



CENTRUM BADAŃ
PROCESU LEGISLACYJNEGO
UCZELNI ŁAZARSKIEGO

Polski ustawodawca wobec pandemii SARS-CoV-2 Raport z badań za rok 2020

**Projekt realizowany przez Centrum Badań Procesu Legislacyjnego
Uczelni Łazarskiego w Warszawie**

Autorzy:

**Prof. zw dr hab. Paweł Chmielnicki (kierownik projektu), dr Katarzyna Kurzępa –
Dedo, dr Magdalena Malinowska – Wójcicka, dr Dobrochna Minich, dr Dawid van
Kędzierski, dr Bartłomiej Opaliński, dr Michał Stachura, mgr Ewelina Milan, mgr
Bartosz Kotowicz, mgr Michał Masior, mgr Karol Strzala**



Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego

Informacje podstawowe

Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego istnieje od 1 października 2018 r. Jego dyrektorem jest prof. zw. dr hab. Paweł Chmielnicki.

Zespół badawczy Centrum Badań Procesu Legislacyjnego stawia sobie za cel poszerzenie tradycyjnego podejścia do badań nad prawem o nowe elementy umożliwiające empiryczne poznanie przyczyn tworzenia norm prawnych (materialnych źródeł prawa) oraz społeczno - gospodarczych rezultatów ich funkcjonowania.

Centrum Badań Procesu Legislacyjnego posługuje się unikalną metodą badań, w której końcowy rezultat zależy od ścisłej współpracy pomiędzy osobami reprezentującymi różne specjalności naukowe i zawodowe. Zespół badawczy Centrum dąży do stworzenia wspólnego wnioskowania, opartego na jednolitej płaszczyźnie intelektualnej. Analizuje powiązania pomiędzy normami prawa, regułami nieformalnymi i wartościami należącymi do współczesnego porządku społeczno-gospodarczego kraju.

Badania Centrum mają prowadzić do uporządkowania i modernizacji wiedzy na temat celów działania człowieka – jako istoty społecznej. Zespół badawczy ustala sposoby realizacji tych celów za pomocą posługiwania się przez człowieka instytucjami prawa i normami pozaprawnymi, poszerza wiedzę na temat przesłanek i sposobów wywierania presji na przebieg postępowania legislacyjnego przez osoby indywidualne oraz grupy interesu. Innymi słowy, stawia sobie za cel poznanie mechanizmów budowy ładu aksjonormatywnego w całej złożoności zjawiska.

Więcej informacji o celach działania Centrum Badań Procesu Legislacyjnego można znaleźć na stronie:

<https://www.lazarski.pl/pl/wydzialy-i-jednostki/instytuty/wydzial-prawa-i-administracji/centrum-badan-procesu-legislacyjnego>



Spis treści

1. AKTYWNOŚĆ USTAWODAWCZA SEJMU RP W PIERWSZYM ROKU PANDEMII SARS-COV-2. WNIOSKI GENERALNE	3
2. METODA BADAŃ	10
3. SPRAWY SPOŁECZNE	13
3.1. Realizacja funkcji redystrybucyjnej państwa	13
3.2. Przeciwdziałanie nadużywaniu funkcji redystrybucyjnej państwa	17
3.3 Dostosowywanie sposobów działania do zmian potrzeb społeczno – ekonomicznych	21
4. WŁADZA I JEJ KOSZTY	27
4.1. Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej	27
4.2. Nierównowaga siły w stosunkach społecznych i ochrona podmiotów o mniejszym potencjale	31
4.3. Generowanie wydatków na cele publiczne	44
5. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA	49
5.1. Redukcja ryzyka przedsiębiorcy	49
5.2. Koszty i bariery obciążające procesy gospodarowania	55
5.3. Wspieranie podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym	60
BIOGRAMY AUTORÓW RAPORTU I CZŁONKÓW CENTRUM BADAŃ PROCESU LEGISLACYJNEGO	69



1. AKTYWNOŚĆ USTAWODAWCZA SEJMU RP W PIERWSZYM ROKU PANDEMII SARS-COV-2. WNIOSKI GENERALNE

Niniejsze opracowanie nawiązuje do ustaleń badawczych omówionych w dokumencie pt. „Reakcja polskiego ustawodawcy na pandemię SARS-CoV-2. Wstępny raport z badań”, opartym na danych dotyczących pierwszej połowy 2020 r. Obecnie możemy już zaprezentować konkluzje bazujące na danych obejmujących cały rok 2020. Konkluzje te w przeważającej mierze potwierdzają i wzmacniają tezy sformułowane w odniesieniu do aktywności polskiego ustawodawcy wykazywanej w najwcześniejszym okresie pandemii. Prognozy przedstawione we wstępnym raporcie z badań nad reakcją polskiego ustawodawcy na pandemię SARS-CoV-2, okazały się trafne.

Rozpoczynając omówienie rezultatów badań od ustawodawstwa dotyczącego spraw społecznych wypada więc zauważyć, iż wyniki dotyczące całego roku 2020 potwierdzają obserwacje poczynione w odniesieniu do aktywności polskiego ustawodawcy w pierwszej połowie 2020 r., dotyczącej jednego z najważniejszych aspektów funkcjonowania współczesnego państwa, jakim jest tzw. funkcja redystrybucyjna.

Zebrane dane stoją w opozycji do utrwalonego w przekazie medialnym poglądu, iż w czasie rządów koalicji PO-PSL ograniczono zaangażowanie ustawodawcy w inicjatywy prospołeczne. Dane badawcze dowodzą, że po 2012 r. zainteresowanie ustawodawcy regulacjami związanymi z polityką społeczną uległo nawet wzmożeniu. Występowała trwała tendencja wzrostowa utrzymująca się do 2016 r., dotycząca zaangażowanie ustawodawcy w projekty legislacyjne mające za przedmiot realizację funkcji redystrybucyjnej państwa. Zaangażowanie to miało charakter rosnący przez większą trzydziestolecia 1990 - 2020, ale – co ciekawe – wyjątkiem jest m.in. okres 2016 – 2017 czyli ten, na który przypadają najbardziej nagłaśniane programy społeczne Zjednoczonej Prawicy. Wynik ów można wyjaśnić w ten sposób, iż działania podejmowane w tym okresie miały charakter bardziej spektakularny, niż systemowy. Inicjatywy legislacyjne PiS były wprowadzane bardzo kosztochłonne, ale też były przedsięwzięciami – względnie – izolowanymi. Dopiero w 2019 r. możemy zaobserwować znaczący wzrost zainteresowania ustawodawcy generowaniem regulacji związanych z funkcją redystrybucyjną co – niewątpliwie – miało związek z kampanią wyborczą prowadzoną przez większość tego roku.

Ciekawe, iż potrzeba zwalczania negatywnych skutków społecznych i gospodarczych pandemii koronawirusa nie przełożyła się na utrzymanie takiego poziomu zainteresowania ustawodawcy sprawami socjalnymi, jak w 2019 r. Choć uchwalane zarówno w pierwszym jak i w drugim półroczu 2020 r. ustawy skierowane były do grup społecznych o dużej liczebności (np. emeryci, osoby wychowujące dzieci, bezrobotni), a jednocześnie przyznawały one wymierną korzyść (np. trzynasta emerytura, bon turystyczny o wartości 500 zł, dodatek solidarnościowy, świadczenie postojowe) to jednak natężenie prac legislacyjnych dotyczących funkcji redystrybucyjnej państwa nie było znacząco wyższe niż w czasach rządów PO - PSL.



W porównaniu do konkluzji dotyczących ewaluacji danych za pierwszą połowę 2020 r., badania obejmujące już cały rok 2020 przyniosły natomiast wyraźnie odmienny rezultat w wypadku zagadnienia związanego ściśle z poprzednio omówionym, czyli problemu tzw. „efektu gapowicza”. Rzecz w tym, iż realizacja funkcji redystrybucyjnej państwa obciążona jest zawsze ryzykiem „marnowania” pewnej części pomocy publicznej. Oczywiście, państwo powinno podejmować próby zniwelowania omawianego zjawiska. Jednak takich działań przez długi okres brakowało. W świetle wyników przeprowadzonych badań można stwierdzić, iż od 2019 r. zarysowała się w końcu tendencja do redukcji efektu gapowicza za pomocą ustawodawstwa. Co prawda pierwsza połowa 2020 r. była pod tym względem okresem „straconym”, jednak w drugiej połowie roku ustawodawca zaczął „nadrabiać zaległości”, co przełożyło się na jednoznacznie odmienny wynik ewaluacji, analogiczny jak dla roku 2019.

Ostatnimi zagadnieniami analizowanymi w bloku spraw społecznych są kwestie prawnego determinowania sposobu zaspokajania potrzeb obywateli i ich wspólnot. Kompletnie wyniki ewaluacji za rok 2020, mimo pogarszającej się sytuacji ekonomicznej, pokazują utrwaloną w poprzednich latach tendencję polskiego ustawodawcy do ograniczonych, ale częstych i licznych zmian w sposobach zaspokajania potrzeb. Ograniczoność zmian podkreśla fakt, że mimo trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej wywołanej pandemią SARS-CoV-2 ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie takich zmian w sposobie zaspokajania potrzeb, które w sposób masowy ingerowałyby w warunki instytucjonalne nawiązywania interakcji społecznych. Mimo – zdawałoby się – sprzyjających warunków, ustawodawca zdając sobie – niewątpliwie – sprawę z doniosłości omawianych zmian instytucjonalnych, pozostaje systematyczny i – jednocześnie – ostrożny w tym zakresie. W drugiej połowie 2020 r. pojawiła się także silna tendencja, polegająca na wprowadzeniu szeregu regulacji upraszczających różne procedury działania. Było to podyktowane, w dużej mierze, niemożliwością fizycznego przeprowadzenia części procedur administracyjnych, czy dopełnienia obowiązków przez obywateli w warunkach pandemii, na podstawie dotychczasowych regulacji.

Kolejnym segmentem zagadnień badawczych były kwestie dotyczące sprawowania władzy i jej kosztów, w tym relacji władza – obywatel. W ramach zagadnienia badawczego dotyczącego poszerzania kompetencji podmiotów sprawujących władzę, przez wzmocnienie władzy rozumiana była sytuacja, gdy regulacja służy realizacji interesów podmiotów władzy publicznej i jej lepszej organizacji, czyli powstała przede wszystkim na użytek wzmocnienia jej potencjału. Taka regulacja daje ekipie rządzącej (kontrolującą legislatywę i egzekutywę) szersze uprawnienia i kompetencje wobec obywateli i ich organizacji.

W 2015 r. doszło do sytuacji, w której „nowa władza” – Koalicja Zjednoczonej Prawicy zaczęła realizować wartości zmierzające do rekonstrukcji systemu podziału władzy, wedle projektu stworzenia politycznie jednolitej państwowości. Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej objęło zatem, w przeważającej mierze, te organy władzy, które podporządkowane są najbliższej decydentom politycznym. Jeśli chodzi zaś o organy władzy sądniczej, nastąpiło raczej ograniczenie ich kompetencji względem legislatywy



i egzekutywy, co należy ocenić negatywnie, gdyż tam gdzie sądy tracą niezależność, ich działalność staje się iluzoryczna

Istotny przełom nastąpił w 2020 r. – w którym wybuchła pandemia SARS-CoV-2. Ogromne znaczenie dla procesu legislacyjnego miała okoliczność, że pandemia pokrzyżowała przeprowadzenie zaplanowanych na ten rok wyborów prezydenckich. To głównie z tego powodu rządząca większość nie wykorzystała konstytucyjnej możliwości wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w postaci stanu klęski żywiołowej (art. 228 Konstytucji RP), gdyż wykluczyłoby to możliwość przeprowadzenia tych wyborów. Panujący proponowali i proponują krótkotrwałe, ułomne i doraźne rozwiązania legislacyjne tworzone *ad hoc* w postaci tzw. „specustaw”. Ich postanowienia charakteryzuje częstokroć niekompletność, nieostrość i niejasność pojęciowa, czego dobrym przykładem są kolejne tzw. specustawy „anty-covid” – owe („tarcze”), odnoszące się niezwykle szeroko do bardzo różnych obszarów spraw społeczno – gospodarczych, nierzadko obejmujące rozwiązania w ogóle niezwiązane ze zwalczaniem kryzysu pandemicznego. Warto zwrócić uwagę, iż na lata 2016 – 2017 przypada absolutny „rekord trzdziestolecia” w tworzeniu regulacji zmierzających do wzmocnienia kompetencji władz publicznych, co – zważywszy, że lwia część regulacji budujących tę tendencję dotyczy wzmocnienia kompetencji tych organów władzy, które podporządkowane są najbliższej decydentom politycznym – rodzi niepokój i pytania o kierunek zmian politycznych w Polsce. Zbliżony poziom ewaluacji tendencja ta osiągnęła w 2020 roku.

Z poprzednim zagadnieniem bezpośrednio wiąże się kolejne, jakim jest problem prawnego wzmocnienia pozycji słabszych stron stosunków społeczno – gospodarczych. Ujmując rzecz w pewnym skrócie, chodzi tu głównie o regulacje poszerzające, lub redukujące prawa i wolności obywatelskie. Zaangażowanie ustawodawcy w tworzenie regulacji dotyczących omawianego zagadnienia zmieniało się w czasie. Charakterystyczne jest to, że w okresie rządów formacji lewicowych: Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w latach 1993-1997 oraz tych samych formacji wraz z Unią Pracy w latach 2001-2005, które programowo realizowały zasady sprawiedliwości i równości społecznej, legislacja istotnie wykazywała charakter bardziej wyraźnie równościowy, zwłaszcza w porównaniu z rządami poprzedzających je gabinetów w latach 1990-1993 i 1997-2001, a także rządów koalicji Prawa i Sprawiedliwości – Samoobrony – Ligi Polskich Rodzin w latach 2005-2007.

W okresie rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w latach 2007-2015, kojarzonych przecież często z redukcją praw socjalnych i ekonomicznych (sztandarowym przykładem jest proliferacja tzw. „umów śmieciowych”), skala interwencji ustawodawcy w tym zakresie była zbliżona do działań podejmowanych od 2015 r. do 2019 r. przez rządy Zjednoczonej Prawicy. Jest tak, mimo że te ostatnie uważa się powszechnie za zorientowane bardziej prospołecznie.

Rządy Zjednoczonej Prawicy od 2015 r. do 2020 r., w zakresie tworzenia regulacji oddziałujących na wyrównywanie pozycji stron interakcji społecznych, na tle poprzednich okresów charakteryzowały się pewnym umiarkowaniem, przy utrzymaniu stałego poziomu zainteresowania osiąganiem w/w efektu legislacyjnego. Niekorzystny przełom przyniósł natomiast rok 2020, gdy cel ten przestał być priorytetem i w pierwszej połowie roku



uchwalono, średnio rzecz biorąc, o połowę mniej ustaw wpływających na redukcję asymetryczności w relacjach społeczno-gospodarczych, niż w poprzednich latach.

Metoda „częstość” ujawnia wręcz kolejny „rekord trzydziestolecia” przypadający na rok 2020, czyli najniższy historycznie wskaźnik poziomu zainteresowania ustawodawcy wzmocnianiem standardu ochrony praw podmiotowych. Zmniejszenie zainteresowania ustawodawcy w 2020 r. rozwiązaniami zmniejszającymi dysproporcje między podmiotami w relacjach asymetrycznych z pewnością przypisać można, przynajmniej częściowo, potrzebie wzmocnienia sprawczości rządu wobec epidemii COVID-19. Tendencja ta może jednak budzić niepokój w świetle wskazanych już wyżej przykładów inicjatyw legislacyjnych nominalnie służących zwalczaniu pandemii, realnie nie mających zaś z tą potrzebą nic wspólnego. Niestety, proceder ten dotyczy w dużej części, właśnie ustawodawstwa dotyczącego ochrony praw podmiotowych.

Ostatnie zagadnienie będące przedmiotem ewaluacji w ramach omawianego bloku dotyczyło kosztów sprawowania władzy i wykonywania zadań publicznych. Zawierało się w pytaniu, czy efektem ustanowionej regulacji jest zwiększenie, szeroko pojętych, kosztów funkcjonowania państwa, włączając w to koszty zaspokajania potrzeb społecznych. Czyli – czy stosowanie regulacji powoduje konieczność przeznaczenia większych środków na poszczególne instytucje publiczne, cele społeczne, czy jakiegokolwiek wydatki państwowe. Należy zwrócić uwagę, że od 1991 r. budżet państwa cechuje się permanentnym deficytem, tzn. wydatki znacznie przewyższają osiągnięte dochody. Porównanie danych dotyczących poziomu deficytu budżetowego polski względem PKB w poszczególnych latach z danymi dotyczącymi tworzenia ustaw zwiększających bądź redukujących koszty realizacji zadań państwa wskazuje na niezwykle wysoką korelację pomiędzy poziomem deficytu, a inicjatywami ustawodawczymi związanymi z wydatkami publicznymi.

Koronawirus pozostaje groźny nie tylko dla zdrowia obywateli, ale również dla kondycji finansów publicznych. Od marca 2020 r. ustawodawca, zmotywowany potrzebą łagodzenia skutków pandemii, zmuszony był uchwalić szereg ustaw w ramach tzw. „tarcz antykryzysowych”, mających na celu uchronienie polskich przedsiębiorców przed bankructwem i likwidacją miejsc pracy, a co za tym idzie, ochronę całej gospodarki przed upadkiem firm na masową skalę. Wszystkie te ustawy miały znaczny wpływ na wyniki badań. Można też zauważyć, iż w latach 2015 – 2020 ustawodawca bardzo oszczędnie podchodził do tworzenia legislacji ograniczającej koszty funkcjonowania państwa, a gdy już jakiś akt ograniczał te koszty, to w dużej mierze efekt ten był swego rodzaju „skutkiem ubocznym”, nie zaś głównym i zamierzonym celem ustawy.

Ostatni blok zagadnień dotyczył ustawodawstwa związanego bezpośrednio ze sprawami przedsiębiorców. Otóż, jednym z najbardziej nagłaśnianych celów ustawodawstwa „anty-covidowego” była stabilizacja sytuacji przedsiębiorców, zdjęcie z nich przynajmniej części ryzyka niepowodzenia biznesowego, jakie narasta w związku z pandemią. Z zebranych danych jednoznacznie wynika zaangażowanie ustawodawcy, w latach 1990 – 2020, w tworzenie regulacji redukujących ryzyko przedsiębiorcy, przy czym stopień tego zaangażowania jest na przestrzeni analizowanego okresu czasu zróżnicowany. Po 2018 r. dane wykazują tendencję spadkową pod względem ogólnego poziomu ewaluacji



ustaw, ale nie ich znaczenia z punktu widzenia interesów przedsiębiorców. Można powiedzieć, że mniejszej liczbie regulacji towarzyszy większa doniosłość poszczególnych inicjatyw legislacyjnych. Zjawisko to jest szczególnie zauważalne dla regulacji z 2020 r., których deklarowane *ratio legis* wiąże się z działaniami minimalizującymi skutki wystąpienia COVID-19, właśnie w zakresie ryzyka niepowodzenia biznesowego. Analiza danych z drugiej połowy 2020 r. wykazała, że ustawodawca dążąc do łagodzenia turbulencji w gospodarce związanych z pandemią COVID-19 zdecydowanie zwiększył liczbę regulacji nastawionych na redukcję ryzyka przedsiębiorcy. Tendencja ta jest wyraźnie widoczna w zestawieniu wykresów typu „częstość” opartych na danych tylko z pierwszej połowy 2020 r. i z całego roku 2020. Co więcej, wzrost ten daje jednocześnie najwyższy wskaźnik liczby inicjatyw legislacyjnych nastawionych na minimalizowanie omawianego zjawiska po 2010 roku. Całościowe wyniki ewaluacji za rok 2020 r. pokazują, że uchwalone wówczas rozwiązania legislacyjne skupiały się na minimalizacji ryzyka strat w działalności gospodarczej w związku z pandemią COVID-19, przyjmując przede wszystkim model regulacji typu *hazard – based approach*. Natomiast w grupie ustaw wzmacniających przewidywalność rezultatu przedsięwzięć biznesowych zauważalne jest stosowanie modelu *risk – based approach*, poprzez m.in. analizę ryzyka i dostosowywanie do jego skali adekwatnych działań przedsiębiorców lub właściwych organów państwa.

Kolejnym w tym bloku, niezwykle istotnym zagadnieniem jest określenie, w jakim stopniu działalność legislacyjna wpływa na poziom regulacyjnych obciążeń przedsiębiorczości. Do tej problematyki należy zwłaszcza kwestia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej oraz tzw. barier wejścia.

Warto zwrócić uwagę na okres następujący po przyjęciu „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” przygotowaną w 2016 r. i przyjętą w drodze uchwały Rady Ministrów w lutym 2017 r. Wśród istotnych celów Strategii wymieniono zmniejszenie barier rozwojowych dla przedsiębiorczości, obciążeń regulacyjnych oraz czasu dochodzenia przez przedsiębiorców należności drogą sądową. Daje się zauważyć spadek poziomu ewaluacji ustaw dotyczących omawianego zagadnienia tylko w 2018 r., natomiast lata 2017 i 2019 kontynuowały trend sukcesywnego zwiększania, za pomocą ustaw, obciążeń regulacyjnych. Wydaje się zatem, że gwałtowny, wręcz bezprecedensowy (porównywalny jedynie ze spadkiem pomiędzy 2001, a 2002 r., kiedy to zwalczano głównie następstwa tzw. „kryzysu rosyjskiego”) spadek ewaluacji zaobserwowany w pierwszej połowie 2020 r. należy wiązać nie tyle z impulsem wynikającym z przyjęcia Strategii, lecz z działaniami nakierowanymi na przeciwdziałanie konsekwencjom pandemii koronawirusa SARS-CoV2.

W drugiej połowie 2020 r. daje się zauważyć bardzo duży wzrost aktywności ustawodawcy w zakresie dotyczącym omawianego zagadnienia kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej. Druga połowa 2020 r. także potwierdza dominację epidemii COVID-19 jako głównego motora zmian legislacyjnych w badanym obszarze. Kompletnie wyniki za 2020 r. potwierdzają, że zagadnienie kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej dotyka wielu aspektów życia społecznego. Stwierdzona sinusoidalność celów legislacyjnych dotyczących kosztów i barier napotykanymi przez przedsiębiorców, wynika z pewnością z konfliktu pomiędzy różnymi celami polityki państwa,



w szczególności z zakresu polityki fiskalnej i socjalnej. Niemniej, razi niekonsekwencja pomiędzy przyjętą strategią rozwoju państwa, a realnymi działaniami legislacyjnymi. Przykład lat 2002 i 2020 wskazuje, że ustawodawca jest zdolny do podjęcia zdecydowanej interwencji prawotwórczej nakierowanej na redukcję obciążeń działalności gospodarczej tylko w przypadkach wyjątkowych, gdy istnieją zewnętrzne czynniki niejako wymuszające interwencję.

Ostatnie pytanie badawcze miało na celu weryfikację tego, czy i w jakiej skali do obowiązujących rozwiązań prawnych określanych w ustawach wprowadzane są mechanizmy sprzyjające interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym. Celem analizowanego pytania badawczego było ustalenie, czy regulacja ustawowa sprzyja wzrostowi zdolności takich podmiotów do wygrywania rywalizacji na rynku, czy sprzyja osiągnięciu lepszego rezultatu ekonomicznego, a także czy chroni interesy dużych przedsiębiorców, w tym przedsiębiorstw państwowych.

Analiza polskiego ustawodawstwa z lat 1990-2020 w zakresie omawianego pytania badawczego, tj. wzmocnienia dominacji ekonomicznej prowadzi do wniosku, że długookresową tendencją polskiego ustawodawcy jest dążenie do zapewnienia konkurencyjności rynku. Analizując dane z całe trzydziestolecie można zauważyć, iż tendencja do wspierania przez ustawodawcę podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym miała kilka punktów kulminacyjnych. Jednym z nich był okres rządów SLD (lata 2002 – 2004, z punktem kulminacyjnym w roku 2003). Stanowiło to efekt między innymi odgórnie narzucanych procesów konsolidacyjnych, dotyczących np. sektora energetycznego. Tendencja do wspierania przez ustawodawcę podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym jest wyraźnie dostrzegalna również w latach 2008 – 2010. Jest to jednak uzasadnione okolicznościami gospodarczymi. Wydaje się bowiem, że w owym czasie ustawodawca, na skutek ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego, był skoncentrowany bardziej na ochronie własnego rynku i pomocy publicznej kierowanej głównie do dużych firm.

Od roku 2011 daje się zaobserwować powrót do tendencji umacniającej konkurencyjność i zmniejszanie przewagi podmiotów dominujących. Wynikało to z zaistniałej potrzeby zwiększania ochrony klientów detalicznych przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi po kryzysie finansowym, głównie w branży finansowej. Kolejne lata to utrzymywanie względnie stałej i stabilnej praktyki utrzymywania konkurencyjności w gospodarce, jednak sytuacja zmieniła się w ostatnich dwóch latach.

Rok 2020 to bardzo trudny okres dla polskiej gospodarki. Wynika to z faktu wystąpienia znacznego spowolnienia gospodarczego jako konsekwencji wystąpienia tzw. *lock - down* na skutek pandemii wirusa SARS-CoV-2. To zjawisko jest dostrzegalne w polityce legislacyjnej państwa, zwłaszcza w działaniach pomocowych dla przedsiębiorstw państwowych. Regulacje w tym zakresie powstawały zarówno w pierwszym jak i w drugim półroczu 2020 roku. Należy zaznaczyć, iż niektóre działania legislacyjne w postaci wprowadzania nowych regulacji prawnych sprzyjających interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym, dotyczyły kwestii niezwykle kontrowersyjnych pod względem politycznym, prawnym i społecznym. Przykładem takiej regulacji jest ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony



zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu. Ustawodawca przewidział rekompensatę dla podmiotów, które w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, zrealizowały polecenie Prezesa Rady Ministrów związane bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 z możliwością głosowania korespondencyjnego. Zagadnienie to budzi wiele kontrowersji, bowiem zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie nie ma wątpliwości co do tego, że decyzja Prezesa Rady Ministrów polecająca Poczcie Polskiej S.A. realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym – jest nieważna.

Podsumowując, pandemia SARS-CoV-2 uwidoczniała możliwość nadużycia kryzysowych regulacji prawnych i wykorzystywania ich w innym celu, niż tylko przeciwdziałania zagrożeniu dla życia i zdrowia obywateli. W Polsce inicjatywy ustawodawcze zmierzały np. do wzmocnienia pozycji politycznego centrum decyzyjnego (większość parlamentarna, rząd, prezydent), np. dokonywano nowelizacji Kodeksu wyborczego bez zachowania półrocznej ciszy legislacyjnej, itp. Ponadto kompletne wyniki ewaluacji za rok 2020 ujawniają ścisłe powiązania pomiędzy reakcjami władzy na kryzys i rządami prawa. Stan pandemii umożliwił rządzącym stanowienie takiego prawa, które wykracza poza granice tego, co dotychczas było dozwolone. Jest to wyraz jego instrumentalizacji, którą należy rozumieć jako taką modyfikację porządku prawnego, która prowadzi do pojawienia się tendencji autorytarnych.

Co do perspektyw na przyszłość, to wydaje się, że w obecnych warunkach czynnikiem, który wpłynie na aktywność legislacyjną koalicji rządzącej, będzie nadal podkreślana od początku rządów Zjednoczonej Prawicy potrzeba zwiększenia sprawności państwa i efektywności zarządzania publicznego, szczególnie wobec nadzwyczajnej sytuacji epidemiologicznej. Jak dowodzą zebrane dane badawcze, może się to przekładać na osłabienie pozycji prawnej obywateli i obniżenie standardów ochrony publicznych praw podmiotowych.



2. METODA BADAŃ NAD DŁUGOOKRESOWYMI TENDENCJAMI W LEGISLACJI

Badania, których wyniki zostały omówione w niniejszym raporcie, oparte zostały na innowacyjnej metodzie o charakterze kwalifikatywno – kwantytatywnym. Bazuje na założeniu ¹, iż tworzenie aktów normatywnych podlega prawu podaży i popytu, tak jak wytwarzanie w społeczeństwie każdego innego dobra, materialnego lub niematerialnego. Tendencje te przejawiają się w okresowym wzroście, lub okresowej redukcji zaangażowania prawodawcy w tworzenie aktów prawnych, które odwołują się do konkretnych społecznych, ekonomicznych i politycznych powodów tworzenia prawa (czyli tzw. materialnych źródeł prawa). Obrazowo rzecz ujmując, chodzi o sprawdzenie jak zmienia się „popyt” społeczeństwa na poszczególne „tematy legislacyjne” i jak na ten „popyt” odpowiada „podaż” ze strony prawodawcy, przybierająca formę konkretnych przedsięwzięć prawotwórczych.

Najważniejsze z wymienionych „tematów legislacyjnych” odpowiadają częściowym zagadnieniom badawczym („pytaniom badawczym”), sformułowanym w ramach projektu, realizowanego aktualnie przez Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego. Zagadnienia badawcze mają zatem charakter – można rzec – „przekrojowy”. Dotyczą kwestii generalnych, które emanują na cały system prawa. Zagadnienia badawcze służą jako podstawa ustalenia, czy powodem tworzenia konkretnego aktu prawnego były określone czynniki ekonomiczne, społeczne, polityczne, w jakim stopniu i z jaką częstotliwością. Ustalenie wystąpienia danego czynnika („ewaluacja”) jest dokonywane stosownie do znaczenia, jakie czynnik odgrywał przy tworzeniu aktu prawnego. Przyjęto metodę oceny przyczyn tworzenia każdego z badanych aktów przez ekspertów, dokonujących ewaluacji niezależnie od siebie. Obliczana jest średnia ze wszystkich ocen. Uzyskane w ten sposób dane zostały zagregowane w ciągu czasowo – liczbowe, przy czym jednostką czasu jest 1 rok.

Projekt naukowy oparty o opisywaną metodę realizowany jest od roku 2007. Ostatnia transza badań dotyczy okresu 1 stycznia 2014 – 31 grudnia 2020 r. Badania dotyczące roku 2020 obejmują najważniejsze, uchwalone dotąd przez polski parlament regulacje, dotyczące przeciwdziałania pandemii COVID – 19 i zwalczaniu jej skutków społeczno – gospodarczych.

W ramach projektu przeprowadzono kompleksowe badanie całego procesu ustawodawczego w jednym kraju (Polska), na przestrzeni długiego okresu czasu – trzydziestu lat (ok. 4260 ustaw). Ustalenie występowania określonych powodów tworzenia konkretnej

¹ Szerzej zob. P. Chmielnicki, M. Stachura [w:] P. Chmielnicki (red.), A. Dybała, M. Stachura „Tworzenie instytucji gospodarki a ustawodawstwo polskie” Wyd. LexisNexis Warszawa 2010, s. 143 – 159, 174 – 184.



ustawy („ewaluacja”) dokonywane jest w oparciu o zagregowane dane o przebiegu procesu legislacyjnego, pozyskane ze źródeł takich, jak: uzasadnienia projektów ustaw, opinie ekspertów (np. pracowników Biura Analiz Sejmowych), opinie podmiotów konsultowanych w procesie legislacyjnym (np. opinie Sądu Najwyższego, stanowiska związków zawodowych, opinie organizacji pracodawców, itd.), zapisy przebiegu dyskusji na posiedzeniach plenarnych Sejmu i Senatu RP, komisji sejmowych i senackich, itd.

Proces ewaluacji polega na tym, iż informacje o genezie każdej ustawy są oceniane z punktu widzenia wspomnianych wyżej, cząstkowych zagadnień badawczych. Ustalenie wystąpienia danego czynnika potwierdzone jest poprzez przypisanie adekwatnej wartości liczbowej. Dla każdego z zagadnień (pytań badawczych), należy podać jedną z następujących wartości:

-3 -2 -1 0 1 2 3

Podanie wartości zależy od stopnia zbieżności z efektem regulacji, zakładanym w pytaniu (zagadnieniu) badawczym: od „3” (silny, istotny związek z zagadnieniem badawczym, kierunek legislacji zbieżny z tezą zakładaną w pytaniu badawczym, tzn. sytuacja która umownie, skrótowo, określana jest w terminologii projektu jako „teza”) do „-3” (silny, istotny związek z zagadnieniem badawczym, kierunek legislacji przeciwny do tezy zakładanej w pytaniu badawczym, tzn. sytuacja która umownie, skrótowo, określana jest w terminologii projektu jako „antyteza”), przy czym wartość 0 oznacza brak odniesienia do zagadnienia badawczego.

Zastosowano taką właśnie skalę, analogiczną do tzw. skali Likerta ², gdyż niezbędne było uwypuklenie wyraźnych różnic w doniosłości społeczno – ekonomiczno – politycznej pomiędzy poszczególnymi regulacjami (np. pomiędzy nową kodyfikacją norm prawa materialnego, a nowelizacją pojedynczego przepisu).

Po wyliczeniu łącznych ewaluacji wszystkich ustaw tworzone są rozkłady tych ewaluacji w ramach kolejnych lat kalendarzowych (w sensie rozkładu cechy jakościowej wyrażonej w skali porządkowej). Oznacza to w efekcie, że w ramach każdego z pytań i dla każdego roku kalendarzowego podane są liczebności wystąpień uśrednionych ewaluacji.

Uzyskane w ramach każdego z pytań ciągi corocznych rozkładów ewaluacji łącznych są podstawą do tworzenia właściwych szeregów czasowych poddawanych dalszym analizom – przy czym każdy z tworzonych szeregów czasowych należy rozumieć jako ciąg corocznych mierników (syntetycznych miar) charakteryzujących wybraną własność rozkładów ewaluacji łącznych. Tworzone szeregi dzielą się na dwa typy: szeregi wartości bezwzględnych, które poprzez swoje wartości odzwierciedlają łączne liczby ewaluowanych ustaw w poszczególnych latach (typ „zliczanie”) oraz szeregi wartości względnych, czyli nieodzwierciedlających liczby ustaw przypadających na kolejne lata (typ „częstości”).

² R. Likert „A Technique for the Measurement of Attitudes. Archives of Psychology” 1932, nr 140, s. 1–55.



Mówiąc w uproszczeniu, pierwszy z wymienionych typów umożliwia ocenę ogólnego zaangażowania ustawodawcy w tworzenie ustaw odnoszących się do określonego zagadnienia. Natomiast drugi typ szeregu czasowego pozwala na ocenę udziału ewaluacji o najwyższych wartościach (3, 2, -2, -3), w danym roku, w odniesieniu do poszczególnych zagadnień. Daje to podstawy do konkluzji, czy uchwalane ustawy były nie tylko liczne, ale i czy były społecznie, czy też ekonomicznie doniosłe. Należy podkreślić, iż obydwie metody podstawowe dają obraz generalnej tendencji, na którą składają się zarówno ewaluacje „dodatnie”, jak i „ujemne”.

W związku z powyższym zastosowano także podejście nazwane „odcięcie w dół”, bądź – odpowiednio – „odcięcie w górę”, polegające na uwzględnieniu wyłącznie tych regulacji, których ewaluacja była zgodna z tezą zagadnienia badawczego („dodatnich”), albo tylko tych regulacji, których ewaluacja była przeciwna do tezy zagadnienia badawczego („ujemnych”). Podejście to pozwala lepiej ocenić zmianę kierunku polityki legislacyjnej, w odniesieniu do poprzednich lat.

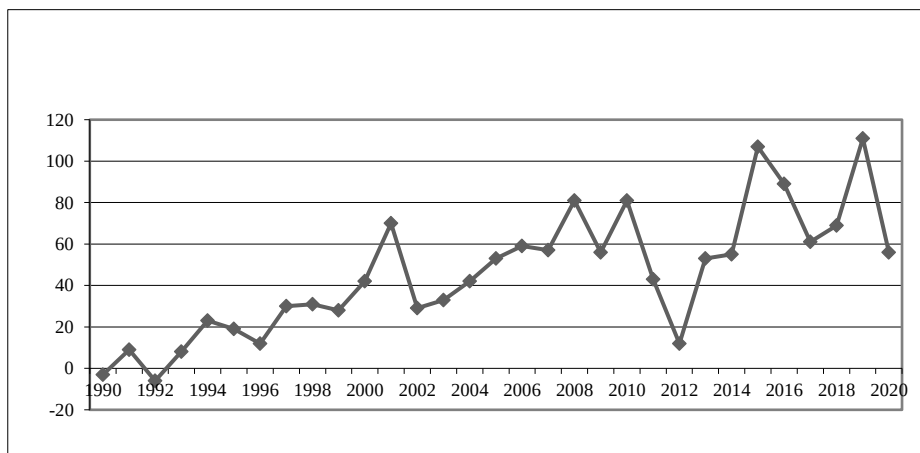


3. SPRAWY SPOŁECZNE

3. 1. Realizacja funkcji redystrybucyjnej państwa

Wyniki badań dotyczących całego roku 2020 potwierdzają obserwacje poczynione w odniesieniu do aktywności polskiego ustawodawcy w pierwszej połowie 2020 r., dotyczącej jednego z najważniejszych aspektów funkcjonowania współczesnego państwa, tzw. funkcji redystrybucyjnej. Chodzi o rolę państwa polegającą na rozdzielaniu części wypracowanych wspólnie w ramach państwa dóbr, poprzez przydział środków finansowych, rzeczy i usług różnym grupom społecznym. Według potocznej opinii, dopiero w ostatnich latach można zaobserwować w Polsce wyraźne wzmocnienie funkcji redystrybucyjnej państwa w związku z wprowadzeniem powszechnych programów socjalnych takich jak: „Rodzina 500+”, „Leki 75+”, „Dobry start” czy „Emerytura+”. Wyniki badań ustawodawstwa uwzględniające 2020 r. wskazują jednak na spadek znaczenia funkcji redystrybucyjnej pomimo podjętych przez polski rząd działań w związku z kryzysem gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19. Należy bowiem wskazać, że jednym z najważniejszych elementów walki państwa ze skutkami *lock-downu* kraju są programy pomocowe zwane łącznie „Tarczą Antykryzysową”. Programy te kierowane są w szczególności do przedsiębiorców z sektora MŚP (często prowadzących działalność gospodarczą jako osoby fizyczne) oraz do osób, które utraciły pracę w związku z pandemią (np. dodatek solidarnościowy). Czy rzeczywiście jest tak, że intensyfikację rozwoju funkcji redystrybucyjnej państwa społeczeństwo zawdzięcza dopiero aktualnie rządzącej koalicji?

Wykres przedstawiający dane o tendencji generalnej dotyczącej omawianego zagadnienia (przyznawania świadczeń na zasadzie uznania statusu beneficjenta w zbiorowości), na które składają się w przeważającej mierze regulacje związane z funkcją redystrybucyjną państwa, wskazuje na stały wzrost zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji prawnych realizujących tę funkcję. Lata 1990-2001 to czas konsekwentnego wzrostu zainteresowania polskiego ustawodawcy wsparciem potrzeb socjalnych. Wyraźna korekta w generowaniu regulacji realizujących funkcję redystrybucyjną państwa, po wieloletniej tendencji wzrostowej nastąpiła dopiero w 2002 r. Miała jednak charakter jednostkowy. Co ciekawe, nawet w czasie ostatniego wielkiego kryzysu gospodarczego (w 2010 r.) nastąpił wzrost zaangażowania prawodawcy w tworzenie ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną (można wnioskować, iż wynikał on głównie z podjętych wówczas działań osłonowych), po czym dopiero w latach 2011-2012 nastąpił znaczący spadek.



Rys. 3.1.1. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, typ „liczenie” (oprac. CBPL).

Przedstawione powyżej dane stoją w opozycji do powszechnie przyjętego poglądu o tym, że w czasie okresu rządów koalicji PO-PSL ograniczano wzrost wydatków na cele społeczne³. Jak wskazano powyżej, po 2012 r. zainteresowanie ustawodawcy regulacjami związanymi z polityką społeczną uległo nawet wzmożeniu. Wartość ewaluacji ustaw realizujących (głównie) funkcję redystrybucyjną państwa wzrosła z 12 w 2012 r. do 107 w 2015 r. W latach 2012-2015 rządząca ówczesnie koalicja wprowadziła m.in.:

- zmiany dotyczące udzielania urlopów związanych z rodzicielstwem, w szczególności wprowadzono tzw. urlopy rodzicielskie,
- dopłaty do zakupu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (program „Mieszkanie dla młodych”),
- zasiłki dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych,
- darmowe podręczniki dla dzieci,
- „Kartę Dużej Rodziny” (uprawnienia do ulg dla rodzin wielodzietnych),
- nowe świadczenie rodzicielskie.

Efektem działań podejmowanych przez ustawodawcę w ostatnich 30 latach na rzecz zmniejszenia nierówności faktycznych za pomocą zmian w prawie może być spadający od 2005 r. współczynnik Giniego dla Polski (z 35 do 28 w 2018 r.) – miernik zakresu nierówności dochodowych w społeczeństwie⁴. Koresponduje to z wynikami analizy danych

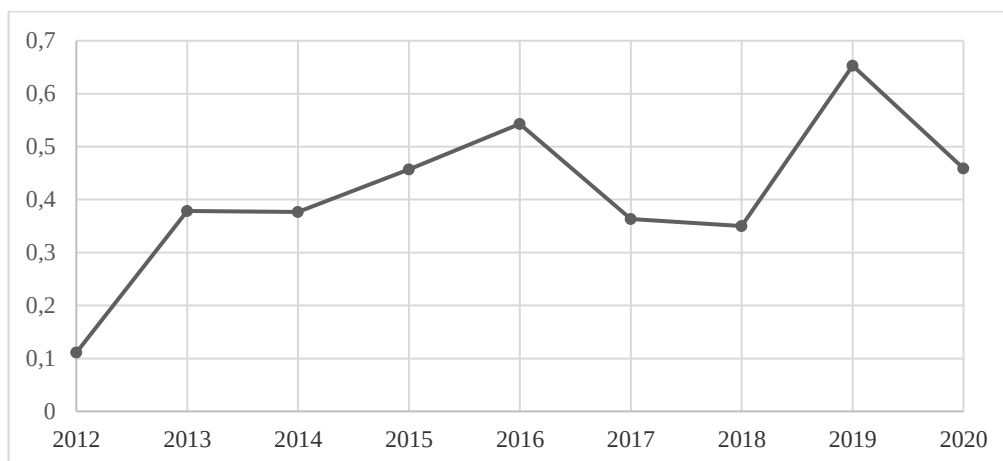
³ M. Polakowski, D. Szelewa, „Polityka społeczna koalicji PO-PSL”, Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA), 2015, s. 24.

⁴ Eurostat, Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey. Last update: 09-09-2020, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?lang=en&dataset=ilc_di12.



dotyczących tendencji długookresowych występujących w całym polskim ustawodawstwie, w ujęciu metody „zliczanie”. Wynika z niej, iż zaangażowanie ustawodawcy w realizację funkcji redystrybucyjnej państwa miało charakter rosnący przez większą część badanego okresu, ale – co ciekawe – wyjątkiem jest m.in. okres 2016 – 2017 czyli ten, na który przypadają najbardziej nagłaśniane programy społeczne Zjednoczonej Prawicy. Wynik ów można zatem tłumaczyć w ten sposób, iż działania podejmowane w tym okresie miały charakter bardziej spektakularny, niż systemowy.

Wniosek ten potwierdzają dane modelowane metodą „częstość” (rys. 3.1.2). Jak wskazano powyżej, ta metoda badawcza jest zorientowana na ukazanie znaczenia społeczno – gospodarczego uchwalanych regulacji w danym roku. Innymi słowy, pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy za „ilością” kryje się też „jakość” (tj. czy zainteresowanie ustawodawcy danym problemem przekłada się nie tylko na liczbę tworzonych źródeł praw, ale i na ich doniosłość dla stosunków społeczno – gospodarczych w danym roku).



Rys. 3.1.2. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, typ „częstość”, lata 2012 – 2020 (oprac. B. Kotowicz, M.Stachura).

Wyniki badań modelowanych metodą „częstość” prowadzą do konstatacji, że po 2012 r. występowała trwała tendencja wzrostowa utrzymująca się do 2016 r. Na wykresie możemy zaobserwować pojawienie się tendencji spadkowej w latach 2017 – 2018 i znaczący wzrost zainteresowania ustawodawcy generowaniem regulacji związanych z funkcją redystrybucyjną dopiero w 2019 r., którego przejawem było m.in. uchwalenie ustawy rozszerzającej program „Rodzina 500+” oraz wprowadzającej „Emeryturę+”.

Bez wątpienia na lawinowy wzrost ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną państwa w 2019 r. miał wpływ rozpoczynający się maraton wyborczy (wybory europejskie,



parlamentarne i prezydenckie). Wzrostowa tendencja uległa jednakże odwróceniu w drugim półroczu 2020 r., w którym odnotowano wyłącznie 9 ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną państwa. Najbardziej doniosłą społecznie ustawą uchwaloną w tym okresie była Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz.U.2020 poz. 1068), która wprowadziła 3-miesięczny dodatek dla osób, które utraciły pracę w wyniku kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19 w kwocie 1400 zł za miesiąc kalendarzowy. Jednocześnie analizowana ustawa podwyższyła wysokość zasiłków dla bezrobotnych odpowiednio do kwoty 1200 zł miesięcznie w okresie pierwszych 90 dni posiadania prawa do zasiłku oraz do kwoty 942,30 zł miesięcznie w okresie kolejnych dni posiadania prawa do zasiłku.

Wyniki badań ustawodawstwa z lat 2015 – 2020 wskazują, że funkcja redystrybucyjna państwa dopiero w 2019 r. uległa, w stosunku początkowego okresu rządów Zjednoczonej Prawicy, znaczącemu wzrostowi nie tylko ilościowemu, ale i jakościowemu. Co istotne, nawet aktywność rządu na polu zwalczania negatywnych skutków społecznych i gospodarczych pandemii koronawirusa nie wpłynęła na utrzymanie poziomu zainteresowania ustawodawcy polityką socjalną z 2019 r. Choć uchwalane zarówno w pierwszym jak i w drugim półroczu 2020 r. ustawy skierowane były do grup społecznych o dużej liczebności (np. emeryci, osoby wychowujące dzieci, bezrobotni), a jednocześnie przyznawały one wymierną korzyść (np. trzynasta emerytura, bon turystyczny o wartości 500 zł, dodatek solidarnościowy, świadczenie postojowe) to jednak ich liczba nie była znacząco wyższa niż w czasach rządów PO-PSL. W oparciu o prezentowany wykres można stwierdzić, że liczba ewaluowanych regulacji dotyczących przyznawania świadczeń na zasadzie uznania statusu beneficjenta w zbiorowości w 2020 r. (56 ustaw) uległa ostatecznie znaczącemu spadkowi w porównaniu do 2019 r. (111 ustaw). Wynik ten jest najniższy od 2014 roku, kiedy to odnotowano 55 regulacji związanych z polityką społeczną państwa. Powyższe zjawisko potwierdzają również wyniki modelowane metodą „częstość”. Współczynnik ten w 2020 r. spadł z poziomu 0,65 w 2019 r. do 0,46. To zaś oznacza, że społeczno-gospodarcze znaczenie ustaw uchwalanych w 2020 r. powróciło do poziomu z 2015 r. (0,46).

Wyniki przeprowadzonych badań prowadzą do wniosku, że doniosłość programów społecznych wprowadzonych przez Zjednoczoną Prawicę mierzona m.in. w liczbie objętych nimi osób nie była znacząco wyższa niż za czasów rządów koalicji PO-PSL. Wbrew dominującej w przekazie publicznym narracji nie można stwierdzić, że przed wyborami z 2015 r. nic dobrego i ważnego na polu polityki społecznej się nie wydarzyło, a dopiero zmiana władzy pozwoliła na zmianę polityki socjalnej państwa. Wszystkie poczynione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że kreowany obraz wielkiego, na tle poprzedników, przełomu w polityce społecznej jest nieco na wyrost i stanowi w znacznej mierze efekt skutecznego działania *public relations*, a nie realnych osiągnięć.



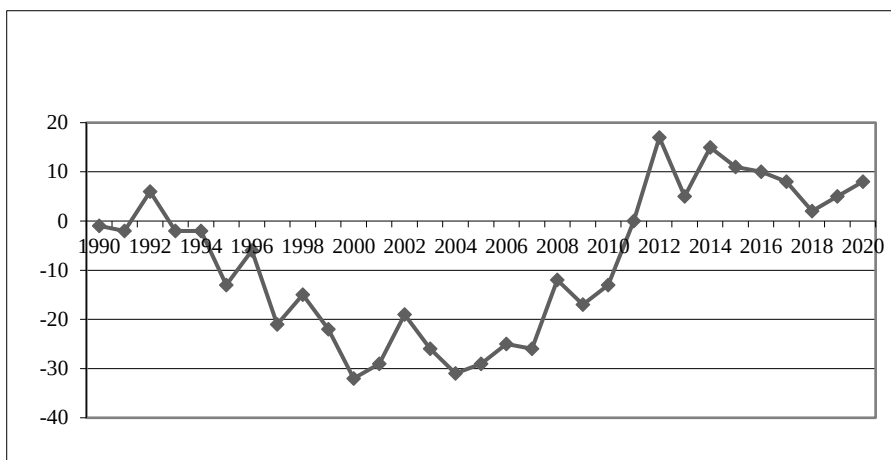
3. 2. Przeciwdziałanie nadużywaniu funkcji redystrybucyjnej państwa

W porównaniu do konkluzji dotyczących ewaluacji danych za pierwszą połowę 2020 r., badania obejmujące już cały rok 2020 przyniosły wyraźnie odmienny rezultat tylko w wypadku jednego zagadnienia, jakim jest problem tzw. „efektu gapowicza”. Rzecz w tym, iż realizacja funkcji redystrybucyjnej państwa obciążona jest zawsze ryzykiem „marnowania” pewnej części pomocy publicznej. Istnieje stała możliwość, że środki publiczne trafiają przynajmniej po części do osób, które nie powinny ich otrzymać. Zjawisko takie, zwłaszcza jeżeli zacznie przybierać skalę masową, jest niebezpieczne dla całego systemu państwowo - społecznego, ponieważ prowadzi do: 1) marnotrawienia środków publicznych, 2) blokowania dostępu do tych środków osobom, które realnie ich potrzebują, 3) podważenia zaufania do założeń systemu. Omawiane zagadnienie badawcze dotyczy zatem kwestii bardzo istotnej: czy badana regulacja prowadzi do redukcji zjawiska polegającego na pozyskaniu jakiegoś dobra na zasadzie „wyłudzenia świadczenia” czyli zachowania, które w języku nauk ekonomicznych określone jest jako „jazda na gapę” (ang. *free – rider effect*). Problem jazdy na gapę nakłada się na zjawisko pokrewne, jakim jest efekt Ringelmana. Według M. Ringelmann’a, włączenie osób działających indywidualnie do grupy pracującej wspólnie nad jakimś zadaniem często skutkuje znacznie mniejszym zaangażowaniem indywidualnym niż wtedy, gdy poszczególni członkowie grupy działają samodzielnie.⁵

W przypadku świadczeń publicznych, opisywane wyżej oba efekty (jazdy na gapę i Ringelmana) przejawiają się w zachowaniu osób, które korzystają z tych świadczeń, choć nie ma do tego uzasadnionej podstawy. Do niewłaściwego korzystania ze świadczeń zachęca fakt, iż koszty świadczenia nie są pokrywane indywidualnie, ale pokrywa je całe społeczeństwo. Za regulacje, których cel jest zgodny z założeniem zawartym w zagadnieniu badawczym należy zatem uważać takie ustawy, które ograniczają możliwości zachowań takich, jak opisane wyżej, np. poprzez poszerzenie środków kontroli nad sytuacją osobistą i majątkową beneficjentów świadczenia.

Na wykresie 3.2.1 zaprezentowano dane opracowane przy zastosowaniu metody „zliczanie”, czyli ukazującej – w uproszczeniu – ogólny poziom zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji przeciwdziałających efektowi „jazdy na gapę”.

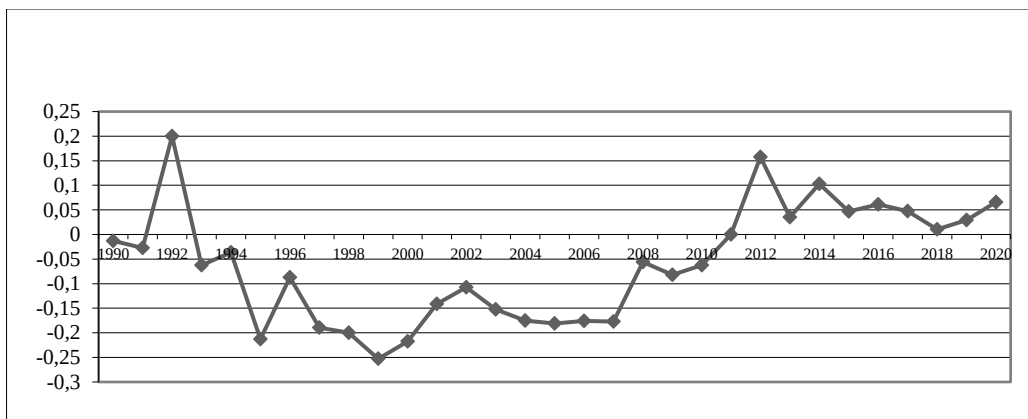
⁵ M. Ringelmann, „Recherches sur les moteurs animés: Travail de l'homme”, Annales de l'Institut National Agronomique, 2nd series, 1913, vol. 12, s. 1-40.



Rys. 3.2.1. Tendencja legislacyjna w zakresie niwelowania efektu „jazdy na gapę”, typ „zliczanie” (oprac. CBPL)

Zwraca uwagę, że aż do połowy pierwszej dekady XXI w. w ustawodawstwie dominowała tendencja do pogłębiania, a nie redukcji „efektu gapowicza”. Zmiana tej tendencji zbiegła się z wygraniem przedterminowych wyborów w 2007 r. przez Platformę Obywatelską, będącą w tamtym okresie partią jednoznacznie nawiązującą do neoliberalnej wizji państwa i gospodarki. PO sprawowała rządy przez 2 kadencje, aż do 2015 r. Należy zwrócić uwagę, że większa część tego okresu przypada na lata 2008 – 2015, kiedy to Polskę obowiązywała procedura nadmiernego deficytu (zob. dalej cz. 4.3). Zatem niezależnie od profilu ideologicznego PO, także sytuacja gospodarcza i prawna w obrębie Unii Europejskiej stymulowały polskiego ustawodawcę do większego zaangażowania w tworzenie regulacji, które „uszczelniałyby” budżet, redukowałyby zbędne wydatki publiczne, etc.

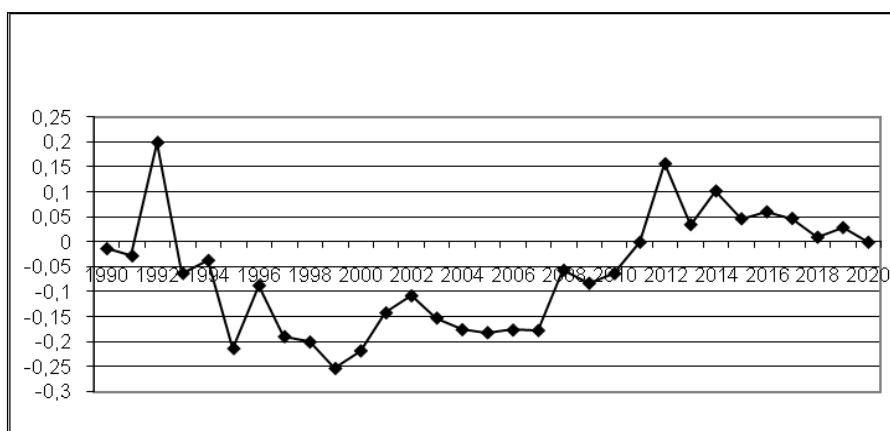
Charakterystycznym jest fakt, że kiedy tylko pojawiły się lepsze dane ekonomiczne o sytuacji Polski (deficyt w 2012 r. spadł do 3,9% PKB), od razu zmieniła się tendencja w zakresie tworzenia regulacji mających na celu eliminowanie „efektu gapowicza”. Zmianę tę dobrze dokumentuje zastosowanie metody „częstość”, która eksponuje udział ewaluacji o najwyższych wartościach w danym roku (rys. 3.2.2). Dla przypomnienia, metoda „częstość” pozwala na ocenę, czy uchwalane ustawy były społecznie, ekonomicznie i politycznie doniosłe, a nie tylko jak liczne. Przetworzenie danych za pomocą tej metody jednoznacznie wykazuje, że od roku 2013 pojawiła się zmiana tendencji, idąca w kierunku zmniejszania zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji niwelujących „efekt gapowicza”.



Rys. 3.2.2. Tendencja legislacyjna w zakresie niwelowania efektu „jazdy na gapę”, metoda „częstość” (oprac. CBPL)

Przyczyny uchwalania ustaw, których skutki odnoszą się do generowania efektu gapowicza, a nie do jego redukcji, są różne. Generowanie „efektu gapowicza” może być np. *sui generis* ubocznym skutkiem racjonalizacji procedur publicznych. Pojawiają się także przypadki ustawowego odstępowania od standardów postępowań publicznych, podyktowane dążeniem do okazania „rozumienia” dla ludzkich błędów i nieporadności. Wreszcie, należy wskazać także przypadki najpoważniejsze – „wkalkulowywania” efektu jazdy na gapę do projektu legislacyjnego z pełną premedytacją, przejawiającą się w forsowaniu ustawy wbrew zastrzeżeniom zgłaszanym nie tylko przez opozycję, czy też media, ale nawet przez ekspertów zatrudnionych w strukturach publicznych. Typowym przykładem jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 924), która poszerzyła grono beneficjentów świadczenia „500+”, niezależnie od ich sytuacji majątkowej.

Należy wyraźnie stwierdzić, że jedynym pewnym sposobem całkowitej eliminacji „efektu gapowicza” byłoby usunięcie z porządku instytucjonalnego funkcji redystrybucyjnej państwa. Takie rozwiązanie nie jest jednak do zaakceptowania w realnym świecie. Co nie oznacza, że państwo nie powinno podejmować prób prawnego okiełznania omawianego zjawiska. W świetle wyników przeprowadzonych badań można stwierdzić, iż od 2019 r. ponownie zarysowała się tendencja do niwelowania efektu gapowicza za pomocą ustawodawstwa. Pierwsza połowa 2020 r. była pod tym względem okresem „straconym”, jednak w drugiej połowie roku ustawodawca zaczął „nadrabiać zaległości”, co przełożyło się na jednoznacznie odmienny wynik ewaluacji (por. dane za pierwszą połowę 2020 r. na rys. 3.2.3.).



Rys. 3.2.3. Tendencja legislacyjna w zakresie niwelowania efektu „jazdy na gapę”, metoda „częstość”, dane obejmujące tylko pierwszą połowę 2020 r. (oprac. CBPL)

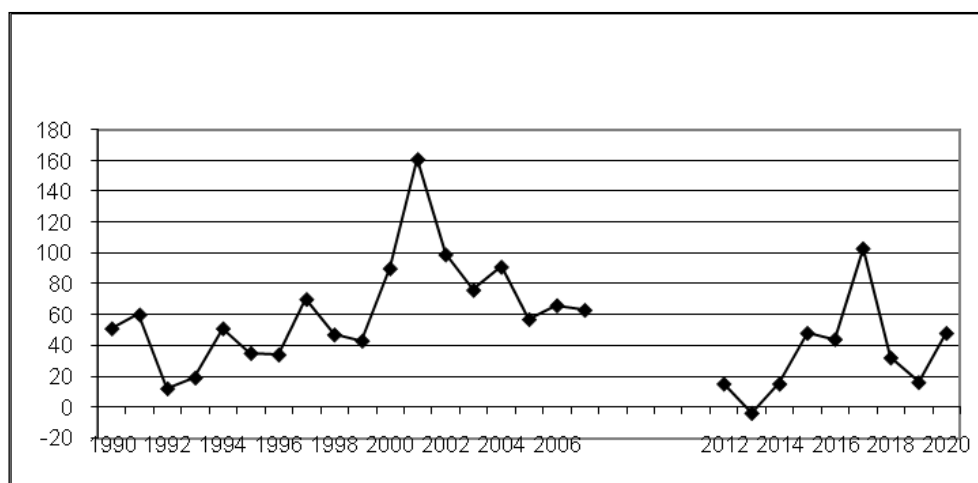
Przykładami regulacji służących niwelowaniu efektu gapowicza jest ustawa z 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020 poz. 2123). Jej celem było rozciągnięcie ustawy o CIT na spółki komandytowe i te spółki jawne, których wspólnikami nie są wyłącznie osoby fizyczne i w przypadku których podatnicy podatku dochodowego partycypujący w zyskach takich spółek jawnych nie są ujawniani, co powoduje możliwość uchylania się tych podmiotów od opodatkowania podatkiem dochodowym. Drugi przykład to ustawa z 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020 poz. 2369), która poszerzyła kompetencje władz publicznych do zwalczania procederu zawierania fikcyjnych małżeństw z obywatelem UE (Polką lub Polakiem), przez osoby spoza Unii Europejskiej, celem uzyskania przez nie korzyści płynących z obywatelstwa UE.



3.3. Dostosowywanie sposobów działania do zmian potrzeb społeczno – ekonomicznych

Optymalne zaspokajanie potrzeb społecznych na przełomie XX i XXI w. stało się kluczowym elementem jakości naszego życia. Jest ono ważne zarówno dla jednostek, jak i funkcjonowania całego społeczeństwa. Efektywność działania zmierzających do realizacji polityk legislacyjnych, w tym polityki socjalnej, wzrasta wraz z optymalizacją doboru środków służących osiągnięciu założonego celu. Skuteczna polityka legislacyjna opiera się m.in. na konstruowaniu adekwatnych narzędzi, w postaci rozwiązań prawnych zoptymalizowanych względem zakładanych celów tej polityki. Najkrócej rzecz ujmując, chodzi o tworzenie takich regulacji, które są jak „najdokładniej” dostosowane do bieżących warunków społeczno – gospodarczych, wobec których określony jest cel polityki legislacyjnej. Można powiedzieć, iż są to regulacje „wyspecjalizowane”, dedykowane zaspokojeniu wąsko zdefiniowanej potrzeby społeczno – ekonomicznej.

Generalną tendencję polityki legislacyjnej w zakresie zagadnienia specjalizacji rozwiązań prawnych, w latach 1990 – 2020 obrazuje wykres na rys. 3.3.1.



Rys. 3.3.1. Tendencja legislacyjna w zakresie specjalizacji rozwiązań prawnych, w latach 1990 – 2020, typ „zliczanie” (oprac. CBPL).

Należy wyjaśnić, iż w przypadku omawianego zagadnienia badawczego, w latach 2007 – 2011 wystąpiła przerwa w gromadzeniu danych, stąd widoczna luka w wykresie.

Wykres ujawnia „sinusoidalny” charakter zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji relewantnych względem problemu specjalizacji rozwiązań prawnych. Do ok. 2000 r., czyli w okresie rekonstrukcji ustroju polityczno – gospodarczego państwa, zaangażowanie to wyraźnie rosło, co jest zgodne z tezą, iż radykalne zmiany potrzeb społeczno –



gospodarczych zachodzące w tym okresie wymagały wprowadzenia wielu nowych sposobów działania. Spadek zaangażowania ustawodawcy w tworzenie omawianych regulacji, jaki nastąpił w okresie późniejszym, można wytłumaczyć naturalną reakcją społeczeństwa i gospodarki, polegającą na „skonsumowaniu” wprowadzonych zmian instytucjonalnych i okresowym skupieniu się na ulepszaniu (racjonalizacji) przyjętych rozwiązań. Analogiczny do okresu 1992 – 2001 był kierunek działań legislacyjnych w latach 2013 – 2017, a jego pojawienie się jest znacznie trudniejsze do wyjaśnienia. W tej chwili można sformułować tylko robocze hipotezy na ten temat. Może być to np. efekt ogólnościowych przemian społecznych i gospodarczych, związanych z rewolucją cyfrową.

Pierwsza połowa 2020 r. przyniosła interesującą korektę spadkowej tendencji legislacyjnej, w zakresie tworzenia wyspecjalizowanych rozwiązań prawnych. Na 53 badane akty prawne, w 14 przypadkach ustalono występowanie zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji specjalizujących sposoby zaspokajania potrzeb.

Analiza danych badawczych dotyczących badanego zagadnienia pozwala m.in. na stwierdzenie, że:

- w polskim ustawodawstwie stosunkowo często zachodzą zmiany dotyczące specjalizacji sposobów zaspokajania potrzeb społeczno - gospodarczych, bowiem nie rzadziej, niż co czwarty akt rangi ustawowej reguluje tę kwestię;
- w badanym okresie większość aktów prawnych, które wpływały na sposób zaspokajania potrzeb została oceniona przez badaczy jako wprowadzające nowe, bardziej wyspecjalizowane mechanizmy zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych (była ewaluowana dodatnio);
- większość inicjatyw legislacyjnych relewantnych względem problemu specjalizacji sposobów zaspokajania potrzeb miała stosunkowo niewielki zasięg oddziaływania społeczno - gospodarczego;
- w latach 2014 – 2019 ustawodawca tylko marginalnie decydował się na głębokie zmiany w zakresie specjalizacji sposobów zaspokajania potrzeb ramach badanego zagadnienia.

Warto zauważyć, że ograniczone, ale częste i liczne zmiany w sposobach zaspokajania potrzeb wymagają od obywateli ciągłego śledzenia zmian oraz mogą być przeszkodą w nadążeniu za zmianami, a tym samym mogą przekładać się na liczbę podmiotów, które ostatecznie okażą się realnymi beneficjentami nowych regulacji. Częste zmiany specjalizowanych sposobów działania mogą być mało transparentne dla adresatów prawa, co może pomagać rządzącym w osiągnięciu celu polityki legislacyjnej bez generowania oporu podmiotów, których zmiany te dotyczą.

Zwraca uwagę, że ustawodawca wyraźnie unika wprowadzania regulacji, które w masowy sposób ingerowałyby w warunki instytucjonalne zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych. Można odnieść wrażenie, iż ingerencja taka wymaga sprzyjających okoliczności, wiążących się z pojawieniem się przyzwolenia społecznego, takich



jak transformacja ustrojowa z początku lat 90., czy pandemia SARS-CoV-2. W świetle powyższego nie wydaje się przypadkiem, że ustawodawstwo „anty-covid” – owe obejmuje także takie zmiany regulacji prawnych, których związek z problemem pandemii wydaje się co najmniej dyskusyjny (jak np. kwestia ograniczenia roli konsultacji posunięć legislacyjnych z reprezentacjami pracowników).

W drugiej połowie 2020 r. zagadnienie dostosowywania sposobów działania do zmian potrzeb społeczno-gospodarczych pojawiło się niemalże z taką samą częstotliwością jak w pierwszym okresie tego roku. Były to zmiany w większości ewaluowane na poziomie (+1) np. ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020 poz. 2345) w której wprowadzono zmiany mające przyczynić się do zoptymalizowania wyboru inwestycji podlegających Ocenie Celowości Inwestycji tak aby zapewnić w pierwszej kolejności realizację tych projektów, które wywierają znaczący wpływ na dostosowanie świadczeń zdrowotnych do rzeczywistych potrzeb odzwierciedlonych w mapach potrzeb zdrowotnych i Priorytetach dla Regionalnej Polityki Zdrowotnej. Na szczególną uwagę w drugim półroczu 2020r. zasługuje ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. 2021 poz. 11), będąca tzw. społeczną częścią pakietu mieszkaniowego. Ustawa ta była jedyną w badanym okresie ustawą, której przypisano wartość (-2). Wpływ na tę ocenę miały niektóre zapisy tego aktu m.in. regulacje ograniczające ochronę lokatorów w przypadku najmu okazjonalnego poprzez konieczność złożenia oświadczenia o dobrowolnym poddaniu się egzekucji na podstawie art. 777 kodeksu postępowania cywilnego i świadomości tego, że w razie konieczności opuszczenia mieszkania przez takiego lokatora nie przysługuje mu prawo do lokalu socjalnego bądź pomieszczenia tymczasowego. Wśród ustaw, które w drugim półroczu 2020r. otrzymały ewaluację na poziomie (+2) były ustawy wprowadzające bezpośrednie rozwiązania związane z COVID-19 tj. z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020 poz. 1478); ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020 poz. 2157); ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020 poz. 1291); ustawa z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych (Dz.U.2020 poz. 2401). Celem wspomnianych ustaw było adekwatnie do ich tytułu wsparcie przedsiębiorców lub powiększenie kadry pracowników medycznych.

Kompletne wyniki ewaluacji za rok 2020, mimo pogarszającej się sytuacji ekonomicznej, pokazują utrwaloną w poprzednich latach tendencję polskiego ustawodawcy do ograniczonych, ale częstych i licznych zmian w sposobach zaspakajania potrzeb o czym



świadczy chociażby może liczba aktów prawnych w których wystąpiło badane zjawisko, która w 2020r. wynosiła 35. Ograniczoność zmian podkreśla fakt, że mimo trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej wywołanej pandemią SARS-CoV-2 ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie takich zmian w sposobie zaspakajania potrzeb, które przez badaczy zostałyby zewalutowane na poziomie (-3) czy (+3) czyli w sposób masowy ingerowałyby w warunki instytucjonalne zaspokajania potrzeb społeczno-gospodarczych. Wskazane powyżej rozważania pozwalają na konkluzję, że mimo zdawałoby się, sprzyjających warunków, ustawodawca zdając sobie sprawę z doniosłości opisywanych zmian pozostaje systematyczny i jednocześnie ostrożny w tym zakresie.

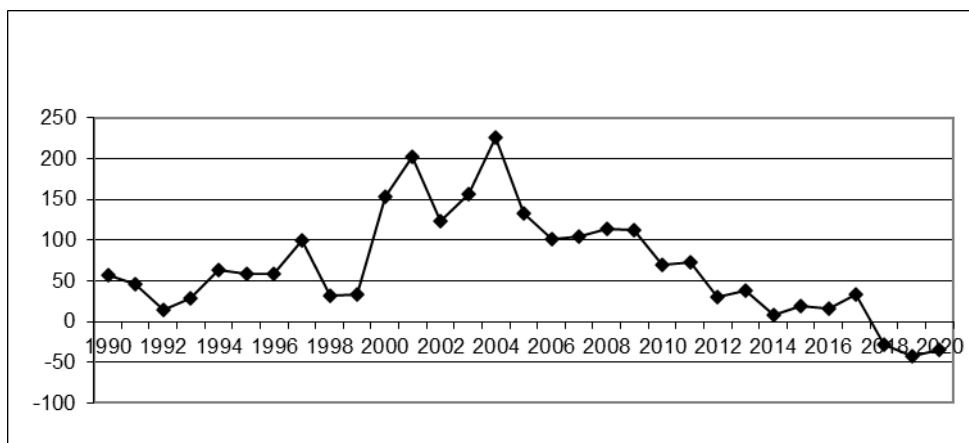
Drugim zjawiskiem, bardzo często wskazywanym jako największy problem współczesnego, polskiego ustawodawstwa, jest pogłębianie złożoności porządku instytucjonalnego. Pozostająca w orbicie tego zjawiska komplikacja systemu prawnego to zjawisko związane z rozbudowywaniem systemów prawnych i dodawaniem do nich nowych elementów. Jedną z przyczyn komplikacji systemów prawnych jest przekonanie ustawodawcy, że problemy rozwiązywać można jedynie za pośrednictwem przepisów, które kazuistycznie regulują powiększający się obszar działalności człowieka. Nie można jednak pominąć i tej okoliczności, że rozbudowa systemów prawnych jest spowodowana nie tylko dążeniem ustawodawcy do kazuistycznego uregulowania każdego aspektu funkcjonowania obywateli, ale też rozwojem technologii, komplikowaniem się stosunków społecznych i globalizacją. Racjonalny ustawodawca, wcześniej czy później będzie podejmował działania legislacyjne mające na celu ujęcie nowych zjawisk w ramy prawne, choćby po to by ograniczyć skalę pojawiających się nieprawidłowości⁶.

Omawiane pytanie badawcze miało na celu ustalenie, czy i w jakiej skali do obowiązującego systemu prawnego są wprowadzane regulacje prawne pogłębiające złożoność obowiązujących formalnie sposobów działania. Za działalność ustawodawczą zgodną z tezą badawczą (zakładającą ciągłą rozbudowę systemów prawnych i ich narastającą komplikację), uznawano uchwalenie regulacji wprowadzających nowe, bardziej złożone modele działania, które nie obowiązywały wcześniej, takie jak np. nowe procedury i formalności administracyjne (ewaluacje dodatnie). Niezgodne z tezą są zaś regulacje upraszczające istniejący system prawny i redukujące prawne determinanty danego obszaru spraw społeczno - gospodarczych (ewaluacje ujemne). Należy pamiętać, iż ustawodawca stale działa pod presją płynącą z dwóch stron naraz. Po pierwsze – ze strony bodźców do komplikacji systemu, wskazanych powyżej, po drugie – ze strony użytkowników rozwiązań instytucjonalnych, którzy naciskają na upraszczanie obowiązujących procedur działania.

⁶ Zob. T. Wardyński, K. Wojdyło „Technologia jako źródło wyzwań”, <http://www.codozasady.pl/technologia-jako-zrodlo-wyzwan/>; K. Wojdyło, K. Mazur, „Prawo nie nadąża za rzeczywistością”, <https://klubjagiellonski.pl/2017/03/26/prawo-nie-nadaza-za-rzeczywistoscia/>



Wykres 3.3.2. prezentuje poziom ogólnych wyników ewaluacji wszystkich ustaw, które odnosiły się do omawianego zagadnienia. Tendencja widoczna na wykresie jest wypadkową zarówno ewaluacji o wartościach dodatnich, jak i ewaluacji o wartościach ujemnych.



Rys. 3.3.2. Tendencja legislacyjna w zakresie pogłębiania komplikacji systemu, metoda „zliczanie” (oprac. CBPL)

Powyższy wykres przedstawia obraz ogólnej tendencji odwrotny od zakładanego (czyli dalszego komplikowania systemu). Od momentu zakończenia okresu intensywnego dostosowywania polskiego systemu prawnego do systemu prawa UE, czyli od 2004 r. można zauważyć stałą tendencję do ograniczania rozbudowywania komplikacji systemu. Wynik ten jest wypadkową obu wspomnianych presji na ustawodawcę. Dodawanie do systemu nowych, bardziej skomplikowanych rozwiązań i procedur wynika z próby nadążenia przez ustawodawcę za zachodzącymi zmianami społecznymi oraz technologicznymi i ma miejsce dopiero wtedy, gdy wymusza to presja sytuacji. Przeciwstawia się temu oczekiwanie, aby system stawał się bardziej racjonalny, generował mniej uciążliwych, formalnych reguł działania. Interesujące, że w pierwszym półroczu roku 2020 zarysowała się ponownie lekka przewaga tendencji do pogłębiania złożoności systemu. Ustawodawca został zmuszony do przyjęcia wielu regulacji z jednej strony komplikujących system prawny – rozwiązania dedykowane zwalczaniu epidemii SARS-CoV-2, z drugiej zaś mocno upraszczające np. wymogi administracyjne w związku z niemożliwością ich dotrzymania w warunkach epidemii.

W drugiej połowie 2020 r. zagadnienie komplikacji systemu pojawiło się ze zwiększoną intensywnością w 39 ustawach, co było zauważalnym wzrostem w porównaniu do pierwszej połowy 2020 r. Tylko w jednym przypadku w procesie ewaluacji oceniono komplikację systemu jak znaczącą - dotyczyło to wprowadzenia specjalnych rozwiązań dedykowanych przeprowadzeniu wyborów prezydenckich w warunkach pandemii



(ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz. U. 2020 poz. 979). W większości przypadków komplikacja systemu, która pojawiła się w przypadku 16 innych ustaw miała niewielką skalę oddziaływania, ocenioną w procesie ewaluacji na +1 i dotyczyła wprowadzenia niewielkich nowych procedur czy powołania nowych Funduszy lub specjalnych procedur obniżających ryzyko prowadzenia działalności np. wprowadzenie trybów rozpatrywania wniosków o udzielenie pomocy na ratowanie przedsiębiorstw dotkniętych skutkami zamknięcia gospodarki (ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw), czy utworzenie Turystycznego Funduszu Zwrotów (ustawa z dnia 17 września 2020 r. o ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (poz. 1639).

W drugiej połowie 2020 r. pojawiła się silna tendencja odwrotna, polegająca na wprowadzeniu szeregu regulacji upraszczających procedury. Było to podyktowane niemożliwością fizycznego przeprowadzenia części procedur administracyjnych czy dopełnienia obowiązków przez obywateli w warunkach pandemii na podstawie dotychczasowych regulacji. W 22 przypadkach ustaw ewaluacja była na poziomie -1 do -3 (umożliwienie wydawania zaświadczeń w formie elektronicznej, elektroniczny przepływ dokumentów między sądami i organami administracji publicznej w toku postępowania przed sądem administracyjnym – wprowadzone nowelizacjami kodeksu postępowania administracyjnego, uproszczenie procedur związanych ze zbieraniem i recyklingiem odpadów, czy też wprowadzenia daleko idących uproszczeń w procedurze zatrudniania lekarzy z poza UE – w związku z brakami w kadrze medycznej).

Kompletne wyniki ewaluacji za rok 2020 pokazują powrót tendencji przeciwnej do tej z pierwszej połowy 2020 r. i przyjęciu szeregu regulacji upraszczających dotychczas obowiązujące procedury. Zostało to podyktowane faktem, że część z nich nie mogła być realizowana, albo w ogóle, albo w dotychczasowej formie.



4. WŁADZA I JEJ KOSZTY

4.1. Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej

Władza zaliczana jest do jednostronnych (asymetrycznych) i pionowych stosunków społecznych, które charakteryzuje nierówność podmiotów w określonej sytuacji. „Jeśli relacje władzy są z istoty niesymetryczne, wynika stąd ewidentny wniosek, iż struktura władzy w państwie zbliżona jest do piramidy, w której ramach poziom najwyższy, dzierżący władzę, wydaje kluczowe decyzje, obowiązujące wszystkich poniżej”⁷. Warunkuje to zjawisko, że zakres uprzywilejowania rządzących odpowiada rozmiarowi społecznego upośledzenia podmiotów podległych. Taki stan jest wyrazem „zamierzonej instrumentalizacji jednych ludzi przez innych w procesie ich współpostępowania”⁸. O „fenomenie” władzy przesądza proces normatywizacji życia społecznego. To on warunkuje współzależności między rządzącymi i rządzonymi. Poziom rządów prawa i stopień demokratyzacji życia społecznego mają bezpośredni wpływ na kształt władzy, która przecież jest sprawowana zawsze między kimś i wspólnie z kimś⁹. Wyznacza stan podmiotowości każdego członka społeczeństwa.

W kontekście omawianego zagadnienia badawczego, przez wzmocnienie władzy rozumiana jest sytuacja, gdy regulacja służy realizacji interesów podmiotów władzy publicznej i jej lepszej organizacji, czyli powstała przede wszystkim na użytek wzmocnienia jej potencjału. Taka regulacja daje ekipie rządzącej (kontrolującą legislatywę i egzekutywę) szersze uprawnienia i kompetencje wobec obywateli i ich organizacji. Bardzo często ogranicza przy tym uprawnienia i kompetencje tzw. trzeciej władzy (judykatury) pozbawiając jej pozycji *veto player*¹⁰. Wyrazem tej tendencji legislacyjnej jest przede wszystkim zachwianie równowagi w konstrukcji konstytucyjnej zasady podziału władzy. Taki właśnie kierunek polityki legislacyjnej został przyjęty w okresie 2015 – 2020, kiedy to doszło m.in. do poważnych zmian ustrojowych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, Prokuratury, Krajowej Rady Sądownictwa i organów sądownictwa powszechnego.

Analizując przebieg tendencji legislacyjnej w latach 1990 – 2020, ogólnie rzecz biorąc można zaobserwować kierunek działań prawotwórczych obliczony na wzrost potencjału władzy publicznej, lecz przyczyny pojawienie się takiej tendencji pochodzą z różnych źródeł.

W 2015 r. doszło do sytuacji, w której „nowa władza” – Koalicja Zjednoczonej Prawicy zaczęła realizować wartości zmierzające do rekonstrukcji systemu podziału władzy,

⁷ J. Lipiec, „Władza. Źródła, cele, żądze”, Kraków 2019, s. 47.

⁸ K. Pałeczki, „Teoria władzy”, Kraków 2021, s. 215.

⁹ Zob. M. Foucault, „Trzy typy władzy”, [w:] „Współczesne teorie socjologiczne”, red. L. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 2006, s. 516.

¹⁰ G. Tsebelis „Decision Making in Political System: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, „British Journal of Political Science” 1996, vol. 3(25), s. 289-325; idem „Veto Players and Institutional Analysis”, „Governance” 2000, vol 13 (4), s. 441-474; idem, „Veto Players: How Political Institution Work”, Princeton 2002.



wedle projektu stworzenia politycznie jednolitej państwowości. Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej objęło zatem, w przeważającej mierze, te organy władzy, które podporządkowane są najbliższemu decydentowi politycznemu (rządzącej koalicji). Jeśli chodzi zaś o organy władzy sądowniczej, nastąpiło raczej ograniczenie ich kompetencji względem legislatury i egzekutywy, co należy ocenić negatywnie, gdyż tam gdzie sądy tracą niezależność, ich działalność staje się iluzoryczna¹¹.

Istotny przełom nastąpił w 2020 r. – w którym wybuchła pandemia SARS-CoV-2. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że stan nadzwyczajny powstaje w wyniku nagłej, gwałtownej i zazwyczaj niespodziewanej sytuacji, takiej jak chociażby pandemia. Stanowi ona bezpośrednie zagrożenie i determinuje potrzebę udzielenia pomocy i podjęcia natychmiastowych działań zapobiegawczych i naprawczych przede wszystkim przez rząd¹². Ogromne znaczenie w Polsce miała sytuacja, że to pandemia pokrzyżowała zaplanowane na ten rok wybory prezydenckie. To z tego powodu rządząca większość nie wykorzystwała konstytucyjnej możliwości wprowadzenia stanu nadzwyczajnego o w postaci stanu klęski żywiołowej (art. 228 Konstytucji RP), gdyż wykluczyłoby to możliwość przeprowadzenia tych wyborów. Panujący proponowali i proponują krótkotrwałe, ułomne i doraźne rozwiązania legislacyjne tworzone *ad hoc*. Ich postanowienia charakteryzuje częstokroć niekompletność, nieostrość i niejasność pojęciowa, czego dobrym przykładem są kolejne tzw. ustawy „anty-covid” – owe („tarcze”), odnoszące się niezwykle szeroko do bardzo różnych obszarów spraw społeczno-gospodarczych, niekiedy w ogóle niezwiązanych ze zwalczaniem kryzysu pandemicznego. Przykładem jest chociażby wzmocnienie środków nadzorczych ministra właściwego do spraw transportu i ministra właściwego do spraw finansów publicznych związane z podwyższeniem kapitału zakładowego PLK SA¹³. Pojawiły się również regulacje dające ogromną swobodę decyzyjną w zakresie przyznawania wsparcia finansowego z budżetu państwa, jak ta dająca ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego kompetencję do swobodnego dysponowania środkami pomocy socjalnej dla twórców i artystów¹⁴. Podobnie ma się sprawa w Ustawie z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Wprowadzono w niej czasowy mechanizm finansowania jedynie wybranych podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki mających największy wpływ na jakość prowadzonych badań naukowych w Polsce¹⁵. Znamiennej jest również regulacja, która mając

¹¹ Zob. D. Filar „Na błędnym kursie. Polityka i gospodarka Polski w latach 2015-2020” Gdańsk 2020, s. 25-29.

¹² Zob. R. Salam, „The Relationship Between States of Emergency, Politics and The Rule of Law”, „Canterbury Law Review” 2017, vol. 23, s. 15-37; D. Dyzenhaus, „The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency”, Cambridge 2009, *passim*.

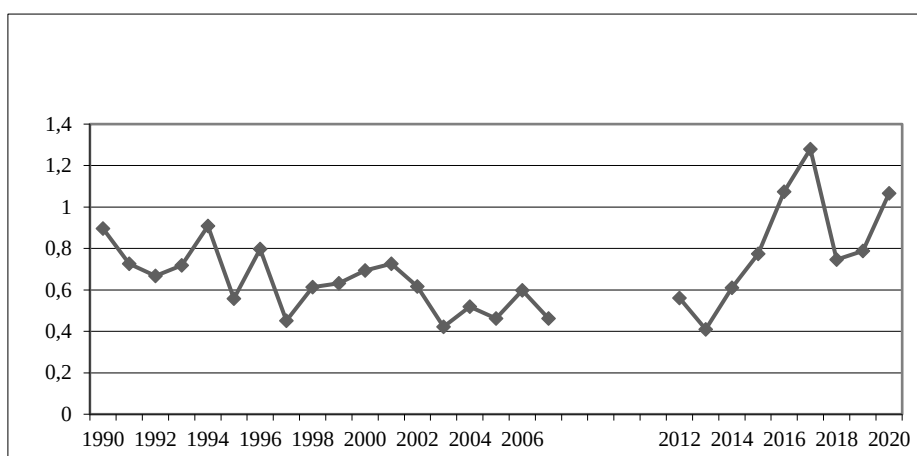
¹³ Ustawa z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. 2020 poz. 1747).

¹⁴ Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020 poz. 1478).

¹⁵ Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U.2020 poz. 2400).



przeciwdziałać sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem Covid-19 wraz ze wzmocnieniem potencjału władzy wojewody prowadzi do dyskryminacji wśród personelu medycznego. Osobie skierowanej do pracy przy zwalczaniu epidemii na podstawie decyzji wojewody będzie bowiem przysługiwało wynagrodzenie zasadnicze w wysokości nie niższej niż 200% przeciętnego wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego na danym stanowisku pracy. Szczególnie rażący jest fakt, że regulacja promuje osoby przymusowo skierowane do wykonywania danych czynności, kosztem osób stale i dobrowolnie wykonujących daną pracę¹⁶.



Rys. 4.1.1. Tendencja legislacyjna w zakresie poszerzania kompetencji organów władzy publicznej, typ „częstość” (oprac. CBPL)

Należy wyjaśnić, iż w przypadku omawianego zagadnienia badawczego, w latach 2007 – 2011 wystąpiła przerwa w gromadzeniu danych, stąd widoczna luka w wykresie.

Warto zwrócić uwagę, iż na lata 2016 – 2017 przypada absolutny rekord trzydziestolecia w tworzeniu regulacji zmierzających do wzmocnienia kompetencji władz publicznych, co – zważywszy, że lwia część regulacji budujących tę tendencję dotyczy wzmocnienia kompetencji tych organów władzy, które podporządkowane są najbliższej decydentom politycznym – rodzi niepokój i pytania o kierunek zmian politycznych w Polsce. Zbliżony poziom tendencja osiągnęła dla 2020 roku.

Należy podkreślić, iż wiele rozwiązań służących realizacji tezy ujętej w zagadnieniu badawczym (akumulacji władzy) równocześnie skutkuje ograniczeniem praw i wolności obywatelskich. Przeanalizowane tendencje legislacyjne w latach 2014 – 2020, w zakresie akumulacji władzy wykazują, że zdecydowana większość badanych ustaw była ewaluowana

¹⁶ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020 poz. 2112).



ujemnie w kontekście zagadnienia ochrony praw podmiotowych (zob. dalej). Oznacza to, że ustawodawstwo dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Prokuratury zamiast wzmacniać prawa człowieka i obywatela, redukowały je. Jest to zaskakujące w kontekście przedmiotu tych ustaw, jakim jest regulacja działania organów ochrony prawnej, które przecież mają służyć ochronie tych praw. Pandemia SARS-CoV-2 wygenerowała ponadto sytuację, w której społeczeństwo poniekąd dobrowolnie poświęciło swoją wolność w imię bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Pandemia SARS-CoV-2 uwidoczniła możliwość nadużycia kryzysowych regulacji prawnych i wykorzystywania ich w innym celu, niż tylko przeciwdziałania zagrożeniu dla życia i zdrowia obywateli. Zmierzały one np. do wzmocnienia pozycji politycznego centrum decyzyjnego (większość parlamentarna, rząd, prezydent), dokonywano nowelizacji Kodeksu wyborczego, bez zachowania półrocznej ciszy legislacyjnej, itp. Ponadto kompletne wyniki ewaluacji za rok 2020 ujawniają ścisłe powiązania pomiędzy reakcjami władzy na kryzys i rządami prawa. Stan pandemii umożliwił rządzącym stanowienie takiego prawa, które wykracza poza granice tego, co dotychczas było dozwolone. Jest to wyraz jego instrumentalizacji, którą należy rozumieć jako taką modyfikację porządku prawnego, która prowadzi do pojawienia się tendencji autorytarnych¹⁷.

¹⁷ Zob. J. J. Linz, „Totalitarian and Authoritarian Regimes”, Colorado 2000, s. 159-261; G. Halami, „Populism, authoritarianism and constitutionalism”, „German Law Journal” 20, 2019 vol. 20, s. 296-313; S. Kubas, „Autorytarna praworządność. Uwagi na tle książki Jensa Meierhenricha „The Remnants of the Rechtsstaat. An Ethnography of Nazi Law””, „Przegląd Konstytucyjny” 209, nr 1, s. 40-67; idem, „Globalny nieład demokratyczny – współczesne perspektywy”, „Studia Krytyczne” 2017, nr 5, s. 14-47.



4.2. Nierównowaga siły w stosunkach społecznych i ochrona podmiotów o mniejszym potencjale

Zagadnienie ochrony podmiotów słabszych staje się szczególnie wyraźne w stosunkach prawnych. Mianowicie, sądząc po inicjatywach zmian w prawie, najczęstszym środkiem oddziaływania na rzeczywistość, jaki polska władza publiczna od lat stosuje, prowadząc rozmaite polityki, można wnioskować o skali reakcji na zaistniałe problemy w tej sferze. Jednocześnie pozwala to z większą pewnością rozstrzygnąć, że dana kwestia faktycznie została uznana za problem i zasługuje na interwencję. Świadczy o tym namysł, jaki poświęca się poszczególnym kwestiom w procesie legislacyjnym. Przy obecnej wielkości sektora publicznego, powszechności regulacji i wyrażanej przez wielu potrzebie demokratycznego rozstrzygania spraw zbiorowych trudno o inne narzędzie pomiaru skali, w jakiej ingeruje się w relacje między podmiotami słabszymi i silniejszymi niż uchwalane przez przedstawicieli narodu ustawy. Ze skali ingerencji można wnioskować bezpośrednio o aktywności państwa, a pośrednio o potrzebie interwencji i powadze dostrzeżonych problemów domagających się działania politycznego. Aby wnioskowanie to było w miarę możliwości rzetelne, oparte zostanie na analizie ilościowej i jakościowej wszystkich uchwalonych przez polskiego ustawodawcę aktów prawnych o randze ustawowej.

Ilekróć zauważamy, że regulacja daje formalnie nowe prawa podmiotom o mniejszych możliwościach działania względem podmiotów o większym potencjale, przypisujemy to na korzyść podmiotów słabszych. Przykładem takich regulacji mogą być środki kontroli władzy politycznej przez obywatela, szerszy dostęp obywateli do informacji o poczynaniach władzy czy udział w procesach bezpośredniego podejmowania decyzji politycznych. Taki sam efekt odnoszą w sferze prawnej rozwiązania wzmacniające prawa pracobiorców wobec pracodawców, konsumentów wobec przedsiębiorców, małych przedsiębiorców wobec wielkich korporacji, przedsiębiorców i zwykłych obywateli wobec państwa. Inne przykłady to: przyznanie inicjatywy ustawodawczej grupom obywateli, przyznanie stronie postępowania nowego środka zaskarżenia, poszerzenie uprawnień związków zawodowych do reprezentowania nowych grup pracowników, ułatwienie uzyskiwania pomocy pieniężnej przez kombatantów i osoby represjonowane poprzez uproszczenie procedur i przeniesienie struktur administracyjnych odpowiedzialnych za dystrybucję świadczeń na niższy szczebel organizacyjny, organizacja udzielania pożyczek i kredytów dla studentów szkół wyższych. Nie są przedmiotem niniejszej analizy zmiany prawa, których efekty korzystne dla podmiotów słabszych wyrażają się w zmianach faktycznych, a nie formalnych. Zmiana społeczna, do której ustawodawca może chcieć aspirować, następuje w takiej sytuacji dopiero w wyniku zastosowania zmian prawnych.

Z drugiej strony inicjatywy legislacyjne, których celem lub efektem jest zmiana sytuacji prawnej podmiotów o mniejszej sprawczości, kwalifikujemy jako oddziałujące na ich niekorzyść. W zależności od tego, czy oddziaływanie to jest silne czy słabe, przyporządkowuje się im odpowiednie wartości punktowe 1–3. Dla przykładu efekt taki ma: zniesienie niektórych instrumentów prawnofinansowych zachęcających do zatrudnienia osób



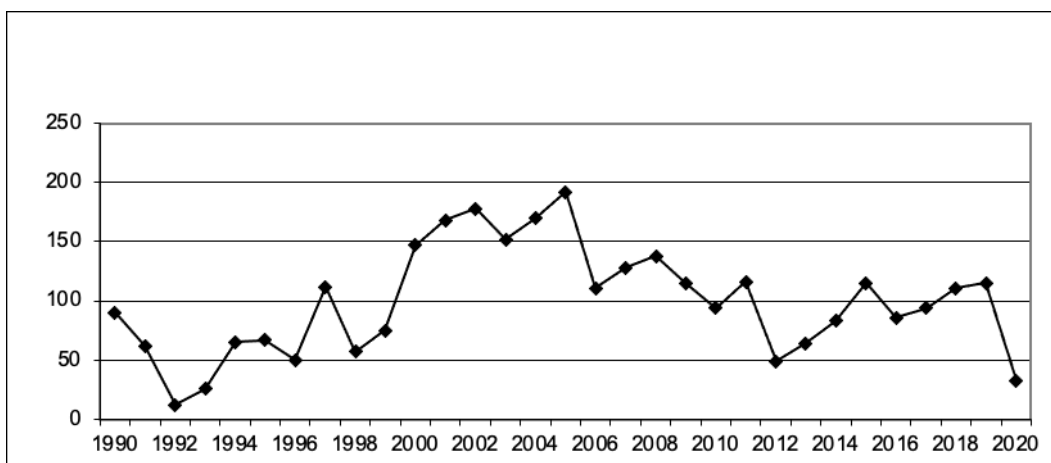
niepełnosprawnych, wyeliminowanie możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez emerytów i rencistów, odjęcie możliwości wnoszenia środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym lub sądowym, ograniczenie środków kontroli władzy politycznej przez obywatela, zmniejszenie dostępu do informacji o poczynaniach władzy czy osłabienie praw pracowników, konsumentów, przedsiębiorców itp.

W przypadku omawianego zagadnienia, ewaluacja dodatnia przypisana jest do sytuacji, kiedy regulacja daje formalnie nowe prawa podmiotom o mniejszych możliwościach działania, względem podmiotów o większym potencjale. Przykładem takich regulacji może być poszerzenie środków kontroli nad organami władzy politycznej, przez obywatela, albo poszerzenie dostępu obywateli do informacji o poczynaniach władzy czy udziału obywateli w procesach bezpośredniego podejmowania decyzji politycznych. Taki sam efekt odnoszą w sferze prawnej rozwiązania wzmacniające prawa pracobiorców wobec pracodawców, konsumentów wobec przedsiębiorców, małych przedsiębiorców wobec wielkich korporacji, przedsiębiorców i zwykłych obywateli wobec państwa.

Zaangażowanie ustawodawcy w tworzenie regulacji dotyczących omawianego zagadnienia zmieniało się w czasie. Odzwierciedla to przebieg krzywej na rys. 4.2.1. Tworzące ją wartości to wynik przekształceń zgodnych z metodą „zliczania”¹⁸. Przebieg krzywej ilustruje pośrednio wzrost w latach 90. XX w., aż do poziomu wartości współczynnika niemal 200, a następnie od 2005 r. – spadek wartości ewaluacji świadczących o wzmacnianiu podmiotów o słabszym potencjale oddziaływania i stabilizację na poziomie ok. 100. Charakterystyczne jest przy tym, że w okresie rządów formacji lewicowych: Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w latach 1993-1997 oraz tych samych formacji wraz z Unią Pracy w latach 2001-2005, które programowo realizowały zasady sprawiedliwości i równości społecznej, legislacja istotnie wykazywała charakter bardziej wyraźnie równościowy, zwłaszcza w porównaniu z rządami poprzedzających je gabinetów (formacji solidarnościowych w latach 1990-1993 i 1997-2001¹⁹), a także rządów koalicji Prawa i Sprawiedliwości – Samoobrony – Ligi Polskich Rodzin w latach 2005-2007.

¹⁸ Jest to suma iloczynów poszczególnych ewaluacji i ich liczby (np. suma iloczynów dwudziestu pięciu ewaluacji o wartości „1”, szesnastu o wartości „2” i trzech o wartości „3” przy pozostałych składnikach sumy zawierających mnożenie przez zero, dała wartość oczekiwaną 90 w roku 1990), por. tab. 4.2.1.

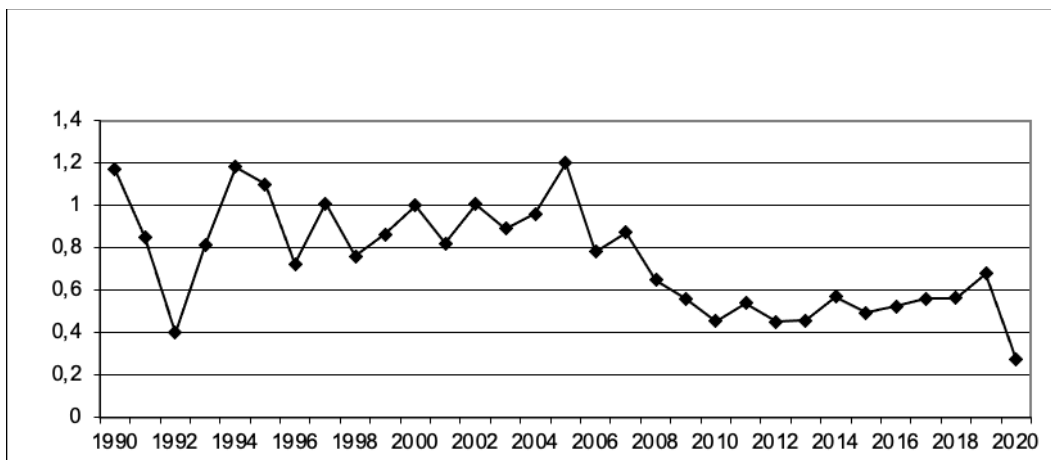
¹⁹ Koalicji Solidarności – Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej – Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego – Stronnictwa Ludowego od 1989 do 1990 r., koalicji Kongresu Liberalno-Demokratyczny – Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego – Porozumienia Centrum - Stronnictwa Demokratycznego w 1991 r., koalicji Porozumienia Centrum – Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego – Polskiego Stronnictwa Ludowego – Porozumienia Ludowego i Partii Chrześcijańskich Demokratów od 1991 do 1993 r. oraz Akcji Wyborczej „Solidarność” i Unii Wolności w latach 1997-2001. Warto w tym względzie badanie pogłębić za pomocą metod analizy statystycznej i ekonometrycznej.



Rys. 4.2.1. Tendencja legislacyjna w latach 1990-2020 w zakresie niwelowania lub pogłębiania asymetrii w relacjach faktycznego podporządkowania, metoda „zliczanie” (oprac. CBPL)

Stabilizacja wartości współczynnika polityki legislacyjnej opracowanego za pomocą metody „zliczanie” na poziomie ok. 100 od 2006 r. aż do 2019 r. (z istotniejszym odstępstwem tylko w 2012 r.) oznacza, że w okresie rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w latach 2007-2015, kojarzonych przecież z redukcją praw socjalnych, skala interwencji ustawodawcy w tym zakresie była zbliżona do działań podejmowanych od 2015 r. do 2019 r. przez rządy Zjednoczonej Prawicy. Jest tak, mimo, że te ostatnie uważa się powszechnie za bardziej zorientowane prosocjalnie²⁰. Jako koronny przykład podejścia PO-PSL wskazuje się promocję elastycznych form zatrudnienia (zwanych często „umowami śmieciowymi”).

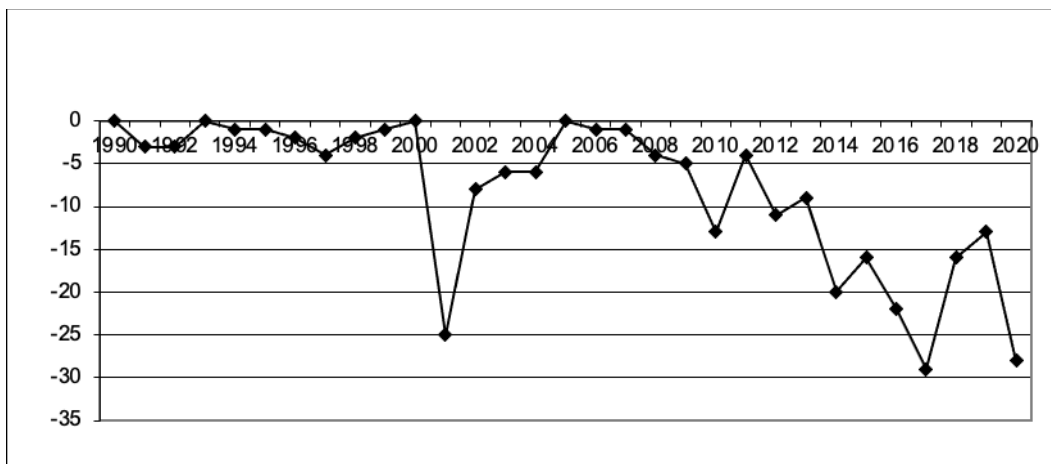
²⁰ P. Chmielnicki, D. Minich, „Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcza i ich realizacja ustawami w latach 2015 - 2016” Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 120.



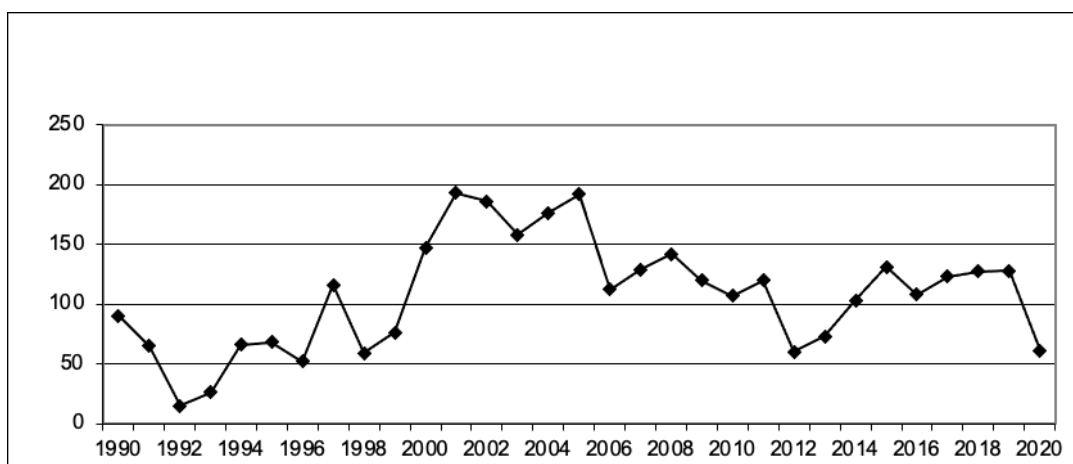
Rys. 4.2.2. Tendencja w latach 1990-2020 w zakresie niwelowania lub pogłębiania asymetrii w relacjach faktycznego podporządkowania, metoda „częstość” (oprac. CBPL)

Wyniki tej analizy znajdują potwierdzenie przy wykorzystaniu analizy częstości ustaw o określonej mocy oddziaływania. Przeciętną moc oddziaływania poszczególnych ustaw w analizowanym zakresie w okresie 1990 – 2007 była bliska 1 (na 7-stopniowej skali od -3 do +3), a od 2008 r. zmalała mniej więcej do 0,5. (por. rys. 4.2.2). Drastyczny spadek do 0,28 nastąpił z kolei w 2020 r.

Możliwe, że polski system prawny zdążył się do czasów przejścia władzy w 2007 r. przez PO – PSL „nasycić” rozwiązaniami wyrównującymi szanse. To może tłumaczyć, dlaczego w ostatniej dekadzie spadła zarówno ich liczba ustaw, jak i skala ich oddziaływania. Rządy Zjednoczonej Prawicy od 2015 r. do 2020 r. w zakresie oddziaływania na równość szans i na tle poprzednich okresów charakteryzowały się pewnym umiarkowaniem. Ponad setce ustaw rocznie towarzyszyło jednoznacznie pozytywne przeciętne oddziaływanie na poziomie ok. 0,6. Przełom przyniósł dopiero 2020 r., gdy cel ten przestał być priorytetem i w pierwszej połowie roku uchwalono średnio rzecz biorąc o połowę mniej ustaw wpływających na redukcję asymetryczności w relacjach społeczno-gospodarczych.



Rys. 4.2.3. Tendencja legislacyjna w zakresie ustaw pogarszających sytuację podmiotów słabszych w relacjach asymetrycznych w latach 1990-2020, typ „zliczanie”, tylko ewaluacje o wartościach ujemnych (oprac. CBPL)



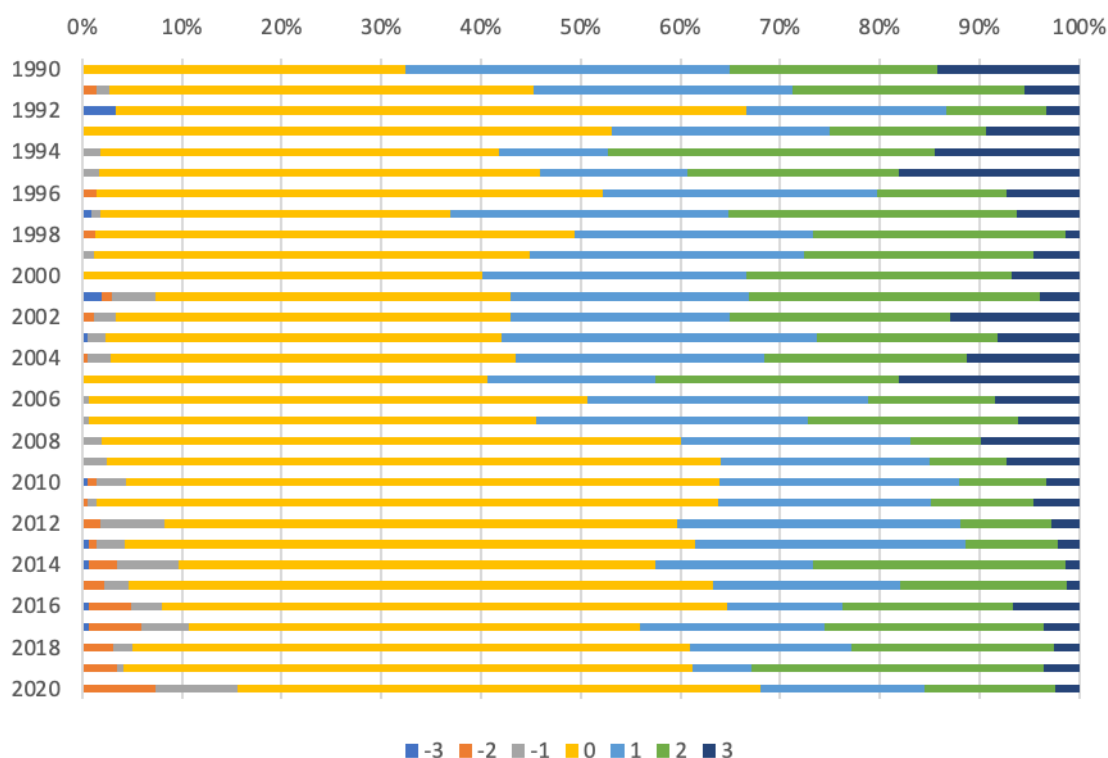
Rys. 4.2.4. Tendencja legislacyjna w zakresie ustaw pogarszających sytuację podmiotów słabszych w relacjach asymetrycznych w latach 1990-2020, typ „zliczanie”, tylko ewaluacje o wartościach dodatnich (oprac. CBPL)

Kompletne wyniki ewaluacji za rok 2020 potwierdzają, że co do zasady polityka legislacyjna w latach 1990-2020 w analizowanym zakresie nakierowana była na wzmocnienie potencjału podmiotów o słabszym potencjale oddziaływania. Skala (liczba x moc) oddziaływania ustaw o negatywnym wpływie była niewielka (rys. 4.2.3) i wielokrotnie mniejsza niż oddziaływanie ustaw o pozytywnym, tj. wyrównującym wpływie (rys. 4.2.4). Dla przejrzystości analizy dokładne proporcje ilościowe ustaw o różnym wektorze



oddziaływania w poszczególnych latach przedstawiono na rys. 4.2.5, a ich liczbę – w tab. 4.2.1.

Liczba ustaw o dodatnim wpływie wielokrotnie przewyższała liczbę ustaw zwiększających dysproporcje między podmiotami (por. tab. 4.2.1 i rys. 4.2.5). W całym badanym okresie proporcja między nimi wyniosła 170:1993, a więc na jedną ustawę o negatywnym wpływie przypadało 11,7 ustaw o dodatnim. W ujęciu rocznym stosunek ten wahał się od 2 w 2020 r. do 80 w 2007 r., przeciętnie zaś 22.



Rys. 4.2.5 Rozkład względny ustaw o różnych wartościach ewaluacji uchwalonych w latach 1990-2020 w zakresie niwelowania lub pogłębiania asymetrii w relacjach faktycznego podporządkowania, metoda „częstość” (oprac. CBPL)

Niewielki udział ustaw osłabiających prawną pozycję podmiotów o mniejszym potencjale oddziaływania przedstawiony został na rys. 4.2.3. W ujęciu dynamicznym jednak nie sposób nie zauważyć, że poza 2001 r. (ostatnim rokiem centroprawicowych rządów Akcji Wyborczej „Solidarność” i Unii Wolności) mniej więcej od 2010 r. liczba takich ustaw stopniowo wzrasta. Krzywa na rysunku 4.2.3. uwzględnia zarówno liczbę, jak i moc ich oddziaływania. Z danych pierwotnych (por. tab. 4.2.1) wynika jednak, że zmianę tendencji przypisać należy raczej wzrostowi liczby ustaw, a nie mocy ich oddziaływania.



Przy niewielkim udziale ustaw o negatywnym wpływie przebieg krzywej obrazującej skalę oddziaływania ustaw tylko o charakterze dodatnim na rys. 4.2.4. pokrywa się z przebiegiem krzywej na rys. 4.2.1.

rok	ewaluacja						
	-3	-2	-1	0	1	2	3
1990	0	0	0	25	25	16	11
1991	0	1	1	31	19	17	4
1992	1	0	0	19	6	3	1
1993	0	0	0	17	7	5	3
1994	0	0	1	22	6	18	8
1995	0	0	1	27	9	13	11
1996	0	1	0	35	19	9	5
1997	1	0	1	39	31	32	7
1998	0	1	0	36	18	19	1
1999	0	0	1	38	24	20	4
2000	0	0	0	59	39	39	10
2001	4	2	9	73	49	60	8
2002	0	2	4	70	39	39	23
2003	1	0	3	68	54	31	14
2004	0	1	4	72	44	36	20
2005	0	0	0	65	27	39	29
2006	0	0	1	71	40	18	12
2007	0	0	1	66	40	31	9
2008	0	0	4	124	49	15	21
2009	0	0	5	127	43	16	15
2010	1	2	6	124	50	18	7
2011	0	1	2	134	46	22	10
2012	0	2	7	56	31	10	3
2013	1	1	4	80	38	13	3
2014	1	4	9	70	23	37	2
2015	0	5	6	137	44	39	3
2016	1	7	5	93	19	28	11
2017	1	9	8	76	31	37	6
2018	0	6	4	110	32	40	5
2019	0	6	1	97	10	50	6
2020	0	9	10	64	20	16	3

Tab. 4.2.1. Rozkład ewaluacji ustaw uchwalonych w latach 1990-2020 w zakresie niwelowania lub pogłębiania asymetrii w relacjach faktycznego podporządkowania, większa intensywność koloru odpowiada wyższym wartościom (oprac. CBPL); w ramce okresy rządów gabinetów o nastawieniu równościowym; pominięto lata wyborów.



Biorąc pod uwagę dane z ostatnich lat, tj. 2014-2020, można zauważyć, że przeciętnie na każdą ustawę osłabiającą sytuację prawną podmiotów o mniejszym potencjale działania w danym roku przypadały cztery ustawy ją wzmacniające. Wyraźne odstępstwa od tej tendencji zarysowały się natomiast w 2020 r., gdy zaangażowanie ustawodawcy w projekty, których cel był przeciwny do tezy zawartej w zagadnieniu badawczym (osłabienie praw słabszych stron stosunków społeczno-gospodarczych) było zdecydowanie większe niż zwykle. Zmniejszenie zainteresowania ustawodawcy w 2020 r. rozwiązaniami zmniejszającymi dysproporcje między podmiotami w relacjach asymetrycznych przypisać można częściowo potrzebie wzmocnienia sprawczości rządu wobec epidemii COVID-19. Tendencja ta może budzić niepokój. Ostateczną ocenę wystawić można dopiero po przeanalizowaniu wszystkich przypadków z osobna.

Aby zilustrować omawiane tendencje legislacyjne, warto przyjrzeć się wybranym przykładom ustaw uchwalonych w ostatnim okresie – takim, które najbardziej wyraziście ilustrują zaangażowanie ustawodawcy. W 2020 r. mieliśmy do czynienia z nadzwyczajną aktywnością legislacyjną dotyczącą COVID-19. Niektóre z powstałych w tym celu regulacji zakwalifikować można jako zgodne z głównym kierunkiem legislacji. I tak np. ustawa z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw²¹ wprowadziła cały katalog rozwiązań, który można tak zakwalifikować. Na przykład w celu zapewnienia przestrzegania regulacji cen maksymalnych konsumenci zostali zwolnieni z obowiązku zapłaty ceny wyższej niż obowiązująca w danym miejscu i czasie cena maksymalna. W zakresie ochrony kredytobiorców określono maksymalną wysokość kosztów pozaodsetkowych nowo udzielanych pożyczek. Zakłady aktywności zawodowej uzyskały prawo ubiegania się o rekompensatę poniesionych kosztów płacy za zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych na wypadek zawieszenia działalności lub zmniejszenia przychodów z działalności wytwórczej lub usługowej z przyczyn związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Korzystniej ukształtowano też relacje między wykonawcą zamówienia publicznego i jego podwykonawcą.

W grudniu 2020 r. uchwalono nowelizację ustawy wspierającej rozwój mieszkalnictwa²². W ramach tych zmian określono zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych powiększonych o dopłatę z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 najemcom, którzy utracili całkowicie lub częściowo dochody w wyniku epidemii COVID-19 (np. na skutek utraty pracy, czasowego zawieszenia działalności przedsiębiorstw, powodującego brak wynagrodzenia lub jego obniżenie) oraz sposób rozliczania środków

²¹ Ustawa z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. 2021 poz. 11).



na wypłatę tych dopłat. Zaproponowano rozwiązania umożliwiające osobom zamieszkującym lokale mieszkalne na zasadach najmu, dotkniętym skutkiem koronawirusa, dalsze korzystanie z zajmowanego mieszkania. Lokator w podeszłym wieku zyskał prawo do wystąpienia do TBS z wnioskiem o zmianę dotychczasowej umowy najmu na umowę najmu uwzględniającą całkowite rozliczenie partycypacji, poprzez zaliczenie jej na poczet czynszu miesięcznego, aż do dnia wygaśnięcia praw lokatora jako strony umowy najmu. Wyłączono spod egzekucji administracyjnej i komorniczej dodatków mieszkaniowych oraz dodatków energetycznych.

We wrześniu 2020 r. uchwalono nowelizację ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich²³. Projekt powstał w celu zapewnienia sprawniejszego działania Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa w realizacji jej ustawowych zadań²⁴. Celem nowelizacji było zapobieżenie postępowań toczących się przed Komisją i zwiększenie zaufania obywateli do Komisji i wydawanych przez nią rozstrzygnięć²⁵. Jak wiadomo jednym z podstawowych zadań Komisji jest wyjaśnianie nieprawidłowości i uchybień w działalności organów i osób prowadzących postępowania w przedmiocie wydawania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich oraz występowanie do właściwych organów w razie stwierdzenia istnienia okoliczności sprzyjających wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnych z naruszeniem prawa lub popełnianiu przestępstw bądź utrudniających ich ujawnianie. W celu usprawnienia i przyspieszenia procedury przyznawania przez Komisję na rzecz pokrzywdzonych lokatorów nieruchomości warszawskich odszkodowań i zadośćuczynień, zaproponowano w przedmiotowym projekcie regulację, zgodnie z którą sprzeciw od decyzji Komisji przyznających odszkodowanie lub zadośćuczynienie przysługiwać będzie jedynie lokatorom nieruchomości warszawskich. Z uwagi na wyłączenie możliwości składania sprzeciwu przez m.st. Warszawa, zaskarżone wcześniej decyzje, przyznające odszkodowanie lub zadośćuczynienie stają się od jej wejścia ostateczne i prawomocne, zaś same odszkodowania oraz zadośćuczynienie mają być wypłacone uprawnionym osobom w terminie 14 dni. Toczące się postępowania sądowe o odszkodowanie lub zadośćuczynienie dla pokrzywdzonych lokatorów nieruchomości warszawskich, zainicjowane wskutek wniesienia sprzeciwu wyłącznie przez m.st. Warszawa miały zostać umorzone. Środki uzyskiwane w wyniku egzekucji obowiązków nakładanych na określone podmioty w decyzjach Komisji miały zostać przekazane przez m.st. Warszawa na Rachunek Funduszu Reprivatyzacji, co miało wpłynąć na szybkość ich wypłaty w formie

²³ Ustawa z 17.09.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2020 poz. 1709).

²⁴ Określonych w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2267 z późn. zm.).

²⁵ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=420> [dostęp w dniu 28.09.2020 r.]



odszkodowań lub zadośćuczynień na rzecz pokrzywdzonych lokatorów nieruchomości warszawskich.

Ostatnim charakterystycznym przykładem ustawy niwelującej dysproporcje między podmiotami o różnej sile jest ustawa z dnia 16.12.2020 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego (Dz.U.2021 poz. 155). Jej celem było uściślenie przepisów odnoszących się do gwarancji procesowych przysługujących pokrzywdzonym. Konieczność tych zmian wiązała się z wykonaniem zobowiązań wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25.10.2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW oraz dyrektywy Parlamentu i Rady 2011/93/UE z dnia 13.12.2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępującej decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW. Ustawa wprowadziła jedynie punktowe zmiany przepisów, tj. art. 49b i art. 52a KPK. Celem tych przepisów jest rozciągnięcie stosowania szczególnych standardów odnoszących się do pokrzywdzonych dzieci (osób poniżej 18. roku życia – art. 2 ust. 1 lit. c dyrektywy) na osoby, których wieku nie można ustalić (np. cudzoziemcy, których tożsamość jest nieznana), zaś ich cechy fizyczne i psychiczne mogą świadczyć o tym, że są osobami niepełnoletnimi.

Tak jak wyrównywanie szans jest często wskazywane jako bezpośredni i zamierzony cel ustawodawcy, tak zwiększanie dysproporcji między różnymi podmiotami bywa raczej efektem ubocznym działań zmierzających do osiągnięcia innych, konkurencyjnych celów. Wybrane poniżej przykłady ustaw najsilniej oddziałujących na zwiększenie nierównowagi potencjału siły w poszczególnych relacjach społecznych zdają się potwierdzać to przypuszczenie.

W pierwszej połowie 2020 r. szczególne znaczenie w zakresie zwiększenia nierówności miało 7 ustaw, których oddziaływanie w naszym badaniu ocenić można jako intensywne (-2) albo bardzo intensywne (-3). Jedną z nich to szeroko komentowana w mediach ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.²⁶ mająca na celu według projektodawców „zapewnienie obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej bezpieczeństwa podczas powszechnych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 2020 r., w warunkach ogłoszonego w Polsce stanu epidemii wirusa SARS CoV-2”²⁷. Ustanowiła ona tryb korespondencyjny jako jedyną formę udziału w wyborach, przyczyniając się do powstania wielu wątpliwości w zakresie tajności i prawidłowości przeprowadzenia wyborów. Ograniczyła też możliwość wykonywania prawa wyborczego osobom, które potrzebowały dopisać się do spisu wyborców z 14-dniowym wyprzedzeniem. Ostatecznie akt

²⁶ Ustawa z 6.04.2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. poz. 827).

²⁷ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 328.



ten uchylono i wybory prezydenckie odbyły się w trybie przede wszystkim stacjonarnym zgodnie z nową ustawą o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego²⁸.

Regulacją, która lepiej ilustruje negatywne oddziaływanie legislacji powstałej w pierwszej połowie 2020 r. na zakres ochrony „podmiotów słabszych”, jest pierwsza ustawa dotycząca reakcji państwa na epidemię COVID-19: ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁹. Zgodnie z zamierzeniem jej projektodawców Skarb Państwa, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowe jednostki organizacyjne miały nie ponosić odpowiedzialności za ewentualne szkody wyrządzone przez organy wykonujące zadania publiczne związane z działaniami mającymi na celu przeciwdziałanie COVID-19³⁰. Ostatecznie przepis ten wyeliminowano wskutek interwencji opozycji³¹, ale pozostał podobny: „zarządzający lotniskiem, zarządzający dworcem kolejowym, przewoźnik lotniczy, kolejowy lub drogowy, nie ponoszą odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w związku z działaniami władz publicznych mającymi na celu zapobieganie rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych i ich zwalczanie, w szczególności za brak możliwości przewozu”. Jednocześnie umożliwiono Prezesowi Rady Ministrów nakładanie na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Podobne uprawnienie do wydawania poleceń dostał wojewoda w stosunku m.in. do samorządowych osób prawnych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Ustawa z dnia 28.10.2020 o zmianie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. 2113) skorygowała ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (druk sejmowy 683). Doprowadziła w ten sposób do pozbawienia lekarzy i innych osób zatrudnionych

²⁸ Ustawa z 2.06.2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979).

²⁹ Ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842).

³⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 265.

³¹ Poseł B. Sienkiewicz (KO): „Przy pomocy ustawy przeciwdziałającej epidemii właściwie dokonuje się bardzo głębokiej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie. Nie byłoby w tym nic złego, ze względu na szczególne okoliczności, gdyby nie to, że to jest szesnasta godzina ujawnienia tej ustawy. Czyli po szesnastu godzinach mamy podejmować decyzje dotyczące ograniczenia swobód i wolności obywatelskich w sposób niesłychanie głęboki. Chciałbym zwrócić uwagę na to, że jeśli można ustnie wymóc na prywatnym przedsiębiorcy jego działanie, losy jego majątku, to w pełni to wyczerpuje, tak naprawdę, zakaz konstytucyjny tak głębokich ingerencji, jaki obowiązuje w art. 228 naszej ustawy zasadniczej”. Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 13) z 2.03.2020 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ZDR-13> (dostęp 10.11.2020 r.).



w podmiocie leczniczym, niezdolnych do pracy z powodu COVID-19 na skutek wykonywania obowiązków wynikających z zatrudnienia w podmiocie leczniczym, zasiłku chorobowego w wymiarze 100% podstawy wymiaru zasiłku. Zasiłek w tym wymiarze został im przyznany na podstawie uchwalonej zaledwie parę godzin wcześniej ustawy nowelizującej. Wzbudziło to szereg wątpliwości konstytucyjnych, ponieważ nowelizacja ustawy nowelizującej miała miejsce jeszcze przed jej podpisaniem przez Prezydenta i w tym względzie przypominała raczej reasumpcję głosowania niż prawidłowy proces legislacyjny.

Ustawa z 28.10.2020 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. 2021 poz. 21) nałożyła wymóg posiadania przez sędziów i asesorów sądowych oraz prokuratorów i asesorów prokuratury wyłącznie obywatelstwa polskiego. W ten sposób ograniczyła dostęp do urzędów publicznych polskim obywatelom, którzy jednocześnie posiadają obywatelstwo państwa obcego.

Z kolei ustawa z 16.12.2020 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw uchwalona ostatecznie po poprawkach Senatu jako ustawa z dnia 21.01.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 187) rozszerzyła listę podmiotów uprawnionych do zasięgania informacji z KRK o: Szefa Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, Straż Graniczną, Służbę Wywiadu Wojskowego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Agencję Wywiadu i Policję. Poza tym zmieniona ustawą konstrukcja art. 217 § 4 KPA umożliwia wymaganie od pracowników organów administracji publicznej, by podpisywali się za pomocą profilu zaufanego i podpisu osobistego, co prowadzi – w odróżnieniu od kwalifikowanego podpisu elektronicznego i pieczęci elektronicznej – do ujawnienia ich osobistych numerów PESEL³².

Kompletne wyniki ewaluacji za rok 2020 potwierdzają, że w porównaniu z latami 90. w pierwszej i drugiej dekadzie XXI w. zaangażowanie ustawodawcy mierzone liczbą ustaw w zakresie omawianego zagadnienia zwiększyło się zasadniczo. Udział ustaw, których *ratio legis* polegało na wyrównywaniu szans podmiotów, zdecydowanie przeważa nad udziałem tych, które osłabiały ochronę prawną podmiotów w relacjach asymetrycznych. Jednak z biegiem czasu liczba ustaw o negatywnym wpływie wzrastała: przeciętnie z jednej rocznie w latach 90., 4 w pierwszej dekadzie XXI w. i 11 w drugiej. Z kolei dla ustaw o wpływie pozytywnym wartości te wynosiły odpowiednio: 37 w latach 90., 91 w latach 2000-2009 i 65 w latach 2010-2020. Może to oznaczać, że polski system prawny w pewnym stopniu się nasycił rozwiązaniami wyrównującymi szanse i w coraz większym stopniu pojawia się potrzeba działań odwrotnych. W efekcie dysproporcje liczbowe między obiema grupami ustaw się zdecydowanie zmniejszyły. W ostatniej dekadzie 2010-2020 przeciętnie na każdą ustawę osłabiającą sytuację prawną podmiotów o mniejszym potencjale działania w danym roku nie przypadało, z wyjątkiem 2011 r., więcej niż 10 ustaw zmniejszających dysproporcje

³² Opinia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 października 2020 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.



między podmiotami. Stosunek ten z biegiem czasu maleje. W 2020 r. był rekordowo niski kształtując się na poziomie dwóch (proporcja liczbowa 19:39).

Efektom działań ustawodawcy podejmowanych w ostatnich 30 latach na rzecz zmniejszenia nierówności faktycznych za pomocą zmian w prawie może być spadający od 2005 r. współczynnik Giniego dla Polski (z 35 do 28 w 2018 r.) – miernik zakresu nierówności dochodowych w społeczeństwie³³. Nie przeszkodziła temu ani redukcja liczby interesujących nas ustaw (średnio 900 w latach 2011–2019), jak i towarzyszący temu, od początku rządów PO–PSL w 2007 r., spadek mocy ich oddziaływania.

Interesujące wydaje się wyjaśnienie przyczyn takiej zmienności. W niniejszej części raportu dokonano analizy w oparciu o profil ideologiczny poszczególnych rządów sprawujących władzę w III RP. Z pewnością można ją pogłębić, wykorzystując bardziej zaawansowane metody analizy ilościowej i uszczegółowić np. w odniesieniu do różnych kategorii relacji społecznych, o których mowa w omówionych tytułem przykładu ustawach.

Co do perspektyw na przyszłość, to wydaje się, że w obecnych warunkach czynnikiem, który wpłynie na aktywność legislacyjną w zakresie równowagi potencjału stron, będzie nadal podkreślana od początku rządów Zjednoczonej Prawicy potrzeba zwiększenia sprawności państwa i efektywności zarządzania publicznego, szczególnie wobec nadzwyczajnej sytuacji epidemiologicznej. Jak zilustrowano to na paru przykładach dotyczących realizacji inwestycji strategicznych dla Polski, może się to przekładać na osłabienie ochrony prawnej tych osób, które ponoszą tego bezpośrednie koszty.

Innym, długofalowym czynnikiem wpływającym potencjalnie na zainteresowanie interwencją legislacyjną w zakresie asymetrycznych relacji jest popularność poglądów, które można określić jako lewicowe (kulturowo i ekonomicznie). Jeśli zatem większość w Sejmie uzyska w przyszłości więcej polityków o takich przekonaniach, to będzie można spodziewać się intensyfikacji działań, także w sferze prawnej, mających na celu ochronę różnych grup przed mniej lub bardziej niesłuszną „dyskryminacją” (niekiedy bez cudzysłowu). Niezależnie od perspektyw na zmianę ekipy rządzącej, tendencję do uchwalania prawa, które odpowiada tej wrażliwości społecznej, przejawiają także niektórzy politycy Zjednoczonej Prawicy liczący np. na pozyskanie bardziej lewicowego elektoratu.

³³ Eurostat, *Gini coefficient of equivalised disposable income – EU-SILC survey*. Last update: 09-09-2020, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?lang=en&dataset=ilc_di12 (dostęp 10.11.2020 r.).



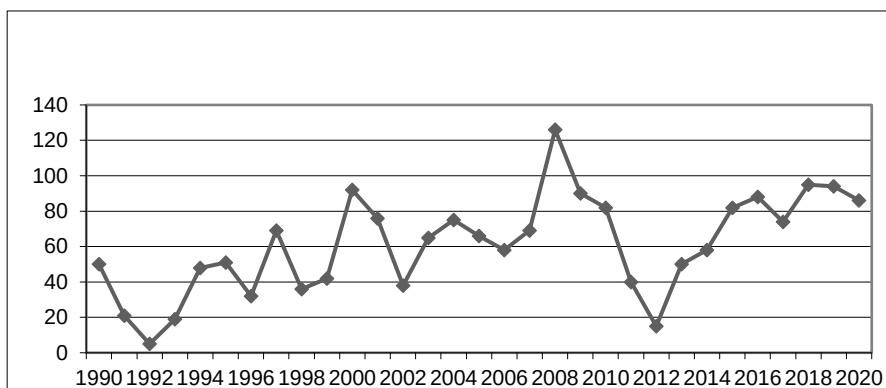
4.3. Generowanie wydatków na cele publiczne

Problem badawczy dotyczący wydatków publicznych jest bezpośrednio powiązany z działalnością fiskalną państwa. Zagadnienie będące przedmiotem ewaluacji zawierało się w pytaniu, czy efektem ustanowionej regulacji jest zwiększenie szeroko pojętych kosztów funkcjonowania państwa, włączając w to koszty zaspokajania potrzeb społecznych, czyli – czy stosowanie regulacji powoduje konieczność przeznaczenia większych środków na poszczególne instytucje publiczne, cele społeczne, czy jakiegokolwiek wydatki państwowe.

Omawiane zagadnienie badawcze jest niezwykle istotne, albowiem pozyskiwanie środków pieniężnych i ich redystrybucja na właściwe cele państwowe ³⁴ oraz dbanie o bezpieczeństwo finansowe, które jest jednym z najistotniejszych komponentów bezpieczeństwa ekonomicznego państwa ³⁵ powinno pozostawać jednym z głównych priorytetów działalności rządzących.

Od 2013 r. tendencja do uchwalania aktów prawnych zwiększających koszty funkcjonowania państwa ponownie ma charakter rosnący (po dłuższym okresie spadku w latach 2009 – 2012). Ustawodawca uchwał w kolejnych latach coraz więcej ustaw zwiększających wydatki, jednocześnie uchwalając coraz mniej tych, które te wydatki ograniczają.

Obala to głoszoną nieraz w przekazie medialnym tezę, iż dopiero Zjednoczona Prawica podjęła zdecydowane działania legislacyjne nakierowane na radykalne zwiększenie wydatków służących zaspokojeniu potrzeb społecznych.



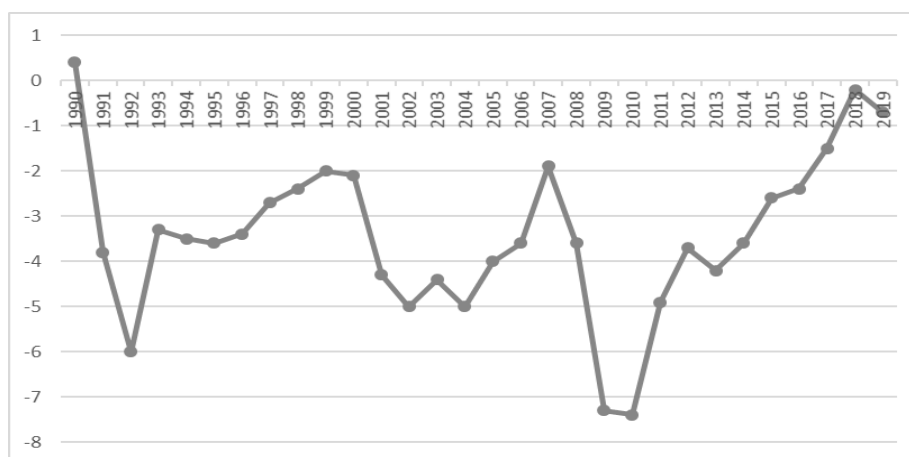
Rys. 4.3.1. Tendencja legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, typ „liczenie” (oprac. CBPL)

³⁴A. Borodo „Finanse publiczne zagadnienie ustrojowe i prawne” Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 14.

³⁵K. Raczkowski „Bezpieczeństwo finansowe” [w:] J. Płaczek (red.) „Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie” Difin, Warszawa 2014, s. 299–324.

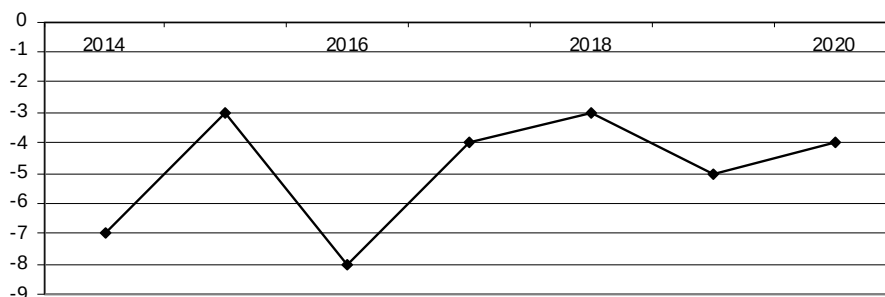


Warto również porównać deficyt budżetowy polski względem PKB w poszczególnych latach (rys. 4.3.2) do wykresu dotyczącego zliczania ustaw zwiększających bądź redukujących koszty realizacji zadań państwa (rys. 4.3.1). Należy zwrócić uwagę, że od 1991 r. budżet państwa cechuje się permanentnym deficytem, tzn. wydatki znacznie przewyższają osiągnięte dochody. Porównując oba wykresy zauważyć można ścisłą korelację pomiędzy deficytem, a bezpośrednim działaniem ustawodawcy, który swoją aktywnością legislacyjną może bezpośrednio wpływać na wysokość deficytu publicznego.



Rys. 4.3.2. Deficyt budżetowy w Polsce względem PKB w latach 1990-2019 (oprac. K. Strzała na podstawie: Roczniki Statystyczne GUS za lata 1993–2008, Warszawa 1993–2008; Mały Rocznik Statystyczny 2010, Warszawa 2010; Eurostat, General government deficit (-) and surplus (+) - annual data, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/teina200>, [dostęp 12.09.2020 r.]

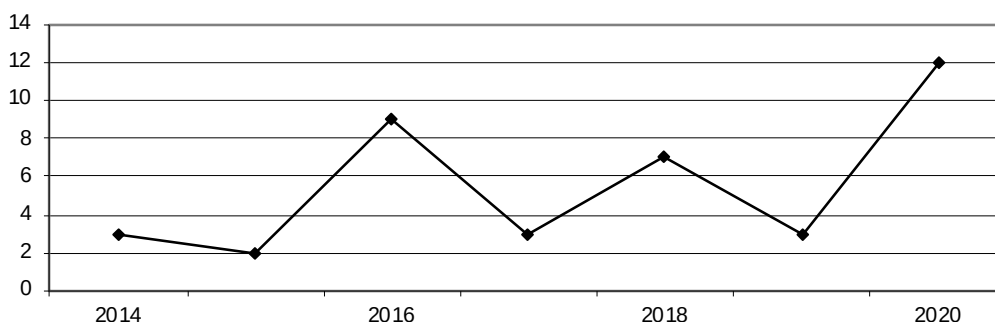
Od początku 2020 r., świat zмага się z pandemią koronawirusa Covid-19. Koronawirus pozostaje groźny nie tylko dla zdrowia obywateli, ale również dla kondycji finansów publicznych. Wirus znacząco „zainfekował” stan budżetu państwa.



Rys. 4.3.3. Tendencja legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, typ „zliczanie”, tylko ewaluacje ujemne (oprac. K. Strzała, M. Stachura)

Wykres na rys. 4.3.3. wskazuje, że w 2020 roku liczba ustaw ograniczających wydatki publiczne była na minimalnym poziomie. Zgodnie z wynikami badań CBPL, w 2020 roku jedynie trzy ustawy miały wpływ na wskazany powyżej poziom. Jedna ustawa z 2020 r. w trakcie ewaluacji została oceniona przez badaczy na -2, dwie natomiast na -1. Ustawy te zostaną omówione poniżej.

Wykres 4.3.4. ukazują poziom ewaluacji ustaw, które w aspekcie pytania badawczego dotyczącego wydatków publicznych, zostały ocenione przez badaczy na „3”, a więc najwyższą ocenę, przypisaną regulacjom które miały największy wpływ na obciążanie finansów publicznych.



Rys. 4.3.4. Tendencja legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, typ „zliczanie”, tylko ewaluacje dodatnie o najwyższej wartości (oprac. K. Strzała, M. Stachura)



Od marca 2020 r. ustawodawca, zmotywowany potrzebą łagodzenia skutkom pandemii, zmuszony był uchwalić szereg ustaw w ramach tzw. „tarcz antykryzysowych”, mających na celu uchronienie polskich przedsiębiorców przed bankructwem i likwidacją miejsc pracy, a co za tym idzie, ochronę całej gospodarki przed upadkiem firm na masową skalę³⁶. Wszystkie te ustawy miały znaczny wpływ na kształt powyższego wykresu.

Należy jednak zaznaczyć, że także przed wystąpieniem pandemii, ustawodawca zdążył również uchwalić szereg innych ustaw mających znaczny wpływ na tendencję widoczną na wykresie, czyli takich, które obciążyły znacznie budżet. Wraz z początkiem roku po raz kolejny wsparło m.in. grupę społeczną emerytów i rencistów, waloryzując najpierw ich emerytury i renty³⁷ oraz obdarzając ich dodatkowym, jednorazowym rocznym świadczeniem pieniężnym³⁸. Innym aktem wpływającym negatywnie na równowagę budżetową, będącym notabene przedmiotem wielu sporów społecznych, była ustawa wprowadzająca rekompensatę dla TVP i Polskiego Radia w wysokości 1,95 mld zł rocznie³⁹.

Można zauważyć, iż w latach 2015 – 2020 ustawodawca bardzo oszczędnie podchodził do tworzenia legislacji ograniczającej koszty funkcjonowania państwa, a gdy już jakiś akt ograniczał te koszty, to w dużej mierze efekt ten był swego rodzaju „skutkiem ubocznym”, nie zaś głównym i zamierzonym celem ustawy. Ponadto widocznym jest, iż niektóre działania ustawodawcy były podejmowane częstokroć w reakcji na występujące wydarzenia społeczne, jak protest rezydentów, protest służb podległych MSWiA, bądź wycieki medialne (np. afera dotycząca wynagrodzeń w NBP lub nagrody ministerialne). Świadczy to o braku jasnej wizji zaspokajania potrzeb poszczególnych grup społecznych i kierowaniu się przez ustawodawcę względami doraźnymi. W 2020 roku jedynie w trzech ustawach wprowadzono rozwiązania ograniczające koszty funkcjonowania państwa. Poza rozwiązaniami usprawniającymi funkcjonowanie administracji, a co za tym idzie, ograniczaniem wydatków⁴⁰, ustawą z największym wpływem na wyniki badań w aspekcie

³⁶ M.in. ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U.2020 poz. 374); ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U z 2020 poz. 695); ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 poz. 1086); ustawa z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz.U.2020 poz. 1747).

³⁷ Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 252).

³⁸ Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U.2020 poz. 321).

³⁹ Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz.U.2020 poz. 383).

⁴⁰ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 2361).



redukcji wydatków państwa miała ustawa dotycząca planowanej ustawy budżetowej na 2021 r., zamrażająca m.in. wynagrodzenia w spółkach samorządowych⁴¹.

Reasumując, można stwierdzić, że duży udział generowanych w ostatnich latach aktów prawnych dotyczących wydatków o charakterze socjalnym, z pewnością jest zgodny z oczekiwaniami znacznej części społeczeństwa, uznającego państwo za swego gwaranta bezpieczeństwa socjalnego. Tendencja ta osłabia jednak szanse państwa na kontynuowanie wzrostu gospodarczego.

⁴¹Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U.2020 poz. 2400).



5. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA

5.1. Redukcja ryzyka przedsiębiorcy

Jednym z najbardziej nagłaśnianych celów ustawodawstwa „anty-covidowego” była stabilizacja sytuacji przedsiębiorców, zdjęcie z nich przynajmniej części ryzyka niepowodzenia biznesowego, jakie narasta w związku z pandemią. Przedsiębiorcy zawsze funkcjonują w warunkach większej lub mniejszej niepewności, której źródłem jest nieprzewidywalne i zmienne otoczenie ⁴². Natomiast ryzyko, w procesach gospodarczych z reguły postrzegane jest w kategoriach negatywnych, jako obciążenie aktywności gospodarczej pewnym niebezpieczeństwem, co może przynieść przedsiębiorcy niekorzystne lub niepożądane skutki (tzw. koncepcja negatywna ryzyka). W tym przypadku zmienną ryzyka jest strata, a polityka zarządzania przedsiębiorstwem powinna być zorientowana na jej eliminowanie ⁴³.

Niezależnie od uruchamiania wewnętrznych procedur identyfikowania i zarządzania ryzykiem, przedsiębiorcy oczekują reakcji na to zjawisko również ze strony państwa. Minimalizowanie przez ustawodawcę ryzyka w procesach gospodarczych, z reguły polega na eliminowaniu zidentyfikowanych niebezpieczeństw o dużym prawdopodobieństwie ich ziszczenia się (tzw. podejście *hazard – based approach*) lub na analizie ryzyka i dostosowywaniu do jego skali adekwatnych działań (tzw. podejście *risk – based approach*).

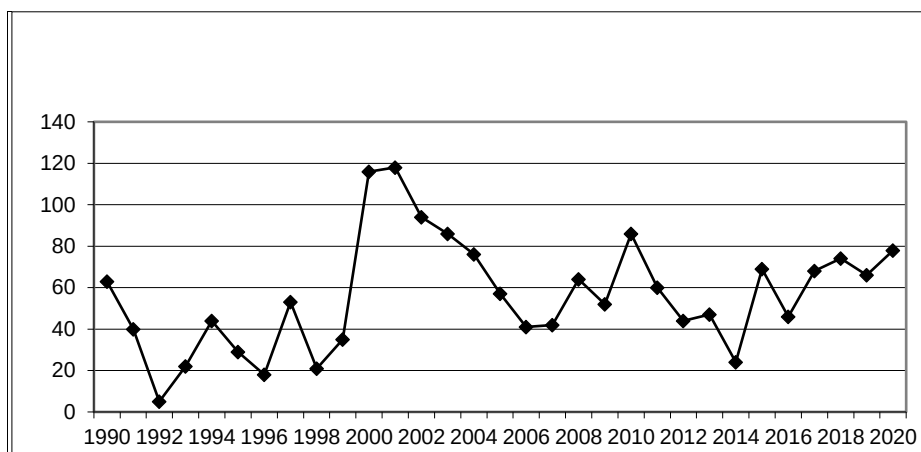
W omawianym zagadnieniu badawczym ryzyko przedsiębiorcy, czyli każdego podmiotu działającego na zasadzie reguł gospodarowania jest postrzegane jako zagrożenie, lub niemożność osiągnięcia zamierzonego przez niego celu w prowadzonej działalności na skutek czynników zewnętrznych (ekonomicznych, prawnych, środowiskowych, politycznych, społecznych, technicznych, technologicznych), lub/i czynników wewnętrznych (organizacyjnych, prawnych czy finansowych). Przeprowadzone badania miały dać odpowiedź na pytanie, czy regulacje z lat 1990 – 2020 ułatwiają ocenę szans przedsięwzięcia biznesowego (osiągnięcia zakładanego celu gospodarczego), czy służą wzmacnianiu poczucia pewności obrotu gospodarczego oraz czy zmniejszają ryzyko niepowodzenia działalności gospodarczej.

⁴² Wzajemne relacje między ryzykiem a niepewnością w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa nie są jednoznacznie definiowane. Przykładowo A. Adamska zakłada, że niepewność „(...) w krótszych okresach czasu przyjmuje postać ryzyka, bądź że ryzyko to skonkretyzowana niepewność.” Szerzej A. Adamska, „Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – podstawowe zagadnienia” [w:] „Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty” red. A. Fierla, Warszawa 2009, s. 11-12. Tak też L. Osiatyński „Ryzyko w transakcjach handlu zagranicznego” Warszawa 1973, s. 8 i n. Natomiast w zdaniem T. Kaczmarska, granice ryzyka wyznaczane są przez to co jest pewne i niepewne, zob. T. Kaczmarek „Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie eksportującym” Gdańsk 2001, s. 18 i n.

⁴³ K. Jajuga (red.) „Zarządzanie ryzykiem” Warszawa 2007, s. 13 i n.



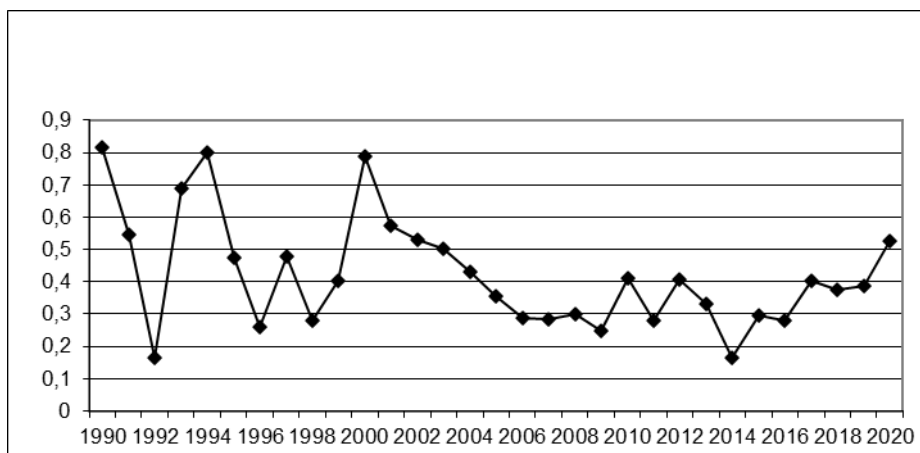
Rysunek 5.1.1 prezentuje dane opracowane przy zastosowaniu metody „zliczanie” obrazującej, w uproszczeniu, ogólny poziom zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji redukujących ryzyko przedsiębiorcy.



Rys. 5.1.1. Tendencja legislacyjna w zakresie redukcji ryzyka przedsiębiorcy, typ „zliczanie” (oprac. CBPL)

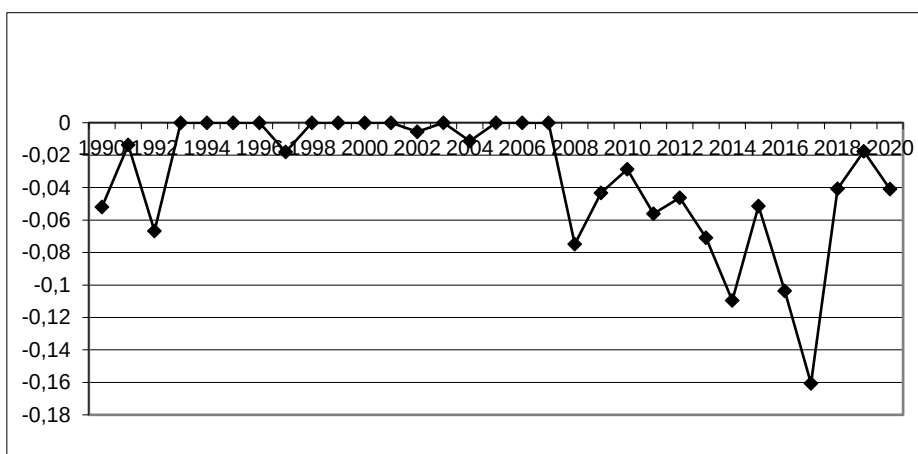
Z powyższych danych jednoznacznie wynika zaangażowanie ustawodawcy w latach 1990 -2020 w tworzenie regulacji redukujących ryzyko przedsiębiorcy, przy czym stopień tego zaangażowania jest na przestrzeni analizowanego okresu czasu zróżnicowany. W zależności od rodzaju działalności gospodarczej, albo dąży on w przyjętych rozwiązaniach do eliminowania ryzyka przy dużym prawdopodobieństwie jego ziszczenia się czyli stosuje tzw. podejście *hazard – based approach*, albo wprowadza procedury analizy ryzyka i dostosowywania do jego skali przez przedsiębiorców, jak również organy nadzoru lub kontroli adekwatnych działań redukujących (tzw. podejście *risk – based approach*).

Po 2018 r. dane wykazują tendencję spadkową pod względem ogólnego poziomu ewaluacji ustaw, ale nie ich znaczenia z punktu widzenia interesów przedsiębiorców (rys. 5.1.2). Można powiedzieć, że mniejszej liczbie regulacji towarzyszy większa doniosłość poszczególnych inicjatyw legislacyjnych. Zjawisko to jest szczególnie zauważalne dla regulacji z 2020 r., których deklarowane *ratio legis* wiąże się z działaniami minimalizującymi skutki wystąpienia COVID-19, właśnie w zakresie ryzyka niepowodzenia biznesowego.



Rys. 5.1.2 Tendencja legislacyjna w zakresie redukcji ryzyka przedsiębiorcy, dane za pierwszą połowę 2020 r., typ „częstość” (oprac. CBPL).

Ogólna tendencja w analizowanym okresie pozwalana na sformułowanie wniosku, iż ustawodawca w mniejszym lub większym stopniu stara się wpływać na redukcję ryzyka przedsiębiorców. Optimistyczny wydźwięk tej konkluzji wymaga jednak pewnej korekty. Jak wspomniano wyżej, metoda prezentacji danych „odcięcie przez -1” pozwala na ocenę zaangażowania ustawodawcy wyłącznie z punktu widzenia ewaluacji ujemnych.



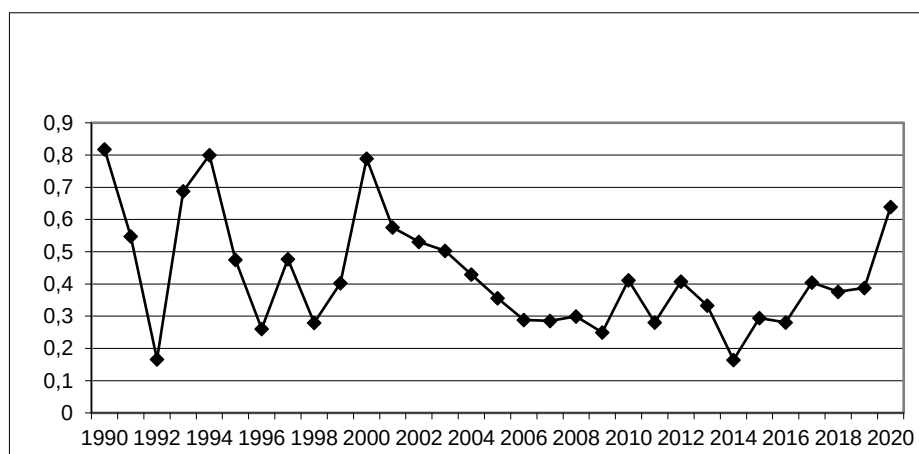
Rys. 5.1.3. Tendencja legislacyjna w zakresie redukcji ryzyka przedsiębiorcy, typ „częstość”, tylko ewaluacje o wartościach ujemnych (oprac. CBPL).

Dane przedstawione na rys. 5.1.3. wskazują, że w latach 2017 – 2019 ustawodawca dość konsekwentnie dążył do zmniejszenia zaangażowania w tworzenie rozwiązań, które nie sprzyjały redukcji ryzyka w prowadzeniu działalności gospodarczej. Natomiast w pierwszej połowie roku 2020, pomimo ogólnie dużego zaangażowania w tworzenie ustaw redukujących



ryzyko biznesowe, pojawiło się też jednak więcej (w stosunku do roku 2019) regulacji realizujących przeciwny kierunek polityki legislacyjnej, tzn. takich których wyniki ewaluacji były na poziomie ujemnym (-1,-2). Co prawda, należy odnotować, iż wszystkie zostały uchwalone w pierwszej połowie 2020 r.

Analiza danych z drugiej połowy 2020 r. wykazała natomiast, że ustawodawca dążąc do łagodzenia turbulencji w gospodarce związanych z pandemią COVID-19 zdecydowanie zwiększył liczbę regulacji nastawionych na redukcję ryzyka przedsiębiorcy. Tendencja ta jest wyraźnie widoczna w zestawieniu wykresów typu „częstość” opartych na danych tylko z pierwszej połowy 2020 r. (rys. 5.1.2) i z całego roku 2020 (rys. 5.1.4.). Co więcej, wzrost ten daje jednocześnie najwyższy wskaźnik liczby inicjatyw legislacyjnych nastawionych na minimalizowanie omawianego zjawiska po 2010 roku.



Rys. 5.1.4 Tendencja legislacyjna w zakresie redukcji ryzyka przedsiębiorcy, typ „częstość”, cały rok 2020.

Spośród 33 ustaw uchwalonych w drugiej połowie 2020 r., w których pojawiało się zagadnienie redukcji ryzyka przedsiębiorcy, żadna nie była ewaluowana ujemnie, natomiast 17 uzyskało ewaluację na poziomie +2, a 16 na poziomie +1. Nieco zaskakujący w kontekście trwającej pandemii i jej skutków jest fakt, że regulacje te nie osiągnęły maksymalnego wskaźnika ewaluacji (+3), podczas gdy na takim poziomie oceniono 3 regulacje z pierwszej połowy 2020 r. (tzw. ustawy koronawirusowe z 31 marca, 16 kwietnia oraz 14 maja 2020 r). Można więc przyjąć, że rozwiązania legislacyjne z drugiej połowy 2020 r. miały raczej średnią skalę oddziaływania na wzmocnienie przewidywalności rezultatu przedsiębiorcy, ale jednak zdecydowanie wyższą niż ustawy uchwalone w 2019 roku.

Minimalizacja ryzyka biznesowego w drugiej połowie 2020 r. (ewaluacje ustaw na poziomie +2) koncentrowała się przede wszystkim na obniżeniu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, a w szczególności na:

- **aspektach podatkowych** poprzez: rozszerzenie wyjątków w odniesieniu do zaliczania przychodów, kosztów oraz odpowiedzialności solidarnej w przypadku dokonania zapłaty



na rachunek niezamieszczony w wykazie podatników VAT, opodatkowanie dochodów z kwalifikowanych praw własności intelektualnej (tzw. IP Box), doprecyzowanie zasad ustalania zaliczek w przypadku zatorów płatniczych, wprowadzenie możliwości korygowania zeznania za pośrednictwem usługi udostępniania wstępnie wypełnionego zeznania przez organ podatkowy czy doprecyzowanie przepisów dotyczących indywidualnych rachunków podatkowych, zmian w podatkach od osób prawnych poprzez wprowadzenie alternatywnych wariantów opodatkowania: ryczałtu od dochodów spółek kapitałowych albo specjalnego funduszu inwestycyjnego,

- **redukcji obciążeń regulacyjnych** poprzez: doraźne zwolnienia z płatności składek (za listopad 2020 r.), wprowadzenie jednorazowego, dodatkowego świadczenia postojowego dla przedsiębiorców zaliczanych do sektora MŚP, dodatkowego postojowego dla agentów turystycznych w ramach uzupełnienia tzw. tarczy turystycznej, wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego przedsiębiorcom, którzy ponieśli negatywne skutki ekonomiczne pandemii obniżenia wymiaru opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za rok 2020 proporcjonalnie do czasu trwania zahamowania działalności, a w sytuacji gdy przedsiębiorca już uiścił z góry opłatę w pełnej wysokości, możliwość rozliczenia nadwyżki tej opłaty w opłacie za rok 2021, całkowity lub częściowy zwrot kosztów dla portów lotniczych, które poniosły stratę w okresie 15.03.2020-30.06.2020, wprowadzenie mechanizmu wypłaty przez organizatorów turystyki podróżnym środków z tytułu imprez, które się nie odbyły z powodu wybuchu pandemii,

- **dopłatach:** m.in. do 1 wozokilometra przewozu o charakterze użyteczności publicznej,

- **pożyczkach** udzielanych przedsiębiorcom od momentu znacznego pogorszenia się ich sytuacji finansowej, do momentu wypracowania planu restrukturyzacji (ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, Dz.U. z 2020, poz. 1298).

Ustawodawca w drugiej połowie 2020 r. chcąc pobudzić procesy gospodarcze spowolnione przez pandemię przyjął rozwiązania, których *ratio legis* nastawione było na zwiększenia lub wzmocnienie przewidywalności rezultatu przedsięwzięć biznesowych wskutek:

- **wzmacniania pewności obrotu prawnego** - m.in. poprzez:, przyjęcie w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej rozwiązania, iż decyzje lub umowy cywilnoprawne przewidujące udzielanie pomocy publicznej zatwierdzonej wzruszoną decyzją Komisji Europejskiej mogą być dalej wykonywane w zakresie niezwiązanym z dokonywaniem wypłat pomocy, wyeliminowanie podwójnego karania w przypadku naruszeń wynikających z ustawy prawo o drogach publicznych i kodeksu wykroczeń (m.in. przy przekroczeniach dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej), doręczenia elektroniczne;

- **stosowania systemu dopłat lub uproszczenia procedur (ograniczania barier) w procesie inwestycyjnym** - poprzez m.in.: możliwość budowy i eksploatacji morskich farm wiatrowych dzięki pozyskaniu przez przedsiębiorstwa energetyczne dodatkowego źródła finansowania oraz usprawnień procesu inwestycyjnego poprzez m.in. decyzje geologiczne podlegające natychmiastowemu wykonaniu (ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, Dz.U. z 2021 poz. 234), ograniczenia barier w pozyskiwaniu przez inwestorów nieruchomości na cele mieszkaniowe lub inne cele



inwestycyjne towarzyszące realizacji polityki mieszkaniowej państwa w ramach programu „Grunt za mieszkanie” (ustawa z 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, Dz.U. z 2021 r., poz. 223), stosowania szczególnych zasad przygotowania i realizacji inwestycji w modernizację infrastruktury lotnisk użytku publicznego,

- **stosowania umów reasekuracyjnych** zawieranych przez ministra rozwoju z zakładami ubezpieczeń, które wyrażą chęć przystąpienia do programu rządowego (ustawa z dnia z dnia 16 lipca 2020 r. o wsparciu rynku ubezpieczeń należności handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym, Dz.U.2020 poz. 1422).

Całościowe wyniki ewaluacji za rok 2020 r. pokazują, że uchwalone wówczas rozwiązania legislacyjne skupiały się na minimalizacji ryzyka strat w działalności gospodarczej w związku z pandemią COVID-19, przyjmując przede wszystkim model regulacji typu *hazard – based approach*. Natomiast w grupie ustaw wzmacniających przewidywalności rezultatu przedsięwzięć biznesowych zauważalne jest stosowanie modelu *risk – based approach*, poprzez m.in. analizę ryzyka i dostosowywanie do jego skali adekwatnych działań przedsiębiorców lub właściwych organów państwa.



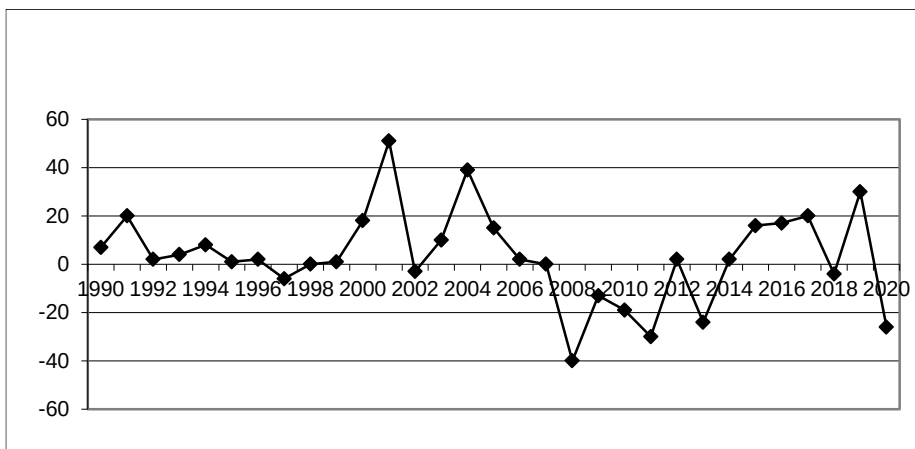
5.2. Koszty i bariery obciążające procesy gospodarowania

Niezwyczajnie istotnym zagadnieniem jest określenie, w jakim stopniu działalność legislacyjna wpływa na poziom regulacyjnych obciążeń przedsiębiorczości. Do tej problematyki należy zwłaszcza kwestia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej oraz tzw. barier wejścia. Badaniu podlegały zatem regulacje, które wprowadzały obciążenia (utrudnienia) na drodze osiągnięcia celów przez przedsiębiorców⁴⁴. Obejmuje to ustawy wpływające nie tylko na bezpośrednie koszty finansowe, lecz także na inne zasoby wykorzystywane w działalności gospodarczej (takie jak nakład pracy, czy czas), a także wszelkie przeszkody, jakie napotyka przedsiębiorca, zmierzając do inicjacji kolejnego przedsięwzięcia (tj. wspomniane wyżej bariery wejścia).

Cele polityki legislacyjnej uznawano za zgodne z tezą zawartą w zagadnieniu badawczym (ewaluację dodatnie) wtedy, gdy ustawa prowadziła do zwiększenia obciążeń dotyczących przedsiębiorców (np. poprzez podwyższenie kosztów transakcyjnych lub stworzenie barier wejścia). Przykładem są regulacje powodujące konieczność przeznaczenia większych środków na zobowiązania publiczne (jak podatki i składki na zabezpieczenie socjalne), wymagające zatrudnienia większej liczby osób (np. dla celów compliance) lub przeznaczenia większej ilości czasu na załatwienie pewnych spraw (np. przez wprowadzenie obowiązku uzyskania dodatkowych zezwoleń), itp. Uwzględniane były zarówno przypadki tworzenia nowych obciążeń, jak i zwiększania obciążeń już istniejących.

Wykres 5.2.1 prezentuje dane opracowane przy zastosowaniu metody „zliczanie”, czyli ukazującej – w uproszczeniu – ogólny poziom zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji wpływających na poziom kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej.

⁴⁴ Przy czym jako „przedsiębiorca” traktowany był każdy podmiot działający na zasadzie reguł gospodarowania, choćby formalnie nie prowadził działalności gospodarczej.



Rys. 5.2.1. Tendencja legislacyjna w zakresie poziomu kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej, typ „zliczanie” (oprac. CBPL)

Wykres pozwala stwierdzić pewną tendencję sinusoidalną, polegającą na tym, że okresy istotnego zwiększania obciążeń regulacyjnych przeplatają się na przemian z okresami, w których obciążenia regulacyjne były stałe lub ulegały niewielkiemu zwiększeniu albo były wręcz zmniejszane. Jednak ogólna (sumaryczna) tendencja w całym okresie poddanym badaniu wskazuje na sukcesywnie rosnący poziom kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej („zliczenie” całego okresu daje wynik 106, co jest wartością wyższą od każdego indywidualnego roku).

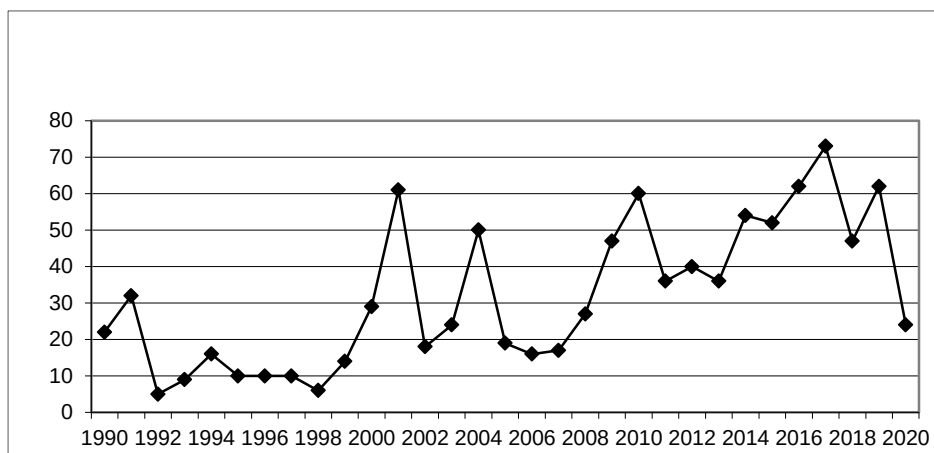
Warto zwrócić uwagę na okres następujący po przyjęciu „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” przygotowaną w 2016 r. i przyjętą w drodze uchwały Rady Ministrów w lutym 2017 r.⁴⁵. Wśród istotnych celów Strategii wymieniono zmniejszenie barier rozwojowych dla przedsiębiorczości, obciążeń regulacyjnych oraz czasu dochodzenia przez przedsiębiorców należności drogą sądową. Daje się zauważyć spadek poziomu ewaluacji omawianego zagadnienia tylko w 2018 r., natomiast lata 2017 i 2019 kontynuowały trend sukcesywnego zwiększania, za pomocą ustaw, obciążeń regulacyjnych. Wydaje się zatem, że gwałtowny, wręcz bezprecedensowy (porównywalny jedynie ze spadkiem pomiędzy 2001, a 2002 r., kiedy to zwalczano głównie następstwa tzw. „kryzysu rosyjskiego”) spadek ewaluacji zaobserwowany w pierwszej połowie 2020 r. należy wiązać nie tyle z impulsem wynikającym z przyjęcia Strategii, lecz z działaniami nakierowanymi na przeciwdziałanie konsekwencjom pandemii koronawirusa SARS-CoV2.

Zastosowanie metody „odcięcie przez 1” potwierdza tezę o niemal stale narastającym ogólnym poziomie regulacyjnych obciążeń przedsiębiorczości. Na rys. 5.2.2. ukazane są wyniki ewaluacji odnoszące się tylko do tych ustaw, którym przypisano cele zbieżne z tezą

⁴⁵ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260).

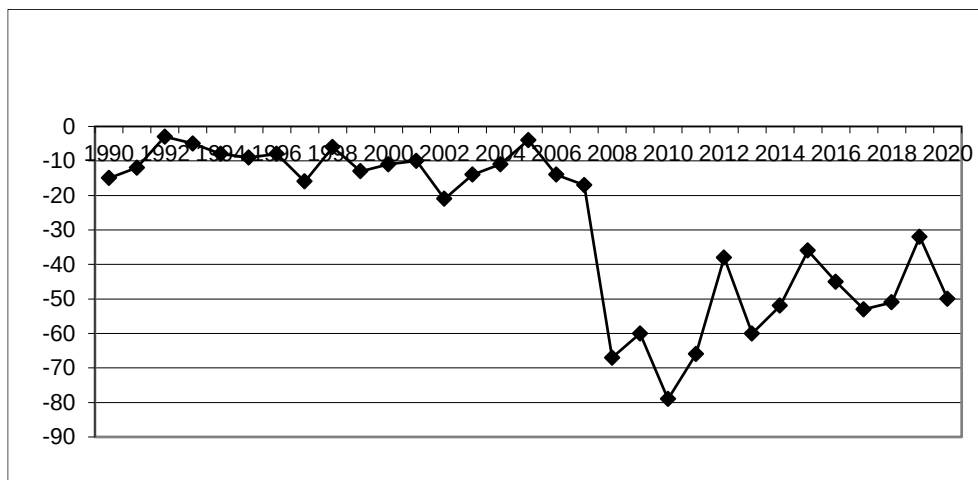


zawartą w pytaniu badawczym, czyli do ustaw, które zmierzały do zwiększania kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej.



Rys. 5.2.2. Tendencja legislacyjna w zakresie poziomu kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej, typ „zliczanie”, tylko ewaluacje o wartościach dodatnich (oprac. CBPL)

Z kolei zastosowanie metody „odcięcie przez -1” daje podstawy, by sądzić, że ustawodawca w okresie rozpoczynającym się w 2008 r. w sposób systematyczny podejmował wysiłki zmierzające do obniżenia regulacyjnych obciążeń przedsiębiorczości. Porównanie rys. 5.2.3 z poprzednim rys. 5.2.2 sugeruje, że niemal stale wzrastający poziom obciążenia regulacyjnego, począwszy od 2014 r., jest rezultatem nie tego, że ustawodawca nie dążył do obniżenia obciążeń, lecz tego, że działania o skutkach przeciwnych (tj. zwiększających obciążenia regulacyjne) po prostu przeważały.



Rys. 5.2.3. Tendencja legislacyjna w zakresie poziomu kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej, typ „zliczanie”, tylko ewaluacje o wartościach ujemnych (oprac. CBPL)

W drugiej połowie 2020 r. daje się zauważyć bardzo duży wzrost aktywności ustawodawcy w zakresie dotyczącym omawianego zagadnienia kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej. O ile w pierwszej połowie roku łączna liczba ustaw o ewaluacjach niezerowych wynosiła 20, to w drugiej połowie roku liczba ta wzrosła niemal dwukrotnie do 39. Jednocześnie ogólna tendencja w tym obszarze została utrzymana – zarówno w pierwszej, jak i w drugiej połowie roku ok. 1/3 ustaw zmierzała do zwiększenia obciążeń, podczas gdy w przypadku 2/3 ustaw intencją ustawodawczą było doprowadzenie do ich zmniejszenia.

Druga połowa 2020 r. także potwierdza dominację epidemii COVID-19 jako głównego motora zmian legislacyjnych w badanym obszarze. Trzy z czterech ustaw o najbardziej skrajnych ewaluacjach w tym zagadnieniu dotyczyły przeciwdziałania skutkom epidemii, a tylko jedna została uchwalona bez związku z epidemią (ustawa wprowadzająca tzw. estoński CIT). Jedna z ustaw „covidowych”, tj. ustawa z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (poz. 1747), wykazywała tendencję ustawodawczą zgodną z tezą zawartą w zagadnieniu badawczym, głównie ze względu na kolejne odroczenie powrotu do stawek VAT w wysokości 22% i 7%. Pozostałe dwie ustawy zmierzały do ograniczenia obciążeń dla przedsiębiorców, głównie poprzez wprowadzenie świadczeń postojowych i zwolnień z obowiązku opłacania niektórych danin publicznych (ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (poz. 2157)) oraz epizodyczne zniesienie zakazu handlu w niedzielę, która przypadała 6 grudnia 2020 r. (ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (poz. 2361)).



Kompletne wyniki za 2020 r. potwierdzają, że zagadnienie kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej dotyka wielu aspektów życia społecznego. Stwierdzona sinusoidalność celów legislacyjnych wynika z pewnością z konfliktu pomiędzy różnymi celami polityki państwa, w szczególności z zakresu polityki fiskalnej i socjalnej. Niemniej, razi niekonsekwencja pomiędzy przyjętą strategią rozwoju państwa a realnymi działaniami legislacyjnymi. Przykład lat 2002 i 2020 wskazuje, że ustawodawca jest zdolny do podjęcia zdecydowanej interwencji prawotwórczej nakierowanej na redukcję obciążeń działalności gospodarczej tylko w przypadkach wyjątkowych, gdy istnieją zewnętrzne czynniki niejako wymuszające interwencję.



5.3. Wspieranie podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym

Omawiane pytanie badawcze miało na celu weryfikację tego czy i w jakiej skali do obowiązujących rozwiązań prawnych określanych w ustawach wprowadzane są mechanizmy sprzyjające interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym. Chodzi w szczególności o podmioty zajmujące pozycję dominującą w danym sektorze gospodarki narodowej lub których sytuacja jest zbliżona do takiej pozycji. Celem analizowanego pytania badawczego było również ustalenie czy regulacja ustawowa sprzyja wzrostowi zdolności takich podmiotów do wygrywania rywalizacji na rynku, czy sprzyja osiągnięciu lepszego rezultatu ekonomicznego, a także czy chroni interesy dużych przedsiębiorców, w tym przedsiębiorstw państwowych.

Jednym z naturalnych celów i dążeń w działaniach człowieka gospodarującego jest osiągnięcie przewagi nad konkurentami. Z punktu widzenia pojedynczego przedsiębiorcy, najkorzystniejszą sytuacją jest monopolizacja danego sektora gospodarki. Co oczywiste, nie jest to sytuacja korzystna dla innych podmiotów stosunków społeczno – gospodarczych, w szczególności dla konsumentów, którzy ponoszą finansowe konsekwencje dążenia przez monopolistę do maksymalizacji funkcji użyteczności. Ze strony konsumentów powstaje więc uzasadniona presja, aby formalizować reguły ograniczające okazje do konsolidacji rynku. Presję tę wzmacniają inni przedsiębiorcy, których interesy zostają zagrożone przez silniejszą konkurencję oraz zapędy do uzyskania na danym rynku obejmującym produkcję określonej kategorii dóbr czy świadczenia usług monopolu działalności.

Utrzymywanie mechanizmów rywalizacji pomiędzy przedsiębiorcami pozostaje również korzystne z perspektywy funkcjonowania władz publicznych. Taki stan rzeczy stwarza bowiem szersze pole do wszelakich negocjacji, także tych prowadzonych na arenie międzynarodowej. Wypada bowiem zauważyć, że większy potencjał ekonomiczny przedsiębiorców krajowych stwarza mocniejszą zdolność i lepsze warunki do konkurowania z przedsiębiorcami zagranicznymi.

Podsumowując powyższe wywody należy uznać, że tworzenie prawnych rozwiązań prowadzących do redukcji lub powiększania siły ekonomicznej określonych podmiotów (przedsiębiorców) każdorazowo musi uwzględniać balans pomiędzy dwiema trudnymi do pogodzenia potrzebami, tj. z jednej strony siłą ekonomiczną przedsiębiorców dającą większe możliwości negocjacyjne poza granicami kraju, a z drugiej strony brakiem znacznej przewagi ekonomicznej (monopolizowania danej dziedziny) co może powodować niekorzystne skutki dla konsumentów oraz przedsiębiorców o niższym potencjale ekonomicznym.



Stanowiąca istotę analizowanego tu pytania badawczego dominacja ekonomiczna stanowi immanentny element globalnego rynku⁴⁶. Rynek ten stanowi instytucję ekonomiczną⁴⁷, której geneza związana jest z procesem narodzin i instytucji wymiany jako aktu, a później zwyczaju i normy dawania lub otrzymywania czegoś w zamian za coś innego⁴⁸. Z drugiej strony rynek jest istotnym obszarem państwa, w którym nawiązują się, kształtują i trwają określone relacje społeczne⁴⁹.

Rynek jako instytucja ekonomiczna regulowany jest przez określone zasady, które – podobnie jak zasady w poszczególnych gałęziach prawa – kształtują jego funkcjonowanie i określają podstawowe założenia instytucjonalne. Do podstawowych reguł funkcjonowania rynku zalicza się konkurencję rozumianą jako społeczne relacje mające ustrukturalizowany, transakcje rynkowe oraz wolność rynkową, tj. sytuację, w której wszystkie podmioty uczestniczące w transakcjach rynkowych posiadają wolność wyboru co do prowadzonych transakcji.

Jak to wcześniej podkreślono, presja konsumentów chroniących w ten sposób własne interesy powinna prowadzić do wyrównywania poziomu potencjału ekonomicznego podmiotów świadczących na rynku tożsame usługi lub oferujących tożsame dobra. Służy temu przede wszystkim rozwijające się intensywnie prawo antykoncentracyjne i antymonopolowe, a także pewne zinstytucjonalizowane formy działania, takie jak Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Pytanie badawcze dotyczące wzmocnienia dominacji ekonomicznej określonego przedsiębiorcy może diagnozować dwojake rozwiązania. Mogą to być instrumenty legislacyjne tworzące sytuację zgodną z tezą. Ma to miejsce w sytuacji, gdy dana regulacja sprzyja interesom przedsiębiorców o dużym potencjale ekonomicznym, w szczególności tych, które zajmują pozycję dominującą w danym sektorze gospodarki narodowej, lub których sytuacja jest zbliżona do takiej pozycji, wzmacnia je finansowo, chroni interesy większych przedsiębiorców, kosztem mniejszych, albo kosztem klientów indywidualnych, itp. Tytułem przykładu, są to: regulacje precyzujące przepisy dotyczące zawieranie umów off-set, celem zabezpieczenia ich wykonania przez inwestora zagranicznego; uelastycznienie warunków dokonywania inwestycji zagranicznych celem przyciągnięcia obcego kapitału; rozwiązania zabezpieczające dochody dużych przedsiębiorstw zaopatrujących w energię ludność i przedsiębiorców; rozwiązania promujące konsolidację określonego segmentu rynku; ograniczenie uprawnień związków zawodowych.

⁴⁶ Zob. M. Moszyński, *Model Społecznej Gospodarki Rynkowej z perspektywy rynku pracy w Niemczech i w Polsce – elementy analizy komparatywnej*, [w:] E. Mączyńska, P. Pysz (red.), *Społeczna Gospodarka Rynkowa: Polska i integracja europejska*, Warszawa 2018, s. 183.

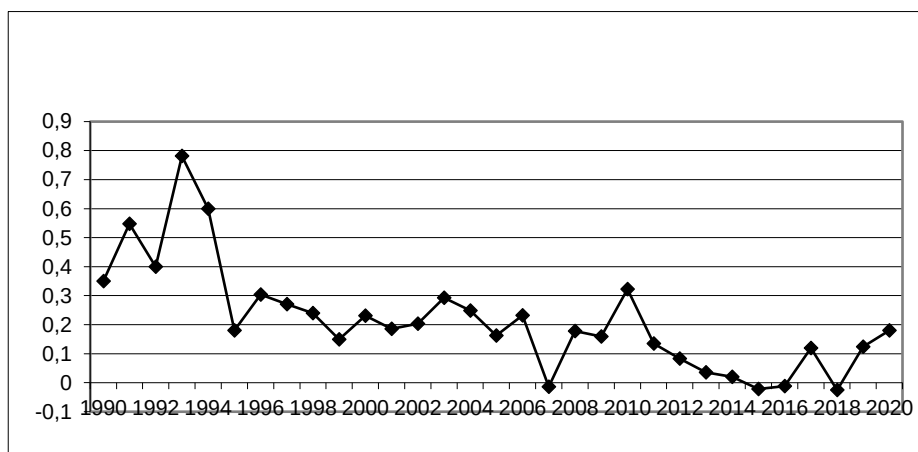
⁴⁷ Zob. J. Chotkowski, *Rynek jako podstawowa instytucja gospodarki – pojęcie, struktury, efektywność*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 101, s. 53.

⁴⁸ Zob. W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna. Narodziny i rozwój*, PWSBIA, Warszawa 2012, s. 82.

⁴⁹ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, Warszawa 2002, s. 32.



Zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązania mogą być również antytezą wzmocnienia dominacji ekonomicznej. Ma to miejsce wtedy, gdy dana regulacja uderza w interesy podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym, w szczególności tych, które zajmują pozycję dominującą w danym sektorze gospodarki narodowej, lub których sytuacja jest zbliżona do takiej pozycji, chroni zaś interesy mniejszych przedsiębiorców, kosztem większych, albo chroni klientów (np. indywidualnych odbiorców energii) kosztem przedsiębiorców (np. dostawców energii), itp. Tytułem przykładu, są to: częściowe zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych dla małych i średnich przedsiębiorców; zwolnienie posiadaczy niewielkich działek rekreacyjnych (tzw. pracowniczych ogrodów działkowych) od podatków od nieruchomości; ograniczenia w wydawaniu pozwoleń na lokalizację i budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, celem ochrony drobnego handlu detalicznego, wprowadzenie podatku od handlu w obiektach wielko powierzchniowych.

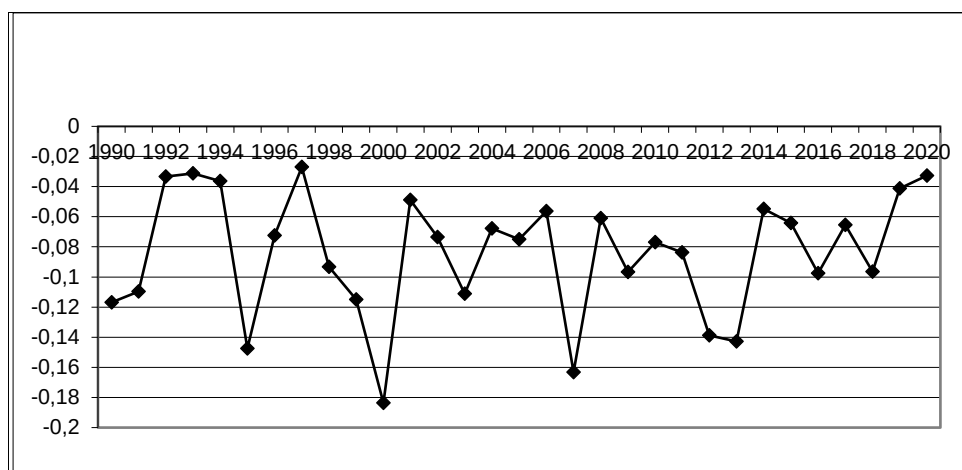


Rys. 5.3.1. Tendencja legislacyjna w zakresie wspierania podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym, typ „częstość” (oprac. CBPL)

Przedstawiony powyżej wykres 5.3.1 bardzo dobrze obrazuje przedstawione wcześniej założenie, zgodnie z którym powinna następować tendencja polegająca na wyrównywaniu poziomu potencjału ekonomicznego podmiotów świadczących na rynku tożsame usługi lub oferujących tożsame dobra. Już na początku lat '90 w Sejmie I kadencji uchwalane były ustawy wpływające na ograniczenie dominacji ekonomicznej. Jedną z nich była ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zapobieganiu i zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 1993 r. Nr 47 poz. 211). Ustawa ta regulowała zapobieganie i zwalczanie nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej - w interesie publicznym, przedsiębiorców oraz klientów, a zwłaszcza konsumentów. Ustawa ta stanowiła swego rodzaju przełom ówczesnego sposobu myślenia ówczesnych podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym. Chodzi tu przede wszystkim o duże przedsiębiorstwa państwowe stanowiące podstawę gospodarki Polski



Ludowej. Przed uchwaleniem ww. ustawy podmioty te toczyły boje o utrzymanie uprzywilejowanej pozycji rynkowej⁵⁰.



Rys. 5.3.2. Tendencja legislacyjna w zakresie wspierania podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym, typ „częstość”, tylko ewaluacje o wartościach ujemnych (oprac. CBPL)

Wykres 5.3.2. prezentujący dane o ewaluacjach ujemnych, a zatem obrazujący jedynie regulacje przeciwstawne wobec wzmacniania roli podmiotów dominujących ekonomicznie również potwierdza tezę, zgodnie z którą najsilniejsza intensyfikacja działań nakierowana na wprowadzenie ładu gospodarczego opartego na mechanizmach konkurencji oraz ograniczeniu monopolu gospodarczego, miała miejsce w latach 1998 – 2000, a więc okresie funkcjonowania koalicji rządzącej Akcja Wyborcza Solidarność – Unia Wolności. Wpisuje się to w okres sprawowania urzędu Wiceprezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów przez Leszka Balcerowicza, w którego filozofii działania było prowadzenie Polski w kierunku zmian prorynkowych⁵¹.

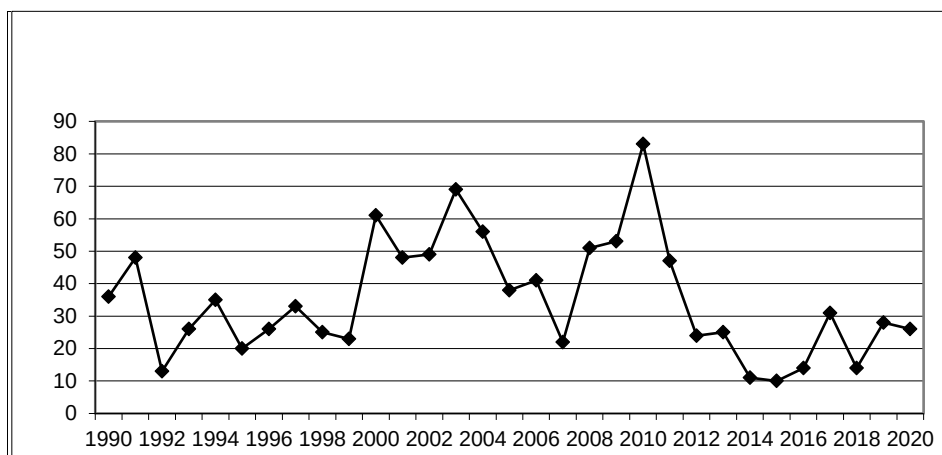
Przez cały okres funkcjonowania koalicji rządzącej AWS-UW jednym z podstawowych celów polityki legislacyjnej było zwiększanie konkurencyjności. Leszek Balcerowicz założenie to konsekwentnie realizował. Jednym z zasadniczych tego przejawów było uchwalenie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2000 r. 122 poz. 1319). Zastąpiła ona poprzednio obowiązujące prawo

⁵⁰ Ten model działania wpisuje się w jedną z koncepcji doktrynalnych, wedle której podmioty, które zdobyły przywileje od władz lub których własny kapitał nadaje charakter monopolistów, nie są zainteresowane postępującym rozszerzeniem wolnego rynku. Zob. M. Weber, *op.cit.* s. 486.

⁵¹ Formalnym tego wyrazem był m. in. tzw. Plan Balcerowicza, tj. pakiet reform ustrojowo-gospodarczych, których realizację zapoczątkowano w 1989 r. Szerzej na ten temat, zob. A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989 – 2012*, Kraków 2013, s. 128.



antymonopolowe. Przełomem było powołanie do życia na podstawie nowych przepisów nowego centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach przeciwdziałania zakłóceniom konkurencji na rynku, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Nowy organ antymonopolowy wyposażono przy tym w daleko idące uprawnienia kontrolne, jak również całkowicie zniesiono możliwość nadużywania pozycji dominującej.



Rys. 5.3.3. Tendencja legislacyjna w zakresie wspierania podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym, typ „częstość”, tylko ewaluacje o wartościach dodatnich (oprac. CBPL)

Wykres 5.3.3. uwzględnia wyłącznie ewaluacje dodatnie, a więc pozytywnie odpowiada na pytanie, czy regulacja służy interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym. Obserwacja ww. wykresu prowadzi do wniosku, że w latach 1994-2013 istniała stała, choć słaba tendencja do wspierania przez ustawodawcę podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym. Z perspektywy socjologii gospodarczej tendencja ta wpisuje się w koncepcję, wedle której tzw. uniwersalne dobra publiczne, w skład których wchodzi: edukacja, ochrona zdrowia, sektor badań i rozwoju, sfera pomocy społecznej, sektor samorządowy wraz z należącymi do niego podmiotami oraz instytucje tego typu, co administracja publiczna, armia, policja, straż pożarna itd. Tak więc uchwalanie regulacji dotyczących interesów podmiotów o dużym potencjale można uzasadniać wzmacnianiem poszczególnych płaszczyzn funkcjonowania sektora publicznego⁵².

Opisana powyżej tendencja do wspierania przez ustawodawcę podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym miała kilka punktów kulminacyjnych. Jednym z nich był okres rządów SLD (lata 2002 – 2004, z punktem kulminacyjnym w roku 2003). Stanowiło to efekt

⁵² J. Gardawski, L. Gilejko, J. Siewierski, R., Towalski, *Socjologia gospodarki*, Warszawa 2008, s. 112.



między innymi odgórnie narzucanych procesów konsolidacyjnych, dotyczących np. sektora energetycznego.

Tendencja do wspierania przez ustawodawcę podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym jest wyraźnie dostrzegalna również w latach 2008 – 2010. Jest to jednak uzasadnione okolicznościami gospodarczymi. Wydaje się bowiem, że w owym czasie ustawodawca na skutek ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego był skoncentrowany bardziej na ochronie własnego rynku i pomocy publicznej kierowanej głównie do dużych firm.

Tymczasem od roku 2011 da się zaobserwować powrót do tendencji umacniającej konkurencyjność i zmniejszanie przewagi podmiotów dominujących. Wynikało to z zaistniałej potrzeby zwiększania ochrony klientów detalicznych przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi po kryzysie finansowym, głównie w branży finansowej. Kolejne lata to utrzymywanie względnie stałej i stabilnej praktyki utrzymywania konkurencyjności w gospodarce.

Warto powołać kilka przykładów ustaw wzmagających i osłabiających tendencję do wzmocnienia dominacji ekonomicznej w roku 2020. Rok 2020 to bardzo trudny okres dla polskiej gospodarki. Wynika to z faktu wystąpienia znacznego spowolnienia gospodarczego jako konsekwencji wystąpienia tzw. lock-down na skutek pandemii wirusa SARS-CoV-2. To zjawisko jest dostrzegalne w polityce legislacyjnej państwa, zwłaszcza w działaniach pomocowych dla przedsiębiorstw państwowych. Regulacje w tym zakresie powstawały zarówno w pierwszym jak i w drugim półroczu 2020 roku. Znakomitym przykładem ww. zjawiska w pierwszym półroczu 2020 r. jest ustawa dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U z 2020 poz. 695). Na jej podstawie wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych. W celu zapewnienia płynności finansowej przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” (PPL) w sytuacji drastycznego spadku ruchu lotniczego nad terytorium RP oraz wynikającym z niego spadkiem wpływów PPL z tytułu opłat lotniskowych konieczne jest uzupełnienie projektu ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych o zmianę, o przepis zwalniający przedsiębiorstwa państwowe z wpłat w okresie stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii, a także 1 roku przed jego wprowadzeniem oraz 1 roku po jego ustaniu.

W drugim półroczu 2020 r. odnotowania wymagają dwie ustawy powstałe z uwagi na pandemię COVID-19. Pierwsza z nich to ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020 poz. 1478). W ustawie tej Minister Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego niejako „przemycił” zapomogi dla tych, których wcześniej wyróżnił dotacjami lub finansował.



Ustawa nie konkretyzuje zasad udzielania wsparcia wobec wszystkich podmiotów, a dotyczy jedynie tych, którzy zostali objęci mecenatem w ramach politycznej decyzji ministra. Ustawodawca ograniczył więc pomoc socjalną wyłącznie do tych, którzy otrzymali już dofinansowanie lub dotację Ministra Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego.

Jako drugą należy wskazać ustawę z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz.U.2020 poz. 1747). Beneficjentami tej ustawy jest spółka PKP PLK S.A. W art. 1 ustawy przewidziano zmianę polegającą na wprowadzeniu do ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2020 r. poz. 292, z późn. zm.) nowego rozdziału umożliwiającego przekazywanie PKP PLK S.A. środków budżetu państwa na podwyższenie kapitału zakładowego PLK SA z przeznaczeniem na inwestycje kapitałowe oraz cele związane z budową, modernizacją przystanków kolejowych. Ustawodawca przewidział, że w 2020 r. minister właściwy do spraw aktywów państwowych – na wniosek ministra właściwego do spraw transportu – przekaze z budżetu państwa środki w wysokości 850 000 tys. zł z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego PKP PLK S.A. Środki uzyskane z budżetu państwa na podwyższenie kapitału zakładowego PKP PLK S.A. zobowiązana jest przeznaczyć wyłącznie na inwestycje kapitałowe, polegające na podwyższeniu kapitału zakładowego spółek zależnych PLK SA i objęciu przez PLK SA nowo utworzonych udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym. Natomiast spółki zależne PLK SA zobowiązane są do wykorzystania otrzymanych środków na zakup środków trwałych w postaci maszyn i urządzeń lub nieruchomości w celu zwiększenia potencjału realizowanych przez nie inwestycji.

Pomimo pandemii COVID-19 odnotowania wymagają również wysiłki legislacyjne polskiego ustawodawcy nakierowane na wsparcie podmiotów państwowych. Jednym z beneficjentów takiego wsparcia jest spółka Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. W ustawie z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U.2020 poz. 2380) przewidziano podejmowanie kolejnych działań w odniesieniu do lotnictwa cywilnego nakierowanych na rozwój rynku transportu lotniczego w Polsce, m.in.: budowę do 2027 r. Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z realizacją niezbędnych połączeń z komponentami sieci kolejowej i drogowej.

Innymi beneficjentami rządowych dotacji są: Kopalnia Soli „Bochnia” sp. z o.o., Kopalnia Soli „Wieliczka” S.A., Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu oraz Kopalni Siarki „Machów” S.A. w likwidacji. Na podstawie ustawy z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o dotacji przeznaczonej dla niektórych podmiotów (Dz.U.2020 poz. 2398), ustawodawca wprowadził zmianę polegającą na wydłużeniu do dnia 31 grudnia 2027 r. udzielania przyznanej tym podmiotom dotacji z budżetu państwa.

Niektóre działania legislacyjne uwzględniające zagadnienie badawcze w postaci wprowadzania nowych regulacji prawnych sprzyjających interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym, dotyczyły kwestii kontrowersyjnych pod względem politycznym, prawnym i społecznym. Przykładem takiej regulacji jest ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o



zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz.U.2020 poz. 1493). Adresatem i jednocześnie podmiotem uprzywilejowanym na podstawie ww. ustawy jest Poczta Polska S.A. Ustawodawca przewidział rekompensatę dla podmiotów, które w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, zrealizowały polecenie Prezesa Rady Ministrów związane bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 z możliwością głosowania korespondencyjnego. Zagadnienie to budzi wiele kontrowersji, bowiem zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie nie ma wątpliwości co do tego, że decyzja Prezesa Rady Ministrów polecająca Poczcie Polskiej S.A. realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym – jest nieważna⁵³.

Poczta Polska S.A. stała się również beneficjentem uprawnienia przyznanego jej na podstawie ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U.2020 poz. 2320). Ustawodawca powierzył jej do czasu przeprowadzenia kolejnego konkursu na operatora, tj. do 2025 r. (w tzw. okresie przejściowym) świadczenie dwóch kategorii usług, tj. usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz tzw. publicznej usługi hybrydowej. Oznacza to przyznanie Poczcie Polskiej S.A. we wskazanym okresie przejściowym dotacji przedmiotowej z budżetu państwa za dostarczanie korespondencji od podmiotów niepublicznych do podmiotów publicznych z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

Podsumowując, wprowadzenie w Polsce, w okresie przemian ustrojowych zapoczątkowanych w latach '90 XX wieku, systemu regulowanej gospodarki rynkowej z założenia miało realizować dwa najważniejsze cele. Pierwszym z nich było umożliwienie przezwyciężenia stanu zacofania gospodarczego, w którym tkwiliśmy co stanowiło pokłosie gospodarki centralnie sterowanej okresu Polski Ludowej. Drugim celem było zapewnienie rzeczywistej restrukturyzacji gospodarki i jej demonopolizacja oraz stworzenie rynku kapitałowego⁵⁴. Jak obrazują to ww. wykresy i prowadzone na ich podstawie rozważania, cel ten był sukcesywnie realizowany.

Analiza polskiego ustawodawstwa z lat 1990-2020 w zakresie omawianego pytania badawczego, tj. wzmocnienia dominacji ekonomicznej prowadzi do wniosku, że długookresową tendencją polskiego ustawodawcy jest dążenie do zapewnienia konkurencyjności rynku. Działania ustawodawcy pozwalają wprowadzić, aby proces ten postępował w sferze ochrony konkurencji i dążenia do redukcji przewagi podmiotów o dużym

⁵³ Szerzej w tym zakresie, zob. B. Opaliński, *Legalność decyzji Prezesa Rady Ministrów w sprawie polecenia Poczcie Polskiej S.A. przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r.*, [w:] *Transformacje prawa polskiego w dobie epidemii COVID-19*, pod red. P. Szustakiewicza i M. Wieczorka, Warszawa-Radom 2020, s. 76 i n.

⁵⁴ Krzykała F., *Wstęp do socjologii gospodarczej*, Poznań 2007, s. 91.



potencjale ekonomicznym. Trzeba jednak zauważyć, że wpływ na taki układ sytuacyjny mają nie zawsze wyłącznie celowe założenia polskiego ustawodawcy (choć te występują od 1993 roku), ale również czynniki o charakterze globalnym. W ostatnim czasie wpływ tych czynników nabiera dość mocno na znaczeniu.

Innym wniosek płynący z analizy danych jest taki, że budowa mechanizmów sterowania konkurencyjnością w coraz większym stopniu zależy od czynników globalnych, niekoniecznie dających się przewidzieć przez ugrupowania rządzące. Znamienne są tu dane na wykresie 5.3.3, uzyskane dzięki ewaluacjom o wartości wyłącznie dodatniej oraz wnioski płynące z ich analizy. Chodzi o pewien paradoks, który wymaga wyjaśnienia. Mianowicie powstała sytuacja, kiedy dwa punkty kulminacyjne w zakresie podejmowania inicjatyw legislacyjnych na rzecz podmiotów mających przewagę gospodarczą, przypadają na okres rządów ugrupowań, które - jak wynika z analizy programów wyborczych i wypowiedzi poszczególnych polityków reprezentujących każde z ugrupowań – prezentowały w tym zakresie całkowicie odmienne poglądy. Pierwszy przypadek, to wspomniany okres rządów SLD, kiedy maksimum tendencji pojawia się w roku 2003. Taki stan rzeczy stanowi – jak się wydaje – efekt odgórnie narzucanych przez ustawodawcę procesów konsolidacyjnych, dotyczących m. in. przedsiębiorców sektora energetycznego.

Druga sytuacja to pierwsza kadencja rządów koalicji PO-PSL. Wówczas przypada kojeny punkt kulminacyjny zaobserwowanej tendencji. Należy przypomnieć, że Platforma Obywatelska w kampanii wyborczej głosiła hasła skupiające się na ograniczeniu roli państwa w gospodarce. Miało to stanowić akcent całkowitego zerwania z ustrojem Polski Ludowej, w którym gospodarka podlegała centralnemu planowaniu i zarządzaniu przez państwo. Szybko okazało się jednak, że koalicja rządząca musi zachować się zgoła odmiennie, aniżeli zakładano w kampanii wyborczej. Było to wymuszone okolicznościami, na które nasz kraj nie miał wpływu. Powstały w ten sposób błąd w ocenie roli sektora publicznego skutował obciążeniem kosztami z tym związanymi przeciętnych podatników.



BIOGRAMY AUTORÓW RAPORTU I CZŁONKÓW CENTRUM BADAŃ PROCESU LEGISLACYJNEGO



Paweł Chmielnicki

Profesor nauk prawnych, Dyrektor Centrum Badań Procesu Legislacyjnego oraz Kierownik Katedry Teorii Prawa i Materialnych Źródeł Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie. założyciel i pierwszy Prezes Zarządu Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes”, redaktor naczelny miesięcznika „Przegląd Prawa Publicznego”. Prowadzi badania nad genezą i efektami regulacji prawnych, które w 2009 r. doprowadziły do odkrycia tendencji długookresowych występujących w zakresie społeczno - gospodarczych źródeł ustaw uchwalanych w Polsce. Autor ponad 200 publikacji naukowych i popularnonaukowych.



Katarzyna Kurzępa – Dedo

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Nauk o Polityce i Administracji Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. W latach 2007-2016 oraz 2017-2019 prodziekan Wydziału Administracji i Nauk Społecznych ds. kierunku Administracja w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Jej zainteresowania badawcze obejmują zagadnienia z zakresu prawa rynku finansowego, w szczególności funkcjonowania sektora instytucji pożyczkowych oraz sposobów minimalizowania ryzyka w działalności instytucji finansowych. Autorka wielu publikacji z obszaru prawa gospodarczego.



Magdalena Malinowska – Wójcicka

Doktor nauk prawnych. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Polskiego Towarzystwa Legislacji. Główny specjalista, koordynator prac legislacyjnych Agencji Badań Medycznych. Koordynator prac legislacyjnych w Departamencie Mieszkalnictwa Ministerstwa Rozwoju. Ekspert w dziedzinie prawa mieszkaniowego. Autorka artykułów poświęconych tematyce prac legislacyjnych i polityki mieszkaniowej państwa.



Dobrochna Minich

Doktor nauk prawnych, politolog, adiunkt w Katedrze Teorii Prawa i Materialnych Źródeł Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego. Sekretarz Zarządu Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes”, autorka licznych publikacji naukowych z zakresu teorii i filozofii prawa, konstytucjonalizmu, teorii władzy państwowej oraz historii myśli polityczno-prawnej.



Dawid van Kędzierski

Doktor nauk prawnych (Uniwersytet Łódzki), absolwent kierunku prawo (Uniwersytet Warszawski) oraz studium prawa angielskiego i europejskiego (University of Cambridge ICE). Radca prawny w departamentach rynków kapitałowych oraz fuzji i przejęć (M&A) kancelarii Gide. Współpracownik naukowy Uczelni Łazarskiego. Jego zainteresowania



akademickie koncentrują się na teorii prawa, ekonomicznej analizie prawa, finansach korporacyjnych oraz prawie insolwencyjnym.



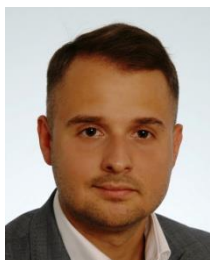
Bartłomiej Opaliński

Doktor nauk prawnych, radca prawny, Adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, Konstytucyjnego i Prawa Pracy Uczelni Łazarskiego, Pełnomocnik Dziekana WPiA ds. aplikacji prawniczych. Jest członkiem Centrum Badań Procesu Legislacyjnego od początku jego istnienia. Od 2017 r. pełni funkcję członka, a od marca 2018 r. zastępcy Przewodniczącego Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich. Jest autorem kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego.



Michał Stachura

Doktor ekonomii, adiunkt w Katedrze Ekonomii i Finansów, Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego. Absolwent matematyki (Uniwersytet Jagielloński), doktor ekonomii (Uniwersytet Łódzki). Autor szeregu publikacji z zakresu statystyki i ekonometrii. Obszar zainteresowań badawczych obejmuje teorię, a także zastosowania statystyki i ekonometrii w finansach, ekonomice zdrowia oraz szeroko rozumianych naukach społecznych.



Bartosz Kotowicz

Asystent w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Doktorant Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Aplikant adwokacki Izby Adwokackiej w Warszawie, autor i współautor wielu publikacji naukowych.



Ewelina Gee – Milan

Asystent w Katedrze Prawa i Postępowania Cywilnego. Przygotowuje rozprawę doktorską w zakresie nadzwyczajnych środków zaskżenia w procesie cywilnym pod opieką Profesor Małgorzaty Manowskiej. Od wielu lat Dyrektor Studenckiej Poradni Prawnej Uczelni Łazarskiego. Członek Global Alliance for Justice Education (GAJE) oraz European Network for Clinical Legal Education (ENCLE). Odznaczona brązowym Krzyżem Zasługi za działalność na rzecz edukacji.



Michał Masior

Adwokat, ukończył ekonomię i studia doktoranckie w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz prawo na Uniwersytecie Warszawskim, członek Forum Myśli Instytucjonalnej. Interesuje się regulacjami jako formą oddziaływania na wybory człowieka i narzędziem realizacji dobra wspólnego. Był współautorem dwóch raportów dla Komisji Europejskiej o efektach liberalizacji dostępu do zawodów w Polsce i jakości usług prawnych, redaktorem monografii o regulacji zawodów prawniczych w wybranych krajach dla Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości i autorem kilkunastu innych publikacji naukowych.



CENTRUM BADAŃ
PROCESU LEGISLACYJNEGO
UCZELNI ŁAZARSKIEGO



Mateusz Słaby

Asystent w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Przedsiębiorca, prawnik, rolnik, mediator. Członek zarządu spółek kapitałowych. Absolwent Prawa (Uczelnia Łazarskiego) oraz Wyceny Nieruchomości (SGH). Wieloletni działacz samorządu studenckiego, wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji oraz Ekonomii i Zarządzania Uczelni Łazarskiego.



Karol Strzala

Członek Centrum Badań Procesu Legislacyjnego. Wicedyrektor programów Zarządzanie oraz Finanse i Rachunkowość na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Uczelni Łazarskiego. Absolwent kierunku prawo na Uczelni Łazarskiego, oraz kierunku finanse i rachunkowość w Szkole Głównej Handlowej. Przedsiębiorca od kilku lat aktywnie prowadzący działalność. Stypendysta Singapore Management University w Singapurze.