



# **REPOŁONIZACJA POLSKI**

Adam Bujak  
Jerzy Kruszelnicki  
Krzysztof Masłoń  
Witold Modzelewski  
Andrzej Nowak  
Daniel Obajtek  
Ks. Dariusz Oko  
Krystyna Pawłowicz

Wojciech Roszkowski  
Leszek Sosnowski  
Paweł Stachnik  
Temida Stankiewicz-Podhorecka  
Janusz Szewczak  
Artur Śliwiński  
Małgorzata Wassermann



PROF. WITOLD MODZELEWSKI

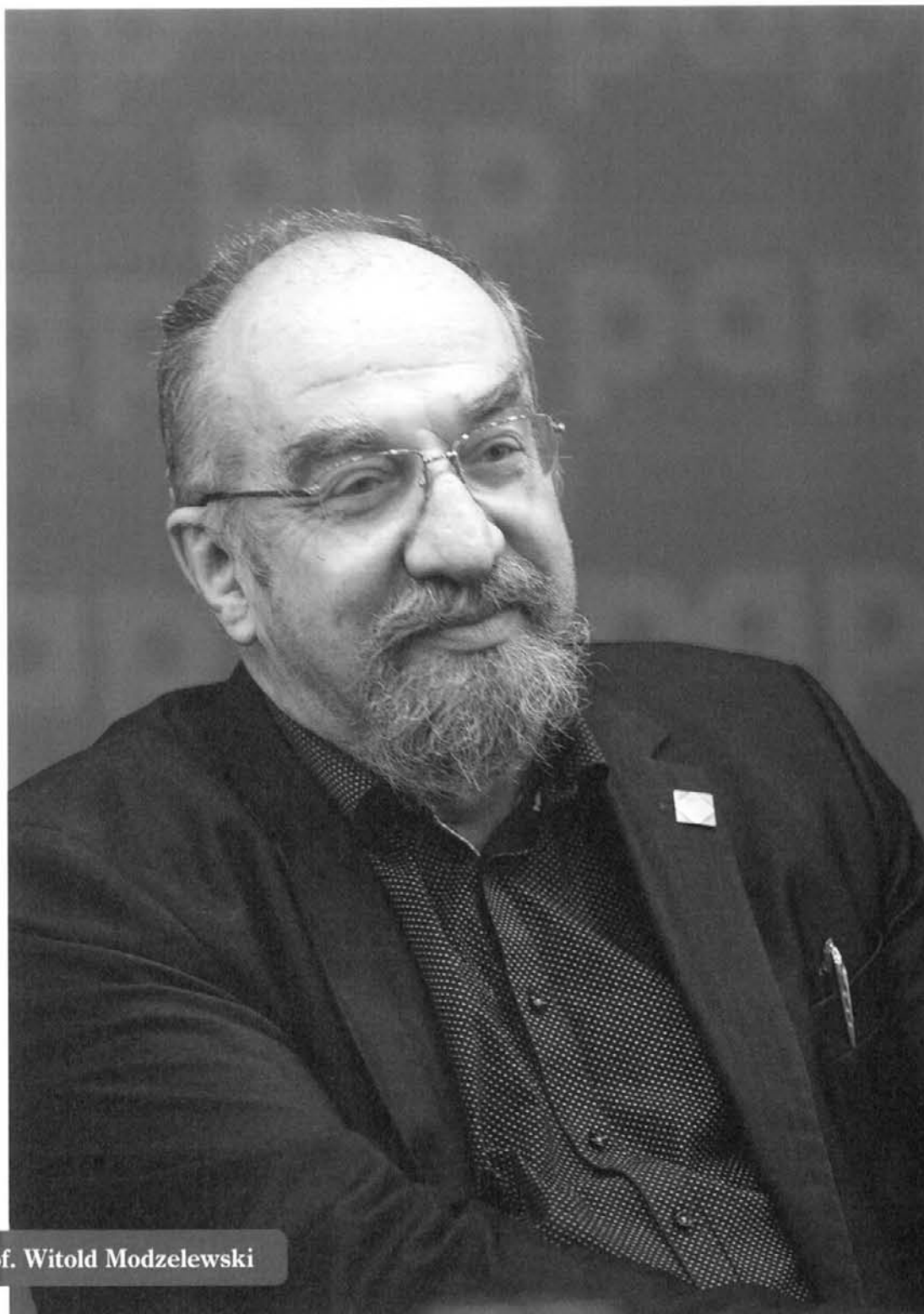
## Biznes legislacyjny uniemożliwia funkcjonowanie demokracji

Demokracja to przede wszystkim długie i skomplikowane procedury: zgodnie z wizją umowy społecznej Jana Jakuba Rousseau umawiamy się przecież, że tych, których wybieramy w odpowiednim trybie, będziemy uznawali za wyłącznych przedstawicieli Państwa oraz Suwerena, czyli Narodu, a oni, gdy również w odpowiednim trybie wyrażą swoją wolę, będą mogły wydawać nam ogólne nakazy i zakazy, czyli stanowić prawo. Podobnie w przypadku powołania władzy wykonawczej: może powstać rząd, gdy uzyska imprimatur w odpowiedniej procedurze. Brak jej przestrzegania powoduje nieskuteczność powołania określonej osoby lub osób w skład rządu lub na stanowisko ministra, a działania tych, którzy powołują się na sprawowaną (jakoby) funkcję, są prawnie bezskuteczne.

Te dość banalne stwierdzenia są wstępem do próby odpowiedzi na pytanie, czy przestrzegając demokratycznych procedur, zwłaszcza procedury prawodawczej, mamy gwarancję tworzenia prawa w interesie publicznym. Wiemy empirycznie, że często tak nie jest. Demokratyczny tryb stanowienia prawa jest zawsze dość skomplikowany (bo musi taki być) i powinien dzięki temu – przynajmniej w założeniu – zapewniać, że obowiązujące normy prawne będą chronić interesy państwa i jego obywateli. Nie jest żadnym odkryciem stwierdzenie, że bywa inaczej, bo przecież demokracja to nie tylko procedury: to przede wszystkim TREŚĆ stanowionego prawa, która może stać w sprzeczności z tymi wartościami. Dlaczego? Bo równie istotny, a może najważniejszy jest sposób powstawania projektów aktów normatywnych wprowadzonych do oficjalnych procedur prawodawczych. Badania empiryczne potwierdzają tezę, że w zdecydowanej większości przypadków stanowionym prawem staje się taki projekt, jaki wprowadzono do tej procedury, a jej formalne etapy zmieniają w nim niewiele lub nie zmieniają nic.

Wielka, nieogarnialna liczba stanowionych przepisów, ich różnorodność i tempo prac legislacyjnych powodują, że formalny tryb tworzenia prawa jest przysłowiowym „wąskim gardłem”, a legalni reprezentanci Narodu nie mają nawet czasu na głębszą analizę przedkładanych projektów. Często nawet ich nie czytają przed uchwaleniem. Rządzi więc ten, kto pisze projekt ustawy i rozporządzeń – stwierdzenie to nie jest niczym odkrywczym.

Pozornie projekty ustaw powstają w ciszy ministerialnych gabinetów, rzadziej w głośnych parlamentarystów – te ostatnie tylko w przypadku inicjatyw poselskich czy senackich. A kto je tworzy w rzeczywistości? Od lat istnieje w naszym kraju działalność mająca już swoją nazwę: jest to „biznes legislacyjny”, który zajmuje się „usługowo” pisanem projektów ustaw i rozporządzeń. Prosperuje na wysokich obrotach i ma od lat „pełne ręce roboty”. Najwięcej wiemy na ten temat w przypadku tworzenia prawa podatkowego. W tej sferze zjawisko to jest znane i opisywane, a jego istota polega na tym, że:



Prof. Witold Modzelewski

## Biznes legislacyjny uniemożliwia funkcjonowanie demokracji

– podmiot zainteresowany uchwaleniem określonej treści przepisów prawa lub ich zmian (tzw. interesariusz) zamawia w firmie specjalizującej się w tego rodzaju usługach projekt ustawy (rozporządzenia) lub nowelizacji wraz z uzasadnieniem tych projektów,

– istotnym elementem tego zjawiska jest zorganizowanie perswazji medialnej: „wolna prasa” zamieszcza odpowiednią liczbę ważnych artykułów, które piętnują dotychczasowy lub istniejący stan rzeczy, przekonuje o potrzebie ich zmian, przedstawiając ogólnie treść koniecznych rozwiązań, które „są korzystne dla podatników”, choć nie mówią których podatników,

– „niezależni eksperci” opracowują raporty i opinie, które potwierdzają sens i potrzebę zmiany prawa,

– odbywają się „konferencje naukowe”, gdzie nawet skądinąd poważni badacze, nie zawsze świadomi w czym uczestniczą, dyskutują o wadach obowiązującego prawa pośrednio potwierdzając cel koniecznych (jakoby) zmian,

– projekt musi „dotrzeć” na odpowiednie biurko, co jest istotą usługi w tym biznesie: tu znaczenie i wartość mają prywatne kontakty z urzędnikami i politykami służące temu, aby puścili w obieg to, co następnie ma się stać prawem.

W prawie podatkowym biznes legislacyjny jest od ponad 20 lat najważniejszym sposobem tworzenia materialnego prawa podatkowego, a zwłaszcza najważniejszych praktycznie regulacji. Można wskazać dziesiątki przepisów, które są dziełem tego biznesu. Dotyczy to wszystkich istotnych podatków. Przez lata tak „nowelizowano” podatek dochodowy od osób prawnych i podatek od nieruchomości; tam można dokładnie wymienić, które przepisy powstały w interesie konkretnych firm lub ich grup. Później, dopiero w ciągu ostatnich dziesięciu lat, biznes ten wkroczył w sferę akcyzy i podatku od towarów i usług, oczywiście sięjąc spustoszenie w dochodach budżetowych. Bo oczywistym skutkiem i wymierzalnym efektem jego obecności jest spadek tych dochodów. Tak więc jest jakiś podatnik, któremu opłaciła się zmiana prawa, lecz na pewno nie jest to przeciętny Kowalski.

Powstało nawet nowe pojęcie: „inwestycje legislacyjne”, czyli nakłady na tworzenie prawa, które przynoszą „zyski” w postaci spadku lub eliminacji obciążeń podatkowych albo uzyskiwania zwrotów, czyli są to wydatki na tworzenie prawa, które przynoszą korzyści w postaci spadku lub eliminacji obciążeń podatkowych albo uzyskiwania zwrotów podatku, którego nigdy nikt nie zapłacił. W podatku od towarów i usług zrobiono wyjątkowo wiele złego: bezpowrotne straty w tym podatku, wynoszące od pięciu lat co najmniej równowartość 2 proc. PKB, w znacznie większym stopniu wynikają z działań „interesów legislacyjnych” niż zwykłych, „tradycyjnych” oszustw podatkowych. Przykładów jest tak wiele, że przytoczę tylko najbardziej kosztowe dla naszego państwa:

– likwidacja dodatkowego zobowiązania podatkowego w 2008 roku, które było sankcją podatkową za oszustwa podatkowe; straty trudne do oszacowania bezpośredniego, gdyż uchylanie się od podatku i wyludzanie zwrotów stało się dzięki temu dużo bardziej „opłacalne” i dużo mniej ryzykowne, przyjmując masową skalę,

– wprowadzenie stawki 0 proc. (pod nazwą „odwrotnego obciążenia”) na złom, wyroby stalowe, miedź, metale kolorowe oraz elektronikę; te przepisy „załatwiały” w większości jedna z zagranicznych firm podatkowych (straty za lata 2011–2015 około 30 mld zł).

Czy państwo, które toleruje faktyczne rządy „biznesu legislacyjnego”, jest jeszcze państwem suwerennym? Odpowiedź jest oczywista: nie, bo demokracja staje się tylko fasadą

## I. Prawo i polityka

---

w postaci skomplikowanych i w sumie jałowych procedur. W jaki sposób więc niepostrzeżenie nastąpiło ograniczenie naszej suwerenności? Odpowiedź jest dość banalna: nie mamy kontroli nad tworzeniem projektów przepisów prawa. Nie wiadomo, kto je pisze i w czyim interesie, lecz można być pewnym, że nie jest to interes publiczny, interes Polski. W czasie jednej z konferencji organizowanej przez Polską Akademię Nauk (Komitet Polska 2000+), gdy referowałem ten problem, pojawił się pogląd, że patologie polskiego prawa biorą się jakoby stąd, że „projekty ustaw tworzą politycy”, z istoty – „jak wiadomo” – niekompetentni, bo mamy ponoć kiepską klasę polityczną jako całość. Uważam, że jest to błędna diagnoza, bo wiele (większość?) projektów przepisów prawa, które nie służą interesowi publicznemu, powstaje poza klasą polityczną: ich rzeczywistymi autorami są podmioty, które podporządkowują nasze państwo swoim interesom. Znane mi bliżej z racji od dawna uprawianego zawodu prawo podatkowe powstaje przecież w swistym trójkącie bermudzkim: lobbystów, ekspertów i urzędników, przy czym eksperci często również reprezentują faktycznie interesy owych lobbystów. Politycy nie mają tu wiele do powiedzenia, chyba że sami są lobbystami załatwiającyymi czyjeś sprawy. Z reguły nie sądzą jednak, że w tej roli robią coś złego.

Chyba najbardziej spektakularnym przykładem funkcjonowania tego mechanizmu tworzenia projektów przepisów prawa była umowa zawarta przez resort finansów na temat przebudowy oraz „informatyzacji” aparatu skarbowego z zagraniczną firmą zajmującą się... biznesem podatkowym, czyli również świadczy usługi zapewniające unikanie opodatkowania. Za te „usługi” resort finansów zapłacił kilkadziesiąt milionów złotych. Czy to możliwe? Tak. Państwo polskie płaci za projekty, które nie służą interesowi publicznemu, choć wydaje się, iż jest odwrotnie. Ktoś, kto chce rękami ustawodawcy załatwić swoje interesy, kiedyś korumpował (niekoniecznie w sensie prawnokarnym) tych, którzy piastowali urzędy publiczne. Dziś my im jeszcze za to płacimy z pieniędzy publicznych. Analogie, być może nieuprawnione, mogą być szokujące. Historycy – ku pewnemu osłupieniu współczesnych czytelników – nie raz już udowodnili, że Targowiczanie nie byli przekupionymi zdrajcami: to oni płacili (i to sowicie) carskim urzędnikom za to, aby Rosja interweniowała w sprawy wewnętrzne naszego kraju w ostatnim dziesięcioleciu XVIII wieku. I jeszcze jeden obrazek z przeszłości: gdy Warszawę zajęły wojska napoleońskie, polscy magnaci wręczyli francuskiemu ministrowi spraw zagranicznych sowitą gratyfikację za oficjalne działania Francji w interesie naszego kraju. Nie udało się mu jednak spełnić oczekiwań sponsorów i – jak twierdzą znawcy problemu – ów minister, słynny z łapówkarstwa... zwrócił te pieniądze, a Polacy musieli zadowolić się tworem pod nazwą Wielkiego Księstwa Warszawskiego, które należało do Korony Saskiej, czyli – podobnie jak dzisiaj – było w orbicie interesów niemieckich.

A wracając do zasadniczego wątku: nie tylko musimy przestać płacić za tworzenie projektów przepisów prawa sprzecznych z interesami Polski, lecz musimy repolonizować proces powstawania projektów aktów normatywnych. Jak to osiągnąć? Punkt wyjścia nie jest zbyt skomplikowany. Na szczeblu rządowym musi powstać stały organ ekspercki, odseparowany od wpływu interesariuszy i lobby urzędniczego, który opracowywałby lub merytorycznie akceptował (obowiązkowo) projekty powstałe w poszczególnych resortach. W przypadku inicjatyw poselskich musi istnieć wymóg zasięgnięcia przez Sejm obowiązkowej opinii tego gremium. Opinie te byłyby co do zasady jawne, a ich faktyczni autorzy nie byłiby co do zasady ujawniani opinii publicznej: głos tego organu miałby charakter

Biznes legislacyjny uniemożliwia funkcjonowanie demokracji



Teoretycznie ośrodkiem stanowiącym prawo jest w Polsce parlament (na zdjęciu gmach Sejmu). Faktycznie zaś wiele ustaw podatkowych powstało w wyniku działania tzw. biznesu legislacyjnego.

instytucjonalny a nie spersonalizowany. Można to uznać za paradoks, ale w strukturze organów administracji rządowej od lat brak jest takiego organu, mimo że jego istnienie wydaje się czymś oczywistym. Każdy rząd powinien mieć własnych ekspertów nie pozostających w konflikcie interesów, posilkując się co najwyżej naukowcami z ośrodków akademickich i badawczych.

A jak to wygląda w naszych realiach? Ministrowie korzystają od lat przede wszystkim z ekspertyz i opinii sporządzanych przez... zagraniczne firmy konsultingowe, znane przede wszystkim ze swoich osiągnięć w dziedzinie międzynarodowej optymalizacji podatkowej. Czy to możliwe, aby z istoty poufne zamierzenia władzy były powierzane tego rodzaju podmiotom, których „transparentność” co do zachowania tajemnicy zawodowej jest niemożliwa do sprawdzenia? Jednak możliwe, a przykład, możliwie najgorszy, daje... Komisja Europejska, która w swoich oficjalnych dokumentach np. dotyczących naprawy podatku od wartości dodanej powołuje się na raporty... liderów międzynarodowego biznesu podatkowego.

To jednak tylko punkt wyjścia; postaram się sformułować pięć podstawowych warunków przywrócenia kontroli organów państwa nad sposobem powstawania projektów aktów normatywnych, mimo że moje wnioski sformułowane zostały na podstawie obserwacji legislacji podatkowej, sądzę, że mogą mieć również zastosowanie w całości procesu prawodawczego. Oto te warunki:

## I. Prawo i polityka

---

1. organy władzy i administracji rządowej nie mogą mieć jakichkolwiek kontaktów z biznesem legislacyjnym, który działa na zlecenie interesariuszy,

2. podmioty, które zajmują się optymalizacją podatkową, nie mogą jednocześnie świadczyć usług doradczych na rzecz organów władzy publicznej,

3. dane dotyczące osób zatrudnionych w biznesie konsultingowym czy legislacyjnym, które wcześniej były zatrudnione we władzy czy administracji rządowej albo pełniły funkcje publiczne, muszą być podane do wiadomości publicznej w sposób ogólnie dostępny, aby eliminować z góry ryzyko konfliktu interesów,

4. konsultacje społeczne dotyczące rządowych projektów ustaw czy rozporządzeń muszą mieć w pełni (bez wyjątku) charakter jawny: zarówno stanowiska pisemne, jak i ustne konsultacje powinny być ujawnione opinii publicznej,

5. osoby pełniące funkcje publiczne, urzędnicy administracji rządowej i sędziowie muszą mieć ograniczoną możliwość kontaktów z osobami, które mogą być zaangażowane w biznesie optymalizacyjnym czy legislacyjnym: to musi należeć do „twardej” pragmatyki zawodowej tych osób.

Sądzę, że nie trzeba szczegółowo uzasadniać powyższych tez. Biznes legislacyjny powinien przejść do historii, a nasz kraj odzyskać władzę nad procesem tworzenia prawa. To wiąże się z koniecznością zmian w świadomości klasy politycznej, która musi sama tworzyć wizję przyszłości Polski. Aby tworzyć projekty aktów normatywnych, trzeba wiedzieć, co się chce osiągnąć, debatować nad tym, poddawać swoje pomysły publicznej i naukowej ocenie, a to wymaga czasu i wysiłku. Gdy główną aktywnością polityków jest obecność w mediach, zwalczanie przeciwników politycznych i walki wewnątrzpartyjne, nie ma i nie będzie czasu na inną działalność. Bo sukces biznesu legislacyjnego bierze się z jałowości życia politycznego, braku merytorycznej debaty i pustki intelektualnej. Niekiedy ten stan przyjmuje wręcz karykaturalną postać, gdy w „szufladach” ministerialnych „odnajdywane” są projekty opracowane przez poprzedników, wręcz przeciwników politycznych, które oni wyrzucili do kosza jako zbyt słabe, a ich następcy, z braku lepszych pomysłów, uznają je za swoje.

Pora na wnioski: demokracja jest i pozostanie jedynym sposobem rządzenia, gdy projekty przepisów prawa będą tworzone w interesie publicznym, w interesie narodu, a biznes legislacyjny, który to uniemożliwia, przestanie funkcjonować.