



CENTRUM BADAŃ
PROCESU LEGISLACYJNEGO
UCZELNI ŁAZARSKIEGO

25 lat realizacji norm Konstytucji za pomocą ustaw

Raport z badań

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

Autorzy:

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



Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego

Informacje podstawowe

Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego istnieje od 1 października 2018 r. Jego dyrektorem jest prof. 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. WNIOSKI GENERALNE	3
2. METODA BADAŃ	18
3. SPRAWY SPOŁECZNE	21
3.1. Realizacja funkcji redystrybucyjnej państwa	21
3.2. Przeciwdziałanie nadużywaniu wsparcia ze strony państwa	26
3.3 Dostosowywanie sposobów działania do zmian potrzeb społeczno – ekonomicznych ..	29
4. WŁADZA I JEJ KOSZTY	37
4.1. Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej	37
4.2. Nierównowaga siły w stosunkach społecznych i ochrona podmiotów o mniejszym potencjale	42
4.3. Generowanie wydatków na cele publiczne	46
5. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA	51
5.1. Redukcja ryzyka przedsiębiorcy	51
5.2. Koszty i bariery obciążające procesy gospodarowania	58
5.3. Wspieranie podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym	64
BIOGRAMY AUTORÓW RAPORTU I CZŁONKÓW CENTRUM BADAŃ PROCESU LEGISLACYJNEGO.....	71



1. WNIOSKI GENERALNE

Ćwierć wieku jakie upłynęło od uchwalenia obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej daje okazję do weryfikacji działań zmierzających do realizacji jej norm w drodze stanowienia ustaw. Niniejszy raport stanowi podsumowanie aktywności polskiego ustawodawcy w zakresie poszczególnych kategorii spraw społecznych i gospodarczych, których regulowanie znajduje umocowanie w źródle prawa o najwyższej randze. Szczególne miejsce poświęcono analizie znaczenia przedsięwzięć legislacyjnych, jakie miały miejsce w ciągu ostatniej dekady. Zastosowana w referowanych badaniach unikalna, kwalifikatywno – kwantytatywna metoda nazwana lexometria, obejmująca zastosowanie narzędzi modelowania matematycznego, pozwala zweryfikować głoszone w przestrzeni publicznej tezy na temat intencji autorów krajowych inicjatyw legislacyjnych, niekiedy w sposób zaprzeczający popularnemu obrazowi sytuacji.

Omówienie rezultatów badań rozpoczyna ustawodawstwo dotyczące spraw, które mają bodaj największe znaczenie dla budowania dobrej kondycji społeczeństwa. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.) nakłada na Państwo szereg obowiązków związanych z zaspokajaniem potrzeb indywidualnych obywateli, praktycznie we wszystkich sytuacjach kluczowych dla pomyślnego funkcjonowania człowieka we współczesnej rzeczywistości.

Tytułem przykładu można tu wymienić art. 68 ust. 2 – 3 Konstytucji, zgodnie z którym obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Władze są przy tym obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Z kolei art. 70 ust. 2 gwarantuje bezpłatną realizację prawa do nauki w szkołach publicznych. Władze publiczne obowiązane są tworzyć i wspierać systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Osoby, które nie mogą utrzymać się z własnej pracy, które z różnych powodów znalazły się w trudnej sytuacji, mają prawo liczyć na wsparcie państwa, o czym stanowi m.in. art. 67. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Do zabezpieczenia społecznego ma także prawo obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania. Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69). Szczególną uwagę normy Konstytucji poświęcają trosce o potrzeby związane z macierzyństwem i utrzymaniem rodzin. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych (art. 71). Założenia



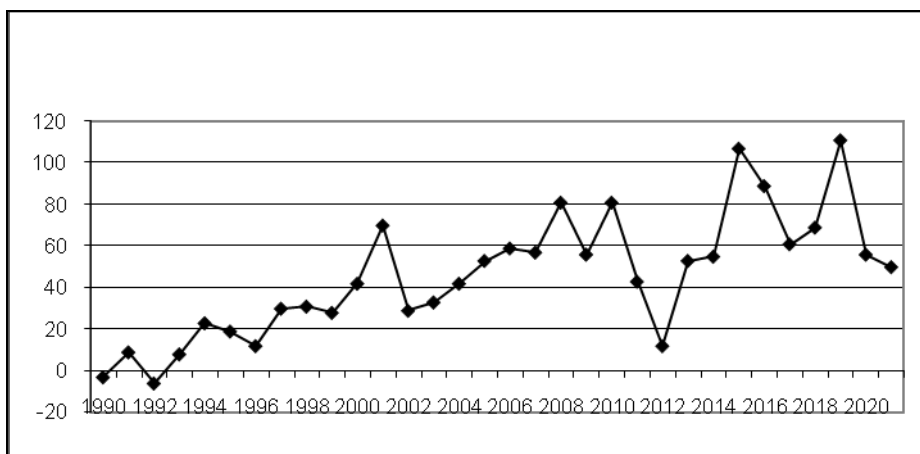
te pozostałyby jednak przepisami martwymi, gdyby nie rozwinięcie ich w drodze ustawodawstwa, co Konstytucja nakazuje wprost.

Sprawy te, generalnie – w pewnym uproszczeniu – można kojarzyć z realizacją funkcji redystrybucyjnej państwa, czy też z ideą budowy państwa dobrobytu. Wyniki badań polskiego ustawodawstwa wskazują, że krajowy prawodawca przeważnie wykazywał nie tylko stałe, ale nawet często – na przestrzeni dłuższych okresów czasu – rosnące zaangażowanie w realizację wskazanych wyżej kategorii norm konstytucyjnych. Można wskazać tylko kilka charakterystycznych momentów, w których tendencja ta doznawała wyraźnego załamania, jak np. lata 2001 – 2002, kiedy to rząd SLD - PSL musiał wykonywać radykalne posunięcia nakierowane na ratowanie gospodarki. W przestrzeni publicznej często pojawia się teza, że dopiero po roku 2015 nastąpił przełom w realizacji funkcji redystrybucyjnej państwa, podawane są przykłady programów takich, „Rodzina 500 plus”, „Leki 5+” „Dobry start”, „Emerytura+”, etc. Zwraca się jednak uwagę przede wszystkim na kwoty wydatków, jakie programy te za sobą pociągają, natomiast znacznie mniej na kwestię, czy programy te składają się na budowę kompleksowego systemu regulacji, stanowiących podstawę budowy państwa dobrobytu. W związku z powyższym warto zadać pytanie, czy intensyfikacja tworzenia prawnych podstaw funkcji redystrybucyjnej państwa rzeczywiście nastąpiła dopiero dzięki rządzącej koalicji parlamentarnej? Interesujące wnioski może tu przynieść porównanie działań podejmowanych przez rządzących w trakcie dwóch kryzysów. Czy osłony socjalne („Tarcze”), jakimi Zjednoczona Prawica próbowała niwelować negatywne skutki pandemii COVID-19, stanowią inną, lepszą jakość działań systemowych, niż inicjatywy legislacyjne, jakimi koalicja PO-PSL starała się przeciwdziałać skutkom globalnego kryzysu finansowego z 2008 r.?

Wyniki badań dowodzą, że koalicja PO-PSL, walcząc ze skutkami globalnego kryzysu finansowego z 2008 r., wykazywała zainteresowanie realizacją funkcji redystrybucyjnej państwa nie mniej, niż Zjednoczona Prawica przeciwdziałająca negatywnym skutkom pandemii COVID-19. Wyniki badań ustawodawstwa z lat 2015 – 2021 wskazują, że aktywność ustawodawcy na polu inicjatyw legislacyjnych poświęconych realizacji funkcji redystrybucyjnej państwa dopiero w 2019 r. uległa, w stosunku początkowego okresu rządów Zjednoczonej Prawicy, znaczącemu wzrostowi nie tylko ilościowemu, ale i jakościowemu. Co istotne, aktywność rządzących na polu zwalczania negatywnych skutków społecznych i gospodarczych pandemii koronawirusa oraz walki z inflacją nie wpłynęła na utrzymanie poziomu zainteresowania ustawodawcy polityką socjalną z 2019 r. Można więc wysunąć hipotezę, iż czynnikiem decydującym o aktywizacji ustawodawcy na polu rozwijania regulacji prosocjalnych są wybory parlamentarne (miały miejsce właśnie w roku 2019). Warto także zauważyć, iż choć uchwalane w latach 2020 - 2021 ustawy skierowane były do grup społecznych o dużej liczebności (np. emeryci, osoby wychowujące dzieci, bezrobotni), a jednocześnie przyznawały one wymierną korzyść (np. trzynasta i czternasta emerytura, bon turystyczny o wartości 500 zł, dodatek solidarnościowy, świadczenie postojowe) to jednak ogólna intensywność podejmowania inicjatyw legislacyjnych związanych z funkcją redystrybucyjną państwa nie była znacząco wyższa niż w czasach, kiedy rządy koalicji PO – PSL zwalczały skutki światowego kryzysu gospodarczego. Różnica polega na wielkości kwot, a nie na samym zainteresowaniu tematem. Patrząc od strony budowy systemu, a nie od strony wielkości środków finansowych, można zauważyć, iż **koalicja PO – PSL**



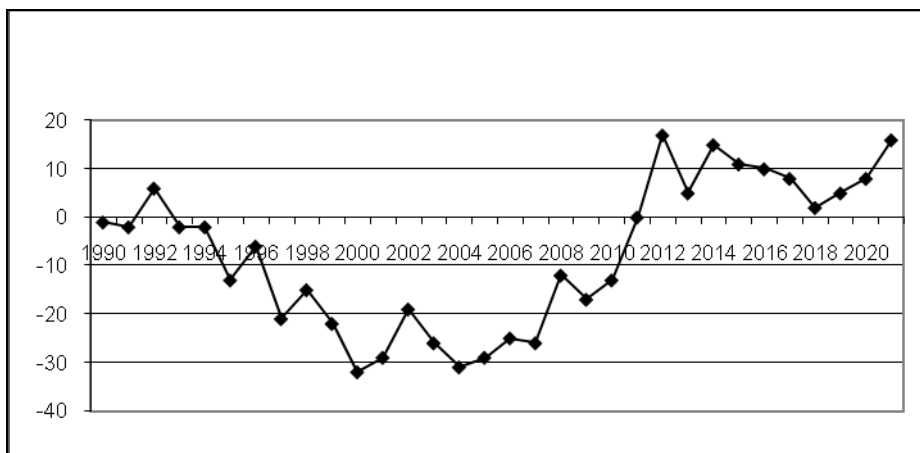
wykazywała co najmniej taki sam (okresowo nawet wyższy) poziom zaangażowania w tworzenie regulacji związanych z realizacją funkcji redystrybucyjnej państwa, co obecna koalicja rządząca (rys. 1).



Rys. 1. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, typ „zliczanie” (oprac. CBPL).

Ogólny poziom ewaluacji ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną państwa w latach 2020 – 2021 okazał się nawet znacząco niższy niż (okresowo) w okresie występowania skutków globalnego kryzysu finansowego z 2008 r., choć trzeba przyznać, że – jednostkowo – regulacje prawne wprowadzone przez Zjednoczoną Prawicę miały bardziej doniosły charakter zarówno jeżeli chodzi o ich powszechność jak i korzyści, które z nich wynikały dla społeczeństwa. Wyniki badań ustawodawstwa uwzględniające ostatni, 2021 rok, wskazują na dalszy spadek znaczenia – dla prawodawcy – problemu realizacji w/w norm Konstytucji, pomimo że przedmiotem badania były również regulacje prawne wprowadzane przez rząd w związku ze znaczącym wzrostem inflacji (zwane łącznie „Tarczą Antyinflacyjną”). Tendencja ta utrzymuje się od 2019 r. pomimo podjętych przez polski rząd działań w latach 2020 – 2021, związanych z kryzysem gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19 oraz rozpędzającą się inflacją.

W przypadku realizacji zadań związanych z funkcją redystrybucyjną, „drugą stroną medalu” jest nadużywanie wsparcia ze strony państwa i legislacyjne przeciwdziałanie takim zachowaniom. Określane są one w ekonomii jako zjawisko „jazdy na górze”. Aż do połowy pierwszej dekady XXI w. w ustawodawstwie dominowała tendencja do pogłębiania, a nie redukcji „efektu gapowicza” (rys. 2).



Rys. 2. Tendencja legislacyjna w zakresie niwelowania efektu „jazdy na gapę”, typ „zliczanie” (oprac. CBPL)

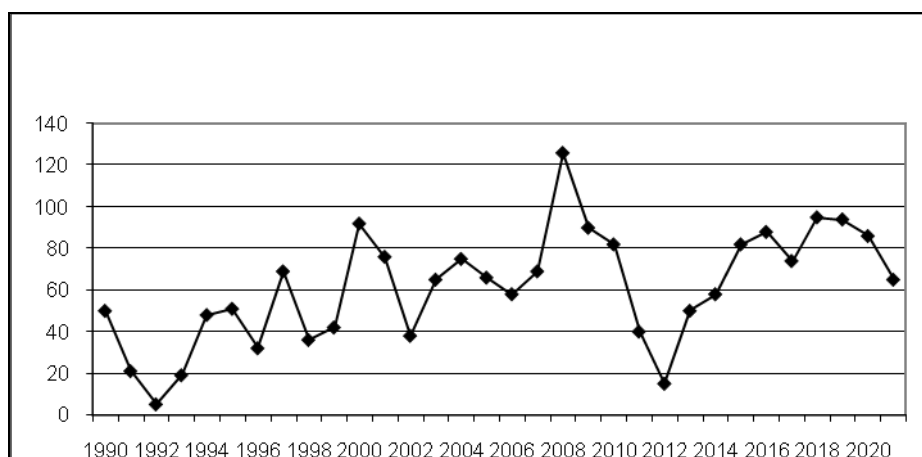
Zmiana tej tendencji zbiegła się z wygraniem wyborów w 2007 r. przez Platformę Obywatelską, będącą w tamtym okresie partią jednoznacznie nawiązującą do neoliberalnej wizji państwa i gospodarki. Przez kilka lat, **od roku 2015 aż do roku 2018 włącznie, zainteresowanie ustawodawcy niwelowaniem niepożądanych zachowań beneficjentów wsparcia publicznego wyraźnie malało**. Wyniki badań za rok 2019 nie pozwalały na jednoznaczne wskazanie, czy chodzi o pojedynczą korektę tej tendencji, czy też o jej zmianę. Obecnie, w świetle wyników badań przeprowadzonych za lata 2020 i 2021 można stwierdzić, iż od 2019 r. ponownie zarysowała się tendencja do niwelowania efektu gapowicza za pomocą ustawodawstwa, do *sui generis* „uszczelniania systemu”.

Rzecz jasna, realizacja nałożonych przez Konstytucję zadań prospołecznych musi pociągać za sobą masywne wydatki publiczne. Zabezpieczeniu prowadzenia prawidłowej gospodarki finansowej państwa służy szereg kolejnych przepisów Konstytucji. M.in. w myśl art. 216 nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Zachowanie równowagi budżetowej nakazuje art. 220, zgodnie z którym zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Ustawa ta nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa. Jednak zachowanie tych wszystkich zasad zależy nie tylko od kształtu pojedynczych regulacji związanych stricte z konstrukcją budżetu, ale od całej praktyki ustawodawczej, która może odnosić się do zwiększania, albo zmniejszania wydatków na realizację zadań publicznych.

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

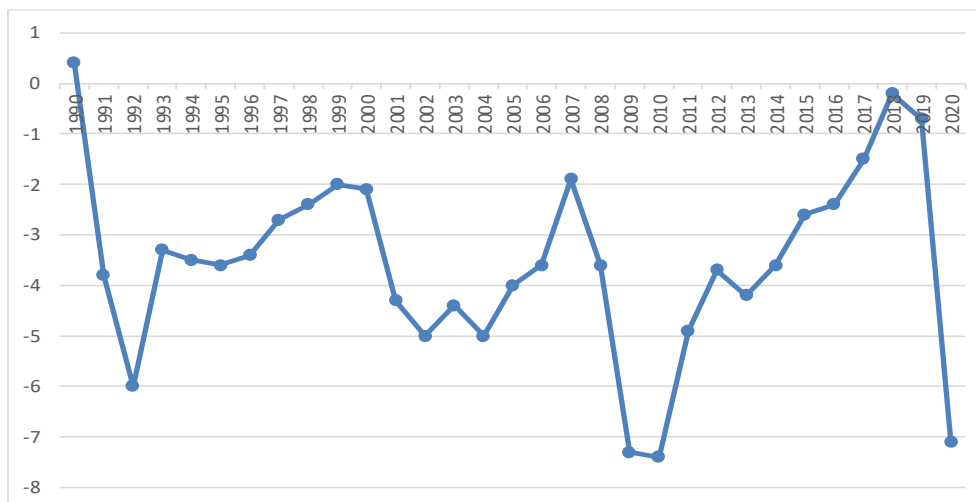


funkcjonowania państwa, przy szczególnym uwzględnieniu kosztów zaspokajania potrzeb indywidualnych.



Rys. 3. Tendencja legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, typ „zliczanie” (oprac. CBPL)

Jak łatwo zauważyć (rys. 3), po roku 1997 ustawodawca wykazywał stałe zaangażowanie w przyjmowanie regulacji zwiększających wydatki na cele publiczne, zaś apogeum tej tendencji przypada na rok 2008. Należy podkreślić, że prezentowane wyniki badań nie odzwierciedlają wolumenu środków publicznych wydawanych na realizację norm Konstytucji, ale – w pewnym uproszczeniu – wolumen inicjatyw legislacyjnych związanych z omawianym problemem. Warto jednak zauważyć, iż działania legislacyjne pozostają w ścisłym związku z danymi wymiernymi w sensie ekonomicznym. Od 1991 r. budżet państwa cechował się permanentnym deficytem, tzn. wydatki znacznie przewyższają osiągnięte dochody. Konstytucja z 1997 r. narzuciła jednoznaczne ograniczenia co do swobody zwiększania zadłużenia, jednak nawet one nie wpłynęły na aktywność krajowego ustawodawcy tak bardzo, jak wydarzenia z roku 2008 r. (ogólnoświatowy kryzys gospodarczy) i poddanie Polski procedurze nadmiernego zadłużenia w ramach Unii Europejskiej. Niezwykle sugestywne są dane lexometryczne za lata 2009 – 2012, kiedy to nastąpił gwałtowny odwrót prawodawcy od tworzenia ustaw generujących wydatki na cele publiczne. Porównując dane badawcze (rys. 3 i 4) zauważyć można ścisłą korelację pomiędzy danymi ekonomicznymi (deficytem), a danymi lexometrycznymi (ewaluacją działania ustawodawcy, który swoją aktywnością legislacyjną może bezpośrednio wpływać na wysokość deficytu publicznego).



Rys. 4. Deficyt budżetowy w Polsce względem PKB w latach 1990-2020 (oprac. K. Strzała na podstawie: Roczniki Statystyczne GUS za lata 1993–2008, Warszawa 1993–2008; Mały Rocznik Statystyczny 2010, Warszawa).

Od 2013 r. tendencja do uchwalania aktów prawnych zwiększających koszty funkcjonowania państwa ponownie uzyskała charakter rosnący. Ustawodawca uchwalał w kolejnych latach coraz więcej ustaw zwiększających wydatki, jednocześnie uchwalając coraz mniej tych, które te wydatki ograniczają. Ponownie, **zebrane dane stoją w opozycji do głoszonej nieraz w przekazie medialnym tezy, iż dopiero Zjednoczona Prawica podjęła zdecydowane działania legislacyjne nakierowane na radykalne zwiększenie wydatków służących zaspokojeniu potrzeb publicznych.**

Od początku 2020 r., świat zмага się z pandemią koronawirusa Covid-19. 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 skalę¹. Z pewnością, generowanie w ostatnich latach aktów prawnych dotyczących wydatków o charakterze socjalnym, jest zgodne z oczekiwaniami znacznej części społeczeństwa, uznającego państwo za swego gwaranta bezpieczeństwa socjalnego. Tendencja ta osłabia jednak szanse państwa na kontynuowanie wzrostu gospodarczego, z uwagi na wzrastające obciążenia budżetu.

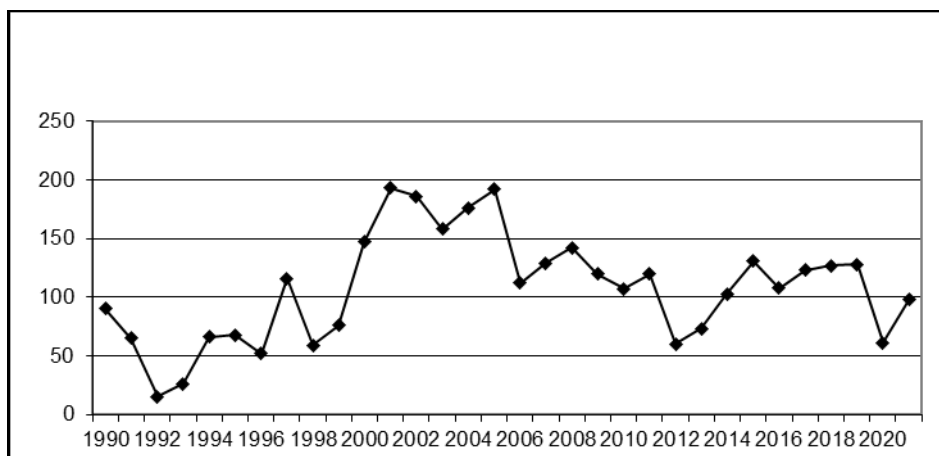
¹ M.in. ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U.2020 poz. 374); ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku 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).



Szczególny niepokój mogą budzić na tym tle najnowsze plany rządzącej koalicji Zjednoczonej Prawicy, ogłoszone praktycznie w przededniu 25 rocznicy uchwalenia Konstytucji RP, bo 24 marca 2022 roku, których skutkiem ma być radykalna zmiana sytuacji budżetu państwa, w kierunku dalszego powiększenia jego deficytu.

Normy Konstytucji RP obejmują szeroki wachlarz zagadnień, które od strony prawnej można przełożyć na problem normatywnego wzmacniania pozycji słabszych stron stosunków społeczno – gospodarczych. Za przykład może służyć art. 24, zgodnie z którym praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, zaś państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Pracownicy mają prawo do obrony swoich interesów względem pracodawców. Konstytucja zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców. Związkom zawodowym przysługuje m.in. prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu (art. 59 Konstytucji). W centrum uwagi ustrojodawcy znalazła się kwestia zabezpieczenia wolności i swobód obywatelskich. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31). Egzekwowaniu praw, wolności i swobód obywatelskich mają służyć mechanizmy praworządności. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45). Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78). Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji (art. 79). Każdy ma też prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80). Ponownie, realny wymiar obowiązywania wymienionych postanowień Konstytucji zależy od sposobu ich rozwinięcia za pomocą ustaw.

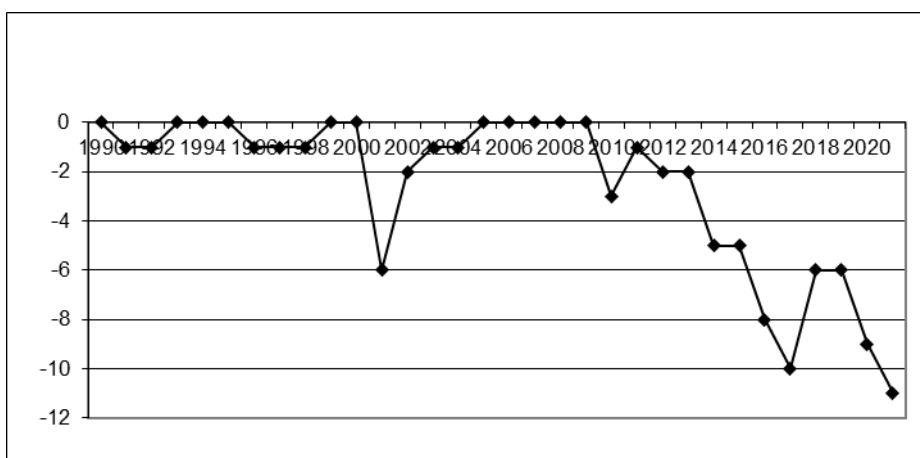
Ujmując rzecz w pewnym skrócie, chodzi tu głównie o regulacje poszerzające (ewaluacja „in plus”), lub redukujące prawa i wolności obywatelskie (ewaluacja „in minus”). Generalnie, można zaobserwować, iż od roku 2004 systematycznie zmniejszało się zainteresowanie ustawodawcy tworzeniem regulacji dotyczących „praw słabszych” (rys. 5).



Rys. 5. Tendencja legislacyjna w latach 1990-2021 w zakresie niwelowania lub pogłębiania asymetrii pozycji stron stosunków społeczno - gospodarczych (oprac. CBPL)

Można twierdzić, że polski system prawny do tego czasu zdążył się „nasycić” rozwiązaniami wyrównującymi szanse. To mogłoby tłumaczyć, dlaczego w ostatniej dekadzie spadła zarówno liczba ustaw dotyczących omawianych kwestii, jak i skala ich oddziaływania. Ciekawe, że 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 zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji wyrównujących szanse była zbliżona do działań podejmowanych w latach 2015 – 2019. przez rządy Zjednoczonej Prawicy. Jest tak, mimo że te ostatnie uważa się powszechnie za zorientowane bardziej prospołecznie. Można powiedzieć, że rządy Zjednoczonej Prawicy od 2015 r. do 2019 r., w zakresie inicjatyw legislacyjnych obliczonych na równość stron stosunków społeczno – gospodarczych, na tle poprzednich okresów charakteryzowały się pewnym umiarkowaniem. Ewaluacja ustaw pozwalała zidentyfikować pozytywne, przeciętne oddziaływanie na poziomie ok. 0,6. Przełom przyniósł 2020 r., gdy w pierwszej połowie roku uchwalono średnio rzecz biorąc o połowę mniej ustaw wpływających na redukcję asymetryczności w relacjach społeczno – gospodarczych, niż w poprzednich latach. Ta tendencja uległa korekcie w roku 2021, na korzyść regulacji wzmacniających „prawa słabszych”. Można by na tej podstawie sformułować tezę, że analizowane tu zagadnienie ponownie staje się jednym z priorytetów w działaniach legislacyjnych polskiego ustawodawcy. Można by, gdyby nie wyniki ewaluacji dotyczące regulacji, których przedmiotem była wyłącznie redukcja praw słabszych stron stosunków społeczno – gospodarczych.

Ujęcie to ujawnia bardzo **niepokojący „rekord trzydziestolecia”** przypadający na **rok 2021, czyli najwyższy historycznie wskaźnik poziomu zainteresowania ustawodawcy redukowaniem standardu ochrony praw podmiotowych** (rys. 6).



Rys. 6. Tendencja legislacyjna w zakresie ustaw pogarszających sytuację podmiotów słabszych w relacjach asymetrycznych w latach 1990-2021, typ „zliczanie”, tylko ewaluacje o wartościach ujemnych (oprac. CBPL)

Zmniejszenie zainteresowania ustawodawcy w 2020 r. rozwiązaniami redukującymi dysproporcje między podmiotami w relacjach asymetrycznych przypisać można by, w pewnym sensie usprawiedliwionej, potrzebie wzmocnienia sprawczości rządu wobec epidemii COVID-19. Należy jednak zauważyć, iż **cały okres rządów Zjednoczonej Prawicy (2016 – 2021) jawi się jako „rekordowy” w zakresie tworzenia regulacji redukujących możliwości działania słabszych stron stosunków społeczno - gospodarczych**. Należy zatem przyjąć, iż wyniki z „Covidowych” lat 2020 – 2021 nie są efektem walki z pandemią, ale wpisują się w ogólny kierunek polityki legislacyjnej aktualnej koalicji rządowej.

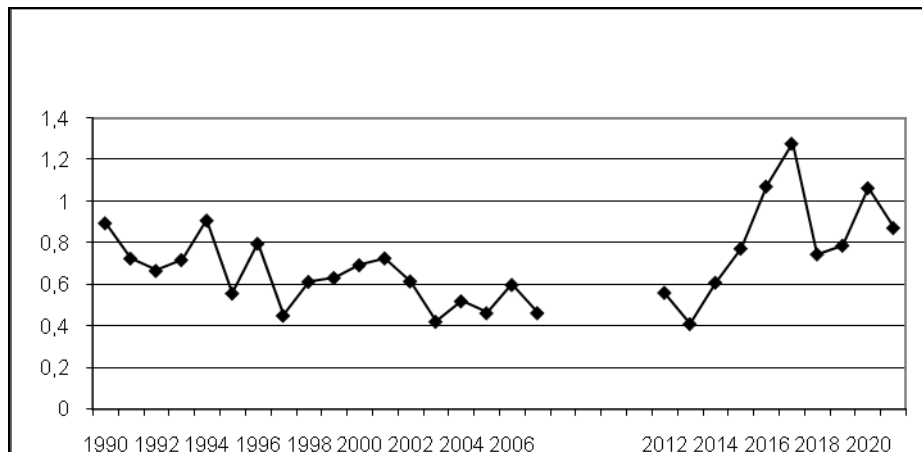
W prezentowanych wynikach badań nie może zabraknąć analizy działań ustawodawcy związanych z regulowaniem mechanizmów funkcjonowania samych władz publicznych. Kwestii tej poświęcona jest de facto większość przepisów Konstytucji, warto jednak przypomnieć pewne rudymentalne założenia, na których opiera się ustrój państwa. Mianowicie, zgodnie z art. 10, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173). Konstytucja nakazuje budowanie struktur publicznych zgodnie z zasadą subsydiarności i oddawanie jak największej części instytucji związanych ze sprawowaniem władzy, wspólnotom obywateli. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej ma zapewnić decentralizację władzy publicznej (art. 15).

Zagadnienie badawcze odnoszące się do wspomnianego obszaru norm konstytucyjnych, definiowane było poprzez kwestię, czy ustawa poszerza kompetencje podmiotów sprawujących władzę. Przez wzmocnienie władzy rozumiana była sytuacja, gdy regulacja służy realizacji interesów podmiotów politycznej władzy publicznej i jej lepszej organizacji.

Analizując przebieg tendencji legislacyjnej w latach 1990 – 2021 ogólnie można zaobserwować kierunek działań prawotwórczych obliczony na wzrost potencjału władzy



publicznej, lecz przyczyny pojawienie się takiej tendencji pochodzą z różnych źródeł oraz odmiennych kontekstów politycznych i społecznych na arenie krajowej, a współcześnie również międzynarodowej. Warto zwrócić w tym kontekście uwagę na fakt, iż regulacja, która powstała przede wszystkim na użytek wzmocnienia potencjału władzy nie tylko daje ekipie rządzącej (kontrolującej legislatywę i egzekutywę) szersze uprawnienia i kompetencje wobec obywateli i ich organizacji, ale i bardzo często ogranicza uprawnienia i kompetencje tzw. trzeciej władzy (judykatury) pozbawiając jej pozycji veto player. Wybuch pandemii SARS-CoV-2 w 2020 r. stanowi świetny przykład wykorzystania sytuacji kryzysowej dla wzmocnienia potencjału władzy rządzących. Pomimo, że w 2021 r. pandemia nie była już zaskoczeniem, rządzący nadal operowali w tym roku krótkotrwałymi, ułomnymi i doraźnymi rozwiązaniami legislacyjnymi tworzonymi *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. 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 najbliższemu decydentowi politycznemu – rodzi niepokój i pytania o kierunek zmian politycznych w Polsce** (rys. 7).



Rys. 7. Tendencja legislacyjna w zakresie poszerzania kompetencji organów władzy publicznej, typ „częstość”, w przypadku omawianego zagadnienia badawczego, w latach 2007 – 2011 wystąpiła przerwa w gromadzeniu danych (oprac. CBPL)

Podobny, bardzo wysoki poziom tendencja osiągnęła także dla 2021 roku, mimo względnego osłabienia w stosunku do roku 2020. Na przestrzeni ostatnich lat, większość parlamentarna pogłębiła marginalizację niezawisłości i niezależności trzeciej władzy. Stan pandemii i kryzysu migracyjnego ułatwia rządzącym stanowienie takiego prawa, które



wykracza poza granice tego, co dotychczas było dozwolone. Problemy geopolityczne dały asumpt do łamania nawet prawa międzynarodowego (vide kwestia traktowania w 2021 r. migrantów usiłujących złożyć wnioski o udzielenie schronienia na terenie RP).

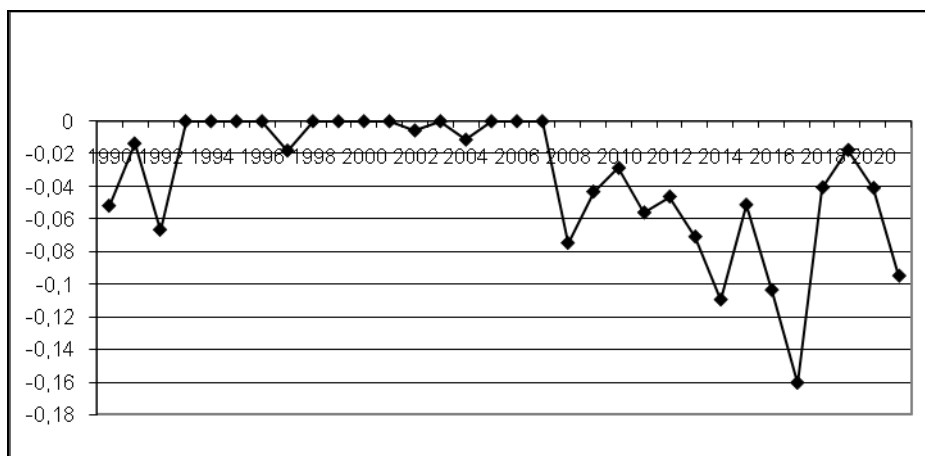
Ostatni blok zagadnień poświęcony jest ustawodawstwu związanemu bezpośrednio ze działalnością gospodarczą. Oczywiście, ustawodawstwo to zyskało szczególny wymiar w ostatnich latach, w realiach pandemii. Nieprzypadkowo, jednym z najbardziej nagłaśnianych celów ustawodawstwa „anty-covidowego” była stabilizacja sytuacji przedsiębiorców, zdjęcie z nich przynajmniej części ryzyka niepowodzenia biznesowego, jakie narasta w związku z pandemią. Właśnie kwestii redukcji ryzyka podmiotów gospodarujących poświęcone było pierwsze z referowanych, w tej części, zagadnień badawczych.

Wśród norm Konstytucji RP dotyczących wolności i praw ekonomicznych, poczesne miejsce zajmuje art. 20 stanowiący, że podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi. Tworzenie regulacji prawnych stanowiących rozwinięcie przepisów Konstytucji, w dużej mierze obliczone jest na zapewnienie stabilizacji obrotu gospodarczego i redukcji poczucia niepewności, które może obciążać przedsięwzięcia o charakterze ekonomicznym. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP). Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków może nastąpić tylko w drodze ustawy (art. 217). Szczególnej ochronie podlega prawo własności, które może być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64).

Ogólnie, z zebranych danych jednoznacznie wynika stałe zaangażowanie ustawodawcy, w latach 1990 – 2021, w tworzenie regulacji redukujących ryzyko przedsiębiorców, przy czym stopień tego zaangażowania jest na przestrzeni analizowanego okresu czasu zróżnicowany. Po 2018 r. dane wykazywały tendencję spadkową pod względem ogólnego poziomu ewaluacji ustaw, ale nie ich znaczenia z punktu widzenia interesów przedsiębiorców. Można powiedzieć, że mniejszej liczbie regulacji towarzyszyła 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. Jednak, w tym samym roku uchwalano także prawa, które nakierowane były na ewaluacyjny efekt „in minus” – t.j. na zwiększanie niepewności w działalności gospodarczej. **Zapoczątkowana w 2020 roku tendencja, polegająca na przyjmowaniu częściej rozwiązań zmniejszających poczucie pewności obrotu gospodarczego, zarysowała się o wiele mocniej w 2021 r. i – co należy podkreślić – była obecna na przestrzeni całego roku. Z całego okresu 1990 – 2021, jest to czwarty najgorszy, pod tym względem wynik, przy czym warto zauważyć, iż trzy z czterech najsłabszych tego rodzaju wyników**



„osiągniętych” w całym okresie 1990 – 2021, przypadły na lata 2016 – 2021 (absolutny rekord przypadł na rok 2017, bardzo źle prezentują się także dane dla roku 2016 – vide rys. 8).



Rys. 8. Tendencja legislacyjna w zakresie redukcji ryzyka przedsiębiorcy, typ „częstość”, tylko ewaluacje o wartościach ujemnych (oprac. CBPL).

Można stwierdzić, iż wyniki ewaluacji za rok 2021 r. wskazują wyraźny spadek ogólnej liczby regulacji redukujących ryzyko przedsiębiorcy, przy jednoczesnym zmniejszeniu się ich doniosłości w obszarze badanego zagadnienia.

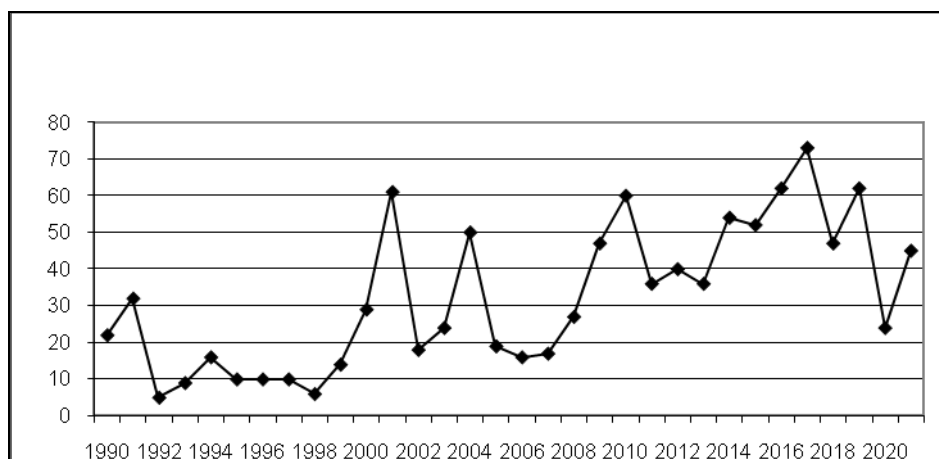
Kolejnym, niezwykle istotnym dla podmiotów gospodarujących zagadnieniem związanym z cytowanymi wyżej przepisami Konstytucji RP jest określenie, w jakim stopniu działalność legislacyjna wpływa na poziom regulacyjnych obciążeń przedsiębiorczości. Do tej problematyki należy zwłaszcza kwestia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej oraz tzw. barier wejścia. 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 (ewaluacje dodatnie) wtedy, gdy ustawa prowadziła do zwiększenia obciążeń dotyczących przedsiębiorców (np. poprzez podwyższenie kosztów transakcyjnych lub stworzenie barier wejścia). Ewaluacje ujemne obejmowały ustawy, których celem było osiągnięcie efektu odwrotnego, t.j. redukcji kosztów i barier.

Generalnie, można zauważyć 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 zaangażowania ustawodawcy w tworzenie rozwiązań generujących koszty i bariery wejścia w prowadzeniu działalności gospodarczej (rys. 9).



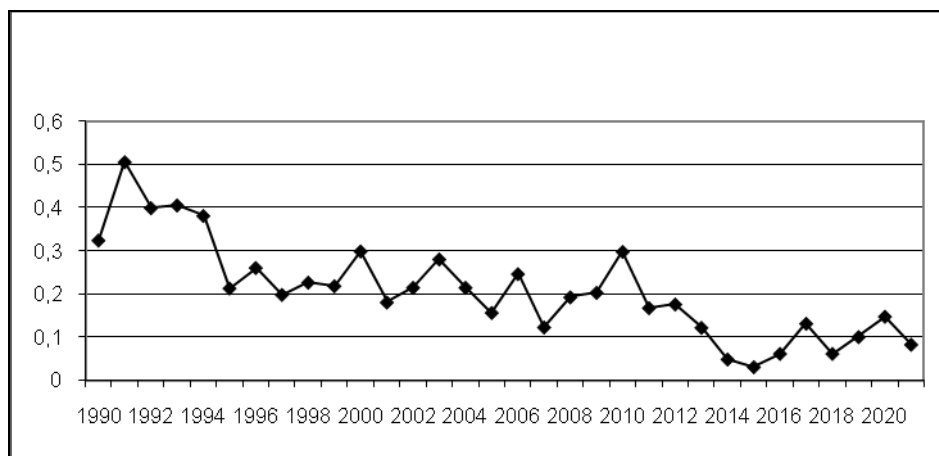
Rys. 9. Tendencja legislacyjna w zakresie poziomu kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej, typ „zliczanie”, tylko ewaluacje o wartościach dodatnich (oprac. CBPL)

W szczególności, analiza wyników ewaluacji dotyczących tylko ustaw zwiększających koszty i bariery potwierdza tezę o niemal stale narastającym ogólnym poziomie regulacyjnych obciążeń przedsiębiorczości. Można zauważyć, iż w roku 2021 ustawodawca powrócił na ścieżkę z lat poprzednich, wiodącą do zwiększenia obciążeń działalności gospodarczej. Oczywiście, należy też dodać, że ustawodawca w okresie rozpoczynającym się po 2008 r. w sposób systematyczny podejmował wysiłki zmierzające do obniżenia regulacyjnych obciążeń przedsiębiorczości. Należy podkreślić, że stale wzrastający poziom obciążeń regulacyjnego jest rezultatem nie tego, że ustawodawca nie dąży do obniżenia obciążeń, lecz tego, że działania o skutkach przeciwnych (tj. zwiększających obciążenia regulacyjne) po prostu przeważają. Nie zmienia to faktu, że **trzy z pięciu najwyższych w zakresie tworzenia rozwiązań generujących koszty i bariery wejścia w prowadzeniu działalności gospodarczej wyników, „osiągniętych” przez ustawodawcę w okresie 1990 – 2021, przypada na rządy Zjednoczonej Prawicy**. Apogeum tendencji to rok 2017.

Ostatnie pytanie badawcze miało na celu weryfikację tego, czy inicjatywy ustawodawcze sprzyjają wzrostowi zdolności podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym do wygrywania rywalizacji na rynku, czy sprzyjają osiągnięciu przez nie lepszego rezultatu ekonomicznego, czy też odwrotnie – promują interesy „słabszych graczy”, kosztem silniejszych. Kwestia ta jest wielokrotnie podkreślana w przepisach Konstytucji z 1997 r., jak choćby w art. 216 ust. 3, który przesądza, że ustanowienie monopolu może nastąpić jedynie w drodze ustawy. Władze publiczne mają chronić konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed



nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76). Szczególne znacznie, założenia ustrojodawcy znajdują w odniesieniu do gry sił rynkowych w sferze produkcji rolnej. Twórcy Konstytucji przesądzili bowiem, że podstawą ustroju rolnego państwa jest bowiem gospodarstwo rodzinne (art. 23).



Rys. 10. Wykres danych uzyskanych przy zastosowaniu metody „zliczanie” za lata 1990 – 2021 (oprac. CBPL)

Analiza polityki legislacyjnej, w kontekście wprowadzania przez ustawodawcę regulacji prawnych sprzyjających, bądź nie, interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym pozwala stwierdzić, że – generalnie – starał się on dość konsekwentnie realizować idee wyrażone przepisami Konstytucji RP, t.j. redukować przewagę podmiotów gospodarczych dominujących swoim potencjałem, nad pozostałymi. W ostatnim okresie pogłębiła się tendencja w tym zakresie. Przyczyn takiego zjawiska należy upatrywać zarówno w kontynuowaniu przez ustawodawcę walki z pandemią wirusa SARS-CoV-2 jak również w wysiłkach legislacyjnych nakierowanych na walkę z rosnącą inflacją. Wydaje się, że te dwa zagadnienia były priorytetem partii rządzącej w 2021 roku. Pomimo tego wypada odnotować, iż w tym samym czasie przyjęto także bardzo istotne regulacje nakierowanych na wzmocnienie podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym, zaś dotyczyły one przede wszystkim firm z udziałem Skarbu Państwa.

Podsumowując, analiza lexometryczna prowadzi do wniosku, iż ostatnia dekada, a zwłaszcza przypadający w jej trakcie czas pandemii SARS-CoV-2, nie była dobrym okresem dla rozwijania norm Konstytucji z 1997 r. Zwłaszcza „pandemiczne” lata posłużyły do nadużywania kryzysowych regulacji prawnych i wykorzystywania ich w innym celu, niż tylko przeciwdziałania zagrożeniu dla życia i zdrowia obywateli. **Wyniki ewaluacji potwierdzają także ściśle powiązania pomiędzy reakcjami władzy na kryzys i stanem rządów prawa. Stan pandemii umożliwił rządzącym stanowienie takiego prawa, które wykracza poza granice tego, co dotychczas było dozwolone. Jest to wyraz jego**



CENTRUM BADAŃ
PROCESU LEGISLACYJNEGO
UCZELNI ŁAZARSKIEGO

instrumentalizacji, którą należy rozumieć jako taką modyfikację porządku prawnego prowadzącą do pojawienia się tendencji autorytarnych.



2. LEXOMETRIA JAKO 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 założeniu², 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, ale obejmuje analizę zachowań ustawodawcy już od roku 1990. Najnowsza transza badań dotyczy okresu 1 stycznia 2021 – 31 grudnia 2021 r. Ewaluacji podlegało w 2021 r. 158 ustaw. Warto nadmienić, iż badania dotyczące lat 2020 – 2021 obejmują najważniejsze, uchwalone dotąd przez polski parlament regulacje, dotyczące przeciwdziałania pandemii COVID – 19 i zwalczaniu jej skutków społeczno – gospodarczych.

²Szerzej 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.



W ramach projektu przeprowadzono kompleksowe badanie całego procesu ustawodawczego w jednym kraju (Polska), na przestrzeni długiego okresu czasu – już ponad trzydziestu lat (ponad 4400 ustaw). Ustalenie występowania określonych powodów tworzenia konkretnej 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 Likerta³, 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

³R.Likert „A Technique for the Measurement of Attitudes. Archives of Psychology” 1932, nr 140, s. 1–55.



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”). 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

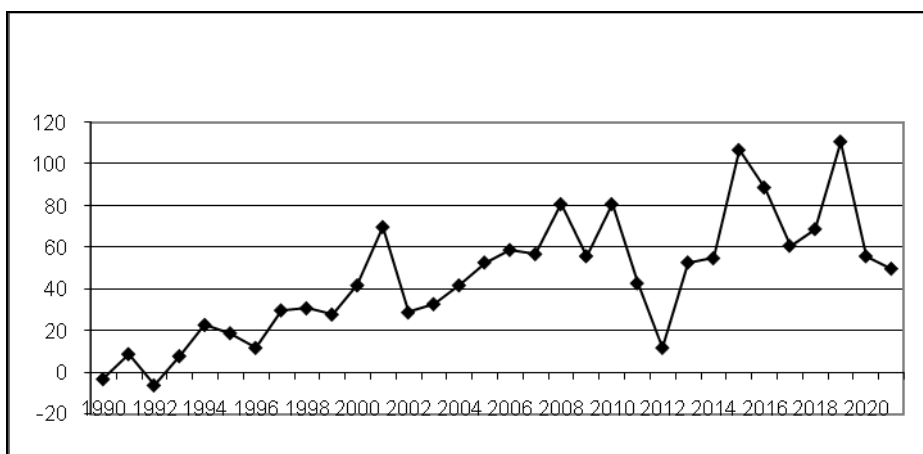
Wyniki badań ustawodawstwa uwzględniające 2021 r. potwierdzają obserwacje poczynione w odniesieniu do aktywności polskiego ustawodawcy w poprzednich latach, dotyczącej jednego z najważniejszych aspektów funkcjonowania współczesnego państwa, tzw. funkcji redystrybucyjnej. Chodzi o rolę państwa polegającą na rozdzielaniu części wypracowanych wspólnie w ramach państwa dóbr, poprzez przydział środków finansowych, rzeczy i usług różnym grupom społecznym. Według potocznej opinii, dopiero po 2015 r. można zaobserwować w Polsce wyraźne wzmocnienie funkcji redystrybucyjnej państwa w związku z wprowadzeniem powszechnych programów socjalnych takich jak: „Rodzina 500 plus”, „Leki 5+”, „Dobry start” czy „Emerytura+”. Jak wskazano powyżej, wyniki badań ustawodawstwa uwzględniające 2021 r. wskazują na dalszy spadek znaczenia – dla ustawodawcy – regulowania funkcji redystrybucyjnej państwa, pomimo że przedmiotem badania były również regulacje prawne wprowadzane przez rząd w związku ze znaczącym wzrostem inflacji (zwane łącznie „Tarczą Antyinflacyjną”). Tendencja ta utrzymuje się od 2019 r. pomimo podjętych przez polski rząd w latach 2020 - 2021 działań związanych z kryzysem gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19 oraz rozpędzającą się inflacją. Należy bowiem wskazać, że jednym z najważniejszych elementów walki państwa ze skutkami obostrzeń, w tym częściowego *lock-downu* kraju są w dalszym ciągu powszechne programy pomocowe zwane łącznie „Tarczą Antykryzysową”. Programy te kierowane są w szczególności do przedsiębiorców z sektora MSP (często prowadzących działalność gospodarczą jako osoby fizyczne) np. w postaci bezzwrotnych pożyczek oraz do osób, które utraciły pracę w związku z pandemią (np. świadczenie postojowe) dla wybranych branż. W związku z powyższym, w dalszym ciągu aktualne pozostaje pytanie czy rzeczywiście jest tak, że intensyfikację rozwoju funkcji redystrybucyjnej państwa społeczeństwo zawdzięcza dopiero aktualnie rządzącej koalicji? Np. czy Zjednoczona Prawica intensywniej walczy z negatywnymi skutkami pandemii COVID-19 na gospodarkę niż koalicja PO – PSL starała się przeciwdziałać skutkom globalnego kryzysu finansowego z 2008 r.?

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 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 „zliczanie” (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 społeczne.⁴ 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.

Należy zwrócić uwagę, że liczba ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną państwa w latach 2008 – 2009 była znacząco wyższa niż w latach 2020 – 2021 (138 ustaw do 106

⁴ 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.

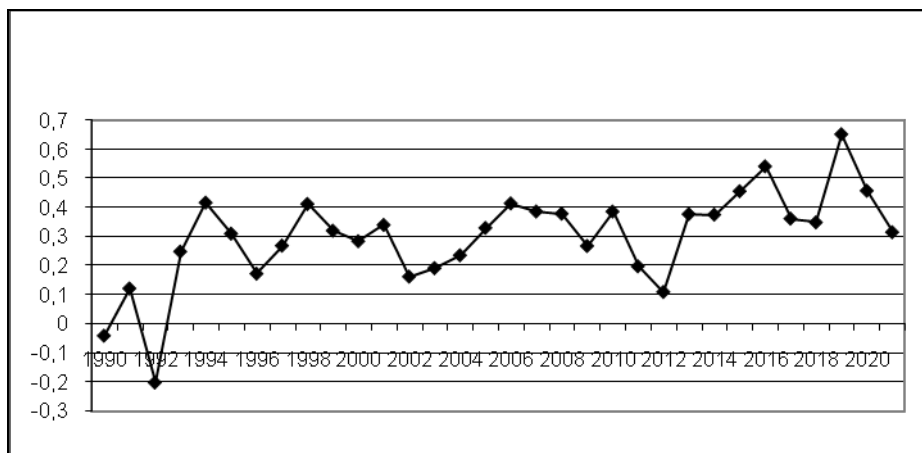


ustaw). Porównanie danych z ww. lat jest o tyle interesujące, iż dotyczy okresu dwóch wielkich kryzysów gospodarczych. Można zatem postawić tezę, że koalicja PO – PSL walcząc z globalnym kryzysem finansowym z 2008 r. realizowała funkcję redystrybucyjną państwa w niemniejszym stopniu niż Zjednoczona Prawica przeciwdziałając negatywnym skutkom pandemii COVID-19. Jednocześnie z danych modelowanych metodą „częstość” (rys. 3.1.2) wynika, że współczynnik dla ustaw w latach 2008-2009 wynosił od 0,27 (w 2009 r.) do 0,38 (w 2008 r.), podczas gdy w latach 2020-2021 współczynnik ten wahał się od 0,32 (w 2021 r.) do 0,46 (w 2020 r.). Powyższe oznacza zatem, że choć Zjednoczona Prawica uchwaliła znacząco mniejszą liczbę ustaw, których celem było przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19, to jednak miały one nieznacznie większą doniosłość niż w czasach walki koalicji PO-PSL z kryzysem finansowym z 2008 r.

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 społeczeństwie.⁵ Koresponduje to z wynikami analizy danych 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).

⁵ 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.



Rys. 3.1.2. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, typ „częstość”(oprac. CBPL).

Wyniki badań modelowanych metodą „częstość” prowadzą do konstatacji, że po 2012 r. występowała trwała tendencja wzrostowa utrzymująca się aż 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+”. Oczywiście, nie może umknąć uwadze fakt, iż był to rok wyborów parlamentarnych.

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. i była kontynuowana w 2021 r., kiedy to odnotowano 50 ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną państwa. Wynik ten uwzględnia również ustawy wchodzące w skład pakietu tzw. „Tarczy Antyinflacyjnej”. Najbardziej doniosłymi społecznie ustawami uchwalonymi w 2021 r. były:

- Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U.2020 poz. 432), która dotyczyła wypłaty w IV kwartale 2021 r. kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów;
- Ustawa z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 2349), która wprowadza zwolnienie z akcyzy energii elektrycznej sprzedawanej gospodarstwom domowym od 1 stycznia do 31 maja 2022 r. oraz obniżkę stawki tego podatku dla innych odbiorców, a także przewiduje obniżkę stawek akcyzy na paliwa w okresie od 20 grudnia do 31 grudnia tego roku i od 1 stycznia do 31 maja 2022 r.;
- Ustawa z dnia 9 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz.U. 2022 poz. 1), która ma na celu wprowadzenie dodatkowego świadczenia w celu wsparcia budżetu domowego oraz



zwiększenia poczucia bezpieczeństwa energetycznego i socjalnego dla gospodarstw domowych, którego dochody nie przekraczają 2100 zł w gospodarstwie jednoosobowym albo 1500 zł na osobę w gospodarstwie wieloosobowym.

Wyniki badań ustawodawstwa z lat 2015 – 2021 wskazują, że funkcja redystrybucyjna państwa w 2019 r. uległa, w stosunku początkowego okresu rządów Zjednoczonej Prawicy, znaczącemu wzrostowi nie tylko ilościowemu, ale i jakościowemu. Był to jednak ewenement. Co istotne, nawet aktywność rządu na polu zwalczania negatywnych skutków społecznych i gospodarczych pandemii koronawirusa oraz walki z inflacją nie wpłynęła na utrzymanie takiego poziomu zainteresowania ustawodawcy regulacjami prospołecznymi, jak w 2019 r. Choć uchwalane w latach 2020 – 2021 ustawy skierowane były do grup społecznych o dużej liczebności (np. emeryci, osoby wychowujące dzieci, bezrobotni), a jednocześnie przyznawały one wymierną korzyść (np. trzynasta i czternasta 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 2021 r. (50 ustaw) uległa dalszemu spadkowi. W 2019 r. odnotowano 111 ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną państwa, podczas gdy w 2020 r. było to już 56 ustaw. Wynik za 2021 r. jest najniższy od 2012 roku, kiedy to odnotowano wyłącznie 12 regulacji związanych z polityką społeczną państwa. Powyższe zjawisko potwierdzają również wyniki modelowane metodą „częstość”. Współczynnik ten w 2021 r. spadł z poziomu 0,46 w 2020 r. do 0,32 w 2021 r. To zaś oznacza, że społeczno-gospodarcze znaczenie ustaw uchwalanych w 2021 r. było najniższe od 2012 r., kiedy to współczynnik ten wynosił 0,11.

Wyniki przeprowadzonych badań prowadzą do wniosku, że doniosłość programów społecznych wprowadzanych 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 poważnych zmian systemowych. Podobnie należy ocenić walkę rządu Zjednoczonej Prawicy z negatywnymi skutkami pandemii COVID-19. Jak wskazano powyżej liczba ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną państwa w latach 2020 – 2021 była znacząco niższa niż w okresie występowania skutków globalnego kryzysu finansowego z 2008 r., choć regulacje prawne wprowadzone przez Zjednoczoną Prawicę miały bardziej doniosły charakter zarówno jeżeli chodzi o ich powszechność, jak i korzyści, które z nich wynikały dla społeczeństwa.

Ponadto, należy prognozować że liczba ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną państwa w 2022 roku utrzyma się na dotychczasowym poziomie. Stopniowo powinna zmniejszać się liczba ustaw uchwalanych w związku kryzysem gospodarczym wywołanym



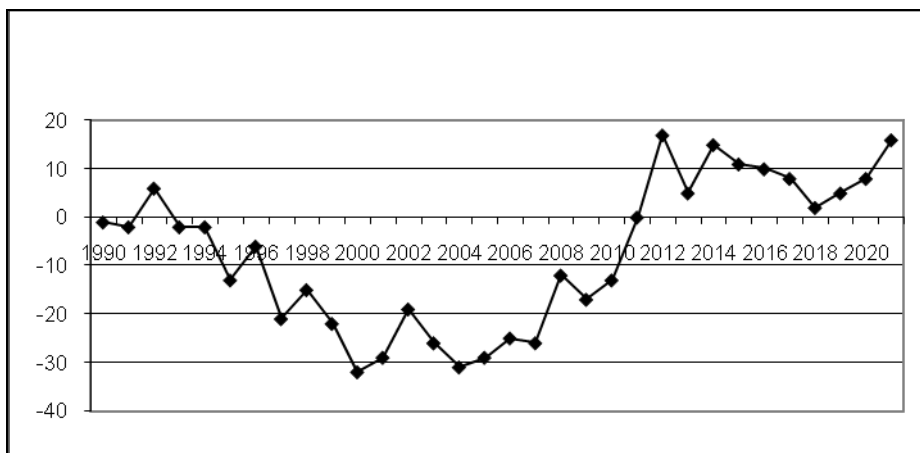
pandemią COVID-19, a jednocześnie należy spodziewać się wzmożonej aktywności ustawodawcy w zakresie regulacji prawnych niwelujących skutki inflacji.

3.2. Przeciwdziałanie nadużywaniu wsparcia ze strony państwa

Realizacja funkcji redystrybucyjnej państwa obciążona jest zawsze ryzykiem, iż pewna część środków publicznych trafi do podmiotów, które nie powinny ich otrzymać. Zjawisko takie, jeżeli zacznie przybierać znaczące rozmiary, 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 realizowanego modelu państwa i gospodarki. Omawiane zagadnienie badawcze dotyczy zatem kwestii bardzo istotnej z punktu widzenia systemowego: czy prawotwórcy dążą do redukcji zjawiska polegającego na pozyskaniu jakiegoś dobra na zasadzie „wyłudzenia świadczenia”. W terminologii nauk ekonomicznych, zachowanie takie określane jest najczęściej jako „jazda na gapę” (ang. *free-rider effect*). Problem jazdy na gapę nakłada się na zjawisko pokrewne, jakim jest tzw. efekt Ringelmann’a. Według francuskiego ekonomisty 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, ponieważ pojawia się zjawisko „przerzucania ciężaru pracy na innych”.

W przypadku świadczeń publicznych, opisywane wyżej oba efekty (jazdy na gapę i Ringelmann’a) przejawiają się w zachowaniu osób, które korzystają ze wsparcia publicznego, choć mogą zrealizować obrane przez siebie cele działania korzystając z własnych zasobów. W ramach referowanego projektu badawczego, jako regulacje których cel jest zgodny z założeniem zawartym w zagadnieniu (pytaniu) badawczym klasyfikowane są te ustawy, które ograniczają możliwości zachowań takich, jak opisane wyżej, np. poprzez poszerzenie środków kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych.

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”.



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

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 wyborów w 2007 r. przez Platformę Obywatelską, będąca 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 zarówno profil ideologiczny największej partii rządzącej, jak i ogólna sytuacja gospodarcza i prawna stymulowały w tamtym okresie polskiego ustawodawcę do większego zaangażowania w tworzenie regulacji, które redukowałyby zbędne wydatki publiczne.

Zwraca jednak uwagę, że kiedy tylko pojawiły się oznaki poprawy sytuacji gospodarczej (np. deficyt w 2012 r. spadł do 3,9% PKB), zmieniła się także tendencja w zakresie tworzenia regulacji mających na celu eliminowanie „efektu gapowicza”. Przez kilka lat, od roku 2015 aż do roku 2018 włącznie, zainteresowanie ustawodawcy niwelowaniem niepożądanych zachowań beneficjentów wsparcia publicznego wyraźnie malało. Wyniki badań za rok 2019 nie pozwalały na jednoznaczne wskazanie, czy chodzi o pojedynczą korektę tej tendencji, czy też o jej zmianę. Obecnie, w świetle wyników badań przeprowadzonych za lata 2020 i 2021 można stwierdzić, iż od 2019 r. ponownie zarysowała się tendencja do niwelowania efektu gapowicza za pomocą ustawodawstwa.

Rok 2021 dostarczył charakterystycznych przykładów regulacji służących niwelowaniu efektu gapowicza. Jednym z nich jest ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że dotychczasowe zwolnienie od zakazu handlu, którego beneficjentem miały być placówki pocztowe, było jaskrawo nadużywane. Jak podniesiono, „...po wejściu w życie ustawy pojawił się też problem omijania zakazu handlu w niedzielę przez powoływanie się przedsiębiorców prowadzących placówki



handlowe (początkowo głównie sklepy ogólnospożywcze należące do jednej z sieci franczyzowych) na wyłączenie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy, tj. posiadanie statusu placówki pocztowej w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe. Z czasem tę lukę prawną zaczęły wykorzystywać także inne duże sieci handlowe, jak również mali przedsiębiorcy, czyniąc ograniczenie handlu w niedzielę coraz większą fikcją. Nie ulega wątpliwości, że w takich wypadkach mamy do czynienia ze zjawiskiem łamania zasady uczciwej konkurencji i interwencja staje się konieczna. (...) Proponowana zmiana art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy polega na przesądzeniu, iż z wyłączenia spod zakazu handlu mogą korzystać placówki pocztowe, których przeważająca działalność polega na świadczeniu usług pocztowych w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, a nie – jak to wynika z obecnie obowiązującej ustawy – wszystkie placówki pocztowe. Takie doprecyzowanie przepisu jest konieczne i oczekiwane społecznie ze względu na praktykę stosowania tego przepisu w obecnym jego brzmieniu. Polega ona na korzystaniu z wyłączenia spod zakazu handlu przez typowe placówki handlowe, które dzięki uzyskaniu statusu placówki pocztowej mogą prowadzić handel we wszystkie niedziele i święta, czego nie mogłyby czynić nie mając takiego statusu, bowiem zakres działalności handlowej prowadzonej przez takie placówki nie jest objęty pozostałymi wyłączeniami spod zakazu handlu...”. Inny, interesujący przykład to rozwiązania ujęte w ustawie z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych. Wskazano, iż zmiany w prawie są konieczne ze względu na praktykę pozyskiwania uprawnień zawodowych poprzez zaliczenie kursów zawodowych w formie online, nie gwarantującej realnego osiągnięcia efektów uczenia się. Projektodawcy podkreślili, iż dzięki zmianie „...generalnie nie będzie już takiej możliwości, aby ktokolwiek mógł próbować obejść przepisy prawa, które już w tej chwili obowiązują, i korzystać z różnych kursów online, które nie spełniają żadnych kryteriów i nie ma możliwości ocenienia, kto taki kurs prowadzi, jakie są założenia programowe, jaka jest kadra dydaktyczna, jaki jest egzamin albo czy to w ogóle miało miejsce. Przepisy rozporządzenia wyraźnie odwołują się do ścisłych kwalifikacji, które trzeba będzie udowodnić jakimś konkretnym dokumentem, a zdobycie tego dokumentu będzie odbywało się na zasadach określonych w przepisach prawa”.

Z drugiej strony, w 2021 r. pojawiły się także regulacje literalnie stanowiące „antytezę” założenia zawartego w omawianym zagadnieniu badawczym, t.j. sprzyjające powstawaniu „efektu gapowicza”. Oczywiście, ze zrozumiałych powodów, projektodawcy prawie nigdy nie sygnalizują możliwości pojawienia się takiego właśnie efektu proponowanej regulacji. Jednak analiza dyskusji na projektem legislacyjnym pozwala na ustalenie, iż efekt taki jest niekiedy „wpisany” w tworzone rozwiązania. Tak było w przypadku ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów. Prezydium NSZZ „Solidarność” podniosło w odniesieniu do tego projektu, że jest to kolejne świadczenie, które „...niestety będzie zasilalo także tych, którzy dodatkowego wsparcia nie wymagają. Trudno jest takie rozwiązanie uzasadniać sprawiedliwością społeczną, biorąc pod uwagę, że przyznanie świadczenia nie uwzględnia dochodów pochodzących z innych źródeł, nie licząc rencistów i osób pozostających na wcześniejszych emeryturach, którym z uwagi na przekroczony limit dochodów świadczenie zawieszono”.



Podobny problem zdiagnozowano w odniesieniu do ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw. Chodzi o wsparcie, ze środków budżetu państwa, osób podejmujących i odbywających odpłatne studia w języku polskim na kierunku lekarskim. Projektodawcy założyli, że studenci, którzy zdecydują się na skorzystanie z kredytu na studia medyczne, uzyskają możliwość pokrycia częściowego albo całkowitego kosztu kształcenia na tych studiach ze środków pochodzących z budżetu państwa, a następnie, po spełnieniu warunków określonych w projektowanej ustawie, jego częściowego lub całkowitego umorzenia. Rzecz w tym, że jak zadeklarowali sami autorzy projektu ustawy, korzyść ta nie będzie powiązana z sytuacją majątkową studenta, czyli będzie dostępna także dla osób dobrze sytuowanych. Usprawiedliwiono takie rozwiązanie tym, że „...ewentualne wprowadzenie ograniczeń w zakresie możliwości skorzystania z kredytowania studiów na kierunku lekarskim w zależności od sytuacji materialnej kredytobiorcy negatywnie wpłynęłoby na zakres oddziaływania zaproponowanej regulacji, poddając w wątpliwość przyświecające jej cele, a także z pewnością przełożyłoby się na niski poziom zainteresowania kredytem wśród potencjalnych kredytobiorców. W związku z powyższym (...) przewidziano, że 100% studentów uprawnionych skorzysta z możliwości kredytowania studiów medycznych, a po spełnieniu wymogów określonych w projekcie ustawy oraz rozporządzenia – 100% z nich zostanie umorzonych”.

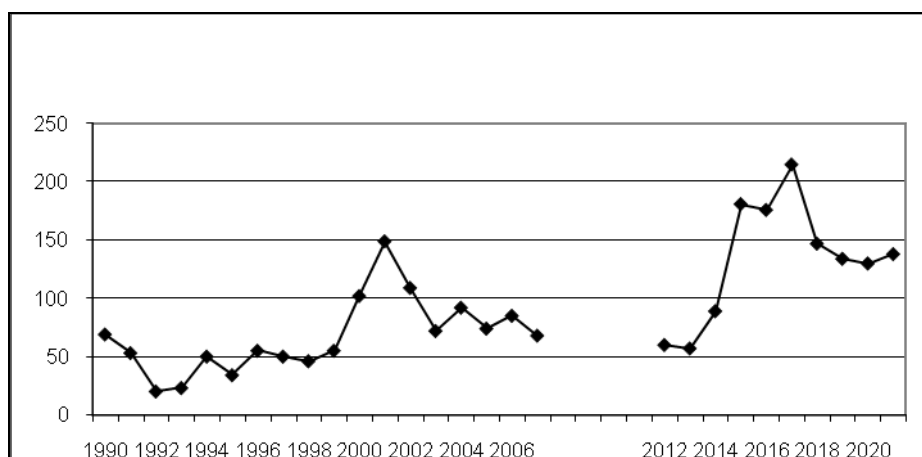
Reasumując, pomimo zaistnienia ewidentnych przypadków tworzenia regulacji generujących „efekt gapowicza” można stwierdzić, że ustawodawca w ostatnich latach, ponownie przywiązuje coraz większą wagę do eliminowania przypadków nadużywania systemu. Wydaje się, iż może to wynikać z presji powodowanej pogorszeniem się ogólnej sytuacji społeczno – gospodarczej, która skłania do większej troski o efektywność kierowania beneficjów publicznych do poszczególnych grup adresatów.

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 – 2021 obrazuje wykres na rys. 3.3.1.



Rys. 3.3.1. Tendencja legislacyjna w zakresie specjalizacji rozwiązań prawnych, w latach 1990 – 2021, typ „zliczanie” (oprac. CBPL).

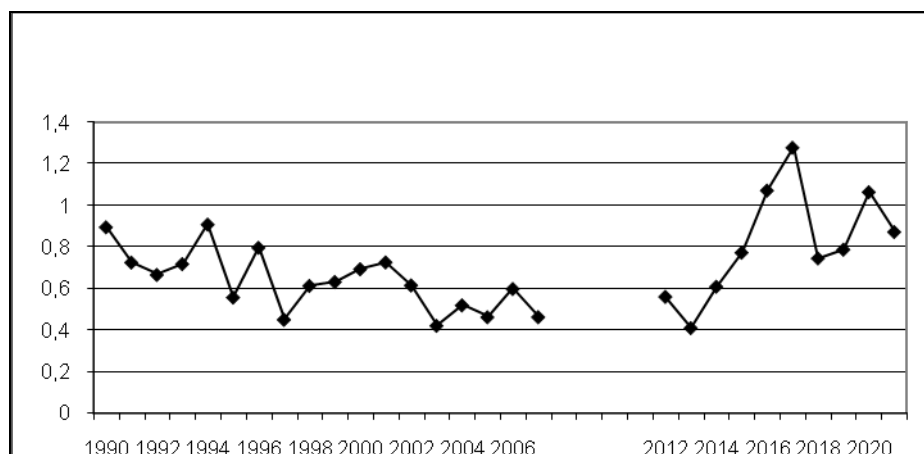
Należy wyjaśnić, iż w przypadku omawianego zagadnienia badawczego, w latach 2007 – 2011 wystąpiła przerwa w gromadzeniu danych, stąd widoczna luka w wykresie.

Do roku 2021 dane wykres ujawnia „sinusoidalny” charakter zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji relevantnych względem problemu specjalizacji rozwiązań prawnych. Do około 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 ogólnoswiatowych przemian społecznych i gospodarczych, związanych z rewolucją cyfrową.

Wyniki za rok 2021 ułożyły się w taki sposób, że ogólna liczbą wszystkich aktów prawnych w których badacze odnaleźli zagadnienie nr 2 wynosiła 37. Dla porównania warto przypomnieć, że w roku 2020 badane zagadnienie wystąpiło 43 przy ogólnie mniejszej liczbie



uchwalonych aktów prawnych. Zaobserwować można też, że „siła” wprowadzonych w 2021 roku zmian w zakresie sposobu zaspakajania potrzeb uległa zmniejszeniu co obrazują dane na wykresie poniżej.



Rys. 3.3.2. Tendencja legislacyjna w zakresie specjalizacji rozwiązań prawnych, w latach 1990 – 2021, typ „częstość” (oprac. CBPL).

Szczegółowa analiza uzyskanych danych pozwala na postawienie wniosku, że tendencja w zakresie badanego zagadnienia jest w miarę stała:

- tylko w jednej z badanych ustaw w 2021r. badacze ocenili siłę zmian na (+3) i była to zmiana wprowadzona ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2021 poz. 1986), która wprowadzała regulacje w zakresie umożliwiających budowę domów jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m² bez uzyskania pozwolenia na budowę. Cele tej zmiany ma być możliwość zwiększenia możliwości zaspakajania przez Polaków własnych potrzeb mieszkaniowych;
- aktach prawnych uchwalonych w 2021r. ocena badaczy w zakresie wartości (-2) również pojawiała się jeden raz, i odnotowana została w ustawie z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U.2021 poz. 803), która wprowadzała m.in. zmiany dotyczące poziomu wykształcenia opiekunów przepisy poszerzają możliwość zdobycia kwalifikacji pracownika socjalnego;
- w zakresie wartości (+2) wskazać można ustawę z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U.2021 poz. 1630), która reguluje m.in. kwestie związane z wprowadzeniem nowej kategorii uczelni zawodowych - "akademie praktyczne" - w celu wyróżnienia i wzmocnienia ich pozycji na rynku edukacyjnym czy należąca do kategorii specustaw ustawa z dnia 11



sierpnia 2021 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie (Dz. U. z 2021 r. poz. 1551)

Zatem tendencja w 2021 r. ułożyła się tak, a nie inaczej, ponieważ 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 niemalże co czwarty akt rangi ustawowej reguluje tę kwestię (przeanalizowana w 2021 roku 158 aktów prawnych i w 37 badacze odnotowali przedmiotowe zjawisko);
- 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 relevantnych względem problemu specjalizacji sposobów zaspokajania potrzeb miała stosunkowo niewielki zasięg oddziaływania społeczno–gospodarczego;
- w roku 2021 ustawodawca tylko marginalnie decydował się na głębokie zmiany w zakresie specjalizacji sposobów zaspokajania potrzeb ramach badanego zagadnienia (jeden akt o sile (+3) i jeden akt o sile (-2), brak aktów który siła zmian oceniano by została na (-3).

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 (lepiej „dopasowanych” do potrzeb poszczególnych grup społecznych) 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 nadal 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. Kompletnie wyniki ewaluacji za rok 2021, mimo pogarszającej się sytuacji ekonomicznej, pokazują utrwaloną w poprzednich latach tendencję polskiego ustawodawcy do ograniczonych, ale dosyć częstych i licznych zmian w sposobach zaspokajania potrzeb o czym świadczy chociażby może liczba aktów prawnych w których wystąpiło badane zjawisko, która w 2021 r. wynosiła 43. Ograniczoność zmian podkreśla fakt, że mimo trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej wywołanej pandemią SARS-CoV-2 ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie – po za jedną wcześniej wspomnianą - takich zmian w sposobie zaspokajania potrzeb, które przez badaczy zostałyby



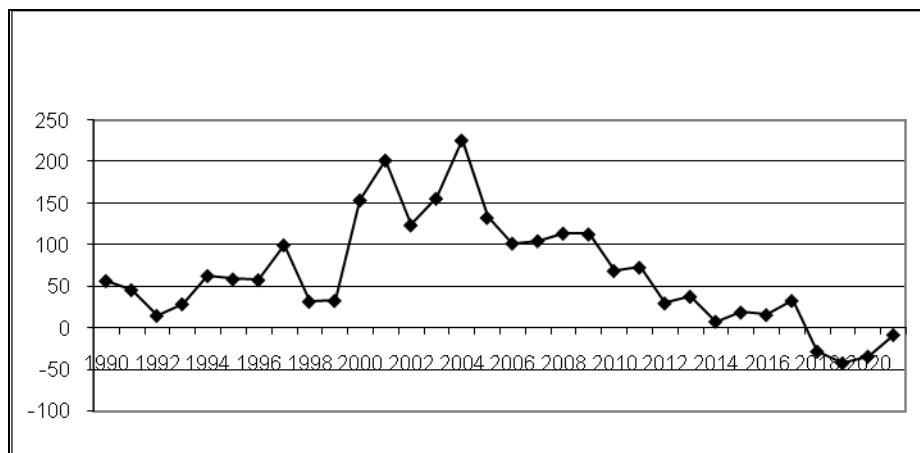
ewaluowane na poziomie (-3) czy (+3) czyli w sposób masowy ingerowałyby w warunki instytucjonalne zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych. Wskazane powyżej rozważania pozwalają na konkluzję, że mimo zdawałoby się, sprzyjających warunków, ustawodawca zdając sobie sprawę z doniosłości opisywanych 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 prawne⁶.

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 narastająca 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).

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.

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/>



Rys.3.3.3. Tendencja legislacyjna w zakresie pogłębiania komplikacji systemu, metoda „zliczanie” (oprac. CBPL)

Powyższy wykres przedstawia obraz ogólnej tendencji odwrotny od zakładanej hipotezy (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 2020 r. 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. Ostatecznie przeważało jednak uproszczenie systemu. W 2020 r. zagadnienie komplikacji systemu pojawiło się ze zwiększoną intensywnością w 39 ustawach. 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 pozostałych przypadkach były to nieznaczące komplikacje systemu ewaluowane na poziomie +1. Z drugiej strony w 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.



W 2021 r. tendencja z poprzedniego roku została utrzymana. Zagadnienie komplikacji systemu pojawiło się w 79 ustawach. W 36 ustawach wprowadzono rozwiązania, które komplikowały system, W przeważającej mierze były to drobne komplikacje systemu ewaluowane na +1. Tylko w przypadku 4 ustaw oceniono komplikację systemu jako znaczącą na poziomie +2 (regulacja rozszerzająca szczególne procedury na inne usługi związane z wewnątrzwspólnotową sprzedażą na odległość, oraz na niektóre dostawy krajowe, czy utworzenie ewidencji wytworzonej strzeleckiej broni palnej). Ustawa z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw znacząca zwiększyła ilość procedur dla osób prowadzących działalność akcyzową. Przykładem ustawy wprowadzającej nowe rozwiązania prawne, wynikające z konieczności implementacji przepisów UE była ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1047), która wprowadziła szereg przepisów określających zasady funkcjonowania Krajowego Systemu Wdrażania Funduszu Modernizacyjnego oraz utworzyła sam Fundusz. W przypadku jednej ustawy ewaluowano komplikację systemu na + 3.(ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, ustawy o czasie pracy kierowców oraz niektórych innych ustaw, objęła procedurami administracyjnymi związanymi z dostępem do zawodu także przewoźnika drogowego rzeczy, wprowadziła nowe obowiązki związane z wynagradzaniem kierowców, rozliczaniem czasu pracy, czy weryfikacją dobrej reputacji przewoźnika przez Urząd Transportu Drogowego oraz wprowadziła nową definicję bazy eksploatacyjnej).

Uproszczenie systemu stwierdzono w 43 przypadkach. W większości przypadków, podobnie jak przy komplikacji systemu, uproszczenia systemu miały charakter drobny, oceniony w procesie ewaluacji na -1. W przypadku 9 ustaw wprowadzone rozwiązania ocenione jako znaczące uproszczenie systemu ocenione na – 2 (dotyczyło to zrównania hulajnogi elektrycznej i urządzenia transportu osobistego z pojazdami, uproszczenia procedur w Krajowym Rejestrze Dłużników, czy zmiany sposobu wypłaty świadczenia 500 + i świadczeń opiekuńczych, na wypłatę przez ZUS i składanie wniosków tylko elektronicznie). Typowym przykładem specustawy upraszczającej system jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustaw regulujących przygotowanie i realizację kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej (Dz.U.2021 poz. 922), której celem było zwolnienie określonych inwestycji przesyłowych z obowiązku uzyskiwania decyzji czy opinii. Podobnie ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U.2021 poz. 1641), uprościła system w obszarze ponownego wykorzystywanie danych, poprzez zniesienie większości ograniczeń i odformalizowaniu przekazywanie informacji sektora publicznego na wniosek. Głośno komentowaną ustawą upraszczającą cały proces budowlany była ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2021 poz. 1986), wprowadzająca możliwość budowy domu do 75m2 bez pozwolenia na budowę, kierownika budowy i planów.

Wyniki ewaluacji za rok 2021 pokazują kontynuację tendencji, która pojawiła się w 2020 r. i stałe przyjmowanie szeregu regulacji upraszczających dotychczas obowiązujące rozwiązania, jednak z coraz większym udziałem ustaw generujących bardziej złożone mechanizmy instytucjonalne.



4. WŁADZA I JEJ KOSZTY

4.1. Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej

Analizując współczesne demokratyczne systemy ustrojowe można zauważyć przywiązywanie coraz większej wagi do procedur podejmowania decyzji politycznych. Ogólne tendencje, wśród krajów o ugruntowanej demokracji, idą w kierunku wyartykułowania modelu demokracji deliberatywnej. To on bowiem zapewnia udział społeczeństwa w deliberacji nad sprawami wagi publicznej.⁷ Według rzeczników tej koncepcji uczestnicy dialogu przedstawiając racje za swoimi stanowiskami mają równy głos i dążą do uzyskania konsensusu. W sytuacji jego braku deliberacja kończy się głosowaniem przebiegającym wedle uzgodnionych wcześniej procedur, decyduje większość głosów. Deliberacja stanowi zatem podstawę legitymacji decyzji politycznych i samej władzy.

Należy dodać, że o „fenomenie” władzy przesądza proces normatywizacji życia społecznego. To on warunkuje przecież współzależności między rządzącymi i rządzonymi. Poziom rządów prawa i stopień demokratyzacji życia społecznego mają bezpośredni wpływ na kształt władzy, która jest sprawowana zawsze między kimś i wspólnie z kimś.⁸ 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.

Analizując przebieg tendencji legislacyjnej w latach 1990 – 2021 można zaobserwować kierunek działań prawotwórczych obliczony na wzrost potencjału władzy publicznej, lecz przyczyny pojawienia się takiej tendencji pochodzą z różnych źródeł oraz odmiennych kontekstów politycznych i społecznych na arenie krajowej a współcześnie również międzynarodowej.

Regulacja, która powstała przede wszystkim na użytek wzmocnienia potencjału władzy daje ekipie rządzącej (kontrolującej legislatywę i egzekutywę) szersze uprawnienia i kompetencje wobec obywateli i ich organizacji. Bardzo często ogranicza uprawnienia i kompetencje tzw. trzeciej władzy (judykatury) pozbawiając jej pozycji veto player.⁹ W tym

⁷ G. A. Cohen, „*Deliberation and Democratic Legitimacy*”, [w:] „*Democracy*”, red. D. Estlund, Malden 2002, s. 92-93.

⁸ Zob. M. Foucault, „*Trzy typy władzy*”, [w:] „*Współczesne teorie socjologiczne*”, red. L. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 2006, s. 516.

⁹ 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.



względnie koniecznym jest zwrócenie się do roku 2015. To wtedy „nowa władza” – Koalicja Zjednoczonej Prawicy zaczęła realizować wartości zmierzające do rekonstrukcji systemu podziału władzy, wedle projektu stworzenia politycznie jednolitej państwowości (w poprzedzającej formacji określana jako zasada jedności władzy i „centralizmu demokratycznego”). Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej objęło w przeważającej mierze, te organy władzy, które są podporządkowane najbardziej decydującym politycznym (rządzącej koalicji). W latach 2015 – 2021 doszło do poważnych zmian ustrojowych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Prokuratury, Krajowej Rady Sądownictwa i organów sądownictwa powszechnego.

Kontynuując tę niechlubną tendencję doszło do uchwalenia ustawy z 25 lutego 2021 r. o zmianie Ustawy o Sądzie Najwyższym¹⁰. Przewiduje ona, że wybór kandydatów na prezesa SN może nie mieć charakteru reprezentatywnego ponieważ kandydaci mogą być wyłonieni nawet przez 1/3 zgromadzenia sędziów izby SN, a zatem przez zdecydowaną mniejszość. Ponadto ustawa zakłada powierzenie przez Prezydenta RP wykonywania obowiązków prezesa SN sędziemu SN, a konstytucyjne uprawnienia Prezydenta ograniczają się jedynie do powoływania Prezesów SN. Nowelizacja ta budzi zatem duże wątpliwości konstytucyjne z punktu widzenia niezależności i odrębności SN.

Kolejnym przykładem walki ustawodawcy z niezależnością sędziowską jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹¹. O ile wprowadzone w niej zmiany prawa materialnego w większości nie budzą uwag (dostosowanie Kodeksu karnego do dyrektywy 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu), o tyle nowelizacja procedury karnej jest bardzo kontrowersyjna. Sąd może wydać list żelazny tylko przy braku sprzeciwu prokuratora, przy czym jego udział w posiedzeniu w przedmiocie zastosowania tej instytucji jest obowiązkowy. Przy takim ukształtowaniu tej instytucji rola sądu została całkowicie zmarginalizowana. Zaprezentowane przykłady stanowią kolejne dowody na zachwianie zasady podziału władzy, utraty niezależności sądownictwa i pogłębiającej się iluzorycznej działalności organów trzeciej władzy.¹²

Wybuch pandemii SARS-CoV-2 w 2020 r. stanowi przykład wykorzystania sytuacji kryzysowej dla wzmocnienia potencjału władzy rządzących. 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 rząd.¹³ Pomimo, że w 2021 r. pandemia nie była już zaskoczeniem, wszyscy nauczyliśmy się funkcjonować w jej realiach, to rządzący nadal proponują krótkotrwałe, ułomne i doraźne rozwiązania legislacyjne tworzone *ad hoc*. Ich postanowienia charakteryzuje częstokroć niekompletność, nieostrość i niejasność pojęciowa,

¹⁰ Ustawa z dnia 25 lutego 2021 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2021 poz. 611).

¹¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1023).

¹² Zob. D. Filar „Na błędnym kursie. Polityka i gospodarka Polski w latach 2015-2020” Gdańsk 2020, s. 25-29.

¹³ 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*.



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, który ciągle paraliżuje Rzeczpospolitą Polską. Przykładem jest chociażby przyznanie szerokich uprawnień Prezesowi Rady Ministrów w zakresie określenia katalogu podmiotów zobowiązanych do realizacji zadań z zakresu informatyzacji sektora publicznego, innowacji cyfrowych i rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu¹⁴.

Kryzys migracyjny na granicy polsko - białoruskiej stanowi ważny element kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej. Jest on spowodowany zorganizowanym przerzutem imigrantów i uchodźców do UE z krajów Bliskiego Wschodu oraz Afryki, którzy przy wsparciu reżimu Aleksandra Łukaszenki legalnie dostali się do Białorusi. Wspieranie przez białoruskie władze nielegalnego transgranicznego przerzutu imigrantów m.in. na terytorium Polski stanowi odpowiedź na unijne sankcje wobec Białorusi. W związku z zaistniałą sytuacją geopolityczną rząd polski podjął decyzję o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego na przygranicznej z Białorusią części terytorium RP.¹⁵ Wydarzenia te stanowią równocześnie przesłankę do wzmocnienia potencjału władzy w kolejnych rozwiązaniach legislacyjnych. Znamiennym przykładem jest Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej¹⁶, która określa zasady przygotowania i realizacji zabezpieczenia granicy państwowej, stanowiącej granicę zewnętrzną UE przez fizyczne, techniczne lub elektroniczne jej zabezpieczenie, przed nielegalnymi przekroczeniami. Zgodnie z przepisami inwestorem jest Komendant Główny Straży Granicznej, a do zamówień związanych z inwestycją nie stosuje się ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁷. Centralne Biuro Antykorupcyjne sprawuje kontrolę zamówień związanych z inwestycją. Wszelkie ustawy uchwalone na tę okoliczność mają na celu oprócz ochrony granicy państwowej RP w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego także poprawę bezpieczeństwa funkcjonariuszy Straży Granicznej realizujących zadania związane z ochroną granicy państwowej. Rozszerzono katalog środków przymusu bezpośredniego, których mogą używać funkcjonariusze SG, a dodatkowe wyposażenie (plecakowe miotacze substancji obojętniających) ma służyć zwiększeniu skuteczności w odpieraniu prób siłowego przekraczania granicy państwowej¹⁸.

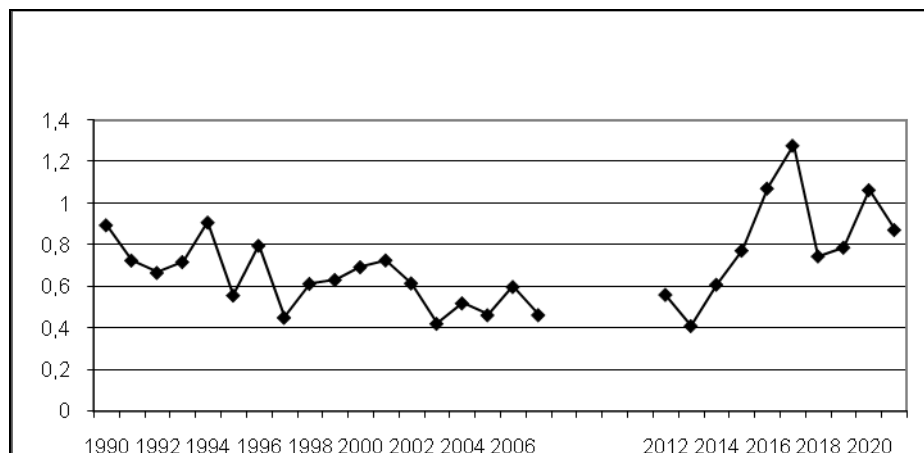
¹⁴ Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1192).

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021 poz. 1612).

¹⁶ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021 poz. 1992).

¹⁷ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2021 r. poz. 1129 i 1598).

¹⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 2191).



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 najbliższemu decydentowi politycznemu – rodzi niepokój i pytania o kierunek zmian politycznych w Polsce. Większość parlamentarna nie dopuszcza wniosków opozycji, przez co zasady demokracji deliberatywnej nie są realizowane. Podobny, wysoki poziom tendencja osiągnęła także dla 2021 roku, mimo względnej osłabienia w stosunku do roku 2020.

Należy podkreślić, iż wiele rozwiązań służących realizacji tezy ujętej w zagadnieniu badawczym (akumulacji i koncentracji władzy) równocześnie skutkuje ograniczeniem praw i wolności obywatelskich. Przeanalizowane tendencje legislacyjne w latach 2014 – 2021, w tym zakresie wykazują, że zdecydowana większość badanych ustaw była ewaluowana 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. Uwidoczniała możliwość nadużycia kryzysowych regulacji prawnych i wykorzystywania ich w innym celu, niż tylko przeciwdziałania zagrożeniu dla życia i zdrowia obywateli. Rok 2021 to data rozpoczęcia kryzysu humanitarnego na granicy polsko – białoruskiej. Nie ma on jednego oblicza. Z jednej strony to dramatyczna



sytuacja migrantów związana z najpoważniejszymi naruszeniami praw człowieka, z drugiej to ograniczenia miejscowej ludności zamieszkującej obszar na którym obowiązuje stan wyjątkowy oraz ograniczenia prawa opinii publicznej dostępu do miejsc objętych kryzysem. W sprawie tej słychać głosy o braku humanitaryzmu polskich władz, a także łamaniu fundamentalnych wartości konstytucyjnych.

Ponadto kompletne wyniki ewaluacji za rok 2021 ujawniają ścisłe powiązania pomiędzy reakcjami władzy na zaistniałe kryzysy a rządami prawa. Większość parlamentarna pogłębiła marginalizację niezawisłości i niezależności trzeciej władzy. Stan pandemii umożliwił rządzącym stanowienie takiego prawa, które wykracza poza granice tego, co dotychczas było dozwolone, a problemy geopolityczne dały asumpt do łamania prawa międzynarodowego.



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

Transformacja ustrojowa, która nastąpiła po 1989 r., przyniosła zmniejszenie spójności społecznej, zmiany w strukturze gospodarki, poddanie większej sfery życia społecznej regułom konkurencji rynkowej, erozję norm zwyczajowych i zmiany kulturowe, a także awans materialny i symboliczny jednych grup społecznych (np. informatyków, przedsiębiorców), a pogorszenie pozycji społecznej innych grup (np. nauczycieli, pracowników akademickich).

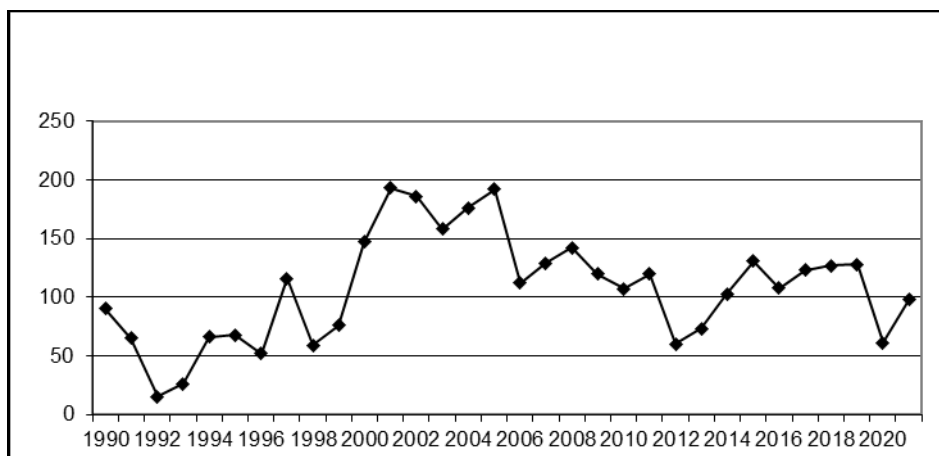
W konsekwencji, pojawia się społecznie akcentowana potrzeba ochrony podmiotów słabszych w różnych relacjach politycznych, ekonomicznych i społecznych. Obecnie wyraża się często przekonanie, że sytuacja prawna jednostek może się różnić tylko w oparciu o kryteria od niej niezależne, takie jak pochodzenie narodowe czy niepełnosprawność, przy czym nie każde takie kryterium jest prawnie doniosłe¹⁹. Należy dodać, że formalna równość wobec prawa, według niektórych poglądów jest niesatysfakcjonująca – wskazywana jest także potrzeba równości szans w sferze ekonomiczno – społecznej.

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. Przebieg krzywej ilustruje pośrednio wzrost w latach 90. XX w., a następnie od 2005 r. – spadek wartości ewaluacji takich ustaw i stabilizację. Wydawałoby się, że Platforma Obywatelska chętniej redukowała prawa socjalne niż je rozbudowywała.²⁰ Jako koronny przykład wskazuje się promocję elastycznych form zatrudnienia (zwanych często „umowami śmieciowymi”). Jednak – jak sugeruje przebieg krzywej – jej rządy wraz z Polskim Stronnictwem Ludowym w latach 2007 – 2015 nie wyróżniają się pod tym względem w porównaniu z rządami Prawa i Sprawiedliwości i jego koalicjantów w latach 2005 – 2007 czy 2015 – 2019.

¹⁹ M. Safjan, L. Bosek (red.), „Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86”, Warszawa 2016.

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.

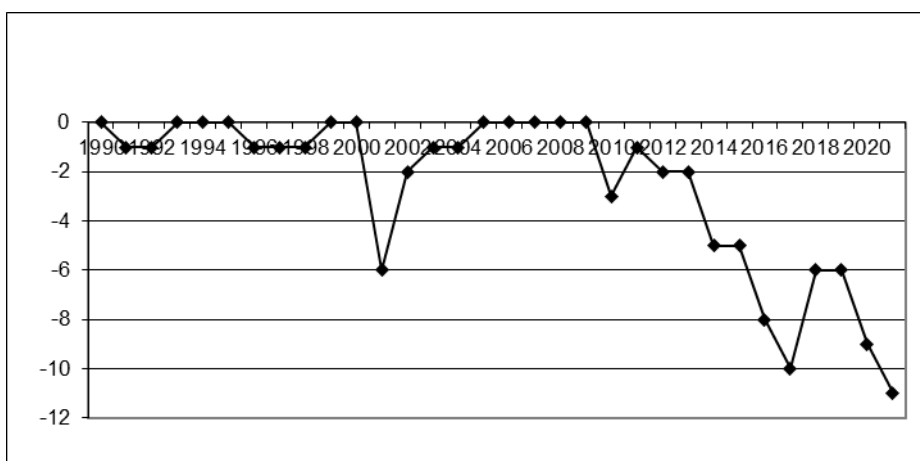


Rys. 4.2.1. Tendencja legislacyjna w latach 1990-2021 w zakresie niwelowania lub pogłębiania asymetrii w relacjach faktycznego podporządkowania, metoda „zliczanie” (oprac. CBPL)

Biorąc z kolei pod uwagę przeciętną moc oddziaływania poszczególnych ustaw w analizowanym zakresie w okresie 1990 – 2007, była ona bliska 1 (na 7 - stopniowej skali od -3 do +3), a od 2008 r. zmalała mniej więcej do 0,5. Oznacza to prawdopodobnie, że większej liczbie adekwatnych względem realizacji tezy zagadnienia badawczego ustaw, towarzyszy też znacznie silniejsza intensywność oddziaływania poszczególnych z nich, a ich nieco mniejszej liczbie – słabsze oddziaływanie. Możliwe, że polski system prawny zdążył się do czasów przejścia władzy w 2007 r. przez koalicję PO – PSL „nasycić” rozwiązaniami wyrównującymi szanse. To może tłumaczyć, dlaczego w ostatniej dekadzie spadła zarówno liczba ustaw, jak i skala ich oddziaływania. Rządy Zjednoczonej Prawicy od 2015 r. do 2019 r. w zakresie oddziaływania na równość szans, na tle poprzednich okresów charakteryzowały się pewnym umiarkowaniem. Ponad setkę 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. Ta tendencja – jak obrazuje to wykres przedstawiony powyżej (rys. 4.2.1.) – uległa korekcie w roku 2021. Można by więc twierdzić, że analizowane tu zagadnienie ponownie staje się jednym z priorytetów w działaniach legislacyjnych polskiego ustawodawcy. Jednym z przykładów to ilustrujących mogą być regulacje ustawowe wprowadzające sukcesywne podwyższanie płacy minimalnej. Trzeba zaznaczyć, że ustawodawca objął tą regulacją jedynie wynagrodzenia osób zarabiających najmniej. Nie przewidziano proporcjonalnego wzrostu pozostałych wynagrodzeń wyższych od minimalnego.



Jednak holistyczny obraz sytuacji zmienia się znacząco, jeżeli wziąć pod uwagę tylko regulacje nakierowane na ograniczenie praw słabszych stron stosunków społeczno – gospodarczych. Jak wynika (pośrednio) z poniższego rys. 4.2.2. kierunek polityki legislacyjnej obliczony na tworzenie ustaw osłabiających prawną pozycję podmiotów o mniejszym potencjale oddziaływania, był raczej wyjątkiem, na przestrzeni całego badanego okresu. Tak było do ok. lat 2015 – 2016. Po tym okresie co roku zaczęły pojawiać się wyniki bezprecedensowe w skali całego badanego okresu. Dotychczasowy „rekord trzydziestolecia” w tworzeniu regulacji ograniczających „prawa słabszych” pojawił się w roku 2017 i wydawało się, że nie będzie „łatwy do pobicia”. Jednak roku negatywna tendencja wzmocniła się w 2021 roku o około 25% w stosunku do roku 2020, dzięki czemu nowy „rekord trzydziestolecia” przypada właśnie na rok 2021.



Rys. 4.2.2. Tendencja legislacyjna w zakresie ustaw pogarszających sytuację podmiotów słabszych w relacjach asymetrycznych w latach 1990-2021, typ „zliczanie”, tylko ewaluacje o wartościach ujemnych (oprac. CBPL)

Na podstawie danych z ostatnich lat, tj. 2014 - 2021, 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 2017 r. i 2021 r., gdy zaangażowanie ustawodawcy w projekty, których cel był przeciwny do tezy zawartej w zagadnieniu badawczym (t.j. celem było osłabienie praw słabszych stron stosunków społeczno - gospodarczych) było zdecydowanie większe niż zwykle. Zmniejszenie zainteresowania ustawodawcy w 2020 i 2021 r. rozwiązaniami zmniejszającymi dysproporcje między podmiotami w relacjach asymetrycznych przypisać można choćby częściowo, w pewnym sensie usprawiedliwionej potrzebie, wzmocnienia sprawczości rządu wobec epidemii COVID-19. Bez wątpienia przyczynił się do tego również okres po przeprowadzonych rok wcześniej wyborach prezydenckich, parlamentarnych oraz do Parlamentu Europejskiego, w których Prawo i Sprawiedliwość odniosła wyraźny sukces. Spowodowało to swego rodzaju „rozluźnienie”



polityki legislacyjnej nakierowanej na zagadnienie nierównowagi siły w stosunkach społecznych i ochrony podmiotów o mniejszym potencjale.

Tendencja ta może budzić uzasadniony niepokój, pomimo że analiza polskiego ustawodawstwa w roku 2021, generalnie prezentuje bardziej korzystny obraz, pod względem zainteresowania ustawodawcy ochroną słabszych stron stosunków społeczno – ekonomicznych, niż w roku poprzednim.

Jako przykłady ilustrujące tę tendencję należy w szczególności wskazać na ustawy wchodzące w skład tzw. „Tarczy Antyinflacyjnej”. W tym zakresie należy zwrócić szczególną uwagę na trzy ustawy. Pierwszą z nich jest ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U.2020 poz. 432). Na jej podstawie ustawodawca wprowadził - wypłacone w IV kwartale 2021 r. – kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów. Drugim aktem jest ustawa z dnia 9 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz.U. 2022 poz. 1). W tym przypadku założeniem ustawodawcy było wprowadzenie dodatkowego świadczenia w celu wsparcia budżetu domowego oraz zwiększenia poczucia bezpieczeństwa energetycznego i socjalnego dla gospodarstw domowych, którego dochody nie przekraczają 2100 zł w gospodarstwie jednoosobowym albo 1500 zł na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Jako trzecią należy odnotować ustawę z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 2349), która wprowadziła czasowe (od 1 stycznia do 31 maja 2022 r.) zwolnienie z akcyzy energii elektrycznej sprzedawanej gospodarstwom domowym oraz obniżkę stawki tego podatku dla innych odbiorców. W jej przepisach przewidziano również czasową (w okresie od 20 grudnia 2021 roku oraz od 1 stycznia do 31 maja 2022 r.) obniżkę stawek akcyzy na paliwa.

Uwzględniając fakt narastającej inflacji oraz przygotowań do kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi na jesieni 2023 roku należy mieć nadzieję, że odnotowana powyżej tendencja wzrostowa w zakresie aktywności ustawodawcy nakierowanej na ochronę podmiotów o mniejszym potencjale powinna przynajmniej utrzymać się na tym samym poziomie, bądź nadal odnotowywać wzrost.



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.

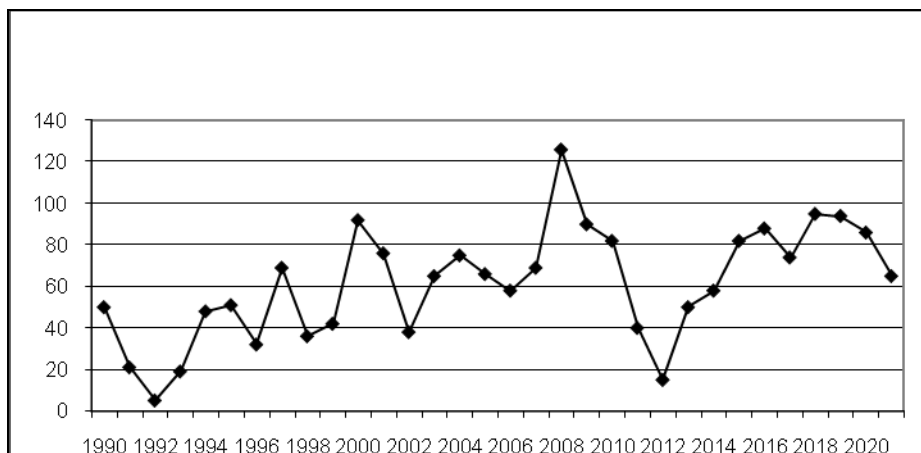
Omawiane zagadnienie badawcze jest niezwykle istotne, albowiem pozyskiwanie środków pieniężnych i ich redystrybucja na właściwe cele państwowe²¹ oraz dbanie o bezpieczeństwo finansowe, które jest jednym z najistotniejszych komponentów bezpieczeństwa ekonomicznego państwa²² powinny pozostawać jednym z 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 uchwalał 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.

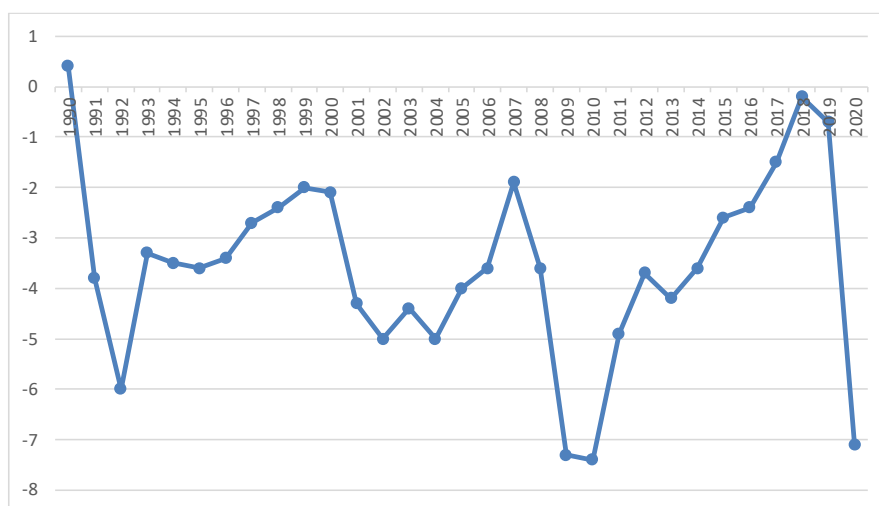
²¹A. Borodo „*Finanse publiczne zagadnienie ustrojowe i prawne*” Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 14.

²²K. Raczkowski „*Bezpieczeństwo finansowe*” [w:] J. Płaczek (red.) „*Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*” Difin, Warszawa 2014, s. 299–324.



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

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 danymi ekonomicznymi (deficytem), a danymi lexometrycznymi (ewaluacją działania ustawodawcy, który swoją aktywnością legislacyjną może bezpośrednio wpływać na wysokość deficytu publicznego).

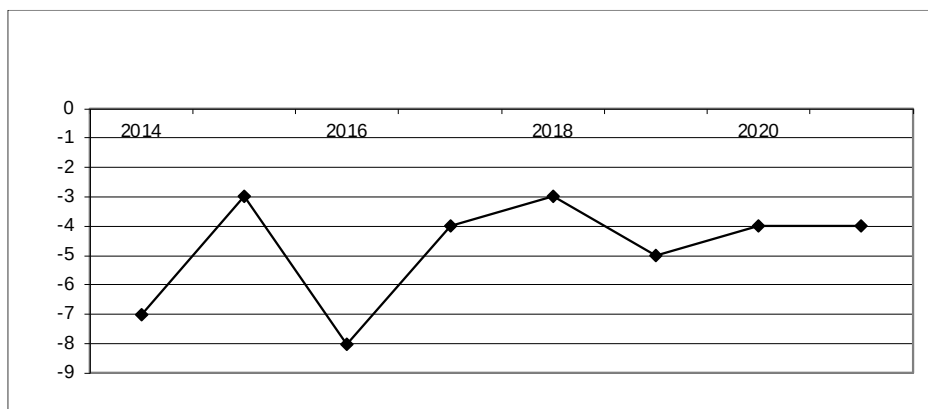


Rys. 4.3.2. Deficyt budżetowy w Polsce względem PKB w latach 1990-2020 (oprac. K. Strzała na podstawie: Roczniki Statystyczne GUS za lata 1993–2008, Warszawa 1993–2008; Mały Rocznik Statystyczny 2010, Warszawa 2010; Eurostat, General government deficit (-) and surplus (+) - annual data,



<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/teina200>,
[dostęp 06.02.2022 r.]

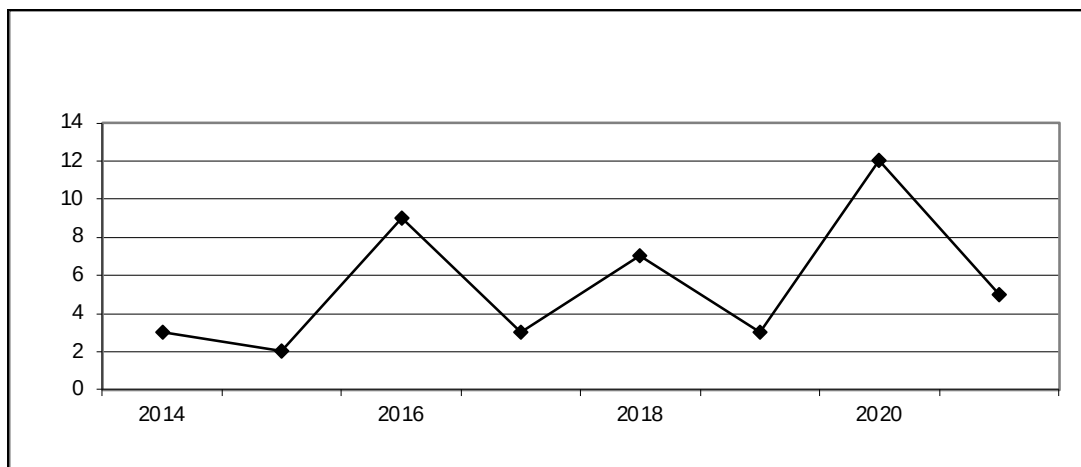
Od początku 2020 r., świat zмага się z pandemią koronawirusa Covid-19. Koronawirus pozostaje groźny nie tylko dla zdrowia obywateli, ale również dla kondycji finansów publicznych. Wirus znacząco „zainfekował” stan budżetu państwa, co dostrzec można przede wszystkim na podstawie zanotowanego deficytu budżetowego w roku 2020 – wyniósł on ponad 7%, czyli tyle co deficyt zanotowany po kryzysie finansowym w 2008 roku.



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 zarówno w roku 2020 jak i 2021 liczba ustaw ograniczających wydatki publiczne była na minimalnym poziomie. Zgodnie z wynikami badań CBPL, w 2021 roku jedynie cztery ustawy miały wpływ na wskazany powyżej poziom. Wszystkie cztery ustawy z 2021 r. w trakcie ewaluacji zostały ocenione przez badaczy 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 „liczenie”, 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 skalę²³. W roku 2021 już jednak liczba ustaw generujących dodatkowe obciążenia budżetu znacząco zmalała - z 12 ustaw w 2020 roku do 5 takich ustaw w 2021 roku.

Działaniami ustawodawcy, które najbardziej znacząco negatywnie wpłynęły w 2021 roku na równowagę budżetową było m.in. działanie mające wesprzeć grupę emerytów i rencistów, waloryzując ich emerytury i renty²⁴, działania zwiększające nakłady na ochronę zdrowia²⁵ czy zmiany dotyczące finansowania jednostek samorządu terytorialnego w związku ze skutkami wdrażania programu „Polski Ład”²⁶. Innymi przykładami są działania ustawodawcy mające przyczynić się do poprawy przyrostu demograficznego²⁷, albo

²³ 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).

²⁴ Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 353).

²⁵ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2021 poz. 1773).

²⁶ Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2021 poz. 1927).

²⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Dz.U. 2021 poz. 2270).



uchwalenie dodatku osłonowego w celu wsparcia budżetu domowego oraz zwiększenia poczucia bezpieczeństwa energetycznego i socjalnego dla najuboższych²⁸.

Można zauważyć, iż w latach 2015 – 2021 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 2021 roku jedynie w czterech ustawach wprowadzono rozwiązania ograniczające koszty funkcjonowania państwa. Były to jednak ograniczenia znikome, ewaluowane przez badaczy na -1. Wszystkie ustawy, które w jakimś stopniu ograniczyły wydatki państwa związane były z usprawnieniem procedur czy funkcjonowaniem administracji²⁹.

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.

²⁸Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz.U. 2022 poz. 1).

²⁹Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o prokuraturze, ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020 poz. 1236); Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1621); Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2021 poz. 1981); Ustawa z dnia 14 października 2021 r o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2021 poz. 1997).



5. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA

5.1. Redukcja ryzyka przedsiębiorcy

W 2020 roku ustawodawstwo kształtowało się w głównej mierze pod wpływem wystąpienia pandemii COVID-19, a jednym z najbardziej nagłaśnianych jego celów była stabilizacja sytuacji przedsiębiorców poprzez m.in. zdjęcie z nich części ryzyka niepowodzenia biznesowego jakie narastało w związku z pandemią. W drugim i trzecim kwartale 2021 r. gospodarka wykazała zaczęła oznaki ożywienia, co potwierdza dynamika zmian wybranych wskaźników makroekonomicznych, które osiągnęły lub przekroczyły poziom przedkryzysowy w obszarze m.in. sprzedaży detalicznej, produkcji sprzedanej przemysłu czy produkcji budowlano-montażowej.³⁰ Dane te mogą świadczyć o odporności gospodarki na kryzys mimo zagrożenia ze strony narastającej inflacji i trwającej pandemii, dawać podstawy do uznania rozwiązań legislacyjnych przyjętych w roku 2020 r. za właściwe i jednocześnie nasuwać pytanie czy ustawodawca również w 2021 r. tworzył regulacje niwelujące ryzyko w działalności biznesowej oraz sprzyjające ożywieniu gospodarki i jej dalszej stabilizacji.

Przedsiębiorcy zawsze funkcjonują w warunkach większej lub mniejszej niepewności, której źródłem jest nieprzewidywalne i zmienne otoczenie³¹. 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 eliminowanie³².

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,

³⁰ Na podstawie danych GUS za II i III kwartał 2021 r.

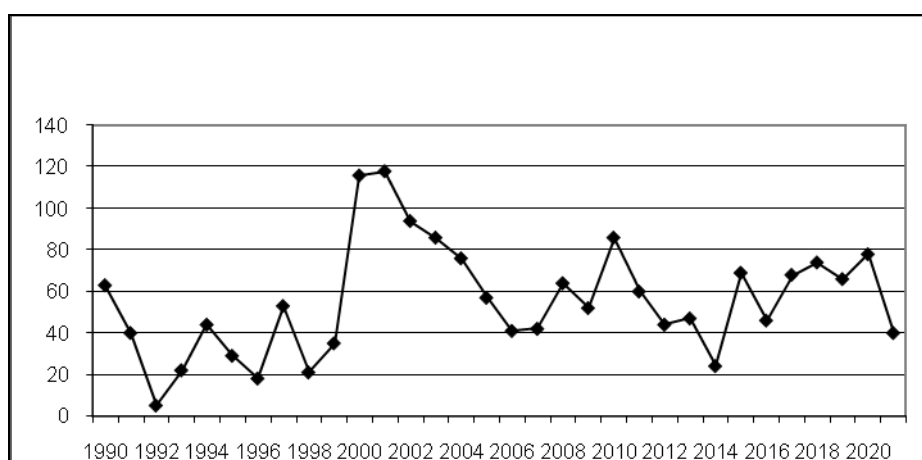
³¹ Wzajemne relacje między ryzykiem a niepewnością w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa nie są jednoznacznie definiowane. Przykładowo A. Adamska zakłada, że niepewność „(...) w krótszych okresach czasu przyjmuje postać ryzyka, bądź że ryzyko to skonkretyzowana niepewność.” Szerzej A. Adamska, „Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – podstawowe zagadnienia” [w:] „Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty” red. A. Fierla, Warszawa 2009, s. 11-12.;

³² K. Jajuga (red.) „Zarządzanie ryzykiem” Warszawa 2007, s. 13 i n.



społecznych, technicznych, technologicznych), lub/i czynników wewnętrznych (organizacyjnych, prawnych czy finansowych). Przeprowadzone badania miały dać odpowiedź na pytanie, czy regulacje z lat 1990 – 2021 ułatwiają ocenę szans przedsięwzięcia biznesowego (osiągnięcia zakładanego celu gospodarczego), czy służą wzmacnianiu poczucia pewności obrotu gospodarczego oraz czy zmniejszają ryzyko niepowodzenia działalności gospodarczej.

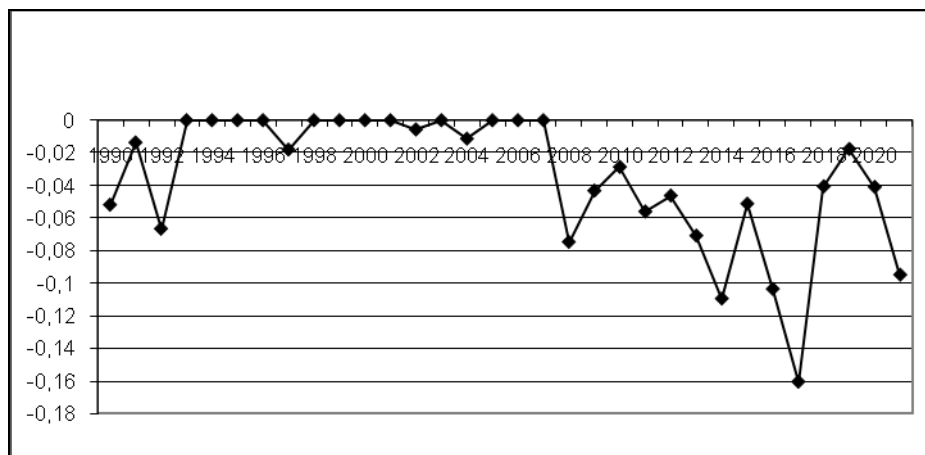
Rysunek 5.1.1 prezentuje dane opracowane przy zastosowaniu metody „zliczanie” obrazującej, w uproszczeniu, ogólny poziom zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji redukujących ryzyko przedsiębiorcy.



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 -2021 w tworzenie regulacji ograniczających 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 się do jego skali przez przedsiębiorców, jak również organy nadzoru lub kontroli adekwatnych działań redukujących (tzw. podejście *risk – based approach*). W 2021r. odnotowano pierwszy od 2016 r. tak wyraźny spadek zaangażowania ustawodawcy w tworzenie ustaw odnoszących się do analizowanego zagadnienia badawczego.

Brzmienie tej konkluzji wymaga jednak pewnego doprecyzowania przy wykorzystaniu metody prezentacji danych „odcięcie przez -1” pozwalającej na ocenę zaangażowania ustawodawcy wyłącznie z punktu widzenia ewaluacji ujemnych.



Rys. 5.1.2. Tendencja legislacyjna w zakresie redukcji ryzyka przedsiębiorcy, typ „częstość”, tylko ewaluacje o wartościach ujemnych (oprac. CBPL).

Dane przedstawione na rys. 5.1.2. wskazują, że od 2017 roku do 2019 ustawodawca dość konsekwentnie dążył do zmniejszenia zaangażowania w tworzenie ustaw, które nie sprzyjały redukcji ryzyka w prowadzeniu działalności gospodarczej. W tym kontekście interesująco prezentuje się rok 2020, w którym choć przyjęto wiele rozwiązań minimalizujących negatywne skutki pandemii COVID-19 w sektorze przedsiębiorców, to pojawiły się wówczas także regulacje realizujące przeciwny kierunek polityki legislacyjnej. Ujemne wyniki ewaluacji na poziomie -2, -1 uzyskały łącznie 3 ustawy uchwalone w pierwszym kwartale 2020 r. i wydawać by się mogło, że pogarszające się wskaźniki gospodarcze spowodowane w głównej mierze przez pandemię COVID-19 „zapobiegają” podobnym inicjatywom ustawodawczym również w kolejnym roku.

Wykres 5.1.2 tym przewidywaniom zaprzecza. Zapoczątkowana w 2020 roku tendencja przyjmowania rozwiązań zmniejszających poczucie pewności obrotu gospodarczego, zarysowała się ponownie w 2021 r. i - co należy podkreślić - była obecna na przestrzeni całego roku. Ujemną ewaluację uzyskało łącznie 11 ustaw uchwalonych w 2021 r., z czego wynik na poziomie: -1 dotyczy 8 ustaw, zaś -2 oraz -3 odpowiednio 2 ustaw oraz 1 ustawy.

Przykładami regulacji najwyżej ewaluowanymi ujemnie(-3, -2) są między innymi dwie ustawy wprowadzające zmiany w obszarze postępowania cywilnego, a więc rzutujące również na dochodzenie roszczeń wynikających z prowadzonej działalności gospodarczej. Pierwsza to ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021, poz. 1090) nowelizująca przepisy ustawy tzw. anty-covidowej z 2 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 1842, ze zm.) w zakresie m.in. sposobu rozpoznawania spraw na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich. Wspomniana nowelizacja objęła m.in. sposób przeprowadzania rozpraw i posiedzeń jawnych (posiedzenie



zdalne), doręczeń pierwszych pism procesowych, pism sądowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, wprowadziła również zasadę ustalania daty doręczenia pism umieszczonych w portalu informacyjnym tzn. że datą doręczenia jest data zapoznania się przez odbiorcę z pismem umieszczonym w portalu informacyjnym, a w przypadku braku zapoznania się pismo uznaje się za doręczone po upływie 14 dni od dnia umieszczenia go w tym portalu. Nie kwestionując samej idei elektronizacji procesu cywilnego, pewne obawy budzi niespójność i niejasność wprowadzonych zmian zwłaszcza w kontekście innych ustaw regulujących elektroniczne doręczenia, ale też w kontekście standardów rzetelnego procesu, w tym dla przedsiębiorców- stron takich postępowań.³³ Druga regulacja zwiększająca ryzyko niepowodzenia w działalności gospodarczej to z ustawa z 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 poz. 2289), która wprowadziła do k.p.c. wyłączenia spod egzekucji m.in. ruchomości i zwierzęta należące do rolników oraz nieruchomości budynkowe i gruntowe niezbędne do hodowli zwierząt czy produkcji roślinnej, które dotychczas były uregulowane w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości.³⁴ Zrezygnowano jednak z rozwiązania zawartego w § 5 rozporządzenia, że wyłączeń spod egzekucji nie stosuje się w razie równoczesnego skierowania egzekucji do wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez dłużnika. Nowelizacja k.p.c. w takim kształcie obniża istotnie poziom ochrony interesów wierzycieli, w tym wierzycieli – przedsiębiorców i *de facto* „wykluczyła spod egzekucji określoną grupę społeczną”, ale również ogranicza finansowanie rolnictwa z uwagi na brak możliwości ustanowienia skutecznych form zabezpieczenia np. przez banki.³⁵ Pozostałe rozwiązania redukujące możliwość oceny szans na osiągnięcie zakładanego celu przez przedsiębiorcę (ewaluacje ustaw na poziomie -1) dotyczą m.in.:

- 1) zmiany ram organizacyjnoprawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez m.in.:
 - wprowadzenie dodatkowych obowiązków m.in. w zakresie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przy jednokrotnym przedłużaniu koncesji na wydobywanie węgla kamiennego, węgla brunatnego oraz siarki rodzimej wydobywanej metodą otworową - ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji i o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 poz. 1211),
 - wprowadzenie nowych zasad m.in. w zakresie uzyskiwania przez przedsiębiorców objętych systemem ETS (w tym przez podmioty spalające biomasę) przydziału uprawnień do emisji i weryfikacji przydziałów- ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o systemie

³³ Zob. Pismo RPO M. Wiącka z dn. 14.09.2021 do Ministra Sprawiedliwości https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-09/RPO_MS_doreczenia_portal_informacyjny_14.09.2021.pdf

³⁴ Dotychczasowa regulacja takich wyłączeń była uregulowana w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji (Dz.U. z 2017 poz. 1385).

³⁵ Por. stanowisko Krajowej Rady Komorniczej z dnia 19.10.2021 r. do projektu ustawy nowelizującej przepisy k.p.c. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/0FB4B15909A22551C12587740026D7F6/%24File/1225-005.pdf>, s. 2. Zob. też stanowisko Związku Banków Polskich z dnia 07.07.2021 r. projektu ustawy nowelizującej przepisy k.p.c., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/88CA11E41510B3C3C125870B00591AE5/%24File/1225-001.pdf>, s. 3-4.



handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1047),

- wprowadzenie państwowych egzaminów na stanowisko maszynisty zamiast egzaminów przeprowadzanych podmioty prowadzące działalność gospodarczą - ustawa z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1556);

2). zmniejszenia pewności obrotu gospodarczego przez m.in.:

- wprowadzenie możliwości podpisywania sprawozdań finansowych przez co najmniej jednego członka organu wieloosobowego pod warunkiem uzyskania przez niego od pozostałych członków oświadczeń potwierdzających, że sprawozdanie to spełnia wymagania przewidziane w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości - ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o rachunkowości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2021 poz. 2106),

- zmianę zasad pokrywania strat netto samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przez podmiot tworzący, w tym przez jednostkę samorządu terytorialnego, co może spowodować wzrost zadłużenia spoz-ów oraz brak reakcji właścicielskich i w dłuższym okresie czasu zwiększyć presję na tworzenie kolejnych ustaw restrukturyzacyjno-oddłużeniowych tych zakładów jednocześnie zmniejszając odpowiedzialność kadry kierowniczej za powstawanie zobowiązań w tych zakładach - ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 poz. 1773).

Jak wskazywano wcześniej, dane uzyskane metodą „częstość” (rys. 5.1.2) jednoznacznie wskazują, że ustawodawca w 2021 r. kontynuował zapoczątkowane w 2020 r. przyjmowanie regulacji nastawionych na redukcję ryzyka przedsiębiorcy w celu łagodzenia turbulencji w gospodarce związanych z pandemią COVID-19, jak również w celu ożywienia jej. Co więcej, ewaluacja ustaw za 2021 r. daje jednocześnie najwyższy „jakościowo” wskaźnik liczby inicjatyw legislacyjnych nastawionych na minimalizowanie omawianego zjawiska po 2010 roku.

Spośród 43 ustaw uchwalonych 2021 r., w których pojawiało się odniesienie do zagadnienia redukcji ryzyka przedsiębiorcy 12 uzyskało ewaluację na poziomie +2, a 31 na poziomie +1. Nieco zaskakujący w kontekście trwającej pandemii i jej skutków dla gospodarki 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 2021 r. miały raczej średnią i niską skalę oddziaływania na wzmocnienie przewidywalności rezultatu przedsiębiorcy, ale jednak zdecydowanie wyższą niż ustawy uchwalone po 2010 roku i to pomimo, iż dodatkowo w porównaniu np. z rokiem 2020 było ich zdecydowanie mniej (rys. 5.1.1.).

Ograniczanie ryzyka biznesowego w regulacjach przyjętych w 2021 r. (ewaluacje ustaw na poziomie +2) koncentrowało się głównie:

1.) na obniżaniu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez:

- redukcję lub zmianę obciążeń regulacyjnych przez m.in: zmianę sposobu poboru opłat za przejazd autostradą z inicjatywy koncesjonariuszy, wprowadzenie możliwości świadczenia usług w zakresie sprzedaży biletów autostradowych oraz obsługi użytkowników systemu



SPOE KAS (ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021 poz. 1005); w związku z negatywnymi skutkami gospodarczymi pandemii COVID-19 wprowadzenie możliwości uzyskania: wsparcia finansowego przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie szkół w postaci np. w postaci dofinansowania do wynagrodzenia, świadczeń postojowych; obniżenia czynszu najmu dla najemcy prowadzącego działalność w galeriach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², wydłużenia terminu realizacji wypłat z TFZ, co może przyczynić się zapobiegnięciu fali niewypłacalności przedsiębiorców turystycznych (ustawa z dnia 24 czerwca 2021 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 2021 poz. 1192);

- wzmacnianiu pewności obrotu gospodarczego przez m.in.: wprowadzenie mechanizmu gwarantującego, że koncesjonariuszowi nie zostaną przelane dodatkowe nienależne mu środki; usprawnienie postępowania upadłościowego wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej (tzw. upadłość konsumencka) przez możliwość ogłoszenia upadłości w uproszczonej procedurze bez wyznaczania sędziego-komisarza, zapewnienie wierzycielom bezpośredniego dostępu elektronicznego do akt postępowań restrukturyzacyjnych oraz upadłościowych, wprowadzenie możliwości zaproponowania szybkiej sprzedaży całego, podlegającego egzekucji majątku w trybie przygotowanej likwidacji (tzw. pre-pack), ujawnienie danych dotyczących toczących się postępowań restrukturyzacyjnych w Krajowym Rejestrze Sądowym (ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U 2021 poz. 1080); przesunięcie terminu wdrożenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia oraz publicznej usługi hybrydowej w celu lepszego przygotowania jej dla użytkowników końcowych m.in. podmiotów niepublicznych wpisanych do KRS i CEIDG (ustawa z dnia 15 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych, Dz.U.2021 poz. 1135); określenie jednoznacznych zasad funkcjonowania zarówno rynku wtórnego i pierwotnego na rynku mocy oraz zapewnienie dostawcom mocy możliwości realizacji już zawartych umów mocowych (ustawa z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o rynku mocy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021 poz. 1505); doprecyzowanie sytuacji, w których przedsiębiorca korzystający ze świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy na podstawie przepisów anty-covidowych ma dokonać zwrotu całego dofinansowania oraz usprawnienie procedur kontroli dokonywanych przez wojewódzkie urzędy pracy; wydłużenie terminu ważności dokumentów marynarskich (m.in. świadectwa przeszkolenia lub świadectw operatora urządzeń radiowych w służbie morskiej) do dnia upływu 90 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

- usprawnianie obrotu gospodarczego przez m.in.: brak konieczności zatrzymywania się w punktach poboru opłat na autostradach co przyspieszy obrót towarowy;

2).na stymulowaniu procesów gospodarczych przez zwiększenie przewidywalności rezultatu przedsięwzięć biznesowych min. przez: wprowadzenie kredytów gwarantowanych, które mogą przyczynić się do zwiększenia popytu na mieszkania na rynku pierwotnym (ustawa z dnia 1 października 2021 r. o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym, Dz.U. 2021 poz.



2133), określenie zasad i trybu przeciwdziałania nieuczciwym praktykom wykorzystującym przewagę kontaktową w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi.

Wyniki ewaluacji za rok 2021 r. wskazują wyraźny spadek ogólnej liczby regulacji redukujących ryzyko przedsiębiorcy, przy jednoczesnym zmniejszeniu się ich doniosłości w obszarze badanego zagadnienia. Przyjęte w 2021 r. rozwiązania legislacyjne nastawione były m.in. na kontynuację niwelowania strat w działalności gospodarczej w związku z pandemią COVID-19 w modelu regulacji typu *hazard – based approach*. Natomiast w grupie ustaw stymulujących przedsięwzięcia biznesowe zauważalne jest stosowanie, podobnie jak w roku 2020 w modelu *risk – based approach*, poprzez m.in. analizę ryzyka i dostosowywanie do jego skali optymalnych działań przedsiębiorców oraz adekwatnych procedur właściwych organów państwa.

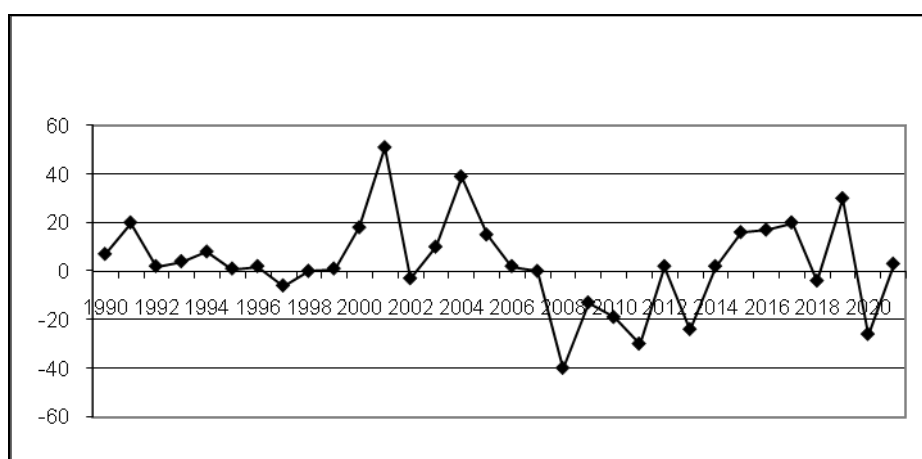


5.2. Koszty i bariery obciążające procesy gospodarowania

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. Badaniu podlegały zatem regulacje, które wprowadzały obciążenia (utrudnienia) na drodze osiągnięcia celów przez przedsiębiorców.³⁶ 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 (ewaluacje 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 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.



³⁶ Przy czym jako „przedsiębiorca” traktowany był każdy podmiot działający na zasadzie reguł gospodarowania, choćby formalnie nie prowadził działalności gospodarczej.



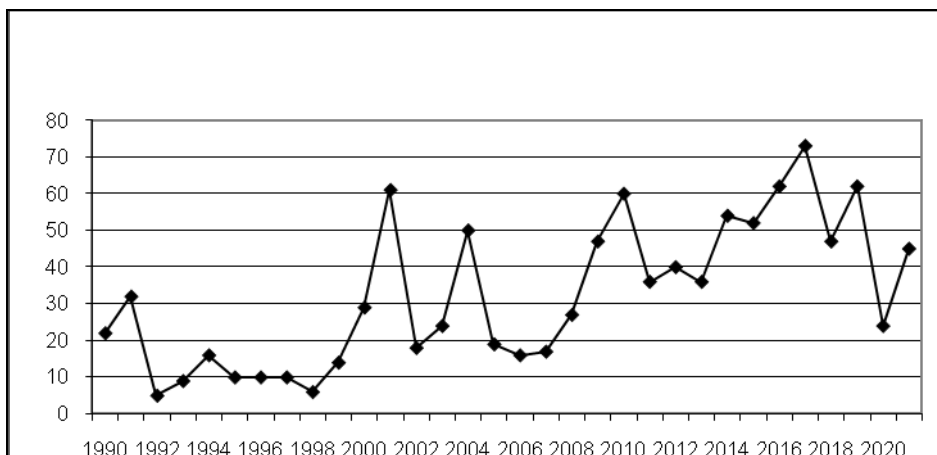
Rys. 5.2.1. Tendencja legislacyjna w zakresie poziomu kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej, typ „zliczanie” (oprac. CBPL)

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.³⁷ 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 poziomu ewaluacji zaobserwowany w 2020 r. (oznaczający przewagę regulacji redukujących koszty i znoszących bariery) należy wiązać nie tyle z impulsem wynikającym z przyjęcia Strategii, lecz z działaniami nakierowanymi na przeciwdziałanie konsekwencjom pandemii koronawirusa SARS-CoV2.

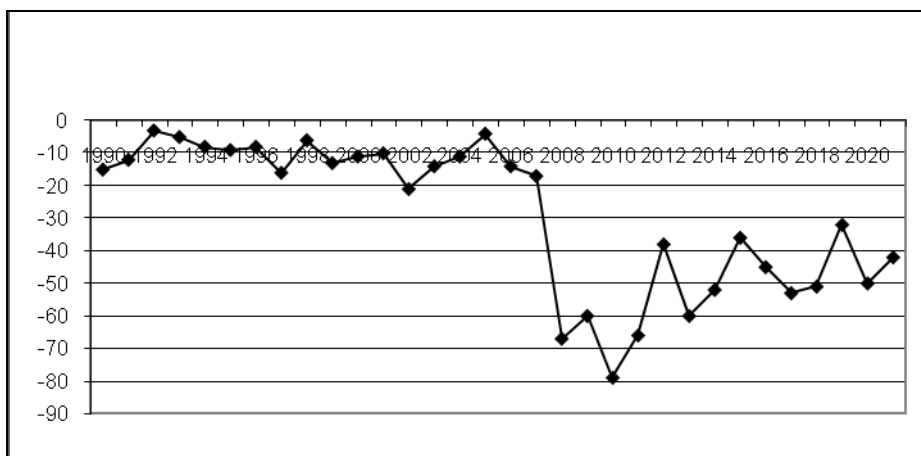
Zastosowanie metody „odcięcie przez 1” potwierdza tezę o niemal stale narastającym ogólnym poziomie regulacyjnych obciążeń przedsiębiorczości. Na rys. 5.2.2. ukazane są wyniki ewaluacji odnoszące się tylko do tych ustaw, którym przypisano cele zbieżne z tezą zawartą w pytaniu badawczym, czyli do ustaw, które zmierzały do zwiększania kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej. Można zauważyć, iż w roku 2021 ustawodawca powrócił na ścieżkę z lat poprzednich, wiodącą do zwiększenia obciążeń działalności gospodarczej.

³⁷ 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).



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 2020 r. dało się zauważyć bardzo duży wzrost aktywności ustawodawcy w zakresie dotyczącym omawianego zagadnienia kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej łączna liczba ustaw o ewaluacjach niezerowych wynosiła 59. Jednocześnie ok. 1/3 ustaw zmierzała do zwiększenia obciążeń, podczas gdy w przypadku 2/3 ustaw intencją ustawodawczą było doprowadzenie do ich zmniejszenia. W 2020 r. dominującym czynnikiem zmian legislacyjnych w badanym obszarze była epidemia COVID-19

Trzy z czterech ustaw o najbardziej skrajnych ewaluacjach w przypadku omawianego zagadnienia dotyczyły przeciwdziałania skutkom epidemii. 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. (w 2021 roku to ograniczenie zostało przywrócone i rozszerzone) W 2021 r. wyniki ewaluacji kształtowały się podobnie jak w 2020 r. Trzy ustawy wprowadziły rozwiązania w istotny sposób zwiększające obciążenia przedsiębiorców, z czego jedna w procesie ewaluacji została oceniona na -3. Była to ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1090), która wprowadziła rozwiązania zwiększające radykalnie ryzyko upływu terminów ustawowych bez winy profesjonalnego pełnomocnika i obniżenie standardów rzetelnego procesu sądowego. Ustawą bardzo mocno zwiększająca obciążenia przedsiębiorców była ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, ustawy o czasie pracy kierowców oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła obowiązek uzyskiwania zezwolenia i zdania egzaminów także dla kierowców przewożących rzeczy i objęła przewoźników rzeczy takimi samymi wymogami jak przewoźników osób, podwyższyła w radykalny sposób koszty pracy m.in. przez zmianę zasad ustalania wynagrodzenia i czasu pracy, czy weryfikacją dobrej reputacji przewoźnika przez Urząd Transportu Drogowego.

W przypadku 10 - ciu ustaw w procesie ewaluacji stwierdzono znaczącą redukcję ryzyka prowadzenia działalności (z ewaluacją +2). W ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, wprowadzono Nowy System Wsparcia w zakresie dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych oraz czasowego zawieszenia i następnie umorzenia zobowiązań pieniężnych spółek w postaci odroczonej składki na ubezpieczenia społeczne i zobowiązań wynikających z udzielonej przez PFR pomocy kryzysowej, stanowiących element Nowego Systemu Wsparcia. Rozwiązaniami redukującymi obciążenia przedsiębiorców było przyspieszenie i usprawnienie postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych oraz zwiększenie ich efektywności oraz rozszerzenie katalog form zabezpieczenia w ramach wnoszonego wadium, które można wnieść: w pieniądzu; poręczeniach bankowych lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej



(ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw -Dz.U. 2021 poz. 1080), wprowadzenie szeregu ułatwień w procesie inwestycyjnym dla przedsiębiorców prowadzących inwestycje w zakresie sieci przesyłowej m.in. skrócenia czasu orzekania przez organy, ograniczeniu liczby postępowań czy ułatwieniu nabywania tytułów prawnych do nieruchomości, na których ma być przygotowywana lub realizowana strategiczna inwestycja -ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustaw regulujących przygotowanie i realizację kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej (Dz.U.2021 poz. 922), czy wprowadzone kolejnymi nowelizacjami ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wydłużenie możliwości wykorzystania vouchera z roku do dwóch lat, obniżenie do 20% wysokości świadczeń z tytułu najmu należnych udostępniającemu na podstawie umowy zawartej przed dniem 14 marca 2020 r oraz wprowadzenie możliwości umarzania w całości lub w części, odraczania terminów spłaty, rozkładania na raty należności z tytułu otrzymanych środków w ramach udzielonego wsparcia.

Wyniki badań za 2020 i 2021 r. potwierdzają, że zagadnienie kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej dotyka wielu aspektów życia społecznego. Utrzymała się w dalszym ciągu stwierdzona sinusoidalność celów legislacyjnych, która wynika z 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 oraz 2021 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 osiąganiu 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 rynku³⁸. Rynek ten stanowi instytucję

³⁸ 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.



ekonomiczną³⁹, 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 innego⁴⁰. Z drugiej strony rynek jest istotnym obszarem państwa, w którym nawiązują się, kształtują i trwają określone relacje społeczne⁴¹.

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 dwojaki sposób 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.

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

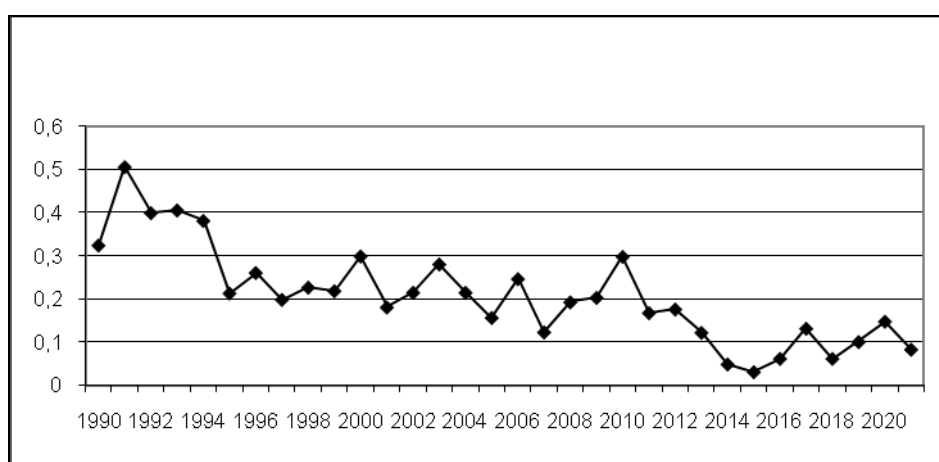
³⁹ Zob. J. Chotkowski, „Rynek jako podstawowa instytucja gospodarki – pojęcie, struktury, efektywność”, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 101, s. 53.

⁴⁰ Zob. W. Stankiewicz, „Ekonomika instytucjonalna. Narodziny i rozwój”, PWSBIA, Warszawa 2012, s. 82.

⁴¹ Weber M., „Gospodarka i społeczeństwo”, Warszawa 2002, s. 32.



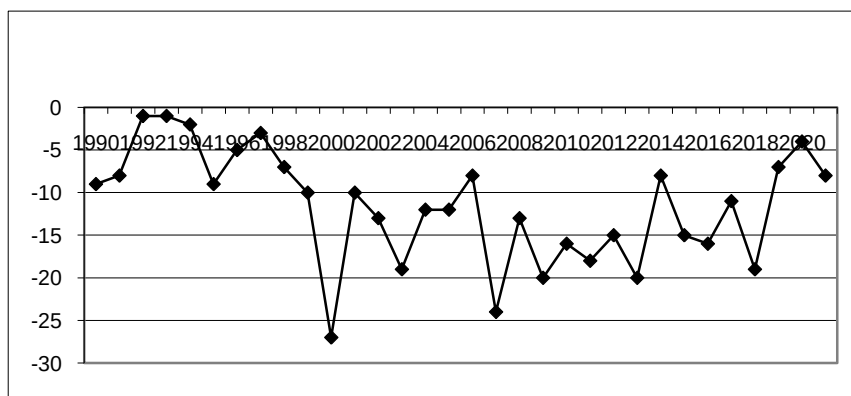
zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych dla małych i średnich przedsiębiorców; zwolnienie posiadaczy niewielkich działek rekreacyjnych (tzw. pracowniczych ogrodów działkowych) od podatków od nieruchomości; ograniczenia w wydawaniu pozwoleń na lokalizację i budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, celem ochrony drobnego handlu detalicznego, wprowadzenie podatku od handlu w obiektach wielko powierzchniowych.



Rys. 5.3.1. Wykres danych uzyskanych przy zastosowaniu metody „zliczanie” za lata 1990 – 2021 (oprac. CBPL)

Przedstawiony powyżej wykres nr 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 rynkowej.⁴²

⁴²Ten 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.

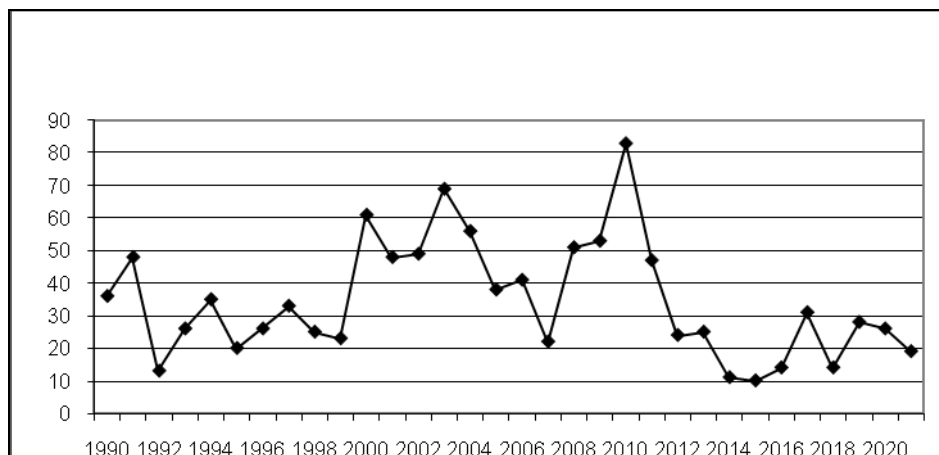


Rysunek 5.3.2. Wykres danych uzyskanych przy zastosowaniu metody „zliczanie – odcięcie przez - 1” za lata 1990–2021 (oprac. CBPL)

Drugi z wykresów 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 prorynkowych⁴³.

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 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.

⁴³ 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.



Rys. 5.3.3. Wykres danych uzyskanych przy zastosowaniu metody „zliczanie – odcięcie przez 1” za lata 1990–2021 (oprac. CBPL)

Przedstawiony wykres nr 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 socjalnej, 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 publicznego⁴⁴.

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 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 były skoncentrowany bardziej na ochronie własnego rynku i pomocy publicznej kierowanej głównie do dużych firm.

⁴⁴ Gardawski J., Gilejko L., Siewierski J., Towalski R., „Socjologia gospodarki”, Warszawa 2008, s. 112.



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.

Analiza polityki legislacyjnej prowadzonej w 2021 roku w kontekście wprowadzania przez ustawodawcę regulacji prawnych sprzyjających interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym pozwala stwierdzić, że doszło do pogłębienia tendencji spadkowej w tym zakresie, odnotowanej w roku 2020. Przyczyn takiego zjawiska należy upatrywać zarówno w kontynuowaniu przez ustawodawcę walki z pandemią wirusa SARS-CoV-2 jak również w wysiłkach legislacyjnych nakierowanych na walkę z rosnącą inflacją. Wydaje się, że te dwa zagadnienia były priorytetem partii rządzącej w 2021 roku. Pomimo tego wypada odnotować kilka regulacji nakierowanych na wzmocnienie podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym. Jedną z nich jest ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 poz. 1901). Przewidziano w niej możliwość objęcia przez Skarb Państwa akcji spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (PKP PLK S.A.). Umożliwienie przekazania w 2021 r. środków z budżetu państwa z przeznaczeniem na objęcie akcji PKP PLK S.A. bez wątpienia wpłynie na poprawę struktury właścicielskiej, gdzie Skarb Państwa konsekwentnie dąży do objęcia 100% akcji narodowego zarządcy infrastruktury. Podniesienie kapitału zakładowego dokonane w 2021 r. przyczyniło się do wzmocnienia pozycji Spółki realizującej strategiczne kolejowe projekty inwestycyjne w ramach programu rządowego. Innym przykładem regulacji w tym zakresie jest ustawa z dnia 17 listopada 2021 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.2021 poz. 2368). Zgodnie z jej treścią minister właściwy do spraw budżetu przekaze, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, spółce Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. skarbowe papiery wartościowe w wysokości 360 mln zł z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego. Środki uzyskane z tytułu skarbowych papierów wartościowych Spółka może przeznaczyć wyłącznie na finansowanie inwestycji w ramach infrastruktury zapewniającej dostęp do portu, polegających w szczególności na budowie falochronów osłonowych. Warto także zwrócić w analizowanym zakresie uwagę na treść ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym (Dz.U. 2021 poz. 1139). Przepisy tego aktu zostały nakierowane na przeprowadzenie konsolidacji spółek z branży rolno-spożywczej, tj. projektu, u podstaw którego leży założenie ustawodawcy stworzenia silnego podmiotu, który swoją pozycją mógłby konkurować na rynkach krajowych i zagranicznych, przyczyniając się tym samym do rozwoju rolnictwa i przemysłu spożywczego, a przez to pozytywnie wpływając na gospodarkę narodową.



Reasumując, 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 kapitałowego⁴⁵. Jak obrazują to ww. wykresy i prowadzone na ich podstawie rozważania, cel ten był sukcesywnie realizowany.

Analiza polskiego ustawodawstwa z lat 1990 – 2021 w zakresie omawianego pytania badawczego, tj. kwestii 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 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 rys. 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 kolejny 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.

⁴⁵ Krzykała F., „Wstęp do socjologii gospodarczej”, Poznań 2007, s. 91.



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.



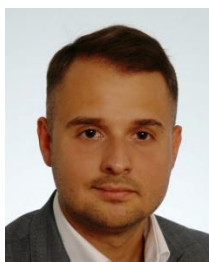
Bartłomiej Opaliński

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.



Mateusz Ślaby

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 Strzał

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.