

Zagadnienie 3. Nierównowaga siły w stosunkach społeczno-gospodarczych i ochrona podmiotów o mniejszym potencjale

Nierównowaga siły w stosunkach społeczno-gospodarczych postrzegana jest na ogół jako dysproporcja (m.in. ekonomiczna, polityczna, organizacyjna) występująca między różnymi podmiotami, grupami społecznymi, a także między sektorem gospodarczym a sektorem społecznym. Przejawiać się ona może w zróżnicowanych formach, przy czym najczęściej występuje jako: konflikt interesów (np. pracodawcy vs. pracownicy, przedsiębiorcy vs. konsumenci, przedsiębiorcy o dużym vs. o małym potencjale ekonomicznym, obywatele vs. państwo), nierówność dochodowa, niestabilność zatrudnienia, bezrobocie (określonych grupy społecznych lub regionów), nierówność w dostępie do usług publicznych (np. edukacji, opieki zdrowotnej) czy nierówność szans (warunkowana np. pochodzeniem społecznym, etnicznym, wiekiem, płcią, niepełnosprawnością albo siłą ekonomiczną). Determinanty wymienionych dysproporcji są wielorakie i wynikać mogą z m.in. kosztów transformacji ustrojowej, słabości systemu fiskalnego i/lub redystrybucyjnego państwa, nieadekwatnej polityki społecznej, globalizacji, finansjalizacji, zmian technologicznych skutkujących m.in. automatyzacją procesów pracy czy też katastrof naturalnych, konfliktów zbrojnych. Odmienne będą także skutki przedmiotowych relacji oraz sytuacja podmiotów o mniejszym potencjale np.: kształtowanie się oligopoli/monopoli, redukcja małych i średnich przedsiębiorstw, zadłużanie się gospodarstw domowych, ograniczona partycypacja społeczna i/lub kontrola organów władzy czy wreszcie ekskluzja społeczna. W opinii K. Frieske ekskluzja społeczna, „(...) może być nie tylko konsekwencją braku tych czy innych uprawnień, lecz kwestią praktycznej niemożności ich realizacji.”¹ Wśród wielu kategorii wykluczenia takich jak m.in. wykluczenie fizyczne (z racji wieku, stanu zdrowia), wykluczenie strukturalne (z racji poziomu wykształcenia, dochodu, miejsca zamieszkania), normatywne (z racji np. różnych form uzależnienia), występuje również wykluczenie prawne łączone m.in. z nierównym dostępem do instytucji ochrony prawnej.²

Kategorie stosunków społeczno-gospodarczych, w których uczestniczą podmioty o zróżnicowanym potencjale oraz przyczyny wywołujące je będą rozstrzygające dla dobru adekwatnych rozwiązań w celu niwelowania tych różnic. Zauważyć bowiem należy, iż „Rozległa sfera wolności, przy wyraźnych niedostatkach ładu demokratycznego, a także kreowanie w imię większej efektywności ekonomicznej społeczeństwa ryzyka powoduje, że zarówno przegrani jak i wygrani są siłami destabilizującymi cały system społeczny”.³ Jednym ze źródeł takich rozwiązań są regulacje prawne. Co więcej, podmioty o zdecydowanie mniejszym potencjale we wskazanych wcześniej relacjach bądź określonych sytuacjach często oczekują od ustawodawcy właśnie konstruowania takich schematów działania, które będą dla nich formą wyrównywania szans, ochrony praw i/lub przenoszenia kosztów niesymetrycznych relacji na podmioty o większym potencjale (np. ekonomicznym, organizacyjnym). W tym

¹ K.W. Frieske, *Marginalność społeczna – normalność i patologia*, [w:] I. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003, s. 252. Zob. też M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007.

² J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018, s. 17.

³ Tamże, s. 14 i powołana tam literatura.

kontekście przyjąć więc można, że mechanizmy ochronne wdrażane w odpowiedzi na te oczekiwania stanowią immanentną cechę funkcjonowania instytucji demokratycznych.⁴

Z drugiej strony, aktywność ustawodawcy może być motywowana nie tylko chęcią spełnienia oczekiwań społecznych w tym zakresie, ale też innymi względami np. politycznymi (np. pozyskaniem poparcia wyborczego podmiotów słabszych), stanowić odpowiedź na zdarzenia siły wyższej, konflikty zbrojne, kryzysy finansowe czy gospodarcze. Cel przyjmowanych rozwiązań prawnych będzie determinował również dobór instrumentarium prawnego, które z reguły obejmuje: przyznawanie podmiotom słabszym dodatkowych świadczeń, ulg, środków kontroli władzy, wdrażanie uproszczonych lub dodatkowych procedur postępowania służących ochronie ich praw, w tym nakładanie obowiązków na organy państwa czy na podmioty o silniejszym - w danej relacji społeczno-gospodarczej – potencjale np. przedsiębiorców, pracodawców.

Analiza tendencji w polityce legislacyjnej z wykorzystaniem metody kwalifikowano-kwantytatywnej pozwala ustalić czy i w jakim stopniu regulacje prawne przyjęte w latach 1990-2024 przyznają formalnie nowe prawa jakimkolwiek podmiotom o mniejszych możliwościach działania względem podmiotów o większym potencjale, mającym przewagę (polityczną, prawną, ekonomiczną). Inaczej mówiąc, w jakim stopniu i z jaką częstotliwością wyrównywanie potencjałów stron różnorodnych stosunków społeczno-gospodarczych stanowi powód tworzenia konkretnej ustawy.

Przyjęto założenie, że polityka legislacyjna jest zgodna z tezą zawartą w tytułowym zagadnieniu badawczym kiedy ustawa służy wzmocnieniu pozycji słabszych podmiotów (ewaluacje na poziomie 3,2,1)⁵ np. wzmacnia środki kontroli władzy politycznej przez obywatela, daje im szerszy dostęp do informacji o poczynaniach władzy, czy otwiera szerzej dostęp obywateli do bezpośredniego podejmowania decyzji politycznych, chroni prawa pracowników wobec pracodawców, konsumentów wobec mono\oligopolistów, małych przedsiębiorców wobec wielkich korporacji, przedsiębiorców i zwykłych obywateli wobec państwa.

Natomiast niezgodność celu polityki legislacyjnej z tezą zawartą w zagadnieniu badawczym przypisano ustawom (ewaluacje na poziomie -3,-2,-1)⁶ redukującym (formalnie) prawa podmiotów o mniejszych możliwościach działania, względem podmiotów o większym potencjale, mającym przewagę (polityczną, prawną, ekonomiczną czyli np. ogranicza środki kontroli władzy politycznej przez obywatela, redukuje dostęp do informacji o poczynaniach władzy lub zmniejsza prawa pracowników, konsumentów, przedsiębiorców).

Tendencja legislacyjna w zakresie niwelowania nierównowagi siły w stosunkach społeczno-gospodarczych i ochrony podmiotów o mniejszym potencjale ochrony praw słabszych lata 1990-2024

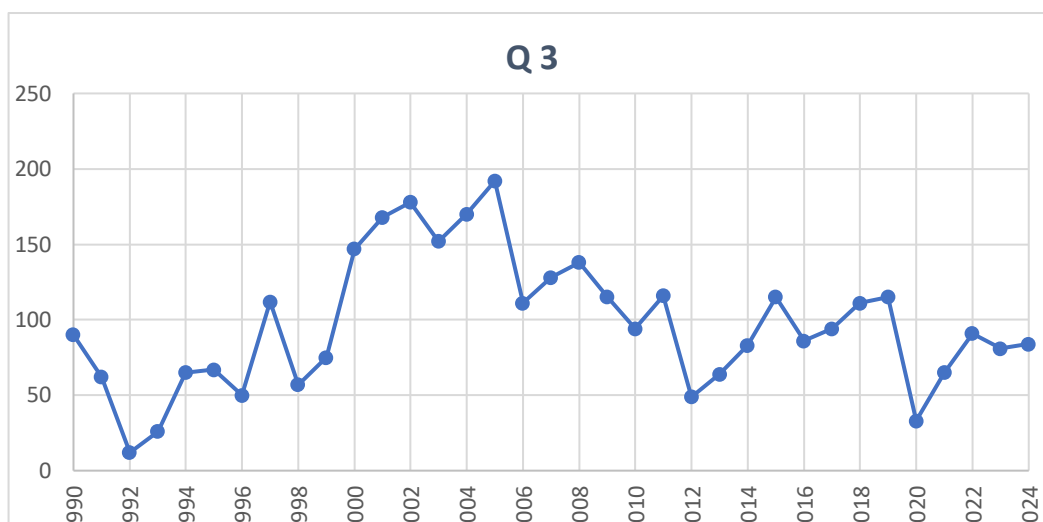
Metoda zliczanie

Dane przedstawione za pomocą metody „zliczanie” (Rys. 3.1) obrazują ogólne zaangażowanie ustawodawcy w okresie od 1990 r. do 2024 r. w tworzenie regulacji wpływających na wyrównywanie potencjałów stron różnorodnych stosunków społeczno-gospodarczych oraz na ochronę praw podmiotów słabszych.

⁴ Por. J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna...*, s. 14 i n.

⁵ P. Chmielnicki, M. Stachura, *Metoda badań nad długookresowymi tendencjami w polityce legislacyjnej*, Przegląd Prawa Publicznego nr 12/2020, s. 7 - 13.

⁶ Tamże.



Rys. 3.1. Tendencja legislacyjna w zakresie niwelowania nierównowagi siły w stosunkach społeczno-gospodarczych i ochronie podmiotów o mniejszym potencjale, typ „zliczanie” (oprac. CBPL)

Układ krzywej pozwala na wyodrębnienie wyraźnych, okresowych wzrostów przyjmowania ustaw, które są zgodne z tezą omawianego zagadnienia badawczego, jak również ustaw zawierających schematy działania do niej przeciwne. Wpływ na stopień natężenia analizowanej tendencji w ustawodawstwie jest mają m.in.: czynniki polityczne (m.in. realizacja programów wyborczych), czynniki makroekonomiczne, implementacja przepisów UE, okolicznościami siły wyższej (np. powódź, pandemia COVID 19), konflikt zbrojny na Ukrainie, inflacja, a także oczekiwania społeczne.

Pierwszy, znaczący wzrost regulacji uwzględniających przedmiotową tendencję legislacyjną nastąpił po 1992 r. osiągając punkt kulminacyjny w 2005 r. W tym okresie miały miejsce zmiany instytucjonalne wynikające z transformacji ustrojowej oraz podpisania przez Rzeczpospolitą Polską umowy o stowarzyszeniu ze Wspólnotą Europejską. Uchwalone wówczas ustawy koncentrowały się między innymi na walce z bezrobociem, ochronie konkurencji, wzmacnianiu praw konsumentów oraz praw pracowników. Przykładowo, ustawa z dnia 3 października 1992 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu⁷ porządkowała kwestie kompetencyjne organów administracji w tytułowym obszarze, a uchwalona w dniu 16 kwietnia 1993 r. ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁸ normowała sposoby zapobiegania i zwalczania czynów nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej, w szczególności w produkcji przemysłowej i rolniej, budownictwie, handlu oraz usługach czyniąc to w interesie publicznym, przedsiębiorców oraz klientów, a w szczególności konsumentów. Wspomniana intensyfikacja tworzenia przepisów prawa objęła też m.in. lata 1999-2001 kiedy rządy sprawowała koalicja SLD-PSL (III kadencja Sejmu RP), a więc ugrupowania polityczne tradycyjnie postrzegane jako sprzyjające interesom słabszych stron stosunków społeczno-gospodarczych.⁹

Po 1992 r. wzmocnieniu uległy prawa pracowników, a to na skutek nowelizacji w 1994 r. przepisów Kodeksu pracy w zakresie m.in. układów zbiorowych pracy, warunków pracy oraz ochrony w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.¹⁰ Interesom pracowników sprzyjało

⁷ Dz.U. Nr 78, poz. 394.

⁸ Dz.U. Nr 47, poz. 211.

⁹ Szarzej zob. P. Chmielnicki, *Tworzenie instytucji gospodarki a ustawodawstwo polskie*, Warszawa 2015, s. 287 i n.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 547).

również utworzenie służby medycyny pracy, której zadaniem jest ochrona zdrowia pracujących przed wpływem niekorzystnych warunków związanych ze środowiskiem pracy i sposobem jej wykonywania, a także sprawowanie profilaktycznej opieki zdrowotnej.¹¹ Istotny wpływ na pozycję wielu pomiotów w tym m.in. przedsiębiorców, konsumentów, obywateli występujących w różnych relacjach społeczno-gospodarczych miało wprowadzenie do porządku prawnego instrumentów sądowej kontroli działalności organów administracji publicznej.¹² Zaznaczyć jednak należy, że w rozpatrywanym okresie czasu przyjmowane były również rozwiązania normatywne przeciwne do analizowanej przesłanki legislacyjnej, a więc ograniczające prawa stron o słabszym potencjale.

W 2001 r. uchwalona została ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, której rozwiązania miały wzmocnić uprawnienia pracowników poprzez negocjacyjne sposoby kształtowania wynagrodzeń zasadniczych.¹³ Z kolei prawa, ale i obowiązki przedsiębiorców (o różnym potencjale) stały się przedmiotem dwóch regulacji odpowiednio z roku 1999 oraz 2001. Pierwsza z nich to Prawo działalności gospodarczej, które zgodnie z założeniami nowego ustroju gospodarczego określiło zasadę wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, zasadę prawnej równości przedsiębiorców oraz uczuciowej konkurencji i ochrony praw konsumentów, ale również ograniczyło zakres reglamentacji działalności gospodarczej.¹⁴ Druga z ustaw, również kluczowa z punktu widzenia praw przedsiębiorców przy czym głównie małych i średnich, uporządkowała kwestie terminów zapłaty w obrocie gospodarczym, ustanawiając jednocześnie hipotekę na nieruchomości dłużnika formą zabezpieczenia zapłaty zaległych należności.¹⁵ Niedozwolone klauzule umowne, odpowiedzialność producenta za produkt niebezpieczny, zasady zawierania umów na odległość stały się przedmiotem ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów i odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny.¹⁶ Z kolei rozwiązania sprzyjające wyrównywaniu równowagi stron w relacji prawnej kredytodawcy z konsumentem unormowano w ustawie o kredycie konsumenckim z dnia 20 lipca 2001 r.¹⁷

W obszarze danych prezentowanych metodą zliczania (Rys. 3.1) rok 2005 wyróżnia się - jak dotychczas - najwyższą liczbą przyjętych rozwiązań prawnych odnoszących się do przedmiotowej tendencji legislacyjnej. Z tego roku pochodzą m.in. zmiany w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu polegające na korzystnym powiązaniu sposobu jego ustalania z przeciętnym wynagrodzeniem miesięcznym brutto w gospodarce narodowej.¹⁸ Poza tym wzmocnieniu uległy działania Państwowej Inspekcji Pracy poprzez m.in. usprawnienie procedur kontrolnych co sprzyjać miało skuteczniejszej ochronie praw pracowniczych.¹⁹ Poprawie sytuacji konsumentów i zapobieganiu ich nadmiernemu zadłużaniu się (głównie w relacjach z kredytodawcami) miały służyć ograniczania w zastrzeganiu w stosunkach cywilnoprawnych odsetek o znacznej wysokości.²⁰ Na marginesie należy zauważyć, że w pierwszej dekadzie XXI. w ramach wdrażania przepisów wspólnotowych lub dostosowywania

¹¹ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. Nr 96, poz. 593).

¹² Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368).

¹³ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080).

¹⁴ P. Chmielnicki, *Tworzenie instytucji gospodarki...*, s. 294.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym (Dz.U. Nr 1299, poz. 1443).

¹⁶ Dz.U. Nr 22, poz. 271.

¹⁷ Dz.U. Nr 100, poz. 1081.

¹⁸ Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 157, poz. 1314).

¹⁹ Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. Nr 110, poz. 926).

²⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 157, poz. 1316).

do nich obowiązujących regulacji krajowych do porządku prawnego weszło wiele innych rozwiązań prokonsumenckich²¹, propracowniczych²² oraz chroniących interesy małych i średnich przedsiębiorców (w zakresie m.in. zatorów płatniczych²³, ochrony konkurencji).

Po 2005 r. również kolejne lata (Rys. 3.1) przyniosły aktywność ustawodawcy w obszarze analizowanej tendencji legislacyjnej w postaci instytucji m.in. sądowego postępowania grupowego (rok 2009), uproszczonych procedur reklamacyjnych w ramach Prawa pocztowego czy odpowiedzialności operatorów pocztowych za nieterminowe doręczanie pism urzędowych (rok 2012). Co ciekawe, trend wzrostowy zaznaczył się m.in. w 2015 r. czyli w końcowym okresie trwania VII kadencji Sejmu RP i kolacji rządzącej skupionej wokół Platformy Obywatelskiej deklarującej swoje wsparcie dla biznesu, chociaż analiza danych (Rys. 3.1) w pewnym stopniu może temu przeczyć. Natomiast stosunkowo wysokie dane odnotowane za 2019 r. i 2022 r. to czasy rządów Zjednoczonej Prawicy, dla której wyrównywanie szans w relacjach społecznych poprzez m.in. programy socjalne (np. Program Rodzina 500 Plus) było z kolei jednym z priorytetów w pracach legislacyjnych.

Jakkolwiek z powyższego zestawienia danych uzyskanych przy użyciu metody zliczania (Rys.3.1) wynika jednoznacznie, że ustawodawca na przestrzeni lat 1990 – 2024 co do zasady w większym lub mniejszym stopniu był zaangażowany w tworzenie rozwiązań legislacyjnych nastawionych na niwelowanie nierówności sił w stosunkach społeczno-gospodarczych, to obrazuje ono także przejawy tendencji odwrotnej, która najwyraźniej dała o sobie znać w 1992 r., 1996 r., 2012 r. oraz 2020 r. Przykładem zaś rozwiązań, które znacząco ograniczyły prawa podmiotów o mniejszym potencjale są m.in. nowelizacje kodeksu pracy z 21 grudnia 2001 r.²⁴ oraz 26 lipca 2002 r. Z uwagi na ówczesne trudności gospodarcze nowelizacje to odpowiednio: zmniejszyły wymiar urlopu macierzyńskiego oraz m.in. pozbawiły pracowników uprawnień chroniących ich przed nadużyciami związanymi z zawieraniem kolejnych umów na czas określony.

Metoda częstotliwość lata 2021-2024

Okresowy wzrost lub spadek ogólnej liczby przyjętych ustaw w obszarze badanego zagadnienia (Rys. 3.1) wymaga jednak dodatkowego uściślenia przy zastosowaniu danych opracowanych metodą „częstotliwość” (Rys. 3.2 i 3.3). Obrazują one udział w danym roku ewaluacji wyłącznie dodatnich lub wyłącznie ujemnych, pozwalając tym samym oszacować ekonomiczne i społeczne skutki ich oddziaływania.

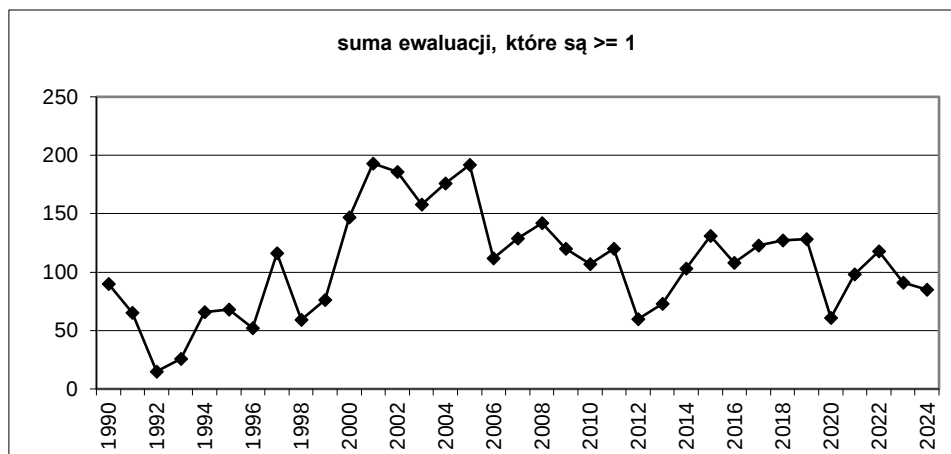
Niezwykle interesująco w zestawieniach uzyskanych metodą częstotliwość wypadają lata 2020-2024, a więc okres kiedy miały miejsce zdarzenia takie jak m.in.: pandemia COVID-19, atak zbrojny Rosji na Ukrainę, wysoka inflacja oraz wybory parlamentarne z 15 października 2023 r. zmieniające istotnie układ sił w parlamencie.

²¹ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. Nr 171, poz. 1206).

²² Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. Nr 158, poz. 1121).

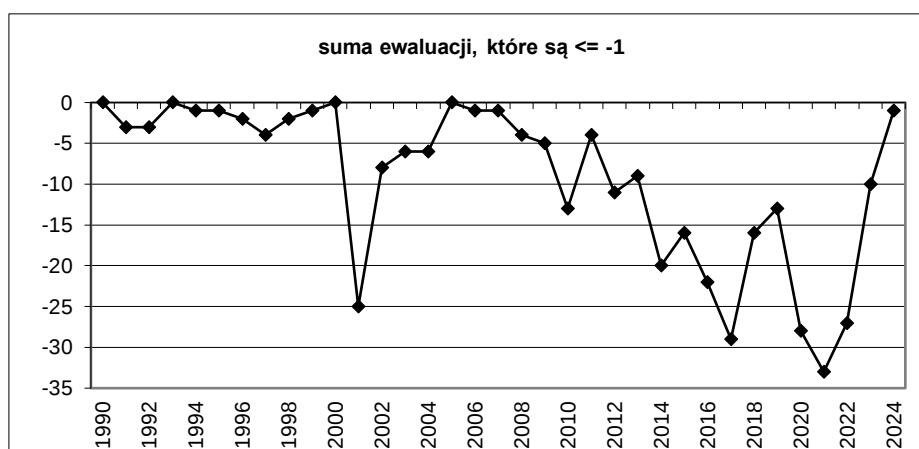
²³ Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz.U. Nr 139, poz. 1323).

²⁴ Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz.U. nr 154, poz. 1805) oraz ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 135, poz. 1146).



Rys. 3.2 Tendencja legislacyjna w zakresie niwelowania nierównowagi siły w stosunkach społeczno-gospodarczych i ochronie podmiotów o mniejszym potencjale, typ „częstotliwość”, tylko ewaluacja o wartościach dodatnich ≥ 1 (opracowanie CBPL).

Z danych przedstawionych na Rys. 3.2 wynika, że najniższe wartości w grupie ustaw dodatnio ewaluowanych (+1,+2,+3) po 2012 r. uzyskały regulacje przyjęte w 2020 r. Jednocześnie odsetek ustaw zawierających antytezę do analizowanej przesłanki legislacyjnej był w 2021 r. również najniższy, ale po 2001 r. (Rys.3.3). Prowadzi to wniosku (potwierzonego przebiegiem krzywej na Rys. 3.1), że poziom ogólnego zaangażowania ustawodawcy w 2020 r. w tworzenie rozwiązań niwelujących nierównowagę siły oraz wzmacniających prawa podmiotów o mniejszym potencjale był najniższy po 1993 r.



Rys. 3.3 Tendencja legislacyjna w zakresie nierównowagi siły w stosunkach społeczno-gospodarczych i ochronie podmiotów o mniejszym potencjale, typ „częstotliwość”, tylko ewaluacja o wartościach dodatnich ≤ -1 (opracowanie CBPL).

Rok 2020 r. to pierwszy „pełnym” rokiem Sejmu RP IX kadencji, którego ustawodawstwo kształtowało się głównie pod wpływem wystąpienia pandemii COVID-19, stąd też jednym z najwyraźniej deklarowanych jego celów była właśnie stabilizacja sytuacji przedsiębiorców, pracodawców, ale jednocześnie ochrona praw wielu grup społecznych m.in. tych o mniejszym potencjale, zagrożonych wykluczeniem społecznym. Pogodzenie tak wielu interesów, często sprzecznych ze sobą spowodowało, że w 2020 r. łącznie „tylko” 39 ustaw uzyskało ewaluację dodatnią w obszarze analizowanej tendencji legislacyjnej, z czego 20 na poziomie +1, 16 na poziomie +2 oraz 3 na poziomie +3. Uwagę zwraca w szczególności ta

ostatnia grupa regulacji, których skutki ekonomiczne czy społeczne powinny być wyraźnie odczuwalne dla szerokiego kręgu adresatów. Pierwsza z nich to ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.²⁵ Oprócz tytułowych, osłonowych rozwiązań wzmocniła również znacząco, niejako przy okazji, prawa konsumentów - kredytobiorców w relacjach z kredytodawcami. Przez dodanie art. 387¹ do kodeksu cywilnego wprowadziła ona do obrotu prawnego sankcję nieważności umów przewłaszczenia na zabezpieczenie nieruchomości wykorzystywanej przez konsumenta pod warunkiem, że:

- wartość nieruchomości jest wyższa niż wartość zabezpieczanych tą nieruchomością roszczeń pieniężnych powiększonych o wysokość odsetek maksymalnych za opóźnienie od tej wartości za okres 24 miesięcy lub
- wartość zabezpieczanych tą nieruchomością roszczeń pieniężnych nie jest oznaczona, lub
- zawarcie umowy nie zostało poprzedzone dokonaniem wyceny wartości rynkowej nieruchomości przez biegłego rzeczoznawcę.

Sankcja nieważności umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie miała w tym wypadku wyeliminować przypadki wykorzystywania, głównie przez instytucje pożyczkowe trudnej sytuacji finansowej pożyczkobiorcy w celu przejęcia należącej do niego nieruchomości: *„W praktyce w umowach przewłaszczenia na zabezpieczenie konsument był często nakłaniany do określania wspólnie z pożyczkodawcą wartości mieszkania w znacznie zaniżonej wysokości. Pożyczkobiorca często zawierał umowę przewłaszczenia na zabezpieczenie niskiej kwoty pożyczki stanowiącej nominalnie np. 5% wartości mieszkania, w efekcie czego tracił własność mieszkania nawet w przypadku jednego dnia opóźnienia.”*²⁶ Dodatkowo ustawodawca w celu ścigania typowych, współczesnych przestępstw lichwiarskich i ograniczania skali patologicznych zachowań pożyczkodawców, którzy jako oferenci „(...) wobec konsumentów wykorzystują swoją pozycję i zjawisko asymetrii informacji”, rozszerzył zakres przestępstwa z art. 304 kodeksu karnego penalizując sytuację, kiedy pożyczkodawca żąda od osoby fizycznej zapłaty kosztów innych niż odsetki w kwocie co najmniej dwukrotnie przekraczającej maksymalną wysokość tych kosztów określoną w ustawie.

Z kolei ustawą z dnia 2 czerwca 2020 r.²⁷ wprowadzone zostało nowe świadczenie pieniężne tzw. dodatek solidarnościowy w wysokości 1400 zł za miesiąc kalendarzowy mający w zamyśle ustawodawcy przeciwdziałać negatywnym skutkom COVID-19 i wspierać finansowo osoby, które straciły źródło przychodu ze względu na trudną sytuację gospodarczą spowodowaną kryzysem wywołanym właśnie pandemią. Dodatek solidarnościowy przysługiwał m.in. osobie, która w 2020 r. podlegała ubezpieczeniom społecznym z tytułu stosunku pracy przez łączny okres co najmniej 60 dni oraz z którą po dniu 15 marca 2020 r. pracodawca rozwiązał umowę o pracę za wypowiedzeniem lub której umowa o pracę po dniu 15 marca 2020 r. uległa rozwiązaniu z upływem czasu. Dodatek solidarnościowy miał być wypłacany za okres nie dłuższy niż od dnia 1 czerwca 2020 r. do dnia 31 sierpnia 2020 r.

Podkreślić należy, że ta sama regulacja wprowadziła równie istotne z punktu widzenia ochrony praw słabszych podmiotów zmiany do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy m.in. podwyższając podstawowe stawki zasiłku dla bezrobotnych do 1200 zł w okresie pierwszych 90 dni posiadania prawa do zasiłku dla bezrobotnych i do 942,30 zł w okresie kolejnych dni posiadania prawa do tego zasiłku.

²⁵ Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875 z późn. zm.).

²⁶ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 344, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C684B92443AA2086C1258558002D9D50/%24File/344.pdf>, 4-5.

²⁷ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 93).

Z kolei zakres przedmiotowy ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r., czyli ostatniej z grupy regulacji zgodnych z tezą analizowanej tendencji legislacyjnej i ewaluowanych na poziomie +3, dotyczył kwestii związanych z mieszkalnictwem.²⁸ Wynikały z niej doraźne rozwiązania uzasadnione potrzebą minimalizowania ujemnych (głównie finansowych) skutków pandemii koronawirusa dla określonych grup podmiotów. Były to m.in. szczególne zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych powiększonych o dopłatę z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 najemcom, którzy utracili całkowicie lub częściowo dochody w wyniku epidemii COVID-19²⁹ oraz mechanizm umożliwiający przedsiębiorcom, którzy ponieśli negatywne skutki ekonomiczne pandemii, obniżenie wymiaru opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, za rok 2020 proporcjonalnie do czasu trwania tego zahamowania działalności na skutek pandemii, a w sytuacji gdy przedsiębiorca już uiszczył z góry opłatę w pełnej wysokości, możliwość rozliczenia nadwyżki tej opłaty w opłacie za rok 2021.³⁰

W roku 2021 r. nastąpiło odwrócenie sytuacji z 2020 r. i zwiększenie się liczby regulacji sprzyjających wyrównywaniu sił w stosunkach społeczno-gospodarczych oraz wzmacnianiu potencjału podmiotów słabszych. Jednocześnie był to rok z najwyższą, poczynając od roku 1990 r., ewaluacją ustaw zawierających antytezę do analizowanej przesłanki legislacyjnej (Rys.3). Z 20 ustaw na poziomie -1 sklasyfikowanych zostało 9, na poziomie -2 kolejne 9, a na poziomie -3 „tylko” 2. Swoiste „złagodzenie” tego wyniku stanowi liczba ewaluacji na poziomie dodatnim - łącznie aż 68, z czego wynik +1, +2 i +3 osiągnęło odpowiednio: 44, 18 i 6 ustaw. Mimo zdecydowanej przewagi liczbowej dodatnich ewaluacji, zakres ich oddziaływania regulacji był słabo lub średnio odczuwalny dla adresatów (Rys.2), ale i tak relatywnie wyższy niż w przypadku ustaw z roku poprzedniego. Rok 2021 r. to kolejny rok pandemii koronawirusa, przy czym II i III kwartale pojawiły się już pierwsze oznaki ożywienia gospodarczego.³¹

Dwie z ustaw przyjętych w 2021 r. zawierające antytezę do przedmiotowego zagadnienia badawczego o skutkach najsilniej odczuwalnych dla szerszego kręgu odbiorców dotyczą odpowiednio kwestii pracowniczych w służbie zagranicznej i zasad korzystania z autostrad płatnych. *Ratio legis* przyjęcia ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej³² zastępującej ustawę z 27 lipca 2021 r. o tym samym tytule³³ było „(...) wprowadzenie nowej struktury służby zagranicznej i dostosowanie jej do potrzeb i wyzwań współczesnego świata. Ustawa w sposób klarowny oddziela czynnik polityczny, reprezentowany przez ambasadorów i kierownictwo resortu, od profesjonalnego urzędniczego komponentu, złożonego z zawodowego korpusu dyplomatycznego oraz pozostałych członków służby zagranicznej.”³⁴ Mimo takiej deklaracji ustawa przewidywała niekorzystne m.in. dla dyplomatów zawodowych rozwiązania w sferze ich praw pracowniczych (art. 22 ust. 6).

²⁸ Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11 z późn. zm.).

²⁹ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 534,

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/AB0666D6F3BF4AD6C12585BC003F11E4/%24File/534.pdf>, s. 32.

³⁰ Art. 15ja ustawy 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 (t.j. Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.).

³¹ Oznaki ożywienia gospodarczego potwierdza dynamika zmian wybranych wskaźników makroekonomicznych, które osiągnęły lub przekroczyły poziom przedkryzysowy w obszarze m.in. sprzedaży detalicznej, produkcji sprzedanej przemysłu czy produkcji budowlano-montażowej. Dane GUS za II i II kwartał 2021; <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>.

³² Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1076).

³³ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1854).

³⁴ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 877

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/E5BB864F4DAF1F68C125865C006CD276/%24File/877.pdf>, s. 2.

Mianowicie w przypadku dwukrotnej odmowy przyjęcia przez dyplomatę zawodowego dwóch następujących po sobie wyznaczeń stanowiska w placówce zagranicznej lub komórce organizacyjnej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych, które są zgodne z jego kwalifikacjami i umiejętnościami oraz przebiegiem kariery zawodowej, dyrektor generalny służby zagranicznej, na wniosek Szefa Służby Zagranicznej, mógł obniżyć dyplomacie zawodowemu dodatek służby zagranicznej do wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej – do czasu przyjęcia przez dyplomatę zawodowego stanowiska w placówce zagranicznej lub komórce organizacyjnej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych, które są zgodne z jego kwalifikacjami i umiejętnościami oraz przebiegiem kariery zawodowej. Przepis ten został uchylony z dniem 5 lipca 2022 r.³⁵

Natomiast zakres przedmiotowy nowelizacji ustawy o płatnych autostradach oraz Krajowym Funduszu Drogowym³⁶, mimo iż zakładał przede wszystkim wdrożenie nowoczesnego i efektywnego (w opinii projektodawców) systemu poboru opłat za przejazd autostradą typu "free-flow" w sposób nieograniczający przepustowości ruchu przez likwidację szlabanów co przyczynić się miało do poprawy komfortu użytkowników,³⁷ to obejmował również niekorzystne z ich punktu widzenia rozwiązania. Polegały one m.in. na obowiązku uiszczania opłaty dodatkowej w przypadku niewniesienia opłaty za przejazd autostradą w ramach nowego, elektronicznego poboru opłat, ale też monitorowaniu przemieszczania się kierowców, gromadzeniu danych w tym zakresie (w tym danych osobowych kierowców) i zarządzaniu nimi, wprowadzeniu systemu kar za naruszenie zasad poboru opłat wprowadzonego omawianą nowelizacją.

Ustawy przyjęte w 2021 r., których cel był nakierowany jednak na wyrównywanie potencjału stron różnych relacji społeczno-gospodarczych, a zakres oddziaływania najszerszy (ewaluacje na poziomie +3), dotyczyły takich kwestii jak:

- niwelowanie nierównowagi sił w relacjach nabywca – deweloper poprzez m.in. wdrożenie nowego systemu ochrony praw nabywców lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego na rynku pierwotnym oraz utworzenie w ich interesie Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego na wypadek problemów finansowych dewelopera (np. upadłości), nieukończenia inwestycji czy wad budynku,³⁸
- rozszerzenie kręgu najemców, którzy mogą ubiegać się o dopłaty do czynszów (w ramach programu Mieszkanie na Start), przy czym pod warunkiem wynajmowania mieszkań od społecznych agencji najmu,³⁹
- wzmocnienie sytuacji procesowej pozwanych przez wydłużenie do miesiąca terminu na wniesienie zarzutów od nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu nakazowym dla wszystkich pozwanych (art. 480² k.p.c.)⁴⁰, gdyż jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy: *„Niewątpliwie podstawowy okres miesiąca na zaskarżenie nakazu zapłaty wydanego w*

³⁵ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1283).

³⁶ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1005 z późn. zm.).

³⁷ Ocena skutków regulacji, druk sejmowy nr 1073 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3E2A9D99535B6F36C12586B2004D5C3F/%24File/1073.pdf>, s. 49.

³⁸ Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 695 z późn. zm.).

³⁹ Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1243).

⁴⁰ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1655).

*postępowaniu nakazowym, zamiast dwóch tygodni, umożliwi wszystkim pozwany lepsze przygotowanie zarzutów od nakazu zapłaty pod względem formalnym i merytorycznym,*⁴¹

- zwiększenie ochrony producentów rolnych przed m.in. nadużyciami ze strony dużych sieci handlowych poprzez przyjęcie rozwiązań prawnych umożliwiających przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom wykorzystującym przewagę kontraktową oraz ochronę interesów dostawców i nabywców, a także zwiększenie kompetencji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w tym obszarze,⁴²

- wprowadzenie nowego świadczenia w postaci rodzinnego kapitału opiekuńczego, którego celem była kontynuacja wsparcia dla rodzin w ramach programu Polski Ład polegającego na przyznaniu pomocy o wartości maksymalnej 12 tys. zł rocznie na drugie i kolejne dziecko w wieku od 12. do 36. miesiąca życia⁴³; deklarowanym *ratio legis* tego wsparcia finansowego była chęć łagodzenia „(...)trendów demograficznych. (...) szacuje się, że w ciągu najbliższej dekady populacja Polski zmniejszy się o prawie milion osób, a trend taki będzie się utrzymywał w kolejnych dekadach.”⁴⁴

- wprowadzenie dodatku osłonowego w związku ze wzrostem cen energii, w celu wsparcia budżetu domowego oraz zwiększenia poczucia bezpieczeństwa energetycznego i socjalnego dla najuboższych konsumentów, a tym samym redukcji skali tzw. ubóstwa energetycznego.⁴⁵

Tendencja wzrostowa zapoczątkowana w 2021 r. utrzymała się również w kolejnym roku. W 2022 r. przyjętych zostało nie tylko więcej ustaw wzmacniających prawa podmiotów słabszych oraz wyrównujących potencjały stron różnych stosunków społeczno-gospodarczych (Rys.1), ale o skutkach silniej odczuwalnych dla szerszego kręgu adresatów. Łącznie ewaluacja na poziomie +3,+2,+1 objęła wyższą liczbę regulacji niż w latach 2020-2021, odpowiednio: 7,22,53 ustawy (Rys. 3.2). Na ten wynik wpłynął także spadek, w porównaniu z dwoma wcześniejszymi latami, liczby ustaw zawierających antytezę do analizowanej przesłanki legislacyjnej (Rys. 3.3). Ewaluacje ujemne uzyskało łącznie 17 ustaw z czego -3,-2,-1 odpowiednio 1,8,8 ustaw.

Natomiast zakres przedmiot regulacji ustaw z 2022 r. determinowany był w głównej mierze takimi okolicznościami jak m.in.: atak zbrojny Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, wzrost na rynkach światowych cen surowców energetycznych oraz narastający poziom inflacji w Polsce. W grupie ustaw ewaluowanych na poziomie +3 wyrównywanie nierównowagi sił stosunków społeczno-gospodarczych i wzmacnianie potencjału słabszych podmiotów polegało więc na:

- czasowej, bo w okresie od 1 lutego 2022 r. do 31 lipca 2022 r., obniżce stawek podatku VAT m.in. na: żywność, gaz ziemny, energię elektryczną i ciepłą, paliwa silnikowe,⁴⁶

- wdrożeniu różnorodnych form pomocy obywatelom Ukrainy przebywającym na terytorium Polski w związku z trwającym konfliktem zbrojnym w postaci m.in. ustanowienia instytucji opiekuna tymczasowego dla małoletnich obywateli Ukrainy będących bez opieki na terytorium Polski, określenia warunków prowadzenia rodzinnego domu dziecka przez obywateli Ukrainy, korzystna z bezpłatnej opieki psychologicznej, opracowania zasad dostępu do opieki zdrowotnej czy wsparcia osób z niepełnosprawnością z PFRON,⁴⁷

⁴¹ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1222,

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/11EDD3C89EE89B37C12586E300421B71/%24File/1222.pdf>, s. 9.

⁴² Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (Dz.U. 2021 poz. 2262).

⁴³ Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Dz.U. 2021 poz. 2270).

⁴⁴ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1509,

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5682E4561E4E02C8C12587420036DC14/%24File/1509.pdf>, s. 4.

⁴⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 953).

⁴⁶ Ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U.2022 poz. 196).

⁴⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022 poz. 583).

- poprawie sytuacji finansowej kredytobiorców przez możliwość skorzystania z nich z m.in. czasowego zawieszenia wykonywania umowy o kredyt hipoteczny,⁴⁸
- zmniejszeniu dysproporcji praw nadawcy i odbiorcy w procesie doręczenia przesyłek poprzez m.in. zmiany dotyczące mocy urzędowej potwierdzenia nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego samodzielnie pobieranego przez użytkownika z systemu teleinformatycznego operatora wyznaczonego, zdefiniowania przesyłki kurierskiej czy zmiany zasad postępowania z przesyłkami niedoręczalnymi,⁴⁹
- wzmocnieniu „miejscowej” ochrony konsumentów dzięki m.in. możliwości powoływania terenowych pełnomocników Rzecznika Finansowego spośród pracowników jego Biura oraz wyznaczania terytorialnego zasięgu ich działania, co powinno „(...) przyczynić się do zwiększenia dostępności korzystania z ochrony Rzecznika Finansowego w szczególności w mniejszych ośrodkach wśród osób, które mogą mieć trudności w korzystaniu ze zdalnych kanałów komunikacji,”⁵⁰
- wzmocnieniu praw kredytobiorców/pożyczkobiorców, przede wszystkich spoza sektora bankowego, przez ograniczanie lichwy i zjawiska tzw. rolowania pożyczek, a to z uwagi na wprowadzenie dopuszczalnej, górnej granicy kosztów pozaodsetkowych (w całym okresie spłaty pożyczki nie mogą być one wyższe od 25 proc. całkowitej kwoty pożyczki) oraz objęcie instytucji pożyczkowych nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie udzielanych przez nie kredytów konsumenckich.⁵¹

W 2023r. nastąpiło odwrócenie trendu, ponieważ nie tylko spadła w porównaniu z 2022r. liczba ustaw uwzględniających analizowaną przesłankę legislacyjną (Rys. 3.1), ale jednocześnie zmniejszyły się ich odczuwalne skutki dla adresatów osiągając w tym zakresie poziom porównywalny z rokiem 2021 (Rys. 3.2). Ewaluację na poziomie +3 uzyskały tylko 2 regulacje, a poziom +2 i +1 dotyczył odpowiednio 21 i 43 ustaw. Natomiast w przypadku ustaw zawierających antytezę do analizowanego zagadnienia badawczego to zmniejszyła się ich liczba (łącznie 7 ustaw) i zakres odczuwalnego przez ich adresatów oddziaływania (Rys. 3.3). W 2023 r. rozpoczął prace Sejm X kadencji, w którym większość uzyskała kolacja obejmująca Platformę Obywatelską, Polskie Stronnictwo Ludowe, Polskę 250 oraz Nową Lewicę. Natomiast z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2023 r. w stosunku do 2022 r. wyniósł 111,4 (wzrost cen o 11,4%).⁵²

Między innymi w celu ograniczania skutków inflacji przyjęta została w dniu 8 lutego 2023 r. ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz niektórych innych ustaw⁵³ wprowadzająca maksymalne ceny dostawy ciepła do stosowania w okresie od dnia 1 marca 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023

⁴⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (Dz. U. 2022 poz. 1948).

⁴⁹ Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo pocztowe (Dz.U. 2022 poz. 2042).

⁵⁰ Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2022 poz. 2640). Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2703, s. 8.

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/27A02ED6FBFB223BC12588E10032A93D/%24File/2703.pdf>

⁵¹ Ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (Dz. U. z 2022 r. poz. 2339).

⁵² Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2023 r., <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-sredniorocznego-wskaznika-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-ogolem-w-2023-r-,50,11.html>

⁵³ Dz. U. z 2023 r. poz. 295.

r. Obowiązywały one w rozliczeniach z odbiorcami w gospodarstwach domowych oraz dla podmiotów użyteczności publicznej przez pokrycie części należności odbiorców ciepła wobec przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność niekoncesjonowaną i koncesjonowaną w zakresie sprzedaży ciepła, wynikających ze wzrostu kosztów ogrzewania, przez wyrównanie w celu ograniczenia wzrostu opłat za ciepło na określonym poziomie.

„Dzięki zaprojektowanemu mechanizmowi wsparcia, jeżeli nastąpi wzrost cen dostawy ciepła, obejmujących wszystkie opłaty i stawki nałożone na odbiorcę ciepła, większy niż 40% w stosunku do cen obowiązujących na dzień 30 września 2022 r., przedsiębiorstwa energetyczne otrzymają wyrównanie, tak aby odbiorca będący podmiotem uprawnionym nie został obciążony nadmiernym wzrostem kosztów ogrzewania. 30 września 2022 r. jest to dzień przed wprowadzeniem mechanizmu średniej ceny wytwarzania ciepła z rekompensatą.”⁵⁴

Druga ustaw o najsilniej odczuwalnych skutkach dla szerokiego kręgu adresatów znoveelizowała przepisy kodeksu pracy w celu wdrożenia do polskiego porządku prawnego postanowień dwóch dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) - 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej oraz 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE. Nowe rozwiązania m.in. wprowadziły mechanizm ochrony prawnej pracownika zgłaszającego naruszenia, w tym nierówne traktowanie, a przepis art. 18^{3e} kodeksu pracy w nowym brzmieniu *„(...) będzie miał szeroki zakres, bowiem będzie dotyczył ochrony pracownika przed niekorzystnym traktowaniem lub negatywnymi konsekwencjami, zwłaszcza wypowiedzeniem stosunku pracy lub jego rozwiązaniem bez wypowiedzenia przez pracodawcę, w przypadku korzystania ze wszystkich uprawnień przysługujących na podstawie przepisów prawa pracy, w tym zasady równego traktowania, a także przepisów wprowadzanych w związku z wdrożeniem dyrektywy 2019/1152 i dyrektywy 2019/1158. Ochrona ta będzie obejmowała także pracownika, który udzielił takiemu pracownikowi wsparcia w jakiegokolwiek formie.”⁵⁵* Dodany został także do analizowanego art. 18^{3e} kodeksu pracy paragraf 3 statuujący, że pracownik którego prawa zostały naruszone przez pracodawcę może dochodzić odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalone na podstawie odrębnych przepisów. Poza tym przedmiotowa nowelizacja kodeksu pracy objęła umowy zawierane na okres próbny m.in. w zakresie długości ich trwania, zakazu zawierania ponownej umowy na okres próbny na tym samym stanowisku (w tym przypadku dopuszczalne jest jednokrotne ponowne zawarcie umowy na okres próbny), rozszerzyła katalog informacji przekazywanych w ciągu 7 dni pracownikowi dopuszczonemu do pracy, wprowadziła możliwość zwolnienia od pracy z powodu siły wyższej, ochronę stosunku pracy pracownika korzystającego z urlopów rodzicielskich oraz możliwość przyznania urlopu opiekuńczego w wymiarze 5 dni w danym roku kalendarzowym w celu sprawowania osobistej opieki lub zapewnienia wsparcia osobie będącej członkiem rodziny lub zamieszkującej w tym samym gospodarstwie domowym wymagającej jej z poważnych względów medycznych.

W 2024 r. przyjęto 2 ustawy z najwyższą, dodatnią ewaluacją czyli na poziomie +3, natomiast w przypadku pozostałych ewaluacji to: 20 ustaw sklasyfikowanych zostało na poziomie +2 oraz 37 ustaw na poziomie +1. Pozwoliło to uzyskać, przy wykorzystaniu metody „zliczanie” (Rys. 3.1), nieco lepszy rezultat niż w roku wcześniejszym, który jednak nie przełożył się na równoczesny wzrost doniosłości tych regulacji, co obrazuje z kolei zestawienie uzyskane metodą „częstotliwość” (Rys. 3.2). Co ciekawe, odsetek ustaw negatywnie ewaluowanych w 2024 r. był zdecydowanie niższy niż w 2023 r., bo dotyczył

⁵⁴ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2950, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/84DF74F53A8D86C3C125893D003F3AF2/%24File/2950.pdf>, s.4.

⁵⁵ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2932, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3FB3828F133DC1BCC125893500689E5E/%24File/2932.pdf>, s. 18.

zaledwie 1 ustawy skutując tym, że w zestawieniu danych otrzymanych metodą „częstotliwość”, tylko ewaluacje ujemne, w 2024 r. osiągnięty został najniższy po 2007 r. poziom wartości ujemnych (Rys. 3.3).

Wpływ na zakres i sposób konstrukcji rozwiązań legislacyjnych przyjętych w 2024 r. w obszarze wspierania podmiotów o mniejszym potencjale czy wyrównywania nierównowagi sił w stosunkach społeczno-gospodarczych miały m.in. wskaźniki makroekonomiczne w tym spadek średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2024 r. w stosunku do 2023 r. , który ostatecznie wyniósł 103,6 (wzrost cen o 3,6%),⁵⁶ ale również takie zdarzenia jak powódź czy trwająca wojna na Ukrainie. Zaznaczyć należy, że był to także pierwszy, „pełny” rok Sejmu X kadencji, w którym koalicja rządząca mogła zrealizować swoje wyborcze zobowiązania.

Ustawami o dużej doniosłości dla szerokiego kręgu adresatów okazały się dwie regulacje przyjęte w 2024 r. . Pierwsza z nich dotyczyła implementacji do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2118 z dnia 24 listopada 2021 r. zmieniającej dyrektywę 2009/103/WE w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczania od takiej odpowiedzialności.⁵⁷ Wzmocnieniu uległy prawa strony o mniejszym potencjale dzięki następującym rozwiązaniom:

- umożliwieniu poszkodowanym lub uprawnionym do odszkodowania dochodzenia odszkodowania z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w miejscu ich zamieszkania lub siedziby, niezależnie od wypłacalności ubezpieczyciela,
- wprowadzeniu zakazu dyskryminacji ubezpieczających ze względu na narodowość posiadacza pojazdu mechanicznego, jego poprzednie państwo miejsca zamieszkania lub siedziby a także konieczność równoważnego traktowania zaświadczeń z innych państw członkowskich przez ubezpieczycieli,
- podwyższeniu wysokości minimalnych zobowiązań i sum gwarancyjnych: „(...) podwyższenie minimalnych sum gwarancyjnych OC posiadaczy pojazdów mechanicznych będzie oddziaływało korzystnie na ubezpieczających przez zwiększenie ochrony ubezpieczeniowej oraz zwiększenie maksymalnej wysokości odszkodowań i świadczeń wypłacanych poszkodowanym lub uprawnionym od ubezpieczyciela z tytułu tych ubezpieczeń.”⁵⁸

Poprawa sytuacji finansowej podmiotów o mniejszym potencjale, narażonych na ekskluzję społeczną była głównym celem przyjęcia ustawy dnia 27 września 2024 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej oraz niektórych innych ustaw.⁵⁹ Regulacja ta podwyższyła wysokość renty specjalnej do poziomu minimalnego wynagrodzenia, wprowadzając w tym celu dodatek dopełniający dla osób całkowicie niezdolnych do pracy i samodzielnej egzystencji. Projekt ustawy z inicjatywy obywatelskiej i z potrzeby walki o godne życie. Regularne wizyty u lekarzy specjalistów, systematyczna rehabilitacja, niezbędny sprzęt rehabilitacyjny,

⁵⁶ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2025 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2024 r., <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-sredniorocznego-wskaznika-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-ogolem-w-2024-r-,50,12.html>.

⁵⁷ Ustawa z dnia 13 września 2024 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1565)

⁵⁸ Ocena Skutków Regulacji, druk sejmowy nr 553, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/5DABC7C7C7CFF81CC1258B62005B9EB1/%24File/553.pdf> s. 6.

⁵⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1615.

specjalistyczne żywienie oraz środki higieny osobistej wymagają dużych nakładów finansowych:

*„Obecna kwota renty socjalnej nie pokrywa koniecznych wydatków związanych z niepełnosprawnością. Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy ograniczająca podjęcie zatrudnienia oraz niska kwota renty socjalnej nie pozwalają na usamodzielnienie się, w wyniku czego osoby niepełnosprawne pozostają na utrzymaniu rodzin. Zwiększenie kwoty i jej coroczna waloryzacja umożliwią w większym stopniu pokrycie koniecznych wydatków oraz zwiększą szanse na niezależne życie.”*⁶⁰ Ta sama nowelizacja zmodyfikowała i porządkowała zarazem sposób ustalania niezdolności do pracy i egzystencji w ten sposób, że lekarz orzecznik może obecnie ustalać oba rodzaje niezdolności w jednym postępowaniu, co stanowi wyspecjalizowane uproszczenie procedury.

Ustawodawca przyjął w roku 2024 r. szereg rozwiązań legislacyjnych, które skierowane są wprawdzie do wybranego, a tym samym ograniczonego kręgu adresatów, ale mające istotne znaczenie z punktu widzenia wzmacniania ich potencjału w różnych stosunkach społeczno-gospodarczych (ewaluacja na poziomie +2). Były to między innymi regulacje:

- przedłużające okres obowiązywania szczególnych rozwiązań prawnych dla mieszkańców Ukrainy przebywających w Polsce w związku z trwającym konfliktem zbrojnym,⁶¹
- wprowadzające tzw. bon energetyczny czyli wsparcie dla odbiorców energii zagrożonych zjawiskiem ubóstwa energetycznego przyznawane po spełnieniu określonego kryterium dochodowego,⁶²
- wdrażające procedury zgłaszania naruszeń prawa i ochrony dokonujących takich zgłoszeń (tzw. sygnalistów),⁶³
- wprowadzające tzw. rentę wdowią czyli obowiązującą od 1 lipca 2025 r. formułę pobierania renty rodzinnej po zmarłym małżonku i jednocześnie własnego świadczenia emerytalnego lub rentowego zgodnie wyborem osoby uprawnionej,⁶⁴
- wprowadzające możliwość wyboru przez przedsiębiorców kasowej metody rozliczania przychodów i kosztów uzyskania przychodów, która służyć ma zapobieganiu tworzeniu się tzw. zatorów płatniczych dotyczących w dużej mierze małych przedsiębiorców,⁶⁵
- wprowadzające rozwiązania pomocowe dla poszkodowanych w wyniku powodzi w 2024 r. w postaci m.in. jednorazowego zasiłku edukacyjnego w wysokości 1000 zł dla dzieci i uczniów, dodatkowych zasiłków opiekuńczych oraz wsparcia kredytobiorców, którzy utracili możliwość korzystania z domu lub mieszkania,⁶⁶
- wzmacniające uprawnienia rodziców związane z uzupełniającymi urlopami rodzicielskimi w przypadku długotrwałej hospitalizacji dziecka, dalszego jego specjalistycznego leczenia czy rehabilitacji, bez konieczności wykorzystywania urlopów wypoczynkowych czy innych

⁶⁰ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 30,

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/93574F03EEF3F4EDC1258A6D0066A61B/%24File/30.pdf>, s. 3.

⁶¹ 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 prawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 232); Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 854).

⁶² Ustawa z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego (Dz. U. z 2024 r. poz. 859).

⁶³ Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. z 2024 r. poz. 928).

⁶⁴ Ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1243).

⁶⁵ Ustawa z dnia 27 września 2024 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1593).

⁶⁶ Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1473).

zwolnień od pracy, wprowadzające zakaz wypowiedzania umowy o pracę w okresie wnioskowania i korzystania z ww. urlopów czy obowiązku zatrudnienia po takim urlopie na dotychczasowym lub równorzędnym stanowisku.⁶⁷

Sinusoidalny układ krzywej obrazującej tendencję legislacyjną w zakresie niwelowania nierównowagi sił w stosunkach społeczno-gospodarczych i ochrony podmiotów o mniejszym potencjale (Rys. 1) pozwala na wyodrębnienie okresów mniejszej lub bardziej intensywnej aktywności ustawodawcy w tym obszarze. W trend ten wpisują się także rozwiązania legislacyjne przyjęte w 2024 r. Nie ulega wątpliwości, że determinanty ich powstania są zróżnicowane, ponieważ dotyczą zarówno relacji społeczno-gospodarczych (m.in. pracowniczych, kredytowych) oraz kategorii podmiotów (m.in. pracowników, konsumentów, osób z niepełnosprawnościami, bezrobotnych, obywateli Ukrainy przebywających na terytorium Polski w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie, przedsiębiorców) stosunkowo często będących w sferze zainteresowania ustawodawcy. Jednak w 2024 r. był on również zaangażowany w tworzenie rozwiązań prawnych doraźnych, stanowiących odpowiedź na zdarzenia niespodziewane takie jak na przykład powódź czy sytuacje trudno przewidywalne np. zmienne ceny surowców energetycznych, poziom inflacji.

Natomiast wśród form w jakich przedmiotowa przesłanka legislacyjna została w 2024 r. zrealizowana dominują: wsparcie finansowe (dopłaty, ulgi, utrzymywanie cen na określonym poziomie), procedury wyrównujące nierównowagę sił podmiotów w określonych relacjach społeczno-gospodarczych czy przyznanie lub zmodyfikowanie praw podmiotowych podmiotom o mniejszym potencjale.

⁶⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1871).