



CENTRUM BADAŃ
PROCESU LEGISLACYJNEGO
UCZELNI ŁAZARSKIEGO

Reakcja polskiego ustawodawcy na pandemię SARS-CoV-2 Wstępny raport z badań

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

Autorzy:

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

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

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

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

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

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



Spis treści

1. AKTYWNOŚĆ USTAWODAWCZA SEJMU RP W PIERWSZYM OKRESIE PANDEMII SARS-COV-2. OCENA GENERALNA	3
2. METODA BADAŃ NAD DŁGOOKRESOWYMI TENDENCJAMI W LEGISLACJI	8
3. SPRAWY SPOŁECZNE 12	
3.1. Realizacja funkcji redystrybucyjnej państwa	12
3.2. Przeciwdziałanie nadużywaniu funkcji redystrybucyjnej państwa	16
3.3 Dostosowywanie sposobów działania do zmian potrzeb społeczno – ekonomicznych ...	21
4. WŁADZA I JEJ KOSZTY	27
4.1. Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej	27
4.2. Nierównowaga siły w stosunkach społecznych i ochrona podmiotów o mniejszym potencjale	30
4.3. Generowanie wydatków na cele publiczne	34
5. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA	39
5.1. Redukcja ryzyka przedsiębiorcy	39
5.2. Koszty i bariery obciążające procesy gospodarowania	43
5.3. Wspieranie podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym	46
BIOGRAMY AUTORÓW RAPORTU I CZŁONKÓW CENTRUM BADAŃ PROCESU LEGISLACYJNEGO	50



1. AKTYWNOŚĆ USTAWODAWCZA SEJMU RP W PIERWSZYM OKRESIE PANDEMII SARS-COV-2. OCENA GENERALNA

Nietypowe warunki tworzenia prawa, jakie zaistniały w 2020 r., skłaniają do postawienia pytania, czy sytuacja związana z zagrożeniem dla bezpieczeństwa całego społeczeństwa, jak pandemia, nie może być traktowana jako okazja do trwałej, a nie tylko przejściowej redukcji praw i wolności obywatelskich?

Naturalnym poniekąd jest, że sytuacje związane z zagrożeniem dla bezpieczeństwa powszechnego często legitymizują przedsięwzięcia legislacyjne, które wzmacniają kompetencje władz publicznych. Działania takie prezentowane są zawsze jako rozwiązania tymczasowe, niezbędne dla usunięcia zagrożenia. Jednakże, czy obywatele mogą liczyć na to, iż skutki działań legislacyjnych rzeczywiście będą miały charakter tymczasowy, czy też powinni obawiać się, że „anty-covid” - owe ustawodawstwo wywrze trwały wpływ na polski system prawa? Na niebezpieczeństwa dla zachowania istniejącego obecnie wolumenu praw i wolności wskazuje m.in. to, że wprowadzane – w ramach kolejnych „tarcz antykryzysowych” – rozwiązania ograniczające korzystanie z różnorodnych praw obywatelskich, nie zawsze dadzą się uzasadnić potrzebami związanymi ze zwalczaniem pandemii. Niestety, doświadczenia historyczne uczą, że obowiązywanie „nadzwyczajnych” rozwiązań bywa niepokojąco przedłużane, mimo ustąpienia zagrożenia, albo ma charakter coraz bardziej iluzoryczny.

Wyniki badań i analizy prezentowane w niniejszym raporcie, wskazują, iż odpowiedź na postawione wyżej pytanie może okazać się pozytywna. Uzyskane dane badawcze, obejmujące aktywność polskiego ustawodawcy od roku 1990 aż do końca pierwszego półrocza 2020 r. (ze szczególnym uwzględnieniem okresu ostatnich sześciu lat), po części mogą potwierdzić niektóre enuncjacje rządzącej koalicji, jakie można było usłyszeć na temat celów polityki legislacyjnej w dobie pandemii SARS-CoV-2. Jednak inna część wyników badawczych może być interpretowana jako wspomniana wyżej tendencja do zmiany



w funkcjach prawa, dokonywanej na korzyść podmiotów sprawujących władzę polityczną i ekonomiczną.

Jednym z najmocniej akcentowanych, w pierwszej połowie 2020 r., celów polityki legislacyjnej, było ograniczenie ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej w trakcie trwania pandemii SARS-CoV-2. Zjednoczona Prawica przygotowała szereg rozwiązań, które miały niwelować skutki „zamrożenia” gospodarki. W tym przypadku wyniki badań potwierdzają, iż deklaracje koalicji rządzącej rzeczywiście przełożyły się na znaczące inicjatywy legislacyjne. Dla roku 2020 można stwierdzić bardzo wyraźny wzrost zaangażowania w tworzenie prawa redukującego ryzyko ponoszone przez przedsiębiorców. Wyniki badań korespondują tutaj, z jednej strony, ze specyfiką badanego okresu (niewielka ogólna liczba uchwalonych ustaw w pierwszym półroczu 2020 r.), jak i z wiedzą o głównych celach polityki legislacyjnej, przyjmowanych w badanym okresie. Warto jednak zauważyć, iż w tym samym roku 2020, pomimo ogólnie dużego zaangażowania w tworzenie ustaw redukujących ryzyko biznesowe, pojawiło się też wyraźnie więcej – niż w poprzednich latach – regulacji realizujących przeciwny kierunek polityki legislacyjnej. Działania ustawodawcy w zakresie omawianego problemu legislacyjnego, nie okazały się zatem w pełni koherentne.

Kolejne zagadnienie badawcze dotyczyło ustalenia, czy powodem tworzenia regulacji był zamiar zwiększenia – szeroko rozumianych – wydatków z budżetu państwa, lub innych budżetów publicznych. Powszechnie wiadomo, że projekty legislacyjne realizowane w związku z pandemią, głównie teokreślone jako „tarcze”, obejmują bardzo istotny wzrost wydatków publicznych na cele związane z przeciwdziałaniem skutkom pandemii. Jak można było oczekiwać, opracowanie danych badawczych rzeczywiście ujawnia tendencję wzrostową pojawiającą się w roku 2020, przy czym o skali zjawiska świadczy to, że zaangażowanie ustawodawcy w tworzenie ustaw dotyczących zwiększania wydatków publicznych, osiągnęło poziom rekordowy w skali 30 lat. Niestety, nie jest to jedyny rekord tego rodzaju, jaki padł w 2020 r., o czym dalej.

Warto zadać pytanie, kto ma być beneficjentem tych wydatków? Zagadnienie to odnosi się m.in. do realizacji tzw. funkcji redystrybucyjnej państwa, a więc rozdziału części



wpracowanego w ramach państwa dochodu, np. jako świadczenia transferowe. W świetle przeprowadzonych badań okazuje się, że głównym celem generowanego ustawami „antycovid” – owymi wzrostu wydatków publicznych nie była realizacja funkcji redystrybucyjnej (powiększenie wolumenu świadczeń transferowych). Zaangażowanie ustawodawcy w tworzenie regulacji nakierowanych na ten cel polityki legislacyjnej spadło nawet w porównaniu z rokiem 2019, kiedy to (zwłaszcza w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne) przyjęto szereg inicjatyw legislacyjnych powiększających wolumen transferów społecznych. Należy dodać, że w 2020 r. zabrakło jakichkolwiek istotnych inicjatyw ustawodawczych, które przeciwdziałałyby nadużywaniu funkcji redystrybucyjnej państwa.

Tę interesującą konkluzję dopełniają dalsze wyniki badawcze, odsłaniające jeszcze mniej oczywisty kierunek decyzji podejmowanych przez polskiego ustawodawcę w pierwszej fazie walki z pandemią. Szczególnie niepokojąco prezentują się dane uzyskane dzięki ewaluacji badanych ustaw w kontekście zagadnienia ochrony praw obywatelskich. Utrzymująca się od kilku lat lekka tendencja wzrostowa, dotycząca tego zagadnienia, uległa w pierwszej połowie 2020 r. gwałtownemu załamaniu. Zarysowujący się kierunek jest stanowczo niekorzystny, z punktu widzenia budowy demokratycznego państwa prawa. Poziom zaangażowania ustawodawcy w tworzenie ustaw redukujących prawa i wolności obywatelskie, osiągnął (tym razem niechlubny) rekord 30 – lecia, właśnie w roku 2020 i to pomimo tego, że dane za ten rok obejmują dopiero połowę standardowego okresu, a liczba uchwalonych ustaw jest znacząco niższa, niż w analogicznych okresach poprzednich lat.

Z powyższym ustaleniem koresponduje kolejne, dotyczące zagadnienia poszerzania kompetencji podmiotów władzy publicznej. Otóż warto zwrócić uwagę, iż na lata 2016 – 2017 przypada kolejny „rekord trzydziestolecia” w tworzeniu regulacji zmierzających do wzmocnienia władzy, co – zważywszy, że lwia część regulacji budujących tę tendencję dotyczy wzmocnienia kompetencji tych organów władzy, które podporządkowane są najbliższym decydom politycznym – rodzi niepokój i pytania o kierunek zmian politycznych w Polsce. Co najważniejsze, zbliżony poziom tendencja osiąga już teraz dla roku 2020, choć zebrane dane dotyczą na razie tylko połowy standardowego okresu.



Znamienne są także wyniki badań dotyczących zagadnień związanych z działalnością gospodarczą. Cele polityki legislacyjnej prezentują się szczególnie korzystnie dla podmiotów posiadających przewagę ekonomiczną nad resztą społeczeństwa (pracodawców). Wyniki badań oddają bardzo silne zaangażowanie ustawodawcy zaistniałe w roku 2020 r., nakierowane na redukcję kosztów transakcyjnych, lub obniżenie barier wejścia dla przedsiębiorców. Holistyczna interpretacja wyników badawczych prowadzi do wniosku, iż – wbrew pozorom kreowanym w mediach – polski ustawodawca w dobie pandemii SARS-CoV-2 zadbał przede wszystkim o interesy pracodawców, a nie pracowników.

Obraz sytuacji byłby jednak niepełny, gdyby nie zwrócić uwagi na to, których przedsiębiorców ustawodawca wykreował na beneficjentów nowych rozwiązań legislacyjnych. Ustalić zatem należy, czy celem polityki legislacyjnej było wsparcie interesów zajmujących pozycję dominującą w danym sektorze gospodarki narodowej (oligopolistyczną, monopolistyczną), czy też słabszych „graczy rynkowych”, np. małych i średnich przedsiębiorców, a także konsumentów. Stwierdzona w badaniach za rok 2020 sytuacja świadczy o ewidentnym wzroście zainteresowania ustawodawcy wspieraniem interesów „dużych graczy” na rynku, co wpisuje się w trwający od 2018 r. przełom, w utrzymującej się od około dekady tendencji długookresowej, polegającej na preferowaniu przez ustawodawcę interesów mniejszych graczy rynkowych, kosztem silniejszych przedsiębiorców (wyrównywaniu szans pomiędzy silniejszymi i słabszymi podmiotami gospodarującymi). Co ciekawe, do przełomu tego doszło w sytuacji, kiedy koniunktura gospodarcza była dobra, a Polska poruszała się na ścieżce szybkiego wzrostu gospodarczego. Wydaje się zatem, że wspomniana tendencja nie stanowi reakcji na presję sytuacji, ale efekt świadomie przyjętych celów polityki legislacyjnej. W tej perspektywie, działania podjęte w roku 2020 jawią się jako prosta kontynuacja polityki z lat poprzednich.

Wyniki badawcze wskazują także, iż działania polskiego ustawodawcy podjęte po wybuchu pandemii SARS-CoV-2 były w przeważającym stopniu kierowane troską o utrzymanie w dobrej kondycji gospodarki i leżały przede wszystkim w interesie przedsiębiorców, a w szczególności dużych podmiotów rynkowych. W mniejszym stopniu beneficjentami tych działań mają być „zwykli” obywatele. Najbardziej niepokojące jest to,



iż pojawiło się szereg rozwiązań ograniczających prawa obywatelskie i pracownicze, które trudno uzasadnić względami walki z pandemią.

W świetle powyżej przywołanych rozważań stwierdzić należy, iż pandemia Covid-19 bez wątpienia stwarza okazję do koncentracji władzy w ręku egzekutywy. Nadzwyczajne rozwiązania, które stosuje się do przeciwdziałania pandemii mogą stanowić trwałe zagrożenie dla realizacji praw podstawowych i wolności obywatelskich. Nie należy zapominać, iż prawo nie jest wyłącznie instrumentem poszerzania praw jednostek, swobód obywatelskich, czy też praw pracowniczych i socjalnych. Legislacja może być także bardzo skutecznym instrumentem redukcji tych praw i skierowania społeczeństwa na drogę budowy autorytaryzmu. Prawa i wolności obywatelskie nie są przecież przyznawane na zawsze.



2. METODA BADAŃ NAD DŁUGOOKRESOWYMI TENDENCJAMI W LEGISLACJI

Badania, których wyniki zostały omówione w niniejszym raporcie, oparte zostały na innowacyjnej metodzie o charakterze kwalifikatywno – kwantytatywnym. Bazuje na założeniu¹, 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.

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



Obliczana jest średnia ze wszystkich ocen. Uzyskane w ten sposób dane zostały zagregowane w ciągu czasowo – liczbowe, przy czym jednostką czasu jest 1 rok (za wyjątkiem roku 2020, zob. dalej).

Projekt naukowy oparty o opisywaną metodę realizowany jest od roku 2007. Ostatnia transza badań dotyczy okresu 1 stycznia 2014 – 30 czerwca 2020 r. Badania dotyczące roku 2020 na razie stanowią wyjątek od wspomnianych wyżej zasad, gdyż odnoszą się tylko do połowy roku, czyli do okresu styczeń – czerwiec 2020 r. Na czas ten przypadają jednak najważniejsze, uchwalone dotąd przez polski parlament regulacje, dotyczące przeciwdziałania pandemii COVID – 19 i zwalczaniu jej skutków społeczno – gospodarczych.

W ramach projektu przeprowadzono kompleksowe badanie całego procesu ustawodawczego w jednym kraju (Polska), na przestrzeni długiego okresu czasu – trzydziestu lat (ok. 4200 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 Likerta ², gdyż niezbędne było uwypuklenie wyraźnych różnic w doniosłości społeczno – ekonomiczno – politycznej pomiędzy poszczególnymi regulacjami (np. pomiędzy nową kodyfikacją norm prawa materialnego, a nowelizacją pojedynczego przepisu).

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

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

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



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

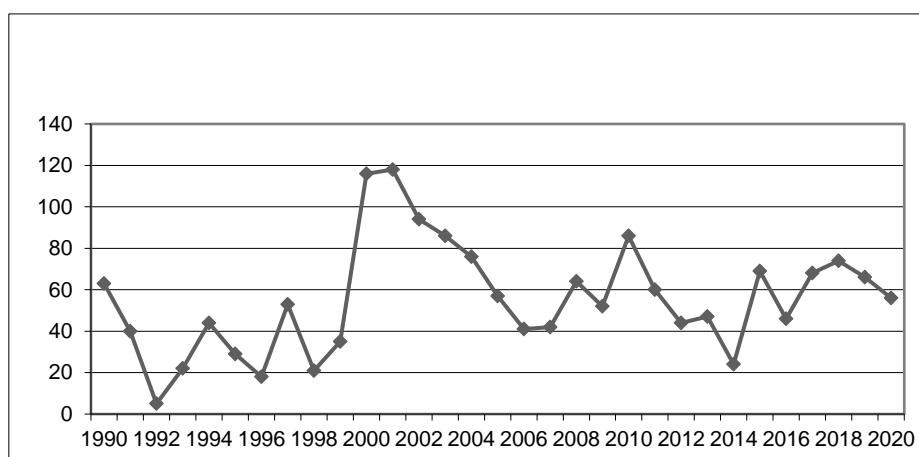
3. 1. Realizacja funkcji redystrybucyjnej państwa

Jednym z najważniejszych aspektów funkcjonowania współczesnego państwa jest realizacja tzw. funkcji redystrybucyjnej, albo – szerzej – funkcji państwa polegającej na rozdzielaniu części wypracowanych wspólnie w ramach państwa dóbr, poprzez przydział środków finansowych, rzeczy i usług różnym grupom społecznym. Według potocznej opinii, dopiero w ostatnich latach można zaobserwować w Polsce wyraźne wzmocnienie funkcji redystrybucyjnej państwa w związku z wprowadzeniem powszechnych programów socjalnych takich jak: „Rodzina 500+”, „Leki 75+” „Dobry start” czy „Emerytura+”. Wskazuje się także na wzrost znaczenia funkcji redystrybucyjnej wskutek kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19. Należy bowiem wskazać, że jednym z najważniejszych elementów walki państwa ze skutkami *lockdownu* kraju są rządowe programy pomocowe zwane łącznie „Tarczą Antykryzysową”. Programy te kierowane są w szczególności do przedsiębiorców z sektora MŚP (często prowadzących działalność gospodarczą jako osoby fizyczne) oraz do osób, które utraciły pracę w związku z pandemią. Czy rzeczywiście jest tak, że intensyfikację rozwoju funkcji redystrybucyjnej państwa społeczeństwo zawdzięcza dopiero aktualnie rządzącej koalicji?

Wykres przedstawiający dane o tendencji generalnej dotyczącego omawianego zagadnienia (dotyczącego 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 dotyczących tej kwestii. Lata 1990-2001 to czas konsekwentnego wzrostu zainteresowania polskiego ustawodawcy wsparciem potrzeb socjalnych. Wyraźna korekta w generowaniu regulacji realizujących funkcję redystrybucyjną państwa, po wieloletniej tendencji wzrostowej nastąpiła dopiero w 2002 r. Miała jednak charakter jednostkowy. Co ciekawe, nawet w czasie ostatniego wielkiego kryzysu gospodarczego (w 2010 r.) nastąpił wzrost zaangażowania prawodawcy w tworzenie ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną



(można wnioskować, iż wynikał on głównie z podjętych wówczas działań osłonowych), po czym dopiero w latach 2011-2012 nastąpił znaczący spadek.



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

Przedstawione powyżej dane stoją w opozycji do powszechnie przyjętego poglądu o tym, że w czasie okresu rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego ograniczano wzrost wydatków na cele społeczne ³. Jak wskazano powyżej, po 2012 r. zainteresowanie ustawodawcy regulacjami związanymi z polityką społeczną uległo nawet wzmoczeniu. Wartość ewaluacji ustaw realizujących (głównie) funkcję redystrybucyjną państwa wzrosła z 12 w 2012 r. do 107 w 2015 r. W latach 2012-2015 ówczesnie rządząca 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”),

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

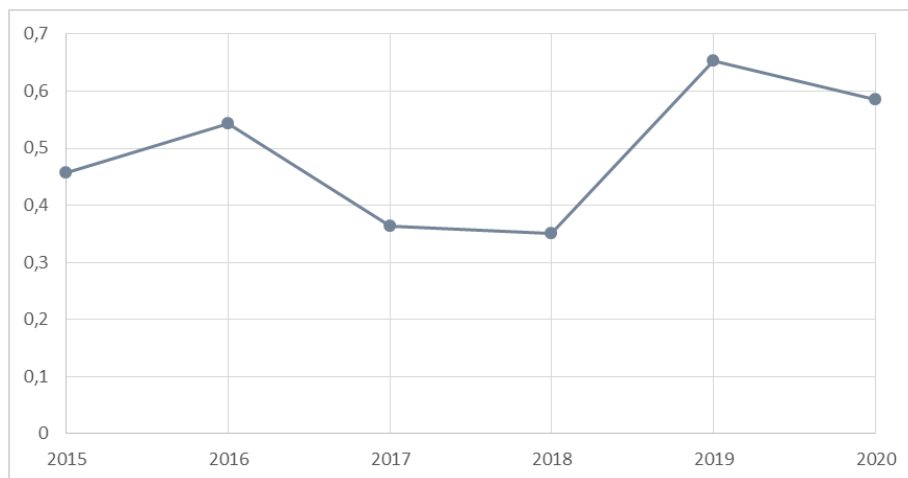


- zasiłki dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych,
- darmowe podręczniki dla dzieci,
- „Kartę Dużej Rodziny” (uprawnienia do ulg dla rodzin wielodzietnych),
- nowe świadczenie rodzicielskie.

Efektom działań ustawodawcy podejmowanych w ostatnich 30 latach na rzecz zmniejszenia nierówności faktycznych za pomocą zmian w prawie może być spadający od 2005 r. współczynnik Giniego dla Polski (z 35 do 28 w 2018 r.) – miernik zakresu nierówności dochodowych w społeczeństwie⁴. Koresponduje to z wynikami analizy danych dotyczących tendencji długookresowych występujących w całym ustawodawstwie polskim, w ujęciu metody „zliczanie”. Wynika z niej, iż zaangażowanie ustawodawcy w realizację przez państwo funkcji redystrybucyjnej 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).

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



Rys. 3.1.2. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, typ „częstość”, lata 2015 – 2020 (oprac. B. Kotowicz, M.Stachura).

Wyniki badań modelowanych metodą „częstość” prowadzą do konstatacji, że po 2012 r. występowała trwała tendencja wzrostowa utrzymująca się do 2016 r. Na wykresie możemy zaobserwować pojawienie się tendencji spadkowej w latach 2017 – 2018 i znaczący skok 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+”.

Wydaje się oczywiste, że zmiana kierunku tendencji w 2019 r. (kontynuowana w 2020 r.) wynikała z sytuacji wyborczych. Jednocześnie w oparciu o prezentowany wykres można stwierdzić, że liczba ewaluowanych regulacji dotyczących przyznawania świadczeń na zasadzie uznania statusu beneficjenta w zbiorowości, w pierwszym półroczu 2020 r. (62 ustawy) była wyższa niż w całym 2017 r. (61 ustaw) oraz minimalnie niższa niż w 2018 r. (69 ustaw).

Bez wątpienia na wynik w 2020 r. wpłynęły dwa zjawiska. Po pierwsze wybory prezydenckie, ale i – po drugie – kryzys gospodarczy wywołany pandemią COVID-19. Wyniki badań ustawodawstwa z lat 2015 – 2020 wskazują zatem, że funkcja redystrybucyjna państwa dopiero w pierwszym półroczu 2020 r. uległa, w stosunku początkowego okresu rządów



Zjednoczonej Prawicy, znaczącemu wzrostowi nie tylko ilościowemu, ale i jakościowemu. Oznacza to, że uchwalane ustawy skierowane były do grup społecznych o dużej liczebności (np. emeryci, osoby wychowujące dzieci), a jednocześnie przyznawały one wymierną korzyść (np. trzynasta emerytura, bon turystyczny o wartości 500 zł).

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

3. 2. Przeciwdziałanie nadużywaniu funkcji redystrybucyjnej państwa

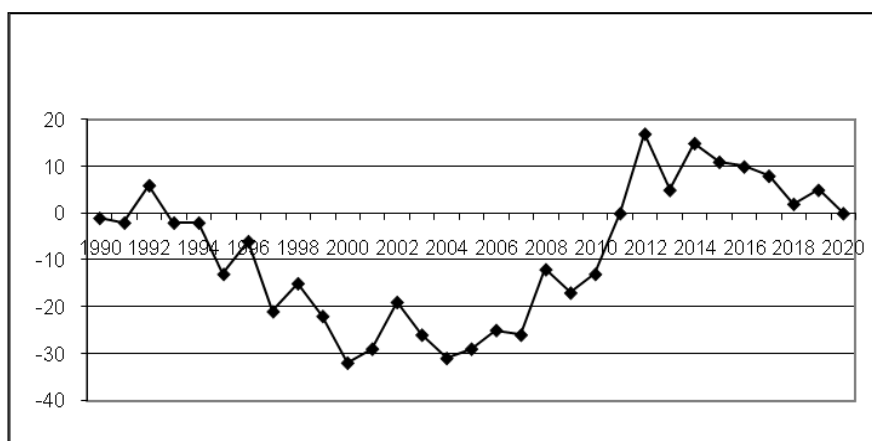
Realizacja funkcji redystrybucyjnej państwa obciążona jest zawsze ryzykiem, iż środki publiczne będą trafiały, przynajmniej po części do osób, które nie powinny ich otrzymać. Zjawisko takie, zwłaszcza jeżeli zacznie przybierać skalę masową, jest niebezpieczne dla całego systemu państwowo - społecznego, ponieważ prowadzi do: 1) marnotrawienia środków publicznych, 2) blokowania dostępu do tych środków osobom, które realnie ich potrzebują, 3) podważenia zaufania do założeń systemu. Omawiane zagadnienie badawcze dotyczy zatem kwestii bardzo istotnej, a mianowicie czy badana regulacja prowadzi do redukcji zjawiska polegającego na pozyskaniu jakiegoś dobra na zasadzie „wyłudzenia świadczenia” czyli zachowania, które w języku nauk ekonomicznych określane jest jako „jazda na gapę” (ang. *free – rider effect*). Problem jazdy na gapę nakłada się na zjawisko pokrewne, jakim jest efekt Ringelmann’a. Według M. Ringelmann’a, włączenie osób działających indywidualnie do grupy pracującej wspólnie nad jakimś zadaniem często skutkuje znacznie mniejszym



zaangażowaniem indywidualnym niż wtedy, gdy poszczególni członkowie grupy działają samodzielnie.⁵

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

Na rys. 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”.



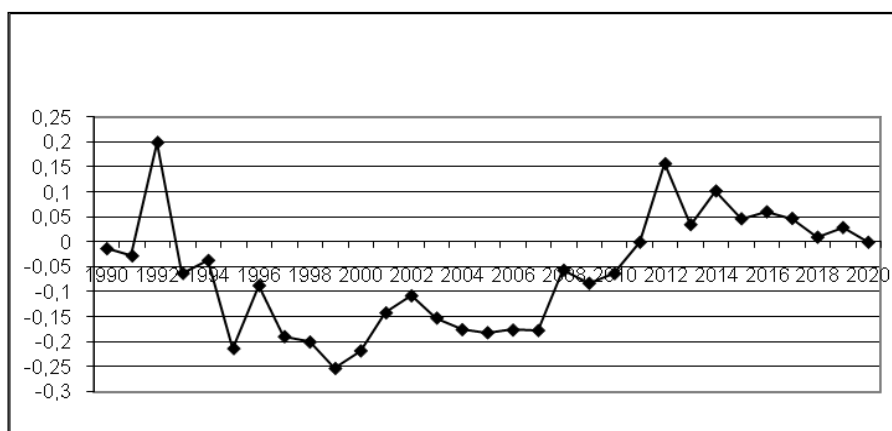
Rys. 3.2.1. Tendencja legislacyjna w zakresie niwelowania efektu „jazdy na gapę”, typ „zliczanie” (oprac. CBPL)

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



Zwraca uwagę, że aż do połowy pierwszej dekady XXI w. w ustawodawstwie dominowała tendencja do pogłębiania, a nie redukcji ww. efektów. Zmiana tej tendencji zbiegła się z wygraniami przedterminowych wyborów w 2007 r. przez Platformę Obywatelską, będącą w tamtym okresie partią jednoznacznie nawiązującą do neoliberalnej wizji państwa i gospodarki. PO sprawowała rządy przez 2 kadencje, aż do 2015 r. Należy zwrócić uwagę, że większa część tego okresu przypada na lata 2008 – 2015, kiedy to Polskę obowiązywała procedura nadmiernego deficytu (zgodnie z art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z Protokołem nr 12 do tego Traktatu). Zatem niezależnie od profilu ideologicznego PO, także sytuacja gospodarcza i prawna w obrębie Unii Europejskiej stymulowały polskiego ustawodawcę do większego zaangażowania w tworzenie regulacji, które „uszczelniałyby” budżet, redukowałyby zbędne wydatki publiczne, etc.

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



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

Przyczyny uchwalania ustaw, których skutki odnoszą się do generowania efektu gapowicza, a nie do jego redukcji, są różne. Generowanie „efektu gapowicza” może być np. *suigeneris* ubocznym skutkiem racjonalizacji procedur publicznych. Tak się zdarzyło w przypadku ustawy z dnia 6 października 2016 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1921). Projektodawcy podkreślili, że przepisy przewidujące konieczność zwrotu nienależnie pobranych świadczeń socjalnych są jak najbardziej zasadne, jednakże istnieje uzasadniona konieczność wskazania terminu końcowego okresu, w którym byłoby możliwe wydanie decyzji umożliwiającej dochodzenie nienależnie pobranego świadczenia. Zaproponowano zatem wprowadzenie instytucji przedawnienia w zakresie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, co oznacza – oczywiście – usankcjonowanie „bezkarności” części „gapowiczów”.

Pojawiają się także przypadki ustawowego odstępowania od standardów postępowań publicznych, podyktowane dążeniem do okazania „rozumienia” dla ludzkich błędów i nieporadności. Ustawa z dnia 6 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 493) miała pozwolić osobom niepełnosprawnym samodzielnie prowadzącym działalność gospodarczą uniknąć sytuacji pozbawienia dotacji do składki na ubezpieczenie społeczne, z powodu



kilkudniowego opóźnienia w zapłacie składki. Sankcjonuje to w związku z tym sytuację, w której wadliwa realizacja obowiązku wynikającego z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych lub niedochowania terminu realizacji tego obowiązku, premiowana jest refundacją składek ze środków publicznych.

Wreszcie, należy wskazać także przypadki najpoważniejsze – „wkalkulowywania” efektu jazdy na gapę do projektu legislacyjnego z pełną premedytacją, przejawiającą się w forsowaniu ustawy wbrew zastrzeżeniom zgłaszanym nie tylko przez opozycję, czy też media, ale nawet przez ekspertów zatrudnionych w strukturach publicznych. Typowym przykładem jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 924), która poszerzyła grono beneficjentów świadczenia „500+”, niezależnie od ich sytuacji majątkowej. Eksperti Sejmu RP zgłaszali oczywiste zastrzeżenia odnośnie sensu takiego działania. „Wyniki analiz ekonomicznych wskazują, że spośród najbogatszych 20% polskich gospodarstw domowych rodziny z dziećmi zyskują na tej reformie 5,4 mld zł rocznie, czyli 30% całkowitych kosztów rozszerzenia świadczenia 500+, a te spośród najbiedniejszych 20% - jedynie 0,8 mld zł, co stanowi 4% całkowitych kosztów tego rozszerzenia.”⁶ - alarmowano. Można zatem stwierdzić, iż znaczna część niemałych środków przeznaczonych na realizację w/w ustawy trafia do osób, które publicznego wsparcia nie potrzebują.

Należy wyraźnie stwierdzić, że jedynym pewnym sposobem całkowitej eliminacji „efektu gapowicza” byłoby usunięcie z porządku instytucjonalnego funkcji redystrybucyjnej państwa. Takie rozwiązanie, choć postulowane przez niektóre, skrajne ideologie i doktryny polityczno – ekonomiczne, nie jest jednak do zaakceptowania w świecie realnym. Co nie oznacza, że państwo nie powinno podejmować prób prawnego okiełznania omawianego zjawiska. W świetle wyników przeprowadzonych badań niepokojący jest fakt, że polski ustawodawca od kilku lat (rys. 3.2.2) jednak wyraźnie traci zainteresowanie problemem nadużywania systemu przez gapowiczów. Permisywna postawa twórców prawa może mieć

⁶ Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (nr druku 3387) z dnia 23 kwietnia 2019 r. (Biuro Analiz Sejmowych).

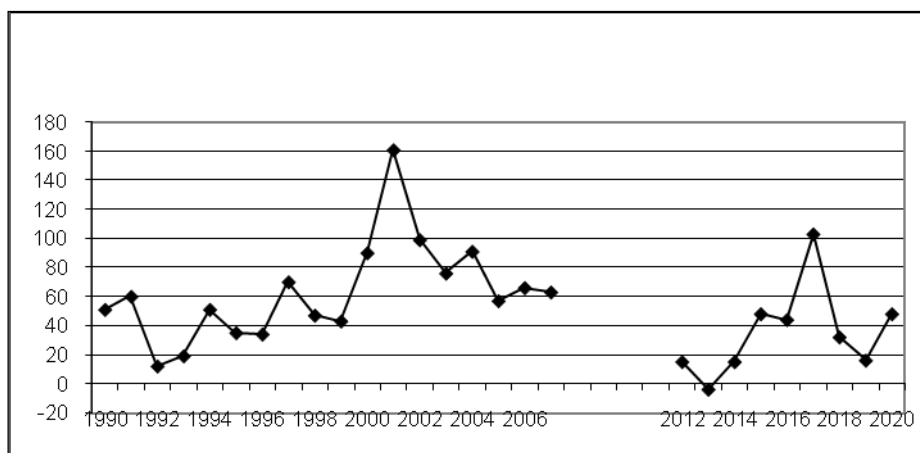


w tym wypadku bardzo niekorzystne konsekwencje, gdyż narastanie zjawiska „jazdy na gapę” osłabia zaufanie do sprawności państwa. Demotywuje osoby, które oczekują od państwa równego, sprawiedliwego traktowania. Zwraca uwagę także, iż w pierwszej połowie 2020 r. aktywność ustawodawcy na polu zwalczania „efektu gapowicza” spadła do zera, chociaż uchwalono w tym czasie m.in. szereg regulacji dotyczących masowej dystrybucji środków publicznych na rzecz podmiotów prywatnych, w tym przedsiębiorców (tzw. „tarcze”). Tego rodzaju posunięcia legislacyjne są typową okazją do skorzystania z „efektu gapowicza”.

3.3. Dostosowywanie sposobów działania do zmian potrzeb społeczno – ekonomicznych

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

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



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

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

Wykres ujawnia „sinusoidalny” charakter zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji relewantnych względem problemu specjalizacji rozwiązań prawnych. Do ok. 2000 r., czyli w okresie rekonstrukcji ustroju polityczno – gospodarczego państwa, zaangażowanie to wyraźnie rosło, co jest zgodne z tezą, iż radykalne zmiany potrzeb społeczno – gospodarczych zachodzące w tym okresie wymagały wprowadzenia wielu nowych sposobów działania. Spadek zaangażowania ustawodawcy w tworzenie omawianych regulacji, jaki nastąpił w okresie późniejszym, można wytłumaczyć naturalną reakcją społeczeństwa i gospodarki, polegającą na „skonsumowaniu” wprowadzonych zmian instytucjonalnych i okresowym skupieniu się na ulepszaniu (racjonalizacji) przyjętych rozwiązań. Analogiczny do okresu 1992 – 2001 był kierunek działań legislacyjnych w latach 2013 – 2017, a jego pojawienie się jest znacznie trudniejsze do wyjaśnienia. W tej chwili można sformułować tylko robocze hipotezy na ten temat. Może być to np. efekt ogólnoswiatowych przemian społecznych i gospodarczych, związanych z rewolucją cyfrową.

Pierwsza połowa 2020 r. przyniosła interesującą korektę spadkowej tendencji legislacyjnej, w zakresie tworzenia wyspecjalizowanych rozwiązań prawnych. Na 53 badane



akty prawne, w 14 przypadkach ustalono występowanie zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji specjalizujących sposoby zaspokajania potrzeb.

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

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

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

Zwraca uwagę, że ustawodawca wyraźnie unika wprowadzania regulacji, które w masywny sposób ingerowałyby w warunki instytucjonalne zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych. Można odnieść wrażenie, iż ingerencja taka wymaga sprzyjających



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

Drugim zjawiskiem, bardzo często wskazywanym jako największy problem współczesnego, polskiego ustawodawstwa, jest pogłębianie złożoności porządku instytucjonalnego. Pozostająca w orbicie tego zjawiska komplikacja systemu prawnego to zjawisko związane z rozbudowywaniem systemów prawnych i dodawaniem do nich nowych elementów. Jedną z przyczyn komplikacji systemów prawnych jest przekonanie ustawodawcy, że problemy rozwiązywać można jedynie za pośrednictwem przepisów, które kazuistycznie regulują powiększający się obszar działalności człowieka. Nie można jednak pominąć i tej okoliczności, że rozbudowa systemów prawnych jest spowodowana nie tylko dążeniem ustawodawcy do kazuistycznego uregulowania każdego aspektu funkcjonowania obywateli, ale też rozwojem technologii, komplikowaniem się stosunków społecznych i globalizacją. Racjonalny ustawodawca, wcześniej czy później będzie podejmował działania legislacyjne mające na celu ujęcie nowych zjawisk w ramy prawne, choćby po to by ograniczyć skalę pojawiających się nieprawidłowości⁷.

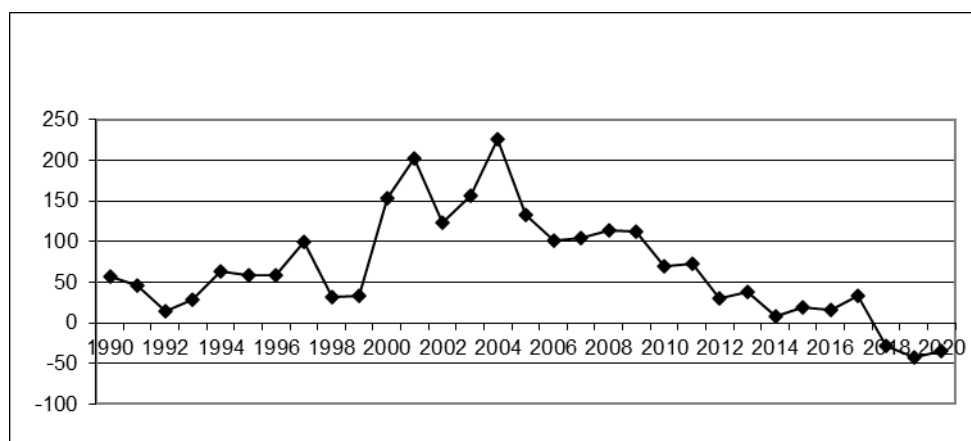
Omawiane pytanie badawcze miało na celu ustalenie, czy i w jakiej skali do obowiązującego systemu prawnego są wprowadzane regulacje prawne pogłębiające złożoność obowiązujących formalnie sposobów działania. Za działalność ustawodawczą zgodną z tezą badawczą (zakładającą ciągłą rozbudowę systemów prawnych 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

⁷ 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/>



upraszczające istniejący system prawny i redukujące prawne determinanty danego obszaru spraw społeczno - gospodarczych (ewaluacje ujemne). Należy pamiętać, iż ustawodawca stale działa pod presją płynącą z dwóch stron naraz. Po pierwsze – ze strony bodźców do komplikacji systemu, wskazanych powyżej, po drugie – ze strony użytkowników rozwiązań instytucjonalnych, którzy naciskają na upraszczanie obowiązujących procedur działania.

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



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

Powyższy wykres przedstawia obraz ogólnej tendencji odwrotny od zakładanego (czyli dalszego komplikowania systemu). Od momentu zakończenia okresu intensywnego dostosowywania polskiego systemu prawnego do systemu prawa UE, czyli od 2004 r. można zauważyć stałą tendencję do ograniczania rozbudowywania komplikacji systemu. Wynik ten jest wypadkową obu wspomnianych presji na ustawodawcę. Dodawanie do systemu nowych, bardziej skomplikowanych rozwiązań i procedur wynika z próby nadążenia przez ustawodawcę za zachodzącymi zmianami społecznymi oraz technologicznymi i ma miejsce



dopiero wtedy, gdy wymusza to presja sytuacji. Przeciwstawia się temu oczekiwanie, aby system stawał się bardziej racjonalny, generował mniej uciążliwych, formalnych reguł działania. Interesujące, że w pierwszym półroczu roku 2020 zarysowała się ponownie lekka przewaga tendencji do pogłębiania złożoności systemu. Ustawodawca został zmuszony do przyjęcia wielu regulacji z jednej strony komplikujących system prawny – rozwiązania dedykowane zwalczaniu epidemii SARS-CoV-2, z drugiej zaś mocno upraszczające np. wymogi administracyjne w związku z niemożliwością ich dotrzymania w warunkach epidemii.



4. WŁADZA I JEJ KOSZTY

4.1. Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej

Władza zaliczana jest do jednostronnych (asymetrycznych) i pionowych stosunków społecznych, które charakteryzuje nierówność podmiotów w określonej sytuacji. „Jeśli relacje władzy są z istoty niesymetryczne, wynika stąd ewidentny wniosek, iż struktura władzy w państwie zbliżona jest do piramidy, w której ramach poziom najwyższy, dzierżący władzę, wydaje kluczowe decyzje, obowiązujące wszystkich poniżej”⁸. Warunkuje to zjawisko, że zakres uprzywilejowania rządzących odpowiada rozmiarowi społecznego upośledzenia podmiotów podległych.

W kontekście omawianego zagadnienia badawczego, przez wzmocnienie władzy rozumiana jest sytuacja, gdy regulacja służy realizacji interesów podmiotów władzy publicznej i jej lepszej organizacji, czyli powstała przede wszystkim na użytek wzmocnienia jej potencjału. Taka regulacja daje ekipie rządzącej (kontrolującą legislatywę i egzekutywę) szersze uprawnienia i kompetencje wobec obywateli i ich organizacji. Bardzo często ogranicza przy tym uprawnienia i kompetencje tzw. trzeciej władzy (judykatury) pozbawiając jej pozycji *veto player*⁹. Wyrazem tej tendencji legislacyjnej jest przede wszystkim zachwianie równowagi w konstrukcji konstytucyjnej zasady podziału władzy. Taki właśnie kierunek polityki legislacyjnej został przyjęty w okresie 2015 – 2020, kiedy to doszło m.in. do poważnych zmian ustrojowych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, Prokuratury, Krajowej Rady Sądownictwa i organów sądownictwa powszechnego.

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

⁸ J. Lipiec, „Władza. Źródła, cele, żądze”, Kraków 2019, s. 47.

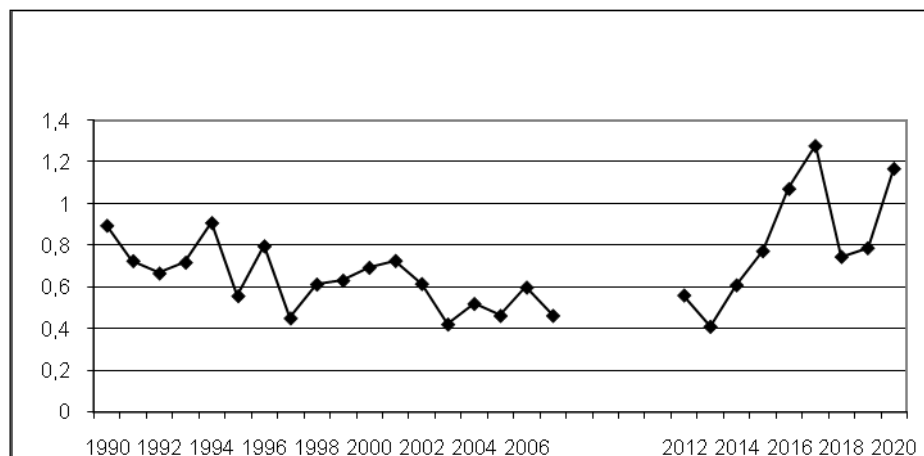
⁹ G. Tsebelis “Decision Making in Political System: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism” „British Journal of Political Science” 1996, vol. 3(25), s. 289-325; idem “Veto Players and Institutional Analysis”, „Governance” 2000, vol 13 (4), s. 441-474; idem, “Veto Players: How Political Institution Work”, Princeton 2002.



W 2015 r. doszło do sytuacji, w której „nowa władza” – Koalicja Zjednoczonej Prawicy zaczęła realizować wartości zmierzające do rekonstrukcji systemu podziału władzy, wedle projektu stworzenia politycznie jednolitej państwowości. Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej objęło zatem, w przeważającej mierze, te organy władzy, które podporządkowane są najbliższej decydentom politycznym (rządzącej koalicji). Jeśli chodzi zaś o organy władzy sądowniczej, nastąpiło raczej ograniczenie ich kompetencji względem legislatywy i egzekutywy, co należy ocenić negatywnie, gdyż tam gdzie sądy tracą niezależność, ich działalność staje się iluzoryczna ¹⁰.

Istotny przełom nastąpił w 2020 r. – w którym wybuchła pandemia SARS-CoV-2. Ogromne znaczenie w Polsce miała sytuacja, że to pandemia pokrzyżowała zaplanowane na ten rok wybory prezydenckie. To z tego powodu rządząca większość nie wykorzystwała konstytucyjnej możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego w postaci stanu klęski żywiołowej (art. 228 Konstytucji RP), gdyż wykluczyłoby to możliwość przeprowadzenia tych wyborów. Panujący proponowali i proponują krótkotrwałe, ułomne i doraźne rozwiązania legislacyjne tworzone *ad hoc*. Ich postanowienia charakteryzuje częstokroć niekompletność, nieostrość i niejasność pojęciowa, czego dobrym przykładem są kolejne tzw. ustawy „antycovid” – owe („tarcze”), odnoszące się niezwykle szeroko do bardzo różnych obszarów spraw społeczno – gospodarczych, niekiedy w ogóle niezwiązanych ze zwalczaniem kryzysu pandemicznego.

¹⁰Zob. D. Filar „Na błędnym kursie. Polityka i gospodarka Polski w latach 2015-2020” Gdańsk 2020, s. 25-29.



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 jednak 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 najbliższym decydom politycznym – rodzi niepokój i pytania o kierunek zmian politycznych w Polsce. Zbliżony poziom tendencja osiąga już teraz dla r. 2020, choć zebrane dane dotyczą na razie tylko połowy standardowego okresu.

Należy podkreślić, iż wiele rozwiązań służących realizacji tezy ujętej w zagadnieniu badawczym (akumulacji władzy) równocześnie skutkuje ograniczeniem praw i wolności obywatelskich. Przeanalizowane tendencje legislacyjne w latach 2014 – 2020, w zakresie akumulacji władzy wykazują, że zdecydowana większość badanych ustaw była ewaluowana 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 uwidoczniała możliwość instrumentalnego nadużycia kryzysowych regulacji prawnych i wykorzystywania ich w innym celu, niż tylko przeciwdziałania zagrożeniu dla życia i zdrowia obywateli. Zmierzały one np. do wzmocnienia pozycji politycznego centrum decyzyjnego (większość parlamentarna, rząd, prezydent), dokonywano nowelizacji Kodeksu wyborczego, bez zachowania półrocznej ciszy legislacyjnej, itp.

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

Transformacja ustrojowa, jaka 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 doniosłe¹¹. Należy dodać, że formalna równość wobec prawa, według niektórych poglądów jest niesatysfakcjonująca – wskazywana jest także potrzeba równości szans w sferze ekonomiczno – społecznej.

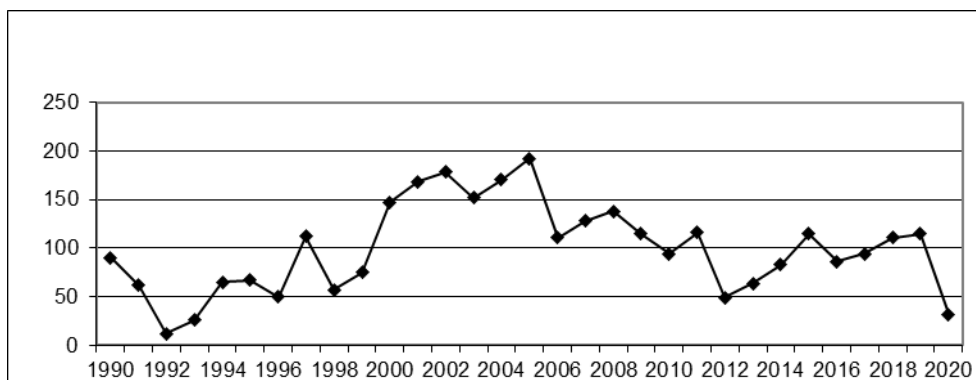
¹¹ M. Safjan, L. Bosek (red.), „Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86”, Warszawa 2016.



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 rozbudowywała¹². 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.

¹² P. Chmielnicki, D. Minich, „Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcza i ich realizacja ustawami w latach 2015 - 2016” Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 120.

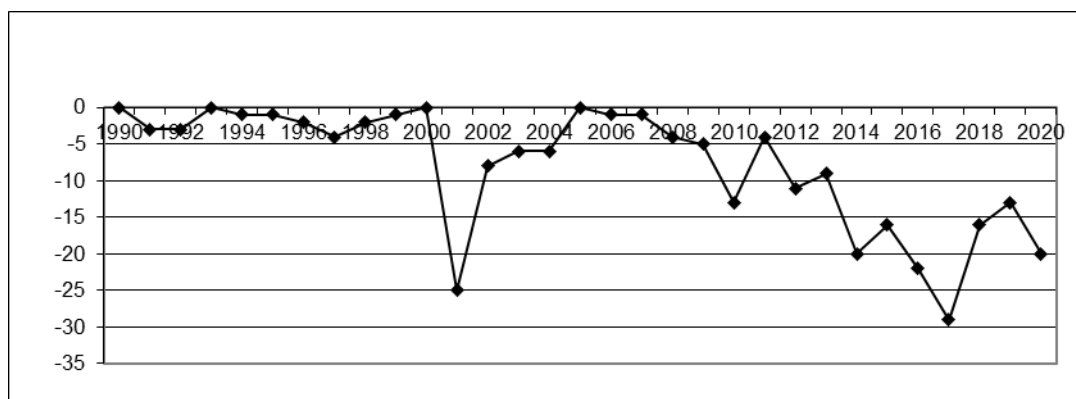


Rys. 4.2.1. Tendencja legislacyjna w latach 1990-2020 w zakresie niwelowania lub pogłębiania asymetrii w relacjach faktycznego podporządkowania, metoda „zliczanie” (oprac. CBPL)

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 znaczniejsza intensywność oddziaływania poszczególnych z nich, a ich nieco mniejszej liczbie – słabsze oddziaływanie. Możliwe, że polski system prawny zdążył się do czasów przejęcia władzy w 2007 r. przez PO – PSL „nasycić” rozwiązaniami wyrównującymi szanse. To może tłumaczyć, dlaczego w ostatniej dekadzie spadła zarówno ich liczba ustaw, jak i skala ich oddziaływania. Rządy Zjednoczonej Prawicy od 2015 r. do 2019 r. w zakresie oddziaływania na równość szans i na tle poprzednich okresów charakteryzowały się pewnym umiarkowaniem. Ponad setce ustaw rocznie towarzyszyło jednoznacznie pozytywne przeciętne oddziaływanie na poziomie ok. 0,6. Przełom przyniósł dopiero 2020 r., gdy cel ten przestał być priorytetem i w pierwszej połowie roku uchwalono średnio rzecz biorąc o połowę mniej ustaw wpływających na redukcję asymetryczności w relacjach społeczno – gospodarczych.



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.



Rys. 4.2.2. Tendencja legislacyjna w zakresie ustaw pogarszających sytuację podmiotów słabszych w relacjach asymetrycznych w latach 1990-2020, typ „zliczanie”, tylko ewaluacje o wartościach ujemnych (oprac. CBPL)

Na podstawie danych z ostatnich lat, tj. 2014-2020, można zauważyć, że przeciętnie na każdą ustawę osłabiającą sytuację prawną podmiotów o mniejszym potencjale działania w danym roku przypadały cztery ustawy ją wzmacniające. Wyraźne odstępstwa od tej tendencji zarysowały się natomiast w 2017 r. i pierwszej połowie 2020 r., gdy zaangażowanie ustawodawcy w projekty, których cel był przeciwny do tezy zawartej w zagadnieniu badawczym (osłabienie praw słabszych stron stosunków społeczno - gospodarczych) było zdecydowanie większe niż zwykle. Zmniejszenie zainteresowania ustawodawcy w 2020 r. rozwiązaniami zmniejszającymi dysproporcje między podmiotami w relacjach asymetrycznych przypisać można choćby częściowo, w pewnym sensie usprawiedliwionej potrzebie, wzmocnienia sprawczości rządu wobec epidemii COVID-19. Tendencja ta może jednak budzić niepokój, choć ostateczną ocenę wystawić można z pewnością dopiero po przeanalizowaniu wszystkich przypadków z osobna.



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.

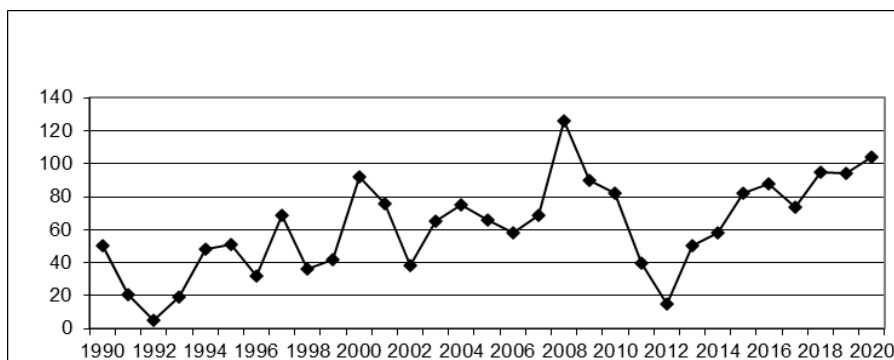
Omawiane zagadnienie badawcze jest niezwykle istotne, albowiem pozyskiwanie środków pieniężnych i ich redystrybucja na właściwe cele państwowe¹³ oraz dbanie o bezpieczeństwo finansowe, które jest jednym z najistotniejszych komponentów bezpieczeństwa ekonomicznego państwa¹⁴ powinno pozostawać jednym z głównych priorytetów działalności rządzących.

Od 2013 r. tendencja do uchwalania aktów prawnych zwiększających koszty funkcjonowania państwa ponownie ma charakter rosnący (po dłuższym okresie spadku w latach 2009 – 2012). Ustawodawca 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.

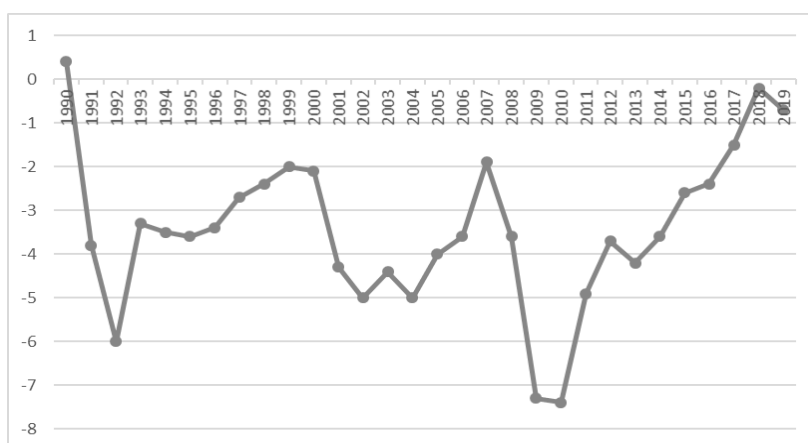
¹³ A. Borodo „Finanse publiczne zagadnienie ustrojowe i prawne” Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 14.

¹⁴ K. 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)

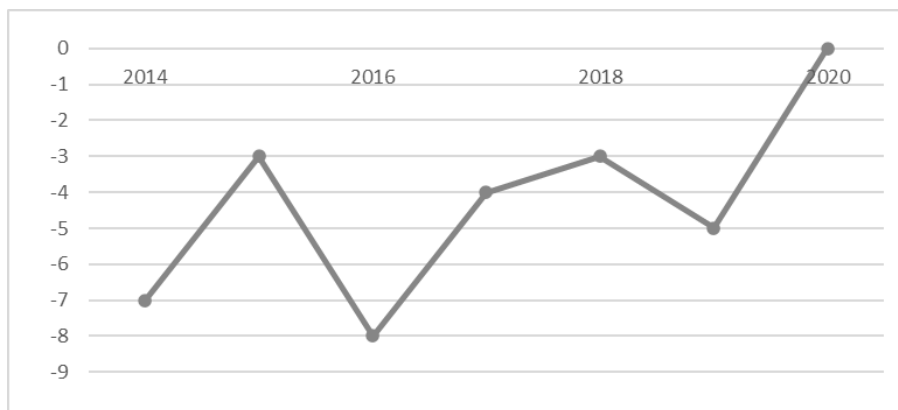
Warto również porównać deficyt budżetowy polski względem PKB w poszczególnych latach (rys. 4.3.2) do wykresu dotyczącego zliczania ustaw zwiększających bądź redukujących koszty realizacji zadań państwa (rys. 4.3.1). Należy zwrócić uwagę, że od 1991 r. budżet państwa cechuje się permanentnym deficytem,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



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

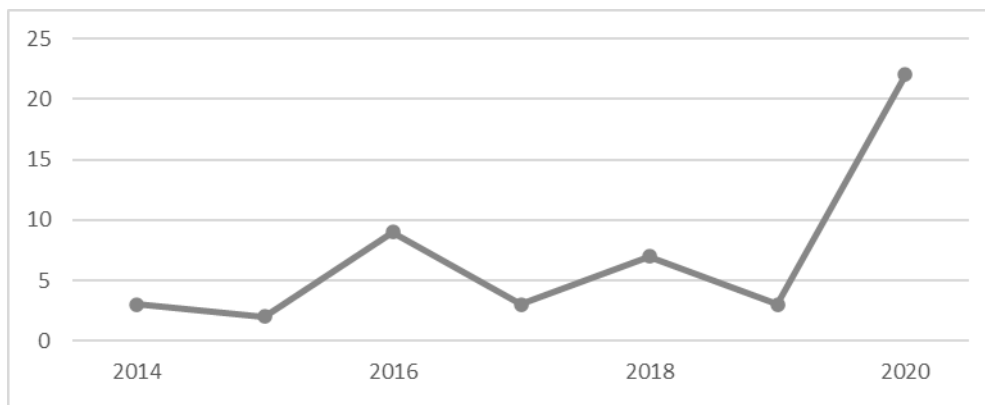


Od początku 2020 r., świat zмага się z pandemią koronawirusa Covid-19. Koronawirus pozostaje groźny nie tylko dla zdrowia obywateli, ale również dla kondycji finansów publicznych. Wirus znacząco „zainfekował” stan budżetu państwa.



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

Wykres na rys. 4.3.3. wskazuje, że żadna ustawa uchwalona w 2020 r. i poddana analizie do momentu ukazania się niniejszej publikacji, nie ograniczyła wydatków publicznych państwa, nawet w minimalnym stopniu. Wykres 4.3.4. ukazuje wartość 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 skalę¹⁵. Wszystkie te ustawy miały znaczny wpływ na kształt powyższego wykresu.

Należy jednak zaznaczyć, że także przed wystąpieniem pandemii, ustawodawca zdążył również uchwalić szereg innych ustaw mających znaczny wpływ na tendencję widoczną na wykresie, czyli takich, które obciążąły znacznie budżet. Wraz z początkiem roku po raz kolejny wsparto m.in. grupę społeczną emerytów i rencistów, waloryzując najpierw ich emerytury i renty¹⁶ oraz obdarzając ich dodatkowym, jednorazowym rocznym

¹⁵ 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).

¹⁶ Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 252).



świadczeniem pieniężnym¹⁷. Innym aktem wpływającym negatywnie na równowagę budżetową, będącym notabene przedmiotem wielu sporów społecznych, była ustawa wprowadzająca rekompensatę dla TVP i Polskiego Radia w wysokości 1,95 mld zł rocznie¹⁸.

Można zauważyć, iż w latach 2015 – 2020 ustawodawca bardzo oszczędnie podchodził do tworzenia legislacji ograniczającej koszty funkcjonowania państwa, a gdy już jakiś akt ograniczał te koszty, to w dużej mierze efekt ten był swego rodzaju „skutkiem ubocznym”, nie zaś głównym i zamierzonym celem ustawy. Ponadto widocznym jest, iż niektóre działania ustawodawcy były podejmowane częstokroć w reakcji na występujące wydarzenia społeczne, jak protest rezydentów, protest służb podległych MSWiA, bądź wycieki medialne (np. afera dotycząca wynagrodzeń w NBP lub nagrody ministerialne). Świadczy to o braku jasnej wizji zaspokajania potrzeb poszczególnych grup społecznych i kierowaniu się przez ustawodawcę względami doraźnymi.

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.

¹⁷ Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U.2020 poz. 321).

¹⁸ Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz.U.2020 poz. 383).



5. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA

5.1. Redukcja ryzyka przedsiębiorcy

Jednym z najbardziej nagłaśnianych celów ustawodawstwa „anty-covidowego” była stabilizacja sytuacji przedsiębiorców, zdjęcie z nich przynajmniej części ryzyka niepowodzenia biznesowego, jakie narasta w związku z pandemią. Przedsiębiorcy zawsze funkcjonują w warunkach większej lub mniejszej niepewności, której źródłem jest nieprzewidywalne i zmienne otoczenie¹⁹. 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 eliminowanie²⁰.

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,

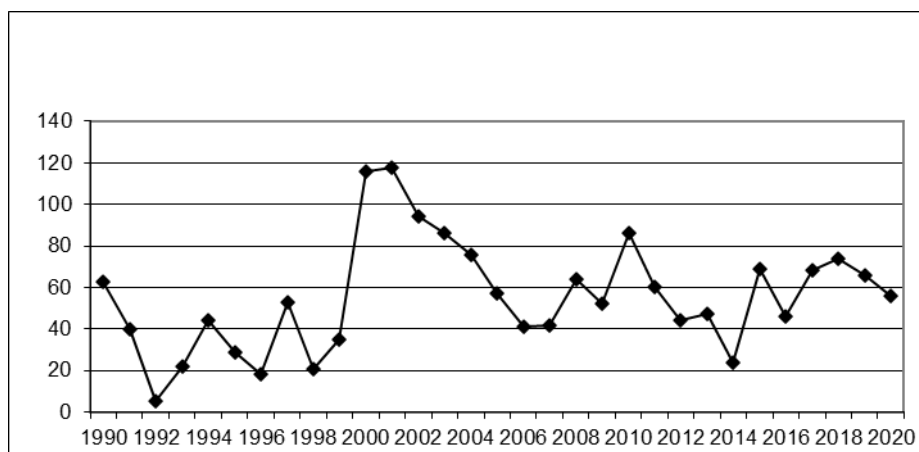
¹⁹ Wzajemne relacje między ryzykiem a niepewnością w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa nie są jednoznacznie definiowane. Przykładowo A. Adamska zakłada, że niepewność „(...) w krótszych okresach czasu przyjmuje postać ryzyka, bądź że ryzyko to skonkretyzowana niepewność.” Szerzej A. Adamska, „Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – podstawowe zagadnienia” [w:] „Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty” red. A. Fierla, Warszawa 2009, s. 11-12. Tak też L. Osiatyński „Ryzyko w transakcjach handlu zagranicznego” Warszawa 1973, s. 8 i n. Natomiast w zdaniem T. Kaczmara, granice ryzyka wyznaczane są przez to co jest pewne i niepewne, zob. T. Kaczmarek „Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie eksportującym” Gdańsk 2001, s. 18 i n.

²⁰ K. Jajuga (red.) „Zarządzanie ryzykiem” Warszawa 2007, s. 13 i n.



politycznych, społecznych, technicznych, technologicznych), lub/i czynników wewnętrznych (organizacyjnych, prawnych czy finansowych). Przeprowadzone badania miały dać odpowiedź na pytanie, czy regulacje z lat 1990 – 2020 ułatwiają ocenę szans przedsięwzięcia biznesowego (osiągnięcia zakładanego celu gospodarczego), czy służą wzmocnieniu poczucia pewności obrotu gospodarczego oraz czy zmniejszają ryzyko niepowodzenia działalności gospodarczej.

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

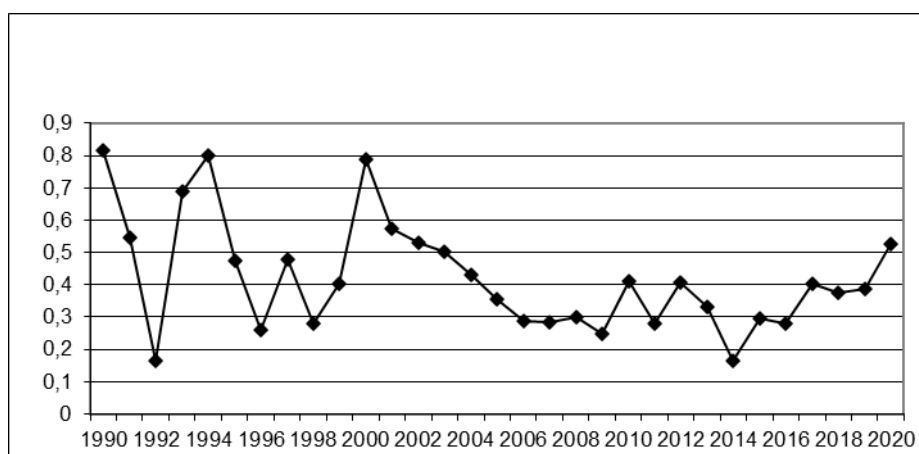


Rys. 5.1.1. Tendencja legislacyjna w zakresie redukcji ryzyka przedsiębiorcy, typ „zaliczanie” (oprac. CBPL)

Z powyższych danych jednoznacznie wynika zaangażowanie ustawodawcy w latach 1990 -2020 w tworzenie regulacji redukujących ryzyka 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 – basedapproach*, albo wprowadza procedury analizy ryzyka i dostosowywania do jego skali przez przedsiębiorców, jak również organy nadzoru lub kontroli adekwatnych działań redukujących (tzw. podejście *risk - basedapproach*).



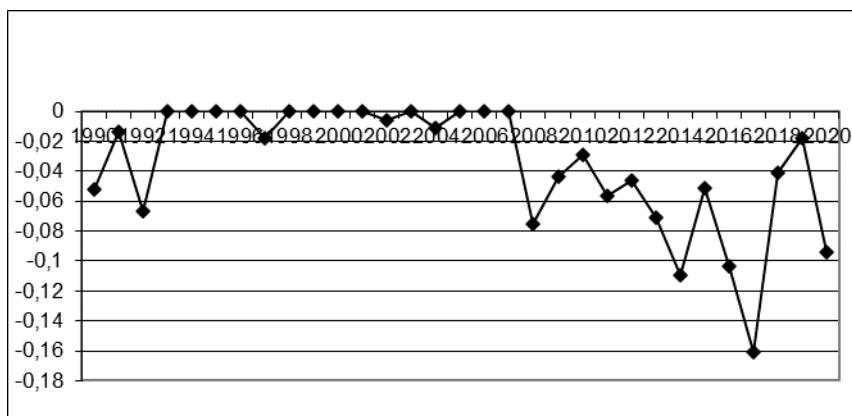
Po 2018 r. dane wykazują tendencję spadkową pod względem ogólnego poziomu ewaluacji ustaw, ale nie ich znaczenia z punktu widzenia interesów przedsiębiorców (rys. 5.1.2). Można powiedzieć, że mniejszej liczbie regulacji towarzyszy większa doniosłość poszczególnych inicjatyw legislacyjnych. Zjawisko to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



Rys. 5.1.2 Tendencja legislacyjna w zakresie redukcji ryzyka przedsiębiorcy, typ „częstość” (oprac. CBPL).

Ogólna tendencja w analizowanym okresie pozwala na sformułowanie wniosku, iż ustawodawca w mniejszym lub większym stopniu stara się wpływać na redukcję ryzyka przedsiębiorców. Optymistyczny wydźwięk tej konkluzji wymaga jednak pewnej korekty.

Jak wspomniano wyżej, metoda prezentacji danych „odcięcie przez -1” pozwala na ocenę zaangażowania ustawodawcy wyłącznie z punktu widzenia ewaluacji ujemnych. W przypadku omawianego zagadnienia, ujawnia ona skalę zaangażowania prawodawcy w tworzenie regulacji, które zwiększają ryzyko biznesowe.



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

Dane przedstawione na rys. 5.1.3. wskazują, że w latach 2017 – 2019 ustawodawca dość konsekwentnie dążył do zmniejszenia zaangażowania w tworzenie rozwiązań, które nie sprzyjały redukcji ryzyka w prowadzeniu działalności gospodarczej. Natomiast w roku 2020, pomimo ogólnie dużego zaangażowania w tworzenie ustaw redukujących ryzyko biznesowe, pojawiło się też wyraźnie więcej regulacji realizujących przeciwny kierunek polityki legislacyjnej. Dlatego trudno w sposób jednoznaczny ustalić modelowe podejście ustawodawcy do omawianego zjawiska, a nawet stwierdzić, czy w ogóle mamy do czynienia z jakimś podejściem systemowym, czy tylko z doraźną reakcją na bodźce płynące z gospodarki.

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 przedsiębiorców²¹. Obejmuje to ustawy

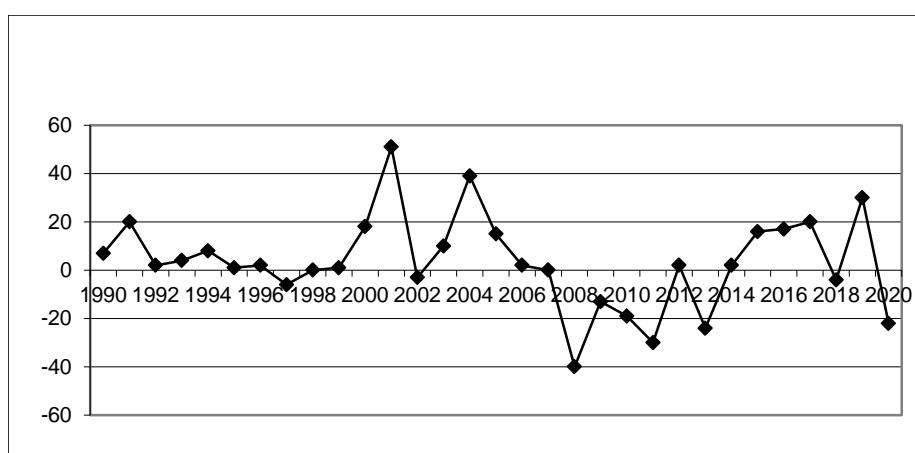
²¹ Przy czym jako „przedsiębiorca” traktowany był każdy podmiot działający na zasadzie reguł gospodarowania, choćby formalnie nie prowadził działalności gospodarczej.



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 (np. dla celów compliance) lub przeznaczenia większej ilości czasu na załatwienie pewnych spraw (np. przez wprowadzenie obowiązku uzyskania dodatkowych zezwoleń), itp. Uwzględniane były zarówno przypadki tworzenia nowych obciążeń, jak i zwiększania obciążeń już istniejących.

Rysunek 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.



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

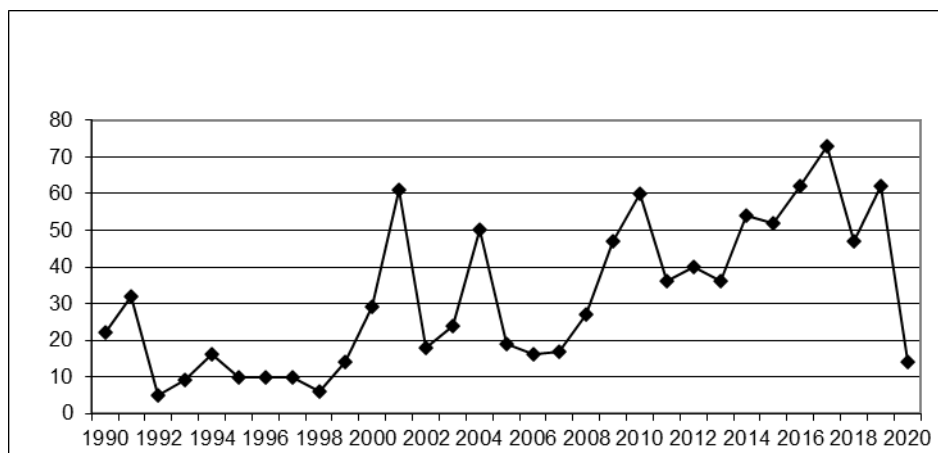


Wykres pozwala stwierdzić pewną tendencję sinusoidalną, polegającą na tym, że okresy istotnego zwiększania obciążeń regulacyjnych przeplatają się na przemian z okresami, w których obciążenia regulacyjne były stałe lub ulegały niewielkiemu zwiększeniu albo były wręcz zmniejszane. Jednak ogólna (sumaryczna) 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.²². Daje się zauważyć spadek poziomu ewaluacji omawianego zagadnienia tylko w 2018 r., natomiast lata 2017 i 2019 kontynuowały trend sukcesywnego zwiększania, za pomocą ustaw, obciążeń regulacyjnych. Wydaje się zatem, że gwałtowny, wręcz bezprecedensowy (porównywalny jedynie ze spadkiem pomiędzy 2001, a 2002 r., kiedy to zwalczano głównie następstwa tzw. „kryzysu rosyjskiego”) spadek ewaluacji zaobserwowany w pierwszej połowie 2020 r. należy wiązać nie tyle z impulsem wynikającym z przyjęcia Strategii, lecz z działaniami nakierowanymi na przeciwdziałanie konsekwencjom pandemii koronawirusa SARS-CoV2.

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

²² 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)

Badanie pokazuje, że zagadnienie kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej dotyka wielu aspektów życia społecznego. Stwierdzona sinusoidalność celów legislacyjnych wynika z pewnością, z konfliktu pomiędzy różnymi celami polityki państwa. Niemniej, razi niekonsekwencja pomiędzy przyjętą strategią rozwoju państwa, a realnymi działaniami legislacyjnymi. Przykład lat 2002 i 2020 wskazuje, że ustawodawca jest zdolny do podjęcia zdecydowanej interwencji prawotwórczej nakierowanej na redukcję obciążeń działalności gospodarczej, tylko w przypadkach wyjątkowych.

5.3. Wspieranie podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym

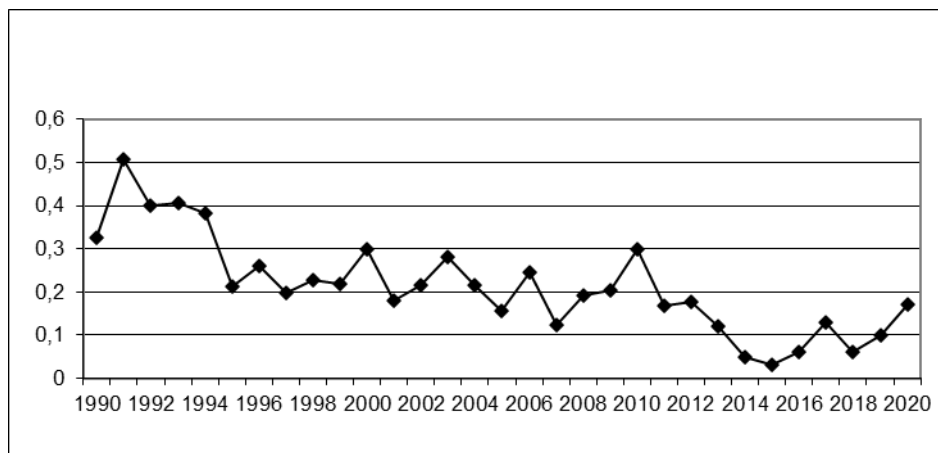
Jednym z naturalnych zjawisk zachodzących w gospodarce jest dążenie poszczególnych podmiotów gospodarujących do osiągnięcia przewagi nad konkurentami. Z punktu widzenia pojedynczego przedsiębiorcy, najkorzystniejszą sytuacją jest monopolizacja danego sektora gospodarki. Oczywiście, nie jest to sytuacja 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 oraz tych przedsiębiorców, których interesy zostają zagrożone przez silniejszą



konkurencję, powstaje więc presja, aby formalizować reguły ograniczające okazje do konsolidacji rynku. Z drugiej strony, wzmacnianie siły ekonomicznej poszczególnych przedsiębiorców daje większe możliwości inwestycyjne na rynku krajowym i zagranicznym, a także zwiększa zdolność negocjacyjną w obrocie poza granicami kraju. Ma to niebagatelne znaczenie dla wzmocnienia gospodarki całego kraju i zwiększenia jej konkurencyjności na rynku międzynarodowym.

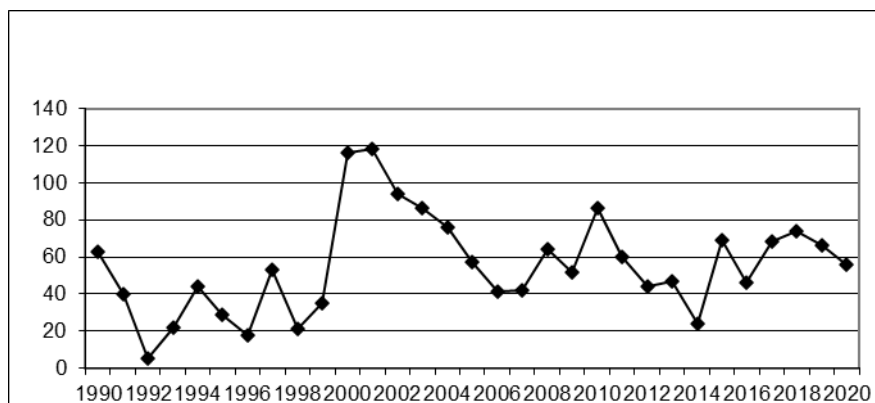
Omawiane w tym miejscu zagadnienie badawcze miało zatem na celu ustalenie, czy do obowiązujących rozwiązań ustawowych wprowadzane są mechanizmy sprzyjające interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym. Chodzi w szczególności o podmioty zajmujące pozycję dominującą w danym sektorze gospodarki narodowej, lub których sytuacja jest zbliżona do takiej pozycji.

W świetle powyższych założeń, pytanie badawcze dotyczące wzmocnienia dominacji ekonomicznej określonej kategorii przedsiębiorców może zatem diagnozować dwojakie rozwiązania. Ewaluacje o wartościach dodatnich dotyczyły instrumentów legislacyjnych zgodnych z tezą zagadnienia (gdy regulacja sprzyja interesom przedsiębiorców o dużym potencjale ekonomicznym). Implementowane przez ustawodawcę rozwiązania mogą być również antytezą wzmocnienia dominacji ekonomicznej (gdy dana regulacja uderza w interesy podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym), wówczas podlegają ewaluacji o wartości ujemnej.



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

Przedstawiony powyżej wykres na rysunku 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. Analiza polskiego ustawodawstwa z lat 1990 – 2020 w zakresie wzmocnienia dominacji ekonomicznej prowadzi do wniosku, że długookresową tendencją polskiego ustawodawcy jest dążenie do zapewnienia konkurencyjności rynku. 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 działalność pewnych podmiotów administracji regulacyjnej, jak Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.



Rys. 5.3.2. Tendencja legislacyjna w zakresie wspierania podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym, typ „zliczanie” (oprac. CBPL)

Na podstawie danych przetworzonych metodą „zliczanie” (rys. 5.3.2.) można zauważyć, że 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 r. 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. Podobnie, można tu wskazać uzasadnienie ogólnymi warunkami ekonomicznymi. Wydaje się bowiem, że w owym czasie ustawodawca, na skutek ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego, był skoncentrowany na ochronie własnego rynku i pomocy publicznej kierowanej głównie do dużych firm.

Jednak już 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.

Tymczasem od roku 2018 ustawodawca powrócił do stałej tendencji wzmacniania pozycji dużych graczy rynkowych. Czynił to w sytuacji, kiedy koniunktura gospodarcza była



dobra, a Polska poruszała się na ścieżce szybkiego wzrostu gospodarczego. Wydaje się zatem, że wspomniana tendencja nie stanowi reakcji na presję sytuacji, ale efekt świadomie przyjętych celów polityki legislacyjnej. W tej perspektywie, działania podjęte w roku 2020 jawią się jako prosta kontynuacja polityki z lat poprzednich, a nie odpowiedź na wyzwania rzucone przez pandemię.



BIOGRAMY AUTORÓW RAPORTU I CZŁONKÓW CENTRUM BADAŃ PROCESU LEGISLACYJNEGO



Paweł Chmielnicki

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



Katarzyna Kurzępa – Dedo

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



Magdalena Malinowska – Wójcicka

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



Dobrochna Minich

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



Dawid van Kędzierski

Doktor nauk prawnych (Uniwersytet Łódzki), absolwent kierunku prawo (Uniwersytet Warszawski) oraz studium prawa angielskiego i europejskiego (University of Cambridge ICE). Radca prawny w departamentach rynków kapitałowych oraz fuzji i przejęć (M&A) kancelarii Gide. Współpracownik naukowy Uczelni Łazarskiego. Jego zainteresowania akademickie koncentrują się na teorii prawa, ekonomicznej analizie prawa, finansach korporacyjnych oraz prawie insolwencyjnym.



Bartłomiej Opaliński

Doktor nauk prawnych, radca prawny, Adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, Konstytucyjnego i Prawa Pracy Uczelni Łazarskiego, Pełnomocnik Dziekana WPiA ds. aplikacji prawniczych. Jest członkiem Centrum Badań Procesu Legislacyjnego od początku jego istnienia. Od 2017 r. pełni funkcję członka, a od marca 2018 r. zastępcy Przewodniczącego Komisji ds. restryktacji 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.



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.



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 ENCLE European Network for Clinical Legal Education (ENCLE). Odznaczona brązowym Krzyżem Zasługi za działalność na rzecz edukacji.



Mateusz Słaby

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



Karol Strzala

Asystent w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Wicedyrektor programu Zarządzanie oraz programu Finanse i Rachunkowość na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Uczelni Łazarskiego. Doktorant oraz wykładowca na WEIZ i WPIA Uczelni Łazarskiego. Absolwent Finansów i Rachunkowości w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Stypendysta Singapore Management University w Singapurze.