

Waldemar Rogowski, Marta Brzozowska-Katner

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)
W ŚWIETLE USTAWY O TWORZENIU I DZIAŁANIU
WIELKOPOWIERZCHNIOWYCH OBIEKTÓW
HANDLOWYCH (WOH)**

1. Wstęp

Ocena skutków regulacji (OSR) jest rozpowszechnionym w krajach wysoko rozwiniętych instrumentem służącym do poprawy jakości stanowionego prawa. OSR to wystandaryzowany proces identyfikacji i kwantyfikacji ekonomicznych, społecznych i środowiskowych kosztów i korzyści, które wystąpią w związku z uchwaleniem i funkcjonowaniem danej regulacji. Obecnie OSR stanowi najlepszy i najbardziej uniwersalny instrument analityczny pozwalający na ukierunkowanie działań legislacyjnych w taki sposób, aby zapewniały one uchwalanie prawa o najwyższej jakości i efektywności także w aspekcie ekonomicznym.

Coraz powszechniejsze wykorzystywanie OSR wynika m.in. z tego, że wywodzi ona się bezpośrednio z koncepcji ekonomizacji prawa, reprezentuje również tzw. zarządzanie regulacyjne, które traktuje regulację (akt prawny) w kategoriach projektu. Natomiast zarządzanie projektami dostarcza metodyki, która może być wprost wykorzystywana w procesie oceny ich efektywności. Proces regulacyjny charakteryzuje się elementami specyficznymi dla projektów, ma bowiem ustalone indywidualne: cel, datę rozpoczęcia i zakończenia, ograniczenia finansowe, jak również wykorzystanie zasobów rzeczowych i ludzkich przy osiąganiu postawionych celów. Nie należy wprowadzać aktu normatywnego bez uprzedniej identyfikacji nakładów, korzyści z niego płynących, czasu trwania danej regulacji oraz poziomu ryzyka dla gospodarki, jakie ze sobą niesie.

OSR wprowadzono w Polsce w 2001 r. jako obligatoryjną część procesu opracowania, opiniowania, uzgadniania i rozpatrywania projektów aktów normatywnych przyjmowanych przez Radę Ministrów. Mimo ośmioletniego już okresu wykorzystywania OSR w procesie stanowienia prawa, jak również wieloletniego jej wyko-

rzystywania w innych krajach OECD, OSR nie jest do końca doceniana i w odpowiedni sposób wykorzystywana w procesie legislacyjnym w Polsce. Na dowód tej tezy należy przywołać Ustawę z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (ustawa o WOH), której wprowadzenie w życie stanowi niezbity dowód na brak prawidłowo funkcjonującego systemu OSR w Polsce i nadal stanowienie prawa w interesie partykularnych przedsięwzięć wąskiej grupy interesariuszy. OSR to kompleksowy proces, składający się z wielu elementów, którego celem jest uchwalanie tylko takich regulacji prawnych, które podnoszą dobrobyt społeczny, jak również przyczyniają się do wyeliminowania aktów prawnych służących jedynie określonej grupie interesu (wykorzystywanie instytucji regulacji do maksymalizacji użyteczności projektodawców, jak również ich zwolenników). Projekty regulacyjne stanowią bowiem często sposób, który może posłużyć politycznemu wyłudzeniu swoistej renty ekonomicznej.

W zamyśle autorów artykuł ma spełnić dwa podstawowe zadania. Po pierwsze przedstawić samą koncepcję teoretyczną metody OSR, po drugie zaś praktyczne jej zastosowanie w procesie legislacyjnym.

Na proces OSR składa się siedem podstawowych etapów:

1. Identyfikacja i analiza problemu, który dany akt regulacyjny ma regulować.
2. Zdefiniowanie celów regulacji.
3. Określenie alternatywnych rozwiązań.
4. Proces konsultacji.
5. Analiza kosztów i korzyści związanych z regulacją.
6. Plan wdrażania regulacji w praktykę prawną.
7. Porównanie opcji regulacyjnych i rekomendacja najlepszej z nich.

Metodyka OSR zostanie opisana i scharakteryzowana na podstawie ustawy o WOH.

Oprócz realizacji konkretnych etapów analizy skuteczny system OSR musi charakteryzować się kilkoma zasadami. W przypadku ich nieprzebrzegania OSR traci swoje własności poznawcze. Wśród tych zasad należy wymienić przede wszystkim zasadę proporcjonalności, zasadę obiektywizmu oraz zasadę jawności i przejrzystości.

Zasada proporcjonalności oznacza, że zakres dokonywania oceny powinien być uzależniony od zasięgu i przedmiotu oddziaływania projektowanego aktu prawnego. Pogłębionej analizie należy poddać te regulacje, które wywierają największy wpływ na sytuację gospodarczą kraju. Uproszczoną ocenę można natomiast przeprowadzić w przypadku aktów prawnych mniej istotnych dla gospodarki jako całości. Jeśli chodzi o ustawę o WOH, trzeba zaznaczyć, że był to projekt poselski, a więc zgodnie z prawem polskim nie było obowiązku sporządzenia oceny skutków tej regulacji, a konieczne było jedynie jej uzasadnienie. Taki stan rzeczy wskazuje na wady polskiego systemu, gdyż jak pokazały konsultacje, ustawa ta miała wywołać dalekosiężne skutki na rynku detalicznym i wpłynąć na decyzje inwestycyjne zagranicznych inwestorów. Zgodnie z zasadą proporcjonalności tak istotne przepisy

prawa powinny być poprzedzone rzetelną analizą i nie powinny być wprowadzane z pominięciem metodyki OSR.

Na bazie **zasady obiektywności** OSR powinna być dokonana bez wpływu opinii z zewnątrz, czyli bez jakichkolwiek interwencji i nacisków ze strony określonych grup interesu. Taka ocena nie powinna budzić wątpliwości, że została przeprowadzona na podstawie rzetelnych analiz przez bezstronnych pracowników administracji, przy zastosowaniu ekonomicznych metod pomiaru korzyści i kosztów proponowanych rozwiązań. W przypadku ustawy o WOH nie można tego stwierdzić, a wręcz przeciwnie. Budziła ona wiele kontrowersji i wątpliwości co do słuszności obowiązywania. Oponenti zarzucali jej projektodawcom, że nie byli bezstronni i przepisy sformułowali w taki sposób, aby konkretne grupy interesu odniosły z nich korzyści. Co więcej, jeden z projektodawców i dodatkowo najbardziej zagorzałych zwolenników ustawy reprezentował bezpośrednio grupę największych beneficjentów danej regulacji, tzn. był posiadaczem sieci mniejszych obiektów handlowych.

Przy przygotowywaniu OSR należy kierować się także **zasadami jawności i przejrzystości**. Ich wyrazem są konsultacje społeczne, których wyniki muszą być upublicznione. Konsultacje zwiększają bowiem przejrzystość działań rządu, przyczyniają się do współtworzenia prawa przez podmioty gospodarcze, które najbardziej odczuwają wpływ prawa na swoją działalność gospodarczą.

2. Założenia ustawy o WOH

Ustawa o WOH reguluje budowę, przebudowę oraz łączenie kilku obiektów, w wyniku czego powstanie wielkopowierzchniowy obiekt handlowy (WOH). Każda z powyższych czynności powinna być poprzedzona uzyskaniem zezwolenia wydanego przez organ zezwalający. Zgodnie z przepisami ustawy za wydanie zezwolenia należy uiścić opłatę skarbową w wysokości 25 zł za każdy m², ale nie może ona przekroczyć 0,5% deklarowanej wartości inwestycji. Najbardziej kontrowersyjnym przepisem jest to, że owa ustawa dotyczy obiektów handlowych, które powstały i działały jeszcze przed jej wejściem w życie (złamana została tym samym podstawowa zasada państwa prawa – prawo nie działa wstecz).

Ustawa o WOH wywołała wiele kontrowersji w różnych kręgach społecznych. Również po jej wejściu w życie nie słabły, a wręcz nasilały się uwagi krytyczne. Oponenty podkreślali, że ta regulacja prawna nie tylko nie osiągnie zamierzonego celu, którym była ochrona słabszych ekonomicznie handlowców krajowych, ale wręcz pogorszy ich sytuację na rynku detalicznym. Przeprowadzając ocenę skutków tej ustawy, można dojść do jasnych wniosków, że wprowadzenie jej w życie było poważnym błędem, za który będą płacić strony mające pierwotnie odnieść największe korzyści. Przypadek ten wskazuje zatem na niezbędnosć stosowania OSR w procesie regulacyjnym. OSR pozwala na eliminację takich szkodliwych dla społeczeństwa przepisów na jak najwcześniejszym etapie ich opracowywania, zaoszczędzając tym samym cenny czas. Wykorzystanie metodyki OSR zwiększa prawdopodobieństwo

tego, że uchwalone regulacje będą efektywne, niezbędne, skuteczne, skierowane na realizację interesu publicznego oraz transparentne, spełniające wymagania regulacji wysokiej jakości.

3. Cel ustawy o WOH

W OSR ważna jest analiza problemu i zidentyfikowanie celu regulacji. Poprawne określenie celu wiąże się z zachowaniem tzw. metody SMART. Oznacza to, że cel powinien być konkretny i precyzyjny, mierzalny, zrozumiały, realistyczny oraz ściśle określony w czasie. Cel ustawy o WOH został opisany w następujący sposób: *ograniczenie tworzenia dużych obiektów, których funkcjonowanie zakłóca równowagę na rynku lokalnym*. Takie sformułowanie celu nie spełnia wymagań stawianych przez doświadczenia innych państw. Ustawa miała chronić przede wszystkim krajowe małe i średnie obiekty handlowe, a ograniczać rozwój dużych zagranicznych sieci handlowych. Głębsza analiza jej przepisów wskazuje, że nie wpływa ona tylko na sektor drobnego oraz wielkopowierzchniowego handlu. Regulacja ta oddziałuje pośrednio na działalność innych podmiotów gospodarczych. Utworzenie obiektu wielkopowierzchniowego, w zależności od fazy inwestycji, rzutuje na różne kategorie podmiotów:

- w fazie planowania: właściciele gruntów, biura obrotu nieruchomości, kancelarie prawne, architektów, geodetów, firmy badające opinię publiczną, organizacje badające wpływ WOH na otoczenie lokalne;
- w fazie budowy: firmy budowlane, dostawców materiałów budowlanych, firmy wyposażające obiekty, dostawców mediów;
- w fazie operacyjnej: dostawców towarów i usług, zakład komunikacji miejskiej, korporacje taksówkowe, agencje reklamowe.

4. Identyfikacja rozwiązań alternatywnych

Analizując problem, który zazwyczaj ma podstawy w niesprawnym mechanizmie rynkowym, nie należy ograniczać się tylko do rozwiązania regulacyjnego. W strukturze OSR można wyodrębnić kolejny element, jakim są alternatywne rozwiązania problemu. W przypadku nadmiernej ekspansji WOH, zagrażającej egzystencji drobnego handlu, istnieje kilka możliwych alternatywnych rozwiązań:

- 1) rezygnacja z interwencji regulacyjnej,
- 2) interwencja nieregulacyjna (samoregulacja, autoregulacja),
- 3) interwencja regulacyjna: nowelizacja obowiązujących aktów prawnych lub wprowadzenie nowej regulacji.

5. Konsultacje społeczne

W celu rozstrzygnięcia, która z możliwych opcji jest najkorzystniejsza dla gospodarki i społeczeństwa, niezbędne jest przeprowadzenie konsultacji społecznych.

Zasięgnięcie opinii wśród interesariuszy, na których regulacja będzie miała wpływ, jest podstawowym elementem OSR. Celem konsultacji jest dotarcie do możliwie szerokiego audytorium. To nie tylko dostęp do wartościowych informacji, ale również negocjacje. Konsultacje to narzędzie umożliwiające lepsze poinformowanie społeczeństwa o planach administracji publicznej, a w konsekwencji i lepsze zrozumienie postrzegania danego problemu przez określone grupy zainteresowanych podmiotów, precyzyjne określenie priorytetów oraz szybkie uzyskanie informacji o pojawiających się problemach.

Czytając opinie niektórych instytucji i organizacji w prasie oraz w Internecie, można dojść do wniosku, że niewielka część respondentów była za wprowadzeniem ustawy o WOH w życie. Opinie pozytywne wydały następujące podmioty: Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Kongregacja Przemysłowo-Handlowa, Polska Izba Handlu oraz Rada Zrzeszeń Prywatnego Handlu i Usług. Priorytetem dla powyższych instytucji jest równomierny i prawidłowy rozwój handlu. Uważają one, że każde ograniczenie budowy WOH należy traktować jako krok we właściwym kierunku.

Odmienne zdania były m.in.: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Krajowa Izba Gospodarcza, Komisja Europejska, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji, Polska Rada Centrów Handlowych, PPKP Lewiatan, Rzecznik Praw Obywatelskich, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Oponenty wskazywali na sprzeczność przepisów ustawy z konstytucją, na naruszenie zasad równej konkurencji, na zbiurokratyzowanie działalności gospodarczej, na zwiększenie korupcji, na potencjalne ucieczki inwestorów z Polski oraz na zagrożenia płynące dla drobnych handlowców.

6. Analiza AKK (CBA – *Cost Benefit Analysis*)

W celu oszacowania korzyści i kosztów związanych z uchwaleniem ustawy o WOH należy wykorzystać *analizę kosztów i korzyści* (AKK). Kluczowe w analizie AKK są identyfikacja i oszacowanie wszystkich bezpośrednich i pośrednich korzyści oraz kosztów płynących z danej regulacji, dlatego też AKK jest najważniejszym elementem procesu OSR. Ponieważ politycy przygotowujący projekt ustawy nie są w stanie zidentyfikować wszystkich kosztów bezpośrednich i pośrednich, w AKK podstawą rozważań powinny stać się wyniki konsultacji społecznych. Akt prawny bardzo często wywołuje niezamierzone skutki uboczne (przykład stanowi ustawa o świadczeniach rodzinnych z 2004 r., która wpłynęła na wzrost liczby rozwodów). Z tego też względu zaczerpnięcie informacji u zainteresowanych stron jest fundamentem całej oceny skutków regulacji.

U podstaw AKK leży założenie, że państwo dysponuje ograniczonymi zasobami, które należy efektywnie alokować w celu realizacji efektów społecznych. AKK porównuje całkowite korzyści osiągnięte w związku z realizacją konkretnego rozwiązania z całkowitymi wydatkami. Regulację można wprowadzić w życie tylko wtedy,

gdy oczekiwane korzyści przewyższają spowodowane przez nią koszty. OSR wskazuje na najmniej kosztowne, czyli najbardziej optymalne rozwiązanie regulacyjne i zwraca uwagę na niepożądane skutki.

Ocena wprowadzenia regulacji przy zastosowaniu metody AKK obejmuje 9 etapów:

- 1) określenie zbioru wariantów rozwiązań rozpatrywanego problemu,
- 2) określenie uczestników ze względu na ponoszone koszty i osiągnięte korzyści,
- 3) kalkulację efektów i wybór mierników,
- 4) prognozowanie ilościowe efektów podczas cyklu życia projektu regulacyjnego,
- 5) wprowadzenie wartości pieniężnych dla każdego rodzaju efektów,
- 6) dyskontowanie kosztów i korzyści w celu otrzymania wartości porównywalnej,
- 7) obliczenie ekonomicznej wartości bieżącej regulacji dla każdego wariantu

$$(ENPV = \sum_{t=1}^n \frac{B_t}{(1+k)^t} - \sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+k)^t}),$$

8) przeprowadzenie analizy wrażliwości, czyli badanie wpływu zmiany wartości szacowanych kategorii na efektywność danego rozwiązania,

9) określenie rekomendacji na podstawie wartości ENPV oraz analizy wrażliwości.

Wpływ zarówno pozytywny, jak i negatywny regulacji powinien być rozdzielony w raporcie końcowym z OSR pomiędzy określone obszary. W „Wytycznych do oceny skutków regulacji” znalazły się następujące wymiary:

- finanse publiczne, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego;
- rynek pracy;
- konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość;
- rozwój regionalny;
- środowisko.

Wpływ ustawy o WOH na **finanse publiczne** ma charakter zarówno pozytywny, jak i negatywny. Do korzyści można zaliczyć dochód budżetu samorządu terytorialnego z tytułu uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie i zmianę zezwolenia przez właścicieli WOH. Skumulowaną korzyść można otrzymać, mnożąc przewidywaną wielkość powierzchni sprzedażowej w m² w kolejnych latach przez kwotę 25 zł, i odpowiednio zdyskontować, czyli sprowadzić do wartości porównywalnych w czasie. Trzeba mieć na uwadze, że wysokość opłaty jest ograniczona z góry przez 0,5% wartości inwestycji, dlatego też należałoby przeanalizować również plany inwestorów w celu weryfikacji ostatecznej korzyści dla finansów publicznych. Z drugiej jednak strony wprowadzenie opłat za wydanie zezwolenia przyczyni się do wzrostu kosztów funkcjonowania WOH. Spowoduje to konieczność znalezienia funduszy na

pokrycie tych opłat (np. przez obniżenie cen zakupu dla polskich dostawców, wzrost cen sprzedaży, redukcję zatrudnienia, która z pewnością nie będzie zrównoważona przyrostem miejsc pracy w mniejszych obiektach handlowych), jak również wpłynie na obniżkę podatku dochodowego płaconego przez WOH oraz dostawców i firmy obsługujące, a to w konsekwencji przyczyni się do spadku dochodów budżetu państwa oraz budżetów lokalnych. Co więcej, ustawa o WOH daje impuls do wzmożonej korupcji, ponieważ uznaniowość przy wydaniu zezwolenia rodzi silną pokusę nadużyć. Oprócz korupcji regulacja zwiększa biurokrację, która hamuje przedsiębiorczość, ale również wiąże się z nagromadzeniem pracy urzędników.

Jeśli chodzi o **rynek pracy**, to ustawa o WOH ma wpłynąć na to, że właściciele małych tradycyjnych sklepów nie stracą miejsc pracy. Z drugiej jednak strony ograniczenie tworzenia WOH oznacza utratę wielu potencjalnych miejsc pracy. Istotne jest to, że w WOH zatrudnienie mogą znaleźć osoby mające problem ze zdobyciem pracy (kobiety w średnim wieku, osoby młode nieposiadające doświadczenia, osoby o niskich kwalifikacjach). Zakaz utworzenia takiego obiektu może oznaczać dalsze zwiększanie poziomu bezrobocia w regionach najuboższych. Według Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji, przepisy ograniczające powstawanie WOH mogą spowodować spadek przychodów w sieciach krajowych i zagranicznych o kilka procent oraz redukcję etatów nawet o 15%.

Analizując **aspekt konkurencyjności**, należy stwierdzić, że przepisy ustawy wpłyną na poprawę sytuacji ekonomicznej małych przedsiębiorstw handlowych. Przez ograniczenie powstawania WOH małe i średnie obiekty handlowe nie stracą klientów, nie będą musiały konkurować z wielkimi marketami, dzięki czemu ich liczba nie ulegnie zmniejszeniu. Gwarantuje to, według projektodawców, równomierny i prawidłowy rozwój handlu oraz osłabienie przewagi zagranicznych firm. Ograniczony zostanie również nadmierny import wywołany polityką sieci. Ujemną stroną jest jednak to, że zagraniczne sieci stanowią swoisty wzorzec dla małych firm. Przejmują od nich nowoczesne metody organizacji i zarządzania, w wyniku czego zmniejszają się różnice w warunkach sprzedaży pomiędzy krajowymi i zagranicznymi przedsiębiorstwami handlowymi. Większa różnorodność kanałów dystrybucji stwarza większe szanse efektywnego dotarcia producentów i dystrybutorów do konsumentów, wykorzystania budżetów gospodarstw domowych oraz konkurowania między podmiotami na rynku różnej wielkości (stała poprawa oferty, podnoszenie jakości itp.). Brak konkurencji nie daje bodźców do bardziej dynamicznego poszukiwania możliwości podniesienia swojej atrakcyjności i konkurencyjności. Polska Rada Centrów Handlowych szacowała, że wejście w życie ustawy o WOH spowodowałoby utratę inwestycji rzędu 2 mld euro. Regulacja ta doprowadzi do wydłużenia fazy inwestycyjnej projektu, co może stanowić ważną barierę inwestycyjną. Nowe inwestycje mogą zostać wstrzymane tylko z powodu braku uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego. Co gorsza, ustawa nie różnicuje działalności handlowej podlegającej reglamentacji. Sklepy spożywcze, których głównie miała dotyczyć ustawa, są stawiane na równi np. z salonami samochodowymi, sklepami

fotograficznymi czy ze sprzętem komputerowym, aptekami, księgarniami czy sklepami z odzieżą. Kapitał zagraniczny, który miał być zainwestowany w duże obiekty handlowe, w wyniku przepisów ustawy zostanie skierowany w segment mniejszych powierzchni. To wiąże się z niebezpieczeństwem, że zamiast ulżyć sklepom mniejszym, utrudni się ich funkcjonowanie, zaostrzając konkurencję.

Analizując skutki ustawy o WOH dla **rozwoju regionalnego**, należy nadmienić, że władza rady gminy odnośnie do wpływu na kształtowanie rozwoju rynku lokalnego zwiększy się. Nie sposób jednak pominąć istotnego wpływu WOH na rozbudowę infrastruktury technicznej i biznesowej w regionie. Często zdarza się, że WOH finansuje tego typu inwestycje na rynku lokalnym. Ograniczenie tworzenia tych obiektów sprawi, że małe miejscowości stracą bezpowrotnie szansę poprawy swojej infrastruktury, ale również zostanie im ograniczony dostęp do szerokiej oferty handlowej.

Metodyka OSR nakazuje ocenić wpływ regulacji także na **środowisko naturalne**. Zaostrzona procedura wydawania zezwoleń przyczyni się do dokonywania bardziej przemyślanych decyzji odnośnie do lokalizacji WOH w mniejszych miastach. Decyzje będą musiały być w pełni uzasadnione. Decydenci będą zobowiązani brać pod uwagę m.in. zrównoważony rozwój regionu, wpływ lokalizacji na walory widokowe, nie dopuszczając do zbyt gęstej zabudowy i paraliżów komunikacyjnych. Z drugiej jednak strony przepisy ustawy wpłyną na zaprzestanie działań proekologicznych inicjowanych przez zagraniczne sieci handlowe w swoich największych obiektach (przykład stanowi sieć Tesco, która w swoich wielkopowierzchniowych obiektach prowadzi pionierski projekt mający na celu pozyskanie energii ze źródeł naturalnych, zwiększa przetwarzanie odpadów, wprowadza do sklepów torby wielorazowego użytku oraz torby biodegradowalne).

7. Zakończenie

Trybunał Konstytucyjny 8 lipca 2008 r. orzekł, że ustawa o WOH jest niezgodna z art. 2, art. 20 i art. 22 konstytucji. Uznał, że konstytucyjny warunek materialny, a więc uzasadnienie ograniczeń ważnym interesem publicznym, nie został spełniony. W trakcie uchwalania ustawy doszło do naruszenia zasad przyzwoitej legislacji. Stwierdził także, że ustawa nie chroni żadnych wartości konstytucyjnych, stanowiąc wyłącznie dodatkową barierę biurokratyczną. Podobnego zdania jest Komisja Europejska, która rozpoczęła postępowanie przeciwko Polsce o naruszenie prawa wspólnotowego przez wprowadzenie ustawy o WOH. W ocenie Komisji ustawa ta narusza zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Ustawa o WOH jest przykładem złej i szkodliwej dla gospodarki legislacji. Została ona uchwalona z pominięciem opinii ekspertów, pod pretekstem dbałości o interes społeczny. Ze względu na to, że był to poselski projekt, nie przeprowadzono OSR. Gdyby przeprowadzono ocenę skutków tej regulacji na wczesnym etapie procesu legislacyjnego, możliwe byłoby przewidzenie, że akt ten jest sprzeczny z konstytucją,

a więc nie ma racji bytu. Regulację tę należy ocenić jako szkodliwą dla rozwoju polskiej gospodarki i w takim kształcie bardzo kontrowersyjną. Wprowadzenie systemu zezwoleń dla WOH jest kolejną niepotrzebną barierą administracyjną, prowadzącą do spowolnienia wzrostu gospodarczego.

Wnioski te potwierdzają również wskazania Indeksu Wolności Gospodarczej, opracowanego przez PKPP Lewiatan wskaźnika wykorzystywanego do oceny jakości regulacji. Wśród wszystkich aktów prawnych uchwalonych w 2007 r. najsłabiej wypadła właśnie ustawa o WOH. Nie otrzymała ona żadnej pozytywnej oceny z analizowanych kategorii swobody działalności gospodarczej.

Wprowadzenie w życie ustawy o WOH jest niezbitym argumentem przemawiającym za koniecznością przeprowadzania dokładnych i prawidłowych ocen skutków projektowanych regulacji. Potrzebna jest zmiana podejścia do tego narzędzia i wzmocnienie jego znaczenia w procesie regulacyjnym. Do tej pory OSR w Polsce stanowi raczej uzasadnienie przyjętej decyzji niż próbę oszacowania faktycznego wpływu propozycji legislacyjnej i znalezienia najefektywniejszego rozwiązania. Jeden z najważniejszych elementów OSR, czyli konsultacje społeczne, jest w praktyce polskiej traktowany bardzo powierzchownie i selektywnie. Przypadki nieprzeprowadzenia konsultacji przed wdrożeniem regulacji są nagminne. Taki stan rzeczy należy tłumaczyć brakiem znajomości tego instrumentu i brakiem umiejętności jego stosowania, jak również sceptycznym nastawieniem polityków. Tylko prawidłowo funkcjonujący system OSR może ustrzec polską gospodarkę przed kolejnymi szkodliwymi uregulowaniami podobnymi do tych dotyczących WOH. Istotne jest to, że Polska nie musi sama wypracowywać instrumentów potrzebnych do zwiększenia jakości prawa, a tym samym do wzmocnienia swojej konkurencyjności. Wystarczy, że będzie czerpać ze sprawdzonych metod i wskazówek krajów rozwiniętych.

Wspomnieniem po zakwestionowanej przez Trybunał Konstytucyjny ustawie będą koszty, jakie musieli ponieść inwestorzy, oraz półroczne opóźnienia w budowie WOH. System regulacji jest jednym z ważniejszych czynników konkurencyjności systemowej oraz atrakcyjności inwestycyjnej. Ustawa o WOH znacznie pogorszyła postrzeganie Polski przez inwestorów zagranicznych.

Literatura

- Drobniak A., *Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych*, AE, Katowice 2002.
- Goetz K.H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguly legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Raport Ernst&Young, Warszawa 2005.
- Ocena skutków regulacji: najlepsze doświadczenia w krajach OECD*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, 1997.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (DzU nr 100, poz. 908).

Szpringer W., Rogowski W. (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, C.H. Beck, Warszawa 2007.

Ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (DzU nr 127, poz. 880).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (DzU nr 24, poz. 199).

Wpływ sklepów wielkopowierzchniowych na otoczenie ekonomiczne i społeczne w Polsce, PMR Consulting, 2004.

Wytyczne do oceny skutków regulacji, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006.

REGULATORY IMPACT ASSESSMENT IN THE LIGHT OF THE ACT ON ESTABLISHING AND OPERATING COMMERCIAL ACTIVITIES

Summary

Regulatory Impact Assessment (RIA) is an instrument for improving the quality of the law. The authors put emphasis on the crucial role of RIA in the Polish legislation. The advantage of using RIA is elimination of the ‘bad’ legal acts that bring unforeseen cost. Such regulations are very often implemented in the Polish economy, because RIA system does not function properly. As an example the authors cite the Act on Establishing and Operating Commercial Activities.