

Zagadnienie 9. Przeciwdziałanie nadużywaniu wsparcia ze strony państwa (efekt gapowicza i efekt Ringelmann)

Istota zagadnienia

System społeczno – ekonomiczny we współczesnych, rozwiniętych państwach obejmuje przekazywanie obywatelom różnych, wspólnie wypracowanych korzyści materialnych i niematerialnych (beneficjów), tylko ze względu na posiadany status w zbiorowości. Może to być np. status bezrobotnego, który otrzymuje świadczenie finansowe, status rodzica wychowującego małoletnie dziecko, który korzysta z ulgi w podatku dochodowym, albo status pacjenta, który korzysta z nieodpłatnych usług medycyny leczniczej, etc. Podstawowym założeniem systemu państwowej dystrybucji beneficjów (często utożsamianego z funkcją redystrybucyjną państwa) jest to, że trafiają one do tych obywateli, którzy są zaakceptowani społecznie i prawnie jako osoby uprawnione, a nie np. do osób, które nie muszą korzystać z tych beneficjów, gdyż mogą zaspokoić swoje potrzeby samodzielnie. W ekonomicznej teorii dóbr publicznych, sytuacje takie definiowane są jako tzw. efekt gapowicza (ang. free-rider effect, dosłownie: efekt wolnego jeźdźcy)¹. Zdaniem wielu naukowców, efektu gapowicza jest nieusuwalnym problemem redystrybucji dóbr w społeczeństwie². Pojawianie się „jazdy na gapę” wynika z samej logiki zachowania dużych zbiorowości, które charakteryzuje niedostateczna kontrola społeczna³. Pojęcie „jazdy na gapę” zaczęto z czasem stosować w innych naukach społecznych (np. w psychologii społecznej) i w różnych kontekstach⁴. Problem jazdy na gapę ze swej natury nakłada się na zjawisko pokrewne, jakim jest tzw. efekt Ringelmann. Według Maximiliena Ringelmann’a, włączenie osób działających indywidualnie, do grupy pracującej wspólnie nad jakimś zadaniem często skutkuje znacznie mniejszym zaangażowaniem indywidualnym niż wtedy, gdy poszczególni członkowie grupy działają samodzielnie. Osoba, która staje się członkiem grupy chętnie polega na innych członkach grupy w zakresie zapewnienia pożądanego wysiłku wymaganego do realizacji zadania wspólnego. Jest to zgodne ze wskazanym wyżej twierdzeniem o słabnięciu kontroli w miarę powiększania się grupy.⁵ Jednym ze sposobów na ograniczenie występowania efektu Ringelmann, jakie są wskazywane w nauce, jest minimalizacja zjawiska jazdy na gapę⁶. Dzięki temu, u jednostek redukowane jest poczucie marnowania efektów ich pracy, wykonywanej na rzecz całej zbiorowości, rośnie przekonanie o celowości i skuteczności wysiłku zbiorowego.

W przypadku świadczeń socjalnych, typowym przykładem efektu gapowicza jest zachowanie osoby, która korzysta z zasiłku dla bezrobotnych, choć nie ma żadnych przeszkód, aby podjąć pracę. Innymi słowy, chodzi o sytuacje, w których pewne osoby korzystają z tych

¹ Zob. W. Baumol „Welfare Economics and the Theory of the State”, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1952.

² Szerzej na ten temat T. Groves, J. Ledyard „Optimal Allocation of Public Goods: A Solution to the „Free-Rider” Problem”. *Econometrica* 1977 nr 4.

³ Analizy tego zjawiska dokonano m.in. w książce M. Olson „The Logic of Collective Action”, Cambridge 1965.

⁴ Por. np. C.M. Hendriks „When the Forum Meets Interest Politics: Strategic Uses of Public Deliberation”, *Politics & Society* 2006, nr 34, ss. 571–602.

⁵ M. Ringelmann, „Recherches sur les moteurs animés: Travail de l’homme”, *Annales de l’Institut National Agronomique*, 1913, vol. 12, pp. 1-40.

⁶ Tak m.in. N.L. Kerr, S.E. Bruun „The dispensability of member effort and group motivation losses: Free-rider effects” *Journal of Educational Computing Research*, 1983 nr 5, ss. 1-15.

świadczeń w sposób nieracjonalny (nie wynikający z reguł rozsądnego zachowania), do czego zachęca je fakt, iż kosztów świadczenia nie pokrywają indywidualnie, ale pokrywa je całe społeczeństwo. W sferze nieodpłatnej, publicznej ochrony zdrowia, przejawami efektu gapowicza są np. nieuzasadnione wezwania ratowników medycznych, czy też nadużywanie skierowań na badania specjalistyczne.⁷ Reasumując, chodzi o sytuacje, w których pewne osoby korzystają ze wsparcia państwa w sposób nieracjonalny (nie wynikający z reguł rozsądnego zachowania), do czego zachęca je fakt, iż kosztów otrzymywanych beneficjów nie pokrywają indywidualnie, ale pokrywa je całe społeczeństwo.

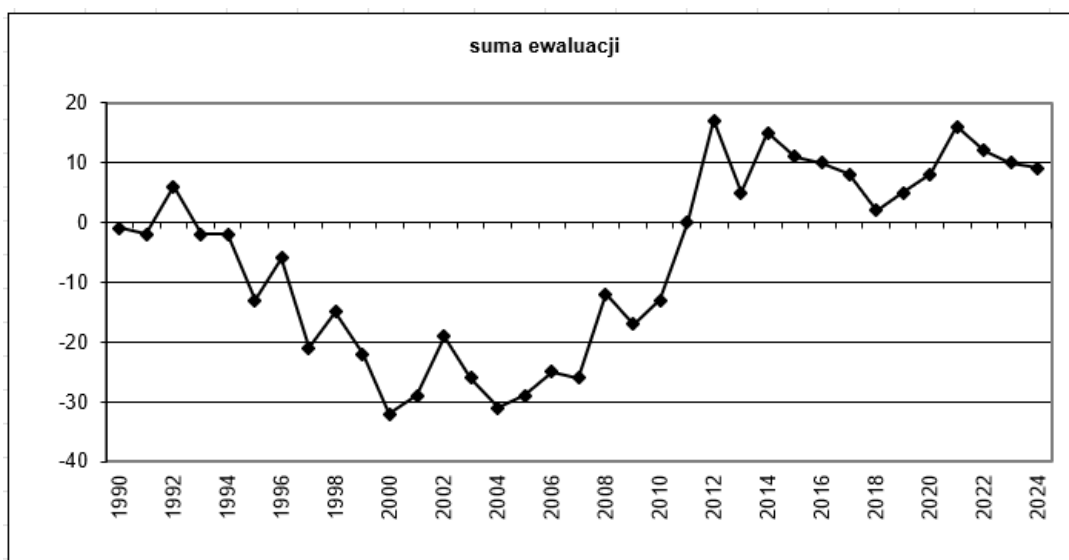
Skutki działania efektu gapowicza mogą okazywać się poważne. Jeżeli takie sytuacje powstają i zaczynają być postrzegane jako częste, podważają zaufanie do całego systemu społeczno – ekonomicznego, a zwłaszcza do zasadności i skuteczności realizacji funkcji redystrybucyjnej państwa. W zależności od natężenia zjawiska, może ono prowadzić do ograniczenia wytwarzania danego dobra publicznego, lub nawet jego degradacji (np. obniżenia standardu usług medycznych). Zwiększa się skala efektu Ringelmann'a - obywatele mogą zmniejszyć swoje zaangażowanie w generowanie zbiorowych korzyści, jeśli zauważą, że inni członkowie tej samej społeczności korzystają z efektu gapowicza (dostają to samo, nie angażując się). Można zatem twierdzić, iż racjonalny ustawodawca, który dąży do podtrzymania spójności systemu społeczno – ekonomicznego i zaufania obywateli do państwa, powinien czynić jak najwięcej starań, aby oba wyżej wymienione, niekorzystne efekty, niwelować.

Z uwagi na doniosłość wskazanych wyżej problemów, jednym z zagadnień badawczych analizowanych przy zastosowaniu metody lexometrii stale stanowi kwestia, czy celem ustawodawcy było ograniczenie występowania efektu gapowicza i efektu Ringelmann'a, szczególnie w zakresie funkcji redystrybucyjnej państwa? Pytanie badawcze brzmi, czy regulacja ustawowa utrudnia pozyskanie jakiegoś dobra na zasadzie efektu jazdy na gapę? Odpowiedź pozytywna na tak zadane pytanie skutkuje ewaluacją dodatnią („tak, ustawodawca zwalcza efekt gapowicza”), zaś negatywna, tj. jeżeli regulacja bezpośrednio stwarza okazję do pozyskania jakiejś korzyści na zasadzie jazdy na gapę, a nie na zasadzie ekwiwalentu za indywidualny wysiłek, związany np. z pracą zarobkową („nie, ustawodawca generuje efekt gapowicza”) – ewaluacją ujemną.

1. Ogólny obraz tendencji w latach 1990 - 2024

Na rys. 9.1 zaprezentowano dane opracowane przy zastosowaniu metody „zliczanie”, czyli ukazującej – w uproszczeniu – ogólny poziom zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji przeciwdziałających efektowi „jazdy na gapę”.

⁷Szerzej na ten temat zob. m.in. J. Gaughan, P. Kasteridis, A. Mason, A. Street “Why are there long waits at English emergency departments?”, Eur J Health Econ. 2019, Oct 24.



Rys. 9.1 Tendencja legislacyjna w zakresie niwelowania efektu „jazdy na gapę”, typ „zliczanie” (oprac. CBPL)

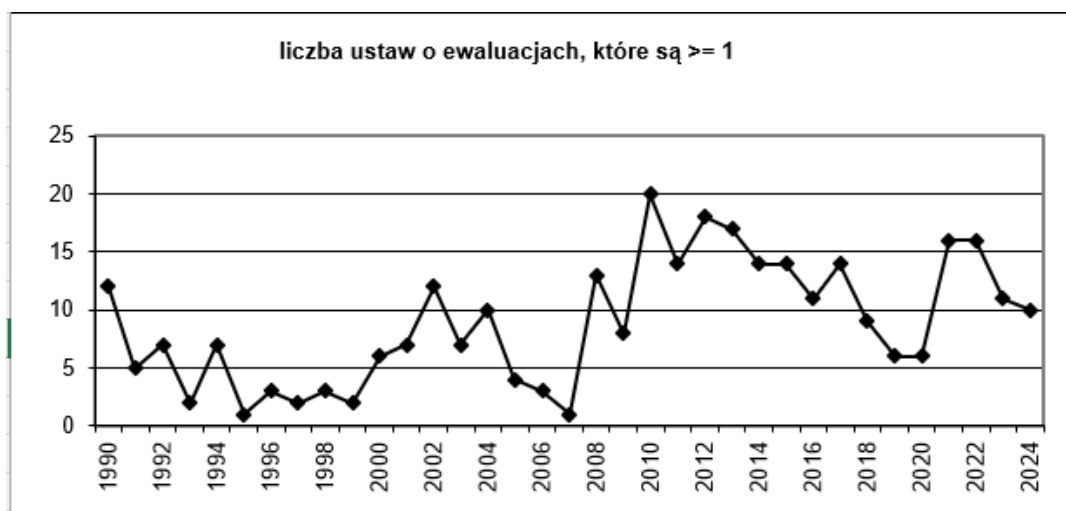
Prezentowane wyniki badań lexometrycznych łatwo skojarzyć z sytuacją polityczną w danym okresie. Wybory parlamentarne w Polsce, jakie miały miejsce w dniu 4 czerwca 1989 r. przyniosły uformowanie rządu, w którym przewagę miała dotychczasowa opozycja antykomunistyczna. Rząd ten realizował „szokowe” działania związane z ratowaniem załamującej się gospodarki centralnie sterowanej i przejściem do gospodarki opartej na zasadach wolnego rynku („reforma Balcerowicza”). Przyniosły one pogorszenie się sytuacji wielu grup społecznych, stąd – równocześnie – podejmowano działania mające charakter osłony socjalnej. W tej sytuacji, niwelowanie „efektu gapowicza” nie było priorytetem ustawodawcy. Nie chodziło o zwiększanie rygoryzmu państwa, wobec obywatela, ale o zachowanie przynajmniej minimalnego dostępu do świadczeń publicznych. Wybory do Sejmu II kadencji (okres 1994-1997) wygrała koalicja partii Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) oraz Polskie Stronictwo Ludowe (PSL). Zasadniczo, partie te kojarzone były z lewicą, zatem przykładały jeszcze większą wagę, niż poprzednicy, do niwelowania społecznych kosztów przemian gospodarczych. Następne wybory wygrała opozycja, którą – teoretycznie – zaliczano do „prawicy”. Jednak koalicję (AWS - UW) tę tworzyła wprawdzie – z jednej strony – Unia Wolności (UW, na czele której w pewnym momencie stanął sam Leszek Balcerowicz), będąca partią, której program jednoznacznie promował zasady wolnego rynku, ale – z drugiej strony – tzw. Akcja Wyborcza Solidarność, będąca formacją utworzoną głównie przez związek zawodowy NSZZ „Solidarność”. Związkowcy nie dopuszczali do tego, aby koalicja ograniczała zakres działań osłonowych, związanych z transformacją gospodarczą, choć niewątpliwie, w tym okresie, wyraźnie zintensyfikowano jednak tworzenie regulacji mających przeciwdziałać „efektowi gapowicza”. Okres lat 2002 – 2005 to czas powrotu do władzy koalicji SLD – PSL (z udziałem Unii Pracy). Natomiast w okresie 2005 – 2007 główną siłą parlamentarną była partia Prawo i Sprawiedliwość (PiS), która zawsze mocno akcentowała potrzebę zachowania redystrybucyjnej funkcji Państwa, współrządzająca m.in. z populistyczną „Samoobroną”. Jak można zauważyć, praktycznie aż do 2007 r. w Polsce rządziły ugrupowania polityczne, które nie były nadmiernie zainteresowane niwelowaniem „efektu gapowicza”. Po części ze względu na profil ideologiczny, a po części ze względu na ogólną sytuację społeczną w Polsce. Sytuacja zmieniła się wyraźnie po dojściu do władzy Platformy Obywatelskiej, której działania z lat 2008 – 2012, zmierzające do „uszczelnienia” systemu wyraźnie zmieniają tendencję legislacyjną. Zapewne wzięło się to nie tylko z tego, że PO (wywodząca się m.in. z

dawnej UW), była wówczas partią jednoznacznie nawiązującą do neoliberalnej wizji państwa i gospodarki, ale i z tego, że większa część rządów PO (sprawowanych w latach 2007 – 2015 z mniejszym koalicjantem – PSL-em) przypada na lata, kiedy Polskę obowiązywała procedura nadmiernego deficytu (art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z Protokołem nr 12 do tego Traktatu). Zatem niezależnie od profilu ideologicznego PO, także sytuacja gospodarcza i prawna w obrębie Unii Europejskiej stymulowały polskiego ustawodawcę do większego zaangażowania w tworzenie regulacji, które „uszczelniałyby” system wydatków państwa.

Korelacja danych lexometrycznych z wiedzą o sytuacji gospodarczej kraju, jest bardzo wyraźna. Kiedy tylko pojawiły się lepsze dane ekonomiczne o sytuacji Polski (deficyt w 2012 r. spadł do 3,9% PKB), od razu zmieniła się tendencja w zakresie tworzenia regulacji mających na celu eliminowanie „efektu gapowicza”. Wyraźną tendencję wzrostową, jaka kształtowała się od roku 2007, zastąpiła tendencja malejąca. Po roku 2013 zaangażowanie ustawodawcy w tworzenie regulacji niwelujących „efekt gapowicza” znowu zaczęło spadać. Na podstawie wykresu prezentującego dane w ujęciu podstawowym, na które składają się zarówno ewaluacje dodatnie, jak i ujemne, można stwierdzić, że do polityki „dokręcania śruby” powrócono wprawdzie od roku 2019, jednak tylko na kilka lata – po roku 2021 wyraźnie zaznaczyła się ponownie tendencja polegająca na przykładaniu przez ustawodawcę coraz mniejszej wagi do niwelowania efektu gapowicza. Można ostrożnie postawić hipotezę, iż po roku 2013 Polska weszła w okres dość stabilnej sytuacji gospodarczej (pomimo incydentalnego wpływu sytuacji związanych z pandemią COVID-19 i napaścią Rosji na Ukrainę), co przekłada się na krótkookresowe fluktuacje w procesie tworzenia instytucji formalnych państwa i jego gospodarki, zachodzące w ramach pewnego stałego przedziału wartości ewaluacji (0 – 20), być może wskazujące na cykliczny charakter zmian w systemie instytucji formalnych.

2. Przykłady ustaw, których celem było niwelowanie efektu jazdy na gapę (ze szczególnym uwzględnieniem roku 2024).

Istotne przesłanki do dokonania pełnej oceny polityki legislacyjnej dostarcza zastosowanie metody „odcięcie przez 1”, która pozwala na ocenę zaangażowania ustawodawcy wyłącznie z punktu widzenia ewaluacji dodatnich. Na rys. 9.2 ukazane są wyniki ewaluacji odnoszące się tylko do tych ustaw, którym przypisano cele zbieżne z tezą zawartą w pytaniu badawczym, czyli do ustaw, dla których celem (m.in.) było niwelowanie efektu gapowicza.



Rys. 9.2 Tendencja legislacyjna w zakresie efektu „jazdy na gapę”, typ „zliczanie”, tylko ewaluacje o wartościach dodatnich (oprac. CBPL).

Dzięki zastosowaniu tej opcji prezentacji danych można zauważyć, iż spadek zainteresowania – ze strony ustawodawcy – tworzeniem regulacji niwelujących efekt gapowicza, w rzeczywistości trwał aż do roku 2020 włącznie. Dopiero końcowy okres zwalczania pandemii Sars-Cov-2 i inwazja Rosji na Ukrainę przyniósł większe zaangażowanie w tworzenie w/w rozwiązań.

Należy wyjaśnić w tym miejscu, iż stosunkowo rzadko zdarza się, aby w materiałach legislacyjnych wprost odnoszono się do problemu „efektu gapowicza”. Przeciwdziałanie temu zjawisku jest zadaniem dość niewdzięcznym z punktu widzenia marketingu politycznego, zwłaszcza jeżeli rygorystyczne rozwiązania muszą być adresowane do dużych grup wyborców. Dlatego, istota adekwatnych działań często prezentowana jest w sposób zawoalowany.⁸ Jeśli chodzi o przypadki inicjatyw ustawodawczych obliczonych na zniwelowanie „efektu gapowicza”, to – w sposób naturalny – najłatwiej można wskazać je w obszarach, które związane są z funkcją redystrybucyjną państwa.

Za pierwszy przykład może posłużyć projekt ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz.U. z 2017 r., poz. 1428). *Expressis verbis* stwierdzono, iż „w związku z napływającymi do MRPiPS sygnałami o pojawiających się przypadkach składania przez rodziców dziecka, którzy nie są małżeństwem, niezgodnych ze stanem faktycznym oświadczeń, że są osobami samotnie wychowującymi dziecko, przede wszystkim w celu wyłączenia drugiego z rodziców ze składu rodziny i jego dochodu, proponuje się wprowadzenie dla osoby deklarującej samotne wychowywanie dziecka wymogu ustalenia alimentów na rzecz dziecka od drugiego rodzica”.

Przedmiotem ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 756) było przeciwdziałanie zachowaniu osób, które bezpodstawnie korzystają z pomocy mieszkaniowej. Bez ogródek cel regulacji określił sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury Kazimierz Smoliński: „Najemcy zarabiający dużo więcej muszą płacić większy czynsz. W tej chwili gospodarstwo trzyosobowe o łącznym dochodzie, powiedzmy 11 tys. zł miesięcznie, będzie płacić czynsz w wysokości 2200 zł i to już po uwzględnieniu wszystkich podwyżek, o jakich była mowa. (...) Jeśli ktoś osiąga taki dochód, to w ogóle nie powinien mieszkać w zasobach komunalnych. (...) Jeżeli gmina nie może się takich osób pozbyć, to przynajmniej uzyska wyższy dochód z czynszu i będzie mogła budować więcej lokali komunalnych”.⁹

Przykłady podejmowania walki z „gapowiczami” można odnaleźć w różnych obszarach legislacji, np. w ustawodawstwie rolnym. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 9 marca 2016 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz

⁸ Jest zupełnie zrozumiałe, że jeszcze rzadziej inicjatorzy projektu legislacyjnego sami zgłaszają jego skutek w postaci efektu „jazdy na gapę” (zob. dalej).

⁹ Zapis posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 162), Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 188) z 6 lutego 2018 r., biuletyn nr 2807/VIII.

niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 337) wskazano, że przepisy Unii Europejskiej nie regulują czy ubiegający się o przyznanie płatności bezpośrednich musi posiadać tytuł prawny do gruntu. „Stwarza to pole do nadużyć (tworzenia sztucznych warunków) polegających na tym, że o płatności bezpośrednie do określonych gruntów ubiegają się podmioty, które bezprawnie weszły w ich posiadanie lub posiadają je bez tytułu prawnego wbrew woli podmiotu, do którego te grunty należą. Przypadki takie zdarzają się w praktyce, co budzi społeczny sprzeciw, zwłaszcza gdy zasadniczym celem takiego działania jest uzyskanie wsparcia w postaci płatności bezpośrednich, a nie prowadzenie działalności rolniczej na danym gruncie.”

Jednym z najbardziej znanych przykładów regulacji ograniczającej „jazdę na gapę” (w tym wypadku można powiedzieć: „latania na gapę”), stała się ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o lotach najważniejszych osób w państwie (Dz.U. z 2019 r., poz. 1967). Bezpośredni wpływ na uchwalenie tej ustawy miały doniesienia medialne na temat nadużywania lotów rządowymi samolotami do celów prywatnych, przez ówczesnie urzędującego Marszałka Sejmu RP Marka Kuchcińskiego. Na mocy omawianej ustawy, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów uzyskał prawo wskazywania kwestii, które budzą wątpliwości związane w szczególności z bezpieczeństwem lotu, jego organizacją oraz charakterem misji oficjalnej, która ma być realizowana w ramach lotu. W przypadku nieusunięcia wątpliwości, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów może odmówić wykonania i organizacji takiego lotu.¹⁰

Przykład ze sfery nadużywania beneficjów związanych ze statusem obywatelskim stanowi ustawa z 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020 poz. 2369), która poszerzyła kompetencje władz publicznych do zwalczania procederu zawierania fikcyjnych małżeństw z obywatelem UE (Polką lub Polakiem), przez osoby spoza Unii Europejskiej, celem uzyskania przez nie korzyści płynących z obywatelstwa UE.

Ustawa, która podjęła walkę z jeżdżeniem na gapę w zupełnie dosłownym sensie, jest akt z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020 poz. 1005). Postanowiono, iż w celu uniknięcia sytuacji, gdy wprowadzenie pasa wyznaczonego dla pojazdów uprzywilejowanych (głównie: służb medycznych i porządkowych) zostanie wykorzystane przez kierujących do uniknięcia uiszczenia opłaty za przejazd, wprowadza się zakaz wjazdu przez kierującego na taki pas, pod groźbą mandatu karnego. Od dnia uruchomienia Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS będzie również pobierana opłata dodatkowa w przypadku nieuiszczenia opłaty za przejazd autostradą.

Beneficja za status mogą dotyczyć także działalności gospodarczej i nieraz są przedmiotem nadużyć. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz.U. 2021 poz. 1891) stwierdzono, iż „Po wejściu w życie ustawy pojawił się też problem omijania zakazu handlu w niedzielę przez powoływanie się przedsiębiorców prowadzących placówki handlowe (początkowo głównie sklepy ogólnospożywcze należące do jednej z sieci franczyzowych) na wyłączenie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy, tj. posiadanie statusu placówki pocztowej w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe. Z czasem tę

¹⁰ Z uzasadnienia projektu ustawy o lotach najważniejszych osób w państwie (druk nr 3763).
<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2A1E6A0B4D7AB6E1C125880D00531374/%24File/3763.pdf>

lukę prawną zaczęły wykorzystywać także inne duże sieci handlowe, jak również mali przedsiębiorcy, czyniąc ograniczenie handlu w niedzielę coraz większą fikcją. (...) Proponowana zmiana (...) ustawy polega na przesądzeniu, iż z wyłączenia spod zakazu handlu mogą korzystać placówki pocztowe, których przeważająca działalność polega na świadczeniu usług pocztowych.”

Inwazja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. skutkowałą szeregiem ustaw, które wspierały uchodźców z Ukrainy na różnych płaszczyznach. Można powiedzieć, iż jest to sytuacja dość rzadka, o charakterze pierwotnym, kiedy to pewien system dystrybucji beneficjów za status tworzony jest od podstaw. Tak jak na początku lat 1990-tych (o czym była mowa wyżej), tak i w roku 2022 ustawodawca koncentrował się na przekazywaniu korzyści, natomiast kwestia nadużywania uprawnień pozostawała – początkowo – poza jego polem percepcji. Szybko okazało się jednak, że konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych przeciwdziałających efektowi gapowicza, który pojawił się nieuchronnie, zgodnie ze wszystkimi założeniami teoretycznymi przytoczonymi wyżej.

Przykładowo, ustawa z dnia 23 marca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2021 poz. 683), miała na celu stworzenie szczególnej regulacji zapewniającej podstawę prawną do prowadzenia w systemie teleinformatycznym ewidencji małoletnich obywateli Ukrainy. „Proponuje się w projekcie doprecyzowanie przepisów określających uprawnienia opiekuna tymczasowego w zakresie prawa do świadczeń i dofinansowania”.¹¹ „... dostrzeżono konieczność doprecyzowania wymogów stawianych kandydatowi na opiekuna tymczasowego...”¹², gdyż okazało się, że świadczenie dla opiekunów pobierają osoby, które nie są zainteresowane sprawowaniem opieki nad małoletnimi uchodźcami.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. poz. 830) „Zmiana ma na celu wyłączenie obywateli Polskich z grupy osób, które mogą zostać objęte regulacjami ustawy. Obecne regulacje wymagają, aby także obywatelom polskim nadawać w rejestrze PESEL status UKR oraz pobierać od nich dane biometryczne – w sytuacji kiedy obywatel polski jest małżonkiem obywatela Ukrainy i przybył na terytorium RP z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi.” „dodanie w art. 50 ust. 2a, dodanie art. 50a – ma na celu uniknięcie finansowania ze środków publicznych (środków z części oświatowej subwencji ogólnej lub Funduszu Pomocy oraz dotacji przekazywanych na podstawie ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych; Dz. U. z 2021 r. poz. 1930, z późn. zm.) kształcenia obywateli Ukrainy, którzy zakończyli już realizację obowiązku nauki i obowiązku szkolnego, i których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. poz. 583, z późn. zm.).”

Inny, jaskrawy przykład to ustawa z dnia 14 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022 poz. ...), na mocy której wprowadzono rozwiązania „...w celu eliminacji przypadków nieuprawnionego pobierania przez obywateli Ukrainy, którzy opuścili terytorium Rzeczypospolitej Polskiej świadczeń rodzinnych, świadczenia

¹¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (druk 2100).

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2A1E6A0B4D7AB6E1C125880D00531374/%24File/2100.pdf>

¹² Ibidem.

wychowawczego, świadczenia dobry start, rodzinnego kapitału opiekuńczego oraz dofinansowania opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna. (...) Przewidywany przepis przewiduje, że wypłata świadczenia i dofinansowanie podlega wstrzymaniu w przypadku każdego wyjazdu z terytorium Polski. W przypadku gdy osoba której wstrzymano świadczenie albo dofinansowanie wjedzie na terytorium Polski świadczenie albo dofinansowanie będzie ponownie wypłacane od miesiąca od którego wstrzymano wypłatę, o ile nadal spełnione są warunki uprawniające do tych świadczeń. Proponowane przepisy mają uszczelnić system i zapobiec wyłudzeniu świadczeń przez osoby niezamieszkujące/nieprzebywające w Polsce.”¹³

Ustawodawca próbuje zwalczać także efekt gapowicza na polu prawa podatkowego. Ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 poz. 1265) modyfikuje tzw. ulgę na zabytki, która jest, „...postrzegana obecnie jako sprzyjająca optymalizacji podatkowej. (...) Uwzględniając powszechne w przestrzeni publicznej uwagi na temat braku uzasadnienia dla odliczania od podstawy opodatkowania wydatków ponoszonych przez zazwyczaj bardzo zamożnych podatników na zakup zabytkowych obiektów, proponujemy uchylene tego tytułu odliczenia.”

Przykład niwelowania efektu Ringemanna w obszarze wykonywania pracy stanowi ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022 poz. 1933). Zaprojektowano dodatkową przesłankę uzasadniającą zwolnienie funkcjonariusza ze służby: „...jeżeli nieobecność w służbie spowodowanej chorobą w okresie ostatnich 2 lat wyniosła powyżej łącznie 500 dni, proponuje się dodać przesłankę uzasadniającą zwolnienie ze służby. Funkcjonariusze nagminnie przerywają zwolnienie na krótki okres, by nie nastąpiła przesłanka nieprzerwanego okresu 12 miesięcznego zwolnienia, co powoduje utrudnienia w organizacji służb, powstawanie nadgodzin w służbie oraz brak możliwości przyjęcia do służby innego funkcjonariusza (...). Określenie przerwy w zwolnieniach lekarskich ma zapobiec nadużywaniu uprawnienia przełożonych w sprawach osobowych z jednej strony, a z drugiej strony gwarancje dla funkcjonariusza niezakłóconego leczenia zdrowia.”¹⁴

Ustawy, których założonym efektem było m.in. niwelowanie efektu gapowicza (i Ringemanna), w roku 2024 r. skupiły się w trzech kategoriach. Pierwszą grupę tworzą ustawy dotyczące „uszczelniania” systemu podatkowego. Do tej kategorii należy ustawa z dnia 12 kwietnia 2024 r. o zmianie ustawy o rachunkowości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 732, druk 242). Jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu, zmiany ustawy o rachunkowości, wdrażające dyrektywę 2021/2101, uzupełniają wymóg nałożony na jednostki objęte obowiązkiem raportowania danych do organów podatkowych, wprowadzając obowiązek publicznego ujawniania sprawozdania o podatku dochodowym w podziale na kraje. Dane zawarte w sprawozdaniu będą musiały być ujawniane odrębnie dla wszystkich państw EOG, w których dane przedsiębiorstwo prowadzi działalność, a także dla jurysdykcji podatkowych, które nie przestrzegają standardów dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych (tzw. „rajów podatkowych”). Można zatem stwierdzić, iż w przypadku tej ustawy jednym z głównych celów polityki legislacyjnej jest właśnie przeciwdziałanie efektowi „jazdy na gapę” w odniesieniu do przedsiębiorców próbujących dokonywać „optymalizacji” podatkowej poprzez formalną alokację operacji przedsiębiorstwa w różnych krajach.

¹³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy i innych ustaw (druk 2845) <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/9C7E1FECE8892B07C125891100368741/%24File/2845.pdf>

¹⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Służbie więziennej oraz niektórych innych ustaw (druk 2384) <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/31F27D27D29E1AF6C125886E004A3BBF/%24File/2384.pdf>

Analogiczne założenia zostały sformułowane w przypadku ustawy z dnia 23 maja 2024 r. o zmianie ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 879, druk 311). Za sprawą jej uchwalenia wdrożone zostały zasady uniemożliwiające instytucjom finansowym oraz innym osobom i pośrednikom stosowanie praktyk mających na celu obejście procedur należytej staranności i sprawozdawczości. Ustawa przewiduje wprowadzenie tzw. małej klauzuli antyabuzywnej mającej na celu uniemożliwienie obchodzenia procedur należytej staranności i sprawozdawczości.

Sui generis „pakiet normatywny” dopełniła ustawa z dnia 6 listopada 2024 r. o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1685, druk 674). Dotyczyła ona wprowadzenia tzw. systemu GloBE, z którym wiążą się daleko idące obowiązki administracyjne i sprawozdawcze, zarówno po stronie grup międzynarodowych oraz grup krajowych nim objętych, jak również po stronie organów podatkowych poszczególnych państw, w których takie grupy działają. Obowiązkiem grup objętych tym systemem stało się zgromadzenie danych niezbędnych do wyliczenia poszczególnych kategorii podatkowych funkcjonujących w ramach Modelowych zasad OECD. Dane te muszą zostać dostarczone w odpowiednim terminie administracji podatkowej. Służy temu specjalna deklaracja informacyjna („Informacja GloBE” lub „GIR”, ang. GloBE Information Return). Oczywiście, celem systemu GloBE jest utrudnianie ukrywania dochodów przez przedsiębiorców, czyli przeciwdziałanie efektowi jazdy na gapę.

Druga grupa regulacji także zaadresowana została do przedsiębiorców, przy czym chodziło głównie o jedną branżę. Celem ustawy z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1834, druk 766), jest zwiększenie wachlarza instrumentów służących usuwaniu skutków nielegalnego gospodarowania odpadami. Ujęte w ustawie instrumenty prawno-administracyjne mają zapewnić „...większą elastyczność w związku z możliwością przekazywania odpadów budowlanych i rozbiórkowych innym uprawnionym podmiotom, w następstwie czego będą mogły przyczyniać się do ograniczenia rozwoju tzw. szarej strefy.”¹⁵ W tym samym dniu uchwalono także ustawę o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2024 r. poz. 1911, druk 760). Implementuje ona mechanizm przeciwdziałający defraudacji kaucji, poprzez stworzenie tzw. zamkniętego systemu obiegu kaucji, czyli wdrożenia rozwiązania polegającego na pobieraniu kaucji w całym łańcuchu dystrybucji. „Mechanizm ten wyeliminuje możliwości defraudacji kaucji, problemów z jej rozliczeniem między podmiotami reprezentującymi oraz zagwarantuje poprawne rozliczanie się operatorów z jednostkami handlu detalicznego, zapewniając jego prawidłowe funkcjonowanie.”¹⁶

Trzecia, bardzo skromnie reprezentowana grupa ustaw przeciwdziała efektowi „jazdy na gapę” przez osoby fizyczne. Chodzi o ustawę z dnia 9 maja 2024 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 863, druk 275). Jej adresatami zostali obywatele Ukrainy, którzy od kilku lat korzystali z pomocy Polski i przebywali, jako uchodźcy wojenni, na jej terytorium. Zakłada ona cały wachlarz

¹⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, druk 766,

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/A065E318FFC3BE21C1258BC70041F23F/%24File/766.pdf>

¹⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, druk 760,

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/EE57E2A4A19DF549C1258BC7003E3A85/%24File/760.pdf>

instrumentów mogących być kojarzonymi z „uszczelnieniem systemu”, czyli z przeciwdziałaniem „efektowi gapowicza. Ustalono m.in.:

- wprowadzenie obowiązku złożenia wniosku o PESEL ze statusem UKR niezwłocznie po przybyciu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- zobowiązanie obywateli Ukrainy do aktualizacji danych w rejestrze PESEL ze statusem UKR oraz potwierdzenia tożsamości na podstawie ważnego dokumentu podróży w dowolnym organie gminy przez osoby, którym PESEL ze statusem UKR został nadany na podstawie nieważnego paszportu, oświadczenia, Karty Polaka, innego dokumentu;
- obniżenie górnej granicy wieku małoletnich, od których nie wymaga się osobistego stawiennictwa w urzędzie gminy przy składaniu wniosku o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR, z 12. roku życia, na 6. rok życia;
- wprowadzenie obowiązku pobierania odcisków palców do bazy PESEL ze statusem UKR od dzieci, które ukończyły 6. rok życia;
- określenie procedury pobierania odcisków palców od osób, których odciski palców nie znalazły się jeszcze w rejestrze obywateli Ukrainy, a numer PESEL został im nadany;
- wprowadzenie potwierdzania tożsamości przy nadawaniu numeru PESEL wyłącznie w oparciu o ważny dokument podróży;
- dodanie nowego statusu w rejestrze PESEL – CUKR, w przypadku uzyskania przez osobę mającą status UKR karty pobytu czasowego we wprowadzanym w ustawie uproszczonym trybie;
- wprowadzenie obowiązku powiadomienia przez cudzoziemca pracodawcy o doręczeniu mu decyzji o udzieleniu zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.

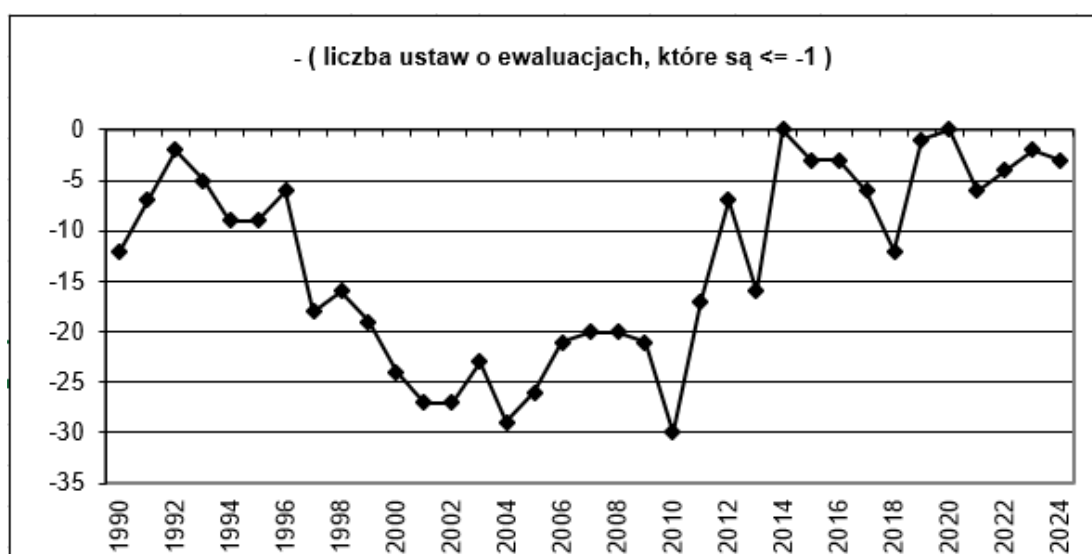
Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, „w związku z pojawiającymi się wątpliwościami wprowadzono zapis umożliwiający wojewodzie kontrolowanie na terenie województwa wszystkich obiektów zbiorowego zakwaterowania, finansowanych na podstawie art. 12. Przepis ten ma ułatwić sprawowanie przez wojewodę faktycznego nadzoru nad miejscami zbiorowego zakwaterowania. (...) Przewiduje się jednocześnie, że wniosek o wydanie karty pobytu na podstawie projektowanych przepisów, podobnie jak wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, będzie składany z oświadczeniami wiedzy pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń na podstawie art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17)”.

Zwraca uwagę, iż ustawa ta jest w zasadzie jedynym przypadkiem regulacji, która ma na celu przeciwdziałanie „jeździe na gapę” przez zwykłych obywateli. Dotyczy jednak obywateli Ukrainy, a nie Polski. Wobec obywateli polskich nie podjęto w 2024 r. żadnych inicjatyw dotyczących niwelowania wywoływanego przez nich efektu gapowicza. Tymczasem potrzeba takich inicjatyw nie ulega wątpliwości, gdyż występowanie omawianego efektu, i to na dużą skalę, jest powszechnie znane, np. w sferze ochrony zdrowia. Powstaje pytanie, czy zaniechanie ustawodawcy, potencjalnie groźne w skutkach dla całego systemu (vide wyżej) nie ma swojego źródła w czysto partyjnym – politycznej obawie o narażenie się pewnym grupom wyborców, poprzez „dokręcenie im śruby”?

3. Przykłady ustaw, których skutkiem może być wygenerowanie efektu jazdy na gapę (ze szczególnym uwzględnieniem roku 2024).

W omawianym okresie uchwalono również ustawy, których skutki odnosiły się do generowania efektu gapowicza, a nie do jego redukcji. Dane prezentowane na rys. 9.3,

dotyczące ustaw ewaluowanych wyłącznie ujemnie (potencjalnie generujących efekt gapowicza) wykazują wysoką zbieżność z danymi prezentowanymi na poprzednich wykresach (rys. 9.1 i 9.2). Oczywiście, ze zrozumiałych powodów, projektodawcy prawie nigdy nie sygnalizują możliwości pojawienia się takiego właśnie efektu proponowanej regulacji. Jednak analiza dyskusji na projektem legislacyjnym pozwala na ustalenie, iż efekt taki jest niekiedy „wpisany” w tworzone rozwiązania i jest zgłaszany przez inne podmioty, niż autorzy projektu. Przyczyny „programowania” przez ustawodawcę efektu gapowicza są zróżnicowane. Po pierwsze, generowanie „jazdy na gapę” może być *sui generis* „skutkiem ubocznym”. Tak się zdarzyło w przypadku ustawy z dnia 6 października 2016 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1921). Projektodawcy podkreślili, że przepisy przewidujące konieczność zwrotu nienależnie pobranych świadczeń są jak najbardziej zasadne. Jednakże dodali, że istnieje uzasadniona konieczność wskazania okresu, w którym byłoby możliwe wydanie decyzji umożliwiającej dochodzenie nienależnie pobranego świadczenia. Zaproponowano zatem wprowadzenie instytucji przedawnienia w zakresie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w ten sposób, że decyzja zobowiązująca do zwrotu kwoty nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych nie może być wydana później niż w terminie 5 lat od ostatniego dnia okresu, za który pobrano nienależne świadczenie.¹⁷ Oczywiście, wprowadzenie tego rozwiązania premiuje zachowanie „gapowiczów”, którym udało się ukryć przed aparatem władzy publicznej fakt nadużycia.



Rys. 9.3. Tendencja legislacyjna w zakresie efektu „jazdy na gapę”, typ „zliczanie”, tylko ewaluacje o wartościach ujemnych (oprac. CBPL).

Istnieją jednak także przypadki wkalkulowywania efektu jazdy na gapę, do projektu legislacyjnego, z pełną premedytacją, przejawiającą się w forsowaniu ustawy wbrew zastrzeżeniom zgłaszanym nie tylko przez opozycję, czy też media, ale i przez ekspertów zatrudnionych w strukturach publicznych. Typowym przykładem jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 924, tzw. „Ustawa 500+”), która konstytuuje comiesięczny

¹⁷ Uzasadnienie projektu ustawy (druk nr 803).

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/31F27D27D29E1AF6C125886E004A3BBF/%24File/803.pdf>

transfer 500 zł ze środków publicznych dla każdej rodziny posiadającej dziecko. W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że „pozwoли to na poprawę jakości życia wszystkich polskich rodzin mających dzieci na utrzymaniu i stanowi dopełnienie kompleksowej polityki państwa dla polskich rodzin”. Ekspersi Sejmu RP zareagowali na tę deklarację oczywistymi zastrzeżeniami odnośnie sensu takiego założenia. „Wyniki analiz ekonomicznych wskazują, że spośród najbogatszych 20% polskich gospodarstw domowych rodziny z dziećmi zyskają na tej reformie 5,4 mld zł rocznie, czyli 30% całkowitych kosztów rozszerzenia świadczenia 500+, a te spośród najbiedniejszych 20% - jedynie 0,8 mld zł, co stanowi 4% całkowitych kosztów tego rozszerzenia.”¹⁸. Można zatem stwierdzić, iż znaczna część niemałych środków przeznaczonych na realizację ustawy trafia do osób, dla których nie stanowią one istotnego czynnika „poprawy jakości życia”. Innymi słowy, nie do tych osób, które publicznego wsparcia naprawdę potrzebują.

Podobne zastrzeżenia wzbudziła także ustawa z 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 652). Program ujęty w tej ustawie nazywany został w mediach „75+”, ponieważ polega na wprowadzeniu bezpłatnych leków, dla świadczeniobiorców, którzy ukończyli 75 rok życia. Ekspersi zwracali uwagę, że choć „...projekt wskazuje na bariery finansowe w dostępie do leków tej grupy wiekowej, to jednak zaproponowane regulacje nie wprowadzają żadnego kryterium dochodowego dla osób uprzywilejowanych, ani nie wprowadzają rozwiązań „ochrony dochodu” osób w podeszłym wieku (np. bezpłatnych leków po przekroczeniu określonych kwot wydanych na leki). Zaproponowany sposób wsparcia nie uwzględnia też indywidualnych potrzeb osób starszych w zakresie zaopatrzenia w niezbędne leki...”¹⁹.

Analogiczne problemy legły u podstaw uwag krytycznych zgłaszanych wobec ustawy z dnia 24 lutego 2022 r. o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej (Dz.U.2022 poz. 501). Projekt dotyczył określenia zasad przyznawania i realizacji świadczenia na zakup dekodera telewizyjnego umożliwiającego co najmniej odbiór naziemnej telewizji cyfrowej w standardzie DVB-T2/HEVC. Celem wprowadzenia programu miało być „...złagodzenie skutków społecznych zmiany standardu nadawania przez zapewnienie gospodarstwom domowym możliwości nieprzerwanego odbierania telewizji naziemnej (30% gospodarstw domowych odbiera telewizję wyłącznie w sposób naziemny). Świadczenie będzie przysługiwało jednej pełnoletniej osobie w ramach gospodarstwa domowego, zameldowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na pobyt stały lub czasowy powyżej 30 dni, jeżeli sytuacja materialna gospodarstwa domowego tej osoby uniemożliwia samodzielne poniesienie kosztów nabycia dekodera telewizyjnego. (...) Maksymalna wysokość dofinansowania wyniesie 100 zł.” Całkowity koszt realizacji programu oszacowany został na „zaledwie” 280 mln zł.²⁰

¹⁸ Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (nr druku 3387) z dnia 23 kwietnia 2019 r.
<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/85E18059197FCD91C12587DF0052756D/%24File/3387.pdf>

¹⁹ G. Ciura „Opinia merytoryczna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 261)”.
<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/85E18059197FCD91C12587DF0052756D/%24File/261.pdf>

²⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej (druk nr 1989)
<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/85E18059197FCD91C12587DF0052756D/%24File/1989.pdf>

Głosy krytyczne wobec tej regulacji zwróciły uwagę, iż uprawnionymi do uzyskania pomocy są zarówno osoby, które w ramach gospodarstwa domowego, z uwagi na sytuację materialną tego gospodarstwa, nie mogą ponieść wydatku w wysokości od ok. 100 zł (podstawowy dekodery) do nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych (telewizor premium)! Wskazano też na konieczność zapobieżenia sytuacji, „...w ramach której podmioty oferujące dekodery i usługi powiązane ze sobą ekonomicznie tak ustalają stosunek cen dekodera do wartości usługi, że choć formalnie świadczenie jest wykorzystywane na zakup urządzenia, to z ekonomicznego punktu widzenia stanowi dofinansowanie usługi. Taką usługą sprzedawaną łącznie ze sprzedażą odbiornika cyfrowego niezawierającego wyświetlacza obrazu może być usługa dostępu do telewizji drogą satelitarną lub kablową. Powstanie wówczas zagrożenie, polegające na tym, że pomoc adresowana byłaby w rzeczywistości do podmiotu świadczącego usługi.”²¹

Z powyższych względów, w nadzwyczajnym tempie, bo już po miesiącu (!) uchwalono ustawę z dnia 23 marca 2022 r. o zmianie ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej (Dz. U. z 2022 poz. 689). Jak podnieśli projektodawcy, „Proponowana regulacja art. 3 ustawy, odnosząc się do dwóch okoliczności, tj. że sytuacja materialna gospodarstwa domowego musi być trudna oraz że zakup nie może stanowić zagrożenia dla zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych osób zamieszkujących dane gospodarstwo domowe, wskazuje na to, że nie chodzi o sytuację, w której gospodarstwo domowe nominalnie nie dysponuje środkami, które może przeznaczyć na zakup stosownego urządzenia, tylko o sytuację, w ramach której bez pomocy przewidzianej ustawą gospodarstwo to, z uwagi na konieczność poświęcenia innej podstawowej potrzeby życiowej, może być zmuszone do rezygnacji z dostępu do telewizji naziemnej. Takiej sytuacji ma właśnie przeciwdziałać nowelizowana ustawa. Z powyższego wynika ponadto, że oceniając, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z uprawnionym w rozumieniu ustawy, należy brać pod uwagę wartość podstawowego odbiornika cyfrowego z wyświetlaczem obrazu (telewizora) lub bez takiego wyświetlacza (dekodera).”²²

Efekt gapowicza został świadomie zaimplementowany do ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz.U. z 2022 poz. 1692) Projektodawcy postanowili, iż „Zgodnie z zaproponowanymi przepisami dodatek węglowy przysługiwać będzie gospodarstwu domowemu, w przypadku gdy głównym źródłem ogrzewania tego gospodarstwa jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane węglem kamiennym, brykietem lub peletem zawierającymi co najmniej 85% węgla kamiennego. (...) Dodatek węglowy wynosi 3000 złotych i jest on przyznawany jednorazowo.” Koszt przedsięwzięcia został oszacowany na 11 500 mln. PLN.²³ Projektodawcy świadomie nie stworzyli żadnych kryteriów dochodowych, czy majątkowych – w związku z tym z pomocy tej mogły także korzystać osoby, której jej realnie nie potrzebowały.

Jednak chyba najbardziej kuriozalny wypadek świadomego stworzenia efektu gapowicza dotyczy w omawianym okresie sfery wykonywania obowiązków zawodowych. Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych

²¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej (druk nr 1989)
<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1989>

²² Ibidem.

²³ Uzasadnienie projektu ustawy o dodatku węglowym (druk nr 2471)
<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3942E28651DE43F4C12587EB00479255/%24File/2471.pdf>

innych ustaw (Dz.U. 2022 poz. 1259). Projekt dotyczy „...wprowadzenia zmian w organizacji Sądu Najwyższego poprzez utworzenie Izby Odpowiedzialności Zawodowej i zniesienie Izby Dyscyplinarnej; zapewnienia rzeczywistej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz przedstawicieli zawodów wskazanych w projekcie, realizowanej w postępowaniach prowadzonych przed Sądem Najwyższym”.²⁴ Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego został obowiązany w ustawie do przedstawienia w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy, propozycji przeniesienia sędziego zajmującego stanowisko w Izbie Dyscyplinarnej na stanowisko w Izbie Cywilnej, Izbie Karnej, Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych albo Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Sędziowie Izby Dyscyplinarnej, którzy nie przyjmą propozycji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, zostaną z mocy prawa przeniesieni w stan spoczynku. Należy dodać, iż zachowują w ten sposób prawo do pobierania bardzo wysokiego uposażenia, nie będąc zobowiązanym do świadczenia pracy!

W 2024 r. pojawiła się ustawa, która niewiele ustępuje omówionej przed chwilą, jeśli chodzi o efekt w postaci przyzwolenia na nadużywanie systemu. Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z utworzeniem oddziałów o profilu mundurowym oraz ułatwieniem powrotu do służby w Policji i Straży Granicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1562, druk 605) przewidziała bowiem przywileje dla wybranej grupy funkcjonariuszy, pozostających w twz. służbie kontraktowej. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu, mając na uwadze zmiany w zakresie służby kontraktowej, odnoszące się do funkcjonariuszy zwolnionych ze służby, którzy zostaną mianowani policjantami w służbie kontraktowej, przyjęto rozwiązanie, że przysługujące im prawo do emerytury, które zostało ustalone na podstawie ustawy zaopatrzeniowej, nie będzie ulegało zawieszeniu. Świadczenie emerytalne policjanta w służbie kontraktowej nie będzie ulegało zmniejszeniu. Projektodawcy przyznali wprost, iż to rozwiązanie, całkowicie odstające od powszechnie przyjętych zasad systemowych (osoba, która podejmuje zatrudnienie, nie korzysta w tym okresie ze świadczenia emerytalnego), iż istotą proponowanej zmiany jest zachęcenie byłych funkcjonariuszy do wstępowania do służby w Policji.

Mechanizmy sprzyjające „jeździe na gapę” występują także w ustawie z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic” (Dz. U. z 2024 r. poz. 858, druk 319) - rodzic ma możliwość wielokrotnej zmiany świadczeń, tj. rezygnacji z jednej formy wsparcia i przejścia na drugą, formalnie z zastrzeżeniem że w danym miesiącu na dane dziecko rodzic będzie mógł pobierać tylko jedno z wybranych przez siebie świadczeń, a także w ustawie 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, druk 346) - nadużycia możliwe są po stronie nabywców i mogą dotyczyć zaniżania dochodów.

Podsumowanie

Dane leksymetryczne dowodzą, że wraz ze zdjęciem z Polski rygorów wynikających z procedury nadmiernego deficytu, niwelowanie efektu gapowicza coraz mniej interesowało ustawodawcę. Tendencja ta zarysowała się po roku 2013 i stopniowo pogłębiała w trakcie dwóch ostatnich kadencji Sejmu. Konkluzja ta znajduje oparcie przede wszystkim w danych o tendencji legislacyjnej, prezentujących wyłącznie ewaluacje o wartościach dodatnich (t.j. dotyczących ustaw przeciwdziałających efektowi gapowicza). Pewnym wyjątkiem są lata 2020 – 2022, ale biorąc pod uwagę ich specyfikę można wysunąć hipotezę, że wzmożona aktywność

²⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2011)

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3942E28651DE43F4C12587EB00479255/%24File/2011.pdf>

ustawodawcy na polu dystrybucji pomocy publicznej (związana ze zwalczaniem skutków pandemii oraz napaści Rosji na Ukrainę) poniekąd „wymuszała” przyłożenie większej wagi także do problemu „uszczelniania” systemu. Można to łatwo zaobserwować np. w odniesieniu do licznych ustaw niwelujących efekt „jazdy na gapę” na polu pomocy dla uchodźców z Ukrainy, które uchwalano jako zmiany aktów regulujących poszczególne formy tej pomocy (zob. wyżej).

Z pewnością jedynym, w pełni skutecznym sposobem eliminacji „efektu gapowicza” byłoby usunięcie z porządku prawnego wszystkich tych regulacji, które dotyczą wykonywania przez państwo funkcji organizatora redystrybucji dóbr. Takie rozwiązanie byłoby jednak z gruntu nieakceptowalne. Najprawdopodobniej, w realnym świecie całkowite zniwelowanie „efektu gapowicza” jest niemożliwe. Prawodawca nie może jednak rezygnować ze stosownych działań, pomimo ich limitowanej skuteczności. Postawa permissywna może mieć bowiem bardzo niekorzystne konsekwencje, gdyż narastanie zjawiska „jazdy na gapę” obniża zaufanie do systemu, jak wykazał to onegdaj Ringelmann. Demotywuje osoby, które oczekują od państwa równego, sprawiedliwego traktowania, oszczędnego gospodarowania wspólnymi zasobami i skutecznymi działaniami.