

Zagadnienie 8. Regulacje wpływających na dominację podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym

Istota zagadnienia

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 20 ustanawia społeczną gospodarkę rynkową jako ustrój gospodarczy Polski. Pojęcie to nie zostało przez ustrojodawcę zdefiniowane, natomiast jak sama nazwa wskazuje stanowi połączenie koncepcji gospodarki rynkowej z koncepcją państwa socjalnego. Pierwsza z wymienionych nawiązuje do koncepcji ekonomicznych i prawnych powstałych w latach 30 XX w. w Niemczech, a za zasadniczy element ustroju gospodarczego przyjmuje wolny rynek, stanowiący autonomiczny układ, który rządzi się własnymi prawami opartymi na zasadach samoregulacji. Druga natomiast zakłada, możliwość ingerencji państwa w mechanizmy rynkowe dla zachowania ładu społecznego, o ile oczywiście ingerencja ta służy zasadzie sprawiedliwości społecznej¹.

Kluczowym elementem porządku rynkowego jest zasada konkurencji, rozumiana jako stan, w którym uczestnicy rynku działają na podstawie równych praw i swobody wyboru kontrahenta. Konkurencja stanowi z jednej strony motor efektywności, z drugiej jednak rodzi naturalną skłonność podmiotów do akumulacji przewagi i tworzenia struktur monopolistycznych. Tego rodzaju koncentracja siły ekonomicznej prowadzi do deformacji wolnego rynku oraz ograniczenia pozycji konsumentów i mniejszych przedsiębiorców.

Prawo pełni zatem funkcję równoważącą: może sprzyjać ekspansji podmiotów o znacznym potencjale kapitałowym, wzmacniając ich zdolności negocjacyjne także w wymiarze międzynarodowym, ale może również chronić konkurencyjność, przeciwdziałając nadmiernej dominacji i zapewniając pluralizm uczestników obrotu. Instrumentarium w tym zakresie obejmuje zarówno normy antymonopolowe i antykoncentracyjne, jak i regulacje sektorowe, a także działania instytucjonalne (Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Wprowadzanie regulacji oddziałujących na strukturę siły ekonomicznej uczestników rynku wymaga zachowania odpowiedniej równowagi. Z jednej strony ustawodawca powinien dostrzegać potrzebę wzmacniania podmiotów dysponujących znacznym potencjałem kapitałowym, co zwiększa ich zdolności negocjacyjne i konkurencyjność także poza granicami kraju. Z drugiej – nie można dopuścić do powstania nadmiernej przewagi ekonomicznej, która ogranicza wolną konkurencję i prowadzi do niekorzystnych skutków zarówno dla konsumentów, jak i dla przedsiębiorstw o mniejszym potencjale².

Przedmiotem niniejszej analizy jest ocena, w jakim stopniu polskie ustawodawstwo w badanym okresie wzmacniało pozycję podmiotów dominujących gospodarczo, a w jakim – przeciwdziało nadmiernej koncentracji oraz wspierało mechanizmy konkurencyjne, które są istotą ustroju społecznej gospodarki rynkowej.

Analiza ustawodawstwa w zakresie wzmocnienia dominacji ekonomicznej podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym może prowadzić do dwóch rozwiązań. Pierwszym jest sytuacja, gdy wprowadzane są regulacje zgodne z tezą, czyli sprzyjające interesom

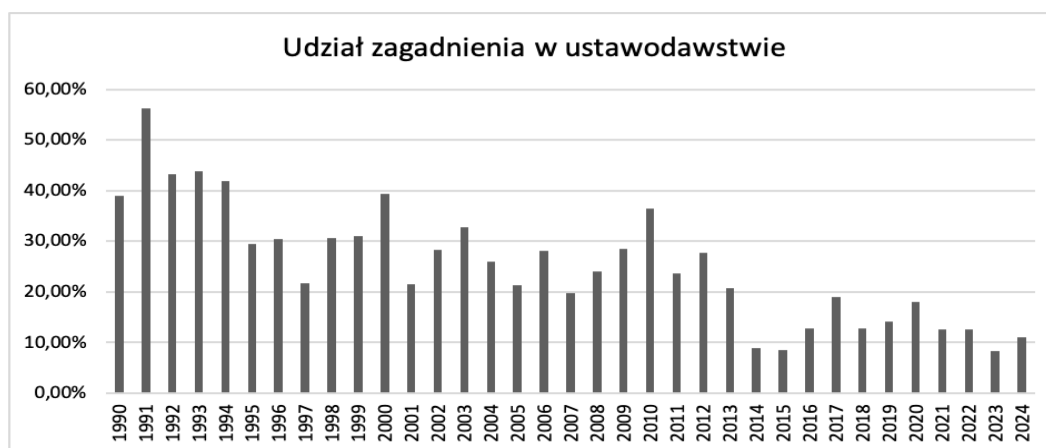
¹ P. Tuleja [w:] P. Czamy, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2023, art. 20.

² H. Izdebski, Komentarz do Konstytucji RP Art. 20, 21, 22, Warszawa 2022, str. 46.

przedsiębiorców o dużym potencjale ekonomicznym, w szczególności tych, którzy zajmują pozycję dominującą w danym sektorze gospodarki narodowej, lub których sytuacja jest zbliżona do takiej pozycji. Tytułem przykładu można wskazać tutaj m.in.: regulacje precyzujące przepisy dotyczące zawieranie umów off-set, celem zabezpieczenia ich wykonania przez inwestora zagranicznego; rozwiązania zabezpieczające dochody dużych przedsiębiorstw zaopatrujących w energię ludność i przedsiębiorców; rozwiązania promujące konsolidację określonego segmentu rynku.

Przeciwnym rezultatem jest ocena ustawodawstwa jako antyteza wobec omawianego zagadnienia, a tym samym uznanie, że wprowadzone regulacje z perspektywy podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym są niekorzystne. Takie regulacje chronią interesy mniejszych przedsiębiorców kosztem większych albo ogólnie pojętych klientów kosztem przedsiębiorców. Tytułem przykładu, są to: częściowe zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych dla małych i średnich przedsiębiorców; zwolnienie posiadaczy niewielkich działek rekreacyjnych (tzw. pracowniczych ogrodów działkowych) od podatków od nieruchomości; ograniczenia w wydawaniu pozwoleń na lokalizację i budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, celem ochrony drobnego handlu detalicznego, wprowadzenie podatku od handlu w obiektach wielko powierzchniowych.

1. Ogólne tendencje polityki legislacyjnej w latach poprzednich



Rysunek 8.1. Wykres danych ilustrujący udział zagadnienia wpływu na dominację ekonomiczną w ustawodawstwie krajowym w latach 1990-2024

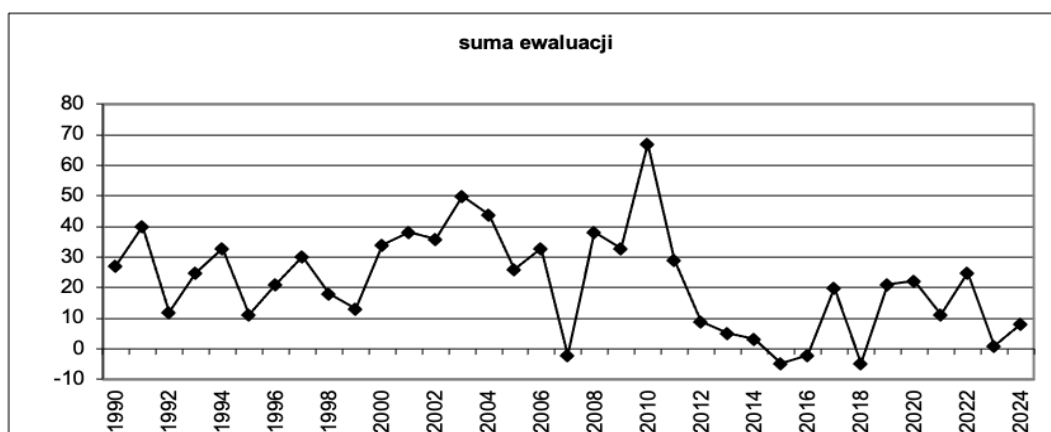
Analizę warto rozpocząć od ogólnej oceny udziału regulacji odnoszących się do problematyki dominacji podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym w całym procesie legislacyjnym. Dane zaprezentowane na wykresie wskazują na wyraźną tendencję spadkową, co oznacza, że ustawodawca coraz rzadziej podejmuje inicjatywy ingerujące w mechanizmy konkurencji i funkcjonowania wolnego rynku. Na tej podstawie można wyróżnić trzy zasadnicze okresy aktywności:

- 1990–2000 – faza intensywnej regulacji, w której średnio ok. 37% ustaw dotyczyło analizowanego zagadnienia;
- 2001–2013 – okres umiarkowanego, lecz wciąż wysokiego zainteresowania (średnio ok. 26%);
- 2014–2024 – etap wyraźnego osłabienia, w którym udział badanych regulacji spadł do średnio ok. 13% wszystkich uchwalonych ustaw.

Słowem podsumowania można stwierdzić, że w ostatnich 24 latach zainteresowanie ustawodawcy problematyką wzmacniania dominacji ekonomicznej wyraźnie malało, co należy

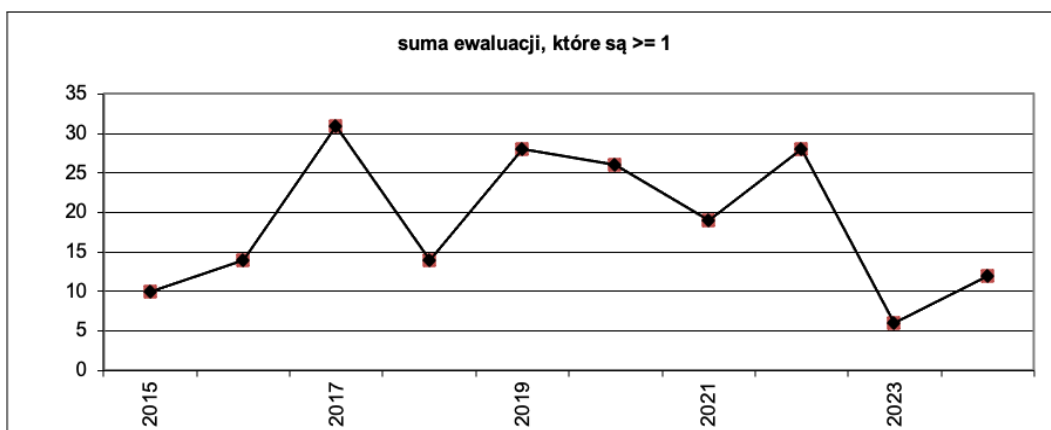
ocenić pozytywnie. Ograniczenie interwencji w tej sferze wskazuje, iż ustawodawca w większym stopniu respektuje mechanizmy wolnego rynku, pozwalając konkurencji na samodzielne kształtowanie relacji gospodarczych.

Jednak na podstawie ww. wykresu nie sposób stwierdzić, w jaki sposób kształtowała się tendencja ustawodawcy w zakresie omawianego zagadnienia, a tym samym czy o ile wystąpiła to działała na korzyść dużych podmiotów na rynku gospodarczym czy też wspierała mniejszych graczy. W celu ilustracji tendencji ustawodawcy należy zatem odnieść się do wykresów prezentujących metodę zliczanie, która obrazuje sumaryczny kierunek i siłę działań ustawodawcy w danym roku.

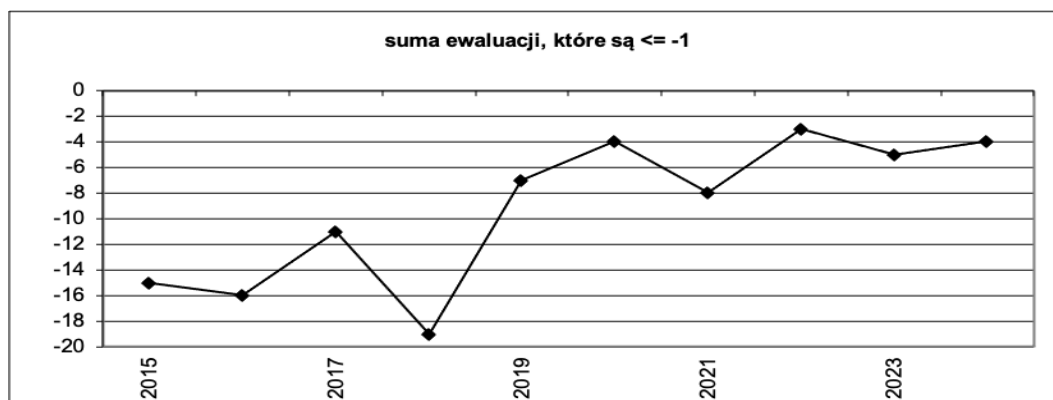


Rysunek 8.2. Wykres danych uzyskanych przy zastosowaniu metody „zliczanie” za lata 1990-2024

Na podstawie przedstawionych danych można sformułować tezę, iż ustawodawca, podejmując zagadnienia związane z dominacją podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym, w przeważającej mierze wprowadzał regulacje korzystne dla tych podmiotów. W całym badanym okresie jedynie w latach 2007, 2015, 2016 oraz 2018 bilans regulacyjny okazał się odmienny, wskazując na przewagę rozwiązań sprzyjających mniejszym uczestnikom rynku.



Rysunek 8.3. Wykres danych uzyskanych przy zastosowaniu metody „zliczanie – odcięcie przez +1” za lata 2015-2024



Rysunek 8.4. Wykres danych uzyskanych przy zastosowaniu metody „zliczanie – odcięcie przez -1” za lata 2015-2024

Na szczególną uwagę z perspektywy ostatnich wydarzeń politycznych wymaga okres 2015-2023, obejmujący dwie ostatnie kadencje sejm (kadencja VIII i IX), w których większość parlamentarna pozostawała w rękach tego samego obozu politycznego. We wskazanym okresie na podstawie metody zliczanie „odcięcie przez 1” oraz odcięcie przez -1” można stwierdzić, że ustawodawca raczej sprzyjał interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym.

Warto zwrócić uwagę na kilka szczególnych regulacji wprowadzonych do systemu prawnego w tym okresie, m.in. ustawę z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (Dz.U. 2017 poz. 67). Była to jedyna regulacja w analizowanym okresie, oceniona na poziomie „-3”, której skutki odczuł szeroki krąg adresatów. Ustawa wprowadziła mechanizmy przeciwdziałania nadużyciom, zwłaszcza ze strony dużych sieci handlowych wobec dostawców produktów. Dotychczasowa praktyka polegała m.in. na narzucaniu jednostronnych wzorów umów, zrywaniu ich bez powodu, wymuszaniu cen zakupu, wydłużaniu terminów płatności czy stosowaniu dodatkowych, nieekwiwalentnych świadczeń. Regulacja słusznie została uznana za istotny krok w stronę ograniczenia nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności, z zastosowaniem środków karno-administracyjnych.

W kolejnym roku uwagę zwraca ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz.U. 2017 poz. 819). Definicja kredytodawcy przyjęta w projekcie ograniczyła katalog podmiotów uprawnionych do udzielania kredytów jedynie do instytucji objętych nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego. Regulacja ta pozornie wzmacniała dominację ekonomiczną polskich instytucji bankowych, bowiem już kilka lat wcześniej zdecydowana większość polskich instytucji bankowych zaczęła podlegać kontroli przez instytucje zagraniczne poprzez silne powiązania kapitałowe.

Rok 2018 przyniósł istotny zwrot – odnotowano największą od 2013 r. liczbę ustaw (6), które przeciwdziałały budowaniu dominacji dużych podmiotów. Do najważniejszych z nich należy ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz.U. 2018 poz. 305). Skierowana przeciwko dużym placówkom handlowym, pośrednio wzmacniała pozycję małych sklepów rodzinnych. Biuro Analiz Sejmowych podkreślało przy tym, że główną motywacją była ochrona prawa pracowników do wolnej niedzieli, choć w praktyce skutki ekonomiczne okazały się odmienne w zależności od skali działalności. Kolejną regulacją był akt z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. 2018 poz. 771), który ograniczył możliwość przyjmowania spraw do właściwości apelacyjnej i limitował liczbę spraw z wyboru wierzyciela. Rozwiązanie to miało na celu ograniczenie zjawiska tzw. „hurtowni komorniczych”, wzmacniając mniejsze kancelarie kosztem dominujących jednostek. Znaczenie miała także ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o

zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym (Dz.U. 2018 poz. 2244), której rozwiązania były szczególnie korzystne dla niewielkich firm rodzinnych. Przykładem jest możliwość zaliczania do kosztów uzyskania przychodu wartości pracy małżonka podatnika, współpracującego z tym małżonkiem-przedsiębiorcą, do wysokości 12-krotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

Od 2019 r. widoczna stała się jednak ponowna przewaga regulacji sprzyjających podmiotom o silnej pozycji rynkowej. Szczególnie znamienna jest ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz.U. 2019 poz. 968), która obniżyła wymiar podatku od niektórych kopalin o 15%. Regulacja miała wzmocnić pozycję KGHM Polska Miedź S.A., zapewniając spółce dodatkowe środki szacowane na 180 mln zł w 2019 r. i 240 mln zł w kolejnych latach. W zamierzeniu ustawodawcy umożliwić to miało zarówno poprawę stabilności finansowej, jak i rozwój inwestycji, co miało przełożyć się na miejsca pracy, kondycję regionu Dolnego Śląska i Zagłębia Miedziowego oraz wpływy podatkowe.

W 2020 r. przewaga ustaw wspierających sytuację podmiotów o dużym potencjale ekonomiczny na rynku była kontynuowana. Taki układ wynikał przede wszystkim ze spowolnienia gospodarczego wywołanego pandemią SARS-CoV-2 i restrykcjami wprowadzonymi w ramach tzw. lock-downu. Przykładem jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695), która zmieniła ustawę z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych. Na jej podstawie przedsiębiorstwo „Polskie Porty Lotnicze” (PPL) zostało zwolnione z obowiązku wpłat w okresie stanu epidemii i rok przed jego wprowadzeniem oraz rok po jego ustaniu, co miało zrekompensować spadek przychodów w związku z załamaniem ruchu lotniczego. Kolejną regulacją, która od początku budziła kontrowersje, była ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz.U. 2020 poz. 1493). Jej adresatem była Poczta Polska S.A., której przyznano rekompensatę strat związanych z realizacją polecenia Prezesa Rady Ministrów dotyczącego organizacji wyborów prezydenckich w 2020 r. w formule głosowania korespondencyjnego. Rozwiązanie to w sposób oczywisty poprawiło sytuację ekonomiczną spółki o dominującej pozycji w segmencie usług pocztowych.

W 2021 r. nastąpiło pewne osłabienie dodatniego trendu, choć przewaga rozwiązań korzystnych dla dużych podmiotów utrzymywała się, co wiązało się m.in. z dalszymi skutkami pandemii i narastającą inflacją. Przykładem jest ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021 poz. 1901). Na jej podstawie Skarb Państwa mógł przeznaczyć środki budżetowe na objęcie akcji PKP PLK S.A., co wzmocniło pozycję spółki poprzez podniesienie jej kapitału zakładowego.

Rok 2022 nie przyniósł znaczących zmian w analizowanym zagadnieniu i utrzymano tendencje dodatnią przy niskim zainteresowaniu ustawodawcy w ingerencje w wolny rynek. Na uwagę zasługuje ustawa z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz.U. 2022 poz. 631), która przeniosła koszty przyłączenia do sieci na podmioty przyłączane, zmniejszając tym samym obciążenia operatora systemu przesyłowego. Kolejna regulacja – ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych (Dz.U. 2022 poz. 1561) – rozszerzyła możliwości bezprzetargowego zbywania nieruchomości z Krajowego Zasobu Nieruchomości, a także zniósła wymóg ich ujęcia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, co ułatwiało obrót mieniem publicznym. Istotna była również ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo pocztowe (Dz.U. 2022 poz. 2042), która zmieniła sposób

finansowania kosztu netto świadczenia usług powszechnych. Dotychczas ciężar dopłat ponosiła w dużej mierze Poczta Polska S.A. jako operator wyznaczony, natomiast nowe przepisy przeniosły ten obowiązek na budżet państwa, znacząco odciążając spółkę. Rok 2022 był natomiast rekordowy rok pod względem liczby regulacji ocenionych jako sprzeczne z tezą – jedynie trzy ustawy uzyskały bowiem wynik ewaluacji na poziomie -1. Spośród regulacji ocenionych jako przeciwne do tezy należy wymienić ustawę z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz.U. 2022 poz. 200), ustawę z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz.U. 2022 poz. 469) oraz ustawę z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o paszach oraz ustawy o odpadach (Dz.U. 2022 poz. 2722). Ich znaczenie było jednak ograniczone ze względu na wąski krąg adresatów i niewielkie skutki praktyczne.

Rok 2023 był wyjątkowy pod względem aktywności ustawodawczej – uchwalono rekordowo mało ustaw (119), a żadna z nich nie osiągnęła wyniku ewaluacji wyższego niż „+1”, co należy uznać za sytuację rzadką w całym badanym okresie. Również oceniając tendencje należy uznać, że rok 2023 charakteryzowały się niemal wyrównaną proporcją między rozwiązaniami sprzyjającymi dużym podmiotom a tymi, które wzmacniały konkurencyjność.

Przykładem regulacji wspierającej podmioty o znacznym potencjale ekonomicznym jest ustawa z dnia 9 marca 2023 r. (Dz.U. 2023 poz. 595), która powierzyła Polskim Elektrowniom Jądrowym Sp. z o.o. realizację przedsięwzięcia budowy pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej, przyznając jej wyłączne uprawnienia w tym zakresie. Podobny charakter miała ustawa z dnia 20 grudnia 2023 r. (Dz.U. 2023 poz. 2776), wprowadzająca nowy system wsparcia finansowego dla spółek górniczych (m.in. PGG S.A., Tauron Wydobycie S.A., Węgłokoks Kraj S.A.) poprzez przesunięcie obowiązków podatkowych, co poprawiło ich płynność finansową. Warto wskazać również ustawę z dnia 7 lipca 2023 r. o Centralnej Informacji Emerytalnej (Dz.U. 2023 poz. 1941), powierzającą Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. budowę i obsługę kluczowego systemu informatycznego, co wzmacniało rolę tej spółki Skarbu Państwa.

Po stronie regulacji wspierających konkurencyjność wymienić należy ustawę z dnia 28 lipca 2023 r. (Dz.U. 2023 poz. 1681), która wprowadziła ograniczenia w stosowaniu znaków towarowych przez operatorów systemów dystrybucyjnych w ramach grup pionowo zintegrowanych oraz zapewniła odbiorcom energii dostęp do narzędzi porównywania ofert. Rozwiązania te zwiększyły przejrzystość rynku i ograniczyły potencjalne nadużycia ze strony dominujących podmiotów.

2. Wzmocnienie dominacji ekonomicznej w 2024 r.

13 listopada 2023 r. rozpoczęła się X kadencja parlamentu ze zmienionym układem sił politycznych, dlatego też ocena roku 2024 w perspektywie poprzednich ośmiu lat jest szczególnie interesująca. Przede wszystkim trzeba stwierdzić, na co wielokrotnie zwracano uwagę w debacie publicznej, że był to rok rekordowo niskiej aktywności parlamentu, bowiem uchwalono zaledwie 109 ustaw. Trudno jest zrozumieć czy działanie to było zamierzone czy też stanowiło wynik wewnętrznych podziałów w aktualnej koalicji sejmowej (PO, PSL, Lewica). Wśród uchwalonych ustaw zaledwie 11 (ok 10%) odnosiło się do zagadnienia dominacji ekonomicznej, a więc należy stwierdzić, że trend niskiej aktywności w tej materii został kontynuowany. Przechodząc do analizy ewaluacji poszczególnych ustaw można wskazać, że działania nowo wybranego sejmu wpisywały się w tendencje z lat poprzednich – w ograniczonym zakresie wspierając pozycję podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym na rynku.

Wśród ustaw ocenionych jako „tezy”, to jest sprzyjających dużym graczom na rynku, wymienić należy ustawę z dnia 20 marca 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo pocztowe oraz

ustawy o zmianie ustawy - Prawo pocztowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 467). Na mocy tej regulacji wprowadzony został mechanizm wstępnej płatności na poczet finansowania kosztu netto świadczenia usług powszechnych dla operatora wyznaczonego – Poczty Polskiej S.A. Zgodnie z przepisami ustawy dotacja może zostać uruchomiona jeszcze przed decyzją Komisji Europejskiej, na podstawie danych zweryfikowanych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej i biegłego rewidenta, a w przypadku niezgodności z późniejszą decyzją Komisji Europejskiej podlega zwrotowi. Jednocześnie podniesione zostały limity finansowania na lata 2024–2025 do odpowiednio 750 mln zł i 1 244 mln zł. Regulacja w sposób oczywisty poprawia płynność finansową i stabilność operatora wyznaczonego, a pośrednio sprzyja również ciągłości świadczenia usług wobec obywateli i mniejszych podmiotów na obszarach o słabszym dostępie do infrastruktury. Z perspektywy analizowanego zagadnienia należy jednak podkreślić, że w ujęciu strukturalnym jest to rozwiązanie wzmacniające pozycję jednego, dominującego podmiotu, co przesądza o jej charakterze jako regulacji sprzyjającej koncentracji.

Kolejną regulacją, która odnosiła się do badanego zagadnienia jest ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 862). Nowelizacja ta miała na celu przede wszystkim dostosowanie polskiego porządku prawnego do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiającego Społeczny Fundusz Klimatyczny, a także usunięcie barier związanych z realizacją inwestycji finansowanych z części pożyczkowej Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), w tym budowy morskich farm wiatrowych. Ustawa wprowadziła do systemu nowy instrument strategiczny w postaci „planu społeczno-klimatycznego”, obejmującego zarówno wsparcie dla gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw i transportu, jak i komponent inwestycyjny ukierunkowany na transformację energetyczną. Wprowadzono również możliwość zawierania i rozliczania umów w euro, rozszerzono katalog instytucji obsługujących środki (BGK, NFOŚiGW), a także przesunięto terminy przyjmowania dokumentów strategicznych, aby lepiej skorelować je z nowym systemem planowania. Z punktu widzenia analizowanego zagadnienia regulacja ma charakter ambiwalentny: z jednej strony ułatwia realizację wielkoskalowych inwestycji energetycznych, wzmacniając duże podmioty gospodarcze, z drugiej natomiast wprowadza instrumenty ochronne i kompensacyjne adresowane do mniejszych uczestników rynku, co ogranicza potencjalny efekt koncentracji. Silniejszy w ocenie badawczej okazał się jednak efekt wzmacniający duże podmioty gospodarcze.

Również jako zgodną z tezą zagadnienia oceniono ustawę 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). W ustawie wprowadzono mechanizm bonu energetycznego dla gospodarstw domowych o niższych dochodach oraz przedłużono obowiązywanie cen maksymalnych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego, jednocześnie ustanawiając system rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych. Regulacja ta w warstwie deklaratywnej miała na celu ochronę odbiorców końcowych przed nadmiernym wzrostem kosztów energii, jednak mechanizm rekompensat sprawia, że duże spółki energetyczne zostały zabezpieczone przed negatywnymi skutkami ingerencji cenowej. Z perspektywy analizowanego zagadnienia ustawa nie prowadzi więc do realnego osłabienia dominacji rynkowej podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym, lecz raczej do utrzymania ich pozycji przy jednoczesnym złagodzeniu obciążeń społecznych.

Ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ustawy o ochronie baz danych oraz ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 1254) jako jedna z dwóch uznana została za wspierającą mechanizmy konkurencyjności. Nowelizacja wdrożyła do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektyw 2019/789 i 2019/790 (tzw. dyrektywa DSM),

regulujących funkcjonowanie prawa autorskiego w środowisku cyfrowym. Ustawa wprowadziła m.in. nowe obowiązki dla dostawców usług udostępniania treści online, którzy zostali obciążeni odpowiedzialnością za publiczne udostępnianie treści i zobowiązani do zawierania stosownych umów licencyjnych z podmiotami praw autorskich. Rozszerzono także zakres obowiązków informacyjnych wobec twórców oraz przyznano wydawcom prasy prawo do dodatkowych wynagrodzeń w związku z wykorzystaniem ich publikacji w Internecie. Zmiany te ograniczają dominującą pozycję globalnych platform cyfrowych i redukują asymetrię ekonomiczną między nimi a wydawcami oraz twórcami.

Regulacją, która w ocenie grupy badawczej miała najszerzy zakres oddziaływania, i to na korzyść mniejszych podmiotów na rynku, była ustawa z dnia 6 listopada 2024 r. o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1685) ewaluowana na wartość „-3”. Regulacja implementowała do polskiego porządku prawnego dyrektywę Rady Unii Europejskiej 2022/2523, ustanawiającą globalny minimalny poziom opodatkowania dużych grup kapitałowych. Ustawa wprowadziła mechanizm podatku wyrównawczego, obejmujący grupy międzynarodowe i krajowe o skonsolidowanych przychodach powyżej 750 mln euro rocznie, w sytuacji gdy ich efektywna stawka podatkowa spada poniżej progu 15%. Celem przyjętych rozwiązań było uniemożliwienie największym przedsiębiorstw przenoszenia zysków do jurysdykcji o niskim poziomie opodatkowania oraz zapewnienie równych warunków konkurencji na rynku. Regulacja osłabia przewagę konkurencyjną dużych grup kapitałowych wynikającą z możliwości agresywnej optymalizacji podatkowej i w konsekwencji przybliża warunki działania mniejszych i średnich przedsiębiorstw do standardów obowiązujących największe podmioty.

Uchwalając ustawę z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1881) do systemu prawnego dodano kompleksowe regulacje dotyczące sektora wodoru, obejmujące m.in. definicje, zasady przesyłu, dystrybucji i magazynowania tego paliwa oraz powołanie operatorów systemowych odpowiedzialnych za jego transport i infrastrukturę. Ustawa wzmocniła rolę operatorów, powierzając im monopolistyczne funkcje w zakresie przyłączania do sieci i zapewniania równoprawnego traktowania użytkowników, a jednocześnie dopuściła możliwość odstępstw od wymogu pełnej niezależności operatorów. W praktyce tworzy to rynek silnie regulowany i kapitałochłonny, dostępny głównie dla dużych przedsiębiorstw energetycznych, które dysponują odpowiednimi zasobami finansowymi i technologicznymi. Choć ustawodawca przewidział mechanizmy mające chronić konkurencję i zapobiegać dyskryminacji mniejszych podmiotów, efekt regulacji sprowadza się do koncentracji kompetencji i władztwa regulacyjnego w rękach największych uczestników sektora.

Ustawą, która silnie wsparła podmioty o dużym potencjale ekonomicznym jest ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2025, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1925). Ustawodawca wprowadził szereg mechanizmów dokapitalizowania spółek Skarbu Państwa i zapewnieniu realizacji strategicznych celów gospodarczych państwa. Przewidziano m.in. możliwość podwyższenia kapitału zakładowego przedsiębiorstw górniczych, takich jak Polska Grupa Górnicza S.A., Tauron Wydobycie S.A. czy Węglkokoks Kraj sp. z o.o., do kwoty 5,4 mld zł poprzez przekazanie skarbowych papierów wartościowych. Dodatkowo ustawa pozwala na zasilanie państwowych osób prawnych papierami wartościowymi emitowanymi na polecenie Prezesa Rady Ministrów, w ramach limitu 2 mld zł, a także na wykorzystanie Funduszu Inwestycji Kapitałowych do obejmowania akcji lub udziałów przez Skarb Państwa w spółkach – z możliwością zaciągania zobowiązań do wysokości 6 mld zł i dodatkowego zasilenia budżetowego w kwocie 3 mld zł. Utrzymano również możliwość wykorzystywania środków Funduszu Reprywatyzacji na nabywanie lub obejmowanie akcji przez Skarb Państwa do końca 2025 r. Wprowadzone rozwiązania, choć

uzasadniane potrzebą wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego i obronnego, w praktyce prowadzą do wyraźnego wsparcia dużych podmiotów państwowych i konsolidacji ich pozycji w strategicznych sektorach.

Za zgodną z wiodącą tendencją należy ocenić ustawę z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1831). Był to projekt obywatelski, którego zasadniczym celem było przedłużenie funkcjonowania instrumentów osłonowych chroniących gospodarstwa domowe, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty wrażliwe przed skutkami gwałtownego wzrostu cen energii elektrycznej, gazu i ciepła systemowego. Regulacja określała nowe limity zużycia objęte ceną maksymalną i wprowadzała zasady rozliczeń obowiązujące w roku 2025. Jednocześnie utrzymano mechanizm rekompensat finansowanych z budżetu państwa, które miały zrównoważyć obniżone przychody przedsiębiorstw energetycznych. Rozwiązanie to z jednej strony pełniło funkcję ochronną wobec odbiorców końcowych, z drugiej – zapewniało stabilność finansową dużym spółkom energetycznym, co w praktyce oznaczało utrzymanie ich silnej pozycji rynkowej mimo ingerencji ustawodawcy w poziom cen.

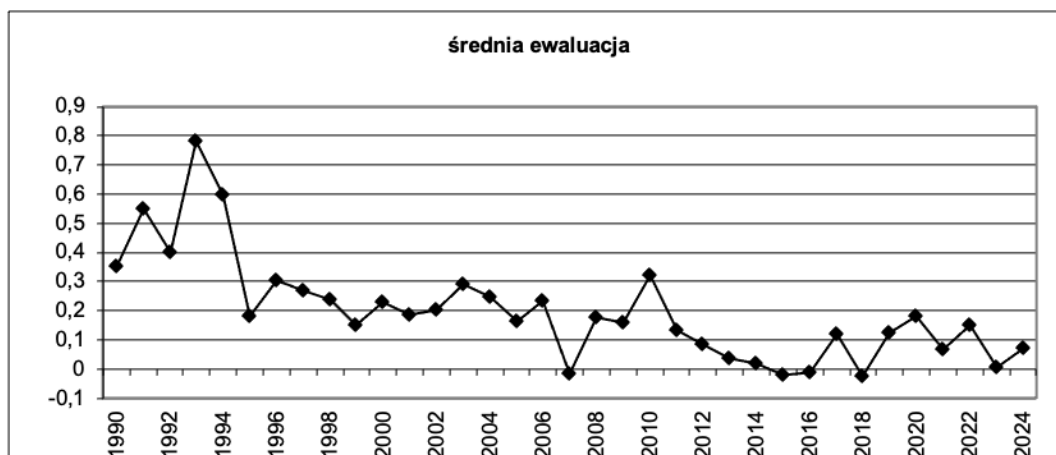
Istotną z perspektywy omawianego zagadnienia jest ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o finansowaniu działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji amunicji (Dz. U. z 2024 r. poz. 1826). Celem tej regulacji było stworzenie mechanizmu finansowania polskiego przemysłu zbrojeniowego w obszarze produkcji amunicji, w powiązaniu Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1525 z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie wsparcia produkcji amunicji (ASAP). Akt ten został przyjęty na szczeblu unijnym w odpowiedzi na wojnę w Ukrainie i rosnące potrzeby obronne państw członkowskich, a jego celem jest zwiększenie zdolności produkcyjnych amunicji i pocisków raketowych w Europie poprzez instrumenty finansowe i prawne. W tym kontekście polska ustawa przewidywała możliwość przekazania do Funduszu Inwestycji Kapitałowych środków budżetowych i papierów wartościowych, które następnie mają zostać przeznaczone na dokapitalizowanie spółek odpowiedzialnych za produkcję amunicji. Rozwiązanie to w praktyce oznacza bezpośrednio wzmocnienie pozycji dużych podmiotów sektora obronnego, w szczególności spółek Skarbu Państwa.

Ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2024 poz. 1847). Nowelizacja dostosowała polskie przepisy do prawa unijnego i zmieniła zasady funkcjonowania rynku odnawialnych źródeł energii. Za nadrzędny interes publiczny uznano inwestycje w odnawialne źródła, co uprościło proces realizacji dużych projektów. Jednocześnie zmodyfikowano system prosumencki i obniżono próg mocy instalacji objętych wsparciem z 500 kW do 200 kW, co poszerzyło możliwości mniejszych wytwórców. Ustawa wprowadziła też preferencje dla zakładów energochłonnych, wiążąc je z obowiązkiem poprawy efektywności energetycznej. W praktyce regulacja równolegle wzmacnia duże podmioty energetyczne i otwiera rynek dla średnich oraz mniejszych uczestników.

Ustawa z dnia 20 grudnia 2024 r. o podmiotach obsługujących kredyty i nabywcach kredytów, (Dz. U. z 2025 r. poz. 146) również oceniona została jako sprzyjająca interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym. Regulacja implementowała dyrektywę (UE) 2021/2167, porządkując rynek wtórny wierzytelności kredytowych i działalność podmiotów zajmujących się obsługą kredytów. Wprowadziła obowiązek uzyskania zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego oraz szczegółowe wymagania organizacyjne i kapitałowe, które wzmacniają nadzór nad największymi instytucjami finansowymi, ale równocześnie stanowią istotną barierę wejścia dla mniejszych uczestników rynku. Nowe przepisy przewidywały także obowiązki informacyjne wobec kredytobiorców oraz ograniczenia dla zagranicznych

nabywców kredytów, co miało zwiększyć ochronę konsumentów i wyrównać warunki działania na rynku. Całościowo ustawa równoważy interesy stron – ogranicza swobodę dużych instytucji, lecz jednocześnie utrwała ich dominację, ponieważ jedynie one dysponują odpowiednimi zasobami, aby sprostać nowym wymagom regulacyjnym.

Podsumowanie



Rysunek 5. Wykres danych uzyskanych przy zastosowaniu metody „średnia” za lata 1990 - 2024

Analiza średnich wartości ewaluacyjnych dla całego okresu 1990–2024 prowadzi do wniosku, że ustawodawca w długim horyzoncie konsekwentnie dążył do ograniczania nadmiernej ingerencji w mechanizmy wolnego rynku oraz do wzmacniania zasady konkurencyjności jako podstawowej reguły ustroju gospodarczego. Rok 2024 potwierdził tę tendencję – mimo istotnej zmiany układu sił politycznych w Sejmie nie odnotowano zasadniczego zwrotu w polityce legislacyjnej dotyczącej badanej problematyki. Ustawy uchwalone w tym okresie wpisywały się w dotychczasowy schemat: dominowały regulacje o charakterze neutralnym bądź umiarkowanie wspierające podmioty o dużym potencjale ekonomicznym, a akty o wyraźnym oddziaływaniu antykoncentracyjnym miały charakter jednostkowy.

Utrzymywanie delikatnego wsparcia dla największych podmiotów gospodarczych należy jednak postrzegać nie tyle jako odstępstwo od idei wolnorynkowej, ile raczej jako element adaptacyjnej polityki państwa wobec czynników zewnętrznych. Szczęólnego znaczenia nabiera w tym kontekście sytuacja geopolityczna związana z trwającą wojną za wschodnią granicą Polski oraz wynikające z niej potrzeby w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, militarnego i finansowego. Interwencje legislacyjne sprzyjające dużym spółkom – zwłaszcza tym z udziałem Skarbu Państwa – można zatem interpretować jako narzędzie wzmacniania odporności strategicznych sektorów gospodarki. W tym sensie rok 2024 wpisuje się w szerszą logikę działań państwa, które w obliczu kryzysów międzynarodowych równoważy zasadę wolnej konkurencji z koniecznością zabezpieczenia interesów makroekonomicznych i bezpieczeństwa publicznego.

BIBLIOGRAFIA:

1. H. Izdebski, Komentarz do Konstytucji RP Art. 20, 21, 22, Warszawa 2022, str. 46.
2. A. M. Kowalski, M.A. Weresa, Pozycja konkurencyjna Polski na początku 2021 r. *RAPORT O KONKURENCYJNOŚCI 2021*, s. 335.
3. P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2023, art. 20.

