogłaszanie w dziennikach urzędowych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego mogłoby doprowadzić do utrwalenia stanu kryzysu praworządności”.

Obie uchwały, Sejmu i rządu, podejmują kwestię konstytucyjności Trybunału Konstytucyjnego i jest to dla mnie przejaw dążenia do przełamania impasu czy przynajmniej uporządkowania faktów dotyczących działalności kluczowej instytucji państwowej. Mają one jednak charakter deklaracyjny i nie rozwiązują narosłych problemów. Konflikt między organami państwa trwa. Opisana sytuacja nie przyczynia się do zwiększania poczucia pewności prawa.

Podsumowanie

Rok 2024 to nagłe wyhamowanie wielu niekorzystnych zjawisk związanych z tworzeniem i publikowaniem prawa w Polsce. Opisane przeze mnie znaczne zmniejszenie ilości publikowanych aktów prawnych, ilości zmian w ustawach, w tym najistotniejszych dla obrotu gospodarczego, ilości nowych wersji czasowych aktów prawnych, ilości jednostek redakcyjnych, w których dokonano ingerencji, ilości dat wejścia w życie aktów prawnych czy ograniczenie uzależniania określenia daty wejścia w życie aktu od zdarzenia przyszłego to dobra informacja dla wszystkich konsumentów prawa.

Szczególnie ważna jest dla przedsiębiorców i urzędników – mniejsza ilość regulacji, mniejsza ilość zmian w prawie oznacza mniej wątpliwości i problemów przy interpretowaniu norm prawnych.

Wojna w Ukrainie i konflikt między organami państwa będą nadal wpływać na poziom pewności prawa. Prawdopodobnie pojawią się kolejne czynniki silnie oddziałujące na administrację i społeczeństwo i wymagające wysokiej jakości legislacji, by znaleźć najlepszą odpowiedź na wyzwania.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2023 r., sygn. akt K 8/21 (Dz.U.2023.2735).

⁹ Miejsca publikacji wyroków TK: Dz.U.2023.2698, Dz.U.2023.2735, Dz.U.2024.96 oraz M.P.2023.1468.

¹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P.2024.198)

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 lutego 2024 r., sygn. akt SK 90/22 (Dz.U.2024.300).

¹² Stan na 28 stycznia 2025 r.

¹³ Uchwała nr 162 Rady Ministrów z 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa (M.P.2024.1068).

Niska jakość legislacji pozostaje jednak faktem – odsyłam Państwa do raportu „**Poprawmy prawo**” za ubiegły rok. Pozostaje mieć nadzieję, że znaczne ograniczenie skali produkcji prawa w Polsce stanie się trwałą tendencją. Sprawdzę, czy tak się stało, już za rok.

Zmienność polskiego prawa, nieprzestrzeganie zasad dobrej legislacji i związana z tym niepewność prawa sprawiają, że wiele osób, które nie mają dostępu do

profesjonalnych programów z informacją prawną, szuka takich informacji w Internecie. Wolters Kluwer od 2020 r. udostępnia bezpłatnie największą w Polsce bazę ujednoliconych (czyli zawierających wszystkie zmiany) aktów prawnych. Dzięki Open LEX każdy może sprawdzić obowiązującą wersję aktu prawnego. Statystyki odsłon pokazują, czym żyły osoby mieszkające w Polsce w ostatnim czasie (zob. tabela 4. 50 najpopularniejszych aktów prawnych w programie Open LEX w 2024 r.).

Tabela 4. 50 najpopularniejszych aktów prawnych w programie Open LEX w 2024 roku

Tytuł aktu prawnego	Liczba odsłon w 2023 r.
Kodeks karny	2 682 983
Kodeks postępowania cywilnego	2 198 384
Kodeks pracy	1 995 834
Kodeks cywilny	1 992 271
Kodeks postępowania karnego	1 671 663
Kodeks postępowania administracyjnego	1 139 180
Prawo o ruchu drogowym	691 300
Podatek od towarów i usług	681 309
Kodeks wykroczeń	668 331
Prawo zamówień publicznych	644 546
Prawo budowlane	595 094
Podatek dochodowy od osób fizycznych	574 703
Policja	563 863
Ordynacja podatkowa	535 498
Karta nauczyciela	508 056
Kodeks wyborczy	503 447
Środki przymusu bezpośredniego i broń palna	477 684
Koszty sądowe w sprawach cywilnych	461 479
Obrona ojczyzny	437 803
Kodeks spółek handlowych	429 340
Samorząd gminny	373 657
Finanse publiczne	356 452
Kodeks karny wykonawczy	354 877
Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie	337 481
Podatek dochodowy od osób prawnych	331 127
Pomoc społeczna	323 933
Prawo oświatowe	299 204

Tytuł aktu prawnego	Liczba odstón w 2023 r.
Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia	262 039
Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	257 649
Gospodarka nieruchomościami	244 853
Prawo wodne	242 630
Kodeks rodzinny i opiekuńczy	234 593
Prawo upadłościowe	228 240
Postępowanie egzekucyjne w administracji	205 193
Kodeks karny skarbowy	203 630
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej	198 937
Emerytury i renty z funduszu ubezpieczeń społecznych	197 030
Prawo o ustroju sądów powszechnych	187 368
Cudzoziemcy	167 541
Rachunkowość	151 720
Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce	149 709
Prawo przedsiębiorców	147 104
Drogi publiczne	144 504
System ubezpieczeń społecznych	138 962
Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	138 734
Służba więzienna	132 399
Prawo bankowe	132 368
Pracownicy samorządowi	131 415
Prawo ochrony środowiska	124 121
SUMA	25 850 238

W kolejnych rocznych raportach będę dostarczać Państwu informacji o inflacji prawa, czyli o poszerzaniu zakresu regulacji oraz o liczbie i częstotliwości zmian. Chciałbym, żeby „Raport dotyczący inflacji prawa” stał się częścią debaty nad jakością i pewnością polskiego prawa.



Autor:

Jacek Jasioneck

Dział Zarządzania Produktami, Wolters Kluwer Polska

Dane do „Raportu dotyczącego inflacji prawa 2024”:

Grzegorz Kurek, Senior Business Analyst, Wolters Kluwer Polska

Aleksander Worakowski, Senior Project & Program Manager

LEX Search & OpenLEX Product Manager, Wolters Kluwer Polska

Eksperci, którzy wsparli nas w akcji „Poprawmy prawo”

- ▶ **prof. Rafał Adamus**, radca prawny, wykładowca w Katedrze Prawa Gospodarczego i Finansowego Uniwersytetu Opolskiego
- ▶ **Marcin Bandurski**, adwokat, wspólnik w kancelarii PROKURENT
- ▶ **dr Łukasz Bernatowicz**, prezes Związku Pracodawców BCC, wiceprzewodniczący Rady Dialogu Społecznego
- ▶ **dr n. med. Łukasz Cichocki**, Szpital Kliniczny im. dr. Józefa Babińskiego w Krakowie
- ▶ **Tomasz Darowski**, radca prawny, partner z Praktyki Infrastruktury i Energetyki, Domański Zakrzewski Palinka
- ▶ **Michał Dąbrowski**, dyrektor zarządzający Zarządu Głównego Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami
- ▶ **Anna Maria Dukat**, ekspert BCC ds. niepełnosprawności i polityki senioralnej
- ▶ **Aleksandra Ejsmont**, radczyni prawna prowadząca własną kancelarię
- ▶ **Katarzyna Fortak-Karasińska**, radca prawny, założycielka kancelarii F/K Legal
- ▶ **Marek Foryś**, radca prawny prowadzący własną kancelarię radców prawnych
- ▶ **dr Agnieszka Grabowska-Toś**, radczyni prawna, wspólniczka w Kancelarii Radców Prawnych Kania Stachura Toś
- ▶ **Tomasz Grumowicz**, radca prawny prowadzący własną kancelarię
- ▶ **dr Anna Hlebicka-Józefowicz**, szefowa zespołu doradztwa regulacyjnego i legislacji, kancelaria Domański Zakrzewski Palinka
- ▶ **Anna Iłowiecka**, adwokat, Kancelaria Fairfield
- ▶ **Magdalena Januszewska**, radca prawny specjalizująca się w prawie pracy, ubezpieczeń i zabezpieczenia społecznego
- ▶ **Stanisław Jastrzębski**, przewodniczący Związku Gmin Wiejskich RP, wójt gminy Długosiodło
- ▶ **Piotr Jarzyński**, prawnik z Kancelarii Prawnej Jarzyński & Wspólnicy
- ▶ **ppłk Andrzej Juźwiak**, rzecznik prasowy Komendanta Głównego Straży Granicznej
- ▶ **Katarzyna Kamecka**, ekspert ds. prawa pracy Polskiego Towarzystwa Gospodarczego

- ▶ **Robert Kamionowski**, radca prawny z kancelarii Peter Nielsen & Partners
- ▶ **Patrycja Kasica**, adwokatka prowadząca własną kancelarię
- ▶ **Adam Kasprzyk**, dr nauk prawnych, wykładowca Wyższej Szkoły Humanistyczno-Przyrodniczej w Sanoku
- ▶ **Alicja Kociemba**, adwokat specjalizująca się w obsłudze prawnej ochrony zdrowia i sprawach medycznych
- ▶ **Patryk Kozierkiewicz**, prawnik Polskiego Związku Firm Deweloperskich
- ▶ **dr hab. Grzegorz Krawiec**, prof. Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
- ▶ **Dorota Kulińska**, adwokat, dyrektor Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
- ▶ **dr Tomasz Lasocki** z Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, ekspert Federacji Przedsiębiorców Polskich
- ▶ **Robert Lisicki**, radca prawny, dyrektor Departamentu Pracy Konfederacji Lewiatan
- ▶ **Joanna Maj**, radca prawny, SWK Legal
- ▶ **Agnieszka Majewska**, rzecznik MŚP
- ▶ **Damian Mazanowski**, radca prawny w Kancelarii Prawnej Wojarska Aleksiejuk & Wspólnicy
- ▶ **Joanna Parafianowicz**, adwokatka prowadząca własną kancelarię
- ▶ **Wojciech Pawłuszko**, radca prawny, Biuro Prawne Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.
- ▶ **Bartosz Piliński**, prezes Fundacji Court Watch Polska. **Jakub Słupski**, adwokat, Patpol Legal. **Ewelina Bosek**, radczyni prawna, Markiewicz Sroczyński Mioduszewski
- ▶ **Marek Pleśniar**, dyrektor biura Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Kadry Kierowniczej Oświaty (OSKKO)
- ▶ **Andrzej Porawski**, dyrektor biura Związku Miast Polskich
- ▶ **Michał Pytko**, radca prawny z Krakowa
- ▶ **prof. Grzegorz Sibiga** z Instytutu Nauk Prawnych PAN
- ▶ **Bernadeta Skóbel**, radca prawny, kierownik Działu Monitoringu Prawnego i Ekspertyz Związku Powiatów Polskich
- ▶ **Joanna Torbé-Jacko**, adwokat, ekspert BCC ds. prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, przewodnicząca Roboczego Zespołu ds. Prawa Pracy przy Rzeczniku MŚP
- ▶ **dr hab. n. praw. Radosław Tymiński**, adwokat
- ▶ **Marek Wójcik**, sekretarz strony samorządowej KWRiST
- ▶ **Jakub Żaczek**, adwokat, Kancelaria Adwokacka Radosław Tymiński

Zapraszamy do kontaktu z redakcją **Prawo.pl**



Ewa Usowicz
redaktor naczelna Prawo.pl,
dyrektor Działu Serwisów Informacyjnych
Wolters Kluwer Polska
✉ Ewa.Usowicz@wolterskluger.com



dr Krzysztof Koślicki
zastępca redaktora naczelnej Prawo.pl,
zastępca dyrektora Działu Serwisów Informacyjnych
Wolters Kluwer Polska
✉ Krzysztof.Koslicki@wolterskluger.com

Redaktorzy prowadzący poszczególne sekcje tematyczne Prawo.pl:



PRAWNICY I SĄDY
Patrycja Rojek-Socha
✉ Patrycja.Rojek@wolterskluger.com



PODATKI
Monika Pogroszewska
✉ Monika.Pogroszewska@wolterskluger.com



KADRY I BHP
Grażyna J. Leśniak
✉ Grazyna.Lesniak@wolterskluger.com



SAMORZĄD I ADMINISTRACJA
Robert Horbaczewski
✉ Robert.Horbaczewski@wolterskluger.com



PRAWO W BIZNESIE
Renata Krupa-Dąbrowska
✉ Renata.Krupa@wolterskluger.com



PRAWO W BIZNESIE
Tomasz Ciechoński
✉ Tomasz.Ciechonski@wolterskluger.com



ZDROWIE
Inga Stawicka
✉ Inga.Stawicka@wolterskluger.com



OŚWIATA
Monika Sewastianowicz
✉ M.Sewastianowicz@wolterskluger.com



STUDENCI
Monika Sewastianowicz
✉ M.Sewastianowicz@wolterskluger.com

Zapraszamy do kontaktu z redakcją LEX:



Jacek Żmuda
dyrektor Działu Publikacji Elektronicznych
Wolters Kluwer Polska
✉ Jacek.Zmuda@wolterskluger.com



Jacek Jasione
dyrektor Działu Zarządzania Produktami
Wolters Kluwer Polska
✉ Henryk.Jasione@wolterskluger.com



Prawo.pl

Otwarty serwis informacyjny tworzony przez zespół doświadczonych dziennikarzy.

Istnieje od 2018 r. i z każdym rokiem coraz bardziej umacnia swoją pozycję na rynku.

Serwis publikuje wiarygodne newsy prawne, wywiady, opinie i komentarze ekspertów oraz najnowsze wyroki polskich i unijnych sądów.





Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
ul. Przyokopowa 33
01-208 Warszawa
PL-poczta@wolterskluwer.com
www.wolterskluwer.pl

Infolinia 801 04 45 45
22 535 88 00

PARTNERZY RAPORTU

