

# POLITYKA PUBLICZNA OPARTA NA DOWODACH OCENA POLSKI

GABRIEL HAWRYLUK | PIOTR OLIŃSKI | PATRYK WACHOWIEC  
HUBERT WEJMAN | MARCIN ZIELIŃSKI





Tworzenie polityk publicznych opartych na dowodach (*evidence-based policy making*, EBPM) to – w najszerszym znaczeniu – sformalizowany proces, w którym władza angażuje wysokiej jakości zasoby celem wywołania pożądaných przez nią zmian świecie realnym. Bardziej szczegółowo jest to podejście, w którym interwencje państwa (bądź ich brak) uzasadnione są rzetelnymi danymi z różnych źródeł, w tym od samych obywateli. Taki sposób rządzenia zapewnia z jednej strony optymalne rozwiązywanie problemów, a z drugiej umożliwia przekonanie zainteresowanych, że istotne dla nich decyzje nie zostały podjęte przez państwo arbitralnie lub bez uwzględnienia ich interesu – przyczyniając się w ten sposób do zwiększenia legitymacji władzy i ogólnej poprawy sytuacji obywateli.

Opracowanie zawiera autorską ocenę EBPM w Polsce w ostatnich latach – do wyborów parlamentarnych w październiku 2023 roku. Skoncentrowano się w nim na czterech obszarach: podstawowych wartościach, systemie podatkowym, regulacjach stylu życia i sektorze energetycznym. Diagnozę sytuacji w każdej z tych dziedzin uzupełniają związane rekomendacje.

Obserwacje, jakie wyłaniają się z poszczególnych części, nie napawają optymizmem. Państwo, a w szczególności władza centralna, w bardzo skąpy sposób korzysta z dobrodziejstw EBPM, przedkładając agendę aktualnie rządzącego ugrupowania nad merytoryczne rozwiązywanie zastanych problemów. Zmiana władzy, jaka nastąpiła w Polsce pod koniec 2023 roku, i zapowiadane przez jej przedstawicieli przywrócenie standardów mogą dać impuls do poprawy tego stanu rzeczy. Będzie to jednak wymagało gruntownej reorientacji zasad tworzenia polityk publicznych i samoograniczenia rządzących, co w warunkach daleko idącej polaryzacji społeczeństwa, nasilenia populizmu i permanentnej kampanii wyborczej może nie być dla niej atrakcyjne. Najbliższe miesiące pokażą, czy te obietnice będą realizowane w praktyce.

Publikacja powstała w ramach projektu prowadzonego pod egidą EPICENTER (*European Policy Information Center*), zrzeszającego liberalne think-tanki z państw członkowskich Unii Europejskiej i Wielkiej Brytanii. Opracowanie jest częścią raportu opisującego sytuację EBPM w dziewięciu dziedzinach w Europie.



# Spis treści

|                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|
| Patryk Wachowiec · <b>Podstawowe wartości</b> .....             | <b>7</b>  |
| Marcin Zieliński, Hubert Wejman · <b>System podatkowy</b> ..... | <b>17</b> |
| Gabriel Hawryluk · <b>Regulacje stylu życia</b> .....           | <b>29</b> |
| Piotr Oliński · <b>Regulacje rynku energetycznego</b> .....     | <b>49</b> |



# Podstawowe wartości

Patryk Wachowiec

## W obronie demokracji, rządów prawa oraz praw i wolności człowieka

Tworzenie polityk publicznych opartych na dowodach (*evidence-based policy making*, EBPM) to proces polegający na zaangażowaniu wysokiej jakości informacji, personelu, umiejętności i procedur do podejmowania decyzji dotyczących interwencji państwa<sup>1</sup>. Obejmuje on z jednej strony obowiązek oparcia decyzji na najlepszych dostępnych dowodach, a z drugiej wymóg uzasadnienia, dlaczego część tych dowodów jest w danym momencie niedostępna oraz dlaczego mimo to konkretna interwencja ma być podjęta<sup>2</sup>. Przez „dowody” należy rozumieć różnorodne adekwatne źródła informacji, w tym przede wszystkim dane ilościowe, jak również jakościowe, takie jak opinie, wyniki konsultacji czy ekspertyzy naukowe<sup>3</sup>.

---

1 B. Head, *Evidence-based policy: principles and requirements* [w:] Productivity Commission, *Strengthening Evidence Based Policy in the Australian Federation, Volume 1: Proceedings*, Canberra 2010, s. 14.

2 Komisja Europejska, ‘*Better regulation*’ toolbox, lipiec 2023, [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en), s. 8.

3 Ibid., s. 8–9.

EBPM ma istotne znaczenie dla ochrony podstawowych wartości: rządów prawa, demokracji oraz praw i wolności człowieka, na których opiera się zarówno Unia Europejska, jak i Rada Europy<sup>4</sup>. Poszanowanie tych wartości jest obowiązkiem państw członkowskich<sup>5</sup>, które nie mogą doprowadzić do pogorszenia jego ochrony<sup>6</sup>. Jednakże, podobnie jak w przypadku krajowych regulacji, państwa członkowskie mają względną swobodę w wyborze środków pozwalających na urzeczywistnienie tego wymogu<sup>7</sup>.

W kontekście podstawowych wartości EBPM pełni więc podwójną rolę. W aspekcie pozytywnym przyczynia się do urzeczywistnienia tych wartości, zapewniając, że w procesie projektowania polityk publicznych uwzględniony zostanie ich wpływ na rządy prawa, demokrację oraz prawa i wolności człowieka. To właśnie możliwość osiągnięcia stanu zgodności z podstawowymi wartościami w różny sposób sprawia, że polityki publiczne powinny być oparte na dowodach, aby obowiązek ten mógł być zrealizowany najbardziej efektywnie.

Z kolei w aspekcie negatywnym EBPM przyczynia się do niepogorszenia stopnia ochrony podstawowych wartości. W tym względzie, biorąc pod uwagę „domniemanie wolności”, obowiązkiem państwa powinno być uzasadnienie wszelkich bezpośrednich i pośrednich skutków polityk publicznych mogących wpływać na poziom tej ochrony<sup>8</sup>.

EBPM pozwala zatem zapewnić efektywność przy realizacji podstawowych wartości oraz obiektywizm i proporcjonalność przy ich ograniczaniu, określając granice uznania dla państwa przy projektowaniu i wdrażaniu polityk publicznych.

---

4 Zob. art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej oraz preambułę do Statutu Rady Europy.

5 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 16 lutego 2022, *Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 169.

6 W odniesieniu do wartości rządów prawa zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 20 kwietnia 2021, *Repubblika przeciwko Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, pkt 63.

7 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 16 lutego 2022, *Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie*, C-156/21, ECLI:EU:C:2021:974, pkt 233, w tym odwołania do art. 4 ust. 2 TUE.

8 L. Balcerowicz, *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, Warszawa 2012, s. 27. Na temat wykładni prawa na korzyść wolności zob. J. Roszkiewicz, *Wykładnia in favorem libertatis jako wymóg konstytucyjny w świetle orzecznictwa*, Warszawa 2023, s. 17 i zawarte tam odesłania.



Chociaż EBPM jest konceptem znanym od dawna, to jego znaczenie istotnie wzrosło w czasach rządów populistów<sup>9</sup>. W Polsce systematyczne ograniczanie zasady podziału władz, kosztem przede wszystkim niezależności sądownictwa, doprowadziło do wytworzenia warunków do tzw. wielkiej korupcji. Obejmuje ona działania władzy opierające się na dyskrecjonalności decyzji ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb i interesów własnego zaplecza politycznego – przy braku odpowiedzialności, rozliczalności i transparentności<sup>10</sup>. Jakkolwiek rezultat wyborów parlamentarnych w 2023 roku najprawdopodobniej przyniesie odwrócenie tego trendu, to należy pamiętać, że dotychczasowa władza celowo uniemożliwiała odpolitycznienie niektórych instytucji, np. przenosząc kompetencję do zmiany jej kierownictwa z rządu na prezydenta, co utrudni egzekwowanie nowych polityk w zgodzie z podstawowymi wartościami<sup>11</sup>.

## Oslabianie EBPM w celu podważenia podstawowych wartości

Od końca 2015 roku polskie władze metodycznie podważały znaczenie EBPM – używając do tego zarówno interwencji ustawodawcy, jak i miękkich praktyk. Jednym z pierwszych działań była rezygnacja przez rząd z tworzenia założeń projektów ustaw oraz możliwość pominięcia etapu konsultacji społecznych i opiniowania<sup>12</sup>. Pozwalało to „ukrywać” rządowe projekty przed opinią publiczną i przedstawiać je na bardzo późnym etapie procesu legislacyjnego, niedługo przed skierowaniem ich do parlamentu.

---

9 C. Gade, *When is it justified to claim that a practice or policy is evidence-based? Reflections on evidence and preferences*, „Evidence & Policy” (publikacja online przed wydaniem drukiem), <https://doi.org/10.1332/174426421X16905606522863>, s. 2.

10 Fundacja im. Stefana Batorego, *Ocena odporności państwa na nadużycia władzy. Edycja 2023*, Warszawa 2023, s. 9; zob. także G. Makowski, *Laying the groundwork for „grand corruption”: the Polish government’s (anti-)corruption activities in 2015–2019*, Stefan Batory Foundation, ideaForum, s. 2, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/12/Laying-the-groundwork-for-Grand-Corruption\\_ENG.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/12/Laying-the-groundwork-for-Grand-Corruption_ENG.pdf).

11 Na temat prokuratury zob. L. Pech, A. Wójcik, P. Wachowiec, *The case for activating the Rule of Law Conditionality Regulation in respect of Poland*, Bruksela 2023, s. 98 i zawarte tam odesłania.

12 G. Kopińska, *Wykluczenie interesariuszy z procesu legislacyjnego*, [w:] P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michałek, A. Vetulani-Cęgiel, *Polski Bezład Legislacyjny. Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch dekadach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021)*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, s. 26.

## Proces legislacyjny bez udziału głównych zainteresowanych

Jednym z przykładów nierzetelnego procesu legislacyjnego są prace nad rządowym projektem ustawy zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie, który, po przyjęciu przez parlament, wszedł w życie w maju 2023 roku (Dz. U. poz. 2339). Ustawa wprowadziła m.in. nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad instytucjami pożyczkowymi, zmieniła wymogi dotyczące badania zdolności kredytowej czy też obniżyła maksymalne pozaodsetkowe koszty pożyczki.

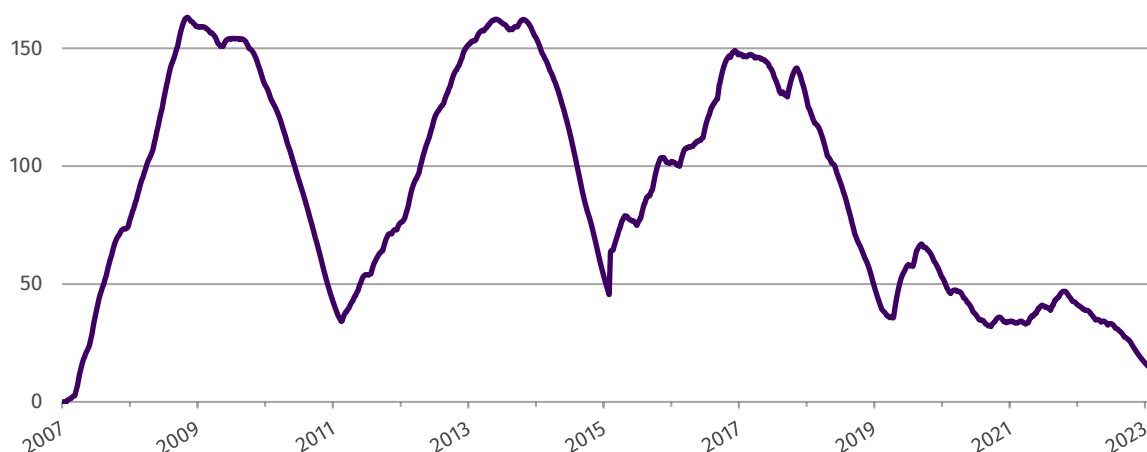
Na etapie rządowym zrezygnowano z przeprowadzenia konsultacji publicznych i opiniowania propozycji przez inne organy państwa – kierując ją bezpośrednio pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów i w żadnym stopniu nie wyjaśniając wyboru takiej ścieżki postępowania. Pierwsze uwagi do projektu wpłynęły więc dopiero po skierowaniu go do Sejmu. Niemniej, w przeciwieństwie do rządowego procesu legislacyjnego, na etapie parlamentarnym wnioskodawcy nie mają jakiegokolwiek obowiązku ustosunkować się do stanowisk organizacji pozarządowych czy innych podmiotów. W rezultacie instytucje pożyczkowe – czyli, obok konsumentów, główni zainteresowani – nie mieli realnej możliwości odniesienia się do propozycji rządu. Jest to tym bardziej bulwersujące, że dołączone do projektu uzasadnienie zawiera zwroty nacechowane emocjonalnie („lichwiarskie pożyczki, żerujące na biedzie i ludzkich dramatach”).

Samo wprowadzenie nadzoru KNF nad firmami pożyczkowymi nie budzi wątpliwości, gdyż przyczynia się do ochrony uczestników rynku oraz poprawy bezpieczeństwa i przejrzystości obrotu. Tego samego nie można jednak powiedzieć o pozostałych rozwiązaniach, biorąc w szczególności pod uwagę język, jakiego użyli wnioskodawcy w uzasadnieniu oraz brak konsultacji z zainteresowanymi. W celu zniwelowania tych mankamentów właściwe byłoby sporządzenie oceny skutków regulacji ex post (w terminie krótszym niż sugerowane przez projektodawców 4 lata od wejścia w życie ustawy), obejmującej zbadanie czy cele stawiane przez ustawodawcę zostały osiągnięte i jaki konkretny wpływ wywarły nowe przepisy na uczestników rynku pożyczkowego i konsumentów. Ocena ta powinna objąć w szczególności zasadność maksymalnym pozaodsetkowych kosztów pożyczek i ich dostępności, a także zasad oceny zdolności kredytowej i wiarygodności klientów.

Na etapie sejmowym wzrosła praktyka przedstawiania przez grupę posłów partii rządzącej projektów ustaw przygotowywanych w rządzie – przez co omiędano pozostałe wymogi bardziej skrupulatnego przygotowywania prawa<sup>13</sup>. Taki zabieg przyczyniał się do utrwalenia przekonania, że partia rządząca jest jednocześnie rządem i może swobodnie korzystać z zasobów państwa w celu realizowania swojej agendy.

Jednocześnie wielokrotnie prezentowano kluczowe poprawki do projektów ustaw, w tym takie zmieniające inne ustawy, na ostatnim etapie procesu legislacyjnego. Tworzy to wątpliwość, czy wiele ustaw przeszło wymagane przez Konstytucję pełne trzy czytania w parlamencie<sup>14</sup>.

Efektom tych praktyk było, szczególnie w ostatniej kadencji parlamentu (2019–2023), radykalne skrócenie czasu uchwalania prawa. W porównaniu do poprzednich kadencji okres ten skrócił się niemal trzykrotnie, osiągając poziom poniżej 50 dni.



**Wykres 1.1.** Średni czas pomiędzy pierwszym a trzecim czytaniem projektu ustawy w Sejmie od szóstej do dziewiątej kadencji (w dniach) (12-miesięczna średnia ruchoma). Obliczenia własne na podstawie danych sejmowych.

<sup>13</sup> A. Myrcha, *Poselska inicjatywa ustawodawcza*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 3(20)/2022, s. 138.

<sup>14</sup> K. Izdebski, *(Nie)przejrzysty proces legislacyjny i (nie)udane próby jego naprawy*, [w:] P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michałek, A. Vetulani-Cęgiel, op. cit., s. 33.

Co równie istotne, nadużywano zaufania do projektów prezentowanych przez grupy obywateli – które powinny być rozpatrywane ze szczególnym szacunkiem. Niektóre z takich projektów w rzeczywistości promowanych było przez partię rządzącą, aby nadać im walor „obywatelskości” i wpływać tym samym na nastroje opinii publicznej<sup>15</sup>.

Chociaż wzmocniono kompetencje służb parlamentarnych, w tym Biura Analiz Sejmowych, włączając do nich przygotowywanie ocen skutków regulacji do wybranych projektów ustaw, to za realizację tego zadania odpowiada jedynie kilka osób nieposiadających eksperckiej wiedzy w każdej dziedzinie<sup>16</sup>. Jeśli zaś chodzi o służby rządowe, po raz pierwszy na ich czele stanął członek partii rządzącej, co negatywnie wpłynęło na rzetelność opinii przygotowywanych do projektów ustaw, a jednocześnie pozwoliło większości parlamentarnej zachować pozory legalizmu i twierdzić, że projekty te zostały obiektywnie przeanalizowane.

Konkludując, praktyka działania rządzących od 2015 roku doprowadziła do znacznej erozji EBPM i podważenia podstawowych wartości. Umożliwiło to tworzenie i wdrażanie polityk publicznych z ograniczonym wpływem interesariuszy i rezygnację z rzetelnego przygotowywania projektów ustaw. Większość parlamentarna celowo obniżyła standardy tworzenia prawa, bo te spowalniały proces wcielania agendy politycznej w życie. Jedyną demokratyczną legitymacją polityk publicznych stał się wynik wyborów, a nie bieżący udział w ich tworzeniu organizacji pozarządowych i pozostałych zainteresowanych podmiotów.

## Oslabianie podstawowych wartości w celu podważenia EBPM

Oslabienie ochrony podstawowych wartości doprowadziło jednocześnie do obniżenia standardów EBPM. Kluczowe projekty ustaw dotyczące wymiaru sprawiedliwości, w wyniku których podważono niezależność Trybunału

---

<sup>15</sup> Ibid., s. 35–36.

<sup>16</sup> W Biurze Analiz Sejmowych utworzono Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych, którego jednym z zadań jest przygotowywanie ocen skutków regulacji. Jednak jedynie dwoje członków zespołu zatrudnionych zostało na stanowisku specjalisty ds. oceny skutków regulacji, a sześć kolejnych ma wśród swoich obowiązków sporządzanie takich ocen. Zob. <https://bas.sejm.gov.pl/Biuro.nsf/BAS.xsp?view=22>.

Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego czy Krajowej Rady Sądownictwa<sup>17</sup>, były nierzadko oparte na nieprawdziwych danych lub przygotowywane przez osoby zależne od partii rządzącej.

W przypadku Trybunału Konstytucyjnego rekomendacje będące podstawą nowej ustawy zostały wypracowane w 2016 roku przez roboczy zespół prawników powołany przez Marszałka Sejmu. Ich wiedza, niezależność, a także niejawni tryb prac były pod początku przedmiotem kontrowersji<sup>18</sup>. Efektem działania zespołu był nierzetelny raport potwierdzający wizję partii rządzącej, dający jej argumenty do „reformowania” Trybunału Konstytucyjnego w kierunku zniszczenia jego niezależności, co potwierdzili międzynarodowi eksperci i europejskie sądy<sup>19</sup>.

Jednocześnie rządzący obniżyli wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (co dotyczyło niemal 1/3 jego składu), odwołując się do potrzeby zrównania tego wieku z powszechnym wiekiem emerytalnym. Jak uznał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, polskie władze wprowadziły instytucje unijne w błąd co do rzeczywistego celu zmian, którym było odsunięcie części sędziów Sądu Najwyższego od czynnej służby i wprowadzenie w ich miejsce sędziów lojalnych sobie<sup>20</sup>. Takie samo uzasadnienie zawierała biała księga przygotowana przez rząd dla instytucji europejskich, w której rościło się od nieprawdziwych stwierdzeń prostowanych następnie przez sędziów i organizacje pozarządowe<sup>21</sup>.

---

17 8 lat PiS: niszczenie gospodarki i praworządności, M. Zieliński, P. Wachowiec (red.), Forum Obywatelskiego Rozwoju, 2023, s. 40, <https://for.org.pl/pl/a/9465>.

18 Zob. W. Sadurski, *Pułapka dworskich ekspertów zespołu Kuchcińskiego. Wokół Trybunału Konstytucyjnego*, Wyborcza.pl, 10 sierpnia 2016, <https://wyborcza.pl/7,75968,20523335,pulapka-dworskich-ekspertow-zespolu-kuchcinskiego-wokol-trybunalu.html>.

19 Zob. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z 7 maja 2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18; z 14 grudnia 2023, *M.L. przeciwko Polsce*, skarga nr 40119/21.

20 Zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: z 24 czerwca 2019, *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 84; z 5 listopada 2019, *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność sądów powszechnych)*, C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 127.

21 Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, *Odpowiedź SSP „Iustitia” na Białą Księgę w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości przedstawioną przez Rząd RP Komisji Europejskiej*, Warszawa 2018, <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/nasze-publicacje/3015-odpowiedz-stowarzyszenia-iustitia-na-biala-ksiege-w-sprawie-reform-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci-przedstawiona-przez-rzad-rzeczypospolitej-polskiej-dla-komisji-europejskiej>.

Podobnie było w przypadku Krajowej Rady Sądownictwa. W pierwszej wersji projektu ustawy, przygotowanej jeszcze przez rząd (kolejne były wnoszone przez grupy posłów partii rządzącej), w jedynej ocenie skutków regulacji przygotowanej do ustaw demontujących praworządność rządowi legislatorzy zwrócili uwagę na potencjalne negatywne skutki gospodarcze związane z obniżeniem zaufania do Polski i jej ratingu finansowego<sup>22</sup>. Projekt został natychmiast wycofany, a autora tej oceny spotkały konsekwencje służbowe. W kolejnej wersji projektu, zmieniającej zasady wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, odwołano się do potrzeby zwiększenia demokratyzacji tej instytucji przez włączenie do niej większej liczby sędziów niższego szczebla i powierzenie kompetencji do ich wyboru parlamentowi. Także te argumenty okazały się nieprawdziwe, bo w rzeczywistości wyboru dokonywała większość rządząca, co doprowadziło do podważenia Krajowej Rady Sądownictwa jako niezależnej instytucji<sup>23</sup>.

Jednocześnie prawie wszystkie projekty ustaw dotyczących tych instytucji zostały w rzeczywistości przygotowane w ramach rządu, a wnoszone były przez grupy posłów.

Podsumowując, radykalne odejście od standardów EBPM przez nieprawdziwe uzasadnianie „reform” sądownictwa i ukrywania ich pod fasadą większej demokratyzacji wymiaru sprawiedliwości pozwoliło rządzącym na obniżenie standardu ochrony podstawowych wartości, w tym przede wszystkim rządów prawa. Bez znajomości kontekstu i pełnego przebiegu procesu legislacyjnego organy oceniające te zmiany, w tym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka, miałyby znaczne trudności w identyfikacji rzeczywistych celów tych zmian.

## Rekomendacje

Daleko idące rozmontowanie zarówno ochrony podstawowych wartości, jak i standardów EBPM doprowadziło do obniżenia poziomu tworzenia i wdrażania polityk publicznych. Rezultat wyborów parlamentarnych w 2023 roku daje

---

22 Ministerstwo Sprawiedliwości, Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, w brzmieniu z 2 maja 2016, UD73, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284955>.

23 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 15 lipca 2021, *Komisja przeciwko Polsce (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)*, C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 104–108.

nadzieję na zmianę tego złego trendu. Aby jednak przywrócić te standardy nie wystarczy jedynie powrót do poprzednio obowiązujących rozwiązań i praktyk. Przywracanie podstawowych wartości wymagać będzie demokratycznej legitymacji, a w trzeciej dekadzie XXI wieku niezbędne jest unowocześnienie i zoptymalizowanie procedur tworzenia i wdrażania polityk publicznych.

Rekomendujemy zatem:

- Stworzenie nowych narzędzi projektowania i oceny polityk publicznych w oparciu o standardy europejskie i międzynarodowe.
- Utworzenie niezależnego organu wzorem funkcjonującego w ramach instytucji UE *Regulatory Scrutiny Board*, odpowiedzialnego za analizę ocen skutków regulacji.
- Dokończenie cyfryzacji procesu tworzenia prawa, w tym wprowadzenie tzw. śladu legislacyjnego – pozwalającego na sprawdzenie, kto jest rzeczywistym autorem danego przepisu lub poprawki.
- Ujednolicenie standardów projektowania polityk publicznych dla wszystkich podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą: Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Rady Ministrów i grup obywateli.
- Zwiększenie roli interesariuszy, w tym organizacji pozarządowych, przy tworzeniu polityk publicznych, m.in. poprzez tworzenie stałych grup roboczych.
- Zwiększenie znaczenia miękkich instrumentów projektowania polityk publicznych, takich jak białe księgi i raporty.





# System podatkowy

Marcin Zieliński · Hubert Wejman

System podatkowy wywiera ogromny wpływ na współczesne gospodarki. Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze, w krajach rozwiniętych państwa zbierają w podatkach i składkach zwykle równowartość od jednej trzeciej do nawet połowy PKB: w 2022 roku dochody podatkowe w Unii Europejskiej odpowiadały średnio 41,2% PKB, a w OECD – 34% PKB. Tak wysoki poziom opodatkowania w oczywisty sposób wpływa na aktywność gospodarczą podatników. Po drugie, żeby państwo mogło pobierać podatki, musi utrzymywać odpowiednie regulacje określające podstawę opodatkowania (czyli to, co ma zostać opodatkowane) i stawki (czyli to, ile – w ujęciu procentowym lub kwotowym – trzeba od danej podstawy zapłacić). Te regulacje wpływają na decyzje dotyczące np. formy umowy między podmiotami, formy prawnej prowadzonej działalności gospodarczej czy sposobu lokowania oszczędności. Ponadto skomplikowanie i zmienność przepisów generują dla płatników dodatkową niepewność związaną z tym, czy w ogóle mają oni zapłacić podatek, a jeśli tak, to według jakiej stawki, a także tym, czy w bliższej bądź dalszej przyszłości ich sytuacja nie ulegnie zmianie.

Ogólna wysokość podatków (opodatkowanie w stosunku do PKB) zależy przede wszystkim od wielkości wydatków państwa – choć państwa czerpią dochody też z innych źródeł, np. z posiadanego majątku, a także zaciągają dług na pokrycie deficytu, to w warunkach gospodarki rynkowej nie jest możliwe sfinansowanie w ten sposób całości wydatków publicznych, które nierzadko sięgają 50% PKB (w 2022 roku w Unii Europejskiej wydatki publiczne stanowiły średnio równowartość 49,6% PKB). Obniżenie ogólnego poziomu

opodatkowania, choć pożądane z perspektywy zarówno wolności gospodarczej, jak i wzrostu<sup>1</sup>, wymaga więc obniżenia wydatków. Choć można zakładać, że z perspektywy ideału polityki publicznej opartej na dowodach (*evidence-based policy*) istnieje spora przestrzeń do cięć wydatków publicznych, gdyż albo w ogóle nie służą one zakładanym celom, albo cele te można by osiągnąć przy o wiele niższych nakładach, to zagadnienie to wymaga osobnej analizy. Dlatego w tym krótkim opracowaniu nie będziemy zajmować się ogólną wysokością opodatkowania w stosunku do PKB.

Kryteria oceny systemu podatkowego, podobnie jak innych obszarów polityki publicznej, są pochodną zarówno badań teoretycznych i empirycznych, jak i wyznawanych przez oceniającego wartości – np. osoby o lewicowych poglądach są gotowe poświęcić szybszy wzrost gospodarczy w imię większej równości dochodów. Niemniej można wskazać takie cechy systemu podatkowego, które według badań sprzyjają lepszej alokacji zasobów i szybszemu wzrostowi gospodarczemu, a jednocześnie nie wywołują szerszych kontrowersji w zależności od poglądów badaczy. Wynika to z tego, że głównym celem opodatkowania jest cel fiskalny – konieczność zebrania przez państwo dochodów na pokrycie (większości) wydatków. Mogą więc istnieć spory co do tego, jak bardzo progresywny powinien być system podatkowy, czyli w jakim stopniu obciążać biedniejszych i bogatszych. Jednocześnie jednak panuje raczej szeroka zgoda co do tego, że powinien być on możliwie jak najbardziej neutralny, prosty i stabilny<sup>2</sup>.

## Neutralność

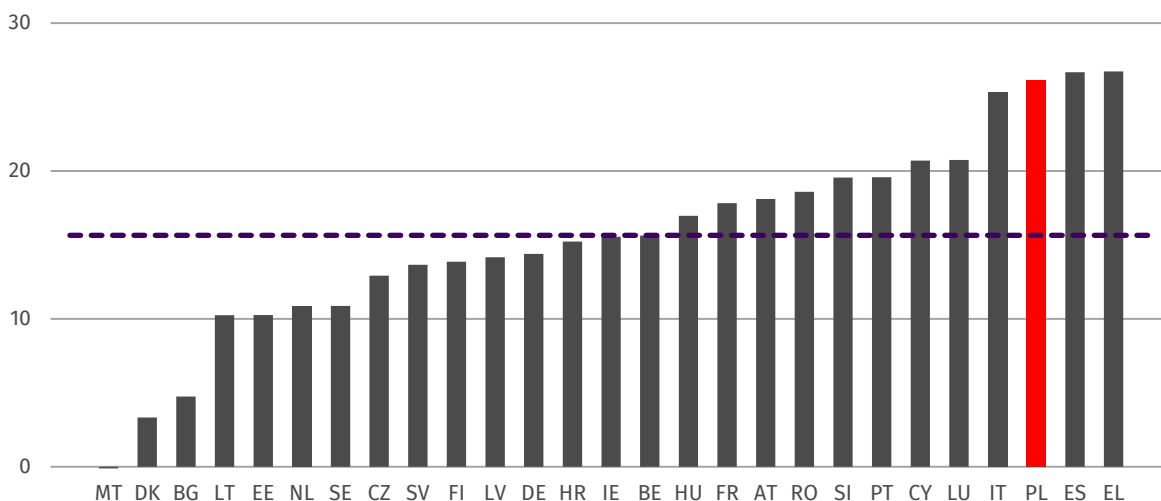
Badania empiryczne wskazują, że regulacje podatkowe, które różnie traktują podatników w zależności od organizacji (np. jej wielkości mierzonej poziomem przychodów, aktywów czy zatrudnienia), typu inwestycji, źródła finansowania itd. prowadzą do błędnej alokacji zasobów pracy i kapitału przez to,

---

1 Zob. P. Booth, *Introduction*, [w:] *Taxation, Government Spending & Economic Growth*, P. Booth (red.), London 2016, s. 14–19.

2 Szerzej te kwestie opisali A. Łaszek i R. Trzeciakowski w niepublikowanym opracowaniu pt. *Neutralne podatki. Projekt systemu bez przywilejów*. Zob. również A. Łaszek, R. Trzeciakowski, *Główne wyzwania systemu podatkowego*, 15 lipca 2021, <https://pracodawcy.rp.pl/upload/files/2021/07/glowne-wyzwania-systemu-podatkowego-laszek.pdf>.

że kierowane są one do mniej efektywnych zastosowań<sup>3</sup>. Skutkiem tego jest niższa produktywność czynników produkcji i niższy poziom produktu krajowego brutto. Międzynarodowy Fundusz Walutowy w przeglądzie poświęconym wpływowi systemu podatkowego na wzrost gospodarczy wskazuje, że wyeliminowanie błędnej alokacji zasobów pozwoliłoby na podniesienie wzrostu średnio o mniej więcej 1 p.p. rocznie<sup>4</sup>.



Wykres 2.1. Utracone wpływy z VAT w wyniku stosowania obniżonych stawek i zwolnień jako procent potencjalnych wpływów. Źródło: CASE

W Polsce ten brak neutralności widać chociażby w bardzo dużym zróżnicowaniu opodatkowania konsumpcji podatkiem od wartości dodanej, w przypadku którego są stosowane liczne zwolnienia i obniżone stawki. W efekcie, jak wskazują szacunki Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych z raportu dla Komisji Europejskiej, w 2020 roku wpływy z VAT były z powodu obniżonych stawek i zwolnień mniejsze o ponad 26% od potencjalnych (*actionable policy gap*) przy średniej dla UE na poziomie 15,7% – tylko w dwóch krajach UE ta luka była większa<sup>5</sup>.

3 Zob. D. Restuccia, R. Rogerson, *Misallocation and productivity*, „Review of Economic Dynamics”, 16(1), styczeń 2013; D. Restuccia, R. Rogerson, *The causes and costs of misallocation*, „Journal of Economic Perspectives”, 31(3), lato 2017.

4 *Upgrading the Tax System to Boost Productivity*, [w:] *Fiscal Monitor: Achieving More with Less*, International Monetary Fund, kwiecień 2017, s. 46, <https://doi.org/10.5089/9781475564662.089.ch002>.

5 European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, G. Poniatowski, M. Bonch-Osmolovskiy, A. Śmietanka et al., *VAT gap in the EU – 2023 report*,

Ponadto, w Polsce istnieje wiele rozwiązań premiujących mniejsze firmy. Na przykład w 2017 roku zaczęła obowiązywać obniżona stawka podatku dochodowego od osób prawnych na poziomie 15% (podczas gdy podstawowa CIT to 19%), ale tylko dla „małych podatników”, którymi początkowo były spółki, które w roku poprzednim osiągnęły przychody do 1,2 mln euro. W 2019 roku obniżoną stawkę zmniejszono do 9%, a od 2021 roku limit przychodów został podwyższony do 2 mln euro.

Zmiana ta, zamiast normalnej progresji, wprowadziła dwie zależne od przychodu liniowe stawki CIT. Jeśli spółka przekroczy próg 2 mln euro przychodów rocznie, to będzie musiała od całego zysku zapłacić CIT według stawki 19%. Tym samym powstała zniechęcająca do rozwoju firm luka, w której (przy stałej rentowności sprzedaży) wzrost zysku brutto przekłada się na spadek zysku netto.

Oprócz tego w ostatnich latach do polskiego systemu podatkowego wprowadzono kolejne podatki sektorowe – podatek od instytucji finansowych (tzw. podatek bankowy), podatek minimalny od nieruchomości komercyjnych (tzw. podatek galeryjny) czy podatek od sprzedaży detalicznej. Podatki te wprowadzono pod pretekstem kompensowania utraconych wpływów z podatku dochodowego w wyniku rzekomego stosowania w tych sektorach praktyk mających na celu uchylanie się od opodatkowania.

### **Dla kogo podatek od sprzedaży detalicznej?**

Sam mechanizm podatku od sprzedaży detalicznej miał z założenia być prostym systemem generującym dodatkowe wpływy budżetowe. W rzeczywistości doprowadził do tego, że przedsiębiorcy musieli wprowadzić w życie wiele zmian organizacyjnych, aby prowadzić odpowiednią ewidencję przychodów, które podlegają opodatkowaniu.

Przede wszystkim opodatkowaniu podlega sprzedaż „stacjonarna”, tj. w lokalu przedsiębiorstwa. Podatkiem nie jest więc objęta sprzedaż na odległość (m.in. przez Internet). Kłopot pojawia się wtedy, gdy jeden

przedsiębiorca prowadzi oba typy handlu. Dodatkowym problemem jest to, że objęta podatkiem od sprzedaży detalicznej jest wyłącznie sprzedaż

towarów konsumentom (ale nie przedsiębiorcom). Do tego dochodzi spora grupa towarów wyłączonych z podatku od sprzedaży detalicznej, takich jak np. leki, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego czy paliwa grzewcze.

W toku konsultacji społecznych wiele organizacji zgłaszało postulat wyłączenia spod tego podatku różnych grup towarów lub przedsiębiorców. Większość uwag odrzucono. Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego wysunęła postulat wyłączenia z podatku sprzedaży dokonywanej przez stacje paliw, w tym w szczególności sprzedaży samych paliw. Propozycja nie została uwzględniona ze względu na rzekomą konieczność równego traktowania wszystkich sprzedawców detalicznych. To o tyle dziwne, że sprzedawcy energii elektrycznej, gazu ziemnego czy paliw stałych nie są objęci podatkiem od sprzedaży detalicznej.

Przykładowo wprowadzenie podatku od sprzedaży detalicznej rząd uzasadniał m.in. potrzebą „wyrównania uszczerbku budżetowego, który powstaje w wyniku stosowania praktyk optymalizacyjnych dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych”. Przede wszystkim należy jasno podkreślić, że „praktyki optymalizacyjne”, czyli wybranie najbardziej korzystnego dla podatnika sposobu i metody obliczania i rozliczania podatku jest działaniem w pełni legalnym. Jeśli rząd uważa, że istnieje jakaś grupa podmiotów omijających prawo w celu uchylecia się od podatku dochodowego, to przede wszystkim powinien przedstawić konkretne analizy to potwierdzające. Co więcej, w takiej sytuacji podstawowym działaniem powinno być dążenie do uszczelnienia systemu podatkowego, a nie wprowadzenie nowej daniny dla wszystkich podmiotów działających w danym sektorze (łącznie z tymi, które nie uchylają się od płacenia podatków)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Zob. M. Zieliński, A. Łaszek, *Dodatkowy podatek od handlu – szkodliwy i nieuzasadniony*, Analiza FOR 1/2016, 28 stycznia 2016, s. 8–10, <https://for.org.pl/pl/a/3769>.

## Podatek od sprzedaży detalicznej a wzrost cen

W uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej podatek od sprzedaży detalicznej stwierdzono, że „wprowadzenie podatku nie spowoduje wzrostu cen”. Tymczasem w grudniu 2021 roku dokonano nowelizacji ustawy w celu czasowego wyłączenia sprzedaży wszelkich paliw spod podatku. W uzasadnieniu do zmiany można przeczytać, że czasowe wyłączenie sprzedaży detalicznej sprzedaży paliw spod podatku jest zmianą „zmierną do powstrzymania wzrostu inflacji”. Zatem po to, by walczyć ze wzrostem cen, zawieszono podatek, który miał nie powodować wzrostu cen.

## Prostota

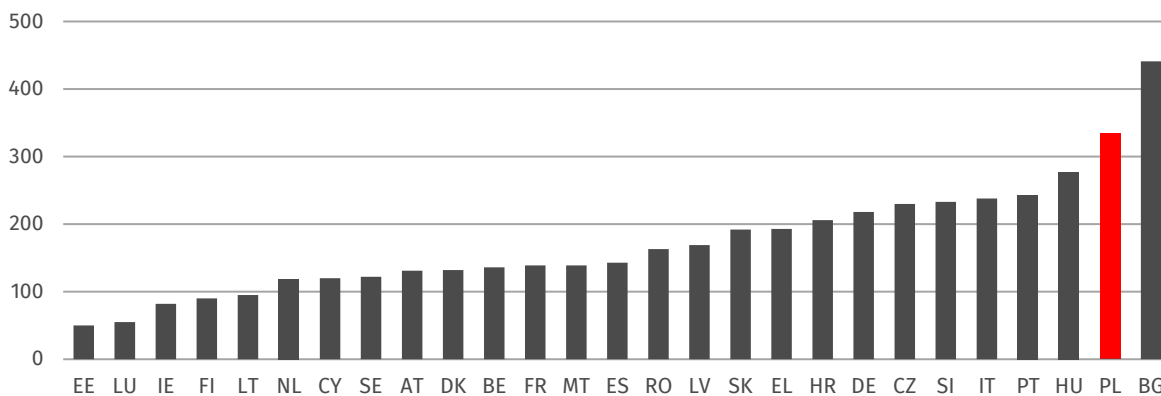
Ta cecha systemu podatkowego jest powiązana z jego neutralnością – przepisy podatkowe mogą być prostsze, kiedy podobne czynności są opodatkowane tak samo. Wynika to z tego, że stosowanie zróżnicowanych stawek czy zwolnień wymaga szczegółowego uregulowania wyjątków, w których przysługują niższe stawki podatkowe, co siłą rzeczy komplikuje system.

Skomplikowanie niesie za sobą wiele negatywnych konsekwencji. Przede wszystkim generuje dodatkowe koszty, które w żaden sposób nie przyczyniają się do wzrostu gospodarczego, a wręcz go hamują. Skomplikowanie przepisów uderza w szczególności w mniejsze firmy, które nie posiadają wyspecjalizowanych departamentów zajmujących się sprawami podatkowymi.

W Polsce, jak pokazuje ostatnia dostępna edycja raportu *Doing Business*, na spełnienie obowiązku podatkowego trzeba było w 2018 roku poświęcić 334 godziny – spośród krajów UE więcej czasu zajmowało to tylko w Bułgarii. Według raportu przygotowanego przez VVA i KPMG dla Komisji Europejskiej szacowany całkowity koszt spełnienia obowiązku podatkowego przez przedsiębiorstwo w stosunku do przychodu ze sprzedaży jest w Polsce średnio drugi najwyższy w UE (po Cyprze), a w stosunku do dochodów podatkowych – trzeci najwyższy (po Danii i Irlandii)<sup>7</sup>.

---

7 European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, European Innovation Council and SMEs Executive Agency, A. Di Legge,



**Wykres 2.2.** Czas potrzebny na spełnienie obowiązku podatkowego w krajach Unii Europejskiej w 2018 roku (w godzinach). Źródło: World Bank

Dodatkowym problemem wynikającym ze skomplikowania systemu podatkowego jest to, że taki system ułatwia uchylanie się od płacenia podatków. Na podstawie analizy danych dla 45 krajów Grant Richardson stwierdza, że najważniejszą determinantą uchylania się od opodatkowania jest skomplikowanie systemu podatkowego<sup>8</sup>. Wynikający z uchylania się od opodatkowania ubytek dochodów publicznych jest z kolei impulsem dla polityków do wprowadzania kolejnych zmian w prawie mających na celu „uszczelnianie” systemu podatkowego, co oznacza dalsze jego komplikowanie i jednocześnie zmniejszenie stabilności.

## Stabilność

Stabilność systemu podatkowego zwiększa możliwości oceny opłacalności długookresowych projektów inwestycyjnych. Przy często zmieniających się przepisach podatkowych rozpoczęte już inwestycje mogą nagle okazać się nieopłacalne nie z powodu naturalnych zmian rynkowych, lecz za sprawą działalności ustawodawczej. Dodatkowo często zmieniające się przepisy sprawiają, że podatnicy muszą ponosić dodatkowe koszty związane z analizowaniem zmian w prawie.

---

D. Ceccanti, F. Hortal Foronda et al., *Tax compliance costs for SMEs: An update and a complement – Final report*, Publications Office of the European Union, Brussels 2022, s. 39, 41, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/180570>.

<sup>8</sup> G. Richardson, *Determinants of tax evasion: A cross-country investigation*, „Journal of International Accounting, Auditing and Taxation”, 15(2), 2006.

Potwierdzają to liczne badania empiryczne. Huseyin Gulen i Mihai Ion pokazują, że niepewność co do przyszłej polityki gospodarczej i regulacji ma silnie negatywny wpływ na inwestycje przedsiębiorstw, a zwłaszcza na inwestycje nieodwracalne<sup>9</sup>. Istotnym elementem tej niepewności jest zmienność przepisów podatkowych. Kelly D. Edmiston na podstawie danych dla Stanów Zjednoczonych, Japonii i 15 krajów UE wskazuje, że zmienność efektywnych stawek podatku od dochodów z kapitału ma istotnie negatywny wpływ na wielkość inwestycji<sup>10</sup>. Ignacio i Santiago Lago-Peñas w oparciu o dane dla krajów europejskich pokazują, że zmiany obciążeń podatkowych mają negatywny wpływ na skłonność do płacenia podatków (tzw. morale podatkowe)<sup>11</sup>. To oczywiście przekłada się na kolejne zmiany mające na celu „uszczelnienie” systemu.

Można przedstawić wiele przykładów na poparcie tezy, że również pod względem stabilności systemu podatkowego w Polsce dałoby się wiele poprawić. Zmienność systemu podatkowego przejawia się na dwa sposoby: w postaci licznych i częstych zmian przepisów oraz bardzo krótkiego okresu od publikacji aktu prawnego do jego wejścia w życie.

W latach 2018–2022 mediana długości *vacatio legis* nowelizacji ustaw o podatku dochodowym od osób fizycznych, podatku dochodowym od osób prawnych oraz podatku od towarów i usług (VAT) wyniosła zaledwie 15 dni i zmniejszyła się z 50 dni w latach 2012–2017<sup>12</sup>. Niejednokrotnie istotne zmiany przepisów podatkowych były uchwalane w listopadzie lub grudniu, czyli na mniej niż dwa miesiące przed ich wejściem w życie z dniem 1 stycznia następnego roku. Przykładem może być opodatkowanie spółek komandytowych podatkiem od osób prawnych. Ustawa wprowadzająca przepisy z dniem 1 stycznia 2021 roku została podpisana przez prezydenta 28 listopada 2020 roku.

Jeszcze bardziej rażącym przykładem chaosu towarzyszącego wprowadzaniu ważnych zmian podatkowych jest historia reformy podatkowej określonej

---

9 H. Gulen, M. Ion, *Policy Uncertainty and Corporate Investment*, „The Review of Financial Studies”, 29(3), marzec 2016.

10 K.D. Edmiston, *Tax Uncertainty and Investment: A Cross-Country Empirical Examination*, „Economic Inquiry”, 42(3), lipiec 2004.

11 I. Lago-Peñas, S. Lago-Peñas, *The determinants of tax morale in comparative perspective: Evidence from European countries*, „European Journal of Political Economy”, 26(4), grudzień 2010.

12 PwC, *Vacatio legis do poprawki*, lipiec 2023, [https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/2023/Vacatio\\_legis\\_do\\_poprawki\\_raport\\_PwC.pdf](https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/2023/Vacatio_legis_do_poprawki_raport_PwC.pdf).



przez rząd jako Polski Ład. Pierwsza oficjalna zapowiedź zmian pojawiła się w mediach w marcu 2021 roku, kiedy to zaprezentowane zostało 10 haseł programowych. Więcej szczegółów przedstawiono podczas partyjnej konwencji 15 maja 2021 roku. Dopiero 26 lipca 2021 roku rząd przedstawił projekty ustaw wprowadzających zmiany podatkowe. Do najważniejszych zmian należały: podniesienie kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł, podwyższenie pierwszego progu podatkowego do 120 tys. zł, wprowadzenie tzw. ulgi dla klasy średniej (która była nie tyle ulgą, ile niezwykle skomplikowanym instrumentem kompensującym niekorzystne dla podatników zmiany w tzw. składce zdrowotnej) oraz nowe zasady ustalania wysokości tzw. składki zdrowotnej, w tym likwidacja możliwości jej odliczania od podatku.

Zmiany uchwalano z rażącym naruszeniem standardów legislacyjnych. Konsultacje publiczne miały pierwotnie trwać zaledwie 14 dni – dopiero w wyniku protestów zostały wydłużone do 35 dni. Na zbyt szybkie tempo prac wskazywali nawet urzędnicy Rządowego Centrum Legislacji. W ramach konsultacji publicznych przesłano 80 opinii, które łącznie miały 840 stron. Tymczasem dokument, w którym rząd bardzo ogólnikowo odniósł się do często krytycznych uwag, liczył zaledwie 10 stron<sup>13</sup>.

Przepisy, które weszły w życie 1 stycznia 2022 roku, zostały podpisane przez prezydenta 15 listopada 2021 roku. Podatnicy i księgowi mieli zatem zaledwie półtora miesiąca na przygotowanie się do bardzo głębokich zmian w przepisach prawa.

Według zapewnień rządu zmiany podatkowe miały być korzystne dla 18 milionów podatników zarabiających miesięcznie poniżej 12,8 tys. zł brutto. Przy pierwszych wypłatach wynagrodzeń w styczniu okazało się jednak, że wielu Polaków o niższych dochodach, w tym nauczyciele i pracownicy służb mundurowych, otrzymało netto mniej niż w roku wcześniejszym. Szybko okazało się, że to efekt niewypełnienia przez nich dotychczas mało istotnego formularza PIT-2. W konsekwencji osoby te miały zapłacić wyższe zaliczki, by przy rozliczeniu rocznym w 2023 roku otrzymać zwrot nadpłaconego podatku.

Po tym, jak rząd w praktyce przekonał się o skali chaosu swoich reform, przed którym ostrzegali eksperci i przedstawiciele organizacji przedsiębiorców,

---

13 Rada Przedsiębiorczości, *Legislacyjny Polski Ład. Rekomendacje Rady Przedsiębiorczości dotyczące nowoczesnego, demokratycznego procesu wdrażania regulacji w Polsce*, 12 października 2021, <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2021/10/Polski-Ład-Legislacyjny-RAPORT-12-10-2021.pdf>.

rozpoczęło się łatanie tzw. Polskiego Ładu rozporządzeniami, stojący niżej w hierarchii aktów prawnych niż ustawy, którymi wprowadzono reformę podatkową. Następnie przystąpiono do prac nad tzw. Polskim Ładem 2.0, które oznaczały kolejne zmiany i zamieszanie. W połowie roku zdecydowano m.in. o obniżeniu podstawowej stawki PIT z 17% na 12% przy jednoczesnej likwidacji tzw. ulgi dla klasy średniej. Pozwolono jednak na odprowadzanie zaliczek obliczonych według pierwszej wersji tzw. Polskiego Ładu, tj. dla wyższej stawki, ale z zastosowaniem tzw. ulgi dla klasy średniej. Dopuszczono też na obliczanie zaliczek według zasad z 2021 roku. Oznacza to, że w drugiej połowie 2022 roku obowiązywały w istocie trzy zasady poboru zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych.

Mimo że tzw. Polski Ład oznaczał dla podatników obniżenie obciążeń, to przyćmił to panujący przez cały 2022 rok chaos w przepisach podatkowych. Konsekwencją tego chaosu były też ogromne nadpłaty, w wyniku których w 2023 roku podatnicy otrzymali najwyższy w historii zwrot podatku, co rząd próbował propagandowo przekuć w swój sukces – w całym kraju można było zobaczyć billboardy z napisem: „Dzięki rządowej obniżce PIT miliony Polaków otrzymało zwrot podatku”.

## Rekomendacje

W najnowszej edycji *International Tax Competitiveness Index* Polska zajmuje 33. miejsce na 38 krajów OECD, co wynika nie tyle z wysokich obciążeń (choć te w ostatnich latach wzrosły nie tylko w stosunku do PKB, lecz także względem innych krajów OECD), ile ze skomplikowania systemu. Jak wspomnieliśmy na początku, ogólna wysokość podatków (opodatkowanie w stosunku do PKB) zależy przede wszystkim od wielkości wydatków państwa. Nie da się jej więc istotnie zmienić bez jednoczesnej zmiany wydatków – można co najwyżej zmieniać relatywne obciążenia, np. zwiększyć opodatkowanie konsumpcji i zmniejszyć opodatkowanie dochodu czy zwiększyć opodatkowanie jednej grupy i zmniejszyć opodatkowanie innej (przez zmianę progresji albo wprowadzenie podatków sektorowych).

Niemniej nawet bez obniżania ogólnego poziomu opodatkowania można w Polsce dokonać zmian w kierunku większej neutralności, prostoty i stabilności systemu podatkowego, które powinny przełożyć się na wyższy wzrost gospodarczy:

- Należy z systemu podatkowego wyeliminować liczne ulgi i preferencje, co pozwoliłoby na obniżenie podstawowych stawek podatków.
- Należy odejść od podatków sektorowych na rzecz równego opodatkowania podmiotów niezależnie od branży, w jakiej działają.
- Należy uprościć system obliczania i poboru podatków i składek.
- Należy zmniejszyć represyjność systemu podatkowego – obecnie wiele kar i grzywien w Polsce należy do najwyższych w UE.
- Zmiany podatkowe powinny być wprowadzane z poszanowaniem standardów konsultacji publicznych.
- Należy wydłużyć *vacatio legis* dla zmian podatkowych do co najmniej 6 miesięcy.



# Regulacje stylu życia

Gabriel Hawryluk

Od 2015 roku wprowadzono w Polsce wiele ustaw i regulacji wpływających na codzienne życie ludzi. W tej części tekstu przyjrzymy się tzw. *lifestyle regulations*, a więc regulacjom wpływającym na styl życia Polaków – promującym pożądaną styl życia lub utrudniającym ten niezgodny z wizją rządzących. Dziać się może to za sprawą zarówno twardych zakazów, jak i miękkich regulacji. Zwrócimy uwagę także na politykę narkotykową rządu Prawa i Sprawiedliwości. Przede wszystkim należy jednak zbadać to, czy wprowadzane przepisy miały podstawy merytoryczne – czy rządzący faktycznie mieli powody, by postąpić się konkretnym zakazem, czy przeanalizowano mniej inwazyjne rozwiązania albo czy ustawy miały konkretne cele, których realizowanie regularnie nadzorowano.

Przede wszystkim wolność jednostki należy uznać za pewien stan domyślny. Wprowadzane przepisy mogą mieć konkretny cel i go skutecznie realizować, jednak w pierwszej kolejności jakiegokolwiek ograniczenie wolności trzeba odpowiednio uzasadnić<sup>1</sup>. To rządzący powinni wykazać, że ograniczenie wolności jest w danym przypadku działaniem nieodzownym i koniecznym i że tylko takie metody, a nie działania mniej inwazyjne, mogą przynieść oczekiwany skutek.

Regulacji stylu życia wprowadzono w Polsce w ostatnich latach na tyle dużo, że w tym tekście opisaliśmy pokrótce tylko najważniejsze z nich, analizując

---

1 L. Balcerowicz, op. cit., s. 27–29.

przy tym ich podstawy merytoryczne. W pierwszej edycji Nanny State Index w 2016 roku Polska zajmowała 15. miejsce spośród 28 sklasyfikowanych państw. Obecnie znajduje się już na 9. pozycji spośród 30 państw<sup>2</sup>, co oznacza, że poziom uregulowania stylu życia w Polsce względem innych państw zdecydowanie wzrósł. Wśród głównych regulacji stylu życia wprowadzonych w Polsce przez Prawo i Sprawiedliwość wymienić należy:

- zakaz sprzedaży „energetyków” niepełnoletnim;
- zakaz handlu w niedzielę;
- podatek cukrowy;
- zmiany w prawie alkoholowym;
- zmiany w prawie farmaceutycznym;
- zmiany dotyczące wyrobów nikotynowych.

Najdokładniej przyjrzymy się przypadkowi zakazu sprzedaży napojów energetycznych dla młodzieży. Zwrócić uwagę trzeba również na podwyższanie akcyzy na alkohole i inne używki. W kwestii polityki narkotykowej w trakcie dwóch kadencji PiS pojawiają się przede wszystkim dwie kwestie: ustawa „antydopalaczowa” oraz legalizacja medycznej marihuany.

Rekomendacje dla polityki należy podzielić na rekomendacje „minimalne” (minimum, które musiałoby zostać spełnione, aby było zgodne przynajmniej z dowodami przedstawionymi przez rząd) oraz rekomendacje „pełne” (działania, które są niezbędne dla wolności przy rzeczywistej i naukowo potwierdzonej skuteczności polityki prohibicji i regulacji). W tym celu konieczne jest również przyjrzenie się ogólnym długoterminowym zaleceniom – zostaną one opisane na końcu tekstu, a minimalne i pełne rekomendacje zostaną przedstawione na końcu każdego podrozdziału.

## Zakaz sprzedaży napojów energetycznych niepełnoletnim

Od początku 2024 roku nielegalne jest w Polsce sprzedawanie napojów energetycznych osobom niepełnoletnim, a także w placówkach oświatowych (również tych dla dorosłych) i automatach. Ustawa choć podaje za cel ochronę młodzieży przed negatywnymi skutkami spożywania „energetyków”, w praktyce uniemożliwia do nich dostęp również wielu osobom dorosłym poprzez zakazywanie sprzedaży ich w automatach w miejscach, do których

---

2 <https://nannystateindex.org/>.

nie mają dostępu niepełnoletni (np. w niektórych przedsiębiorstwach), czy we wszystkich placówkach oświatowych, włącznie z tymi przeznaczonymi tylko dla dorosłych<sup>3</sup>. W oczywisty sposób takie zakazy nijak mają się do celu ustawy, którym ma być niedostępność napojów energetycznych dla młodzieży, tymczasem w sposób nieuzasadniony ogranicza się ich sprzedaż również dla dorosłych. Jest to zatrważające tym bardziej, że Senat – który generalnie prawie jednomyślnie poparł zakaz – uchwalił poprawki do ustawy, które zezwalałyby na sprzedaż napojów w miejscach, do których niepełnoletni nie mają dostępu. Izba wyższa polskiego parlamentu zasugerowała również wydłużenie o pół roku *vacatio legis* oraz zaproponowała, by napoje, które zostały zakupione przed wejściem w życie ustawy, mogły być sprzedawane legalnie jeszcze przez dwa lata, co wpłynęłoby pozytywnie na stabilność prawa dla sprzedawców i dostawców, którzy mogli uwzględnić również udział młodzieży w sprzedaży<sup>4</sup>. Sejm jednak te poprawki odrzucił.

Również samo uzasadnienie zakazu sprzedaży „energetyków” dla młodzieży nie było szczególnie przekonujące. Rada Ministrów przyznała, że Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności nie zaleca spożywania takich napojów przez osoby poniżej 16. roku życia, jednak uznano to za wystarczający powód, by zakaz obowiązywał aż do 18. roku życia, mimo że rząd nie przedstawił na potwierdzenie tego rozwiązania żadnych dowodów ani przesłanek<sup>5</sup>. Co więcej, z przedstawionych przez rząd danych dotyczących bezpiecznych dawek kofeiny dla młodych osób i spożycia jej z „energetyków” wśród najmłodszych wynika, że przeciętny nastolatek zażywa raczej bezpieczne dla zdrowia dawki:

„Według danych, na które powołuje się w swoim stanowisku sama Rada Ministrów, codzienne spożycie kofeiny u dzieci nie powinno przekraczać 2,5 mg/kg masy ciała. Czterdziestokilogramowe dziecko może przyjąć więc do 100 mg tej substancji dziennie. Według tych samych danych, codzienne spożycie kofeiny pochodzącej z napojów energetyzujących u dzieci nieco przekraczało 3 mg/dzień, a wśród tych spożywających je regularnie – niecałe 43 mg/dzień” – tak opisywaliśmy niespójność rządowego przekazu w sierpniu<sup>6</sup>.

---

3 Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2023 poz. 1718.

4 Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Sprawozdanie Komisji Nauki, Edukacji i Sportu oraz Komisji Zdrowia (druk nr 1071 Z).

5 Stanowisko Rady Ministrów do druku nr 3258 (DSP.WPP.0640.27.2023), 12 lipca 2023, s. 3.

6 G. Hawryluk, *Państwo nadopiekuńcze uderza w wolność wyboru: ograniczenia w sprzedaży napojów energetycznych*, Komunikat FOR 16/2023, 1 sierpnia 2023, s. 2, <https://for.org.pl/pl/a/9419>.

Kłóci się to więc z narracją, wedle której zakaz jest konieczny, bo dzieci piją „energetyki” na potęgę.

Należy również zauważyć, że według tych samych danych, na które powołuje się Rada Ministrów, spożycie kofeiny wśród młodzieży (10–18 lat) w Polsce wynosi średnio ok. 16 mg/dzień, a mediana – ok. 3,8 mg/dzień, co oznacza, że większość młodych ludzi nie ma problemu z nieodpowiedzialną konsumpcją napojów energetycznych, a statystyki zawiąza niewielka mniejszość. Nawet w siedemdziesiątym piątym percentylu wartość ta nie przekracza 20 mg/dzień. Odsetek spożycia kofeiny z napojów energetycznych w całkowitym spożyciu kofeiny wśród młodzieży wynosi w Polsce zaledwie 9,4% – spośród szesnastu badanych krajów niższy jest jedynie we Włoszech i Finlandii. Wśród nastolatków spożywających napoje energetyczne odsetek ten wynosi 11,2% – odsetek ten jest niższy tylko we Włoszech i w Belgii<sup>7</sup>.

Warto również zauważyć, że tylko 8% konsumentów w Polsce zostało sklasyfikowanych jako „wysoce przewlekli konsumenci”, podczas gdy dla całego badania wynik ten wyniósł 12%, a niższe wyniki niż w Polsce odnotowano tylko we Francji i Włoszech<sup>8</sup>. Podobnie sprawa wygląda w przypadku konsumentów o wysokiej intensywności spożycia napojów energetycznych wśród młodzieży. W Polsce jest to 8% przy ogólnym wyniku 12% – tylko w dwóch krajach ten udział jest niższy<sup>9</sup>. Są to dane z tego samego badania, na które powoływał się polski rząd.

Dobrym przykładem ilustrującym to, czy zakazy prewencyjne są dobrą metodą, może być inna substancja – alkohol. Limity wiekowe na jego zakup obowiązują we wszystkich krajach europejskich, jednak analiza zachowań nastolatków pokazuje, że na chęć, możliwość, częstotliwość czy ilość wypijanego alkoholu wpływa przede wszystkim kultura, zwyczaje czy edukacja, a nie sam ustawowy wiek, od którego wolno spożywać alkohol<sup>10</sup>.

Prohibicja nie jest więc dobrą i skuteczną metodą, zwłaszcza gdy dane pokazują, że problem nie jest tak powszechny i dotyczy relatywnie niewielkiej grupy osób.

---

7 S. Zucconi et. al., *Gathering consumption data on specific consumer groups of energy drinks*, Nomisma-Areté Consortium, Supporting Publications 2013:EN-394, s. 111–115.

8 Ibid., s. 96.

9 Ibid., s. 124.

10 G. Hawryluk, op. cit., s. 3.



Jeszcze pod koniec 2022 i na początku 2023 roku Ministerstwo Zdrowia przekonywało, że należy skupiać się przede wszystkim na edukacji dotyczącej prawidłowych nawyków żywieniowych, a w przekazach medialnych i wypowiedziach wiceministra zdrowia czy parlamentarzystów dominowała narracja, że należy – zgodnie z zaleceniami Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności – uchwalić ustawę zakazującą sprzedaży napojów energetycznych osobom poniżej 16., a nie 18. roku życia<sup>11</sup>.

Tak więc nie dość, że przepisy nie były wprowadzone w życie zgodnie z ich celem, jakim miała być niedostępność energetyków dla niepełnoletnich (gdyż zakaz dotyczy także niektórych innych placówek), to jeszcze same dowody przedstawiane przez rząd i ministerstwo nie wykazały istnienia zagrożenia, dla którego niezbędny byłby twardy zakaz, ani nie uzasadniały tak wysokiego limitu wieku. Przepisy nie opierały się na żadnych dowodach, które uzasadniałyby konieczność tak silnej ingerencji w rynek i wybory konsumenckie młodych ludzi (a często nawet i dorosłych).

### Rekomendacje

- Nowelizacja ustawy o zakazie sprzedaży napojów energetycznych: obniżenie limitu wieku do 16. roku życia zgodnie z zaleceniami EFSA.
- Zniesienie przepisów jako nadmiernie uderzających w wolność wyboru w stosunku do ryzyka z nią związanego.

---

11 M. Tabaka, *Rząd idzie na wojnę z napojami energetycznymi. Szykuje się zakaz dla młodych jak z alkoholem*, Bizblog Spider's Web, 14 grudnia 2022, <https://bizblog.spider-sweb.pl/energetyki-ban-ministerstwo-zdrowia>; TVN24 Biznes, *Zakaz sprzedaży energetyków dla osób poniżej 16 lat? Ministerstwo Zdrowia odpowiada*, 6 lutego 2023, <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/napoje-energetyczne-zakaz-sprzedazy-energetykow-dla-osob-ponizej-16-roku-zycia-ministerstwo-zdrowia-odpowiada-6729687>.

|                                                                      | <b>Co mówi rząd?</b>                                                                                                                     | <b>Jak jest naprawdę?</b>                                                                                           | <b>Co zostało wprowadzone?</b>                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Deklarowany cel</b>                                               | Niedostępność napojów energetycznych dla dzieci i młodzieży                                                                              | —                                                                                                                   | Zakaz sprzedaży również w placówkach oświatowych przeznaczonych jedynie dla dorosłych oraz w automatach m.in. w przedsiębiorstwach                       |
| <b>Limit wiekowy</b>                                                 | Wg EFSA niezalecane jest spożywanie napojów energetycznych przez osoby poniżej 16. roku życia                                            | —                                                                                                                   | Zakaz sprzedaży napojów energetycznych młodzieży do 18. roku życia                                                                                       |
| <b>Spożycie kofeiny wśród dzieci</b>                                 | Dzieci spożywają 0,14 mg kofeiny/kg masy ciała/dzień                                                                                     | Bezpieczna dawka kofeiny dla dzieci to 2,5 mg/kg masy ciała/dzień                                                   | —                                                                                                                                                        |
| <b>Spożycie kofeiny wśród dzieci często konsumujących energetyki</b> | 42,9 mg kofeiny dziennie                                                                                                                 | Jeden energetyk 250ml to ok. 80 mg kofeiny, a bezpieczna dawka dla 40-kilogramowego dziecka to 100 mg dziennie      | —                                                                                                                                                        |
| <b>Przyczyna szkodliwości</b>                                        | Wysokie stężenie kofeiny w napojach energetycznych                                                                                       | Wyższe stężenie kofeiny może występować w kawie, a większą jej ilość można łatwo dostarczyć, pijąc herbatę czy colę | —                                                                                                                                                        |
| <b>Wpływ na przedsiębiorców</b>                                      | Nałożone na przedsiębiorców ograniczenia w wykonaniu działalności oraz obowiązki są proporcjonalne i w pełni uzasadnione celem regulacji | —                                                                                                                   | Odrzucono poprawki Senatu wydłużające o pół roku <i>vacatio legis</i> i możliwość sprzedaży napojów wyprodukowanych przed wprowadzeniem nowych przepisów |

Tabela 1. Studium przypadku uzasadnienia ustawy zakazującej sprzedaży napojów energetycznych osobom poniżej 18. roku życia<sup>12</sup>

12 Opracowano na podstawie ustawy z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1718) oraz uzasadnienia projektodawcy i opinii Rady Ministrów do projektu ww. ustawy (druk nr 3258).

## Zakaz handlu w niedziele

Wprowadzony od 2018 roku zakaz handlu w niedziele (początkowo w niektóre, obecnie prawie wszystkie) uderza przede wszystkim w konsumentów i ich wolność wyboru, zwłaszcza że część konsumentów o nieelastycznych godzinach pracy może po prostu preferować zakupy niedzielne ze względu na to, że mają oni bardzo ograniczone możliwości dokonania ich w inny dzień. Nie pomaga fakt, że w Polsce w latach 2017–2021 liczba osób przypadających na jeden sklep wzrosła ze 108 do 115, tak więc realnie zmniejszyła się dostępność sklepów<sup>13</sup>. Trudno określić, czy stało się to w efekcie nowego zakazu, ale nie widać, by małe sklepy zyskiwały względem dużych międzynarodowych sieci, co było jednym z celów ustawy<sup>14</sup>.

Zakaz uderza także w osoby, które chcą lub mogą pracować głównie w weekendy (np. studenci). Rada Ministrów w swoim stanowisku do ustawy wyrażała nadzieję na zwiększenie innych niedzielnych aktywności obywateli, co miało skutkować zwiększonym popytem w innych sektorach – w usługach turystycznych, kulturalnych czy sportowych<sup>15</sup>. Zasadne jest więc zastanowienie się, dlaczego to właśnie pracownicy handlu mają być „premiowani” wolną niedzielą, a praca w innych sektorach gospodarki już jest akceptowalna. To uderzenie nie tylko w wolność gospodarczą, ale także w codzienne wybory konsumentów ze wskazaniem, że bardziej pożądane jest w niedzielę pójście do kina lub restauracji niż na zakupy. Takie ręczne sterowanie decyzjami konsumenckimi jest wyraźnym oddziaływaniem na styl życia polskich obywateli i ograniczeniem także dla pracowników, z których jedynie wybrana część jest pozbawiana możliwości pracy. Skoro wolne niedziele są być tak dużą wartością dla obywateli, to w zasadzie powinno zakazać się wszelkiej aktywności gospodarczej w ten dzień, a pracować powinno się jedynie w zawodach zupełnie niezbędnych, czyli w sektorach takich jak bezpieczeństwo czy zdrowie.

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, oceniając pierwsze lata działania ustawy, dalej nie mogło się zdecydować, jakie cele ma ustawa, czy są one spełniane, jakie nowe przepisy przynoszą skutki i dlaczego są one

---

<sup>13</sup> Dane GUS.

<sup>14</sup> Stanowisko Rady Ministrów wobec obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedzielę (druk nr 870), 22 marca 2017, s. 16.

<sup>15</sup> Stanowisko Rady Ministrów wobec obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedzielę (druk nr 870), s. 2.

uzasadnione<sup>16</sup>. Nie był spełniony cel zapewnienia wolnych niedziel jak największej liczbie Polaków ze względu na rosnącą sprzedaż w innych sektorach. Nie chroniło to także mniejszych sklepów przed konkurencją ze strony (tańszych i proponujących szerszy asortyment) sieci handlowych, gdyż udział małych sklepów w rynku spadał, a w niedziele i tak otwarte są sklepy należące do sieci franczyzowych. Ustawa nie traktowała równo małych sklepów, jednym zezwalając na działalność, a innym jej zabraniając. Również część dyskontów mogła działać w niedzielę, jeśli znajdowały się one np. na dworcach kolejowych. Rząd nie analizował również skali wpływu regulacji na konsumentów, sugerując jedynie, że klienci do zmian się przyzwyczajają. Nie przedstawił więc uzasadnienia dla takiej ingerencji w ich wolność.

Przy wprowadzaniu tak ostrego instrumentu jak zakaz należałoby przede wszystkim rozważyć inne, mniej inwazyjne formy realizowania założonych celów, np. ustawowe zapewnienie pracownikom dwóch wolnych niedziel w miesiącu, wprowadzenie wyższej odpłatności za pracę niedzielną, umożliwienie sklepom otwierania się w wybrane niedziele czy zezwolenie np. studentom na niedzielną pracę. Byłoby to mniej uciążliwe dla konsumentów, pracowników i przedsiębiorców.

Zakaz handlu w niedziele funkcjonuje w kilku krajach europejskich. W Niemczech taki zakaz funkcjonuje już od lat 50. XX wieku, ale na przestrzeni lat jest liberalizowany, a deregulacja w pewnym stopniu obniżyła ceny<sup>17</sup>. Wśród państw, które taki zakaz wprowadzały w podobnym okresie jak Polska, wymienić można Węgry, które taki zakaz wprowadziły w 2015 roku, by z niego zrezygnować już rok później. Mimo to przez ten czas zauważalnie spadło zatrudnienie w sektorze (pomimo braku spadku obrotów)<sup>18</sup>.

---

16 Zob. P. Wachowiec, M. Zieliński, *Ministerialna ocena zakazu handlu: nierzetelna, stronicza i antyprzedsiębiorcza*, Komunikat FOR 14/2019, 18 kwietnia 2019, <https://for.org.pl/pl/a/6735>.

17 Balmain Asset Management, *Sunday Trade Ban in Poland. "Maximising the trading week". Background and possible impacts*, marzec 2018, s. 6.

18 Balmain Asset Management, op. cit., s. 8.

## Rekomendacje

- Zapewnienie pracownikom dwóch wolnych niedziel w miesiącu zamiast zakazu handlu.
- Całkowite wycofanie przepisów zakazujących handlu w niedziele jako zbyt dużej ingerencji w wolność gospodarczą.

## Podatek cukrowy

Opłata cukrowa, będąca w praktyce kolejnym podatkiem, przynoszącym państwu wpływy na poziomie ok. 1,5 mld zł rocznie<sup>19</sup>, obowiązuje od początku 2021 roku. Opłata jest naliczana od cukru i substancji słodzących znajdujących się w sprzedawanym napoju. Stawka podatku jest jedną z najwyższych nominalnie w Europie spośród krajów, które taki podatek stosują<sup>20</sup>. Biorąc pod uwagę, że wyższy podatek jest tylko w Wielkiej Brytanii i Irlandii, można śmiało założyć, że w stosunku do poziomu cen Polska ma najwyższą stawkę takiego podatku w Europie. Głównym deklarowanym celem wprowadzanych przepisów była walka z otyłością i jej konsekwencjami wśród Polaków poprzez politykę fiskalną, co miało prowadzić do ograniczenia – ze względu na wzrost ceny – spożycia słodzonych napojów, które są jedną z przyczyn otyłości. Według danych podawanych przez rząd w ocenie skutków regulacji 59% mężczyzn i 41% kobiet w Polsce ma nadmierną masę ciała, w tym ok. 11% przedstawicieli obu płci jest otyłych<sup>21</sup>. Według danych NFZ z 2022 roku już

---

19 Wirtualne Media, *Prawie 1,5 mld zł wpływów z opłaty cukrowej w 2022 roku*, 30 stycznia 2023, <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/prawie-1-5-mld-zl-wplywow-z-oplaty-cukrowej-w-2022-roku>.

20 M. Klusiewicz, A. Krawczyk, H. Wilska, *Otyłość epidemią XXI wieku*, Fundacja Republikańska, czerwiec 2021, s. 34.

21 Ocena Skutków Regulacji do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów, Rada Ministrów (UD32), 3 lutego 2020, s. 1–2.

60% dorosłych Polaków ma nadmierną masę ciała, w tym na otyłość cierpi ok. 25% z nich<sup>22</sup>.

Wpływy z podatku cukrowego systematycznie rosną – w 2022 roku były wyższe o ponad 12% niż w pierwszym roku jej obowiązywania<sup>23</sup>. W pierwszym półroczu 2023 roku zaś wyższe o 12% niż w pierwszym półroczu 2022 roku<sup>24</sup>. Ze względu na konstrukcję podatku (którego kwota jest uzależniona od ilości substancji zawartych w napoju, a nie od jego ceny, która rośnie przez inflację) można wywnioskować, że Polacy wcale nie spożywają ich mniej, a ewentualny szok – związany z wyraźnym zwiększeniem cen tych napojów – był krótkotrwały. Podatek nie spełnia więc swojego głównego celu i nie kształtuje prozdrowotnych decyzji konsumenckich.

Tezę o prozdrowotnym celu tego podatku obala też objęcie ni, innych (niskokalorycznych) substancji słodzących. Polskie Towarzystwo Badań nad Otyłością i Polskie Towarzystwo Diabetologiczne rekomendują zastępowanie cukru słodzikami, zwłaszcza przez osoby z nadwagą czy otyłością<sup>25</sup>. Dla osób uzależnionych od słodkiego smaku zamiana cukru na słodziki jest niewątpliwie korzystna dzięki temu, że dostarcza się wówczas mniej kalorii do organizmu. Mimo to napoje z dodatkiem słodzików zamiast cukru zostały objęte podatkiem w celu ograniczania słodkich napojów w diecie, by „obniżyć próg wrażliwości na słodki smak”<sup>26</sup>. Stało się to pomimo ewidentnych korzyści dla osób zmagających się z nadwagą czy otyłością, dla których niższa cena napojów z dodatkiem słodzików mogłaby być faktycznie zachęcająca.

---

22 Narodowy Fundusz Zdrowia, *Otyłość – choroba wagi ciężkiej*, 18 maja 2022, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/otylosc-choroba-wagi-ciezkiej,7355.html>.

23 J. Świder, *Wpływy z opłaty cukrowej w górę. Ministerstwo Finansów ujawniło najnowsze dane*, Interia Biznes, 20 kwietnia 2023, <https://biznes.interia.pl/podatki/news-wplywy-z-oplaty-cukrowej-w-gore-ministerstwo-finansow-ujawni.nld.6729124>.

24 A. Bartman, *Podatek cukrowy generuje ogromne wpływy. Połowę kwoty płaci tylko jedna firma*, Interia Biznes, 17 sierpnia 2023, <https://biznes.interia.pl/podatki/news-podatek-cukrowy-generuje-ogromne-wplywy-polowe-kwoty-placi-t.nld.6966957>.

25 K. Łajdecka, M. Kujawska-Łuczak, *Stosowanie niskokalorycznych środków słodzących u osób z cukrzycą typu 2*, „Forum Zaburzeń Metabolicznych” 7(1), 2016, s. 26–27.

26 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (druk nr 210), Rada Ministrów, 6 lutego 2020, s. 5.

Podatek cukrowy nie spełnia zakładanych celów, a przez objęcie nim również niskokalorycznych słodzików wydaje się, że jego cel jest nie prozdrowotny, lecz czysto fiskalny.

Z punktu widzenia wolności jednostki jest on oczywiście dość dużym jej ograniczeniem. Bezpośrednio po wprowadzeniu w życie podatku cukrowego napoje gazowane podrożały aż o 30%<sup>27</sup>. Wyraźnie odbija się to więc na preferencjach konsumentów, również tych niemających problemów zdrowotnych. Być może istniały bardziej miękkie formy promocji zdrowego stylu życia niż specjalny podatek. Fundacja Republikańska w swoim raporcie na temat walki z otyłością rekomendowała różne formy zapobiegania temu zjawisku jak m.in. ograniczenie reklam i marketingu kierowanych do dzieci i młodzieży jako grupy najbardziej podatnej i narażonej, edukacja na temat nawyków żywieniowych czy promocja aktywności fizycznej. Działania miałyby być ukierunkowane przede wszystkim na dzieci i rodziców, gdyż odpowiednie nawyki i dieta od najmłodszych lat są szczególnie istotne w kontekście walki z otyłością<sup>28</sup>.

### Rekomendacje

- Obniżenie stawki podatku cukrowego do przeciętnego europejskiego poziomu i wyłączenie substancji słodzących spod działania ustawy.
- Zniesienie podatku cukrowego.

## Zmiany w prawie alkoholowym

Przez ostatnie osiem lat zauważalnie wzrosła w Polsce stawka akcyzy na wyroby alkoholowe. O ok. 21% wzrosła nominalna stawka akcyzy na większość wyborów alkoholowych, m.in. mocne alkohole, piwa, wina czy inne napoje

---

27 Wirtualne Media, *Po wprowadzeniu podatku cukrowego napoje gazowane droższe o prawie 30 proc. Coca-Cola droższa aż o 97 proc.*, 1 marca 2021, <https://www.wirtualne-media.pl/artukul/podatek-cukrowy-podwyzki-coca-cola-drozsza-97-proc-jakie-ceny-innych-produktow>.

28 M. Klusiewicz, A. Krawczyk, H. Wilska, op. cit, s. 46–56.

fermentowane. Nie zmieniła się jedynie stawka dotycząca cydrów i perry o zawartości alkoholu poniżej 5%. Trzeba jednak pamiętać, że akcyza w formie kwotowej nie uwzględnia takich czynników jak inflacja (wraz ze wzrostem ceny stanowi coraz mniejszy odsetek ceny finalnej) i nie dopasowuje się automatycznie do cen takich wyrobów. Podnoszenie akcyzy wydaje się więc z fiskalnego punktu widzenia uzasadnione w celu zachowania proporcjonalnie takich samych wpływów z akcyzy do budżetu państwa.

W ciągu ostatnich lat wprowadzono jednak także inne zmiany dotyczące rynku napojów alkoholowych. Przede wszystkim w 2018 roku znowelizowano ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ustawa ta z jednej strony zaostrzyła możliwość spożywania alkoholu w miejscu publicznym – wcześniej zakazane było spożywanie alkoholu jedynie w parkach, na ulicach, placach i skwerach, co powodowało, że można było pić np. na bulwarach, choć polska policja i tak karała to bezprawnymi mandatami<sup>29</sup>. Po nowelizacji zakazane jest spożycie we wszystkich miejscach publicznych, co stanowi zaostrzenie przepisów. Nowe przepisy pozwoliły jednak gminom na wytyczanie stref na swoim terenie, w których spożycie alkoholu jest legalne<sup>30</sup>. Liberalny samorząd gminny mógłby dopuścić spożycie alkoholu nawet na znacznie szerszym terenie, niż było to przed zmianą przepisów.

Ustawa zezwoliła również gminom na m.in. wprowadzanie zakazu sprzedaży alkoholu w sklepach w godzinach nocnych na części lub całym terenie gminy. Spośród sześciu największych polskich miast takie rozwiązania wprowadziły Kraków (na terenie całego miasta), Wrocław, Poznań i Gdańsk (w części miasta). Ogółem na takie rozwiązania zdecydowało się 10% gmin w Polsce, a w części z nich wycofano się z zakazu ze względu na przeniesienie wybraków chuligańskich z miejsc publicznych do placówek gastronomicznych i na powstawanie nielegalnych miejsc sprzedających alkohol<sup>31</sup>.

Ustawodawca w uzasadnieniu stwierdza jedynie, że nowe przepisy spowodują pozytywne skutki społeczne, w szczególności w obszarze zapobiegania

---

29 J. Pawłowski, *Bulwar to nie ulica, można na nim pić piwo. Marek Tatała wygrywa w sądzie*, Dziennik Gazeta Prawna, 28 marca 2017, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1030730,piwo-nad-wisla-alkohol-wyrok.html>.

30 Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. 2018 poz. 310).

31 Business Insider, *Nocna prohibicja w polskich miastach coraz popularniejsza. Podano dane*, 1 kwietnia 2023, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/nocna-prohibicja-w-polskich-miastach-coraz-popularniejsza-podano-dane/ex2f7vb>.



alkoholizmowi<sup>32</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że Polska pod względem konsumpcji alkoholu *per capita* jest w zasadzie w środku stawki, jeśli chodzi o kraje Unii Europejskiej i znajduje się poza pierwszą dziesiątką<sup>33</sup>. Trudno uznać, jakie konkretne założenia mają przyświecać ustawie, biorąc pod uwagę, że wprowadzenie nocnej prohibicji przede wszystkim przesuwą popyt ze sklepów z alkoholem na lokale gastronomiczne. Lokalne przepisy są więc często w interesie restauratorów i odbierają możliwość konsumpcji alkoholu jedynie najbiedniejszym, nie obciążając w zasadzie ludzi lepiej sytuowanych. Jest też ograniczeniem wolności gospodarczej przedsiębiorców, którzy swoją działalność prowadzili w oparciu o nocne zapotrzebowanie na alkohol, a taka regulacja często rujnuje sens ich biznesu.

Obowiązująca od 2021 roku ustawa wprowadzająca podatek od „małpek” – mocnego alkoholu w małych butelkach, o pojemności 100 czy 200 ml – zakłada, że wpływy z nowego podatku będą trafiać w połowie na konto gminy, która ma przeznaczać te środki na lokalne programy przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu, a w połowie na konto Narodowego Funduszu Zdrowia, który również ma przeznaczać te pieniądze na finansowanie programów profilaktycznych<sup>34</sup>. Wcześniej głównym źródłem finansowania takich lokalnych programów były dochody gmin z wnoszonych przez przedsiębiorców opłat za zezwolenie na sprzedaż alkoholu. Według projektodawcy nowy podatek ma pozytywny wpływ społeczny i oddziałuje na wybory konsumenckie, a lżejsze środki „nie są adekwatne”<sup>35</sup>. Warto zauważyć, że chociaż sprzedaż „małpek” w Polsce spadła ze względu na wyższą cenę<sup>36</sup>, to ogólne spożycie alkoholu w 2021 roku (pierwszy rok obowiązywania podatku) było wyższe niż rok wcześniej<sup>37</sup>.

Pozytywnie należałoby ocenić możliwość wyznaczenia stref dla legalnego spożycia alkoholu, choć zaostrenie ogólnych przepisów dotyczących spożycia alkoholu w miejscu publicznym nie znajduje uzasadnienia. Nie zostało

---

32 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1988), 31 października 2017, s. 6.

33 Dane WHO.

34 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (druk nr 210), 6 lutego 2020, s. 31.

35 Ibid., s. 24.

36 Business Insider, *Tapnięcie na rynku "małpek". Opłata zrobiła swoje?*, 3 lutego 2023, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/tapniecie-na-ryнку-malpek-gigantyczne-spadki-sprzedazy/bb47129>.

37 <https://www.parpa.pl/index.php/badania-i-informacje-statystyczne/statystyki>.

przedstawione żadne dostateczne uzasadnienie, wskazujące na konieczność zaostrzenia przepisów.

### Rekomendacje

- Wycofanie nieskutecznego podatku od małpek oraz przepisów o „nocnej prohibicji” jako zbyt dużej ingerencji w wolność gospodarczą.
- Usunięcie przepisów o zakazie spożywania alkoholu w miejscach publicznych z naciskiem na edukację i karanie wybryków chuligańskich.

## Zmiany w prawie farmaceutycznym

Od 2017 roku w Polsce nie można kupić bez recepty hormonalnych leków antykoncepcyjnych, a więc np. pigułki „dzień po”, która ze względu na sposób działania wymaga niezwłocznego zastosowania, a uzyskanie recepty od lekarza znacznie wydłuża ten proces lub czyni go bardziej kosztownym. Jak zauważyła Izba Gospodarcza „Farmacja Polska” podczas konsultacji społecznych projektu ustawy, ta grupa leków stawiała się wówczas jedyną, dla której kategoria dostępności byłaby ustalona z góry ustawowo<sup>38</sup>.

Patrząc na takie wyróżnienie tej kategorii i klasyfikowanie dostępności bezpośrednio przez parlament, a nie specjalistów, trudno nie uznać, że jest to przede wszystkim kwestia ideologiczna dla rządu, a nie tycząca się nauki czy zdrowia. Jest to więc nieuzasadnione uderzenie w wolność kobiet, którym utrudniony został proces podejmowania decyzji w tej sprawie.

W trakcie przebiegu procesu legislacyjnego ówczesna wiceminister zdrowia zwróciła uwagę, że tabletki „dzień po” ma wielokrotnie większą dawkę

---

38 *Raport z konsultacji publicznych oraz opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw*, s. 15.

hormonów niż powszechne środki antykoncepcyjne i może negatywnie wpływać szczególnie na młody organizm<sup>39</sup>.

Nawet jeśli przyjąć argument o wysokiej szkodliwości dla młodego organizmu (choć jest to z pewnością efekt „wliczony w koszty” podjęcia decyzji o zastosowaniu tzw. antykoncepcji awaryjnej), dalej nie uzasadnia to ograniczenia dostępu dla wszystkich pacjentów, a nie jedynie najmłodszych. Wcześniej takie leki były powszechnie dostępne dla osób od 15. roku życia i gdyby chodziło jedynie o wpływ na zdrowie młodych organizmów, ustawodawca mógłby co najwyżej podwyższyć taki limit do np. 18. roku życia.

### Rekomendacje

- Wycofanie przepisów wprowadzających wymóg posiadania recepty na zakup antykoncepcji awaryjnej.
- Określanie kategorii dostępności powinni zajmować się specjaliści, zwracając uwagę na realne ryzyko na nieodpowiedzialnego stosowania danego leku.

## Polityka narkotykowa

Jeszcze w 2014 roku polskie przepisy narkotykowe były uznawane (m.in. przez Polską Sieć Polityki Narkotykowej) za jedne z najbardziej restrykcyjnych w Europie (obok Białorusi)<sup>40</sup>. Od tego czasu nie zaszły w Polsce radykalne zmiany. Warto jednak zauważyć, że zachodzą w Polsce pewne pozytywne tendencje idące w kierunku liberalizacji praktyki, a czasem samych przepisów. Przede wszystkim orzecznictwo w tej sprawie staje się coraz łagodniejsze,

---

39 Rzeczpospolita, *Sejm: Pigułka „dzień po” na receptę*, 25 maja 2017, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art10439311-sejm-pigułka-dzien-po-na-recepte>.

40 Money.pl, *Polityka narkotykowa w Polsce. Mamy najbardziej restrykcyjną w Europie*, 16 stycznia 2014, [https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci\\_agencyjne/pap/artykul/polityka;narkotykowa;w;polsce;mamy;najbardziej;restrykcyjna;w;europie.172,0,1460140.html](https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artykul/polityka;narkotykowa;w;polsce;mamy;najbardziej;restrykcyjna;w;europie.172,0,1460140.html); TVN24, *Zbyt restrykcyjne prawo antynarkotykowe w Polsce?*, 23 sierpnia 2013, <https://tvn24.pl/programy/zbyt-restrykcyjne-prawo-antynarkotykowe-w-polsce-ra349221-3443144>.

a rząd nie torpeduje tych tendencji uszczelnianiem prawa. Coraz częściej sprawy za posiadanie niewielkich ilości narkotyków – przede wszystkim marihuany – są umarzane. Mimo to w dalszym ciągu setki osób rocznie trafiają do więzienia z tego powodu<sup>41</sup>. Drugą i istotniejszą kwestią wydaje się zmiana przepisów, która zalegalizowała w Polsce tzw. medyczną marihuanę. Od 2017 roku zarejestrowane podmioty mogą legalnie dostarczać marihuanę na użytek medyczny, którą można na receptę zakupić w aptece. Tzw. medyczna marihuana, mogąca łagodzić ból, skutki uboczne farmakoterapii czy symptomy towarzyszące nieuleczalnym chorobom<sup>42</sup>, stała się więc dostępna dla potrzebujących jej pacjentów, co wcześniej nie było możliwe ze względu na surowe przepisy narkotykowe.

W wyniku wejścia ustawy w życie zwiększyła się dostępność bezpieczniejszej i przebadanej marihuany dla konsumentów. Powszechne stało się zdobywanie recept na medyczną marihuanę przez internetowe e-wizyty. Niektóre strony w zasadzie masowo oferują takie recepty, wystarczy wypełnienie formularza i zapłata za konsultację. Spowodowało to, że *de facto* każdy może zapłacić za taką receptę i legalnie stać się użytkownikiem marihuany<sup>43</sup>. Jako że nie to było celem rządu, Ministerstwo Zdrowia chciało ukrócić tę praktykę, żądając wymogu osobistej konsultacji lekarza z pacjentem. Ze względu na zmianę władzy to się nie udało, jednak być może nowy minister zdrowia zajmie się tą sprawą<sup>44</sup>. Należy więc sądzić, że praktyka nie była zgodna z celami ustawy. Z pewnością jednak nastąpiła znacząca liberalizacja prawa narkotykowego w Polsce. Jest to tym ciekawsze, że liberalizacji dokonał konserwatywny rząd.

Innym elementem polityki narkotykowej ostatnich lat była walka z tzw. dopalaczami, czyli produktami zawierającymi substancje psychoaktywne, które

---

41 A. Sławiński, *Jego sprawa może zmienić los tysięcy skazanych. Sąd Najwyższy rozpatruje kasację wyroku za posiadanie marihuany*, Gazeta Wyborcza, 8 sierpnia 2022, <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,28732630,tysiace-skazanych-wydziez-wiezien-sad-najwyzszy-rozpatrur.html>.

42 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (druk nr 812), 1 lutego 2016, s. 1.

43 A. Sławiński, *Marihuana już dziś jest legalnie dostępna niemal dla wszystkich. Wystarczy zapłacić za e-receptę*, Gazeta Wyborcza, 8 stycznia 2023, <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,29323610,marihuana-juz-dzis-jest-legalnie-dostepna-niemal-dla-wszystkich.html>.

44 Money.pl, *Rząd nie zdąży uzdrowić rynku e-recept. Medyczna marihuana dostępna ot tak*, 23 października 2023, <https://www.money.pl/gospodarka/rzad-nie-zdazy-uzdrowic-rynku-e-recept-medyczna-marihuana-dostepna-ot-tak-6955179483388416a.html>.

nie znajdują się na liście środków kontrolowanych przez ustawę o przeciwdziałaniu narkomanii. W 2018 roku rząd ponownie uszczelnił prawo, m.in. delegując aktualizację listy substancji niedozwolonych do rozporządzenia ministra zdrowia, a nie – jak było dotychczas – poprzez ustawę każdorazowo uchwalaną przez parlament. Miało to na celu skrócenie czasu reakcji na pojawianie się nowych substancji wprowadzanych do obrotu. Ustawa zaostrzała także kary za ich posiadanie czy sprzedawanie. Ustawę przyjęto ze względu na „pilną potrzebę wdrożenia kolejnych działań ograniczających zjawisko wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych”<sup>45</sup>.

Obecne przepisy, dające ministrowi zdrowia możliwość poszerzania listy zakazanych substancji arbitralnie i z dnia na dzień, jest próbą jedynie objawowego leczenia problemu. Być może w celu przeciwdziałania zażywaniu substancji niesprawdzonych i niebezpiecznych należałoby zalegalizować część z tych mniej szkodliwych. Według badań naukowych do najmniej szkodliwych substancji psychoaktywnych należą LSD, grzyby psylocybinowe czy ekstazy, które są znacznie mniej szkodliwe niż legalne substancje, takie jak alkohol czy tytoń<sup>46</sup>. Zamiast tego polityka narkotykowa opiera się na ciągłych zakazach i poszerzaniu listy nielegalnych substancji mimo przesłanek o braku skuteczności takiej praktyki.

### Rekomendacje

- Wyraźne określenie grupy miękkich narkotyków o niskich negatywnych skutkach społecznych, których posiadanie i używanie powinno być zdekryminalizowane, a docelowo zdepenalizowane.
- Zezwolenie na sprzedaż miękkich narkotyków w kontrolowanych punktach sprzedaży i przeznaczenie dochodów z opodatkowania takich transakcji na programy zapobiegania narkomanii.

---

<sup>45</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (druk 2746), 16 lipca 2018, s. 1.

<sup>46</sup> D.J. Nutt, L.A. King, L.D. Phillips, *Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis*, „The Lancet”, 376, 2010, s. 1558–1565.

## Zmiany dotyczące wyrobów nikotynowych

Polityka dotycząca wyrobów nikotynowych nie przeszła w Polsce radykalnych zmian podczas ośmiu lat rządów Prawa i Sprawiedliwości. Istotną zmianą na tym rynku było wycofanie w 2016 roku najpierw dużej części papierosów smakowych i „klikanych”, a następnie po czterech latach papierosów mentolowych. Jakkolwiek była to duża i istotna zmiana dla konsumentów, to wynikała ona z implementacji unijnej dyrektywy w tym zakresie i dotyczyła wszystkich państw UE<sup>47</sup>.

Od 2020 roku opodatkowane akcyzą są alternatywy dla tradycyjnych papierosów takie jak e-papierosy czy tzw. wyroby nowatorskie – np. tytoń podgrzewany. W latach 2022–2026 część kwotowa podatku akcyzowego na wyroby nowatorskie rośnie o 10% rocznie. To tak samo intensywny wzrost jak w przypadku tradycyjnych papierosów czy tytoniu do palenia<sup>48</sup>.

Opodatkowanie nowatorskich wyrobów czy płynów do e-papierosów i wzrost akcyzy w tym samym tempie jak w przypadku tradycyjnych papierosów ma przede wszystkim na celu utrzymania dochodów podatkowych na podobnym poziomie ze względu na „przerzucanie się” konsumentów na alternatywy dla tradycyjnych papierosów. Nie ma to z pewnością uzasadnienia zdrowotnego, gdyż rządy powinny być raczej przychylne takim alternatywom. Badania wykazują, że produkty takie jak podgrzewany tytoń, snus czy papierosy elektroniczne wiążą się z kilkanaście czy nawet kilkaset razy mniejszym ryzykiem niż tradycyjne papierosy<sup>49</sup>. Odchodzenie od tradycyjnych papierosów na rzecz mniej szkodliwych alternatyw, które mogą pomagać w minimalizowaniu szkód zdrowotnych, jest korzystne dla zdrowia palaczy, również tych ze

---

47 Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz. Urz. UE L 127 z 29.4.2014, s. 1); P. Słowik, *Popularne papierosy zostaną wycofane z rynku? Takie są plany unijnego ustawodawcy*, Dziennik Gazeta Prawna, 5 lipca 2018, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1162428,mentolowe-papierosy-zostana-wycofane-z-rynku.html>.

48 Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2313).

49 R. Murkett, M. Rugh, B. Ding, *Nicotine products relative risk assessment: an updated systematic review and meta-analysis*, „F1000Research”, 9:1225, 2022.

schorzeniami układu oddechowego<sup>50</sup>. Warto zwrócić również uwagę, że krajem UE o najmniejszym odsetku palaczy jest Szwecja, w której palaczy jest zaledwie 6,4% (przy średniej w całej UE na poziomie 18,4%)<sup>51</sup>, jednak jednocześnie aż 14% Szwedów używa codziennie snusu, który jest lokalnym fenomenem<sup>52</sup>. Pozwala to Szwecji na redukcję szkód zdrowotnych spowodowanych tytoniem.

Tak więc nie istnieje żadne – poza fiskalnym – uzasadnienie dla opodatkowania wyrobów nowatorskie czy e-papierosów. Podwyższanie akcyzy w równie szybkim tempie jak w przypadku papierosów spowolni rozwój tego rynku (który odbywałby się kosztem rynku tradycyjnych papierosów) i w dłuższym okresie przyniesie też koszty dla bardziej obciążonego systemu ochrony zdrowia.

### Rekomendacje

- Wycofanie się z przyszłych podwyżek akcyzy na wyroby nowatorskie i płyny do e-papierosów.

## Podsumowanie

Na przestrzeni ostatnich ośmiu lat ustępujący już rząd wprowadził w Polsce wiele regulacji stylu życia Polaków. Rzadko miały one podstawy merytoryczne, często do uzasadnienia podchodzono ogólnikowo, wskazując na takie ogólniki jak „pozytywne skutki społeczne” czy „interes zdrowotny”. W niektórych przypadkach dane przedstawiane przez rząd wyraźnie wskazywały, że stosowanie twardych środków takich jak zakaz czy podatek nie jest

---

50 Y. Akiyama, N. Sherwood, *Systematic review of biomarker findings from clinical studies of electronic cigarettes and heated tobacco products*, „Toxicology Reports”, 8, 2020, s. 282–294; J.B. Morjaria et al., *Health impact of e-cigarettes and heated tobacco products in chronic obstructive pulmonary disease: current and emerging evidence*, „Expert Review of Respiratory Medicine”, 16(11–12), 2022, s. 1213–1226.

51 Dane Eurostatu.

52 C. Martuscelli, *Snus on the loose: How Swedish chewing tobacco keeps dividing Brussels*, Politico, 1 sierpnia 2023, <https://www.politico.eu/article/snus-is-back-sweden-chewing-tobacco-keeps-popping-up-in-brussels/>.

konieczne. Sposób uchwalania prawa w Polsce mógł budzić wątpliwości i trudno nie uznać, że regulacje stylu życia miały częściej podstawy ideologiczne (antykoncepcja, zakaz handlu) lub fiskalne (podatek cukrowy) niż merytoryczne. O jakości stanowionego prawa może świadczyć też fakt, że największy liberalny zwrot w polskiej polityce narkotykowej ostatnich dekad był efektem ubocznym ustawy o legalizacji medycznej marihuany, a nie jej celem.

## Długoterminowe rekomendacje dla polityki

- Wolność powinna być ograniczana tylko wtedy, gdy chcący ją ograniczyć potrafią udowodnić konieczność takiego działania, zarówno pod względem skuteczności realizacji celu, jak i samej jego sensowności.
- Dowody przedstawione przez projektodawcę powinny kompleksowo uzasadniać istnienie zagrożenia, a stosowanie twardej środków powinno być adekwatne do skali zagrożenia.
- W szczególności swoboda działalności gospodarczej powinna być ograniczana tylko wtedy, gdy wszystkie inne miękkie środki zawiodą i okażą się nieskuteczne.
- Należy promować dobre i zdrowe nawyki oraz edukację zamiast nieskutecznych, ale dotkliwych regulacji i ograniczeń „grzesznych” działań.
- Sposób obliczania składek zdrowotnych powinien uwzględniać indywidualne uwarunkowania, aby kolejnych „podatków od grzechu” nie można było uzasadniać potrzebą neutralizowania efektów zewnętrznych. To obywatele powinni decydować i brać odpowiedzialność za swój styl życia czy dietę.
- Polityka narkotykowa powinna opierać się na pomocy osobom uzależnionym, a nie na ściganiu indywidualnych bezproblemowych użytkowników (tyczy się to w szczególności miękkich narkotyków).



# Regulacje rynku energetycznego

Piotr Oliński

Poprawne funkcjonowanie sektora energetycznego jest kluczowe dla całej gospodarki, a nawet obronności kraju i jego sąsiadów, dlatego powinien być on regulowany według zasad polityki opartej na dowodach. Niestety Polska jest przykładem kraju, który, choć stawia sobie słuszne cele w zakresie polityki energetycznej, to realizuje je stanowczo zbyt późno, przez co doprowadził do narastających problemów sektora. Co więcej, błędna polityka doprowadziła do bezprecedensowej nacjonalizacji i koncentracji sektora.

## Ramy prawne i regulacyjne

Podstawowym aktem prawnym regulującym sektor energetyczny w Polsce jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku, która obejmuje podstawowe definicje, zasady polityki energetycznej i kompetencje organów właściwych ds. sektora energetycznego. Oprócz tego istotną rolę odgrywają ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, ustawa Prawo atomowe czy też ustawa o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych. Rada Ministrów swoje cele w odniesieniu do sektora energetycznego określa w dokumencie Polityka energetyczna Polski.

Obecna Polityka (do 2040 roku) oparta jest na trzech filarach: 1) sprawiedliwej transformacji, 2) zeroemisyjnym systemie energetycznym i 3) dobrej jakości powietrza.

Sektor energetyczny podlega również daleko idącym regulacjom administracyjnoprawnym, przede wszystkim dokonywanym przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, który jest organem właściwym w sprawach regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji w sektorze energetycznym. Wobec daleko idącej koncentracji sektora energetycznego i jego podatności na monopolizację istotną rolę odgrywa również Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Wreszcie, przy inwestycjach w sektorze energetycznym nie można nie wziąć pod uwagę przepisów prawa budowlanego i dotyczących zagospodarowania przestrzennego, gdzie w większości to organy samorządu terytorialnego posiadają kompetencję do wydawania niezbędnych decyzji administracyjnych i kształtowania krajobrazu prawnego dla inwestycji w energetykę.

## Polski miks energetyczny

Polski miks energetyczny wciąż oparty jest przede wszystkim na węglu, z którego pochodzi ok. 70% energii elektrycznej – odpowiednio 49,06% z węgla kamiennego i 22,23% z węgla brunatnego (dane dla września 2023)<sup>1</sup>. Ok. 20% prądu produkowane jest ze źródeł odnawialnych (w większości z energii wiatrowej).

Obecna Polityka energetyczna Polski przewiduje udział węgla na poziomie nie wyższym niż 56% w 2030 roku i wzrost udziału źródeł odnawialnych do co najmniej 23% we wszystkich sektorach do tego czasu. Pierwszy blok elektrowni jądrowej ma zostać uruchomiony w 2033 roku<sup>2</sup>.

---

1 Rynek Elektryczny, *Produkcja energii elektrycznej w Polsce w grudniu 2023*, 16 stycznia 2024, <https://www.rynekelektryczny.pl/produkcja-energii-elektrycznej-w-polsce/>.

2 Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka energetyczna Polski do 2024 r. Streszczenie*, s. 9.

## Energetyka jądrowa i wiatrowa

Polska nie ma energetyki jądrowej w swoim miksie energetycznym, choć pierwsze zamiary budowy elektrowni jądrowej sięgają lat 70. XX wieku. Rada Ministrów przyjęła Program polskiej energetyki jądrowej w 2014 roku, lecz plany te pozostały jedynie na papierze, a jedyną realnie podjętą decyzją był wybór potencjalnych lokalizacji dla nowej elektrowni<sup>3</sup>. W 2020 roku Rada Ministrów powróciła do dawnych planów i przyjęła zaktualizowany program na lata 2020–2033 (z perspektywą do 2040 roku)<sup>4</sup>. Z pewnością włączenie energetyki jądrowej do tzw. taksonomii UE również będzie miało pozytywny wpływ na rozwój inwestycji w zakresie elektrowni jądrowych, ułatwiając finansowanie projektów w tym zakresie<sup>5</sup>.

Trzeba jednak zaznaczyć, że prace nad budową pierwszej polskiej elektrowni jądrowej nadal znajdują się na bardzo wczesnym etapie. Obecnie wybrano kontrahenta i wydano decyzję środowiskową, wybrano również lokalizację pierwszej elektrowni. Nadal jednak od uruchomienia elektrowni dzieli nas co najmniej dekada. Jeśli chodzi o energetykę jądrową, to wszystko dzieje się zbyt wolno, biorąc pod uwagę obecne problemy polskiego sektora energetycznego.

Co gorsza, rozwój energetyki wiatrowej w Polsce został w znaczącym stopniu zahamowany na lata poprzez wprowadzenie tzw. reguły 10H dotyczącej odległości farm wiatrowych od budynków w 2016 roku. Zgodnie z obliczeniami ekspertów, jej liberalizacja uwolniła aż do 7% ziemi w Polsce pod nowe inwestycje<sup>6</sup>. To niestety nastąpiło dopiero w 2023 roku.

---

3 Program polskiej energetyki jądrowej, s. 4, [https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user\\_upload/bip/prawo/inne\\_projekty/PPEJ/Program\\_polskiej\\_energetyki\\_jadrowej.pdf](https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/prawo/inne_projekty/PPEJ/Program_polskiej_energetyki_jadrowej.pdf).

4 Uchwała nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (Dz. U. z 2020 poz. 946).

5 Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, *EU taxonomy: Complementary Climate Delegated Act to accelerate decarbonization*, 2 lutego 2022, [https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation\\_en](https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation_en).

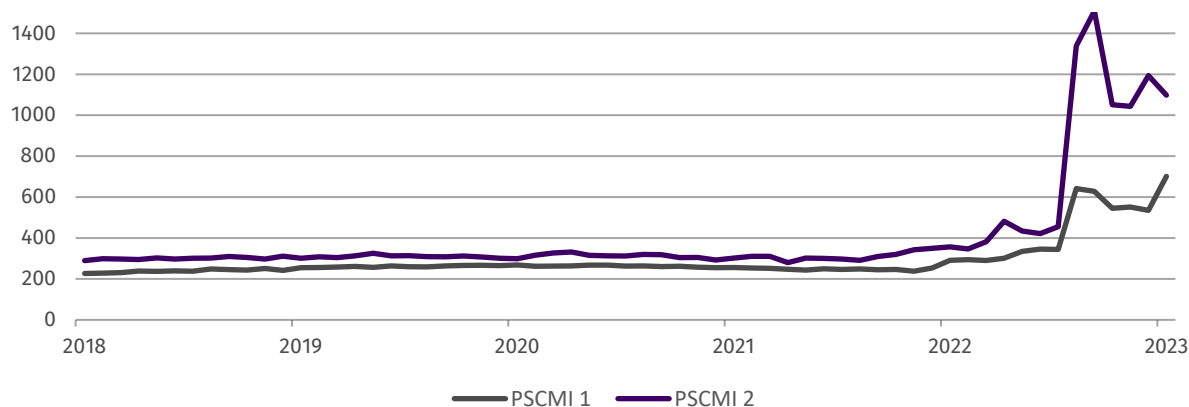
6 Aurora Energy Research, Client Earth Prawnicy dla Ziemi, *Wpływ zmiany zasady 10H na ceny energii w Polsce*, <https://www.clientearth.pl/media/km5gt50c/2022-12-14-wp%C5%82yw-zmiany-zasady-10h-na-ceny-energii-w-polsce.pdf>.

## Rosnące koszty emisji CO<sub>2</sub>, węgla i prądu

Pomimo uwzględnienia znaczącego wzrostu znaczenia odnawialnych źródeł energii w Polityce energetycznej Polski zależność sektora energetycznego od węgla już od kilku lat staje się coraz bardziej problematyczna w świetle celów klimatycznych Unii Europejskiej. W ostatnich latach byliśmy świadkami znaczącego wzrostu cen emisji CO<sub>2</sub> w ramach systemu EU ETS – podczas gdy przez lata cena ta utrzymywała się na poziomie poniżej 10 euro za tonę, pod koniec 2018 roku i na początku 2019 roku wzrosła do poziomu ok. 25 euro za tonę, by w lutym minionego roku osiągnąć rekordowy poziom ok. 100 euro za tonę i ustabilizować się później na poziomie ok 80 euro za tonę<sup>7</sup>.

Innym znaczącym problemem jest wzrost cen węgla na rynku krajowym, co stanowi odbicie sytuacji światowego rynku węgla. Polski Indeks Rynku Węgla Energetycznego (PSCMI – Polish Steam Coal Market Index) pokazuje drastyczny wzrost zarówno dla węgla używanego na krajowym rynku mocy (Indeks PSCMI 1), jak i na krajowym rynku ciepła (Indeks PSCMI 2) – wzrost ceny za tonę pomiędzy jesienią 2021 roku a jesienią 2022 roku przekracza 100%.

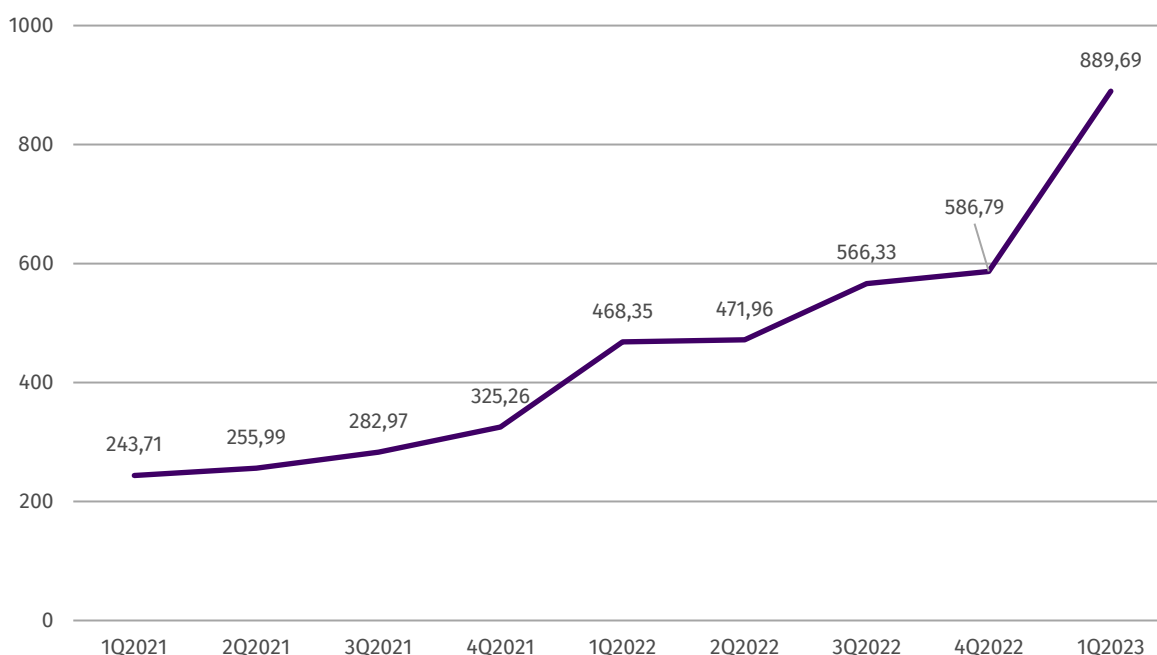
Dla gospodarki tak zależnej od paliw kopalnych oznacza to drastyczny wzrost cen.



**Wykres 4.1.** Wyniki indeksów PSCMI 1 i PSCMI 2 w latach 2018–2023 (ceny za tonę węgla w PLN).  
Źródło: Agencja Rozwoju Przemysłu

7 F. Simon, *EU carbon price to hit €400 mark with 90% climate goal: analysts*, Euractiv, 5 października 2023, <https://www.euractiv.com/section/emissions-trading-scheme/news/eu-carbon-price-to-hit-e400-mark-with-90-climate-goal-analysts/>.

Próbując sprostać wyzwaniom wynikającym z tak drastycznego wzrostu cen, rząd i parlament skłaniają się ku mechanizmom tymczasowym, takim jak mrożenie cen. Obecnie szerokie kategorie konsumentów energii elektrycznej są beneficjentami braku wzrostu cen prądu związanego z ich mrożeniem (2000 kWh na gospodarstwo domowe na rok<sup>8</sup>) oraz maksymalnymi cenami prądu, jakie może ustanowić przedsiębiorca energetyczny, państwo oferuje również dopłaty do oszczędzania energii. To wszystko jednak są jedynie rozwiązania krótkoterminowe, finansowane przez podatników.



**Wykres 4.2.** Średnia kwartalna cena sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym.  
Źródło: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Ustawa zamrażająca ceny prądu przyjęta przez Sejm*, 7 października 2022, <https://www.gov.pl/web/klimat/ustawa-zamrazajaca-ceny-pradu-przyjeta-przez-sejm>.

<sup>9</sup> Urząd Regulacji Energetyki, *Średnia cena energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym w pierwszym kwartale 2023 roku wyniosła blisko 890 zł/MWh*, 29 czerwca 2023, <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/11169,Średnia-cena-energii-elektrycznej-na-ryнку-konkurencyjnym-w-pierwszym-kwartale-2.html>.

## W stronę monopolu w sektorze energetycznym?

W ostatnich latach polski sektor energetyczny stawał się coraz bardziej scentralizowany w ramach jednej spółki – „multienergetycznego” koncernu Orlen, którego większościowym udziałowcem jest Skarb Państwa. To efekt intencjonalnej polityki kreowania tzw. narodowych czempionów na bazie spółek Skarbu Państwa, promowanej przez polski rząd.

W kwietniu 2021 roku Orlen przejął trzeciego największego dystrybutora energii elektrycznej – Energeę, po tym jak Komisja Europejska nie wyraziła sprzeciwu wobec fuzji<sup>1</sup>. Już dwa miesiące później, prezes spółki i członek wówczas rządzącej partii Prawo i Sprawiedliwość ogłosił intencję przejęcia kolejnej państwowej spółki – największego polskiego wydobywcy ropy i gazu PGNiG. Prezes UOKiK zezwolił na transakcję pod warunkiem zbycia przez Orlen pomniejszej spółki magazynującej gaz, która wówczas należała do Grupy PGNiG<sup>2</sup>. W sierpniu 2022 roku Orlen połączył się z kolejną spółką pod kontrolą państwa – Lotosem, po tym jak Komisja Europejska warunkowo zgodziła się na transakcję<sup>3</sup>.

Doprowadziło to do powstania dominującego przedsiębiorcy na wielu rynkach sektora energetycznego (eksperci szacują udział Orleu na ok 65% na rynku paliw<sup>4</sup>). Siła rynkowa Orleu budzi obawy nie tylko ze względu na jego pozycję monopolistyczną, lecz także wpływ na wewnętrzną politykę Polski.

W 2021 roku Orlen nabył spółkę medialną Polska Press – właściciela ok. 100 gazet lokalnych (w tym 20 regionalnych dzienników). Po zmianie właściciela redaktorzy naczelni gazet zostali zamienieni na dziennikarzy bliskich PiS-owi, a w niektórych z gazet ponad 50% zatrudnionych

---

1 Decision of the European Commission, Case M.9626 – PKN ORLEN / ENERGA, [https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202113/m9626\\_160\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202113/m9626_160_3.pdf).

2 Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr DKK-82/2022, [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/10b0a323c6f4e968c125887f002877c0/\\$FILE/Decyzja%20DKK%2082-2022\\_BIP.pdf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/10b0a323c6f4e968c125887f002877c0/$FILE/Decyzja%20DKK%2082-2022_BIP.pdf).

3 European Commission, *Mergers: Commission clears Lotos' acquisition by PKN Orlen, subject to conditions*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/SK/ip\\_20\\_1346](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/SK/ip_20_1346).

4 M. Bernatt, R. Sznajder, *Czy niskie ceny paliw szkodzą konsumentom*, Rzeczpospolita, 27 września 2023, <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art39170671-bernatt-sznajder-czy-niskie-ceny-paliw-szkodza-konsumentom>.

dziennikarzy zmienić pracę<sup>5</sup>. Kontrowersje wzbudziło również możliwe nadużywanie pozycji dominującej przez Orlen, w szczególności polegające na zaniżaniu cen paliw zaraz przed wyborami parlamentarnymi w 2023 roku, co w oczywisty sposób było w interesie partii rządzącej<sup>6</sup>.

Nie jest pewne, jakie plany wobec Orlenu ma nowy rząd, wiadomo jednak na pewno, że odwrócenie tak daleko idącej koncentracji sektora energetycznego będzie dużym wyzwaniem zarówno ekonomicznym, jak i prawnym, które nałoży się na już istniejące wyzwania stojące przed polską energetyką.

## Podsumowanie i rekomendacje

Niestety, Polska może posłużyć za przykład porażki podejścia *evidence-based policy* w sektorze energetyki. Obecne problemy polskiej energetyki wynikają z jej wysokiej emisyjności i oparcia na węglu. Mimo świadomości wyzwań transformacji energetycznej konieczne decyzje podejmowano zbyt późno (energia jądrowa) albo wręcz hamowano zmiany szkodliwymi regulacjami takimi jak zasada 10H. Obecne próby zahamowania wzrostu cen prądu to drogie i tymczasowe leczenie symptomów. Na dłuższą metę problem ten można rozwiązać jedynie w drodze inwestycji w czystą energię i zmiany w miksie energetycznym Polski.

Co więcej, polityka właścicielska rządu ostatnich lat stworzyła nowe wyzwanie, jakim jest ograniczenie konkurencji na rynkach energetycznych i powstanie przedsiębiorcy o coraz bardziej dominującej pozycji na kluczowym dla gospodarki sektorze.

Rekomendowane zmiany i kierunki polityki w sektorze energetycznym należy podzielić na propozycje w krótkim i w długim terminie.

---

5 Z. Nowicka, K. Siemaszko, M. Szulecka, *Od prasy regionalnej do Orlen Press. Sytuacja w mediach należących do Polska Press*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2023, s. 33–34.

6 M. Bernatt, *Market Power, Democracy and (Un)Fair Elections*, VerfBlog, 16 października 2023 roku, <https://verfassungsblog.de/market-power-democracy-and-unfair-elections/>.

W krótkim terminie:

- Zalecana jest zwiększona aktywność organu antymonopolowego na rynkach energetycznych, w szczególności w zakresie przeciwdziałania nadużywaniu pozycji dominującej przez podmioty państwowe.

W długim terminie:

- Priorytetem powinien być rozwój energetyki jądrowej zgodnie z terminarzem przewidzianym w Polityce energetycznej Polski.
- Należy doprowadzić do zwiększenia konkurencji w sektorze energetycznym, w tym poprzez podział i stopniową prywatyzację części przedsiębiorstw kontrolowanych przez Orlen, jednocześnie zapewniając państwową kontrolę nad infrastrukturą kluczową z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego kraju.
- Zalecana jest liberalizacja w zakresie inwestycji w elektrownie wiatrowe.