

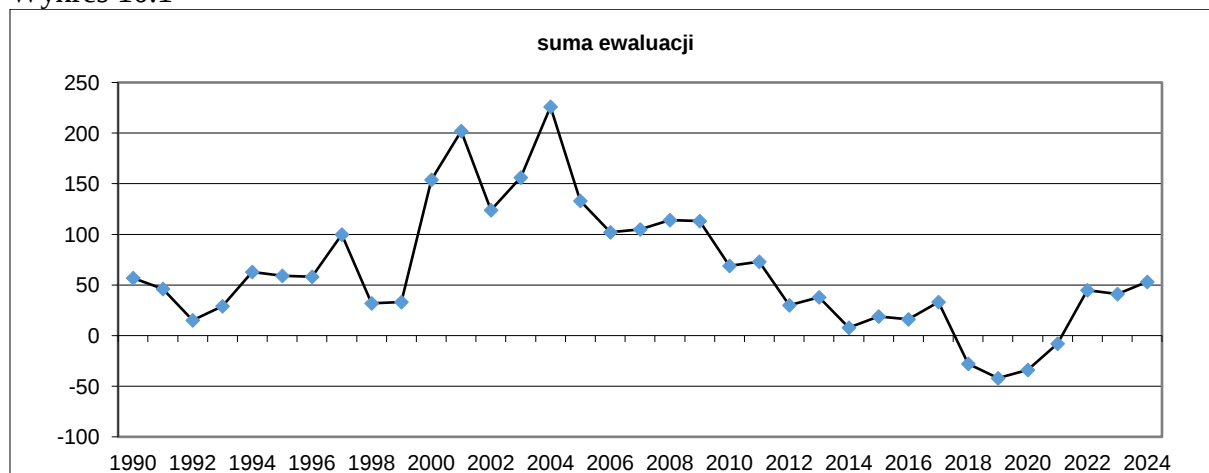
Zagadnienie 10. Pogłębianie złożoności systemu

Zjawiskiem, bardzo często wskazywanym jako największy problem współczesnego ustawodawstwa, jest pogłębianie złożoności systemów prawnych. Pozostająca w zakresie 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, zarówno społeczne jak i gospodarcze, można rozwiązać jedynie za pośrednictwem przepisów, które zaczynają regulować 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.

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 10.1. 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.

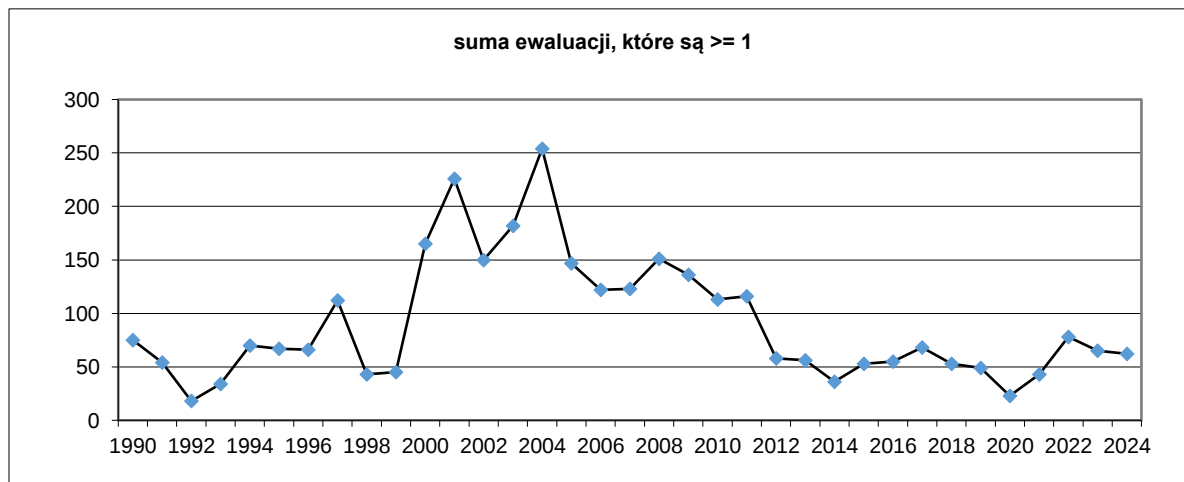
Wykres 10.1



Oś rzędnych – poziom ewaluacji w poszczególnych latach.

Wykres 10.2 prezentuje wyłącznie ewaluacje o wysokiej wartości dodatniej (1 lub więcej), w których doniosłość komplikacji sytemu została oceniona jako zauważalna, w procesie ewaluacji.

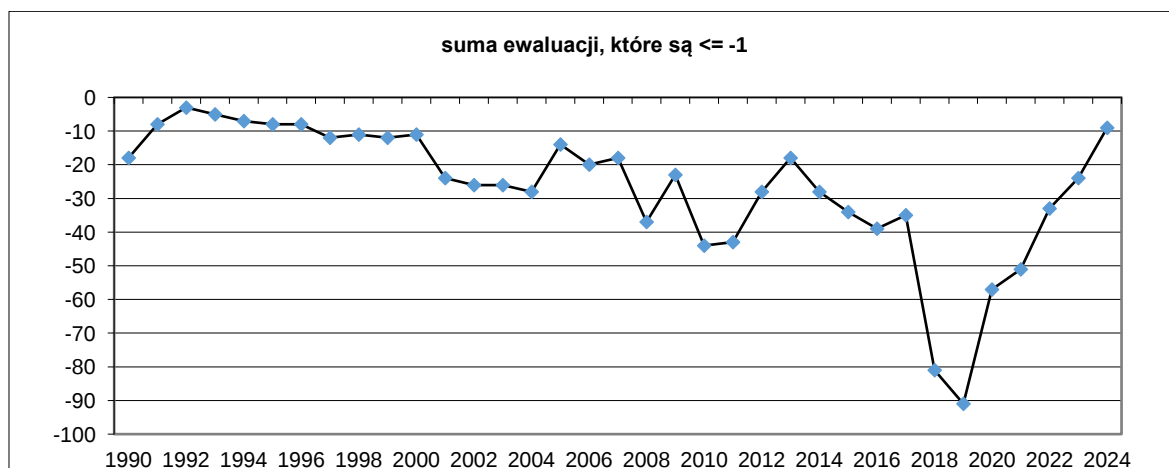
Wykres 10.2



Oś rzędnych – poziom ewaluacji o wartościach 1 lub więcej, w poszczególnych latach.

Wykres 10.3 prezentuje wyłącznie ewaluacje o zauważalnej wartości ujemnej (-1 lub więcej), w których doniosłość uproszczenia sytemu została oceniona wysoko, w procesie ewaluacji.

Wykres 10.3



Oś rzędnych – poziom ewaluacji o wartościach -1 lub więcej, w poszczególnych latach.

Prezentowane dane wskazują, że w badanym okresie, do 2018, tendencja była odwrotna od zakładanej komplikacji systemu prawnego. Ustawodawca wprowadził regulacje wyraźnie wpływające na uproszczenie sytemu prawnego a nie jego komplikację. Tendencja ta się odwróciła, co było wynikiem konieczności wprowadzania specjalnych rozwiązań w związku z epidemią COVID -19. Tendencja ta na początku wydawała się przejściowa. Jednak ewaluacje kolejnych lat od roku 2020 wskazują na utrzymującą się tendencję do wprowadzania nowych regulacji, komplikujących system prawny.

Wykres przedstawiający wartości dodatnie wyraźnie pokazuje skokową tendencję do wprowadzania nowych elementów do systemu prawnego, nasiloną szczególnie w roku 2000 i 2004 r. Potem nastąpiła trwała tendencja do zmniejszania tempa rozbudowywania systemu prawnego. Nie oznacza to, że system prawny nie jest stale rozbudowywany, ale wykresy wartości ujemnych pokazują zauważalną tendencję do zmniejszania tempa komplikowania systemu prawnego, a nawet od 2017 r. tendencję do upraszczania istniejących rozwiązań prawnych. Wprowadzenie do systemu prawnego nowych rozwiązań w latach 2020 – 2021 początkowo traktowano jako odstępstwo od ogólnej tendencji, wynikające z wprowadzonego stanu epidemii. Potwierdzeniem chwilowego charakteru tej tendencji były uchylanie specjalnych rozwiązań wprowadzonych na ten okres w ustawach uchwalanych w roku 2022. Jednakże ogólna tendencja z roku 2023 i 2024 wskazuje na powrót do tendencji komplikowania systemu prawnego.

Z ewaluacji ustaw wynika, że znaczącym źródłem komplikacji systemu w polskim porządku prawnym są za to tzw. specustawy¹. Specustawa jest ustawą, której celem uchwalenia jest objęcie specjalnymi regulacjami prawnymi jakiegoś typu inwestycji (np. inwestycje

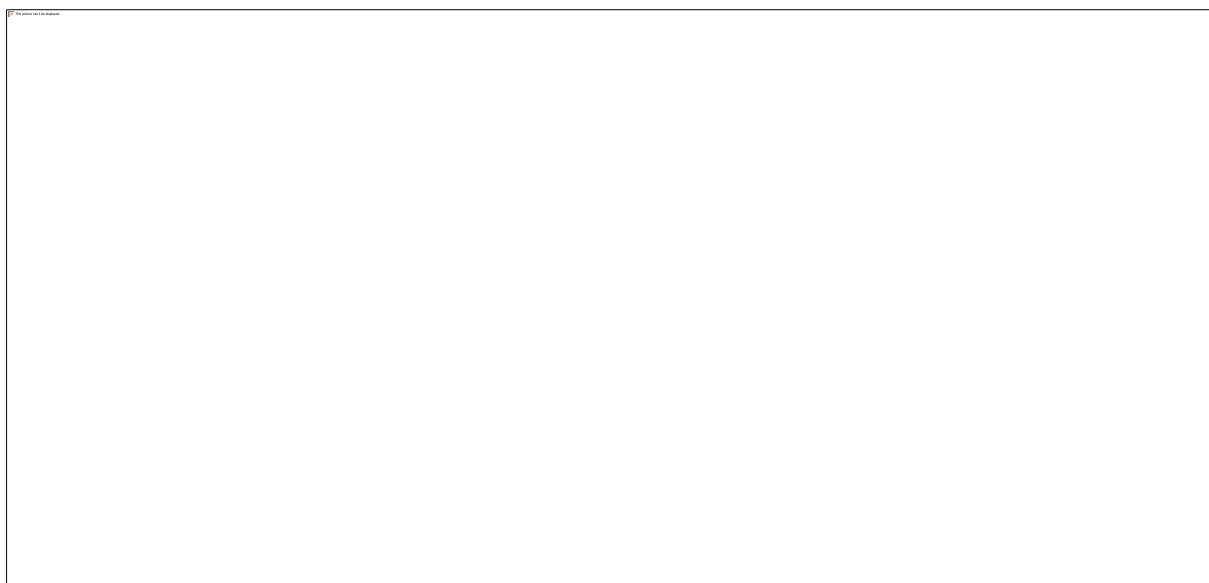
¹ Lista, najważniejszych obowiązujących specustaw:

- 1) ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1043);
- 2) ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363);
- 3) ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2008);
- 4) ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1696);
- 5) ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1079);
- 6) ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2020 r. poz. 1866);
- 7) ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. z 2021 r. poz. 379);
- 8) ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 933);
- 9) ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r. poz. 1537);
- 10) ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 428);
- 11) ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku (Dz.U. z 2016 r. poz. 379, ze zm.);
- 12) ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (Dz.U. z 2017 r. poz. 685);
- 13) ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2019 r. poz. 1073);
- 14) ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1354);
- 15) ustawa z dnia 5 lipca 2018 o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2020 r. poz. 219);
- 16) ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 1432);
- 17) 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. z 2020 r. poz. 1842);

drogowe) czy też nawet pojedynczej inwestycji (np. budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego) albo specjalnych rozwiązań tylko na potrzeby okresowych wydarzeń (specjalne rozwiązania w związku z epidemią COVID -19). Specustawa wprowadza nowe przepisy, które mają być stosowane w miejsce dotychczasowych, w odniesieniu do inwestycji objętych specustawą, przy jednoczesnym pozostawieniu stosowania dotychczasowych regulacji w stosunku do pozostałych rodzajów inwestycji. Tym samym przepisy specustawy są *lex specialis* do już obowiązujących.

Wykres 10.4 przedstawia ewaluacje wszystkich specustaw wraz ich nowelizacjami, które były uchwalone w latach 2014 – 2024.

Rys. 10.4



Wyniki przedstawione na wykresie wyraźnie pokazują, że w przypadku specustaw ma miejsce wystąpienie omawianego zjawiska komplikacji systemu, czy to przez dodanie nowych obowiązków prawnych, czy też wręcz przeciwnie – przez uproszczenie procedur. W przypadku 8 ustaw uproszczenie systemu zostało ocenione w procesie ewaluacji na -1, a w przypadku 5 ustaw na poziomie -2 a w przypadku 4 ustaw na – 3, W przypadku zaś 19 ustaw stwierdzono komplikację systemu na 1, a w przypadku 7 aż na 2.

Mając na względzie przeanalizowane dane można stwierdzić, że uchwalanie specustaw ma znaczący wpływ na komplikację systemu prawnego. Wpływ ten polega zarówno na wprowadzeniu rozwiązań znacznie upraszczających istniejące procedury lub dodawaniu nowych, dedykowanych tylko konkretnym inwestycjom czy działaniom.

Przykładem takiej wyjątkowej specustawy była 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.

Wyjściowo najważniejsze rozwiązania ustawy skupiały się na: 1) możliwości nakazania pracy zdalnej w zakładach pracy; 2) prawa otrzymania dodatkowego zasiłku opiekuńczego przez rodziców zwolnionych od wykonywania pracy w celu sprawowania opieki nad dzieckiem; 3) prawa dokonywania zamówień na towary lub usługi konieczne do przeciwdziałania koronawirusowi bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych;

Ustawa była nowelizowana 45 razy, ostatnia nowelizacja weszła w życie 15 lutego 2022 r.

Klasycznym przykładem ustawy komplikującej system prawny była ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Ustawą tą dodano do systemu prawnego odrębny tryb postępowania w odniesieniu do usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych, dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa.

Na drugim biegunie oceny komplikacji systemu znalazła się ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach. Jej podstawowym celem była deregulacja wycinki drzew i krzewów, polegająca na uproszczeniu procedury zgody na wycinkę albo rezygnacji z wydawania takiej zgody. W ramach uproszczenia i likwidacji procedur zlikwidowane zostały ograniczenie właściciela nieruchomości prywatnej w usuwaniu drzew i krzewów rosnących na działce. Wcześniej obowiązujące przepisy wymagały od niego wystąpienia do wójta, burmistrza, prezydenta miasta o zezwolenie na takie działanie. Ponadto umożliwiono gminom rezygnację z konieczności uzyskiwania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów oraz rezygnację z opłat za usunięcie. Z ustawy usunięto obowiązek uwzględniania przy ustalaniu opłaty współczynnika lokalizacji. Wyniki ewaluacji w zakresie komplikacji systemu wykazały, bardzo duże uproszczenie systemu ocenione na poziomie 3 in minus. Ustawodawca zasadniczo zderegulował cały obszar związany z wycinką drzew na prywatnych posesjach, a w pozostałym zakresie maksymalnie uprościł wszelkie procedury związane z wycinką drzew.

Przechodząc do tendencji legislacyjnej w zakresie komplikacji systemu z 2023 r., w badanych stwierdzono, że komplikacja systemu wystąpiła w przypadku 112 ustaw. W większości przypadków miała one 0 oddziaływanie – 32 ustawy lub tylko zauważalne – ewaluacja na poziomie 1 w przypadku 53 ustaw albo -1 w przypadku 16 ustaw. Tylko w przypadku dwóch ustaw odnotowano znaczące uproszczenie systemu na poziomie ewaluacji -2. W 9 przypadkach ustaw wystąpiła znacząca komplikacja systemu na poziomie 2. W żadnym przypadku nie stwierdzono ewaluacji na poziomie 3 bądź -3.

W 2024 r. nasiliła się tendencja do komplikacji systemu. Na 109 przyjętych ustaw w 54 stwierdzono wystąpienie komplikacji systemu. W większości ewaluowanych ustaw komplikacja systemu miała ewaluację na poziomie 1 - w 47 ustawach. Jednakże należy odnotować pojawienie się tendencji do dodawania do systemu prawnego nowych „transz” zachowań, które nawet jeśli są niewielkie to wystąpiły w połowie ewaluowanych ustaw. W przypadku 7 ustaw odnotowano znaczącą komplikację systemu, w przypadku 6 ustaw na poziomie 6 i jednej na poziomie 3. Uproszczenie systemu odnotowano w przypadku 8 ustaw. W 7 ustawach odnotowano uproszczenie na poziomie -1. Tylko w jednej ustawie uproszczenie systemu było znaczne na poziomie -2. Nie odnotowano żadnej ustawy z ewaluacją -3.

Wyniki ewaluacji z roku 2023 i 2024 wskazują, że ponownie pojawia się tendencja do komplikacji systemu. Tym razem nie można jako przyczyny wskazać czynników zewnętrznych takich jak wojna w Ukrainie i czy COVID-19. Wydaje się, że drobne komplikacje systemu mają z jednej strony swoje źródło w wycofywaniu się z części uproszczeń wprowadzonych wcześniej a z drugiej z coraz większej liczby specustaw.

Przykładem ustawy w znaczący sposób uproszczającą system prawny, uchwalonej w 2023 r. była ustawa z 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw². Celem ustawy było usprawnienie prowadzenia

² Dz. U z 2023 poz. 556

postępowania egzekucyjnego i usunięcie, w ocenie ustawodawcy, zbędnych barier proceduralnych i obowiązków. Ubocznym skutkiem przyjętej regulacji było jednak także ograniczenie praw strony w postępowaniu. W ramach uproszczenia procedury wyeliminowano zbędne czynności wykonywane przez wierzyciela i organ egzekucyjny na etapie wszczęcia postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego oraz wystawiania dalszego, kolejnego i zmienionego tytułu wykonawczego. Zrezygnowano z przesyłania zobowiązanemu upomnienia przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego raz wprowadzono zasadę, że zajęcie rzeczy lub prawa majątkowego przez co najmniej dwa organy egzekucyjne będzie polegało na rezygnacji z obowiązku zawiadamiania komornika sądowego o sposobie rozliczenia środków pieniężnych. W procesie ewaluacji poziom komplikacji systemu prawnego został oceniony na poziomie -2, co biorą pod uwagę brak w 2023 r ewaluacji na poziomie 3 i -3 daje najwyższy poziom uproszczenia systemu odnotowany w 2023 r.

Ustawą z 2023 r., dla odmiany w sposób znaczący komplikującą system prawny, była ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry³, która przy okazji jest też klasycznym przykładem tzw. specustawy. Uchwalenie ustawy było reakcją na katastrofę ekologiczną na rzece Odra w 2022 r. Ustawa regulowała zasady i warunki przygotowania inwestycji na rzece (monitorowanie ilości i jakości wody oraz możliwość jej retencjonowania), poprawę gospodarki wodno-ściekowej, działania analityczno-planistyczne dotyczące dopływów rzeki, zasady wsparcia finansowego przedsięwzięć i działań mających na celu ustalenie zakresu oddziaływania antropogenicznego na rzekę. Oprócz rozwiązań prawnych klasycznych dla specustaw, czyli rozwiązań prawnych wprowadzających odrębne regulacje w zakresie postępowań administracyjnych i działań związanych z rewitalizacją Odry, wprowadzono także nową służbę w postaci inspekcji wodnej oraz nowe kary administracyjne.

W 2024 r. ustawą, która miała najwyższą ewaluację (3) jeśli chodzi o komplikację systemu była ustawa z dnia 6 listopada 2024 r. o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych⁴. Ustawa implementowała do krajowego porządku prawnego przepisy dyrektywy Rady (UE) 2022/2523 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania międzynarodowych grup przedsiębiorstw oraz dużych grup krajowych w Unii Europejskiej i wprowadzenia systemu tzw. globalnego podatku minimalnego (zasad GloBE). Celem tych regulacji jest wyeliminowanie praktyk podatkowych przedsiębiorstw wielonarodowych, umożliwiającym im przenoszenie zysków do państw, w których nie podlegają one żadnemu opodatkowaniu lub podlegają bardzo niskiemu opodatkowaniu. Ustawa wprowadza szereg nowych obowiązków administracyjnych po stronie przedsiębiorców objętych jej działaniem i ustanowiła całkowicie nowe procedury administracyjne. Czyni ją to aktem prawnym o najsilniejszej skali oddziaływania w zagadnieniu 10 w 2024 r. Ustawa wprowadza system tzw. globalnego podatku minimalnego (zasad GloBE). Jest to rozwiązanie, w którym największe przedsiębiorstwa międzynarodowe i krajowe będą podlegały każdego roku sprawdzeniu, czy spełniają wymóg minimalnego efektywnego poziomu opodatkowania: 15%. Wprowadzany projektem system globalnego podatku minimalnego ma zostać oparty o trzy rodzaje podatku wyrównawczego: 1. globalny podatek wyrównawczy – w dyrektywie jako zasada włączenia dochodu do opodatkowania; 2. krajowy podatek wyrównawczy – w dyrektywie jako krajowy podatek

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1963

⁴ Dz.U. 2024 poz. 1685

wyrównawczy; 3. podatek od niedostatecznie opodatkowanych zysków – w dyrektywie jako zasada niedostatecznie opodatkowanych zysków. Ustawa nakłada także obowiązek zapłacenia odpowiedniego podatku wyrównawczego, co do zasady, na jednostkę dominującą najwyższego szczebla w grupie. System ten w założeniach jest podobny do funkcjonującego w wielu państwach, w tym w Polsce, reżimu opodatkowania zagranicznych jednostek kontrolowanych. Jednostka dominująca grupy, w jurysdykcji w której ma siedzibę, powinna zapłacić podatek wyrównawczy od swoich nisko opodatkowanych jednostek zależnych w innych jurysdykcjach. Ustawa nakłada obowiązek zapłacenia podatku wyrównawczego od jednostki dominującej, na jednostki z grupy znajdujące się w danej jurysdykcji, w sytuacji gdy ta jednostka dominująca działa w innej jurysdykcji.

Ustawą o najsilniejszej ewaluacji ujemnej (-2), wprowadzająca najdalej idące uproszczenie systemu była ustawa z dnia 9 lutego 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁵. Ustawa przewiduje przedłużenie okresu obowiązywania szczególnych rozwiązań prawnych przewidzianych do dnia 30 czerwca 2024 r. Ustawa przewiduje wydłużenie okresów utrzymania uproszczonych procedur i odstąpienia od ich stosowanych. Przewiduje się w niej w szczególności przedłużenie, do dnia 30 czerwca 2024 r. okresu, w którym organ gminy może upoważnić pracowników administracji publicznej lub jednostek organizacyjnych danej gminy, zgłoszonych przez ich pracodawców jako wolontariuszy, do wykonywania czynności wynikających z art. 4 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa i art. 10 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191, z późn. zm.); okresu, w którym dopuszcza się tymczasowe wykorzystanie oddanego do użytkowania obiektu budowlanego, na potrzeby zamieszkania zbiorowego obywateli Ukrainy; okresu niestosowania art. 142 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2023 r. poz. 519, z późn. zm.) w postępowaniach w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej; okresu, w którym można nie wszczynać, w przypadkach, o których mowa w art. 302 ust. 1 pkt 1–8 i 10–16 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu wobec obywatela Ukrainy, a wszczęte postępowanie w tej sprawie umorzyć, jeżeli przemawia za tym ważny interes tego obywatela

Kompletne wyniki ewaluacji, uwzględniające ewaluacje za rok 2023 i 2024, pokazują pojawienie się ponownie tendencji do komplikacji systemu. Komplikacje te mają charakter drobnych zmian w przepisach, ale z uwagi na ich ilość zaczynają być zauważalne. O ile wcześniejsze krótkie okresy komplikacji systemu wynikały z czynników zewnętrznych takimi jak epidemia COVID – 19 lub wojna w sąsiednim kraju, to aktualnie uzyskane dane pozwalają na stwierdzenie pojawienia stałej, na razie słabej, tendencji do ponownego komplikowania systemu prawnego.

⁵ Dz.U. 2024 poz. 232